<u>בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק</u>

בג"ץ 5510/20

לפני:	כבוד השופטת דפנה ברק-ארז כבוד השופטת יעל וילנר כבוד השופט עופר גרוסקופף
העותרים:	1. עיריית אום אל פאחם 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 ו-76 אח'
	נ ג ד
המשיבים:	1. ראש הממשלה 2. משרד הבינוי והשיכון 3. רשות מקרקעי ישראל
	עתירה למתן צו על-תנאי
תאריך הישיבה:	ט' בתמוז תשפ"ד (15 יולי 2024)
בשם העותרים:	עו"ד סוהאד בשארה
בשם המשיבים:	עו"ד אבי מיליקובסקי

<u>פסק-דין</u>

1. העתירה שבפנינו נסבה לכתחילה על עניינם של עשרה יישובים ערביים בנפת חדרה הטוענים כי יש להכיר בזכאותם להטבות כבעלי עדיפות לאומית. העותרים סבורים כי אי-הכללתם במפת עדיפות לאומית שעניינה הפריפריה הגיאוגרפית, באופן שמונע מהם זכאות להטבות שונות, היא מפלה ושרירותית בהשוואה ליישובים אחרים בסביבתם. כפי שיפורט להלן, החלטות הממשלה הרלוונטיות עודכנו במהלך השנים, אך טענותיהם העקרוניות של הצדדים נותרו על כנן, ובשלב זה הגיעה העת להכריע בהן. ייאמר כבר עתה: בסופה של התדיינות ממושכת מצאנו כי העותרים לא הניחו תשתית עובדתית לתמיכה בטענותיהם, וכי מטעם זה דין העתירה להידחות.

2. חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (להלן: חוק ההתייעלות הכלכלית או החוק) מעניק לממשלה סמכות לקבוע כי אזור או יישוב מסוים יוגדרו כבעלי עדיפות לאומית, וכן להחליט על מתן הטבות שונות לאזור או יישוב המוגדרים כך (ראו: סעיפים 151 (א) ו-152(א) לחוק ההתייעלות הכלכלית).

3. סעיף 151(ב) לחוק ההתייעלות הכלכלית מפרט את השיקולים שרשאית הממשלה לשקול לצורך קביעת יישוב או אזור מסוים כבעל עדיפות לאומית. אלה כוללים, בין היתר את ההיבטים הבאים: המצב הביטחוני באזור או ביישוב; חוסנו הכלכלי והחברתי של האזור או היישוב; מיקומו הגיאוגרפי; הצורך בצמצום פערים בין האזור או היישוב לבין אזורים או יישובים אחרים או בין קבוצות אוכלוסיה שונות. היישובים או האזורים המוגדרים כאזורי עדיפות לאומית נהנים מהטבות שונות, לרבות על דרך של מתן מענקים כספיים, הטבות לפעילות קיימת או לביצוע פעילות ייעודית (ראו: סעיף 152(ג) לחוק).

4. ככלל, לממשלה מוקנית סמכות לפעול ליישומו של החוק באמצעות שני כלים מרכזיים: הראשון – קביעת מפת אזורי עדיפות לאומית כלל-ארצית; השני – החלטת ממשלה ייעודית המגדירה אזור מסוים, יישוב מסוים או יישובים בעלי מאפיינים דומים כבעלי עדיפות לאומית.

5. מלכתחילה, העתירה תקפה את החלטות הממשלה שהתקבלו מכוח סעיף 151(ב) לחוק והיו בתוקף באותה עת: הראשונה – החלטת ממשלה מס' 3738 "הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית" (להלן: החלטה 3738); השנייה – החלטת ממשלה מס' 4302 "קביעת אזורי עדיפות לאומית לעניין מתן הטבות בתחום הבינוי והשיכון" (להלן: החלטה 4302). כבר בשלב זה יצוין כי החלטות הממשלה האמורות עודכנו במהלך השנים, אך עיקר ההיבטים שנטען לגביהם שהם מפלים – נותרו על כנם. להלן יובאו עיקריהן של החלטות אלה ככל שאלה נחוצים לדיון.

6. החלטה 3738 – החלטה זו אימצה שתי מפות מרכזיות: מפת הפריפריה הגיאוגרפית (המכונה בהחלטה "המפה הכללית") ומפת הפריפריה החברתית.

7. בהתאם להחלטה 3738 תכליותיה של מפת הפריפריה הגיאוגרפית הן: עידוד פריסת האוכלוסייה במדינת ישראל והגדלת האוכלוסייה באזורי העדיפות הלאומית; הגדלת הצמיחה הכלכלית וצמצום פערים בין אזורי העדיפות הלאומית לבין מחוז תל אביב; חיזוק החוסן האזרחי-ביטחוני של מדינת ישראל; וכן שיפור איכות החיים באזורי העדיפות הלאומית. ההחלטה אף קבעה תבחינים שונים שעמידה באחד מהם לפחות משמשת בסיס להיכללות במפה האמורה.

8. התבחין הראשון, שהוא הרלוונטי לענייננו, הוגדר כתבחין "נפות הפריפריה הגיאוגרפית" (להלן: התבחין הנפתי). לאמיתו של דבר, זהו התבחין שלו ההשלכה המשמעותית ביותר על מפת הפריפריה הגיאוגרפית (בהתאם לנתונים שמסרו המשיבים למעלה מ-90% מן היישובים שנכללים במפת הפריפריה הגיאוגרפית נכללים בה על בסיסו של תבחין זה). על-פי תבחין זה, יישובים השוכנים בנפות שסווגו כ"נפות הפריפריאליות ביותר" יכללו במפת הפריפריה הגיאוגרפית. במסגרת התבחין הנפתי מחושב ממוצע הפריפריאליות של הנפה כולה, באמצעות שקלול של נתוני "מדד הפריפריאליות" של כלל הרשויות המקומיות הנכללות בה. יצוין כי מדד הפריפריאליות מחושב על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על בסיסם של שני מרכיבים: נגישות ליישובים אחרים וקרבה למחוז תל-אביב. אם כן, הנפות הפריפריאליות ביותר הן הנפות שהמדד הפריפריאלי הממוצע של כלל היישובים המצויים בתחומן הוא הנמוך ביותר. עוד נקבע בהחלטה 3738 כי "יישובים שדירוגם הפריפריאלי נמוך מהרף העליון של הנפות הפריפריאליות ביותר" יעמדו בתבחין האמור, וזאת בכפוף לכך ש"נשמר הרצף הטריטוריאלי בינם לבין אחת מהנפות הפריפריאליות ביותר". במלים אחרות, התבחין קובע כי גם יישוב שאינו משתייך לאחת מהנפות הפריפריאליות ביותר, עשוי להיכלל במפת הפריפריה הגאוגרפית ככל שהוא מדורג נמוך במדד הפריפריאליות (באופן המתואר לעיל) וכן מצוי ברצף טריטוריאלי עם אחת הנפות הפריפריאליות ביותר.

9. להשלמת התמונה יפורטו כאן בקצרה אף התבחינים הנוספים שאליהם מתייחסת החלטה 3738. התבחין השני נסב על "יישובים מאוימים", המוגדרים בהחלטת הממשלה כיישובים המצויים ביהודה ושומרון, ומסווגים על-ידי מערכת הביטחון ברמות האיום הגבוהות ביותר (רמות איום 3-5). התבחין השלישי מתמקד ב"יישובים חדשים". אלה מוגדרים כיישובים שהוקמו במהלך תקופת תוקפה של החלטה זו וכן יישובים שבמועד קבלת החלטה 3738 טרם חלפו חמש שנים מהמועד בו אוכלסו או שטרם חלפה תקופה

של עשר שנים ממועד הקמתם – לפי המאוחר מבין השניים. התבחין הרביעי נוגע ל"יישובים צמודי גדר", המוגדרים כיישובים המצויים בקרבה של עד 2 ק"מ לגבולן של מדינות שאין להן הסכם שלום עם ישראל או בקרבת רצועת עזה. על כך יש להוסיף, כי יישובים המוגדרים כ"סמוכי גבול", כלומר כאלה שבתיהם נמצאים בקרבה של עד 9 ק"מ לגבול לבנון, או של עד 7 ק"מ מגבולות אחרים או מגדר המערכת סביב רצועת עזה נכללים במפת הפריפריה הגיאוגרפית.

10. כבר בשלב זה יצוין כי היישובים העותרים – אום אל-פחם, עארה-ערערה, כפר קרע, באקה אלגרביה, ג'ת, מועצה מקומית מעלה עירון, מועצה מקומית בסמ"ה, אום אלאקטף, מיסר ואלעריאן מצויים כולם בנפת חדרה (להלן: היישובים העותרים). ממוצע הפריפריאליות של נפה זו, המחושב כאמור על בסיס מדד הפריפריאליות של כלל היישובים המצויים בה, מלמד כי היא אינה אחת מן הנפות הפריפריאליות ביותר. משמעות הדבר היא שהיישובים בנפת חדרה – וממילא גם היישובים העותרים – אינם עומדים בתבחין הנפתי. כמו כן, היישובים העותרים אף אינם עומדים בקריטריונים שקובעים התבחינים האחרים בהחלטה 3738 בכל הנוגע למפת הפריפריה הגיאוגרפית. בהתאם לכך, היישובים העותרים אינם נכללים במפת הפריפריה הגיאוגרפית.

מפת הפריפריה החברתית

11. לצדה של מפת הפריפריה הגיאוגרפית החלטה 3738 עיגנה גם את מפת הפריפריה החברתית. על-פי האמור בהחלטה, מפת הפריפריה החברתית נועדה לקדם את התכליות של חיזוק אוכלוסיות חלשות, צמצום פערים חברתיים וכלכליים וחיזוק רמת השירותים לאוכלוסיות חלשות. בשונה ממפת הפריפריה הגיאוגרפית שכללה מספר תבחינים לצורך היכללות בה, מפת הפריפריה החברתית מבוססת על תבחין אחד בלבד. על מנת להיכלל בתבחין זה, על היישוב להיות בדירוג הנמוך מ-10 בהתאם למדד משולב, המחושב בהתאם לשקלול של ארבעה מרכיבים: המדד החברתי-כלכלי של היישוב; מדד הפריפריאליות של היישוב; מדד החוסן הפיננסי של הרשות המקומית; ונטל קליטת העלייה על הרשות המקומית. יובהר כי היישובים העותרים נכללים במפת הפריפריה החברתית.

12. החלטה 3738 אינה קובעת כשלעצמה אילו הטבות יינתנו לאזורים הנכללים באחת מן המפות הקבועות בה (מפת הפריפריה הגיאוגרפית או מפת הפריפריה החברתית). אולם, היא מגדירה את האזורים שביחס אליהם רשאים שרי הממשלה לקבוע

מתן הטבות שונות. בכלל זה ההחלטה מציינת, בהתייחס למפת הפריפריה הגיאוגרפית, את "תחום הדיור והפיתוח העירוני".

13. החלטה 4302 – החלטה זו קבעה אזורי עדיפות לאומית לצורך מתן הטבות בתחום הבינוי והשיכון. ההחלטה התבססה על החלטה 3738 במובן זה שכנקודת מוצא היא חלה על היישובים שנכללו במפת הפריפריה הגיאוגרפית בהתאם למתואר לעיל. כמו כן, החלטה 4302 קבעה תבחינים נוספים ביחס ליישובים שנכללו במפה האמורה, ואשר על בסיסם נקבעו בסופו של דבר היישובים הזכאים להטבות בתחום הבינוי והשיכון. במילים אחרות, יישובים שלא נכללו במפת הפריפריה הגיאוגרפית כלל לא היו יכולים לקבל הטבות בתחום הדיור והפיתוח מכוח החלטה 4302. בהתאם לכך, היישובים העותרים, אשר כאמור אינם נכללים במפת הפריפריה הגיאוגרפית, לא היו יכולים להיות זכאים להטבות בתחום הבינוי והשיכון. עם זאת, כבר עתה יצוין כי במהלך הדיון בעתירה עודכנו החלטות הממשלה הרלוונטיות, וכיום אף יישובים הנכללים במפת הפריפריה החברתית (ובהם היישובים העותרים) עשויים להיות זכאים להטבות בתחום הדיור והשיכון. בהתאם לכך, שלושה יישובים מתוך היישובים העותרים הפכו לזכאים להטבות אלה, הכול כפי שיפורט בהמשך. במובן זה, במישור המעשי העתירה התייתרה ביחס אליהם.

14. עוד יצוין כי ביחס ליישוב חריש, נקבעה החלטת עדיפות לאומית ספציפית (החלטה מס׳ 870 מיום 20.12.2015 (להלן: החלטה 870), אשר תוקף חלק מהוראותיה הוארך בהחלטה 512 מיום 8.11.2020 והוחלפה בהמשך בהחלטה 1357 מיום 10.4.2022). בהתאם להחלטה זו, היישוב מקבל הטבות בתחום הבינוי והשיכון הגם שאינו זכאי לכך בהתאם להחלטות שפורטו לעיל. עניינו של יישוב חריש נזכר כאן, בשל כך שחלק מן הטענות נסבו, בין היתר, על השוואה אליו.

טענות הצדדים

15. בפתח העתירה הובהר כי עניינה במפת הפריפריה הגיאוגרפית, וכן בהחלטה 4302 שקבעה בעת הגשת העתירה את רשימת היישובים הזכאים להטבות בתחום הבינוי והשיכון מתוך היישובים הנכללים במפת הפריפריה הגיאוגרפית. כן הודגש כי היישובים העותרים אמנם אינם כלולים במפת הפריפריה הגיאוגרפית, אך כן כלולים במפת הפריפריה החברתית. בעיקרו של דבר הוטעם כי יש להורות על כך שהיישובים העותרים

ייכללו במפת הפריפריה הגיאוגרפית, ובהתאם יהיו זכאים להטבות בתחום הבינוי והשיכון.

16. באופן יותר ספציפי, העותרים טענו כי התבחין הנפתי, אשר במסגרתו מחושב ממוצע הפריפריאליות של כלל הרשויות המקומיות הנכללות בכל נפה, מוביל לעיוות ברמה היישובית. זאת, בהתחשב בכך שגם נפה שממוצע הפריפריאליות שלה גבוה לכאורה עשויה לכלול יישובים חלשים מאד מבחינת מדד הפריפריאליות שלהם בנבדל מסביבתם, או מבחינת דירוגם החברתי-כלכלי. בהקשר זה הדגישו העותרים כי יישוביהם, המצויים בדירוג נמוך במדד הפריפריאליות ואף בדירוג חברתי-כלכלי נמוך, אינם זכאים להטבות בתחום הבינוי והשיכון אך בשל העובדה שהם משויכים לנפת חדרה, אשר אינה אחת מן הנפות הפריפריאליות ביותר. בהקשר זה טענו העותרים כי יישוביהם "הוצאו מאזורי העדיפות הלאומית אך בשל שיוכם המנהלי לנפת חדרה – שיוך שאין בין תכליותיו לבין תכליות החוק ולא כלום" (פסקה 28 לעתירה).

17. באשר ליתר התבחינים שקובעת החלטה 3738 בכל הנוגע למפת הפריפריה הגיאוגרפית (כאמור – יישובים סמוכי גבול, יישובים מאוימים, יישובים חדשים ויישובים צמודי גדר) טענו העותרים כי מדובר למעשה ברשימת "חריגים" ארוכה שקבעה הממשלה לתבחין הנפתי. בנוסף, צוין כי היישוב חריש הוכנס למפת אזורי העדיפות הלאומית בהחלטת ממשלה פרטנית (החלטה 870). עוד צוין כי בהתאם להחלטה 3738 גם ישובים שנמצאים ב"רצף טריטוריאלי" עם אחת מהנפות הפריפריאליות ביותר, ואשר מדורגים בעצמם מתחת לרף העליון של הנפות הפריפריאליות ביותר (3.8) נכללים במפת הפריפריה הגיאוגרפית. חריגים מרובים אלו, כך נטען, נותנים בפועל מענה ליישובים מוחלשים רבים אחרים, לרבות כאלה המצויים בקרבה גיאוגרפית ליישובים העותרים, בעוד האחרונים נותרים ללא כל מענה. לשיטת העותרים, התוצאה היא שהיישובים מושא העתירה הם החריג הלכה למעשה, מכיוון שרק כלפיהם הוחל התבחין הנפתי כתנאי סף (פסקה 9 לכתב העתירה). על כן, בסיכומו של דבר נטען כי החלטות הממשלה הן מפלות ושרירותיות, וכי יש להורות על ביטולן.

18. מנגד, בתגובתם המקדמית מיום 21.12.2020 טענו המשיבים, בעיקרו של דבר, כי דין העתירה להידחות. לגישתם, לא נפל פגם בהחלטות הממשלה מושא העתירה, אשר קבעו את רשימת היישובים שיהוו אזורי עדיפות לאומית על בסיס תבחינים ענייניים וסבירים. כן נטען כי המדיניות הממשלתית בכל הנוגע לאזורי עדיפות לאומית נקבעת

בהתאם לשיקולים המנויים בחוק, אשר הופעלו, לגישתם של המשיבים, באופן ענייני וסביר.

19. בכל הנוגע לתבחין הנפתי נטען כי הבחירה בו משקפת עקרונות של רציפות טריטוריאלית במטרה לקדם גישה שוויונית כלפי יישובים שכנים בתוך אותה נפה, וכן על מנת לאפשר פיתוח אזורי בראיה כלכלית כוללת נכונה. בהקשר זה הודגש כי האפשרויות הנוגעות לפיתוחו של יישוב ולצמצום הפערים בשירותים ובאפשרויות העומדים לרשות תושביו נגזרות לא רק מהיישוב עצמו, אלא גם מטבעת היישובים המקיפים אותו והמשאבים האזוריים המשותפים העומדים לרשות היישובים באזור. עוד צוין כי ראיה מרחבית מהווה בסיס לפיתוחם של איזורים פריפריאליים, ומקטינה את הפוטנציאל לקיומו של מאבק בין יישובים על משאבים. המשיבים הוסיפו וטענו כי אף בחינה תוצאתית של היישובים הנכללים במפת הפריפריה הגיאוגרפית מעלה כי מדובר בתבחינים שוויוניים. בהקשר זה הדגישו המשיבים כי הנפות הפריפריאליות ביותר שנכללו במפה הכללית בהתאם לתבחין הנפתי הן נפות גולן, צפת, באר שבע, כנרת, עכו ויזרעאל אשר ממוצע הפריפיאליות שלהן נע בין 2.03 (נפת גולן) ל-3.8 (נפת יזרעאל). לעומת זאת, היישובים העותרים הם כולם באשכול פריפריאליות 5, כך שגם אם היו נבחנים באופן פרטני ממוצע הפריפריאליות שלהם היה גבוה מזה של הנפות הפריפריאליות ביותר.

הדיון בעתירה

20. ביום 19.4.2021 התקיים דיון בעתירה (בהרכב שכלל את הנשיאה א' חיות והשופטים נ' הנדל ו-י' וילנר). ביום 22.4.2021 ניתן צו על תנאי אשר הורה למשיבים לנמק:

> "1. מדוע לא יבוטל תבחין 'נפות הפריפריה הגיאוגרפית' לקביעת המפה הכללית (מפת הפריפריה הגיאוגרפית – ד' ב' א') של אזורי העדיפות הלאומית, כפי שאומץ בהחלטה 3738 ...
> 2. מדוע לא ייכללו היישובים אום אל-פחם, עארה-ערערה, כפר קרע, באקה אלגרביה, ג'ת, יישובי מועצה מקומית מעלה עירון, יישובי מועצה מקומית בסמ"ה, אום אלקטף, מיסר ואלעריאן [במפת הפריפריה הגיאוגרפית] שנקבעה בהחלטה 3738, ומדוע לא יזכו יישובים אלה בהטבות שניתנו מכוחה, במסגרת החלטה 4302... ורשימת ההטבות של משיבה 3 (רשות מקרקעי ישראל)".

21. בכתב התשובה מטעם המשיבים, אשר הוגש ביום 13.6.2021, צוין, בין היתר, כי בחוק ההתייעלות הכלכלית אין הגדרה למונח "אזור". על כן, כך הוסבר, המשיבים ראו לנכון להסתמך על החלוקה המוכרת שנעשה בה שימוש בהקשרים אחרים – החלוקה לנפות של משרד הפנים. עוד צוין כי החוק אמנם אינו מחייב שימוש בחלוקה נפתית, אך לגישתם "קיים הגיון רב בשימוש בחלוקה זו, שכן מדובר בחלוקה קיימת, אשר ברור שגבולותיה אינם נקבעים 'משיקולי נוחות' לצורך החלטת עדיפות לאומית" (סעיף 46 לכתב התשובה). כן נטען כי החלוקה הנפתית משמשת את משרדי הממשלה באופן קבוע, וכי שימוש בה מקדם ערכים של יעילות, תאימות תפעולית בין משרדית ועוד. המשיבים הדגישו כי בהתאם להחלטת ממשלה 3738 מפת הפריפריה הגיאוגרפית מבוססת על שיקול הפריפריאליות כשיקול המרכזי, וכי יש היגיון בכך שהמונח פריפריה יוגדר על בסיס ראיה אזורית, לצד תבחינים נוספים שעניינם יישובים סמוכי גבול, יישובים מאוימים ויישובים חדשים.

התפתחויות מאוחרות בהחלטות הממשלה

22. כאמור לעיל, מאז הוגשה העתירה ועד היום חלו התפתחויות שונות בהחלטות הממשלה הרלוונטיות. מבלי לפרט יצוין כי החלטה 3738 הוחלפה תחילה בהחלטה 1371, וביום 10.9.2023 זו הוחלפה בהחלטת ממשלה 919. יצוין כי הן החלטה 1371 והן החלטה 919 (אשר עודנה בתוקף) דומות מהבחינה העקרונית להחלטה 3738 שנתקפה לכתחילה בעתירה. בפרט, שתיהן כוללות את התבחין הנפתי.

23. עוד חשוב לציין כי החלטה 4302 שעניינה מתן הטבות בתחום הבינוי והשיכון הוחלפה ביום 21.5.2023 בהחלטת ממשלה 561. בהקשר זה חלה התפתחות מסוימת. בעוד שבהתאם להחלטה 4302 שנתקפה בעתירה רק יישובים שנכללו במפת הפריפריה הגיאוגרפית היו יכולים להיות זכאים להטבות בתחום הבינוי והשיכון (כפי שתואר לעיל), במסגרת החלטה 561 נקבע לראשונה כי גם יישובים שנכללים במפת הפריפריה החברתית עשויים להיות זכאים להטבות אלה. בעקבות שינוי זה נוספו לרשימת היישובים הזכאים להטבות בתחום הבינוי והשיכון חמישה יישובים, ובהם שלושה מהיישובים הנכללים בעתירה – העיר אום אל-פחם, מועצה מקומית בסמ"ה ומועצה מקומית מעלה עירון. בהמשך לכך, ביום 16.11.2023 התקבלה החלטה 1069 אשר באה תחת החלטה 561 אך לא שינתה מרשימת היישובים שנכללו במפת ההטבות בתחום הבינוי והשיכון, ובתוך כך אף ביחס ליישובים הנכללים בעתירה. החלטה זו היא

ההחלטה העדכנית נכון להיום (החלטה 919 ו-החלטה 1069 יכונו יחד: ההחלטות העדכניות).

24. על כן, בהתאם להחלטות העדכניות, ביחס לשלושה מן היישובים העותרים (אום אל פחם, מועצה מקומית בסמ"ה ומועצה מקומית מעלה עירון) חלו שינויים מאז הגשת העתירה, כך שהם זכאים עתה להטבות בתחום הבינוי והשיכון מכוח השתייכותם למפת הפריפריה החברתית. כמו כן, בשים לב להתפתחויות האמורות, קיימת אפשרות שבהמשך גם יישובים עותרים נוספים יהיו זכאים להטבות בתחום הבינוי והשיכון, בשונה מהמצב ששרר בעת הגשת העתירה.

25. ביום 15.7.2024 התקיים דיון בהתנגדות לצו על תנאי (בפני ההרכב הנוכחי). בא-כוח המדינה טען, בעיקרו של דבר, כי דין העתירה להידחות ולחלופין להימחק בשים לב לשינוי הנסיבות העובדתי שחל עם אישורן של ההחלטות העדכניות. מנגד, באת-כוח העותרים הדגישה כי התבחין הנפתי נותר על כנו, ושבה על טענותיהם העקרוניות של העותרים בעניין זה. כמו כן, באת-כוח העותרים הגישה בדיון מפה שהוצגה כמפה הכוללת את היישובים מושא העתירה לצדם של מספר יישובים אחרים שדירוגם החברתי-כלכלי זהה או אף גבוה יותר ונכללו במפת אזורי העדיפות הלאומית. ייאמר כבר עתה, וכפי שיפורט בהמשך, הצגה זו של הדברים לא שיקפה באופן מדויק את ההחלטות ביחס ליישובים אלה, ובפרט לא כללה הבחנה בין יישובים שהוכרו כאזורי עדיפות לאומית על בסיס מפת הפריפריה הגיאוגרפית לבין יישובים שהוכרו על בסיס מפת הפריפריה החברתית.

26. בתום הדיון הורינו למשיבים להגיש הודעת עדכון נוספת מטעמם אשר תתייחס להבחנה הרלוונטית בין היישובים העותרים (שבאותה עת העתירה הייתה עדיין רלוונטית לגביהם) לבין יישובים הסמוכים אליהם שהוגדרו על ידי העותרים כ"אזורי עדיפות לאומית".

27. בהתאם לכך, ביום 6.11.2024 הוגשה הודעה מעדכנת נוספת מטעם המשיבים שבה נטען כי המפה שהגישו העותרים בדיון מציגה תמונה חלקית בלבד. המשיבים הבהירו כי מפת אזורי העדיפות הלאומית היא התולדה של מספר מפות נפרדות, ובהן מפת הפריפריה הגיאוגרפית ומפת הפריפריה החברתית. בהקשר זה הוטעם כי במפה שהוגשה מטעמם של העותרים בדיון, היישובים העותרים מוצגים כמי שאינם מוגדרים כאזור עדיפות לאומית, על אף שהם כן נכללים במפת הפריפריה החברתית, ולכן באופן

עקרוני עשויים להיות זכאים להטבות בתחום הבינוי והשיכון. עוד נטען כי המפה שהוצגה בדיון אינה מתייחסת ליישובים רבים אחרים בנפת חדרה שאף הם אינם נכללים במפת הפריפריה הגיאוגרפית, ובפרט יישובים כאמור אשר סמוכים ליישובים העותרים. כך למשל, נטען כי מהמפה שהציגו העותרים הושמטו יישובים כדוגמת גבעת נילי, עין עירון ורגבים – אשר מצויים בסמוך ליישובים העותרים ואינם נכללים במפת אזורי עדיפות לאומית – לא במפת הפריפריה הגיאוגרפית ולא במפת הפריפריה החברתית.

28. מנגד, בתגובתם מיום 24.11.2024 להודעת העדכון טענו העותרים כי יש להורות על הפיכת הצו על-תנאי למוחלט. העותרים הדגישו כי תבחין נפות הפריפריה הגיאוגרפית כלל לא השתנה, וכי בהתאם לכך לא חלו שינויים בסיווגם של היישובים שנכללו בעתירה לכתחילה, במובן זה שהם עדיין אינם נכללים במפת הפריפריה הגיאוגרפית. כן נטען כי בכל הנוגע לזכאות להטבות בתחום הבינוי והשיכון רק שלושה יישובים מבין היישובים מושא העתירה זכאים להטבות אלו. העותרים שבו והדגישו כי לגישתם מצב הדברים הנוכחי מביא להפליה תוצאתית. כך למשל, העותרים מצביעים על העובדה שיישוביהם אינם מקבלים הטבות בעוד שישובים אחרים שסמוכים אליהם מקבלים, על אף שדירוגם החברתי-כלכלי הוא גבוה יותר (ובהקשר זה משווים עצמם ליישוב חריש, וכן לשמונה יישובים נוספים שרובם ככולם אינם משתייכים לנפת חדרה, אך מפאת השתייכותם לנפות הפריפריאליות ביותר הם זכאים להטבות ובהם: עפולה, יקנעם המושבה, אליקים, גבעת עוז, מדרך עוז, הזורע ועין השופט. הדוגמה היחידה ליישוב בנפת חדרה שהובאה על ידי העותרים היא זו של היישוב מצפה אילן, שאליה נתייחס בהמשך).

29. ביום 9.2.2025 הורינו למשיבים להגיש רשימה של כלל היישובים בנפת חדרה, תוך התייחסות ספציפית לכל אחד מהם שתבהיר – האם הוא מוגדר כנכלל באזור עדיפות לאומית ומכוח איזו החלטת ממשלה. זאת, על מנת שתונח בפני בית המשפט התמונה העובדתית המלאה. ביום 4.3.2025 הוגשו הנתונים האמורים, מהם עולה כי מתוך 69 יישובים הנכללים בנפת חדרה, 67 יישובים אינם נכללים במפת הפריפריה הגיאוגרפית בהתאם להחלטה 919 ולתבחין הנפתי, בדומה לעשרת היישובים העותרים. במלים אחרות, הובהר כי רובם המוחלט של היישובים בנפת חדרה הם במצב דומה לזה של היישובים העותרים במובן זה שהם אינם נכללים במפת הפריפריה הגיאוגרפית בשל השתייכותם לנפת חדרה, אשר באופן ממוצע אינה נחשבת לאחת מן הנפות הפריפריאליות ביותר. שני יישובים בלבד בנפה זו מהווים חריג לכלל שקובע התבחין הנפתי – מי עמי, יישוב המצוי מדרום לאום אל-פחם ובו 395 תושבים נכון לשנת 2023,

ומצפה אילן, יישוב בפאתי חריש שמנה 875 תושבים נכון לשנת 2023. עוד יצוין כי שני היישובים האמורים נכללים במפת הפריפריה הגיאוגרפית מכוח התבחין שעניינו "יישובים מאוימים", וכי מדובר ביישובים קטנים הכוללים יחדיו כ-1270 תושבים נכון לשנת 2023, מספר מועט של תושבים ביחס לנפת חדרה הכוללת למעלה מחצי מיליון תושבים.

30. ביום 6.4.2025 הורינו לעותרים להתייחס לנתונים שמסרו המשיבים ולהבהיר את טענתם ביחס להפליה התוצאתית . בתגובתם מיום 27.4.2025 שבו העותרים וטענו כי ההפליה נובעת לגישתם מהבחנה לא ענייניתת בין היישובים העותרים לבין יישובים סמוכים להם לצורך מתן הטבות מטעם משרד הבינוי והשיכון. כמו כן, העותרים שבו וטענו כי התבחין הנפתי חל למעשה כתנאי סף רק ביחס אליהם.

דיון והכרעה

31. לאחר ששמענו את טענות הצדדים ובחנו את הנתונים שהונחו בפנינו, לא ראינו מוצא מן המסקנה כי דין העתירה להידחות, מן הטעם שהעותרים לא הניחו בסיס עובדתי מספק לטענותיהם.

32. בפתח הדברים נציין כי בשים לב לטענות העקרוניות שהועלו, עשינו מאמץ לקבל השלמות עובדתיות שנדרשו ולא נעתרנו לעמדה הבסיסית של המשיבים שביקשו להורות על מחיקת העתירה על רקע השינויים שחלו מאז הגשתה בלבד. סברנו ששינויים אלה לא השליכו על הפן העקרוני שהיה גלום בעתירה. כך, בכל הנוגע לראש הראשון של הצו על תנאי שעניינו השימוש בתבחין הנפתי, והגם שהחלטה 3738 הוחלפה למעשה בהחלטה 919, תבחין זה נותר בתוקף. על כן, מבחינה מהותית החלטת הממשלה העדכנית דומה להחלטת הממשלה שנתקפה בעתירה לכתחילה. ביחס לראש השני של הצו על תנאי, שנסב על הכללתם של היישובים העותרים בזכאות להטבות בתחום הבינוי והשיכון מכוח החלטה 4302, מכיוון שההתפתחות האמורה נגעה רק לשלושה מבין היישובים העותרים, סברנו שגם במישור זה יש לברר את העתירה והטענות המועלות בה לגופן. דא עקא, בסופו של דבר, כפי שנסביר להלן, לא עלה בידי העותרים להראות שההחלטות מבוססות על קריטריונים שרירותיים או מובילות להפליה תוצאתית של היישובים העותרים.

33. כפי שהובהר פעמים רבות מספור בפסיקתו של בית משפט זה, ואין צורך להאריך בדברים ביחס לכך – עקרון השוויון הוא אחד מן העקרונות הבסיסיים ביותר של מדינת ישראל. הזכות לשוויון היא מהחשובות שבזכויות האדם, והיא מאבני היסוד של המשטר החוקתי הישראלי (ראו: בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני ערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד סא(1) 1 (2006) (להלן: עניין ועדת המעקב); בג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר, פ"ד כג(1) 693, 698 (1969). כמו כן, ההפליה היא אחת מן הפגיעות החמורות שיתכנו באדם ובזכויותיו. היא עשויה להוביל להשפלה ולפגיעה בכבוד האדם (ראו: בג"ץ 4541/94 מילר נ' שר הביטחון, פ"ד מט(4) 94, 132 (1995)).

34. השאלה העומדת לפתחנו היא האם החלטות הממשלה העדכניות בדבר אזורי עדיפות לאומית ומתן הטבות בתחום הבינוי והשיכון, ובפרט התבחין הנפתי הקבוע בהן, הן מפלות או מבוססות על קריטריונים שרירותיים. לאחר שנדרשנו לטענות הצדדים, בעל-פה ובכתב, וכן בנתונים המקיפים שמסרו המשיבים ביחס לנפת חדרה, שוכנענו כי אין זה המצב.

35. מן החומר שהובא בפנינו לא עולה כל אינדיקציה לכך שהבחירה בקריטריון הנפתי נועדה להפלות בין יישובים יהודיים לערביים (ראו והשוו: עניין ועדת המעקב העליונה, בעמ' 17-18). לאמיתו של דבר, הונח בסיס לכך שהשיקולים שביסוד מהלך זה היו שיקולי נוחות ומינהל תקין, אשר ברגיל הם שיקולים רלוונטיים, לצד שיקולים ענייניים נוספים. כך, המשיבים הסבירו כי החלוקה הנפתית משמשת את משרדי הממשלה באופן קבוע, וכי השימוש בחלוקה זו מקדם ערכים של יעילות, תאימות תפעולית בין משרדית ועוד. כמו כן, הובהר כי השימוש בחלוקה נפתית הוא הגיוני מן ההיבט של מדיניות ממשלתית שעניינה קידום של אזור מסוים, בעל רצף טריטוריאלי, להבדיל מקידום של יישובים ספציפיים המצויים באזורים שונים. כל אלו הם שיקולים רלוונטיים ולגיטימיים. אכן, השימוש בתבחין הנפתי יכול ליצור מצב שבו יישובים חלשים המצויים בנפה חזקה יותר בממוצע, לא ייכללו במפת הפריפריה הגיאוגרפית. אולם, בשים לב לשיקולים העומדים ביסודה של הבחירה לעשות שימוש בתבחין זה, לא מצאנו כי עצם השימוש בו הוא שרירותי או מפלה.

36. כפי שפורט לעיל, סעיף 151(ב) לחוק ההתייעלות הכלכלית קובע את השיקולים שרשאית הממשלה לשקול לצורך קביעת יישוב או אזור מסוים כאזור עדיפות לאומית. בין שיקולים אלה הסעיף מציין במפורש כי הממשלה רשאית לשקול את מיקומו הגיאוגרפי והצורך בצמצום פערים בין האזור או היישוב לבין אזורים או יישובים אחרים

או בין קבוצות אוכלוסיה שונות. כמו כן, סעיף החוק המסמיך אינו מתייחס רק ליישובים, אלא גם לאזורים, והדבר מעיד כי הממשלה רשאית לשקול להתייחס גם לאזורים כיחידה הרלוונטית להענקת זכאות של עדיפות לאומית. מקובלת עלינו עמדתם של המשיבים בהקשר זה לפיה השימוש בתבחין הנפתי נועד לקדם עקרונות של רציפות טריטוריאלית במטרה להביא ליחס שוויוני כלפי יישובים שכנים, וכן על מנת לאפשר פיתוח אזורי בראיה כלכלית כוללת נכונה.

37. על כך יש להוסיף כי התבחין הנפתי אינו תבחין בלעדי, ולצדו קיימים תבחינים נוספים המאפשרים ליישוב להיכלל במפת הפריפריה הגיאוגרפית. כמו כן, בכל הנוגע להטבות בתחום הבינוי והשיכון בהתאם להחלטות העדכניות, כיום אף יישובים שנכללים במפת הפריפריה החברתית עשויים להיות זכאים להטבות אלה. בכך יש כדי לתת מענה למצב שבו יישובים חלשים המצויים בנפה – שהיא באופן ממוצע – חזקה יותר, לא יכללו במפת הפריפריה הגיאוגרפית.

38. מבלי לגרוע מכך, יש מקום לבחון בנפרד, האם השימוש בתבחין הנפתי, הסביר כשלעצמו, מוביל להפליה תוצאתית של היישובים העותרים גם מבלי שקיימים מניע או כוונה לעשות כן. בהקשר זה טענו העותרים כי התבחינים הנוספים שקבעה החלטה 3738 (כיום החלטה 919) בכל הנוגע למפת הפריפריה הגיאוגרפית (כאמור – יישובים סמוכי גבול, יישובים מאוימים, יישובים חדשים ויישובים צמודי גדר) מהווים למעשה רשימת "חריגים" ארוכה שקבעה הממשלה לתבחין הנפתי. על-פי הנטען, אלה נותנים בפועל מענה ליישובים מוחלשים רבים אחרים, ובפרט יישובים המצויים בקרבה גיאוגרפית ליישובים העותרים, בעוד אלה נותרים ללא כל מענה. זוהי טענה שיש חשיבות לבחינתה, הן בהיבט הפנים-נפתי (בתוך נפת חדרה) והן בהיבט של השוואה בין נפות שונות. אולם, כך או כך – לאמיתו של דבר לא הונחה לטענה זו תשתית עובדתית של ממש.

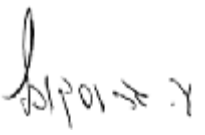
39. אדרבה, מהנתונים שמסרו המשיבים במהלך בירור העתירה עולה כי מתוך 69 היישובים בנפת חדרה, שני יישובים בלבד נכללים במפת הפריפריה הגיאוגרפית, ו-67 יישובים אינם נכללים בה. במובן זה טענתם של העותרים לפיה בשים לב לרשימת החריגים הארוכה "קשה להבחין מהי הנורמה הכללית שחלה כקריטריון דומיננטי לצורך סיווג יישובים כיישובי עדיפות לאומית" – אינה נתמכת בנתונים עצמם. בעוד שלשיטת העותרים היישובים מושא העתירה הם החריג, מכיוון שלכאורה רק כלפיהם הוחל התבחין הנפתי כתנאי סף, מן הנתונים שמסרו המשיבים עולה תמונה שונה. הלכה למעשה, מרבית היישובים בנפת חדרה אינם חלק ממפת הפריפריה הגיאוגרפית,

והיישובים העותרים כלל אינם חריגים בעניין זה. מבין הנתונים שהוצגו נביא מספר דוגמאות לגבי השנים 2021 ו-2023 בכל הנוגע לסיווג לאשכולות חברתיים ולאוכלוסייה בהתאמה (העתירה הוגשה כזכור בשנת 2020). כך למשל, העיר אור עקיבא שהאשכול החברתי-כלכלי שאליו היא משתייכת (נכון לשנת 2021) הוא 5 לא נכללה במפת הפריפריה הגיאוגרפית. כמו כן, המועצה המקומית ג׳סר א-זרקא שנכון לשנת 2021 השתייכה לאשכול חברתי-כלכלי 2 לא נכללה אף היא במפת הפריפריה הגיאוגרפית. בהקשר זה יובהר כי האשכול החברתי-כלכלי שאליו משתייכים היישובים העותרים (נכון לשנת 2021) הוא בין 2 ל-5. על כן, מהנתונים עולה כי בנפת חדרה ישנם יישובים רבים נוספים שהמדד החברתי-כלכלי שלהם נמוך, ואף הם – בדומה ליישובים העותרים – אינם נכללים במפת הפריפריה הגיאוגרפית, אלא במפת הפריפריה החברתית. בהתאם לכך, לא עלה בידם של העותרים להראות כי בחינה תוצאתית של היישובים הנכללים במפת הפריפריה הגיאוגרפית מעלה כי מדובר בתבחינים שאינם שוויוניים. במובן זה, העותרים לא הצביעו על הפליה תוצאתית בתוך נפת חדרה.

40. העותרים אף לא הרימו את הנטל להצביע על הפליה תוצאתית כאשר בוחנים את הדברים ביחס לנפות אחרות, ובפרט ביחס לנפת יזרעאל. כזכור, הטענה להפליה תוצאתית התבססה על השוואה בין היישובים העותרים ליישובים אחרים המצויים בקרבה גיאוגרפית אליהם, ובכלל זה יישובים הממוקמים בנפת יזרעאל. דא עקא, הנתונים שהציגו העותרים היו חלקיים ולא הוכיחו את טענתם – וזאת לנוכח השוני בממוצע הפריפריאליות שבין נפת חדרה (4.84) לבין נפת יזרעאל (3.8). כך, המפה שהוגשה על-ידי העותרים הייתה חלקית וערכה השוואה בין מספר יישובים חלשים הממוקמים בנפת חדרה (כדוגמת היישובים העותרים) שהיא באופן ממוצע נפה חזקה יותר, לבין מספר יישובים, שחלקם חזקים יותר, הממוקמים בנפת יזרעאל שהיא באופן ממוצע נפה חלשה יותר. במלים אחרות, עמדת העותרים התבססה על השוואה נקודתית בין מספר יישובים. הנתונים לא הצביעו על הפליה שיטתית, מכוונת או תוצאתית, בכל הנוגע לקביעת עדיפות לאומית נגד היישובים העותרים.

41. אשר על כן, בנסיבות שבהן הטענות העקרוניות לא גובו בתשתית עובדתית מתאימה, מסקנתנו היא שיש לבטל את הצו על-תנאי ולדחות את העתירה. בנסיבות העניין, ובשים לב לשינויים שחלו בהחלטות הממשלה הרלוונטיות במהלך הדיון בעתירה, אין צו להוצאות.

ניתן היום, כ״ו סיוון תשפ״ה (22 יוני 2025).



עופר גרוסקופף שופט	יעל וילנר שופטת	דפנה ברק-ארז שופטת