

9 בפברואר 2026

לכבוד

מר חנוך מליבצקי, יו"ר

הכנסת

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית - תיקון לחוק מס רכוש – עמדת האגודה לזכויות האזרח

סימוכין: מכתבנו לשר האוצר מיום 4.12.2025

במסגרת הצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2026), התשפ"ו-2026 (להלן: **הצעת החוק** או **החוק המוצע**), מוצע לתקן את חוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א-1961 (להלן: **חוק מס רכוש**), כך שיוטל מס רכוש על קרקע פנויה לבנייה בשיעור של עד 1.5% משווייה, וכן על קרקע חקלאית שלא ממצה את פוטנציאל הרווח שלה.

החוק המוצע, אשר מוצג כניטרלי, למעשה יוטל באופן כמעט מוחלט על הציבור הערבי, ציבור מוחלש, באופן שיעמיק את הפערים בין יהודים לערבים ופגע באופן לא מידתי בזכות החוקתית לשוויון. משכך, האגודה לזכויות האזרח מתנגדת לקידום הצעת חוק זה.

להלן עמדתנו:

1. מס רכוש הוא מס שנהוג היה להטילו בארץ על בעלי קניין וקרקעות עוד מימי האימפריה העות'מנית והמנדט הבריטי. לאחר מכן המס עוגן ואומץ לחקיקה ישראלית בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, תשכ"א-1961. בבסיס הטלת המס על עצם הבעלות בקרקע עמדה התפיסה, שהייתה רווחת אז ואיננה עוד, לפיה קרקע בהכרח מצמיחה הכנסה (נטע זיו "מיסוי המיעוט – המאבק לביטול מס רכוש כהכרה בשונות התרבותית של פלסטינים בישראל" **עיוני משפט** כו(1) 197, 204 ואילך (2002)).

2. בשנת 1981 נעשתה רפורמה שהחריגה קרקעות רבות מתשלום המס, אך הותירה אותו על כנו ביחס לקרקעות "פנויות" (לפי ההגדרה בחוק אז, המשמעות היא קרקע שרק 30% או פחות ממנה בנויים). מטרת הרפורמה הייתה, בין יתר הדברים, עידוד בנייה באותן קרקעות "פנויות". אלא שמסיבות שיפורטו להלן, בכל הנוגע לאוכלוסייה הערבית בישראל, לא רק שלא ניתן היה להגשים את המטרה, אלא שהדבר הוביל לפגיעה קשה בה באופן לא פרופורציונלי לעומת שאר האוכלוסייה (שם, 202, 208-210).

3. ישנם מספר גורמים לכך שהמדיניות אז לא התאימה למאפיינים החברתיים, ההיסטוריים והפוליטיים של החברה הערבית. מטרת המדיניות הייתה עידוד בנייה ו"שחרור" של קרקעות פנויות. מטרה זו לא הולמת את שוק הנדל"ן בחברה הערבית, שלא מתאפיין במסחר של אדמות בשוק חופשי לעומת זה בחברה היהודית, מסיבות שונות: מחסור בקרקע לבנייה לאור הפקעת שיעור גדול מהקרקעות, כך שערבים מחזיקים רק ב-3.5% מהקרקע הפרטית במדינה; שמירת הזיקה המשפחתית לקרקע ושימורה לדורות הבאים; מחסור בתוכניות מתאר ליישובים

ערביים וגבולות מוניציפליים של ישובים ערביים שלא תואמים את קצב גידול האוכלוסייה (שם, 221-222); קרקע שבבעלות משותפת עקב ירושה ועוד.

4. בשל המציאות הלא שוויונית והפגיעה הקשה, החל מאבק ציבורי לביטול מס הרכוש, אשר הוביל בשנת 1996 למינוי הוועדה הציבורית לבחינת מס רכוש בראשות יורם גבאי (להלן: **ועדת גבאי**). הוועדה נתנה המלצותיה כשנה לאחר מכן ("דין וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת מס רכוש" (1997) (להלן: **דו"ח גבאי**)). ועדת גבאי המליצה לבטל את מס הרכוש, ואף התייחסה ישירות לפגיעה הייחודית של המס בבעלי הקרקעות הערבים כחלק מהסיבות להמלצותיה. המחוקק אימץ את המלצת הוועדה במסגרת חוק מס שבח (תיקון מס' 45), תשנ"ט-1999 (שם, 209, 235).

5. כעת, מוצע כי לצורך שיקום המצב הכלכלי במדינה לאחר המלחמה, ישובו להטיל מס רכוש על קרקעות פנויות בשיעור של עד 1.5%. בדברי ההסבר אמנם ישנה התייחסות לביטול המס בעבר, בעקבות מסקנות ועדת גבאי, אך התייחסות זו מוגבלת לקשיים הטכניים שעליהם הצביעה הוועדה. התייחסות לקשיים המבניים ביחס לחברה הערבית – אין. כאילו לא די בכך שהושמטה כל התייחסות לחלק זה של מסקנות ועדת גבאי, אלא שבהמשך דברי הסבר נכתב כי "גביית מס רכוש נחשבת ניטרלית ביחס לגביית מסים אחרים". כאמור, לא כך הדבר.

6. אם כן, אם בעבר ניתן היה לטעון כי הטלת מס רכוש על קרקעות פנויות היא ניטרלית, ואין בה כדי לפגוע בבעלי קרקעות ערביים, כיום לא ניתן לטעון כך עוד. זאת, לאור השיח הציבורי שהוביל למינוי ועדת גבאי, המלצותיה של הוועדה ואימוצן על ידי המחוקק. הפגיעה ידועה, ואף שגם היום לשון הצעת החוק היא ניטרלית ואין בה כדי לרמוז על כוונת הפליה, ההשמטה הבוטה מעידה לכל הפחות על עיוורון מכוון לקשיים שעודם קיימים במדיניות שמוצע כעת להחיות. הדבר מהווה פגיעה חמורה בזכותם של ערבים לשוויון ולקניין.

7. חברות שמחירות קרקע מהמדינה ולא בונות עליה לא יישאו בנטל, משום שהוצאותיהן עבור תשלום מס רכוש הן הוצאות מוכרות לצורכי מס. לעומתם, האוכלוסייה הערבית תהיה הנפגעת הישירה מאותו מס ותישא בנטל לבדה. בעלי קרקעות בחברה הערבית עלולים למצוא עצמם נדרשים לשלם מס – משום שאין להם אפשרות מעשית לבנות על הקרקע. כך למשל, ייתכן מצב שבו קרקע מוגדרת כמיועדת לבנייה, אך לא בהכרח ניתן לקבל עבודה היתר לבנייה, היות שטרם עברה הליך של איחוד וחלוקה. ייתכן גם מצב שבו הקרקע עברה הליך של איחוד וחלוקה, אך טרם נבנו תשתיות שיאפשרו לבעלים לבנות עליה. נוסף על קשיים אלה, ישנו גם קושי לקבל משכנתא בחברה הערבית, ולכן רבים מתקשים למצוא מימון לבנייה. בנוסף, ייתכן מצב שבו אדם שברשותו קרקע לבנייה אינו בעל יכולת כלכלית לבנות עליה, ובשל מס הרכוש הוא יאלץ לפנות לקבל הלוואות או אף יסתבך כלכלית לצורך מימון בנייה. לחלופין, הוא יאלץ למכור את הקרקע ולהישאר חסר דיור, ללא יכולת לגור או לבנות ביישוב שלו.

8. בנוסף, מוצע להטיל מס רכוש על קרקע בייעוד חקלאי ששוויה גדול מההכנסה מחקלאות שהיא מניבה. הצעה זו תפגע בראש ובראשונה בחקלאים, מגזר שגם כך נאבק בעור שינוי שלא לגווה. הטלת מס על קרקעות בייעוד חקלאי אשר הכנסתן מחקלאות אינה מניבה כפי שהיתה יכולה להניב לו היתה משמשת לבניה איננה אלא תמריץ לחקלאים המחזיקים אדמות בקרבה ליישובים חזקים במרכז הארץ לשנות את ייעוד הקרקע ולמוכרה.

9. מדובר על פגיעה קשה בחקלאים. כן, עידוד חקלאים להפסיק לגדל תוצרת ולשנות את ייעוד הקרקע מעורר חשש כי המדינה לא תוכל להסתמך על גידוליה והתלות בייבוא תגדל, באופן שעלול לסכן את החוסן הלאומי של המדינה.
10. לצד זאת, מיסוי קרקע חקלאית ששוויה גבוה מהכנסותיה ייפגע אנושות בציבור הערבי, אשר רבים ממנו מחזיקים, לעיתים במשותף עם בני משפחה אחרים, בקרקעות קטנות שייעודן חקלאי ואשר משמשות אותם לגידולים לצריכה פרטית ולשימוש אישי לפנאי. כך, רבים מגדלים עצי זית עתיקים, עצי לימון ותאנה ועצי פרי אחרים, אשר מאפשרים להם להמשיך במסורת של מסיק זיתים, לצריכה אישית ומשפחתית, ולגדל פירות למאכל עבורם ועבור בני משפחתם. לא מדובר לגידולים לשם שיווק ומכירה, באופן שמכפיף אותם לרגולציה ומצריך הקמת אופרציות מורכבות, שכירת עובדים וכיוצא בזה, אלא גידול אישי על פני שטח מצומצם.
11. הטלת מס על שטחים אלו תכביד על אוכלוסייה אשר גם כך סובלת מפערים כלכליים וחברתיים, ותתמרץ אותה לוותר על השטחים הפתוחים והירוקים היחידים שיש לה. החסמים לבנייה עליה דומים לחסמים שתוארו לעיל, ושוב ימצא עצמו אדם קשה יום נאלץ לשלם מס גבוה עבור קרקע, שלעיתים ירש, ואשר משמשת אותו לצרכיו האישיים.
12. פגיעה נוספת תגרם מכך שהקרקעות החקלאיות הפרטיות ביישובים הערביים הינן לעיתים הריאות הירוקות היחידות שקיימות לציבור זה, אשר סובל מהפליה בתשתיות. תמרץ לבנות על קרקעות אלו יחסל את השטחים הפתוחים היחידים שיש לציבור זה.
13. התוצאה: תמרץ לחקלאים קטנים ולציבור הערבי למכור את אדמותיהם לגורמים חזקים, באופן שיוביל לפגיעה בחקלאות, העמקת הפערים בין הציבור הערבי ליהודי, וריכוז משאבים אצל גורמים עשירים וחזקים, תוך העצמת אי השוויון.
14. הטלת מס רכוש, נוכח הדברים שידועים לכל בעקבות ביטולו לפני שנים לא רבות כל-כך, משמעותה הטלת מס באופן כמעט בלעדי על האוכלוסייה הערבית בישראל, על קרקע שלא מניבה הכנסה כלשהי. אף לו היה ניתן לטעון בענייננו כי אין כל כוונה להפלות את בעלי הקרקעות הערבים, הפליה אסורה יכולה להתקיים גם בהיעדר כוונה להפלות.
15. משמעות הדברים, כי אף אם תכליתה המוצהרת של הצעת התיקון לחוק מס רכוש שבתוכנית הכלכלית – שיקום כלכלת המדינה – ראויה, הרי שהיא טומנת בחובה תכלית בלתי ראויה. אפילו היתה התכלית ראויה, הרי שפגיעתה בלתי מידתית, שכן את שיקום הכלכלה אפשר להשיג בדרכים חלופיות, והתועלת נמוכה מן הנזק לזכויות לשוויון ולקניין.
16. נבקשכם שלא לקדם את תיקון חוק מס רכוש במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית.

בברכה,

הגר שחטר, עו"ד

יעל זיידמן, עו"ד