בית המשפט העליון בירושלים **בג"ץ 13590-06-26**
<u>בשבתו כבית משפט גבוה לצדק</u>

בעניין:

<u>העותרים</u>: **1. שריף זועבי, ת"ז -------**
2. ----------, ת"ז -------
3. ----------, ת"ז -------
4. ----------, ת"ז -------
5. ----------, ת"ז -------
6. האגודה לזכויות האזרח בישראל, ע"ר 765115800
ע"י ב"כ עו"ד גדיר ניקולא ואח' מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

- נגד -

<u>המשיבים</u>: **1. הכנסת**
ע"י ב"כ מהלשכה המשפטית של הכנסת
טל': 02-6408650; פקס 02-6496801
דוא"ל: arkaot@knesset.gov.il

2. ממשלת ישראל
ע"י מחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה
טל': 073-3925590; פקס: 02-6467011
דוא"ל: jonathann@justice.gov.il

3. עיריית נוף הגליל
שד' אריאב 1, נוף הגליל
ע"י ב"כ עו"ד ארז מילנר ואח'
בית אדם, רח' מעלה השחרור 15, חיפה
טל': 04-8371505; פקס: 04-8370231
דוא"ל: Erez@bf-law.co.il

4. עיריית עכו
ע"י ב"כ עוה"ד רונית עובדיה, מ.ר 029613 ו/או יובל כהן
ממשרד הררי טויסטר ושות'
מגדל ב.ס.ר 1, דרך בן גוריון 2, ר"ג 52573
טל': 03-7553800; פקס: 03-7553801
דוא"ל: ronit@htlaw.co.il

<u>תגובה מקדמית מטעם המשיבה 4</u>

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 7.6.26, מתכבדת המשיבה 4, עיריית עכו (להלן: "**העירייה**" או "**המשיבה**"), להגיש תגובה מקדמית לעתירה שבכותרת.

מהטעמים שיובהרו בתגובה זו, מתבקש בית המשפט הנכבד לדחות את העתירה על הסף ו/או לגופה, תוך חיוב העותרים בהוצאות המשיבה ושכ"ט עו"ד כדין.

<u>הערה</u>: ההדגשות במסמך אינן במקור אלא אם מצוין אחרת.

א. <u>פתח דבר</u>

1. עניינה של העתירה שבכותרת בטענות העותרים ביחס לחוקיות חוק עידוד יישוב עירוני מעורב (הוראת שעה), התשפ"ו-2026 (להלן: "**החוק**") אשר תיקן את פקודת מס הכנסה וקבע, בהוראת שעה, הטבת מס לתושביו של "יישוב עירוני מעורב מוטב", כהגדרתו בחוק.

2. במסגרת העתירה מבקשים העותרים, כי בית המשפט הנכבד יורה על ביטולו של החוק; ולחלופין – כי יורה, באמצעות "עקרון העיפרון הכחול", על מחיקת התנאי שעניינו "יישוב עירוני מעורב", באופן שהטבת המס הקבועה בחוק תחול על תושבי כלל היישובים המדורגים באשכול 5 ומטה במדד הפריפריאליות.

3. ייאמר מיד, כי אף על-פי שעיריית עכו צורפה כמשיבה לעתירה, העתירה אינה מכוונת כנגד החלטה שקיבלה העירייה, פעולה שביצעה או סמכות שהפעילה. **החוק נחקק על-ידי הכנסת, תנאיו נקבעו במסגרת הליך החקיקה, והסעדים המבוקשים בעתירה מכוונים, הלכה למעשה, כלפי עצם תוקפו של דבר החקיקה וכלפי ההסדר שקבע המחוקק**.

4. יתרה מכך, וכפי שהעותרים עצמם מדגישים בעתירתם, עיריית עכו אינה היעד אשר לשיטתם עמד ביסוד החקיקה. טענתם המרכזית של העותרים היא דווקא כי החוק "נתפר למידותיה" של נוף הגליל, וכי עכו נכללה בגדרו שעה שתושביה ממילא זכאים להטבת מס בשיעור של 7% מכוח ההסדר הכללי הקבוע בסעיף 11 לפקודת מס הכנסה, הגם שבתקרת הכנסה נמוכה מזו שנקבעה בחוק.

5. משכך, צירופה של עיריית עכו לעתירה נובע בעיקר מן העובדה שעכו היא אחת משתי הערים העונות כיום על הגדרת "יישוב עירוני מעורב מוטב" שבחוק, ולא משום שמיוחסת לה פעולה שלטונית כלשהי אשר חוקיותה עומדת לבחינה במסגרת העתירה.

6. יחד עם זאת, מאחר שתוצאות העתירה – ובפרט הסעד העיקרי המבוקש של ביטול החוק – **עלול להשפיע במישרין על תושבי עכו ועל היקף הטבת המס לה הם זכאים, תבקש העירייה להעמיד בפני בית המשפט הנכבד את הסיבות המחייבות לשיטתה את דחיית העתירה, שכן אין בה אלא נסיון של העותרים לכפות את השקפתם הצרה והאישית על המחוקק.**

7. בהקשר זה יש להדגיש כבר בפתח הדברים, כי העתירה מבקשת לבחון את ההסדר שנקבע בחוק דרך הפריזמה של השוואה בין נוף הגליל לבין העיר נצרת. **אלא שעכו אינה "נספח" לנוף הגליל. מדובר בעיר בעלת מאפיינים ייחודיים משלה, המתמודדת לאורך שנים עם אתגרים הנובעים, בין היתר, ממיקומה הגיאוגרפי, ממאפייניה החברתיים-כלכליים ומהיותה עיר מעורבת, ואשר שאלת חיזוקה והצורך במתן תמריצים לתושביה עומדים בפני עצמם**.

8. הדברים מקבלים משנה תוקף נוכח העובדה שאף העותרים מודעים לכך שעכו זכאית כבר כיום להטבת מס בשיעור של 7% מכח סעיף 11 לפקודת מס הכנסה. החוק מושא העתירה אינו יוצר אפוא יש מאין את זכאותם של תושבי עכו להטבת מס, אלא משנה את תקרת ההכנסה שלגביה ניתנת ההטבה – מתקרה של 192,000 ש"ח לפי ההסדר הכללי לתקרה של 226,560 ש"ח לפי החוק – באופן המאפשר לעכו להשאיר תושבים יצרנים וחזקים בתחומה ובכך להתמודד עם הגירתם לערים סמוכות שם הם יהיו זכאים להטבה זו (הכל כמפורט בהמשך).

9. אשר על כן, תטען עיריית עכו כבר עתה, כי אין מקום לקבל את התמונה המשתמעת מן העתירה כאילו עצם תחולתו של החוק על העיר היא תוצאה מלאכותית וחסרת בסיס. מכל מקום, שאלת חוקתיותו של ההסדר וההצדקה לקריטריונים שקבע המחוקק היא בראש ובראשונה עניינם של המשיבים 1–2, הכנסת וממשלת ישראל, אשר בידיהם מצויה התשתית הנוגעת להליך החקיקה ולשיקולים שעמדו ביסודו.

10. עיריית עכו תבקש אפוא למקד את תגובתה בעניינים הנוגעים לה במישרין: מאפייניה הייחודיים של העיר; האתגרים עמם היא מתמודדת; חשיבותה של הטבת המס לתושביה וליכולתה לשמר ולמשוך אוכלוסייה; והשלכות הסעדים המבוקשים בעתירה על העיר ותושביה.

ב. <u>העיר עכו – מאפייניה הייחודיים והאתגרים הניצבים בפניה</u>

<u>ב1. רקע כללי</u>

11. **העיר עכו היא מן הערים העתיקות, המורכבות והייחודיות במדינת ישראל**. העיר שוכנת במחוז הצפון, לחוף הים התיכון ובסמיכות יחסית לגבולה הצפוני של המדינה, ומשמשת מוקד עירוני, מסחרי, תיירותי ושירותי עבור תושבי העיר והמרחב הסובב אותה .

12. **עכו היא עיר מעורבת, בה חיות זו לצד זו אוכלוסיות מגוונות מבחינה לאומית, דתית, תרבותית וחברתית**.

13. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2024, בעיר מתגוררים כ-52,884 תושבים: כ-34,071 יהודים ואחרים, כ-18,292 ערבים, וכ-521 זרים. **לצד החלוקה הלאומית והדתית, מתאפיינת העיר גם בשונות תרבותית ולשונית ניכרת, ובכלל זה אוכלוסיית עולים גדולה.**

מרקם אוכלוסייה מגוון זה הוא מקור לעושר קהילתי ותרבותי, אך הוא גם מחייב השקעה עירונית מתמשכת בבניית אמון, בחיזוק הלכידות החברתית ובהנגשת השירותים העירוניים לקהילות שונות ובמספר שפות.

14. מאפייניה החברתיים-כלכליים של העיר מציבים אתגרים משמעותיים. עכו מדורגת באשכול 4 מתוך 10 במדד החברתי-כלכלי ובאשכול 4 במדד הפריפריאליות. **נתונים אלה משקפים את הצורך בהשקעה ציבורית מוגברת בתחומי החינוך, הרווחה, התעסוקה, התשתיות וההתחדשות העירונית**. חלק ניכר מתושבי העיר נזקק לשירותי רווחה ולתמיכה עירונית, ושיעור ההכנסות העצמיות העומד לרשות העירייה אינו משקף בהכרח את היקף ומורכבות השירותים שהיא נדרשת לספק.

15. **לכך מתווסף מעמדה של עכו כעיר ספר בצפון הארץ**. <u>**מיקומה הגאוגרפי חושף את העיר ואת תושביה, באופן ממשי ומתמשך, לסיכונים הביטחוניים הנובעים מן הקרבה לזירה הצפונית**</u>. בניגוד לרשויות במרכז הארץ, בהן ההיערכות הביטחונית היא בדרך כלל נדבך נוסף בפעילות העירונית, בעכו מהווים הביטחון, המיגון וההיערכות לחירום רכיב מרכזי וקבוע בניהול העיר ובקביעת סדרי העדיפויות העירוניים.

16. הדברים קיבלו ביטוי מוחשי במהלך מלחמת "חרבות ברזל" והמערכה בצפון. על פי נתוני עיריית עכו ביחס לשנת 2024 ולתקופת המלחמה, נשמעו בעיר 112 התרעות ונרשמו ארבע פגיעות ישירות. כתוצאה מהירי נפגעו בתי מגורים ודירות במספר אזורים בעיר, ונגרמו פגיעות גם לתשתיות ולשגרת החיים העירונית. העירייה נדרשה לפעול ברציפות בתנאי חירום, תוך הפעלת מרכז הפעלה עירוני, מכלולי אוכלוסייה, חינוך, לוגיסטיקה, הנדסה, ביטחון ומידע לציבור.

17. **ההתמודדות עם מצב החירום לא הסתכמה במענה לנפילות או לנזק הישיר.** העירייה נדרשה לתחזק ולהשמיש מקלטים ומרחבים מוגנים, לטפל במאות פניות הנוגעות למקלטים ציבוריים ופרטיים, לסייע לאוכלוסיות בסיכון, לקשישים ולאנשים עם מוגבלות, לקיים מסגרות לילדים ולנוער בהתאם להנחיות פיקוד העורף, להבטיח את רציפותן של תשתיות חיוניות ולספק מידע שוטף ונגיש לתושבים בעברית, בערבית ובשפות נוספות. היקף המשאבים שנדרש לצורך כך היה ניכר. בין היתר, השקיעה העירייה סכומים משמעותיים בשיפוץ מקלטים פרטיים והעמידה תקציב חירום של מיליוני שקלים. לצד ההוצאה הכספית הישירה, נדרשה העירייה להתמודד עם עומס חריג על המוקד העירוני, עם הצורך בתגבור כוח אדם ומתנדבים, עם פגיעות בתשתיות מים, חשמל ותקשורת ועם הצורך להרחיב את מערכי החוסן הפיזי והנפשי של תושביה. **כל אלה מהווים מאפיינים ייחודיים המבודדים את עכו מערי המרכז**.

18. למצב הביטחוני השפעות רוחב החורגות מתקופת החירום המיידית. פגיעה בתיירות, במסחר ובעסקים המקומיים ; צמצום הפעילות במרחב הציבורי ; שיבושים במערכת החינוך ; פגיעה בתחושת הביטחון האישי ; מאזן הגירה שלילי ; והסטת משאבים מפעולות פיתוח שוטפות לצורכי חירום ומיגון – כל אלה מכבידים על העיר ועל תושביה ומעצימים את הקשיים הנובעים ממאפייניה החברתיים-כלכליים גם בימי שגרה.

19. בהיותה עיר היסטורית ומעורבת, ההתמודדות עם מצבי חירום בעכו מורכבת במיוחד. על העירייה לתת מענה בו-זמני לאוכלוסיות שונות, לאזורים ותיקים בהם קיימים מבנים חסרי מיגון תקני, למרקם הצפוף והרגיש של העיר העתיקה, לאוכלוסיות רווחה ולאנשים המתקשים להגיע בכוחות עצמם למרחבים מוגנים. כל זאת, תוך שמירה על הרציפות התפקודית ועל מרקם החיים המשותפים בעיר.

20. **משכך, בחינת ההחלטות הנוגעות לעירייה ולתושבים אינה יכולה להיעשות במנותק מן המציאות שבה היא פועלת**. בהתאם, בכל החלטה המתקבלת בנוגע לעיר או לתושביה – יש להביא בחשבון את מאפייניה הייחודיים של עכו, את משאביה המוגבלים ביחס להיקף המטלות המוטלות עליה, ואת הצורך להותיר בידיה מרחב פעולה מנהלי ותקציבי שיאפשר לה לקבוע סדרי עדיפויות ולתת מענה לצורכי הציבור המשתנים.

21. הדברים נכונים ביתר שאת בתקופה שבה **העיר נדרשת להתמודד, במקביל, עם צורכי הפיתוח והשיקום ארוכי הטווח ועם הצורך לשמור על מוכנות גבוהה לאפשרות של התחדשות או הסלמה בזירה הצפונית**. חובתה של העירייה להיערך לתרחישים אלה אינה בגדר שיקול ערטילאי או רחוק, אלא צורך ציבורי קונקרטי הנשען על ניסיון ממשי שנצבר במהלך שנות הלחימה האחרונות.

22. על רקע זה יש לבחון גם את הסוגיה העומדת במוקד העתירה. אין מדובר בהחלטה שהתקבלה בחלל ריק, **אלא בהחלטה הנדרשת לאזן בין צרכים רבים ומתחרים, בתנאים תקציביים וביטחוניים מורכבים, ומתוך אחריות כוללת.**

<u>ב2. עכו כעיר מעורבת – מאפיינים ואתגרים ייחודיים</u>

23. כאמור, עכו היא אחת הערים המעורבות הוותיקות בישראל.

24. אופייה המעורב של העיר הוא מנכסיה החשובים ומרכיב מרכזי בזהותה. החיים המשותפים יוצרים הזדמנויות לשיתוף פעולה, להיכרות בין-תרבותית וליצירת מרחב ציבורי מגוון. עם זאת, **ניהול עיר מעורבת מטיל על הרשות המקומית משימות מורכבות וייחודיות, החורגות במידה רבה מן האתגרים המוניציפליים הרגילים הניצבים בפני רשות מקומית בעלת אוכלוסייה הומוגנית יותר.**

25. הרשות המקומית נדרשת לספק שירותים שוויוניים לכלל תושביה, ובה בעת להתאים את אופן מתן השירותים לצרכים השונים של קבוצות האוכלוסייה. שוויון בשירותים אינו מתמצה בהקצאה זהה של משאבים, אלא מחייב לעיתים התאמות מהותיות הנוגעות לשפה, לתרבות, לדת, למבנה הקהילתי, למאפיינים החברתיים-כלכליים ולמידת הנגישות של כל קבוצה לשירותים העירוניים.

26. **מכאן הצורך בהנגשה שוטפת של מידע ושירותים בעברית ובערבית, ובמקרים המתאימים גם בשפות נוספות; בהפעלת מוקדים ומערכי הסברה המותאמים לאוכלוסיות שונות; בהכשרת עובדים למתן שירות רגיש ונגיש; ובהבטחת יכולתה של העירייה לתקשר באופן ישיר, מהיר ואפקטיבי עם כלל תושביה. צורך זה מתחדד במיוחד בשעת חירום, שבה מסירת מידע מדוייק ונגיש עשויה להיות בעלת משמעות של ממש לשלומם ולביטחונם של התושבים**.

27. גם בתחום החינוך נדרשת העירייה לקיים מערכים מקבילים ומותאמים. עליה לתת מענה למוסדות חינוך ממלכתיים עבריים וערביים, לקבוצות דתיות שונות ולצרכים פדגוגיים, לשוניים ותרבותיים מובחנים. לצד זאת, נדרשת העירייה להשקיע בתוכניות משותפות, בחינוך לסובלנות, בהיכרות בין הקהילות וביצירת מפגשים בין ילדים ובני נוער, מתוך הבנה כי מערכת החינוך היא אחד הכלים המרכזיים לביסוסו של מרקם חיים משותף לאורך זמן.

28. **העירייה נדרשת להתמודד גם עם פערים היסטוריים וחברתיים בין שכונות ובין קבוצות אוכלוסייה. פערים אלה עשויים להתבטא במצב התשתיות, בנגישות למבני ציבור, במוסדות חינוך, בפעילות תרבות ופנאי, בהקצאת נכסים עירוניים, בשיעורי גביית הארנונה ובהיקף ההזדמנויות הכלכליות. צמצום הפערים מחייב השקעה רב-שנתית, תכנון עירוני רגיש, הקצאה מושכלת של משאבים ולעיתים גם סיוע ייעודי של משרדי הממשלה.**

29. בדוח המיוחד של מבקר המדינה בנושא השירותים המוניציפליים בערים מעורבות, שבמסגרתו נבדקה גם עיריית עכו, עמד המבקר על האתגרים הכרוכים במתן שירותים לכלל האוכלוסיות בערים אלה. בין היתר נבחנו ייצוג האוכלוסייה הערבית בקרב עובדי הרשות ובוועדותיה, הקצאת נכסים ותמיכות, שירותי החינוך, שיעורי גביית הארנונה והנגשת השירותים והמידע בשפה הערבית. עצם רוחב הנושאים שנבדקו מלמד כי ניהולה של עיר מעורבת מחייב התייחסות מערכתית החוצה כמעט את כל תחומי פעילותה של הרשות.

30. בכל הנוגע לעכו, הצביע מבקר המדינה, בין היתר, על הצורך להמשיך ולצמצם פערים בשירותים, להרחיב את הנגשת המידע בשפה הערבית, לבחון את צורכי האוכלוסיות השונות, לעודד נגישות לתמיכות ולהקצאות ולחזק את הייצוג במנגנונים העירוניים. בד בבד, ציין המבקר לחיוב כי עיריית עכו יזמה פעילויות משותפות רבות לתלמידים ולבני נוער יהודים וערבים. **ממצאים אלה ממחישים הן את מורכבות המשימה והן את המשאבים והמאמצים המתמשכים הנדרשים מן העירייה לצורך ביצועה.**

31. אתגר נוסף נוגע לשמירה על תחושת השייכות של כלל התושבים לעיר ולמוסדותיה. על העירייה להבטיח כי המרחב הציבורי, אירועי התרבות, השירותים הקהילתיים ותהליכי קבלת ההחלטות ייתנו ביטוי הולם למגוון הקבוצות המרכיבות את אוכלוסיית העיר. הדבר מחייב קיום ערוצי הידברות עם מנהיגים ועם נציגי קהילות, שיתוף ציבור מותאם, איתור מוקדם של מוקדי מתיחות ומתן מענה ענייני לתחושות של קיפוח או הדרה, בין שהן מבוססות ובין שהן נובעות מפערי מידע ואמון.

32. לצד החובה לספק שירותים מותאמים ושוויוניים, נדרשת העירייה להקפיד גם על אכיפה שוויונית ועל נשיאה משותפת בחובות המוניציפליות. בכלל זה עליה לפעול לגביית ארנונה ולשמירת חוקי העזר והסדר הציבורי בכלל חלקי העיר. משימה זו עשויה להיות מורכבת מקום שבו קיימים פערים כלכליים, קשיי רישום והסדרה, חובות עבר או חוסר אמון במוסדות. על העירייה לקדם אפוא בעת ובעונה אחת אכיפה אפקטיבית, הנגשת זכויות ושירותים וביסוס אמון ושיתוף פעולה עם התושבים.

33. **בשעת חירום ביטחונית מתלכדים האתגרים הנובעים מהיותה של עכו עיר מעורבת עם האתגרים הנובעים מהיותה עיר צפונית החשופה לירי. העירייה נדרשת להבטיח כי הוראות ההתגוננות יגיעו לכל קבוצות האוכלוסייה, כי המקלטים והמרחבים המוגנים יהיו נגישים וכי השירותים יינתנו ללא הבחנה. בד בבד עליה למנוע הפצת מידע כוזב, להתמודד עם מתחים העלולים לזלוג מן הזירה הלאומית אל המרחב העירוני ולשמור על הרציפות והלכידות הקהילתית.**

34. **מכאן, שהשקעה בחיים משותפים אינה פעילות תרבותית נלווית או בגדר מותרות. מדובר ברכיב מרכזי בחוסנה של העיר וביכולתה לתפקד בשגרה ובחירום**. פעולות לחיזוק ההיכרות והאמון בין הקהילות, שילוב נציגים ומנהיגים קהילתיים, הפעלת מסגרות משותפות והנגשת השירותים לכלל התושבים הן פעולות בעלות חשיבות מוניציפלית וביטחונית כאחת.

<u>ב3. תרומת הטבת המס לחיזוקה של העיר ולהתמודדות עם אתגריה</u>

35. הפירוט לעיל בדבר צרכיה ומאפייניה הייחודיים של העיר הובא על מנת להבהיר מדוע ההחלטה שבבסיס העתירה מוצדקת מאין כמוה.

36. **<u>הטבת מס לתושבי עכו אינה בגדר הטבה כספית גרידא או יתרון אישי המנותק מצורכי העיר. מדובר בכלי מדיניות שנועד לחזק את העיר, לשפר את כושר המשיכה שלה ולעודד אוכלוסייה עובדת ויצרנית לקבוע בה את מרכז חייה לאורך זמן, והכל בשל ולאור האתגרים הייחודיים עמם עכו מתמודדת.</u>**

37. עיר המתמודדת בעת ובעונה אחת עם ריחוק ממרכזי התעסוקה, מצב חברתי-כלכלי מורכב, איומים ביטחוניים ואתגרים הנובעים מהיותה עיר מעורבת, נדרשת לאמצעים ממשיים שיאזנו את החסרונות היחסיים הכרוכים במגורים בה. הטבת המס מגדילה את ההכנסה הפנויה של התושבים ומעודדת, ולו באופן חלקי, מגורים בעיר על אף אי הוודאות הביטחונית, שגרת החיים והקשיים התעסוקתיים המאפיינים את העיר.

38. **<u>להטבה חשיבות מיוחדת בשימור ובמשיכת אוכלוסייה עובדת, בעלי מקצועות חופשיים, אנשי חינוך, רפואה, טיפול, מהנדסים ונותני שירותים ציבוריים. אוכלוסייה זו תורמת לחוסנה הכלכלי והקהילתי של העיר, להרחבת מעגל התעסוקה, לצריכת שירותים מקומיים ולחיזוק מוסדות החינוך, התרבות והמסחר.</u>**

39. **בהיעדר תמריץ מתאים עלול להיווצר תהליך של הגירה שלילית סלקטיבית, במסגרתו תושבים בעלי יכולת כלכלית וניידות גבוהה יעדיפו להתגורר ביישובים אחרים. <u>תהליך כזה עלול להחליש את העיר, לצמצם את בסיס ההכנסות שלה ולהגדיל את הפער בין אוכלוסיות הזקוקות לשירותים ציבוריים לבין אוכלוסיות המסוגלות להשתתף במימונם. הטבת המס מסייעת בצמצום תמריץ העזיבה ובהבטחת אוכלוסייה עירונית מגוונת ויציבה.</u>**

40. ואכן, עיון ברשימת היישובים המוטבים המעודכנת לשנת 2026 מטעם רשות המיסים מלמד, כי עכו מוקפת ברשויות וביישובים הזכאים אף הם להטבות מס משמעותיות, כגון העיר נהריה.

- העתק לוח עזר לחישוב מס הכנסה ממשכורת ושכר עבודה לחודש ינואר ואילך מעודכן לאפריל 2026 מצ"ב **<u>כנספח א.</u>**

41. במציאות זו, שלילת הטבת המס מעכו או ביטול החוק ייצרו תוצאה אבסורדית: עכו תעמוד בפני נחיתות תחרותית קשה מול סביבתה הקרובה, שעלולה לגרום להגירה שלילית ולבריחה של אוכלוסייה חזקה ומבוססת אל עבר הרשויות והיישובים השכנים שנהנים מההטבה.

42. **הטבת המס משפיעה גם על הכלכלה המקומית. הגדלת ההכנסה הפנויה של התושבים מאפשרת צריכה מוגברת בבתי עסק מקומיים, תומכת במסחר, בשירותים ובענף התיירות ומעודדת פעילות כלכלית בתוך העיר**. בכך עשויה ההטבה ליצור השפעה רחבה החורגת מן הנישום היחיד ומחלחלת לעסקים המקומיים ולשוק התעסוקה העירוני.

43. חיזוק הכלכלה המקומית חשוב במיוחד בעיר כמו עכו, שחלק ניכר מפעילותה נשען על מסחר, שירותים ותיירות – ענפים הרגישים במיוחד להסלמה ביטחונית, לירידה במספר המבקרים ולצמצום הפעילות במרחב הציבורי.

44. **להטבה עשויה להיות תרומה גם להתמודדות עם האתגרים הנובעים מהיותה של עכו עיר מעורבת. יציבות כלכלית, תעסוקה והזדמנויות הן רכיבים מרכזיים בבניית חוסן קהילתי ובהפחתת פערים ומתחים. כאשר ההטבה ניתנת לכל תושבי העיר על בסיס מקום מגוריהם, ללא הבחנה בין הקבוצות המרכיבות את אוכלוסייתה, היא יוצרת אינטרס משותף, מחזקת את תחושת השייכות לעיר ותורמת לקידום שוויון הזדמנויות.**

45. הטבה אחידה לכלל תושבי העיר אף מונעת הבחנות פנימיות בין שכונות או קבוצות אוכלוסייה. **בדרך זו היא מחזקת את העיר כיחידה מוניציפלית אחת ומעבירה מסר לפיו המדינה מכירה באתגרים המשותפים לכל תושביה ובחשיבות שימורו של מרקם החיים המשותף.**

46. **הדברים מקבלים משנה תוקף על רקע היותה של עכו עיר צפונית החשופה לאיומי הזירה הצפונית. הטבת המס משמשת תמריץ להמשך מגורים בעיר גם בתקופות שבהן תושביה נדרשים להתמודד עם התרעות, פגיעות בשגרת הלימודים והעבודה, צורך תכוף במרחבים מוגנים ופגיעה בפעילות הכלכלית**. בכך היא תורמת לשמירה על הרציפות היישובית ועל חוסנה של העיר .

47. **<u>לפיכך, בחינת ההצדקה להענקת הטבת המס אינה יכולה להצטמצם להשוואה טכנית של מרחק העיר מקו הגבול או של נתון סטטיסטי בודד. יש לבחון את התמונה המצטברת: מצבה החברתי-כלכלי של עכו, מעמדה הפריפריאלי, חשיפתה לאיומים ביטחוניים, תלותה בענפי המסחר והתיירות, מורכבותה כעיר מעורבת והאינטרס הציבורי בשימור אוכלוסייה חזקה, מגוונת ויציבה בתחומה.</u>**

48. האתגרים הייחודיים עמם מתמודדת עכו הוצגו בפניות שנעשו לגורמים שונים מטעם ראש העיר עכו לשעבר, מר עמיחי בן שלוש, בחודשים מאי ואוגוסט 2024. במסגרת פניותיו, ביקש ראש העיר דאז להשוות את סכום

תקרת הטבת המס בעכו לזה שבעיר נהרייה הסמוכה, וזאת לצורך חיזוק העיר ומניעת הגירה שלילית ממנה. כך כתב ראש העיר דאז בפניותיו:

"....להווי ידוע, כי העיר עכו הינה עיר פריפריאלית, מעורבת, המתמודדת עם אתגרים יומיומיים המצריכים משאבים רבים, בבחינת הקצאת שתי מערכות חינוך, טיפול באוכלוסייה סוציו-אקונומית נמוכה, עלויות כפולות בתחזוקת הניקיון של העיר העתיקה וכן הוצאות גבוהות למערך הביטחון, הפיקוח והשיטור העירוני. לתקרת ההטבה במס יש השלכות רבות במשיכת אוכלוסייה אשר תחזק כלכלית את העיר, ואילו במצב הדברים כיום נאלצת העירייה להתמודד עם אוכלוסייה שחוסנה הכלכלי נמוך, וזאת שבעלי המעמד הכלכלי הגבוה בוחרים לקום ולעזוב את העיר, לנוע צפונה, במעט זמן ומרחק (10 דקות נסיעה ומרחק של 9 ק"מ). תקרת ההטבה במס היום עומדת על סך של 186,000 ₪ וזאת לעומת העיר נהרייה הסמוכה, שם תקרת ההטבה ממס עומדת על סך של 226,560 ₪. הפרש משמעותי של 40,560 ₪ להכנסה החייבת מיגיעה אישית.

....

ואף אם בהיבט הביטחוני עסקינן, אז הרי שהחל ממתקפת הטרור ביום 07.10.23 נמצאת העיר עכו במתכונת חירום מלאה, ושאף מספר ההתראות והאזעקות מעל שמי עכו היו, נכון להיום, רבים יותר מאשר העיר נהרייה, כך שדה פקטו, גורם המרחק שנקבע כקריטריון התרופף לחלוטין עד כי יהיה נכון וצודק להעמיד החוק לדיון מחדש לעניין זה.

אם כן, בקשתי היא השוואת סכום תקרת ההטבה לאותו הסכום שנקבע לשכנתנו, העיר נהרייה, ובכך כולי אמונה כי גורם זה יביא להשפעה, תחילה, על תושבי העיר, למען לא יעזבו, וכן על תושבי חוץ אשר ייראו בכך עידוד כלכלי משמעותי וחשיבה מעמיקה להעתקת מקום מגוריהם לעכו...".

- העתק פניות ראש העיר דאז, מר עמיחי בן שלוש, מחודשים מאי ואוגוסט 2024 מצ"ב **<u>כנספח ב.</u>**

49. פניות דומות של ראש העיר דאז, מר עמיחי בן שלוש, נשלחו פעם נוספת על-ידו לגורמים שונים בכנסת ובממשלה בחודשים מאי ואוגוסט 2025. גם בפניות אלו הבהיר ראש העיר לשעבר את הצורך הממשי בהעלאת תקרת הטבת המס בעכו, אשר עמדה בשעתו על 180,000 ₪, לתקרת מס של 226,560 ₪.

- העתק פניות ראש העיר דאז, מר עמיחי בן שלוש, מחודשים מאי ואוגוסט 2025 מצ"ב **<u>כנספח ג.</u>**

50. **נוכח המפורט, תבהיר עכו להלן מדוע הטבת המס היא כלי ענייני ורלוונטי להשגת תכליות ציבוריות מובהקות: חיזוק העיר, מניעת הגירה שלילית, עידוד הגירה חיובית, הגדלת ההכנסה הפנויה, תמיכה בכלכלה המקומית, צמצום פערים וחיזוק החוסן החברתי והביטחוני. מתקיים אפוא קשר ישיר בין מאפייניה הייחודיים של עכו לבין הצורך בהטבה ובין ההטבה לבין היכולת להתמודד עם האתגרים שתוארו לעיל.**

ג. <u>רקע עובדתי בנוגע לתיקון החוק</u>

51. כאמור, עיריית עכו לא היתה מעורבת בהליך חקיקתו של החוק הנדון, זאת למעט הבעת עמדה או פניות פומביות שנעשו על-ידי גורמים מטעמה. לצד זאת, למען שלמות התמונה ומפאת חשיבות הדברים, יובא להלן ובתמצית עיקר גלגוליו של הליך החקיקה.

52. ביום 14.07.25 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק עידוד יישוב עירוני מעורב (הוראת שעה), התשפ"ו-2025. נוסח ההצעה במתכונתה זו היה כללי יחסית. בעיקרו של דבר, ביקשה ההצעה להעניק הטבות מס לתושבי יישובים עירוניים מעורבים שנקבעו לפי החלטת הממשלה בהתאם למדיניותה, בין השאר בהתאם למטרות החוק (העתק נוסח ההצעה כפי שהוגש לקריאה טרומית צורף כנספח ע/7 לעתירה).

53. ביום 2.11.25 החליטה ועדת השרים לענייני חקיקה לתמוך בקריאה הטרומית בהצעת החוק, בכפוף למספר תנאים שפורטו בהחלטתה, ואלו הם:

- **<u>צמצום גיאוגרפי</u>**: החוק יחול רק על ערים מעורבות השוכנות בנגב ובגליל;
- **<u>קריטריון דמוגרפי נוקשה</u>**: החוק יחול רק על ערבים מעורבות בהן שיעור בני המיעוטים עולה על 40%;
- **<u>מיזוג חקיקתי</u>**: הצעת החוק תמוזג עם הצעות חוק ממשלתיות ותקודם בהסכמת משרד האוצר (העתק החלטת ועדת השרים צורף כנספח ע/8 לעתירה).

54. ביום 12.11.25 קיימה מליאת הכנסת דיון בהצעת החוק, ובסיומו החליטה להעביר אותה לוועדת הכספים.

55. בהמשך לכך, במהלך דיונים ממושכים שקיימה ועדת הכספים של הכנסת בחודשים נובמבר 2025 עד מרץ 2026, נעשו עוד שינויים בהצעת החוק. אלו בתמצית עיקרם:

- **<u>חידוד הקריטריון הדמוגרפי</u>**: במקום הביטוי "בני מיעוטים מעל 40%", החוק הוחל על יישובים שכוללים תושבים יהודים או שאינם יהודים בטווח בין 35% ל-55%.
- **<u>מדד פריפריאלי</u>**: נוסף תנאי לפיו היישוב המעורב המוטב מדורג באשכול 5 או מטה במדד הפריפריאליות של הלמ"ס.
- **<u>שיעור הזיכוי ממס</u>**: הועמד על 12% מההכנסה החייבת מיגיעה אישית, ותקרת ההכנסה השנתית הוגבלה ל-226,560 ₪.

56. באופן ספציפי לעכו, נציין כי ראש עיריית עכו דאז, מר עמיחי בן שלוש, הביע בפני ועדת הכספים את עמדת העירייה, לפיה יש להעלות את התקרה המזכה בהטבת מס, כדי שתשתווה לתקרות הטבות המס שקיימות בערים סמוכות (ראו פרוטוקול ישיבת ועדת הכספים מס' 844, 4.2.26).

57. בסופו של דבר אושרה הצעת החוק במליאת הכנסת בקריאה שניה ושלישית ביום 30.3.26, ולמחרת, ביום 31.3.26, פורסם החוק בספר החוקים (ס"ח תשפ"ו, עמ' 468).

ד. <u>הטיעון המשפטי</u>

58. למקרא העתירה עולה, כי טענות העותרים מבקשות, הלכה למעשה, להפוך מחלוקת בדבר מדיניות חברתית-כלכלית שקבע המחוקק למחלוקת חוקתית. **אלא שלא כל הבחנה שקובע המחוקק בין קבוצות אוכלוסייה או בין רשויות מקומיות היא הפליה, ולא כל מי שנותר מחוץ להסדר מיטיב קונה בשל כך זכות חוקתית להיכלל בו**. הדברים נכונים ביתר שאת מקום שבו עסקינן בחקיקה הקובעת הטבת מס, המבוססת על קריטריונים כלליים ואובייקטיביים ונועדה לקדם תכליות חברתיות, כלכליות וגיאוגרפיות מובהקות.

59. בענייננו, נקודת המוצא של העתירה – שלפיה החוק נועד להעדיף אוכלוסייה יהודית ולשמר רוב יהודי בנוף הגליל – **אינה נלמדת מהוראות החוק ואינה מתיישבת עם תוצאתו המעשית. החוק אינו מבחין בין יהודי לערבי; הוא אינו מתנה את הזכאות להטבה בזהותו הלאומית של הנישום; וכל תושב המתגורר ביישוב העונה על התנאים שנקבעו בו זכאי לאותה הטבה, ללא הבדל דת, לאום או מוצא.**

60. **יתרה מכך, וכפי שהובהר לעיל, הקריטריונים שנקבעו בחוק אינם שרירותיים ואינם תלושים מן המציאות אותה ביקש המחוקק להסדיר. שילובם של פריפריאליות, מיקום בנגב או בגליל והיות היישוב עירוני ומעורב משקף התמודדות עם מכלול של קשיים מצטברים המאפיינים ערים מעורבות בפריפריה.**

61. **העיר עכו ממחישה היטב את הרציונל העומד בבסיס ההסדר החוקי: עיר מעורבת, המצויה בפריפריה הצפונית, בעלת מאפיינים חברתיים-כלכליים מורכבים, החשופה לאיומים ביטחוניים ומתמודדת עם הצורך לשמר אוכלוסייה עובדת ויצרנית ולחזק את חוסנה הכלכלי והקהילתי.**

62. על רקע זה, אין די בהצבעה על כך שיישובים אחרים – ובפרט נצרת – אינם נהנים מן ההטבה כדי לבסס פגיעה חוקתית בשוויון. **השאלה המשפטית אינה אם ניתן היה לעצב הסדר אחר, רחב יותר, או אם קיימות רשויות נוספות הראויות לסיוע ממשלתי; השאלה היא אם ההבחנה שקבע המחוקק במסגרת ההסדר שנבחר היא הבחנה פסולה מבחינה חוקתית. <u>כפי שיובהר להלן, התשובה לכך שלילית.</u>**

63. **למעשה, העתירה נכשלת כבר בשלב הראשון של הבחינה החוקתית: העותרים אינם מצביעים על קבוצת שוויון קוהרנטית אשר החוק מפלה אותה, וההבחנות שנקבעו בו נשענות על שונות רלוונטית הנגזרת מתכליתו**. למעלה מן הצורך, אף אם תונח פגיעה בזכות חוקתית, מדובר בהסדר שנועד לתכלית ראויה, מקיים קשר רציונלי ברור בינה לבין האמצעי שנבחר, ואינו חורג מן הנדרש. ממילא, אין בסיס לסעד החריג של ביטול חקיקה ראשית – ואף לא לסעד החלופי המבקש מבית המשפט לעצב מחדש את גבולות ההסדר שקבע המחוקק.

64. **עיריית עכו סבורה שיש באמור לעיל כדי להוביל לדחיית העתירה על אתר, <u>אולם למען שלמות הדברים תתייחס היא להלן לטיעון המשפטי של העותרים</u>**, אשר מובא בתמצית להלן:

- לטענת העותרים, מדובר בחוק בעל תכלית דמוגרפית גזענית, שהינה "לשמר רוב יהודי בנוף הגליל, ולמנוע את "התמעטות" האוכלוסייה היהודית ביישוב" (ס' 2 לעתירה).

- לטענת העותרים, החוק "פוגע פגיעה חמורה בזכויות החוקתיות לשוויון ולכבוד האדם", משום ש"הוא מחלק הטבות מס על בסיס ההרכב הלאומי של יישוב - קריטריון שאינו רלוונטי כלל ועיקר למדיניות הטבות מס ליישובים, ואשר מבטא יחס מפלה ומשפיל כלפי מי שאינם נמנים עם הקבוצה הלאומית המועדפת" (ס' 4 לעתירה).

- לטענת העותרים, פגיעתו של החוק אינה מוגבלת לתושבי יישוב מסוים אלא מוקרנת כלפי החברה הערבית בכללותה, ובפרט כלפי תושבי העיר הסמוכה נצרת" (ס' 5 לעתירה).

- החוק, לטענת העותרים, "מעמיק מגמה קיימת של הגירה שלילית מיישובים כמו נצרת, שכבר סובלת ממאזן הגירה שלילי חמור, לטובת נוף הגליל.." והכל "תוך הרעה מצטברת במצבה הכלכלי של נצרת, בהכנסות העירייה, בשירותים לתושבים ובשווי לנכסים" (ס' 6 לעתירה).

- לטענת העותרים, החוק פוגע בתושבי העיר נצרת, הן כלכלית הן חברתית, וזאת נוכח החלשת העיר נצרת והפגיעה בשירותים בה. לשיטתם, הוא מפלה אותם וגורם אף לתחושת קיפוח קשה (ס' 8 לעתירה).

- לבסוף, הציגו העותרים נתונים דמוגרפים, סוציו אקונומיים, רמת פשיעה, תחושת ביטחון וכו' אשר מטרתם להראות שהמצב של נוף הגליל טוב משמעותית, לכאורה, בהשוואה לערים מעורבות אחרות ולנצרת.

<u>ד1. הבחינה החוקתית</u>

65. בחינה חוקתית של חוק מבוססת על מודל תת-שלבי מובנה: בשלב הראשון בוחנים האם החוק פוגע בזכות חוקתית מוגנת; רק אם התשובה לכך חיובית, עוברים לשלב השני בו יש לבחון האם הפגיעה עומדת בתנאיה המצטברים של פסק ההגבלה; בשלב השלישי והאחרון, אם החוק אינו חוקתי, נקבע הסעד המשפטי ההולם בנסיבות העניין.

<u>השלב הראשון – בחינת הפגיעה בזכות חוקתית מוגנת</u>

66. במסגרת שלב זה, בוחן בית המשפט האם ההסדרים שנקבעו בחוק מביאים לפגיעה בזכות מוגנת. לשלב זה חשיבות מיוחדת בשיטתנו המשפטית, שכן כפי שהבהיר כב' השופט פוגלמן בבג"ץ 10662/04 **חסן נ' המוסד לביטוח לאומי** (28.2.12):

> **"הרחבה גורפת של גבולות הזכות החוקתית בשלב הראשון, ומעבר "אוטומטי" למבחני פסקת ההגבלה בכל מקרה שבו נטען כי דבר חקיקה פוגע בה, עשויה להביא, באיזון הכולל, לשחיקת ההגנה שמקנים חוקי היסוד".**

על חשיבותו הרבה של שלב זה עמד גם כב' השופט סולברג בבג"ץ 3390/16 **עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' הכנסת**, פס' 44 (8.7.21) (להלן: "**עניין עדאלה**"), באלו המילים:

> **"השלב הראשון של הבחינה החוקתית – בחינת הפגיעה בזכות החוקתית – אין ערוך לחשיבותו; בגדרו אנו נדרשים ללבן ולברר במדויק את גדריהן של אותן הזכויות אשר כנסת ישראל, בכובעה כרשות מכוננת, החליטה להעניק להן הגנה מיוחדת. לא לכל אינטרס או זכות – נעלים, ראויים ומוצדקים ככל שיהיו – נודע מעמד של זכות חוקתית על-חוקית; לא כל זכות משפטית היא גם זכות חוקתית".**

67. בהינתן נקודת מוצא זו, נבחן את המקרה שלפנינו.

68. העותרים, טענו בעתירתם, כי החוק פוגע בזכויות החוקתיות לשוויון ולכבוד, וככזה – דינו להתבטל. כפי שנראה להלן, אין אלו פני הדברים.

69. הצעד הראשון בבחינת טענה לפגיעה בזכות לשוויון – בין אם מדובר בחוק ובין אם בהחלטה מינהלית – הוא הגדרת "קבוצת השוויון" הרלוונטית שכלפיה נדרשת התנהגות שוויונית. רק לאחר הגדרת הקבוצות ניתן לבחון האם קיים ביניהן שוני רלוונטי המצדיק את היחס השונה, או שמא מדובר בהבחנה בלתי מוצדקת המהווה אפליה פסולה (רע"א 9128/17 **מרכז רפואי צאנז בית חולים לניאדו נ' פלונית**, פס' 39 (18.7.22); עע"מ 7393/23 **ברקוביץ נ' המועצה המקומית מבשרת ציון**, פס' 23 (2.3.26)).

70. בענייננו, בהעדר הגדרה נכונה של "קבוצת השוויון" נשמטת מאליה טענת העותרים לפיה ההסדר שנקבע בחוק הוא לא שוויוני כלפי מי שמצוי מחוץ להסדר שנקבע בחוק. מכל מקום, טענה מסוג זה מעוררת את שאלת "השוויון החיצוני", כפי שכונתה על-ידי הנשיא ברק בבג"ץ 1703/92 **ק.א.ל קוי אויר למטען בע"מ נ' ראש הממשלה**, פס' 10 (23.9.98), כדלקמן:

"השאלה הראשונה הינה זו: האם נורמה משפטית, הקובעת הסדר בעניינה של קבוצה פלונית או פרט פלוני, היא נורמה שוויונית ביחס לקבוצה אלמונית או פרט אלמוני, המצויים מחוץ להסדר? ניתן לכנות שאלה זו כשאלת "השוויון החיצוני".
הנחת היסוד כאן הינה, כי על־פי פירושה של נורמה נתונה, היא משתרעת על פרט או על קבוצת פרטים ועליהם בלבד. היא מותירה מחוץ לתחום פריסתה פרט או פרטים אחרים. השאלה הינה אם בכך נוצר חוסר שוויון כלפי פרטים אחרים אלה. אם אכן נוצר חוסר שוויון כזה, הרי הוא חוסר שוויון חיצוני, שכן אין הוא בוחן את השוויון ביחסים הפנימיים בין הפרטים שעליהם חלה הנורמה, אלא את השוויון ביחסים שבין פרטים אלה, כקבוצה, לבין פרטים אחרים, שעליהם הנורמה לא חלה".

71. ואולם, בענייננו, לא הובהר בעתירה מהי לשיטת העותרים קבוצת השוויון הרלוונטית, אשר לכאורה נפגעת זכותם של פרטיה לשוויון. ישנן בעתירה אמירות שונות בהקשר זה, אשר חלקן סותרות זו את זו, כך שאין אפשרות להסיק מהי קבוצת השוויון הספציפית בשמה טוענים העותרים.

72. כך, למשל, האם קבוצת השוויון הרלוונטית, לשיטת העותרים, היא כלל תושבי הערים המעורבות בישראל, יהודים וערבים וכאחד, אשר נותרו מחוץ להסדר החוקי, כגון לוד ורמלה (כפי שנלמד, למשל, מסעיפים 83, 88 לעתירה)? האם הם סבורים כי קבוצת השוויון הרלוונטית כוללת "יישובים דומים שלא נכללו בחוק", בין אם מדובר בישובים מעורבים ובין אם לאו (כפי שנלמד, למשל, מסעיפים 102-103 לעתירה)? האם לשיטתם קבוצת השוויון היא החברה הערבית בכללותה (כפי שנלמד מסעיפים 5, 100, 107, 109-110 לעתירה)? האם קבוצת השוויון כוללת אך ורק את האזרחים הערבים שמתגוררים ביישובים מעורבים (כמתואר בסעיף 108 לעתירה)? או שמא בכלל קבוצת השוויון כוללת רק את תושבי העיר נצרת, יהודים וערבים כאחד (כמפורט בסעיף 90 לעתירה)?

73. הגם ששאלת הפריסה של קבוצת השוויון הינה שאלה מהותית, אשר מטבע הדברים משליכה על הבחינה החוקתית, היא לא קיבלה התייחסות ברורה ומפורשת במסגרת העתירה. כך או כך, תהא קבוצת השוויון אשר תהא, המשיבה סבורה, כי אין בהסדר המיטיב שנקבע בחוק כדי לפגוע בזכות לשוויון של קבוצה כלשהי. והכל – כמפורט להלן.

74. אין חולק, כי עקרון השוויון הוא עקרון יסוד במשפטנו, וכי הזכות לשוויון היא זכות חוקתית המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (להלן: "**חוק היסוד**"). לצד זאת, כידוע, הפליה אין פירושה חוסר שוויון במובן הטכני, כי אם מתן יחס שונה לשווים משיקולים שאינם ממן העניין. בהתאם, הבחנה ענייינית בין מקרה אחד למשנהו איננה באה בגדר הפליה (ר', מיני רבים, בג"ץ 7487/21 **עיריית לוד נ' ממשלת ישראל**, פס' 15 (21.12.21) (להלן: "**עניין עיריית לוד**")).

75. בענייננו, על מנת שיישוב מסוים יזכה את תושביו בהטבת מס, עליו לעמוד במספר קריטריונים מצטברים, קשיחים ואובייקטיבים שנקבעו בחוק, ואלו הם: סוג הרשות (עירייה או מועצה מקומית בלבד); הרכב דמוגרפי (שיעור תושבים יהודים או שאינם יהודים הוא בין 35%-55%); מדד פריפריאליות (הישוב משויך לאשכול 5 או נמוך ממנו); ומיקום גיאוגרפי (הישוב מצוי באזור הנגב והגליל).

76. **קריטריונים אלו מבוססים על שיקולים שוויוניים וענייניים, אשר נועדו כולם יחד להגשים את תכלית החוק לחיזוק יישובים עירוניים מעורבים המרוחקים ממרכזי פעילות כלכלית, עליה נעמוד בהמשך בהרחבה.**

77. משכך, וכפי שיובהר להלן, קיימת הבחנה ענייינית ברורה בין תושבי היישובים שנכנסים בגדר ההסדר שבחוק – עכו ונוף הגליל – לבין תושבי יישובים אחרים שלא עונים על הקריטריונים שנקבעו בו. מדובר בקבוצות

שוויון שונות לחלוטין. ונסביר תוך התייחסות לקבוצות שביחס אליהן עשויה להידרש, לשיטת העותרים, התייחסות שוויונית בחוק, כדלקמן:

<u>כלל תושבי הערים המעורבות בישראל, יהודים וערבים וכאחד, אשר נותרו מחוץ להסדר החוקי</u>

78. העותרים משווים בין הנתונים של נוף הגליל לנתונים של ערים מעורבות אחרות (כגון לוד, עכו, רמלה, מעלות תרשיחא ותל אביב-יפו) בהיבטים של פשיעה ומעמד סוציו-אקונומי (ס' 83, 88 לעתירה). לשיטתם, נתונים אלו "...מפריכים באופן ברור את ההנחות העובדתיות שעמדו בבסיס חקיקת חוק עידוד יישוב מעורב", שכן יש בהם ללמד, לכאורה, כי "...נוף הגליל אינה נמנית עם הרשויות המוחלשות ביותר מבחינה חברתית כלכלית, דמוגרפית או ביטחונית..." (ס' 92 לעתירה).

79. באמצעות השוואה זו, מבקשים העותרים לטעון, כי תושבי הערים המעורבות בישראל מהווים קבוצת שוויון לקבוצה שנכללה תחת ההסדר שנקבע בחוק. בכך נפלו הם לכלל טעות.

80. אף אם מקבלים את הטענה לפיה נוף הגליל אינה נמנית עם הרשויות המעורבות המוחלשות ביותר מבחינה חברתית-כלכלית (ואין אנו מביעים עמדה בנושא), אין בטענה זו כדי לגרוע מחשיבותו של מדד הפריפריאליות כקריטריון רלוונטי, מרכזי ואובייקטיבי לצורך קביעת זכאות להטבת מס.

81. הרציונל במתן זכאות להטבת מס לפי מדד פריפריאליות הינו מוכר ומקובל, ולמעשה כבר נעשה בו שימוש בגדרו של סעיף 11 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש]. באמצעות קביעת קריטריון זה כתנאי להטבת מס, ניתן לקדם את הצורך הלאומי בפיזור האוכלוסייה, משיכת אוכלוסייה מבוססת ליישובי הפריפריה ועידוד התיישבות בהם, לצד פיצוי התושבים על עלויות המחיה הגבוהות והפערים הגיאוגרפיים המשפיעים על התייקרות המצרכים והשירותים באזורים אלו (ראו: ע"א 7719/21 **חסארמה נ' פקיד שומה חיפה** (4.5.23) (להלן: "**עניין חסארמה**"); ע"מ (מינהליים חי') 28132-04-10 **בלטינסקי נ' פקיד שומה עכו**, פס' 9-8 (6.3.2012)).

82. בהקשר זה אף נקבע, כי אין כל פסול בקביעת קריטריון המבוסס על מיקום גיאוגרפי של יישוב כתנאי לקבלת הטבת מס, וכי הדבר מצוי בתוך "מתחם התמרון החוקתי" ממנו נהנות הרשות המבצעת והרשות המחוקקת בקביעת סדרי עדיפות כלכליים (בג"ץ 4947/03 **עיריית באר-שבע נ' ממשלת ישראל**, פס' 15 (10.5.2006)).

83. לאור האמור, בהלימה לענייננו, מצאה לנכון הכנסת להבחין בין ערים מעורבות שונות בהתאם למדד הפריפריאליות שלהן. כך, לשם הדוגמא, הצורך למשוך אוכלוסייה מבוססת ללוד ולרמלה – ערים מעורבות המצויות בקרבה למרכזי פעילות כלכלית – הינו נמוך מהצורך הקיים ביחס לערים מעורבות פריפריאליות יותר המרוחקות ממרכזים אלו. מדובר אפוא בהבחנה ענייינית, בעלת הגיון רב, המבוססת על קריטריון כללי, מקובל ושוויוני.

84. רציונל זה של החוק, לפיו יש להבחין בין ערים מעורבות פריפריאליות לבין ערים מעורבות לא פריפריאליות, עלה במפורש בהליך החקיקה. כך אמר בהקשר זה ח"כ יצחק קרויזר בועדת הכספים של הכנסת שהתקיימה ביום 25.3.26:

> **"כן, תודה רבה. מצטרף בוודאי לכל מה שנאמר כאן. המשמעות היא, בשונה – כפי שגם חמד ציין – מהמרכז, היא משמעות הרבה יותר גדולה, כי <u>במרכז התחרות היא בין ערים חזקות לבין ערים חזקות יותר, וכאשר אנחנו כן מצליחים באמירה מאוד משמעותית, ויש לה משמעות גדולה שאין כאן</u>**

<u>קואליציה ואופוזיציה בחיזוק הפריפריה, וכולנו רוצים לראות איך אנחנו מחזקים יותר, המשמעות כשנוף הגליל היא חזקה, המרחב מתחזק כולו, והדבר הזה הוא משמעותי כי התחרות לצערנו בפריפריה היא בין ערים חלשות לערים חלשות יותר וכל אחוז כזה, כל תקרה שאנחנו מושכים כלפי מעלה, אנחנו דוחפים אוכלוסייה יותר חזקה, אוכלוסייה יותר איכותית, יותר משכילה שמגיעה.</u> ולראות ספציפית את רונן ואת המנכ"ל שלו ואת הצוות של העיר שם, כל מי שביקר שם בשגרה ובטח בחירום ראה רשות חזקה, רשות איתנה שמתמודדת בצורה מעוררת התפעלות בתקופה מאוד מאוד מורכבת ולא פשוטה ומצעידה בדרך שלה אוכלוסייה לא קלה, אוכלוסיית עולים, אוכלוסייה שיותר קשה לה ומקפיצה אותה כלפי מעלה, וזה דברים שנעשים בזכות ההנהגה המקומית, בזכות ראש העיר והצוות שלו, והדבר הזה שולח אדוות מאוד משמעותיות לכל הצפון, כי כשנוף הגליל חזקה, הערים סביבה מתחזקות גם כן יחד ובסופו של דבר הדבר הזה מגיע צפונה עוד יותר וזו, אני חושב אחת המטרות של כולנו כאן, לחזק את הגליל ואת הפריפריה. תודה".

85. לפיכך, אף אם עיריית נוף הגליל "חלשה" מבחינה חברתית-כלכלית ביחס לערים מעורבות אחרות – וכאמור אנו לא נוקטים עמדה בנושא – אין בכך כדי לסייע לעותרים. מדד חברתי-כלכלי אכן עשוי להיות קריטריון רלוונטי לצורך מתן הטבה במס, אולם כך גם מדד הפריפריאליות. החלטת הכנסת לעגן בחוק את מדד הפריפריאליות כתנאי למתן ההטבה, חלף מדד חברתי-כלכלי, מצויה באופן מובהק בליבת סמכותה של הרשות המחוקקת ואינה מגלה כל עילת התערבות.

<u>החברה הערבית בכללותה</u>

86. לאורכה ולרוחבה של העתירה, מודגשת הטענה לפיה התנאים שנקבעו בחוק הינם "תנאים מלאכותיים", לכאורה, שנקבעו לצורך תפיסתו של היישוב נוף הגליל ברשת היישובים הזכאים להטבות מס. לשיטת העותרים, השיקול האמיתי והדומיננטי שעמד ביסוד החוק הינו שיקול דמוגרפי של שמירת רוב יהודי ביישוב, אותו הם מסיקים מאמירות שונות שנאמרו במסגרת הליך החקיקה. שיקול זה, כך לפי הטענה, הינו "שיקול הפוגע, מעצם טיבו, בזכות לכבוד ולשוויון של מי שאינם נמנים עם הקבוצה המועדפת" (ס' 100 לעתירה).

87. על יסוד הטיעון האמור מוסיפים וטוענים העותרים, כי החוק פוגע בזכות לשוויון ולכבוד של החברה הערבית בכללותה. ואולם, טענה זו, ולמעשה העתירה כולה, יוצאת מנקודת מוצא – שגויה – לפיה תכלית החוק הינה שמירה על רוב ייהודי ביישוב נוף הגליל. **לא זו בלבד שזוהי כלל לא התכלית האובייקטיבית של החוק (ועל כך נעמוד בהמשך), אלא שטיעון זה נשען כולו על הנחה – בלתי מובנת ובלתי מוסברת – לפיה הטבת מס, כשלעצמה, "מושכת", בהכרח, אוכלוסייה יהודית ולא ערבית. מניין הגיעו העותרים למסקנה שהטבת מס – שניתנת באופן שוויוני לערבי וליהודי כאחד בתנאי שהוא מתגורר ביישוב מעורב כהגדרתו בחוק – מהווה תמריץ לאדם יהודי אך לא לאדם ערבי? האם לא כל אדם, ללא כל קשר ללאום או לדת שלו, מעוניין להנות מהטבת מס? לעותרים הפתרונים.**

88. ודוק. העובדה שהחוק מקנה את הטבת המס ליהודים ולערבים כאחד – בהנחה ששניהם מתגוררים ביישוב שנקבע כזכאי – יש בה, כשלעצמה, כדי לשמוט את הקרקע תחת טיעון ההפליה. ונסביר.

89. כידוע, אפליה מהווה "**יחס שונה לשווים ללא כל שונות רלוונטית**" (בג"ץ 8300/02 **נסר נ' ממשלת ישראל**, פס' 53 (22.5.12) (להלן: "**עניין נסר**")). ואולם, במצב הדברים שלפנינו, לעומת זאת, הזכאות להטבת מס בחוק מבוססת על זיקה גיאוגרפית, ואינה משקפת כל הבחנה על בסיס דת, לאום או גזע. ברגע שתושב – בין אם הוא יהודי ובין אם הוא ערבי – מתגורר בישוב עירוני מעורב מוטב כהגדרתו בחוק, הוא נהנה באופן שוויוני מאותה הטבת מס בדיוק.

90. מכאן, שהחוק במהותו לא יוצר כל הבחנה בין תושבים על רקע לאומי, ואין בהבחנה שבבסיס החוק כדי להצביע על אפליה מחמת לאום. החוק, במהותו, לא קובע שווי מס מסוים שישלם נישום יהודי ושווי מס אחר שישלם נישום ערבי. למעשה, ההבחנה בין הרשויות המקומיות שבישראל, כפי שנעשתה בחוק, עשויה ליצור הבחנה בין בני אותו לאום: כך, לשם הדוגמא, יהודי פלוני שמתגורר בישוב עירוני מעורב מוטב כהגדרתו בחוק ייהנה מהטבת מס; ואילו יהודי אלמוני שמתגורר בישוב שלא נכנס בגדר ההגדרה בחוק של יישוב עירוני מעורב מוטב לא יהיה זכאי להטבה כאמור (ראו והשוו: עניין **עדאלה**, פס' 148 לפסק דינו (בדעת מיעוט) של כב' השופט סולברג).

91. מנגד, העותרים, שכנראה מודעים לקושי "התוצאתי" בטענתם, טוענים כי "...העובדה שגם תושבים ערבים ביישובים המעורבים המוטבים ייהנו מהטבות מס אינה מפחיתה מהפגיעה בזכויותיהם לכבוד ולשוויון", זאת מאחר שלשיטתם "עצם "השימוש" שהחוק עושה בהם, ובפרט בחלקם היחסי באוכלוסיית היישוב, כקריטריון למתן ההטבה, ממקם אותם כאמצעי להשגת תכלית חיצונית להם ולא כנושאי זכויות שווי ערך. בכך מועבר מסר מתייג ומשפיל..." (ס' 110 לעתירה).

92. **ברם, עת הסברנו באופן רציונלי את ההבחנה שנעשתה בחוק, והראנו כי היא לא מבוססת על שיוך לאומי, יש בכך כדי לשלול מניה וביה את הטענה כי ההבחנה שבבסיס החוק טומנת בחובה מסר פוגעני**. יתרה מכך, ובכל הכבוד, טענת העותרים, לפיה החוק פוגע בזכות לשוויון – הגם שבמבחן התוצאה היא לא מפלה – אינה עולה בקנה אחד עם ההלכה הפסוקה. ונבהיר.

93. על פי הגישה המקובלת בפסיקה, בהיעדר תוצאה מפלה במציאות, לא מתגבשת פגיעה בזכות החוקתית לשוויון. קיומה של הפליה אסורה נבחן במבחן אובייקטיבי-תוצאתי המתמקד באפקט המעשי של הנורמה ובמציאות החברתית שנוצרת בעקבותיה בפועל. לפיכך, במצב דברים בו יישום החוק אינו מוליך לתוצאה מפלה, לא ניתן לקבוע כי נפגעת הזכות החוקתית לשוויון. כך ציין בעניין זה הנשיא ברק בבג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל**, פס' 18 (27.2.06)):

> **"המבחן לקיומה של אפליה הוא מבחן אובייקטיבי המתמקד בתוצאה של מימוש הנורמה העומדת לביקורת. הוא אינו מוגבל למחשבתו הסובייקטיבית של יוצר הנורמה. <u>השאלה אינה אם קיימת כוונה להפלות קבוצה זו או אחרת. השאלה הינה מהי התוצאה הסופית הנוצרת במציאות החברתית</u>".**

באופן דומה, נאמר על-ידי כב' השופטת (כתוארה אז) חיות בבג"ץ 1268/09 **זוזל נ' נציב שירות בתי הסוהר**, פס' 27 (27.8.12): "**..חשוב לזכור כי קיומה של ההפליה נבחן על פי תוצאת הדברים בפועל (ה- impact) וכי העובדה שהמשיב לא התכוון להפלות אין לה השפעה על קביעת קיומה של הפליה...".**

94. הנה כי כן, קיומה של אפליה לא נבחנת בהתאם לכוונת המחוקק או להיעדרה של כוונה, אלא על-פי תוצאת הדברים שגורם ההסדר הנורמטיבי בפועל. במקרה דנן, כאמור, ההסדר בחוק מעניק הטבת מס לכל תושבי "יישוב עירוני מעורב מוטב", יהודים ולא יהודים כאחד, ולכן "**התוצאה הסופית הנוצרת במציאות החברתית**" אינה מפלה בין יהודים לערבים – נהפוך הוא: היא רואה אותם שווה זה לזה.

95. לבסוף יודגש למען שלמות התמונה, כי עניין **נסר**, עליו מנסים העותרים להישען, אינו מסייע להם במקרה זה. החוק שהובא לביקורת שיפוטית במסגרת הליך זה שונה, באופן מובהק, מהתיקון החוקי שנדון שם. בעוד שבענייננו החוק נשען על קריטריונים מפורשים – שוויוניים, ענייניים ורציונליים – בעניין **נסר** הטבת המס נקבעה באופן שרירותי ונעדר קריטריונים.

96. בהקשר זה, הודגשה בספרות המשפטית חריגותו הרבה של פסק הדין בעניין **נסר**, במסגרתו נדרש בית המשפט העליון להתערב בחקיקה ראשית בענייני מס, וזאת בשל הנסיבות הקיצוניות שהיו באותו מקרה, כדלקמן:

> **"1. סמכות בית המשפט לערער אחר דברי חקיקה מפורשים של הכנסת היא סמכות שנקנתה בפסק דינו של בית המשפט העליון בעניין מגדל שניתן בשנת 1995. לפי התקדים שנקבע באותו מקרה, נקבע כי בית המשפט רשאי לבטל דברי חקיקה של הכנסת שעה שהם סותרים את חוקי היסוד או עקרונות וזכויות שלהם מעמד חוקתי על-חוקי. <u>על אף הסמכות האמורה, מיעט בית המשפט לעשות שימוש בסמכות זו בכל הנוגע לחקיקה ראשית ויישם אותה במקרים חריגים וספורים בלבד. בכל האמור לדיני המס, לא יושמה סמכותו זו של בית המשפט לגבי חקיקה ראשית, אם כי בוטלו ושונו על ידי בית המשפט מכוח אותה סמכות דברי חקיקת משנה של דיני המיסים. במובן זה, מהווה פסק הדין של בג"ץ פסק דין חריג ויוצא דופן, אשר ניתן אולי להסבירו לאור האמור להלן.</u>**
> ....
> **6. בעקבות תיקון 146 לפקודה התקבל סעיף 11(ב) בנוסחו הנוכחי והמוכר, כאשר רשימת הישובים המוטבים נקבעת בחלקה במישרין במסגרת הסעיף, וחלקה במסגרת התוספת הראשונה והשניה אליהן מפנה הסעיף. חלק מהישובים המנויים בסעיף הם ישובי קו העימות הדרומי וישובי עוטף עזה שלגביהם קיים קריטריון גיאוגרפי חקוק ברור, אולם שאר הישובים המנויים במסגרת הסעיף, לרבות ישובי קו העימות הצפוני נקבעו בו ללא קריטריון חקוק מנחה, ובעליל באופן שאינו שוויוני.**
> **7. נראה לנו, כי <u>התוצאה הקיצונית שאליה נדרש בית המשפט העליון ובמסגרתה שונתה חקיקת מס ראשית, מעשה שהנו חסר תקדים, מקורה בעיקר באי השוויוניות הזועקת העולה מסעיף 11(ב) ומתולדותיו שנסקרו לעיל, ומאוזלת ידו של המחוקק אשר חרף עמדת הממשלה המוצהרת לא השכיל לתקן את המצב במשך קרוב ל-20 שנים, חרף הזדמנויות ברורות שעמדו לו לשם כך, וחרף המלצות וועדות מומחים וביקורת גלויה שהובעה על ידי בית המשפט העליון בנושא זה.</u>**
> **8. על אף <u>הנסיבות המיוחדות שברקע פסיקתו החריגה של בג"צ במקרה זה</u>, עדיין מדובר בתקדים חשוב המציב את עקרונות השוויון הברור והגלוי בדיני המיסים במעמד חוקתי על-חוקי, המצדיק אף ביטול ושינוי של חקיקה ראשית של דיני המיסים"** (מנחם כהן, **דיני מסים** (מהדורה תשיעית מורחבת, פברואר 2026), 5124א-5124ב).

<u>תושבי העיר נצרת, יהודים וערבים כאחד</u>

97. העותרים 1-5 הינם, לטענתם, תושבי העיר נצרת המתגוררים בה שנים רבות. לשיטתם, "החוק פוגע בהם הן מבחינה כלכלית והן מבחינה חברתית, נוכח החלשת העיר נצרת ופגיעה בשירותים בה. הוא מפלה אותם וגורם אף לתחושת קיפוח קשה" (ס' 8 לעתירה).

98. לחיזוק טענתם כי מדובר ב"הסדר מפלה", משווים העותרים בין הנתונים של העיר נצרת לנתונים של העיר נוף הגליל, וזאת בהיבטים חברתיים-כלכליים, מגמות גידול והגירה פנימית, וכן רמת הפשיעה והביטחון האישי (ס' 88-73 לעתירה).

99. המסקנה שגוזרים העותרים מן ההשוואה האמורה הינה זו: "...אילו השיקולים של מצב סוציו-אקונומי, מאזן ההגירה הפנימית ומצב הביטחון האישי היו אכן עומדים בבסיס ההצדקה למתן הטבות מס ליישובים, הייתה נצרת מדורגת במקום גבוה באופן ניכר לעומת נוף הגליל ברשימת היישובים הזכאים" (ס' 90 לעתירה). על כן, לשיטתם, "ההסדר שנקבע אינו רק סותר את השיקולים שעליהם הצביעו יוזמי החוק, אלא אף מעמיק בפועל את הפגיעה בעיר נצרת ובתושביה".

100. באמצעות טענה זו, כך נראה, מבקשים העותרים לראות בתושבי העיר נצרת, יהודים וערבים כאחד, המצויים מחוץ להסדר שבחוק, כקבוצת שוויון לקבוצה שנמנית בגדר ההסדר שלו. אין בטענה זו כל ממש.

101. תכליתו המרכזית של ההסדר אינה מתן סיוע סוציו-אקונומי או ביטחוני כולל ליישובים לפי מידת הפשיעה בהם או מעמדם החברתי. **תכליתו, כעולה ממנו במפורש, הינה לחזק יישובים עירוניים מעורבים המרוחקים ממרכזי פעילות כלכלית, וזאת נוכח האתגרים המובנים והייחודים המאפיינים "ערים מעורבות"** (ועל כך

בהמשך). אתגרם ייחודים אלו – מעצם טיבם – אינם קיימים ביישובים הומוגניים (בין אם יהודים ובין אם ערביים), ללא קשר למעמדם הסוציו-אקונומי.

102. ביחס לנצרת, אליה מתייחסים העותרים באופן ספציפי, הרי שאין מחלוקת כי מדובר בעיר ערבית ולא מעורבת (ר' ס' 73 לעתירה). ככזו, נצרת לא מתמודדת עם הדינמיקה הדמוגרפית-מרקמית שמאפיינת ערים מעורבות, על כל האתגרים הנובעים מכך, כפי שפורטו בפרק ב' של תגובה זו. לפיכך, מתקיימת לגביה שונות רלוונטית מובהקת המצדיקה יחס שונה.

103. קביעת קריטריון של "עיר מעורבת" הינה הבחנה ענייניית השואבת את הגיונה מתכלית החוק. לא מדובר בהפליה על בסיס לאום או דת, שהרי החוק אינו מעניק עדיפות לעיר יהודית הומוגנית על פני עיר ערבית הומוגנית. כשם שיישוב יהודי הומוגני הסובל מקשיים סוציו-אקונומיים אינו זכאי להטבה מכוח חוק זה, כך גם נצרת אינה זכאית לה – מכיוון ששתיהן אינן עונות על הקריטריון המהותי של העדר הומוגניות דמוגרפית.

104. עובדה זו, לפיה החוק נועד להתמודד עם האתגרים הייחודים של ערים מעורבות – שאינם קיימים בערים הומוגניות – נלמדת מדברים שנאמרו במהלך הליך החקיקה. כך אמר בהקשר זה כב' היו"ר מיכאל מרדכי ביטון בישיבת הכנסת ביום 31.12.25:

> **"ראשי הערים, אנחנו שמחים שאתם איתנו. גם אני כראש עירייה, זכיתי לקבל מממשלת ישראל וכנסת ישראל החלטת ממשלה על ירוחם, שסייעה לנו רבות. <u>היישובים המעורבים עם האתגרים הייחודיים שלהם מחייבים השקעה ממוקדת, שונה ואחרת, ולכן אנחנו כולנו תומכים בהצעת החוק והמשמעויות שלה</u>".**

105. נוכח כל האמור, השוואת העותרים בין נצרת לבין נוף הגליל על בסיס מדדי פשיעה ומצב סוציו-אקונומי הינה השוואה שאינה ממן העניין. תכלית החוק אינה מתן הטבה רוחבית לפי מדד חברתי-כלכלי, אלא חיזוק ממוקד לאתגרים הקהילתיים והדמוגרפיים המייחדים ערים מעורבות המרוחקות ממרכזי פעילות כלכלית.

106. אכן, יש להניח כי נצרת, בדומה לכל עיר אחרת, מתמודדת עם אתגרים כאלו או אחרים. ואולם, לא זו בלבד שעיריית נצרת עצמה בחרה שלא לעתור כנגד החוק ואף לא הובאה עמדתה במסגרת העתירה – עובדה שכשלעצמה ייתכן ומקעקעת את טענת העותרים בדבר "החלשת העיר" – אלא שממילא החוק אינו נועד להתמודד עם כלל האתגרים שחוות רשויות המדינה (ראו והשוו: עניין **עיריית לוד**, פס' 14).

107. עוד יודגש בהקשר זה, כי טענת העותרים לפיה ההסדר שבחוק צפוי להעמיק את הפערים בין הערים ולהביא "להחלשתה הכלכלית והחברתית של נצרת" (ס' 92 לעתירה), אינה מבוססת ואינה נשענת על תשתית עובדתית כלשהי. טענה זו, כעולה ממנה, צופה פני עתיד, וככזו היא בגדר השערה ספקולטיבית גרידא.

<u>ד2. תנאי פסקת ההגבלה</u>

108. כפי שהראנו, החוק הנדון לא פוגע בזכות חוקתית המעוגנת בחוק היסוד, שכן אין הוא מפלה בין קבוצות שוות. משכך, למעשה, אין צורך להמשיך ולבחון אם הפגיעה (הנטענת) עומדת בתנאים המנויים בפסקת ההגבלה, המעוגנת בסעיף 8 לחוק היסוד.

109. חרף האמור, ולמען שלמות התמונה, נבחן תנאים אלו כדלקמן.

<u>לתכלית ראויה</u>

110. תכלית של חוק תיחשב ראויה, אם הוא "**נועד לקדם זכויות אדם או להגשים מטרה ציבורית או חברתית חשובה העולה בקנה אחד עם ערכיה של מדינת ישראל, המגלה רגישות למקומן של זכויות האדם במערך החברתי הכולל**" (בג"ץ 7146/12 **אדם נ' הכנסת, פס'** 83 (16.9.13)).

111. במקרה דנן, תכלית החוק, כעולה ממנו וכנלמד מדברים שנאמרו במהלך הליך החקיקה, הינה חיזוק ערים מעורבות המרוחקות ממרכזי פעילות כלכלית, וזאת על-ידי עידוד הגירה והתיישבות באותן ערים.

112. בישיבת הכנסת שהתקיימה ביום 30.3.23, במסגרתה הובאה הצעת החוק לקריאה שניה ושלילית, עמד על החוק ועל תכליתו יו"ר ועדת הכספים, ח"כ חנוך דב מלביצקי, כדלקמן:

> **"<u>הצעת החוק נועדה לעודד ולחזק יישובים שבהם אוכלוסייה מעורבת לשם פיתוחם ושמירה על מרקם חיים משותף בהם ולמניעת הגירה שלילית מהם</u>. בהתאם לתיקון המוצע, שר האוצר, באישור ועדת הכספים, יהיה רשאי להאריך בצו את הטבת המס לתקופות נוספות שלא יעלו על שנתיים כל אחת בהתאם למדיניות הממשלה בנושא יישובים מעורבים. במהלך הדיונים בוועדה חברי הוועדה העלו את הצורך במדיניות ממשלה תומכת ובצורך ביצירת מעטפת ממשלתית בנושא. בעקבות האמור, הממשלה החלה בקידום החלטת ממשלה ופורסם קול קורא שמקדם תוכניות עבודה במשרד הנגב והגליל ומתמקד במדדים 1–5, בדומה למוצע בהצעת החוק. כפי שנקבע בהצעת החוק, שרי הממשלה יידרשו לדווח לממשלה בכל שנה על תוכניות שגובשו לפי כל דין לקידום יישובים מעורבים. דיווח כאמור יועבר לוועדת הכספים, שתקיים פיקוח בנושא. לאור האמור, אבקשכם לאשר את הצעת החוק בקריאה השנייה ובקריאה השלישית. להצעת החוק הוגשו הסתייגויות ובקשות לרשות דיבור".**

113. גם ח"כ אופיר כץ דיבר בישיבה זו על חשיבותו הרבה של החוק ותכליתו, באלו המילים:

> **"...זו הצעת חוק שכל מי שנמצא בשטח יודע את חשיבותה, כי הוא רואה את הצרכים של התושבים. אני שמח שמרגע שהתחלנו לעבוד על הצעת החוק הזאת, גם הממשלה הבינה את <u>הצורך בקידום מדיניות ממשלתית ביחס לערים מעורבות כדי לחזק את החוסן הקהילתי ולסייע במשיכה של אוכלוסייה ליישובים הללו</u>. לצד הצעת החוק הזו, משרד הנגב והגליל, עם השר וסרלאוף, שמסייע רבות, העביר קול קורא שמתייחס לערים מעורבות בפריפריה.**
> **בנוסף, בימים האלה מקודמת הצעת החלטת ממשלה של משרדי ממשלה שונים לתמיכה בערים מעורבות. אומנם הצעת החוק הזו מקנה הטבות מס ליישובים עירוניים מעורבים בפריפריה, אך היא מאפשרת לממשלה לקבוע תוכניות שונות ביחס לכל יישוב מעורב בארץ. מדובר בדבר חשוב, ואני שמח שיכולתי לקחת חלק ולקדם אותו. הצעת החוק היא בהוראת שעה על מנת שגם הממשלה תוכל לבחון ולחדד את הצרכים בנושא בהמשך הדרך. גם במהלך הדיונים וגם עכשיו, לאורך כל הדרך, הממשלה הביעה תמיכה מלאה בהצעת החוק. תודה".**

114. בהמשך לכך, הצעת החוק אושרה בקריאה שניה ושלישית ברוב של 89 חברי כנסת, ללא מתנגדים וללא נמנעים. עובדה זו, בדבר ההסכמה הגורפת לחוק – המשתקפת אף מהדברים שנאמרו בהליך החקיקה – מהווה אינדיקציה חזקה לכך שהחוק עולה בקנה אחד עם טובת הכלל ואינו נועד לשרת אינטרס פוליטי צר. הסכמה זו, כידוע, משליכה אף על עוצמת הביקורת השיפוטית:

> **"אי-אפשר כמובן להקיש באופן מלא מדיני החברות לדינים הנוגעים לכינון חוקים וחוקי יסוד, בין היתר בשל ההבדלים הרבים הקיימים בין שתי מערכות הדינים, ובפרט בין המטרה העסקית שהיא המטרה הדומיננטית בחברות אך לא במנגנון המדינתי; כמו גם מאחר שבית המשפט עצמו הוא חלק מובנה מהמנגנון המדינתי. יחד עם זאת, הרציונל של חשדנות מובנית כלפי החלטות בניגוד עניינים; החלתו של סטנדרט ביקורת שיפוטית מחמיר ביחס להחלטות בהן קיים חשש לניצול כוחו של הרוב; והאופן בו ניתן להפיג במידה מסוימת את החשש הזה על ידי תמיכה של בעלי מניות המיעוט בהחלטה – הם רציונלים שניתן ללמוד מהם גם לעניינו. מהמנגנון של ה"אישור המשולש" שבחוק החברות, ניתן אפוא ללמוד כי <u>כאשר חיקוק מסוים מתקבל בהסכמה רחבה – לא רק של חברי הקואליציה אלא גם של חברי האופוזיציה (רובם או למצער חלק משמעותי מהם), זוהי אינדיקציה</u>**

טובה לכך שאין מדובר בחיקוק שנועד בעיקר כדי להיטיב עם הרשות המבצעת הנוכחית, אלא בחיקוק העולה בקנה אחד עם טובת החברה בישראל בכללותה. על כן, אני סבורה כי סטנדרט הביקורת השיפוטית צריך להביא לידי ביטוי גם את שאלת רוחב ההסכמה לדבר החקיקה, כך שבמקרים בהם חוק היסוד התקבל כאשר הכנסת מצויה במצב של ניגוד עניינים מוסדי; וכאשר החוק התקבל שלא בהסכמה רחבה, ובעיקר במקרים בהם הוא התקבל על-ידי הקואליציה בלבד – הנכונות של בית המשפט להתערב תגבר. עמדה דומה הובעה גם על-ידי פרופ' יניב רוזנאי בספרו Unconstitutional Constitutional Amendments (2017). רוזנאי הציע להחיל ביקורת שיפוטית דיפרנציאלית הנגזרת מהליך החקיקה ומהלגיטימציה הציבורית של הנורמה החוקתית שתוקנה. כך, ככל שהליך התיקון זוכה ללגיטימציה דמוקרטית פחותה... הביקורת השיפוטית צריכה להיות מוגברת. מנגד, ככל שההליך זוכה ללגיטימציה דמוקרטית מוגברת... הביקורת השיפוטית צריכה להיות מרוסנת יותר. לטעמי כאמור הדברים יפים בעיקר ביחס לתיקונים לחוקה שהתקבלו על ידי הכנסת כאשר היא מצויה במצב של ניגוד עניינים מוסדי" (בג"ץ 5658/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, פס' 29 לפסק דינה של כב' השופטת רונן (1.1.2024)).

115. הנה כי כן, הטבת המס בחוק, שניתנת לתושבי ערים מעורבות המרוחקות ממרכזי פעילות כלכלית, ואשר קיבלה לגיטימציה דמוקרטית מוגברת על-ידי הריבון, נועדה למנוע נטישה של תושבים, לשמר אוכלוסייה חזקה ומבוססת, ולעודד התיישבות. על התכלית הכללית של הטבת מס גיאוגרפית עמד בית משפט נכבד זה בעניין **נסר**, כך:

> **"32. במוקד ההליכים שלפנינו עומדת הסדרתו של מנגנון מיסוי הקושר בין מקום מגורי הנישומים לבין זכאותם ליהנות מהנחות בשיעורים משתנים במס הכנסה. מטבע הדברים, הזכאות להנחה משפיעה בעיקר על נישומים המשתכרים מעל סף ההכנסה, קרי על נישומים הנמנים עם מעמד הביניים והגבוה. השפעה זו, כפי שעולה מנייר עמדה שצורף מטעם רשות המסים להודעת הממשלה מיום 27.1.2008, היא שעומדת ביסוד המודל המעוגן בסעיף 11(ב) לפקודה והיא שמבהירה את תכליתו – משיכת אוכלוסייה מבוססת ועידודה להשתקע ביישובים המזכים, תוך הקטנת נטישת התושבים הוותיקים. באופן האמור, מבקשות הטבות המס לשמור על מאזן הגירה חיובי לאורך זמן, אשר יוביל להתרחבות היישובים המזכים ולהתפתחותם מבחינה כלכלית וחברתית. לשון אחר: הצורך להעניק סיוע ליישובים המזכים מלמד על שונותן של הרשויות המוניציפאליות בכל הקשור ליכולתן למשוך אליהן אוכלוסיות מבוססות (ראו סעיף 5 לנייר העמדה שצורף מטעם רשות המסים). המדינה, כמי שמשקיפה על האופן בו מפוזרת האוכלוסייה מנקודת מבט לאומית, מודעת לשונות זו ומבקשת לאזנה, בין היתר, באמצעות מתן תמריצים כלכליים. כפי שעולה מעמדת רשות המיסים, עיקר הפערים בין הרשויות מתבטא בפערים הגיאוגרפיים שבין יישובי הפריפריה ויישובי מרכז הארץ; פערים המשפיעים על התייקרות המצרכים והשירותים בפריפריה. בנוסף, רשות המסים ציינה כי לאורך השנים ביקשה המדינה לעשות שימוש בהטבות המס על מנת לעודד התיישבות באזורים הסמוכים לגבולות היבשתיים של ישראל, וזאת כחלק מתפיסה לאומית רחבה".**

116. באופן יותר ספציפי לענייננו, הטבת המס בחוק נשענת על ההבנה – כמו גם על מציאות החיים אשר פורטה בהרחבה בפרק ב' לתגובה זו – כי ערים מעורבות מתמודדות עם אתגריים ייחודים ומורכבים, זאת בין היתר בשל מרקם החיים המשותף של ערבים לצד יהודים.

117. על הרגישות הביטחונית והמתחים הלאומיים שקיימים בערים המעורבות, ניתן ללמוד מדבריו של המלומד שי שטרן בספרו **קהילות במשפט**, 244-243 (2026):

> **לבסוף, לצד המשימות החברתיות והתורניות שמקדמים הגרעינים התורניים בערים השונות, הם נתפסים לעיתים כגופים שנועדו לקדם אינטרסים פוליטיים במישור האתנו-לאומי, ולשנות את מאזן הכוחות ביישובים שבהם מתגוררת אוכלוסייה יהודית לצד אוכלוסייה ערבית. למשל, בשנת 2021, בימי מבצע "שומר החומות", התחוללו מהומות בכמה ערים שבהן מתגוררים יהודים וערבים. מהומות אלה גרמו למותם של שלושה אזרחים ישראלים ולפציעתם של רבים אחרים, וחשפו את המתחים הקיימים בדרך כלל מתחת לפני השטח בין האוכלוסיות השונות המתגוררות במרחבים העירוניים המשותפים. גם ערים שנדמה היה כי הן מצליחות לבסס דרכיום מתמשך בין אוכלוסיותיה השונות של העיר, היו מוקד למהומות אלימות. האוכלוסיות השונות המתגוררות בערים המעורבות תלו את התפרצות המהומות האחת ברעותה. בין היתר נטען כי המהומות פרצו בשל הזדהותה של האוכלוסייה הערבית (אשר חלקה מזהה עצמו כפלסטיני) עם הסבל שחוותה האוכלוסייה הפלסטיני**

<u>בעזה בגלל מבצע "שומר החומות", בשל אי-השוויון בין אוכלוסיות העיר השונות בשגרה, ובשל הפגנת הכוח בניסיון לדכא את המהומות</u>".

118. גם מבקר המדינה פרסם דוח ביקורת שהתמקד במתיחות, במתחים האתניים והלאומיים, ובאירועי האלימות הקשים שאפיינו את המרחבים העירוניים המעורבים בישראל במהלך מבצע "שומר החומות" (מבקר המדינה **דו"ח ביקורת מיוחד – ערים מעורבות** (2022)).

119. מתחים לאומיים אלו קיימים בכל עיר מעורבת. לצד מתחים אלו, המאתגרים כשלעצמם, ערים מעורבות פריפריאליות המרוחקות ממרכזי פעילות כלכלית – להבדיל מערים מעורבות "מרכזיות" כגון לוד ורמלה – מאותגרות גם מבחינה זו הן בהיבט הסוציו-אקונומי והן בהיבט הביטחוני. ונפרט.

120. מבחינה סוציו-אקונומית, ערים פריפריאליות סובלות ממחסור באזורי תעסוקה ומסחר, באופן הגורם להעדר מנופי צמיחה פנימיים ותלות כמעט מוחלטת בתקציבים ממשלתיים.

121. מבחינה גיאו-פוליטית ביטחונית, ערים מעורבות פריפריאליות, המצויות בקרבה לגבולות, חשופות יותר לאיומים ביטחוניים חיצוניים. על כן, עת חירום ומלחמה – שלצערנו הפכה בשנים האחרונות לעת שגרה – לא זו בלבד שעלולה להחריף את המתח הפנימי הקיים ממילא, אלא היא אף מהווה, כשלעצמה, תמריץ שלילי לנטישת העיר ואי-התיישבות בה. ואכן, כעולה מהליך החקיקה, הטבת המס בחוק נועדה להתמודד גם עם אתגר זה, ולמעשה להוות תמריץ חיובי ונגדי לתמריץ השלילי האינהרנטי לאורח החיים בגבול הצפוני בעת מלחמה. כך הדגיש בעניין זה ח"כ חמד עמאר בועדת הכספים של הכנסת שהתקיימה ביום 25.3.26:

> **"גם עכו. חברים, <u>מי שגר במרכז לא מבין כמה קשה לחיות בצפון. בצפון המצב מאוד קשה, אנחנו כל מלחמה שעוברים, אנשים שומעים את הפיצוץ ואחרי זה רצים שומעים את הפיצוץ ואחרי זה שומעים את האזעקה, ואחרי זה רצים לממ"ד או למקלט, אם מספיקים להגיע לממד ומקלט, ורוב היישובים לא ממ"ד ולא מקרה ולא קום שום דבר, והם מחפשים איזו פינה טובה אצלם בבית, ואם יש להם מזל, לא נופל על הבית שלהם, ואם אין להם מזל, הם חוטים מתוך הבית שלהם. לכן אנחנו כאן צריכים לחזק מאוד את הגליל ואת הצפון, ולתת את כל ההטבות שצריך. אנחנו לא במרכז שצריך להתחיל להגיד ערים אחרות, שוויון, לא שוויון. כל עיר שמגיעה לה, וכל יישוב שמגיע לו, צריך לקבל את ההטבות האלה. זה יחזק את היישוב ויביא עוד אנשים ליישובים</u>. תודה".**

122. נוכח אתגרים מצטברים אלו שחווים תושבי ערים מעורבות בפריפריה, וכדי לחזק את עמידתם תחתיהם ואף לעודד אחרים לבוא ולהתיישב בהן – יהודים וערבים כאחד – נחקק חוק זה. אין חולק על כך שמדובר בתכלית חברתית ראויה ביותר ההולמת את ערכיה של מדינת ישראל כיהודית ודמוקרטית.

123. ואכן, גם בעתירה לא נטען כי תכלית זו, בדבר חיזוק ערים מעורבות פריפריאליות, אינה ראויה כשלעצמה. הטענה הינה כי תכלית החוק, הגם שלא קיבלה ביטוי במפורש בנוסח שלו, הינה "צמצום שיעורם של אזרחים ערבים ביישוב מעורב" (ס' 129 לעתירה), וככזו – היא תכלית "דמוגרפית גזענית" (ס' 125 לעתירה).

124. לגיבוי טענה משוללת יסוד זו, עליה למרבה הפלא נשענת העתירה כולה, מפנים העותרים לאמירות שונות שנאמרו על-ידי גורמים שונים בהליך החקיקה.

125. ואולם, מושכלת יסוד היא, כי התבטאויות פומביות שנאמרו במסגרת הליך החקיקה אינן בהכרח משקפות את התכלית האמיתית של החוק. התבטאויות אלו, כידוע, עלולות להיות סובייקטיביות, מיועדות לצרכים פוליטיים או לבוחרים, ולכן אינן משקפות בהכרח את כוונתו הקולקטיבית של הגוף המחוקק ואף לא את תכליתו האובייקטיבית של החוק.

126. נוכח מושכלת יסוד זו, עמד וחזר בית משפט נכבד זה, על כך שיש להתייחס בזהירות רבה לדברים שנאמרו במהלך הליך החקיקה, ושמשקלם הפרשני הינו מוגבל ביותר, במיוחד כאשר הם לא מוצאים ביטוי מפורש בחוק הסופי (ראו: בג"ץ 10771/07 **גוירצמן נ' המוסד לביטוח לאומי**, פס' 8 לפסק דינו של כב' השופט לוי; פס' 4 לפסק דינה של כב' השופטת חיות (1.2.10); רע"א 10011/17 **מי-טל הנדסה ושירותים בע"מ נ' סלמאן**, פס' 40 (19.8.19); בג"ץ 7803/06 **אבו ערפה נ' שר הפנים**, פס' 34 לפסק דינו של כב' השופט הנדל (13.9.17); בג"ץ 9632/17 **עמותת הזכיינים למען זכייני הפיס והטוטו בישראל נ' שר האוצר**, פס' 46-44 לפסק דינו של כב' השופט פוגלמן (20.2.19); עניין **עדאלה**, פס' 57 לפסק דינה של כב' השופטת ברק-ארז).

127. יפה לעניין זה פסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) עמית בעניין **עדאלה**, שאמנם היה באותו מקרה בדעת מיעוט, אולם נדמה כי יש הסכמה רחבה ועקרונית על דבריו אלו:

> **"ככל שהטענה היא לאי שוויון בין ערבים לבין יהודים, הרי שמעמידים את המחוקק בחזקתו כי לא ביקש להפלות. חזקת-התכלית לפיה המחוקק לא ביקש לפגוע בזכויות... היא כלל פרשנות הנקוט בידינו מזה ימים ימימה: " ...כאשר הוראה של החוק החרות ניתנת לשני פירושים, נעדיף אותו פירוש המקיים את שוויון הכל בפני החוק..." (בג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר...). אף אם כוונת המחוקק הסובייקטיבית הייתה להחיל את החוק על קטינים ערבים בלבד, הרי שלאחר שיצא החוק מכבשנו של המחוקק, לחוק חיים משל עצמו והוא "עיוור צבעים". לחוק חיים משל עצמו, ואין למצוא בו תיוג או "סיווג חשוד". ידועה אמרתו של השופט חיים כהן בהקשר של אי חוקיות בדיני חוזים כי "אילו הייתי מחפש אי חוקיות, על אמונתי שהייתי מוצאה! אבל לא זו בלבד שאין אני מחפש אי חוקיות, אלא מחפש אני דרכים שלא למצאה!" (ע"א 41/75 נילי נ' שלומי, פ"ד ל(2) 3, 7(1976)), וכדברי השופט חשין "שימת אי חוקיות על חוזה הינה מעשה של קצה וכלל הוא שאין נדרשים למעשה של קצה אם ניתן להיזקק למעשה-של-אמצע" (ע"א 1569/93 מאיה נ' פנפורד (ישראל) בע"מ, פ"ד מח(5) 705, 737(1994)). כך לגבי חוזה וכך גם לגבי חוק. איננו צריכים לחפש "סיווג חשוד" אלא לחפש דרכים שלא למוצאו ולחזור ולהעמיד המחוקק בחזקתו...".**

128. גם במקרה דנן, לאמירות הפומביות שנאמרו על-ידי גורם כזה או אחר, לפיהן יש בחוק כדי "לחזק את היהדות והציונות של העיר", אין כל עיגון, ולו מינימלי, בחוק הסופי שנחקק. אמירות אלו מעידות, לכל היותר, על עמדתם הסובייקטיבית והפרסונלית של הדוברים עצמם, ולא על עמדתה הקולקטיבית של הכנסת כגוף מחוקק. לפיכך, וכפי שנלמד מפסיקה ענפה בנושא זה שהובאה לעיל, אין באמירות עליהן נשענים העותרים כדי ללמד על התכלית האובייקטיבית של החוק.

129. כמו כן, וכפי שהובהר לעיל, במילא אין באמירות אלו כדי לשנות ממבחן התוצאה, לפיה הטבת המס ניתנת לכל אדם ללא קשר ללאום שלו. מה גם, כאמור, שההנחה שמונחת בבסיס טענת העותרים, לפיה הטבת מס מהווה תמריץ חיובי עבור האוכלוסייה היהודית אך לא עבור האוכלוסייה הערבית – חסרת כל בסיס או הסבר מינימלי, ומובן כי היא אינה נכונה לגופה.

130. על האמור יש להוסיף, כי אף אם השיקול הדמוגרפי "ריחף" על פני הליך החקיקה, ואף אם חלק מחברי הכנסת תמכו בחוק ממניעים דמוגרפיים, אין בכל אלו כדי לגרוע מהתכלית האובייקטיבית והדומיננטית של החוק, שהינה חיזוק ערים מעורבות המרוחקות ממרכזי פעילות כלכלית (ראו והשוו: בג"ץ 466/07 **ח"כ זהבה גלאון מר"צ-יחד נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פס' 4 לפסק דינה של כב' השופטת (כתוארה אז) נאור (11.1.12) (להלן: "**עניין גלאון**")).

131. **סיכומו של דבר: תכלית החוק, חיזוק חוסנן של ערים מעורבות בפריפריה, היא תכלית חשובה, ראויה וראשונה במעלה. ככזו, היא נותנת מענה ממוקד ואפקטיבי לאתגרים הייחודיים שקיימים במרחבים אלו, ושואפת להבטיח את היציבות והחיים המשותפים בהם.**

<u>מבחני המידתיות</u>

132. נפנה כעת, למען שלמות התמונה, לבחינה תמציתית של שלושת מבחני המידתיות.

133. **<u>מבחן הקשר הרציונלי</u>** – הטבת מס, שניתנת על בסיס קריטריונים ענייניים, הינה אמצעי כלכלי מוכר ומקובל, באמצעותו ניתן באופן אפקטיבי למשוך ולשמר תושבים לאזורים מסוימים (ראו: עניין **חסארמה**, פס' 23-22 לפסק דינו של כב' השופט שטיין).

134. לטענת העותרים, אין קשר רציונלי בין התכלית לאמצעי שנבחר. זאת, לשיטת, משום ש"היישוב נוף הגליל מושך אליו את האוכלוסייה הערבית החזקה (מעמד בינוני ומעלה) מהיישובים הערבים שבסביבה. חוק זה עשוי להגביר מגמה זו. כך שאין כל ערובה כי האוכלוסייה היהודית העוברת ליישוב תהווה רוב" (ס' 137 לעתירה).

135. טענה זו של העותרים, בדבר היעדר קשר רציונלי בין התכלית לאמצעי שנבחר, שומטת את הקרקע תחת טענת ההפליה וחושפת את הסתירה הפנימית שבבסיס העתירה: מחד, טוענים העותרים כי החוק מפלה את האוכלוסייה הערבית; מאידך, טוענים העותרים כי הטבת המס שבחוק עשויה להיטיב גם, ואולי בעיקר, עם האוכלוסייה הערבית. סתירה פנימית זו אך מוכיחה כי אין בהסדר החוקי, שניתן לכל תושב ללא תלות בזהותו הלאומית, כדי להפלות על בסיס לאום.

136. **<u>מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה</u>** – החוק מתווה מנגנון כללי ועיוור-זהות החל על כלל תושבי הערים המעורבות הפריפריאליות, וזאת ללא קריטריונים פרסונליים פוגעניים.

137. **<u>מבחן המידתיות במובן הצר</u>** – מתקיים איזון סביר, מידתי וראוי בין התכלית הראויה לבין הפגיעה הנטענת בזכות (שלשיטתנו כלל לא קיימת). אף אם קיימת, לכאורה, פגיעה בזכות החוקתית לשוויון, התכלית עומדת ביחס ראוי וסביר ביחס לאותה פגיעה. האינטרס המהותי וההכרחי העומד על הכף – חיזוק ערים מעורבות בפריפריה נוכח האתגרים הייחודים שיש בהם – קיים אף ביתר שאת בתקופה זו של מלחמה עצימה וממושכת. מנגד, הפגיעה בזכויות, ככל שקיימת, מצטמצמת באופן משמעותי לאור תיחום ההסדר במסגרת של הוראת שעה לתקופה של 3 שנים, אותה מוסמך שר האוצר להאריך באישור ועדת הכספים, לתקופות נוספות שלא יעלו על שנתיים כל אחת (על היותה של הוראת שעה זמנית כנתון בעל חשיבות רבה בבחינת חוקתיותו של חוק, המצדיקה ריסון שיפוטי מוגבר, ראו: עניין **גלאון**, פס' 25 לפסק דינה של כב' השופטת ארבל; בג"ץ 8425/13 **איתן מדיניות הגירה ישראלית ואח' נ' ממשלת ישראל**, פס' 34-33 לפסק דינו של כב' הנשיא גרוניס (22.9.14)).

ה. <u>שאלת הסעד</u>

138. כעולה מהמפורט לעיל, החוק לא פוגע בזכויות יסוד, ואף אם כן, הרי שהוא צולח את פסקת ההגבלה שבחוק היסוד. משכך, המשיבה סבורה, כי העותרים לא זכאים לקבל סעד כלשהו מבית המשפט הנכבד.

139. כידוע, להכרזה על בטלותה של "פעולה משפטית" מסוימת - לא כל שכן של חוק - עשויות להיות השפעות שליליות משמעותיות ומרחיקות לכת. הבהיר לעניין זה פרופ' אהרן ברק בספרו **פרשנות במשפט** (1994), בעמ' 749-750, כדלקמן:

"כאשר נוהגים על-פי מודל הבטלות המוחלטת, מתעוררות בעיות קשות לעניין תוקפן של פעולות משפטיות (כגון מתן היתר על-ידי פקיד ציבור) או פעולות פיזיות (ביצוע עוולה בהסתמך על חקיקה) הנסמכות על דבר חקיקה שבוטל למפרע. לאור האפקט הרטרואקטיבי, מתבקשת המסקנה כי הפעולה המשפטית (כגון מתן הרשיון) בטלה, והפעולה הפיזית (מעשה הנזיקין) אינה מוגנת. תוצאות אלה קשות הן. הן פוגעות בוודאות המשפטית, באינטרס ההסתמכות ובציפיות הסבירות. למניעת תוצאות אלה פותחו דוקטרינות פרטיקולאריות המטפלות בכל סוגיא בפרד...
בסוגיות אלה ואחרות נעשה איזון בין השיקולים התומכים בביטול הרטרואקטיבי של פעולות שלא כדין, לבין שיקולים התומכים בהגנה על הוודאות המשפטית, הציפיות הסבירות ואינטרס ההסתמכות. הפתרון הספציפי משתנה על-פי המשקל היחסי של שיקולים אלה במאזן הכולל".

140. יתרה מכך, במקרה דנן, ביטול החוק או שינוי סעיפיו באופן שישלול את הטבת המס מאלו שכיום זכאים לה בהתאם לחוק, יביא לפגיעה קשה ובלתי פרופורציונלית באינטרס ההסתמכות של ציבור רחב באוכלוסייה, שכלל אינו צד לעתירה זו, ואשר על יסוד החוק שקלל את צעדיו, שינה את מצבו וקיבל החלטות הרות גורל – כגון מעבר מגורים, רכישת נכסים, והתחייבויות עסקיות, על כל המשתמע מכך.

141. נוכח זאת, ומאחר שחקיקת מס מייצרת מצג של יציבות פיסקאלית שעליו הציבור רשאי להסתמך, הרי שפגיעה למפרע או גדיעת ההטבה תביא לפגיעה קשות בוודאות המשפטית, בזכויות של צדדים שלישיים ובאינטרס הציבורי הרחב.

142. יתרה מכך, העירייה תוסיף ותטען, כי אף הסעד החלופי המבוקש בעתירה – מחיקת התנאי שעניינו היות היישוב "יישוב עירוני מעורב", תוך הותרת יתר הוראות החוק על כנן – אינו יכול לעמוד.

143. חרף ניסיונם של העותרים להציג סעד זה כהפעלה של "עקרון העיפרון הכחול", **אין מדובר בהשמטה נקודתית של הוראה פסולה מתוך הסדר אשר יכול להוסיף ולעמוד על רגליו גם בלעדיה. משמעות הסעד המבוקש היא <u>שינוי מהותי של ההסדר שקבע המחוקק</u> ושל אוכלוסיית היעד שאליה הוא מכוון**.

144. **תנאי ה"עיר המעורבת" אינו רכיב שולי או טכני שניתן לנתקו מן החוק מבלי לשנות את מהותו**. הוא ניצב בליבת ההסדר ובזיקה ישירה לתכליתו - חיזוק ערים מעורבות בפריפריה, על רקע האתגרים הייחודיים הנובעים מן השילוב שבין ריחוק ממרכזי הפעילות הכלכלית לבין מורכבותו של המרקם העירוני המשותף. כפי שפורט לעיל, תכלית זו קיבלה ביטוי גם בהליך החקיקה ובמבנה ההסדר שנבחר.

145. **מחיקת תנאי זה לא תותיר אפוא את אותו הסדר חקיקתי כשהוא "נקי" מן הפגם הנטען, אלא <u>תיצור הסדר אחר בתכלית</u>: תחת הטבה ממוקדת לתושבי ערים מעורבות בפריפריה, תיווצר הטבת מס רחבה החלה על תושבי כלל היישובים העומדים ביתר תנאי החוק, אף אם אינם ערים מעורבות כלל.** בכך מבקשים העותרים מבית המשפט לא רק לגרוע מן החוק אלא להרחיב באופן מהותי את מעגל הזכאים לו ולשנות את מדיניות המס שאותה בחרה הכנסת לעגן בחקיקה.

146. **לכך משמעות תקציבית מובהקת. הרחבת קבוצת הזכאים להטבת מס אינה פעולה פרשנית או טכנית בלבד, אלא החלטה בדבר הקצאת משאבי ציבור, היקף ההוצאה הפיסקאלית וסדרי העדיפויות בין אוכלוסיות ורשויות שונות.** הכרעה מסוג זה מחייבת בחינה של השלכותיה התקציביות ושל חלופות מדיניות אפשריות – **<u>עניינים המצויים מטבעם בידי הכנסת והממשלה</u>**, שבפניהן התמונה התקציבית והרוחבית, **<u>ולא בידי בית המשפט במסגרת ביקורת חוקתית על דבר חקיקה</u>**.

147. ודוק – הסעד המבוקש מנתק בין האמצעי לבין התכלית שהמחוקק ביקש להגשים. משהמחוקק בחר להעניק הטבה לקבוצה מסוימת של יישובים על יסוד צירוף של מספר תנאים מצטברים – ובהם היות היישוב עירוני

ומעורב, מיקומו בנגב או בגליל ומדד הפריפריאליות שלו – אין מקום לבודד אחד מן התנאים, למחוק אותו ולהניח כי הכנסת הייתה בוחרת להעניק אותה הטבה, באותו שיעור ובאותה תקרה, לקבוצה רחבה ושונה של יישובים. הקריטריונים המצטברים שנקבעו בחוק מפורטים גם בטיעון החוקתי שבתשובה.

148. **במובן זה, הסעד החלופי אף ממחיש את הקושי העקרוני שבעתירה:** העותרים אינם מסתפקים בטענה כי ההסדר שנבחר פוגע בזכות חוקתית, אלא מבקשים כי בית המשפט יקבע תחת המחוקק כיצד ראוי לעצב את קבוצת הזכאים להטבת המס. אלא שגם אם היה נמצא פגם חוקתי - וכאמור, עמדת המשיבה היא כי אין כל פגם כזה - **אין בכך כדי להקנות לבית המשפט סמכות לבחור מבין מגוון חלופות המדיניות האפשריות דווקא את החלופה המועדפת על העותרים**.

149. בשולי עניין זה יוער, למען הסר ספק, כי המפורט לעיל בעניין הסעד נאמר למען הזהירות, שכן מצב הדברים לשיטתנו, כעולה מכל האמור לעיל, הוא כי העותרים כלל לא זכאים לסעד כלשהו.

ו. <u>סיכום</u>

150. **כמפורט בהרחבה לעיל, העתירה מבקשת מבית המשפט הנכבד להתערב בהכרעה מובהקת של מדיניות חברתית-כלכלית שקיבלה ביטוי בחקיקה ראשית של הכנסת, ולהחליף את גבולות ההסדר שקבע המחוקק בהסדר אחר, רחב יותר, התואם את השקפתם של העותרים באשר לאופן שבו ראוי לחלק הטבות מס בין יישובים שונים**.

151. אלא שהעובדה שניתן היה לעצב מדיניות אחרת, או להרחיב את מעגל הזכאים להטבה, אינה מקימה כשלעצמה עילה חוקתית. המחוקק רשאי לקבוע סדרי עדיפויות, לבחור את הקבוצות שאליהן יופנה הסיוע הציבורי ולקבוע תנאים מצטברים לזכאות, ובלבד שהבחנות אלה נשענות על שיקולים ענייניים ואינן פוגעות שלא כדין בזכויות חוקתיות.

152. בענייננו, **החוק קובע קריטריונים כלליים החלים באופן שווה על כל מי שנכנס בגדרם**. ההטבה אינה ניתנת על בסיס דתו או לאומו של אדם, אלא על בסיס מקום מגוריו ביישוב המקיים את התנאים שקבע המחוקק; ומקום שבו היישוב זכאי להטבה, נהנים ממנה תושביו היהודים והערבים כאחד. **מכאן שאין בתוצאת החוק אותה הפליה על בסיס לאום שהעותרים מבקשים לייחס לו.**

153. אף ההשוואה שעורכים העותרים לנצרת ולרשויות אחרות אינה משנה ממסקנה זו. **החוק אינו מתיימר להעניק מענה לכל רשות הסובלת מקשיים חברתיים, כלכליים או ביטחוניים, אלא להסדיר הטבה ממוקדת לקטגוריה מסוימת של יישובים – ערים מעורבות בפריפריה** – אשר המחוקק מצא, כי הן מתמודדות עם צירוף ייחודי של אתגרים. <u>**קיומם של קשיים משמעותיים גם ברשויות אחרות אינו מאיין את השונות הרלוונטית שעליה מבוסס ההסדר.**</u>

154. הדברים מקבלים ביטוי ממשי בעניינה של עכו. **כפי שפורט בהרחבה בתגובה זו, אין מדובר בעיר שנכללה בהסדר באופן מקרי או מלאכותי. עכו היא עיר מעורבת ופריפריאלית, המתמודדת עם מורכבות חברתית-כלכלית, עם אתגרי החיים המשותפים ועם חשיפה ממשית ומתמשכת לאיומים מן הזירה הצפונית. הטבת המס משמשת עבורה כלי לחיזוק העיר, לשימור ולמשיכת אוכלוסייה עובדת ויצרנית, לחיזוק הכלכלה המקומית ולשמירה על חוסנה הקהילתי והעירוני.**

155. זאת ועוד, נקודת המוצא שעליה נשענת העתירה – לפיה תכליתו האמיתית של החוק היא תכלית דמוגרפית פסולה – אינה מוצאת ביטוי בהוראות החוק ואף לא ביישומו בפועל. **החוק שהתקבל הוא חוק כללי, עיוור לזהות הלאומית של הפרט, ותכליתו האובייקטיבית, כפי שעולה מן ההסדר ומן החומרים המפורטים לעיל, היא חיזוק חוסנן של ערים מעורבות בפריפריה, מניעת הגירה שלילית ועידוד התיישבות בהן.**

156. **<u>משלא הוכחה פגיעה בזכות חוקתית, מסתיימת למעשה הבחינה החוקתית כבר בשלב הראשון</u>**. למעלה מן הצורך, כפי שפורט לעיל, אף בהנחה שקיימת פגיעה כלשהי, **החוק נועד לתכלית ראויה ועומד במבחני המידתיות**.

157. **<u>יתרה מכך, גם במישור הסעד אין העתירה יכולה לעמוד. ביטול החוק יפגע דווקא בציבור התושבים אשר החוק ביקש לחזק ואשר רשאי היה להסתמך על הוראותיו</u>**; ואילו הסעד החלופי המבוקש – מחיקת תנאי "היישוב העירוני המעורב" והרחבת ההטבה לכל היישובים באשכול פריפריאליות 5 ומטה – אינו בגדר תיקון נקודתי של פגם נטען, אלא שינוי מהותי של קבוצת הזכאים ושל ההסדר הפיסקאלי שקבע המחוקק. **בכך מבקשים העותרים, הלכה למעשה, כי בית המשפט יעצב תחת הכנסת הסדר מס חדש ושונה מזה שנחקק.**

158. בהקשר זה יש לזכור, כי חלוקת משאבים ציבוריים, קביעת הטבות מס ועיצוב סדרי עדיפויות חברתיים-כלכליים מצויים בליבת שיקול הדעת של הכנסת והממשלה, אשר בפניהן פרוסה התמונה הרוחבית והכוללת של משאבי המדינה והצרכים הלאומיים, והן שנושאות באחריות ציבורית תקציבית. **בית המשפט נוהג משום כך ריסון מיוחד בהתערבות בהכרעות מסוג זה, וביתר שאת מקום שבו מתבקש ביטולה של חקיקה ראשית**. הלכה זו חלה על כל מעשה מנהלי, וביתר שאת על חקיקה של הכנסת. כך הובהר בבג"ץ 3948/23 **אומ"ץ - אזרחים למען מינהל תקין נ' ממשלת ישראל**, פס' 8 (15.5.24):

> **"בענייננו, <u>העותרים מבקשים כי נתערב בחקיקה ראשית של הכנסת</u>. עתירתם היא כי נורה על ביטול סעיף 244 לחוק, הגם שלמעשה הם מבקשים את שינוי הסעיף באופן שיביא להגדלת הקצבה. <u>סולם הערכים של כל ממשלה בא לידי ביטוי במדיניותה הכלכלית ובסדרי העדיפויות שלה בהקצאת המשאבים בחברה. בנושאים אלה של מדיניות כלכלית ערכית וסדרי עדיפויות חברתיים בית המשפט נוטה שלא להתערב</u>...."**.

159. אשר על כן, ומאחר שהחוק העומד לבחינה במסגרת ההליך שבכותרת הינו "חוק עיוור זהות" ושוויוני בתכליתו ובתוצאתו – הנועד לצורך חיזוק ראוי והכרחי של ערים פריפריאליות מעורבות ואשר צולח את מבחני פסקת ההגבלה – אין כל עילה להתערב בו.

160. לאור האמור, ובשל כלל הטעמים שפורטו בתגובה זו, מתבקש בית המשפט הנכבד לדחות את העתירה תוך חיוב העותרים בהוצאות העירייה ובשכ"ט עו"ד כדין.

ב/ _____
רונית עובדיה, עו"ד

ב/ _____
יובל כהן, עו"ד

הררי טויסטר ושות', עו"ד
ב"כ המשיבה 4