תאריך חתימה: 11.10.2026

בבית המשפט העליון **בג"ץ 13590-06-26**

<u>בשבתו כבית משפט גבוה לצדק</u>

<u>בעניין:</u> **שריף זועבי ואח'**
ע"י ב"כ עוה"ד גדיר ניקולא ואח'
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

<u>העותרים</u>

- נ ג ד -

1. **הכנסת**
ע"י ב"כ מהלשכה המשפטית של הכנסת
משכן הכנסת, קרית בן גוריון, ירושלים 9195016
טל': 02-6408636 ; פקס': 02-6753495

2. **ממשלת ישראל**
ע"י ב"כ ממחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה
משרד המשפטים, שדרות וולפסון 2, ירושלים 9149001 ת.ד. 49029
טל': 073-3925590 ; פקס': 02-6467011

3. **עיריית נוף הגליל**
ע"י ב"כ עוה"ד ארז מילנר
ממשרד בן ארי, פיש ושות'
בית אדם – רח' מעלה השחרור 15, חיפה 3328439
טל': 04-8371505 ; פקס': 04-8370231
דוא"ל: ronen@bf-law.co.il

4. **עיריית עכו**
ע"י ב"כ עוה"ד רונית עובדיה
ממשרד הרדי טויסטר ושות'
מגדל ב.ס.ר. 1 דרך בן גוריון 2 רמת גן 5257334
טל': 03-7553800 ; פקס': 03-7553801
דוא"ל: ronit@htlaw.co.il

<u>המשיבים</u>

<u>תגובה מקדמית מטעם עיריית נוף הגליל</u>

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד והארכות שניתנו מתכבדת המשיבה 3 (להלן: **העירייה**) להגיש תגובה מקדמית לעתירה שבכותרת.

העירייה סבורה כי דין העתירה להידחות.

ארז מילנר, עו"ד
ב"כ העירייה

א. <u>תמצית טענות העירייה</u>

1. הערים המעורבות הוזנחו במשך שנים רבות על ידי ממשלת ישראל ולא זכו למשאבים הדרושים כדי להתמודד עם האתגרים הייחודיים הניצבים בפניהן בשל הרכבן הדמוגרפי. כתוצאה מכך, במקום להפוך לאיים של דו קיום, הן הפכו לאחד ממוקדי החיכוך הקשים והאלימים ביותר בין יהודים וערבים בישראל.

2. בעקבות החלטת ממשלה מס' 550 בנושא "התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026" (להלן: **החלטה 550**), מאז שנת 2021 החלה ממשלת ישראל להזרים תקציבים רבים לטובת קידום היישובים הערבים בישראל. על אף חשיבותה ונחיצותה של תוכנית זו, היא הדירה מתוכה את האוכלוסייה הערבית המתגוררת בערים המעורבות והפלתה אותה לרעה ביחס לאוכלוסייה הערבית ביישובים ערבים.

3. עתירה שהגישה עיריית לוד בשנת 2021 נגד הדרת הערים המעורבות מהחלטה 550 נדחתה, בין היתר, בשל העובדה ש"הממשלה החליטה להידרש לצרכיהן של ערים מעורבות באמצעות גיבוש תכנית בהתאם לייחוד ולצרכים של הערים השונות" ובית המשפט הנכבד קבע כי בנסיבות אלו "טרם נסתיימה המלאכה – [ולפיכך] אין זה ראוי כי בית משפט זה יביע עמדה בנדון" [בג"ץ 7487/21 **עיריית לוד נ' ממשלת ישראל**, פסקה 14 (21.12.2021)].

4. כמעט מיותר לציין שמאז ועד היום הממשלה לא גיבשה תוכנית סיוע כוללנית לערים המעורבות "בהתאם לייחוד ולצרכים של הערים השונות" והמשיכה להזניח את הסוגיה, תרף הפצרות חוזרות ונשנות מצד הרשויות המקומיות המופקדות על ניהולן.

5. חוק עידוד יישוב עירוני מעורב (הוראת שעה), התשפ"ו-2026 (להלן: **הוראת השעה**) הוא צעד ראשון ולא מספיק לתיקון העוול ההיסטורי כלפי הערים המעורבות בישראל וכלפי נוף הגליל בפרט. מדובר בחוק ראוי ונחוץ מאין כמותו שנועד לתמרץ אוכלוסייה חזקה להתגורר בערים המעורבות על מנת לחזק אותן, והפגם היחידי בו הוא שלא חוקק כבר לפני עשור.

6. חוק זה לא רק שאינו פוגע בערך השוויון אלא מתקן (במידה לא מספקת) את אפלייתן של הערים המעורבות ושל האזרחים הערבים הרבים שמתגוררים בהן. כמו כן, בניגוד לנטען בעתירה, לא מדובר בחוק פרסונאלי שנתפר למידותיה של נוף הגליל, אלא בחוק שנועד לסייע לערים במצבה שמספרן רק יעלה עם השנים. ברם, אפילו אם מדובר בחוק שנועד לסייע לנוף הגליל, אין בכך כל פסול לנוכח האתגרים הייחודיים וחסרי התקדים שעמם היא נדרשת להתמודד כתוצאה מהשינוי הדמוגרפי המהיר שהיא עוברת שאין לו אח ורע בהיסטוריה של מדינת ישראל.

7. מטעמים אלו, הוראת השעה עומדת בכל מבחני פסקת ההגבלה ואין כל עילה להתערב בה.

ב. <u>הזנחת הערים המעורבות על ידי הכנסת והממשלה</u>

8. "לפני הערים המעורבות בישראל ניצבים אתגרים רבים: ההיסטוריה של מערכת היחסים בין העם היהודי לתושבים הערבים מחייבת הפעלת מאמצים גדולים משני הצדדים כדי להניח תשתית לקידום מרקם חיים משותף; עליהן להעניק שירותים עירוניים באופן שוויוני המשרת את כלל קבוצות האוכלוסייה, בשים לב למאפייניהן השונים; ולפעול להגברת תחושת השייכות וההשתלבות של כלל התושבים בעיר. לצד זאת, בערים המעורבות יש גם נקודות אור רבות של שיתופי פעולה בין תושבים יהודים וערבים ופוטנציאל גדול להיכרות והידברות, ליצירת מרחב ציבורי סובלני ומכבד ומרקם חיים משותפים. הערים המעורבות הן חלק מהנוף הישראלי, והן מיקרוקוסמוס של החברה הישראלית כולה, על כל מורכבויותיה" [מבקר המדינה **שירותים מוניציפליים בערים מעורבות**, עמ' 183 (2022) (להלן: **דו"ח ערים מעורבות**)].

9. למרות האתגרים הייחודיים והמורכבים שעמם נדרשות רשויות מעורבות להתמודד "סקירת החלטות הממשלה המרכזיות שהתקבלו בנושא שיפור מצב החברה הערבית בשנים 2010 עד 2020, אשר הסתכמו בתקציבים בהיקף של יותר מ- 19 מיליארד ש"ח, מלמדת כי למעט החלטות נקודתיות לגבי האוכלוסייה הערבית בירושלים, הן אינן חלות על התושבים הערבים בערים המעורבות. כפועל יוצא מכך האוכלוסייה הערבית ביישובים אלו לא קיבלה תקציבים ייעודיים, לא זכתה להתייחסות ייעודית ולא גובשה מדיניות סדורה בנוגע אליה" [שם, בעמ' 175]. **בנוסף על כך** "משרד הפנים והמשרד לשוויון חברתי לא קבעו הגדרה למונח 'ערים מעורבות', הגם שמההגדרה הקיימת של הלמ"ס לא ניתן ללמוד על התבחינים לסיווג יישוב כיישוב מעורב, ובכלל זה מספר התושבים הערבים או שיעורם" [שם, בעמ' 196].

10. **במילים אחרות** - הערים המעורבות "נפלו בין הכיסאות" ועד לפני מספר שנים לא קיבלו תמיכה ממשלתית כלשהי על מנת להתמודד עם האתגרים העצומים הנובעים מהרכבן הדמוגרפי. כתוצאה מההזנחה הממשלתית בנושא, לא רק שהערים המעורבות לא מיצו את הפוטנציאל הגלום בהן לשמש כאיים של דו קיום, אלא שהמתחים שעמן נאלצו להתמודד הלכו והתגברו. בעקבות זאת, במקום להפוך למודל של חיים משותפים, בעשורים האחרונים הן הפכו לאחד ממוקדי החיכוך הקשים ביותר בין יהודים וערבים בישראל.

11. **כפי שציין לא מזמן מבקר המדינה** "ערים מעורבות בישראל הן ... מוקדי מתיחות על רקע השסע היהודי-ערבי. לאורך השנים התרחשו בהן תקריות שנשאו נופך לאומני, ומתקיים בהן פוטנציאל סיכון מתמשך להתפרצויות עתידיות של עימותים בין המגזרים. כך למשל התרחשו באירועי אוקטובר 2000 בין היתר הפגנות, התפרעויות ותקריות חמורות בערים מעורבות ... ביום כיפור בשנת 2008 פרצו מהומות חמורות בעכו, ועימותים שהתלקחו בין ערבים ליהודים הסתיימו בהשחתת כ- 100 כלי רכב וכ- 30 חנויות; במהלך חקיקת חוק הלאום בשנת 2018 התקיימו הפגנות של בני החברה הערבית בערים מעורבות; לשיא הגיעו הדברים באירועי שומר החומות" [מבקר המדינה **השיטור ואכיפת החוק בערים מעורבות באירועי שומר החומות ובעת שגרה**, עמ' 44 (2022) (להלן: **דו"ח שומר חומות**)].

12. "בזמן מבצע שומר החומות התרחשו ... הפרות סדר רב-זירתיות חמורות ואירועי אלימות קשים במהלכם נהרגו שלושה אזרחים ונפצעו מאות (ובכללם כ- 306 שוטרים) בכ- 520 מוקדי אירועים מתועדים שבשיאם השתתפו כ- 6,000 תושבים מקרב ערביי ישראל והנזק הכספי הכולל שנגרם בהם עלה לסך מוערך של כ- 48 מיליון ש"ח לרכוש אזרחי ו- 10 מיליון ש"ח לרכוש משטרת ישראל. מוקד עיקרי של האירועים היה בערים מעורבות" [**דו"ח שומר חומות**, בעמ' 82].

13. **אכן** "למהומות מאי 2021 [הייתה] גיאוגרפיה חברתית מובחנת, וזו מאפשרת להבין במידת מה את מקורות האלימות ואת משמעויותיה. ... האלימות הכתה באזורי התפר והמגע בין יהודים לערבים. בולטות בהם הערים המעורבות. מרחבים אלו מייצגים את הפוטנציאל, אך גם את הכישלון, של החיים המשותפים בישראל" [מריק שטרן "שילוב מרובד: הכלה ניאו-ליברלית, פופוליזם מדיר ואירועי מאי 2021" **שילוב מתוך הפרדה: האזרחים הפלסטינים בישראל בכלכלה הניאו-ליברלית** עמ' 255 (מיכאל שלו עורך, הוצאת מכון ון ליר, 2024) (להלן: **שילוב מתוך הפרדה**)].

14. **למרבה המזל**, אירועי שומר חומות לא חזרו על עצמם בעקבות אירועי ה- 7 לאוקטובר. עם זאת, לפי "הערכת גורמים מוסמכים כי יש חשש, שסבירות התממשותו גבוהה, להתלקחות מחודשת של תקריות אלימות בערים מעורבות. לפי הערכה זו, אירועי שומר החומות אינם בגדר אירוע חולף, המתיחות בין האוכלוסיות לא התפוגגה, והבעירה בשטח עלולה להתחדש" [**דו"ח שומר חומות**, בעמ' 34]. **לפיכך**, בהיעדר הקצאת המשאבים הדרושים לטיפול בסוגיה, התלקחות מחודשת של אירועי אלימות קשים בערים המעורבות היא רק עניין של זמן.

15. בעקבות הטראומה הקשה שהותירו אירועי שומר חומות ״ביולי 2021, במסגרת החלטת הממשלה 169, הוחלט לראשונה כי באוכלוסייה היעד שבאחריות הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים תיכלל גם החברה הערבית המתגוררת ביישובים מעורבים. עוד נקבע במסגרת ההחלטה האמורה כי במסגרת תוכנית החומש החדשה גם האוכלוסייה הערבית המתגוררת ביישובים מעורבים תקבל מענה ייעודי ונפרד. כשלושה חודשים לאחר מכן, באוקטובר 2021, התקבלה החלטת הממשלה 550 בדבר ׳התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026׳ ... מטרת התוכנית לפעול לצמצום הפערים בין החברה הערבית לאוכלוסייה הכללית במגוון תחומים. סעיף 28 להחלטה, שכותרתו ׳היישובים המעורבים׳, קובע כי הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים במשרד לשוויון חברתי ומשרד ראש הממשלה יגבשו במשותף הצעה לתוכנית רב-שנתית ליישובים מעורבים ... בהיקף של 300 מיליון ש״ח לשנים 2022 עד 2026״ [**דו״ח ערים מעורבות**, בעמ׳ 195].

16. ודוק – על אף שהחלטת הממשלה לייעד 300 מיליון ש״ח לחיזוק הערים המעורבות נחזית להיות צעד בכיוון הנכון, בפועל מדובר בלעג לרש והמשך הזנחתן של ערים אלו. זאת משום שהחלטה 550 הקצתה כ- 30 מיליארד ש״ח לטובת חיזוק החברה הערבית, ומשמעות הדבר היא שהאוכלוסייה הערבית המתגוררת בערים המעורבות (שמהווה כ- 9% מכלל האוכלוסייה הערבית בישראל) זכתה לקבל מאית אחת בלבד מתוך הקצאה זו. עוד ראוי לציין בהקשר זה שגם התקציב המזערי שיועד לחיזוק הערים המעורבות יושם באופן חלקי ביותר וקוצץ לאחרונה ב- 31 מיליון ש״ח [ראו: נטע משה **יישום החלטה 550 של הממשלה (תקאדום): מעקב אחר הקצאות תקציב וניצולו בשנים 2022-2024**, עמ׳ 7 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2026)].

17. העירייה תציין עוד שלהחלטה 550 קדמה החלטת משרד התחבורה להקצות 20 מיליארד ש״ח לטובת שיפור התחבורה ביישובים הערבים במסגרת תוכנית אסטרטגית שכונתה ״תוכנית נתיבי איילון לשיפור בתחבורה״ ואף לא שקל אחד מאותה תוכנית יועד לשיפור התחבורה בערים המעורבות [ראו לעניין זה: אתר משרד התחבורה בכתובת: https://bit.ly/4yQvxsK].

18. עוד ראוי להדגיש בהקשר זה, שהממשלה והכנסת בחרו להזניח את הטיפול בערים המעורבות חרף הגידול המתמיד באוכלוסייתן והשינויים הדמוגרפיים המהירים (והנפיצים) שהן עוברות. כך - ״האוכלוסייה הערבית בערים המעורבות גדלה בעקביות, ושיעורה גדל הן ביחס לכלל האוכלוסייה הערבית בישראל והן - ובעיקר - ביחס לאוכלוסייה היהודית בערים המעורבות. בין השנים 2003 ו- 2023 גדל חלקם של התושבים הערבים באוכלוסיית הערים המעורבות בישראל ב- 5.4 נקודות אחוז בממוצע לשנה. בסך הכול גדלה האוכלוסייה הערבית בערים המעורבות בשנים אלו מכ- 311 אלף תושבים ב- 2003 לכ- 529 אלף ב- 2023, שיעור גידול של 69.9%. גידול זה גבוה ב- 12 נקודות האחוז מהגידול באוכלוסיית היישובים הערביים בישראל בתקופה זו, שעמד על 57.9%״ [מריק שטרן **סדקים בחומה - הגירה פנימית של ערבים-פלסטינים ליישובים יהודיים בישראל: מגמות והשלכות לעתיד**, עמ׳ 12 (הוצאת מכון ון ליר, 2026) (להלן: **סדקים בחומה**)].

19. כמפורט לעיל, בשנת 2021, עיריית לוד עתרה נגד הדרת הערים המעורבות מהחלטה 550 ובתגובה לעתירה המדינה הבטיחה כי ״הממשלה החליטה להידרש לצרכיהן של ערים מעורבות באמצעות גיבוש תכנית בהתאם לייחוד ולצרכים של הערים השונות״. בעקבות זאת, בית המשפט הנכבד קבע כי ״טרם נסתיימה המלאכה – [ולפיכך] אין זה ראוי כי בית משפט זה יביע עמדה בנדון״ [בג״ץ 7487/21 **עיריית לוד נ׳ ממשלת ישראל**, פסקה 14 (21.12.2021)]. חרף האמור, מאז ועד היום הממשלה לא גיבשה תוכנית סיוע כוללנית לערים המעורבות ״בהתאם לייחוד ולצרכים של הערים השונות״ והמשיכה להזניח את הסוגיה.

20. סיכומו של דבר, למרות מצוקותיהן הרבות של הערים המעורבות והיותן מוקד קבוע לחיכוכים והתפרצויות אלימות, עד היום הממשלה והכנסת לא עשו שום מהלך משמעותי כדי לסייע לערים אלו להתמודד עם האתגרים הרבים הנובעים מהשינויים המהירים והנפיצים בהרכבן הדמוגרפי, ואפילו לא קבעו תבחינים

סדורים לסיווג רשות מקומית מסוימת כרשות מעורבת. זאת, יש לציין, חרף המלצת מבקר המדינה לקבוע תבחינים כאמור.

ג. <u>האתגרים הייחודיים שעמם נדרשת נוף הגליל להתמודד</u>

21. מבין שלל הערים המעורבות בישראל, נוף הגליל היא העיר שניצבת בפני האתגר הקשה והמורכב ביותר וזאת בשל השינוי המהיר בהרכבה הדמוגרפי.

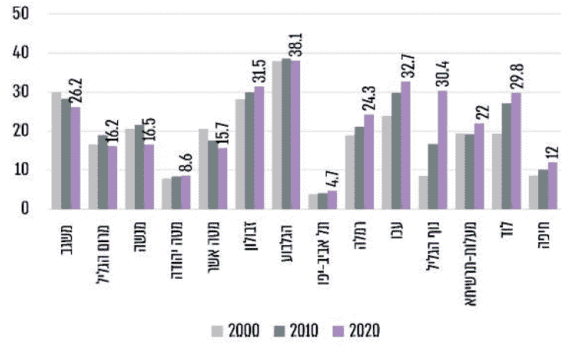
22. "הערים המעורבות שמספר הערבים בהן הוא הגדול ביותר הן לוד, חיפה ותל אביב יפו, אבל בחיפה ובתל אביב יפו שיעור הערבים באוכלוסיית העיר הוא הנמוך ביותר" [עודד רון, בן פרגיון, ונסרין חדאד תאג'-יחיא **התושבים הערבים בערים המעורבות - תמונת מצב** עמ' 21 (2022) (להלן: **ערים מעורבות תמונת מצב**)]. מעבר לכך "שיעור הערבים בערים המעורבות, למעט נוף הגליל, לא השתנה שינוי דרמטי בשנים האחרונות. ברובן נרשמה בשנים 2006-2020 עלייה קלה בשיעור הערבים: בחיפה וברמלה עלה שיעור הערבים ב- 2 נקודות האחוז, בלוד ב- 5 נקודות האחוז ובעכו ב- 7 נקודות האחוז. במעלות תרשיחא שיעור הערבים נותר על כנו, ובתל אביב-יפו הוא עלה ב 0.4 נקודות האחוז" [שם].

23. **בנוף הגליל לעומת זאת**, "שיעור האוכלוסייה הערבית בעיר גדל בתוך שני עשורים כמעט פי ארבעה – מ- 10% ב- 2003 ל- 38% ב- 2023" [**סדקים בחומה**, בעמ' 20], וראוי להדגיש בהקשר זה כי "נתוני האוכלוסייה הערבית בנוף הגליל הם נתוני חסר, שכן משפחות ערביות רבות שומרות על הכתובת הישנה כדי לאפשר לילדיהן ללמוד ביישוב המוצא" [**דו"ח ערים מעורבות**, בעמ' 186 ה"ש 17; עוד ראו: **ערים מעורבות תמונת מצב**, בעמ' 22]. מנתונים אלו עולה כי מ- 2003 ועד 2023 שיעור האזרחים הערבים בנוף הגליל גדל <u>לכל הפחות</u> ב- 282% וכנראה שיותר מכך והעירייה מעריכה שכיום שיעור הערבים בעיר עולה על 40% וגדל בכ- 300% מאז 2003.

גידול האוכלוסייה הערבית ב־15 ערים יהודיות גדולות נבחרות, 2003–2023

עיר*	מחוז	אשכול חברתי־כלכלי	2003		2023		שיעור הגידול
			מספר התושבים הערבים	שיעור התושבים הערבים	מספר התושבים הערבים	שיעור התושבים הערבים	
נוף הגליל	צפון	5	4,464	10.1%	17,036	38.1%	282%
באר שבע	דרום	5	2,562	1.4%	9,539	4.3%	272%
אילת	דרום	5	304	0.7%	3,133	5.9%	931%
כרמיאל	צפון	6	469	1.1%	2,437	5.1%	420%
ערד	דרום	6	144	0.6%	2,088	7.2%	1,350%
נהריה	צפון	3	1,162	2.4%	1,768	2.6%	52%
בת ים	תל אביב	6	263	0.2%	1,360	1.0%	417%
רמת גן	תל אביב	5	126	0.1%	1,332	0.8%	957%
חדרה	חיפה	8	599	0.8%	1,188	1.1%	98%
דימונה	דרום	6	169	0.5%	998	2.6%	491%
קריית שמונה	צפון	4	550	2.5%	948	4.0%	72%
עפולה	צפון	5	194	0.5%	886	1.4%	357%
נתניה	מרכז	5	167	0.1%	884	0.4%	429%
אריאל	יו"ש	6	33	0.2%	862	4.0%	2,512%
טבריה	צפון	6	401	1.0%	827	1.6%	106%

תרשים 1: שיעור התושבים הערבים המתגוררים ברשויות מקומיות נבחרות, 2000, 2010 ו-2020



[1]

24. מדובר בשינוי דמוגרפי קיצוני ומהיר ביותר שאין עוד עיר בישראל שנאלצה להתמודד עמו. שינוי זה טומן בחובו הזדמנויות רבות, אך לצידן גם אתגרים כלכליים וחברתיים רבים וייחודיים שאין אף רשות מקומית אחרת בארץ שנאלצת להתמודד עמם.

25. ודוק – נוף הגליל ייחודית בנוף הערים המעורבות לא רק בשל הגידול החד בשיעור הערבים המתגוררים בה, אלא גם בשל העובדה ששינוי זה הוא תופעה חדשה ולא מתוכננת. "בישראל יש שמונה ערים המוגדרות על פי הלמ"ס יישובים מעורבים: ירושלים, תל אביב-יפו, חיפה, עכו, רמלה, לוד, מעלות-תרשיחא ונוף הגליל ... נוף הגליל גם היא חריגה ברשימה זו, כיוון שהפכה לעיר מעורבת באופן לא מתוכנן, ואין בה מערכת שירותים נפרדת לכל אוכלוסייה כמו בשאר הערים המעורבות" [**סדקים בחומה**, בעמ' 12].

26. "למרבה האירוניה, היעדר שירותים ייעודיים לאוכלוסייה זו מביא חלקים ממנה לצרוך את השירותים הקיימים בעיר, דוגמת בתי הספר הממלכתיים העבריים ... ובכך השילוב מתפשט למרחבי פעילות נוספים" [**סדקים בחומה**, עמ' 14]. עם זאת, ברור לכל כי בעתיד העירייה תידרש להשקיע תקציבי עתק במתן שירותים מותאמים לתושביה הערבים ושהיא לא תוכל לעשות זאת ללא תמיכה כלכלית משמעותית ביותר מצד הממשלה. בנוסף על כך, העירייה זקוקה באופן נואש לתקציבים ייעודיים להגברת הלכידות החברתית ומניעת פשיעה ואלימות. על אף שגם נוף הגליל חוותה אירועי אלימות וונדליזם במהלך מהומות שומר חומות, למרבה המזל, היקף האלימות שהתחוללה בעיר באותה תקופה היה נמוך בהשוואה לערים מעורבות אחרות [ראו: **שילוב מתוך הפרדה**, עמ' 255]. עם זאת, לכל ברור שלא לעולם חוסן ושללא טיפול נכון והשקעות מתאימות, התפרצות אלימה בנוף הגליל היא רק עניין של זמן.

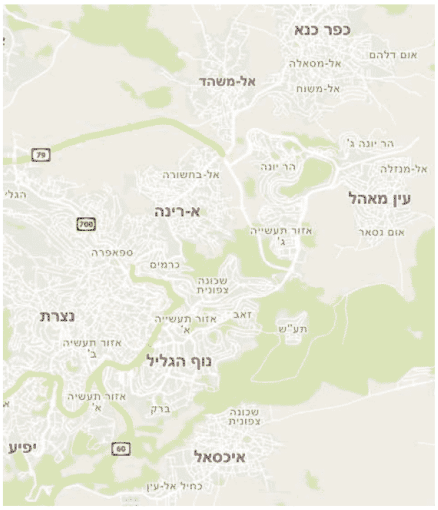
27. כאמור, השינוי הדמוגרפי המהיר של נוף הגליל טומן בחובו הזדמנויות רבות ו"מציאות חדשה זו יכולה להביא לשיפור איכות החיים ביישוב, להתחדשות מרקם האוכלוסייה ולמפגשים חיוביים בין בני ובנות הקבוצות השונות. עם זאת, מדובר במציאות נפיצה שעלולה להוביל למתחים ואף לעימותים ישירים ולפגיעה באיכות החיים" [**סדקים בחומה**, עמ' 22-23]. זאת בפרט אם לא יינתנו לעירייה תקציבים מתאימים לצורך הגברת הלכידות החברתית בנוף הגליל ואספקת שירותים מותאמים לאוכלוסיות השונות המתגוררות בה.

28. דא עקא שעד היום הממשלה נמנעה מלהעביר לנוף הגליל תקציבים ייעודיים כאמור וזאת בשונה מהיישובים הערבים המקיפים אותה שזכו בחמש השנים לסיוע ממשלתי נדיב. מסקנה זו עולה בבירור מהשוואת הכנסותיה של נוף הגליל מתקציבי ממשלה בשנים 2022-2024 להכנסותיהן של הרשויות הערביות הצמודות אליה (כפי שהן מופיעות בדוחות הכספיים של הרשויות האמורות באותן שנים).[2]

---

[1] הטבלה מתוך **סדקים בחומה**, עמ' 18; התרשים מתוך **דו"ח מבקר המדינה בנושא ערים מעורבות**, עמ' 182.

[2] דו"חות כספיים של רשויות מקומיות מנוסחים בפורמט אחיד ומפורסמים באתר "מבט פנים לרשויות" של משרד הפנים. הנתונים אודות הכנסות הרשות מתקציבי ממשלה מפורטים בנספח 1 לטופס 2 לדו"חות, בין עמ' 29 לעמ' 32 בכל הדו"חות.



29. כך, למשל, מספר התושבים ביפיע הוא 41% ממספר התושבים בנוף הגליל, אך סכום תקציבי הממשלה שהועברו ליפיע בשנים 2022-2024 מהווה 86% מסכום התקציבים שהועברו לנוף הגליל באותה התקופה (פער של 45%); מספר התושבים באכסאל הוא 33% ממספר התושבים בנוף הגליל אך סכום תקציבי הממשלה שהועברו לאכסאל בשנים 2022-2024 מהווה 68% מסכום התקציבים שהועברו לנוף הגליל באותה התקופה (פער של 35%); בדומה לכך, מספר התושבים בנוף הגליל הוא 62% ממספר התושבים בנצרת, אך סכום תקציבי הממשלה שקיבלה נוף הגליל בשנים 2022-2024 מהווה רק 47% מתקציבי הממשלה שקיבלה נצרת באותה התקופה (פער של 15%).

30. להלן טבלה המסכמת את פערי התקצוב בין נוף הגליל והרשויות הערביות המקיפות אותה:

שם הרשות	מס' תושבים[3]	הכנסות מהממשלה בדו"ח כספי לשנת 2024	הכנסות מהממשלה בדו"ח כספי לשנת 2023	הכנסות מהממשלה בדו"ח כספי לשנת 2022	סה"כ הכנסות מהממשלה לשנים 2024-2022	פער תקצוב ביחס למס' תושבים באחוזים
נוף הגליל	48,528	131,991,000	115,305,000	119,270,000	366,566,000	-
נצרת	78,286	276,307,000	250,389,000	251,455,000	778,151,000	15%
עין מאהל	14,675	85,018,000	76,384,000	71,319,000	232,721,000	33%
ריינה	17,390	84,748,000	80,263,000	70,207,000	235,218,000	28%
אכסאל	15,957	86,087,000	88,276,000	73,931,000	248,294,000	35%
יפיע	20,120	115,024,000	105,605,000	97,481,000	318,110,000	45%
כפר כנא	25,153	111,013,000	100,945,000	97,869,000	309,827,000	33%
משהד	9,033	45,034,000	44,168,000	40,183,000	129,385,000	17%

31. מדובר בפערי תקצוב דרמטיים ובלתי מוצדקים שאינם תואמים למציאות בשטח ומתעלמים מהאתגרים העצומים שנוף הגליל נדרשת להתמודד איתם בשל השינויים הדמוגרפיים המהירים שהיא עוברת, כמו גם מהעובדה שקרוב למחצית מתושביה של נוף הגליל הם ערבים.

32. בנוסף על כך, בדומה ליישובים רבים אחרים, נוף הגליל מופלית לרעה גם במישור הטבות המס לתושביה. עיון ברשימת היישובים הזכאים להטבות מס בשנת 2026 (שפורסמה בק"ת 12212, עמ' 830) מגלה שישנם

[3] לפי נתוני הביטוח הלאומי לשנת 2026.

יישובים רבים בישראל שתושביהם זכאים להטבות מס לפי סעיף 11 לפקודת מס הכנסה למרות שדירוגם הסוציו אקונומי גבוה מדירוגה הסוציו אקונומי של נוף הגליל (המדורגת באשכול חברתי כלכלי 5).[4]

33. כך, למשל, בין היישובים הזכאים להטבות מס לפי הפקודה ניתן למצוא יישובים כגון שבי ציון שמדורג באשח"כ 9; כינרת (קיבוץ + מושבה) שמדורגים באשח"כ 9 ונמצאים דרומית לנוף הגליל; פורייה ופורייה עילית שמדורגים באשח"כ 7 ונמצאים דרומית לנוף הגליל; דגניה (א+ב) שמדורגים באשח"כ 7 ונמצאים דרומית לנוף הגליל; רגבה שמדורג באשח"כ 8; בן עמי שמדורג באשח"כ 8; נהריה שמדורגת באשח"כ 7; ועוד.

34. מן האמור עולה שבפני נוף הגליל ניצבים אתגרים ייחודיים וחסרי תקדים שאין עוד עיר בישראל שנאלצת להתמודד עמם. חרף האמור, בניגוד ליישובים הערבים הלא יהודים המקיפים אותה, עד היום נוף הגליל לא זכתה לקבל תקציבים ייעודיים או הטבות מס כלשהן שיסייעו לה ולתושביה להתמודד עם האתגרים הייחודיים הניצבים בפניה וזאת חרף העובדה שקרוב למחצית מאוכלוסייתה הם ערבים ישראלים.

ד. <u>הרחבת הטבות המס ליישובים בישראל</u>

35. רבות נכתב על העיוותים במערכת הטבות המס ליישובים בישראל וחוסר הצדק והשוויון שהיא מייצרת. חלק מאותם עיוותים פורטו במסמך שהכין מרכז המחקר והמידע של הכנסת לקראת תקיקת הוראת השעה שבנדון [מאיר אזנקט **הטבת מס לתושבים בערים מעורבות** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2026)].

36. לצד זאת, מחקר חדש של בנק ישראל מינואר 2026 גילה "שהרחבת ההטבות הובילה לעלייה של כ-32 אחוזים במספר התושבים האמידים שנכנסו ליישובים המוטבים החדשים ... בנוסף, הרכב המהגרים הושפע לחיוב: משקי הבית שהיגרו לאחר הפיכת היישוב למוטב היו בעלי הכנסות גבוהות בכ- 9 אחוזים לעומת המהגרים בעבר, ובשל כך סך ההכנסות הנכנסות ליישובים המוטבים עלה בכ-46 אחוזים".

37. עוד נמצא במחקר כי מתן הטבות מס ליישוב מסוים אינו פוגע ביישובים הסמוכים אליו וש"ברוב היישובים הסמוכים (בטווח נסיעה של עד 20 קילומטרים) שלא קיבלו הטבות, לא נמצאה השפעה חיובית או שלילית על דפוסי ההגירה" [Adi Finkelstein **The Impact of Place-Based Tax Credits on Internal Migration Patterns** (Bank of Israel Research Department, 2026)[5] – ההודעה לעיתונות שפרסם בנק ישראל בנוגע למחקר מצ"ב <u>**כנספח 1**</u> לתגובה].

38. בנק ישראל מתח אמנם ביקורת על עלותן של הטבות המס ליישובים וציין שייתכן כי ישנן דרכים יעילות יותר לחזק יישובים חלשים (ובראשן השקעה בתשתיות, חינוך ועידוד תעסוקה). לצד זאת, נקבע כי "מכלול הממצאים מצביע על כך שהמדיניות [האמורה] השיגה את מטרתה המוצהרת – משיכת משקי בית אמידים ליישובים המוטבים".[6]

39. כלומר חרף הביקורת (המוצדקת) המושמעת כלפי הטבות המס ליישובים בישראל, בשורה התחתונה, מדובר במדיניות אפקטיבית שמצליחה למשוך משקי בית אמידים ליישובים מוטבים ולחזק אותם וזאת, יש לציין, מבלי להחליש את היישובים הסמוכים אליהם. מסיבה זו אין זה פלא שהכנסת החליטה להרחיב הטבה זו ליישובים נוספים בישראל שלעמדתה זקוקים לחיזוק.

---

[4] דירוגם הסוציו אקונומי של יישובים בישראל מפורסם באתר הלמ"ס בכתובת: https://bit.ly/4g9AtBE

[5] הציטוטים מתוך הודעה לעיתונות שפרסם בנק ישראל בכתובת: https://bit.ly/4fTvMuI. בכתובת זו ניתן למצוא קישור למאמר המלא.

[6] שם.

40. כך, כפי שמציינים גם העותרים (בסעיפים 68-71 לעתירה), בשנים האחרונות הכנסת החלה לייצר חריגים למנגנון הניקוד הכללי שנקבע בסעיף 11 לפקודת מס הכנסה לצורך חלוקת הטבות מס ליישובים. חריגים אלו נועדו להרחיב את בסיס הטבת המס ליישובים נוספים שזקוקים להן לא פחות (וייתכן שאף יותר) מאלו שמקבלים אותן כיום. כך, למשל, בשנת 2015 חוקקה הכנסת את חוק הטבות במס וייעוץ במס (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2015 [ס"ח התשע"ו 2513] שהוסיף לפקודת מס הכנסה את סעיף 11(ב1) המעניק הטבות מס לכל יישובי עוטף עזה ("קו עימות דרומי").

41. בהמשך לכך, בשנת 2026, חוקקה הכנסת את חוק הטבות מס ליישובים (תיקוני חקיקה), התשפ"ו-2026 [ס"ח התשפ"ו 3514] שהוסיף את סעיף 11(ב2) לפקודה. תיקון זה הרחיב את הטבות המס שניתנו בעבר רק ליישובי עוטף עזה לכל יישובי "חבל תקומה" ובדברי ההסבר שלו נכתב כי הוא נחוץ משום ש"לא כל תושבי היישובים הסמוכים לחבל התקומה, זכאים כיום להטבה מכוח סעיף 11 לפקודת מס הכנסה". לפיכך, כך נכתב בדברי ההסבר "מוצע לקבוע כי ... יינתנו גם לתושבי יישובים הסמוכים לחבל התקומה הטבות מס" וזאת במטרה "לעודד אוכלוסייה משלמת מס להגר ליישובים אלה וכדי להגביר את האטרקטיביות שלהם כאמצעי לשיקומם" [ה"ח הממשלה התשפ"ו 1901 בעמ' 159].

42. בנוסף על כך, בחודש יוני השנה הכנסת חוקקה את חוק הטבות מס ליישוב אזור קו עימות מזרחי (הוראת שעה), התשפ"ו-2026 [ס"ח התשפ"ו 3531] שהוסיף לפקודת מס הכנסה את סעיף 11(ב4) שמעניק הטבת מס לתושבי יהודה ושומרון. בדברי ההסבר לחוק נכתב כי הטבות המס ליישובים אינן מתחשבות באיום הביטחוני הנשקף להם ו"קריטריון של איום ביטחוני ... אינו מובא בחשבון לצורך הטבת מס" [ה"ח התשפ"ו 1185]. כתוצאה מכך, ישנם יישובים ביהודה ושומרון שאינם זוכים להטבות מס למרות שהם מאוימים ביטחונית לא פחות מיישובי הגבול (יצוין שהעותרת 6 הגישה לאחרונה את בג"ץ 82617-06-26 נגד התיקון המדובר).

43. ניתן, כמובן, לחלוק על הנחיצות וההצדקה של חלק מאותם תיקונים. עם זאת, כפי שמודים גם העותרים (בסעיף 71 לעתירה), תיקונים אלו "ממחישים כי סטייה ממנגנון החלוקה הכללי ... עשויה להיות מוצדקת מקום שבו מתקיימות נסיבות חריגות ומובחנות ... באזור מסוים, היוצרים צורך בהתערבות ייעודית וממוקדת".

44. כלומר, השאלה במקרה דנן אינה האם ניתן וראוי לייצר חריגים למנגנון חלוקת הטבות המס הכללי בשל קיומן של נסיבות מיוחדות היוצרות (בלשונם של העותרים) "צורך בהתערבות ייעודית וממוקדת", אלא האם יש טעמים המצדיקים "התערבות ייעודית וממוקדת" לטובת ערים מעורבות בפריפריה ולטובת נוף הגליל בפרט. במילים אחרות – השאלה בעניינו היא האם גם ערים מעורבות בפריפריה (ונוף הגליל בראשן) הן יישובים הזקוקים להטבות מס שיעודדו "אוכלוסייה משלמת מס להגר ליישובים אלה" [ה"ח הממשלה התשפ"ו 1901 בעמ' 159], או ליתר דיוק – האם ההחלטה לחזק אותן בדרך זו היא כה מפלה ובלתי ראויה עד שאין מנוס מלפסול אותה.

ה. <u>הליך חקיקתה של הוראת השעה</u>

45. הוראת השעה הנתקפת בעתירה עברה בקריאה טרומית ביום 12.11.2025 והוצגה במליאה על ידי ח"כ ניסים ואטורי. באותה ישיבה אמר ח"כ ואטורי שהצעת החוק נועדה "לשים זרקור חשוב על סיוע ליישובים מעורבים, ובפרט אלה שבפריפריה, באמצעות משיכת אוכלוסיות חזקות שיבואו להתגורר בהם ... בדומה להצעת החוק שמעניקה הטבת מס לשדרות ועוטף עזה" [פרוטוקול ישיבה 331 של הכנסת ה- 25, עמ' 53 (12.11.2025)]. זאת, כך הסביר ח"כ ואטורי, משום ש"האירועים שקדמו ל-7 באוקטובר לימדו אותנו כי ישנם אתגרים רבים לאוכלוסיות המתגוררות [בערים המעורבות]". ח"כ ואטורי ציין עוד כי "הרציונל הזה הנחה

אותי כמציע החוק ואת הממשלה, שתומכת, בדיוק כפי שבזמנו נעשה עם חקיקה דומה...״ [שם]. לאחר שהצעת החוק עברה בקריאה טרומית היא עברה לוועדת הכספים לצורך הכנה לקריאה ראשונה.

46. ביום 24.11.2025 קיימה ועדת הכספים דיון ראשון בנוגע להצעת החוק. שר הנגב והגליל, ח״כ יצחק וסרלאוף, מסר בפתח הישיבה כי הממשלה תומכת בהצעה משום ש״החליטה לשים בראש סדרי העדיפויות שלה את סוגית הערים המעורבות״. השר וסרלאוף הוסיף שהצעת החוק היא חלק מתוכנית רחבה יותר לתמוך בערים המעורבות ושאנשי משרדו ״מקדמים החלטת ממשלה בנושא כבר מספר חודשים, יחד עם משרד ראש הממשלה״ [פרוטוקול ישיבה 767 של ועדת הכספים בכנסת ה- 25, עמ׳ 2 (24.11.2025)]. בהמשך לכך, יו״ר הקואליציה, ח״כ אופיר כץ מהליכוד, הדגיש את חשיבותה של הצעת החוק דווקא בעבור העיר עכו ש״חוותה קשיים ביטחוניים ופרעות שמעמידות גם קריטריון ביטחוני להטבות מס וגם קריטריון הנובע מהצורך בחיזוק האוכלוסייה החזקה בה״ [שם].

47. לאחר מכן ניתנה זכות הדיבור לראש עיריית נוף הגליל, מר רונן פלוט, שהדגיש שלראייתו הצעת החוק נועדה לסייע לעירייה בראשותו להתמודד עם האתגרים הכלכליים והחברתיים המשמעותיים שנובעים מהשינוי הדמוגרפי המהיר שנוף הגליל עוברת. לצד זאת, מר פלוט הדגיש שהעירייה אינה רואה בשלילה את השינוי הדמוגרפי המדובר ואינה מנסה לעצור או להאט אותו.

48. החיפך – מר פלוט הדגיש בדבריו את העובדה שנוף הגליל היא מודל לדו קיום בין יהודים וערבים ושמבחינתו ומבחינת העירייה הצעת החוק נועדה לחזק את כלל תושבי נוף הגליל – ערבים ויהודים כאחד. לדבריו ״[אין] עוד עיר אחת בארץ, שיש דו-קיום, אבל באמת, לא בסיסמאות, באמת בין יהודים לבין ערבים, כמו שיש בנוף הגליל. אני לא חושב שיש. אחד מכבד את השני, הכול בסדר, <u>וכשאני מדבר על הטבות מס, זה מדובר בכולם</u>. לא מדובר בפלח שוק מסוים. זה מדובר בכולם ... ושוב, אני רוצה לומר פה משפט, והוא מאוד חשוב: לעולם, לעולם, אף אחד לא שאל, אף אזרח, אזרח של המדינה, למה אתה מגיע לנוף הגליל? בטח שלא שאלו את ראש העיר. <u>כל מי שבא, ברוך הבא</u>. הכול בסדר״ [שם, בעמ׳ 3].

49. בהתאם לכך, מר פלוט הדגיש שמבחינתו ומבחינת העירייה מטרתה העיקרית של הצעת החוק היא לסייע לנוף הגליל למשוך אליה תושבים חזקים, ובפרט תושבים שעובדים בתעשיות עתירות ידע בסמוך לעיר אך כיום מעדיפים שלא להתגורר בה בשל היעדר כדאיות כלכלית. לדבריו:

> יש לנו היום אזור תעשייה ציפורית. באזור תעשייה ציפורית יש הרבה הייטק. כמעט ואף אחד לא גר בנוף הגליל, מכיוון שהם אומרים: רגע, למה אנחנו נבוא לנוף הגליל? מה יש שם? מה שאין ביישוב אחר. מה יש? למה לבוא לשם? ואנחנו רוצים משפחות חזקות, זוגות צעירים, שיגיעו, שיגורו אצלנו, וכמובן רוצים את הילדים שלהם. יש לנו הכול, יש לנו חינוך מצוין ותרבות וספורט, כל מה שתרצו יש בעיר. רק שיבואו. יש לנו קרקע, יש בנייה אדירה, יש דירות מיד שנייה, יש הכול. עכשיו, רק שאלה אחת: אני עוד מעט עשר שנים ראש העיר, ואני רוצה לומר לכם, עשיתי כל ניסיון שבעולם, להביא אנשים מכל מקום לנוף הגליל, אז אומרים רק רגע, יש עוד יישובים, בוא נראה, אין לי משהו לתת ולהגיד להם: בואו בבקשה, תעלו לנוף. אין לי, אין לי, פשוט אין לי. ואני מברך את ואטורי, חבר הכנסת, שהוא לקח, הוא רק שכח להגיד את המילה נוף הגליל, אז אני ארצה להזכיר לו שבנאום שלך אתה פשוט לא יודע למה, אבל נוף הגליל לא אמרת.
> [שם]

50. לאחר מר פלוט דיבר ח״כ אחמד טיבי מחד״ש-תע״ל שהבהיר שמפלגתו תומכת גם היא בהצעת החוק, אך שלעמדתו היא צריכה לחול על כל הערים המעורבות. ח״כ טיבי אמר כי הוא ״מברך על העיקרון שצריך לתמוך בערים המעורבות. אגב ערים מעורבות הן לא חלק מתוכנית 550 של הממשלה ועל אחת כמה וכמה, לכן צריך לשים יותר דגש על תמיכה בערים מעורבות. אני בעד לתמוך, רונן - אנחנו נצביע בעד הצעת החוק בסופו של דבר אבל יש את לוד, יש את רמלה, יש את עכו, יש את חיפה, יש מעלות תרשיחא, יש את יפו. אלה ערים מעורבות והן סובלות, בעיקר לוד למשל, סובלות מפשיעה ולוד ורמלה...״ [שם, בעמ׳ 3-4].

51. בהמשך לכך העיר ח"כ טיבי שהצעת החוק יוצרת תמריץ לקלוט ערבים נוספים לנוף הגליל זאת משום ש"אם יבואו יהודים לנוף הגליל, החוק מתבטל, לכן כדאי ... שערבים יבואו לנוף הגליל, כדי לשמור על 40%" [שם, בעמ' 4]. בתשובה לכך אמר ראש עיריית נוף הגליל כי "לעולם לא אמרתי יהודי, ערבי שיבוא. זה לא בלקסיקון שלי" [שם].

52. לאחר ח"כ טיבי דיבר ראש עיריית עכו, מר עמיחי בן שלוש, שהדגיש בדבריו עד כמה הצעת החוק נחוצה לעכו על מנת למשוך תושבים. זה המקום להזכיר שחלוקת הטבות המס שהייתה קיימת לפני הוראת השעה פגעה בעכו והציבה בפניה קושי ייחודי משום שהביאה לכך שאוכלוסיות חזקות עזבו אותה לטובת ערים ויישובים סמוכים שנהנו מהטבות גדולות יותר ובראשם נהריה. בהתאם לכך, ראש העיר עכו הדגיש בדבריו את חשיבותה של הצעת החוק לעירו ואת העובדה שהיא תסייע לה למשוך תושבים חזקים שכיום היא מאבדת. לדבריו:

> מה שאמר ראש עיריית נוף הגליל, אני מזדהה עם כל מילה שהוא אמר. ... לא יודע אם יושבים פה, מבינים את מה שרונן פלוט דיבר. באמת - בשפה הכי פשוטה – דיבר אשכרה מהלב. עשה הכול בעשור שלו כדי להביא את האוכלוסייה החזקה לעיר. מה עוד צריך להגיד יותר מזה? ויש פה אלמנט פשוט של הטבת מס שאף אחד לא מבין את היכולת, את הפתרון לזה. ... למה שאני אגור בעיר עכו? מה אני אעשה בנוף הגליל? אני מטר משלומי ומיערית, אני 31% מקבל את המשכורת שלי, את השכר, אני הייטקיסט, לא משנה מאיזה חברה, גם בחברת הייטק יש מכל המגזרים, מכל החברות. וזה האירוע העיקרי. כמה זמן צריך לחכות לדבר הזה של ערים מעורבות? וזה אירוע שהוא קשה. קשה לחיות בעיר מעורבת. צריך להביא אוכלוסייה חזקה כדי להרים עיר, וזה בהכול, זה מתבטא בחינוך, בכול, בפשיעה, בכל דבר, באלימות. למה אנחנו כל הזמן צריכים לרוץ ולהתחנן? אני פה כמה חודשים כבר. זה מאוד קשה ומאוד קריטי, די. צריכים להיכנס לעובי הקורה כדי להבין מה זה הטבת מס, ואז יספרו לי לא, אז תן להם גם חינוך, גם זה וגם זה, די, נו. כסף היום במדינת ישראל ב-25' יש לזה משמעות. ... זה מה שאני צריך, זו השורה התחתונה. משכורת כמו כל אחד שהוא מקבל. וההחלטה הזאת צריכה לעבור לערים מעורבות, ואם אנחנו מדברים על 40%, אני כבר ב- 40% כמעט, אין פה שאלה בכלל. מה אני אשאר? מה יש לי לעשות, כמה אפשר להילחם? וזה אני אומר לכם, זה ישאיר לי את מי שנמצא בתוך העיר, כי אני אומר לכם על הקצה כדי לצאת. ישאיר לי קודם כל את הקיימים, ולא את אלה שעוזבים, אז אני אשמח שבאמת שההחלטה הזאת תעבור.
> [שם, בעמ' 5]

53. אחרי ראש העיר עכו דיברו גם סגן ראש עיריית רמלה וראש עיריית מעלות תרשיחא שגם הם תמכו בהצעת החוק אך הלינו שהיא מטיבה רק עם עכו ונוף הגליל. נציגי רמלה ומעלות תרשיחא ביקשו להוריד את אחוז התושבים הלא יהודים הדרוש לפי ההצעה כדי לזכות בהטבת מס.

54. לאחר מכן דיברה נציגת משרד האוצר, הגב' נועה שוקרון, שהבהירה שאם הצעת החוק תחול על כלל הערים המעורבות בישראל, עלותה תהיה גבוהה מאוד. לדבריה: "הצעת החוק בנוסח הנוכחי שלה בעצם הערכת העלות שלה מדברת על כמעט 5 מיליארד שקלים. היא כוללת ... [את] ירושלים, תל אביב וחיפה, ועל כן הערכת העלות ... כלומר, בנוסח שכולל את כלל הרשויות, כולל רשויות המרכז, בעצם כוללת בתוכה גם את חיפה, תל אביב וירושלים, ולכן הערכת העלות המאוד מאוד גבוהה הזו" [שם, בעמ' 10].

55. גם ראש עיריית נוף הגליל, גם יו"ר הוועדה ח"כ חנוך מילביצקי וגם ח"כ משה גפני מחו על דברים אלו. ראש עיריית נוף הגליל אמר בתגובה לדברי נציגת האוצר: "בשביל מה ניפחת עכשיו? סתם ניפחת. אף אחד לא דיבר פה על חיפה, ואף אחד לא דיבר על ירושלים. הם מקבלים מספיק, תאמיני לי מספיק" [שם, בעמ' 11]; ח"כ גפני אמר כי "לבוא ולהגיד שאנחנו מדברים על ירושלים ועל תל אביב ועל חיפה, זה לא נכון" [שם, בעמ' 12]; ואילו יו"ר ועדת הכספים, ח"כ חנוך מילביצקי הבהיר שהוועדה תדאג לצמצם בהמשך את הצעת החוק על מנת שעלותה לא תהיה מופרזת. לדבריו:

> הנוסח ... לא נוקב בערים ספציפיות ... אם משרד האוצר היה מתנגד באותו רגע והיה נוקב את העלות התקציבית הזו או אחרת ככזו שאי אפשר לכסות אותה ואין לה מקור, אז החוק גם לא היה מגיע הנה, זאת אומרת שאין מה להתרגש כרגע מהדברים הללו. לכולם ברורה המטרה והכוונה, ואנחנו נדאג לדייק את זה באופן הזה שזה ימלא אחר מטרתו המקורית בנוסח כזה או בנוסח אחר.
> [שם, בעמ' 11]

56. ביום 25.11.2025 התקיים דיון נוסף בוועדת הכספים לצורך הכנת הצעת החוק לקריאה ראשונה. בדיון זה נשא דברים ראש עיריית לוד, מר יאיר רביבו, שהפציר בחברי הכנסת לתקן את הצעת החוק כך שתעניק הטבות מס גם לתושבי לוד ולתושבי רמלה. מר רביבו אמר בהקשר זה כי "הבעיה שלי עם החוק ... אני חושב שאני בעיר לוד זכאי להיכנס ... ועדת השרים אמרה רק נגב-גליל. מה קשור רק נגב-גליל? מי אמר שללוד ולרמלה במרכז הארץ אין את הבעיות הייחודיות שצריך לעודד אוכלוסייה לעבור לשם כדי שלא יעמבו לשוהם ומודיעין? הבעיה השנייה, אחוזית. 40% זה נתון לא קיים" [פרוטוקול ישיבה 770 של ועדת הכספים בכנסת ה-25, עמ' 3 (25.11.2025)].

57. בהמשך לכך אמרה נציגת משרד המשפטים, עו"ד לירון נעים, כי הצעת החוק בנוסחה הנוכחי מעוררת קשיים משום ש"הצעת החוק הזו, כפי שהיא מנוסחת כרגע, מעבירה את הכל להחלטות ממשלה ללא קריטריון, ללא הבניית שיקול דעת. ... אני מפנה את אדוני להגדרת יישוב עירוני מעורב בהצעת החוק. 'עירייה או מועצה מקומית שבה תושבים יהודים ושאינם יהודים' – זה בלי שיעור – 'כפי שקבעה הממשלה בהתאם למדיניותה'. מי שייתן דה-פקטו על פי המוצע כאן את הטבות המס זו הממשלה בהחלטותיו" [שם, בעמ' 7]. עו"ד נעים הוסיפה שהחלטה להעניק הטבות מס לערים מעורבות עלולה לעורר קושי נוסף משום ש"אין בעצם זה שהעיר מעורבת די בכך כדי להצדיק הגירה אליה - עיינו ערך תל אביב-יפו" [שם].

58. עם זאת, בשורה התחתונה, עו"ד נעים הבהירה שאין מניעה משפטית לקדם את הצעת החוק ורק המליצה לגבש קריטריונים ברורים שלפיהם תינתן הטבת מס לערים מעורבות. לדבריה:

> נשאלתי אם יש פה מניעה מלהתקדם. <u>אין מניעה מלהתקדם</u>. אנחנו לא חושבים שהגענו לקו האדום, אבל אנחנו כן מרימים דגל של קשיים משפטיים משמעותיים שעלולים לעלות כדי מניעה. מה אנחנו מציעים לוועדה? את מה שהצענו בכל הדיונים הקודמים שבהם הייתה הצעה של יישוב עירוני מעורב. צריך להבין מה הסיבה האמיתית לעידוד הגירה ליישובים מסוימים.
> [שם, בעמ' 11 – ההדגשה לא במקור]

59. בתגובה לדבריה של עו"ד נעים הבהיר יו"ר ועדת הכספים חנוך מילביצקי כי הוועדה תעשה "פיין טיונינג" להצעת החוק ותבחן "אם מוצדק 40% או 30%, כן נגב-גליל, לא נגב-גליל, דברים כאלה" [שם, בעמ' 14].

60. עוד העירה עו"ד נעים כי "הדיון שמדבר על לתמרץ יהודים להגיע לעיר מסוימת הוא דיון שמעורר קושי רב שאין צורך להרחיב בו" [שם, בעמ' 8]. בתגובה לכך העירה היועצת המשפטית של ועדת הכספים, עו"ד שלומית ארליך, כי "השאלה היא לא רק בתמרוץ הגעת יהודים אלא בתמרוץ הגעת יהודים ושאינם יהודים כאחד" [שם].

61. לאחר דברים אלו, נציגת האוצר, הגב' נועה שוקרון, אמרה פעם נוספת ש"הערכת העלות של חמישה מיליארד שקל כוללת את הערים תל אביב, חיפה וירושלים. ככל שיגדירו אחוז מסוים ברור שהערכת העלות הזו תצטמצם" [שם, בעמ' 16]. בתגובה לכך הבהיר ח"כ מילביצקי "אין בכוונתנו לאשר פה הטבות מס לתל אביב, חיפה וירושלים. זה מראש לא יקרה ולא הכוונה. אני מבקש לקחת את הערים המעורבות האחרות ולעשות בדיקה מבחינת העלות שלהן בהטבה המינימאלית" [שם, בעמ' 18]. בהמשך לכך שאל ח"כ מילביצקי "מה העלות של זה בלי הערים הגדולות?" [שם] ונענה על ידי הגב' שוקרון כי ללא הערים הגדולות "הערכת העלות נאמדת בכ-400 מיליון שקלים" [שם].

62. לאחר דברים אלו הבהיר נציג רשות המסים, מר אלישיב ממן, כי מבחינת הרשות יש קושי להעניק הטבות מס יישוביות לערים במרכז הארץ משום שקשה לפקח שהן ניתנות למי שבאמת גרים בערים אלו. לדבריו:

> מיקום עבודה ומגורים זה משהו שמאוד מאוד עוזר לנו לפקח בפריפריה. ככל שיש יותר ערים במרכז הארץ יכולת הפיקוח שלנו נפגעת, שזה משהו שצריך לקחת בחשבון. ... ברגע שיישוב בצפון מקבל הטבת מס ואנחנו רואים שבן אדם לא גר באותו אזור, מאוד קל לנו להצליב את זה כדי לפקח. ברגע שיהיו יישובים במרכז הארץ, למשל רמלה ולוד, היכולת שלנו לפקח על מי גר ומי לא גר תיפגע.
> [שם, בעמ' 19]

63. ביום 8.12.2025 התקיים דיון שלישי בוועדת הכספים בנושא הצעת החוק. בדיון זה השתתף השר זאב אלקין המכהן כשר במשרד האוצר. השר אלקין ציין בפתח הדיון שלעמדתו "ערים מעורבות זה אירוע מאוד מאוד מורכב ומיוחד, שדורש התייחסות מיוחדת. ... זה נכון באופן כללי לגבי ערים מעורבות, זה נכון שבעתיים לגבי אזור הצפון, שהוא אזור שלצערי במשך שנים לא קיבל תמיכה נדרשת מהממשלה ולא התפתח כמו שצריך, כמובן וכמובן, במצב כזה ערים מעורבות שיש בצפון ויש שלוש כאלה, אחת בקו העימות, מעלות תרשיחא ושניים דרומה יותר מקו העימות, זה נוף הגליל ועכו, ברור שבמצב הזה של היעדר השקעה נדרשת בצפון, אז הערים האלה נאלצו להתמודד עם אתגרים עוד יותר גדולים" [פרוטוקול ישיבה 780 של ועדת הכספים בכנסת ה- 25, עמ' 3-4 (8.12.2025)].

64. בהמשך דבריו הדגיש השר אלקין שמבין כל הערים המעורבות בצפון "נוף הגליל יש לה שני דברים מאוד מאוד ייחודיים: אחת, היא בירת המחוז, בהרבה מאוד מובנים. ... הדבר השני שמאפיין את נוף הגליל ... [הוא] הדינמיקה הדמוגרפית ... אין את זה באף עיר אחרת בערים מעורבות, שינוי כל כך מהיר של האוכלוסין" [שם, בעמ' 4]. בהמשך לכך הבהיר השר אלקין כי הממשלה אינה רואה בשינוי הדמוגרפי שעוברת נוף הגליל איום, אך מבינה כי שינוי כה מהיר ומשמעותי מייצר אתגרים ייחודיים שדורשים מענה. לדבריו:

> למה הבאתי את הנתון הזה, למרות שאני רואה שזה עורר פה דיון מאוד מאוד משמעותי - הרי זה לא סוד, שחלק מהבעיה של עיר מעורבת זה בדיוק הפערים בין האוכלוסיות, שהם מייצרים הרבה פעמים תחושות של תסכול, הם מייצרים פשיעה, מייצרים הרבה דברים. כשהאחוזים משתנים בכזה קצב, זה דרמה לעיר, וזה לא קורה באף עיר מעורבת אחרת במדינת ישראל, לדעתי, כזה שינוי בכזה קצב. זאת אומרת שזה מעמיס על העיר מבחינת הבעיות והאתגרים בקצב מטורף, השינוי הזה, ולכן פה נוף הגליל מתמודדת עם אתגר ייחודי, שאף אחד אחר לא מתמודדת בהקשרים האלה.
> [...]
> אני חושב שכששמים לב לקצב כל כך מהיר בשינוי התמהיל, מבינים עוד יותר כמה חשוב בעיר כזו גם לחזק אוכלוסייה חזקה שהיא לא תעזוב, וגם להביא אוכלוסייה חזקה חדשה כדי לחזק את העיר. בסוף השכבות החזקות סוציו-אקונומיות, הן מחזיקות את העיר. לא רק בזה שהם משלמים ארנונה ולא רק בזה שהם הרבה פעמים מייצרים רף שירותים גבוה, כי זה מה שהם מצפים; הם מייצרים פעילות כלכלית. בסופו של דבר, כשבאים אנשים מסוציו-אקונומי גבוה, סביבם נוצרת סביבה של פעילות כלכלית שלוקחת את כל העיר קדימה. הרי זה נכון, ראו את זה באילת, ראו את זה בהרבה מקומות. אם אתה רוצה לחזק את העיר, תביא לשם אוכלוסייה חזקה ותשמר אוכלוסייה חזקה ששם כדי שהיא לא תצא. לכן ללא ספק הכלי הזה של הטבות מס הוא כלי מאוד מאוד משמעותי, ולגבי ערים מעורבות, כמו שאמרתי, אני חושב שבטח בצפון, שזה תחום שאני עוסק בו עכשיו.
> [שם, בעמ' 6]

65. עוד הבהיר השר אלקין כי גורמי המקצוע במשרד האוצר ובמשרד ראש הממשלה סבורים שיש מקום להתמקד בעכו ובנוף הגליל ולחזק אותן. לדבריו: "הגישה הממשלתית רואה בשתי הערים האלה ערים שהיא רוצה להתמקד כדי לחזק אותם בעקבות המלחמה ... עכו וגם נוף הגליל נבחרו על ידי גורמי מקצוע ... [להיות] חלק מהמרכזים שסביבם תרוכז עיקר התוכנית של הצפון" [שם, בעמ' 7].

66. בהמשך הדיון טען ח"כ אביחי בוארון מהליכוד כי מטרת החוק היא לסייע לייהוד הגליל. עם זאת, יו"ר הוועדה ח"כ מילביצקי שלל טענה זו ואמר:

> יש פה בכנסת, גם בליכוד ובכלל, יש ריבוי דעות. יכולה להיות הצעת חוק שבא המציע ומעלה אותו מהסיבות שכתובות בדברי ההסבר להצעת החוק, וכל אחד מנסה להלביש עליו את תפיסת עולמו, וזה בסדר. בסוף בסוף החוק הזה יש לו מטרות מסוימות. יכול להיות שכל אחד יתמוך בו מכל מיני סיבות אחרות, זה בסדר, <u>אבל המטרה של החוק הזה היא לא לייהד שום דבר</u>. המטרה של החוק הזה היא למשוך אוכלוסייה ולשמר, כמו ששמענו פה קודם את השר, למשוך ולשמר אוכלוסייה טובה, אוכלוסייה חזקה לערים מעורבות, זו המטרה של החוק. זה לא קשור ליהודים וערבים. זה לא קשור לשום דבר כזה.
> [שם, בעמ' 15 – ההדגשה לא במקור]

67. ראש עיריית נוף הגליל הצטרף לדברי ח"כ מילביצקי ואמר ש"כל אחד מפרש את החוק איך שהוא רוצה, הכול בסדר. אני בא לומר איפה כואב לי בדיוק. ושוב אני אומר, האוכלוסיות בנוף הגליל חלשות. אנחנו צריכים לראות איך מביאים אנשים חזקים, אנשים מהתעשייה, מהייטק, אלה זוגות צעירים שמגיעים לנוף הגליל. זאת מטרה מאוד חשובה לנוף הגליל כדי שיבואו, זה מה שאני אמרתי קודם, וזה מה שאני אומר גם עכשיו" [שם].

68. גם ח"כ ינון אזולאי מש"ס דחה את הטענה לפיה מטרת החוק היא ייהוד הגליל ואמר שמבחינתו "המטרה של החוק הזה במצב הקיים קודם כל זה יכול לעודד את הדו-קיום ולא לגרום לפשיעה לגאות" [שם, בעמ' 16].

69. בהמשך הדיון ח"כ מילביצקי ביקש מנציגת האוצר להעריך מה תהיה העלות התקציבית של הצעת החוק אם היא תחול גם על רמלה ולוד ונענה שבמקרה כזה עלותה תהיה 320 מיליון ש"ח. עם זאת, בתחילת הדיון הבהירה יועמ"ש הכנסת, עו"ד שגית אפיק שלעמדתה יש לייחד את הטבת המס רק לערים מעורבות בפריפריה ולא נכון להעניק אותה לערים במרכז [שם, בעמ' 7 ו- 9].

70. עוד הבהירה עו"ד אפק שבניגוד למה שחשבה בעבר, כיום היא סבורה שיש מקום להעניק הטבות מס לערים מעורבות בפריפריה. לדבריה:

> כיועצת משפטית לוועדה הזאת, ואמרתי את זה קודם, <u>אני חשבתי שקריטריון של עיר מעורבת לא יהיה נכון להיכנס לסעיף 11. העמדה שלי היום השתנתה מהרבה סיבות</u> שגם נאמרו כאן, אז יכול להיות שגם הסיבות האלה, בין היתר של הצורך בחיזוק הערים המעורבות לאוכלוסיות חזקות והחיזוק של הביטחון האישי של כלל התושבים שם וכולי וכולי שנאמרו כאן, מצדיקות גם את השינוי של האחוזים. אפשר גם לעשות דבר אחר. מכיוון שאני חושבת שהטבת מס צריכה להינתן לפריפריה גיאוגרפית, אז אפשר גם לעשות הגדרה של עיר מעורבת שהיא כללית יותר באחוזים אחרים, לעשות הגדרה של עיר מעורבת בפריפריה, ובהתאם לזה ייתכן שלערים המעורבות אפשר יהיה לתת תוכניות אחרות, כמו ששאלתי כאן גם אחרים. זאת גם אופציה. בסוף משפטית אפשר למצוא את הדרך לזה...
> [שם, בעמ' 28 – ההדגשה לא במקור]

71. ביום 16.12.2025 קיימה ועדת הכספים דיון רביעי בהצעת החוק. במסגרת דיון זה אמרה נציגת משרד המשפטים, עו"ד לירון נעים, כי לעמדת המשרד העובדה שעיר מסוימת היא עיר מעורבת אינה מחייבת את המסקנה שהיא זקוקה להטבת מס יותר מערים אחרות. לדבריה "בסוף אנחנו שואלים פה שאלות של שוויון. הנישום בעיר אחת שורת הנטו שלו תהיה הרבה יותר נחמדה מאשר הנישום בעיר אחרת שאולי המאפיינים שלה דומים, ואולי אחוז הפשיעה בה יותר גבוה. אנחנו שואלים את השאלה: מה מצדיק את ההבחנה? האם יש הבחנה רלוונטית בין שני הנישומים?" [פרוטוקול ישיבה 792 של ועדת הכספים בכנסת ה- 25, עמ' 8 (16.12.2025)].

72. בהמשך לכך הוצג נוסח ההצעה שיעבור להצבעה בקריאה ראשונה. לפי הנוסח שהוצג, רק עיר מעורבת בפריפריה שאחוז תושביה הלא יהודים נע בין 35% ל- 55% תזכה להטבת מס. בתגובה לכך העיר ח"כ ינון אזולאי מש"ס שהנוסח המוצע מוציא מתוכו את רמלה ולוד ושאל מדוע הוחלט לאמץ את טווח האחוזים

שנקבע בהצעת החוק. בתגובה לשאלה זו הסביר יו"ר הוועדה חנוך מילביצקי שהדבר נעשה בשל היעדר מקור תקציבי להענקת הטבות מס גם לרמלה וללוד ושאם יימצא מקור תקציבי להרחיב את הטבת המס לערים נוספות הוא יתמוך בכך. להלן חילופי הדברים:

> **ח"כ ינון אזולאי**: אדוני היושב-ראש, אני רק רוצה להגיד מילה לגבי הדבר הזה. אני לא רוצה לעכב את הצעת החוק היום, כי חשוב שהיא תעבור כהכנה לקריאה ראשונה וחשוב שתעבור במליאה. אני אבקש שבין הקריאות שנייה לשלישית נדון על זה פה, בהכנה, למה דווקא האחוזים האלה, ואולי נצטרך להוריד את האחוזים. מבקש לדון על זה. היום לא מעכב את זה. ... כי באמת, אני מדבר על רמלה ולוד, שהם נמצאים פה. חייב שנעלה את הנושא הזה, ונמצה אותו בסוף.
> [...]
> **היו"ר חנוך מילביצקי**: בסוף, הסיפור של רמלה ולוד הוא מאוד פשוט. זה מעבר לכל ה-כן, לא, שחור לבן. זה סיפור של עוד, ראינו לפי הערכות, עוד 320 מיליון על ההצעה הזאת. זה בסופו של דבר האירוע. ניתנה פה הערכה של האוצר, דנו בזה. שני הערים הללו זה עוד 320 מיליון שקל. שיבואו, יביאו מקור תקציבי ל-320 מיליון שקל – בבקשה, נביא אותם. ... זה לא שמישהו מתנגד. זה סיפור של עוד 320 מיליון שקל.
> [שם, בעמ' 18]

73. ח"כ מילביצקי חזר על הדברים גם בתגובה למחאה של נציג עיריית לוד שהלין על כך שעירו אינה נכללת בהצעת החוק. ח"כ מילביצקי שב והדגיש שהסיבה שהצעת החוק תטיב רק עם נוף הגליל ועכו היא היעדר מקור תקציבי להרחבת ההטבה מעבר לשתי הערים הנ"ל. לדבריו:

> זה נחמד, אבל זה לא רציני, בכל הכבוד, כי להצעת חוק, כמו שאמרנו, יש מקור תקציבי. לבוא ולהגיד: אנחנו רוצים ככה וככה; כשלפי מה שאמר לנו משרד האוצר הדבר הזה מרבע, אם לא מחמש, את העלויות של הצעת החוק הזאת, זה דבר לא ריאלי. ... מה אתה חושב באמת שיקרה? שעכשיו נשנה איזשהו משהו שיחמש את העלות, כי עכשיו אתה באת ואמרת? זה לא עובד ככה. כל מילה פה וכל אות – על זה כבר יש דיונים, ושבועות של החלפות, ומדברים ביניהם הצוותים אחד לשני. זה לא עובד ככה. זה לא עובד ככה. אם רוצים לעשות את זה בצורה רצינית, צריך להיכנס קודם כול לדיונים עם האוצר ולהבין מאיפה בא הכסף, בין אם זה עוד 300 או עוד 250 או 150.
> [שם, בעמ' 25]

74. בהמשך לדברים אלו הוסיף ח"כ מילביצקי שאם יימצא מקור תקציבי להרחבת ההטבה לערים נוספות הוא יתמוך בכך בשמחה [שם, בעמ' 26]. לאחר מכן, כל חברי ועדת הכספים (כולל נציגי האופוזיציה) הצביעו פה אחד בעד העברת הצעת החוק להצבעה בקריאה ראשונה.

75. ביום 17.12.2025, פורסמה ברשומות הצעת חוק עידוד יישוב עירוני מעורב (הוראת שעה), התשפ"ו-2025 [הצ"ח התשפ"ו 1165]. בדברי ההסבר להצעה נכתב כי היא נועדה "לחזק יישובים שבהם אוכלוסייה מעורבת לשם פיתוחם, חיזוק התושבים בהם ושמירה על מרקם חיים משותף ועל ביטחונם האישי של התושבים בהם" [שם בעמ' 36]. עוד נכתב בהצעה כי היא נועדה להתמודד עם מציאות שבה "יש יישובים שהאוכלוסייה בהם מעורבת ובשל קרבתם ליישובים שתושביהם זכאים להטבות מס גבוהות יותר, יש מהם הגירה שלילית ונטישת אוכלוסייה אמידה אל היישובים האלה" [שם]. יצוין שדברים אלו מתייחסים בעיקר לעכו שהלינה על כך שהיא מאבדת תושבים אמידים לטובת נהריה השכנה שזוכה בהטבת מס גבוהה יותר.

76. ביום 31.12.2025 הצעת החוק עלתה לקריאה ראשונה בכנסת ועברה ברוב חוצה מפלגות של 21 תומכים אל מול אפס מתנגדים או נמנעים, וראוי לציין שגם חברי האופוזיציה תמכו בהצעה [פרוטוקול ישיבה 351 של הכנסת ה- 25, עמ' 283 (31.12.2025)].

77. ביום 4.2.2026 קיימה ועדת הכספים דיון ראשון בהצעת החוק לצורך הכנתה לקריאה שנייה ושלישית. במסגרת דיון זה הסביר ראש עיריית עכו פעם נוספת שעירו זקוקה נואשות לכך שההצעה תעבור על מנת שתוכל להתחרות בנהריה השכנה. לדבריו:

> עכשיו יצא פרסום נוסף, עיריית נהריה מפרסמת 12%, 230,000 ₪ תקרת מס, גם מעונות לא משלמים. תראה מה רשום על המעונות, החלטת הממשלה בסבסוד מעונות ביישובי קו עימות, ומה עוד? בלי מבחן הכנסה. לא משנה אם אתה עשיר או עני, מדובר על פגיעה נוספת לעיר. למה שיישארו בעיר עכו? ... אני מבקש מכם לשים לב לתקרה, שאם אני רוצה להתחרות רק במשהו שהוא שבע דקות ממני זמן נסיעה, אני מבקש להעלות את התקרה ולהשוות אותי לנהריה, תן לי להתחרות איתם. אני לא מתחרה, לא במעונות, לא בסבסוד, לא בתקרה, אין לי מה לעשות. ... איפה שיש לי כלכלה, זה מוכח, אנשים יגיעו. זה לא סתם, עכשיו אנבידיה בצפון ויש אוכלוסייה חדשה של עובדי הייטק לשכונות חדשות, אבל אני רוצה את התקרה. לא רק להשאיר את הקיים, גם להביא את החדש. ... אז שישוו לנו את התקרה ל-230,000 ₪ כמו בנהריה.
> [פרוטוקול ישיבה 844 של ועדת הכספים בכנסת ה- 25, עמ' 2-3 (4.2.2026)].

78. בהמשך הדיון הלינה נציגת העיר לוד על כך שתושבי העיר נותרו מחוץ להצעת החוק. במענה לכך הסביר יו"ר הוועדה ח"כ מילביצקי פעם נוספת כי הסיבה לכך שרק נוף הגליל ועכו זוכות להטבות מס לפי ההצעה היא מחסור בתקציב. לדבריו:

> הצורך הוא ברור, האירוע פה הוא אירוע תקציבי נטו. בדקנו את זה בפעם הקודמת וראינו שמדובר בפי שלושה או פי ארבעה מהעלות של הערים המעורבות בנגב גליל. זה אירוע שהוא אוצרי. אנחנו נשמח לעשות מה שצריך כדי שגם העיר לוד תיכנס, אבל זה צריך לעבוד מול משרד האוצר בנושא. לצערי הרב אין לי הרבה הצלחות מול משרד האוצר, אנחנו לא רואים עין בעין שר האוצר ואני על מרבית הדברים.
> [שם, בעמ' 8]

79. בהמשך לדברים אלו הסביר נציג רשות המסים, מר אלישיב ממן, כי יש קושי ממשי להרחיב את הגדרת יישוב מעורב בהצעת החוק כך שתחול על ערים נוספות. לדבריו "הבעיה זה העניין של השלכות הרוחב ומרכז הארץ ... גם היכולת לעבור במרכז הארץ בצורה הרבה פחות מבוקרת. בפריפריה אתה יכול יותר לבקר על מרחק בין עבודה לבין מגורים" [שם, בעמ' 6].

80. לאחר מכן אמרה נציגת משרד המשפטים, עו"ד לירון נעים, שלעמדת המשרד הצעת החוק עדיין מעוררת קשיים משום ש"ברמה התוצאתית [היא] מועילה ליישוב אחד בלבד" [שם, בעמ' 9]. לצד זאת עו"ד נעים ציינה כי בכל הנוגע לתשתית העובדתית שעליה מבוססת הצעת החוק "נאמרו כאן הרבה מאוד דברים בדיונים האלה שכן עיבו את התשתית ואת הצרכים וכו'" והזכירה בהקשר זה את "הדוח החדש של בנק ישראל, ממש מלפני חודש, בעניין הטבות מס ליישובים" [שם, בעמ' 9-10]. הדו"ח שאליו התייחסה עו"ד נעים הוא המחקר שפרסם בנק ישראל בינואר 2026 אשר צוטט לעיל.

81. ביום 25.3.2026 קיימה ועדת הכספים דיון שני לצורך הכנת הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית. במסגרת דיון זה ציינה עו"ד נעים פעם נוספת שלעמדת המשרד הצעת החוק מעוררת קשיים, הן משום שהיא מטיבה רק עם נוף הגליל והן משום שהיא אינה מבוססת על תשתית עובדתית מספקת [פרוטוקול ישיבה 922 של ועדת הכספים בכנסת ה- 25, עמ' 10-11 (25.3.2026)].

82. במענה לכך הבהירה יועמ"שית הכנסת, עו"ד שגית אפיק, שהיא אינה רואה קושי בכך שהצעת החוק מטיבה בעיקר עם נוף הגליל והוסיפה שלעמדתה היא מבוססת על תשתית עובדתית הולמת. וכך אמרה יועמ"ש הכנסת באותו הדיון:

> בגלל שהחוק הזה חל בסוף על יישוב עירוני מעורב בגלל שגם הממשלה תצטרך להתכנס עכשיו לתת תוכניות ליישוב עירוני מעורב, כל יישוב מעורב כן רוצה להיכלל במסגרת הצעת החוק הזאת. אני חושבת שזה הכשל, נכון, יכול להיות שבמבחן התוצאה בסוף תיכנס עיר אחת או שתיים, אבל המטרה של החוק הזה היא לתת קריטריון קשיח יחסית – חיצוני לסעיף 11, את צודקת – אבל יש לנו כבר הוראות דומות וחקיקה דומה, ויש פה אמירה של הממשלה ושל הכנסת לעידוד יישוב עירוני מעורב, זאת בעצם המטרה, ולכן לא צריך להסתכל רק על התוצאה הנקודתית.
> [...]
> [כמו כן] יש מחקר של מחלקת המחקר של הכנסת שהוצג בישיבה לקראת הצעת החוק לקריאה הראשונה. המחקר הזה מציף את הבעיות הרבות שיש לערים מעורבות. בנוסף אני חושבת שגם הקול הקורא של משרד הנגב והגליל שאחראי על ערים מעורבות, הוא מראה שנדרשים חיזוק ותוכניות להעצמה קהילתית, אני מניחה שהוא לא היה מוציא קול קולות קוראים ומקצה כספים אם לא היה צורך בזה.
> [שם, בעמ' 10-11]

83. לאחר דברים אלו עו"ד נעים הוסיפה כי "חוץ מהמחקר של הממ"מ יש גם מחקר של בנק ישראל מינואר 2026. הזכרתי אותו בדיונים הקודמים ואני מציעה להתייחס אליו. הוא מתייחס בין היתר גם לשאלה של השפעת הטבות מס מיישוב אחד על יישובים הסמוכים לו" [שם, בעמ' 12].

84. בהמשך לדברים אלו, יו"ר הוועדה, ח"כ חנוך מילביצקי, העיר שטענת משרד המשפטים לפיה החוק מטיב רק עם נוף הגליל אינה נכונה וציין כי "ראש עיריית עכו נתן הסבר מפורט, והראה לנו כל מיני חוברות שיווק על איך במקומות שצמודים אליו, מקבלים הרבה יותר, וזה משמש קטליזטור להגירה שלילית ליישוב שלו. אותו דבר קיים גם בנוף הגליל, כפי שהראו והסבירו לנו את זה" [שם, בעמ' 12].

85. במענה לכך אמרה עו"ד נעים כי לעמדת משרד המשפטים יש לשאוף "לתוצאה שוויונית של הנישום בנוף הגליל, אל מול הנישום ביישוב דומה לנוף הגליל עם מאפיינים דומים, שלא הצליח להיכנס לחקיקה כזו או אחרת. בסוף זו שאלת שוויון בין נישומים" [שם, בעמ' 12]. בתגובה, הסבירה יועמ"ש הכנסת, עו"ד אפק, כי היישובים הדומים לנוף הגליל בהקשר זה הם רמלה ולוד, אך ישנו שוני רלבנטי בינה לבינן. לדבריה:

> יישובים הנוספים שהם ערים מעורבות זה למעשה רמלה ולוד שנמצאות במרכז הארץ, אין להן מאפיינים דומים במובן הפריפריאלי, וקרבה לשירותים. יש להם בהחלט אתגרים וקשיים שצריך לתת להם מענה, וזה עלה גם בהכנה לקריאה הראשונה, ולכן נכללה בהצעה, בנוסח הצעת החוק המקורית, המחויבות של הממשלה לערים מעורבות באשר הן לא רק כאלה שהן פריפריאליות או לא, וגם הסעיף הזה מן הסתם יקדם תוכניות בממשלה שאמרת שכרגע לוקות בקשיים משפטיים שאתם בוחנים אותם, אבל אני חושבת שאם המחוקק יאמר לממשלה שבי ותתכנסי לעשות עבודת מטה על ערים מעורבות באשר הן, זה גם יקדם את הבעיה של השוויון שאת מעלה.
> [שם, בעמ' 13]

86. עו"ד אפק הוסיפה וציינה כי לנוכח העובדה ש"נוף הגליל נמצאת במרכז של ערים אחרות ויישובים אחרים שכולם מקבלים הטבות מס, אז דווקא יש פה מקום לייחד את היישוב הזה" [שם].

87. בסוף הישיבה, כל חברי ועדת הכספים הצביעו בעד העברת החוק לקריאה שנייה ושלישית, ובכלל זה גם כל חברי האופוזיציה, לרבות חברת הכנסת אימאן חיטיב יאסין ממפלגת רע"מ.

88. ביום 30.3.2026 הצעת החוק עברה בכנסת בקריאה שנייה ושלישית ברוב עצום וחוצה מפלגות של 89 תומכים מול אפס מתנגדים ונמנעים [פרוטוקול ישיבה 385 של הכנסת ה- 25, עמ' 282 (30.3.2026)]. עוד ראוי לציין שבין חברי הכנסת שהצביעו בעד הצעת החוק היו איימן עודה, אחמד טיבי וסמיר בן סעיד מחד"ש-תע"ל ואימאן חיטיב יאסין, וליד טאהא, ויאסר חוג'יראת מרע"מ.[7]

---

[7] רשימת חברי הכנסת שהצביעו בעד הצעת החוק מפורסמת באתר הכנסת בכתובת: https://bit.ly/4pY6rEe.

ו. <u>הטיעון המשפטי</u>

89. כידוע "בעתירות כגון דא, בהן מתבקש סעד של ביטול חקיקה ראשית שיצאה תחת ידה של הכנסת, על בית המשפט לנהוג בזהירות ובריסון ... תפקידנו בהקשר זה אינו לבחון את תבונתו של המחוקק או את יעילותם של ההסדרים שנקבעו בהוראות החוק הרלוונטית, אלא מתמצה בבחינת שאלת חוקתיותו של ההסדר בראי הזכויות הנפגעות ... דברים אלה נכונים ביתר שאת כאשר מדובר בהוראת חוק העוסקת בנושאים מורכבים של משק וכלכלה, כמו בעניינו" [בג"ץ 35810-08-25 **איגוד המייצגים נ' כנסת ישראל**, פסקה 34 (3.5.2026) (להלן: **עניין איגוד המייצגים**)].

90. עוד יש להזכיר שבמקרה דנן "עסקינן בהסדר שנקבע כהוראת שעה שתוקפה שלוש שנים. הלכה פסוקה היא, כי על בית המשפט לנקוט ריסון שיפוטי מוגבר, עת הוא נדרש לבחינת חוקתיותה של הוראת שעה. לא הרי חוק 'קבוע' כהרי חוק 'זמני' בבחינת חוקתיות חוק ... התערבות של בית המשפט בהוראת שעה הינה מרחיקת לכת יותר מהתערבות בחקיקה 'רגילה' של הכנסת" [פסקה 33 לפסק דינו של הנשיא גרוניס בבג"ץ 8425/13 **איתן מדיניות הגירה ישראלית נ' ממשלת ישראל** (22.9.2014)].

91. "הבחינה החוקתית מורכבת משלושה שלבים. בשלב הראשון על בית המשפט לבחון אם החוק העומד למבחן מוביל לפגיעה בזכות חוקתית מוגנת. אם התשובה לכך חיובית, בשלב השני על בית המשפט לבחון האם מדובר בפגיעה אשר עומדת בתנאיה של פסקת ההגבלה. אם התשובה לכך שלילית, בשלב השלישי והאחרון נדרש לבחון מה הסעד ההולם בנסיבות העניין" [שם, בפסקה 36].

92. כפי שנראה להלן, הוראת השעה שבנדון אינה פוגעת בזכות חוקתית מוגנת וגם אם כן, מדובר בפגיעה העומדת בתנאי פסקת ההגבלה.

ז. <u>הוראת השעה אינה פוגעת בזכות חוקתית</u>

93. "על הכל מוסכם, כי נטל השכנוע בשלב הראשון (הפגיעה בזכות החוקתית) מוטל על הטוען לאי חוקתיות החוק. ההנחה (הפרזומציה) הינה כי חוק הוא חוקתי ... והמבקש לסתור זאת, עליו הנטל" [בג"ץ 6427/02 **התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, פ"ד סא(1) 619, 671 (2006)]. אכן "אין מחלוקת כי על הטוען לפגיעה בזכות חוקתית מוטל הנטל בשלב הראשון להוכיח כי זכות חוקתית נפגעה" [פסקה 11 לפסק דינה של השופטת ר' רונן בעניין איגוד המייצגים].

94. בפסק הדין בעניין **איגוד המייצגים** עלתה השאלה מה הזכויות החוקתיות המוגנות שחקיקת מס עשויה לפגוע בהן, ובפרט האם היא עשויה לפגוע בזכות החוקתית לקניין. השופט א' שטיין סבר שחקיקת מס לעולם אינה פוגעת בזכות החוקתית לקניין, השופטת ר' רונן סברה שהיא תמיד פוגעת בזכות הקניין, ואילו השופט גרוסקופף הציע מודל ביניים לפיו חקיקת מס פוגעת בזכות הקניין רק במקרים מסוימים.

95. ברם, ככל שנקבעה הלכה בסוגיה זו (ולא ברור שנקבעה), היא אינה רלבנטית לענייננו וזאת משני טעמים: ראשית, משום שהעותרים אינם טוענים שהוראת השעה פוגעת בזכות חוקתית כלשהי פרט לזכות לשוויון; ושנית, משום שהוראת השעה שבה עוסקת עתירה זו אינה מטילה מס אלא מעניקה הטבת מס, וקשה לראות כיצד חקיקה מעין זו עלולה לפגוע בזכות חוקתית כלשהי מלבד הזכות לשוויון.

96. לפיכך, השאלה היחידה שבה יש להכריע בשלב הפגיעה החוקתית היא האם העותרים עמדו בנטל להוכיח שהוראת השעה בנושא הטבות מס לערים פוגעת בזכות החוקתית לשוויון. לעמדת נוף הגליל יש להשיב על שאלה זו בשלילה.

ז(1). <u>המקרים שבהם פגיעה בשוויון תעלה כדי פגיעה בזכות חוקתית מוגנת</u>

97. כידוע "לא כל הפליה מהווה הפרה של הזכות החוקתית לשוויון, אף במקרים בהם קיומה היה עשוי להצדיק מתן סעד מנהלי" [בג"ץ 5577/23 **פלונית נ' כנסת ישראל**, פסקה 12 (24.6.2024)]. "ההגנה על הזכות לשוויון במישור החוקתי ... היא חלקית, ומוגבלת רק למצבים בהם מדובר בהפליה בשל שיוך קבוצתי חשוד או הקשורה בקשר ענייני והדוק לכבוד האדם" [עניין **איגוד המייצגים**, בפסקה 52].

98. פגיעה בשוויון תיחשב כקשורה בקשר ענייני הדוק לכבוד האדם כאשר היא "מבטאת שרירות או אי-הגינות שלטונית חמורה. במלים אחרות ... הבחנה שאיננה רציונלית [ו]כרוכה גם בשרירות שלטונית שסותרת על פניה את כבוד האדם" [פסקה 24 לפסק דינה של כב' השופטת ד' ברק ארז בבג"ץ 3390/16 **עדאלה נ' הכנסת** (8.7.2021) (להלן: **עניין עדאלה**)]. כך, למשל, "אם יוחלט כי אנשים ששם משפחתם מתחיל באות אל"ף יחויבו בתשלומי מס גבוהים יותר – ההבחנה תהיה לא רק בלתי רציונלית אלא גם שרירותית לגמרי. עצם השרירות, קיומה של שררה הפועלת ללא גבול או מגבלה, עוד מבלי להידרש למושאיה, פוגע כשלעצמו בכבוד האדם ובאוטונומיה של הפרט" [שם, בפסקה 30 לפסק דינה של השופטת ברק ארז].

99. "דברים אלה מותירים מרחב חשוב של ביקורת שיפוטית – כזו שאכן לא תשתרע לעבר כל הבחנה שניתן לחלוק על מידת האופטימליות שלה, אך תהיה חשובה להתמודדות עם מצבי קצה כדוגמת פרוטקציוניזם מובהק או חקיקה אינדיווידואלית. אם כן, כאשר מתעורר חשד לכך שהחקיקה מבוססת על סיווג שרירותי גרידא, מתקיימת זיקה להגנה על כבוד האדם, והדיון החוקתי הוא מתחייב. לעומת זאת, הבחנות אחרות שאפשר אך להרהר אחר ההיגיון שבבסיסן יישארו מחוץ לדיון החוקתי" [שם].

100. מדברים אלו עולה שעל מנת להוכיח פגיעה בזכות החוקתית לשוויון, על העותרים להראות שהוראת השעה שבנדון מייצרת אבחנות על יסוד שיוך קבוצתי חשוד ולחלופין שהיא שרירותית לחלוטין ומבטאת אי הגינות שלטונית חמורה. לעמדת נוף הגליל, העותרים לא עמדו בנטל להוכיח שתנאים אלו מתקיימים בענייננו.

ז(2). <u>הוראת השעה אינה מהווה הפליה על רקע שיוך קבוצתי חשוד</u>

101. לטענת העותרים, הוראת השעה מהווה הפליה על רקע שיוך קבוצתי חשוד משום שמטרתה "היא לשמר רוב יהודי בנוף הגליל, ולמנוע את 'התמעטות' האוכלוסייה היהודית ביישוב" [סעיף 2 לעתירה]. לטענתם "השיקול הדמוגרפי של שמירת רוב יהודי ביישוב, הוא השיקול האמיתי והדומיננטי שעומד ביסוד החוק – שיקול הפוגע, מעצם טיבו, בזכות לכבוד ולשוויון של מי שאינם נמנים עם הקבוצה המועדפת" [סעיף 100 לעתירה].

102. טענה זו עומדת בסתירה לטענתם האחרת של העותרים לפיה "החוק מעמיק מגמה קיימת של הגירה שלילית מיישובים כמו נצרת, שכבר סובלת ממאזן הגירה שלילי חמור, לטובת נוף הגליל. ההטבה המלאכותית יוצרת תמריץ כלכלי נוסף למעבר של משפחות חזקות ומשלמות מס מנצרת לנוף הגליל" [סעיף 6 לעתירה]. שהרי אם החוק יביא לכך שיותר ערבים תושבי נצרת יעברו לגור בנוף הגליל, כיצד ייתכן שתכליתו הדומיננטית היא לשמור על רוב יהודי בעיר? לעותרים פתרונים.

103. כאן ראוי להזכיר שחבר הכנסת אחמד טיבי (שהצביע בעד החוק) ציין עובדה זו בדיוני ועדת הכספים כשהעיר שהוראת השעה יוצרת תמריץ לדאוג לכך שאחוז הערבים המתגוררים בעיר יישאר גבוה [פרוטוקול ישיבה 767 של ועדת הכספים בכנסת ה- 25, עמ' 4 (24.11.2025)]. בתגובה לכך הדגיש ראש עיריית נוף הגליל (מספר

פעמים) כי השיקול הדמוגרפי כלל אינו עומד לנגד עיניו, ושמבחינתו ומבחינת העירייה "כל מי שבא, ברוך הבא" [שם, בעמ' 3].

104. עוד ניתן לתהות מדוע חוק שנטען כי הוא גזעני ומפלה עבר בתמיכת המפלגות הערביות בכנסת ומדוע לא פחות מ- 6 חברי כנסת ערבים הצביעו בעדו. הדעת נותנת שחברי הכנסת הערבים שתמכו בהוראת השעה הבינו שהיא לא נועדה להפלות לרעה את ציבור בוחריהם, אלא לסייע לציבור עצום של ערבים ישראלים שמתגוררים בערים מעורבות ולא זכו עד היום בתמיכה ממשלתית כלשהי.

105. על מנת לתמוך בטענה לפיה הוראת השעה שבנדון נועדה לשמור על רוב יהודי בערים המעורבות ו"ייהוד" הגליל, העותרים עושים "צ'רי פיקינג" מתוך דיוני ועדת הכספים ומליאת הכנסת על מנת להציג תמונה מטעה של המציאות. ברם, כפי שהובהר בהרחבה לעיל, בפועל, מלבד אמירות בודדות של 3 חברי כנסת מתוך 89 שהצביעו בעד הוראת השעה, כל חברי הכנסת וראשי הערים שתמכו בה הדגישו שאין לה תכלית דמוגרפית ושהיא נועדה אך ורק כדי לחזק את הערים המעורבות ולסייע גם (ואולי בעיקר) לאוכלוסייה הערבית המתגוררת בהן.

106. העירייה תזכיר בהקשר זה כי לאחר שחבר הכנסת אביחי בוארון מהליכוד טען בוועדת הכספים כי מטרתה של הוראת השעה היא לסייע לייהוד הגליל, יו"ר הוועדה ח"כ חנוך מילביצקי, שלל טענה זו ואמר:

> יש פה בכנסת, גם בליכוד ובכלל, יש ריבוי דעות. יכולה להיות הצעת חוק שבא המציע ומעלה אותו מהסיבות שכתובות בדברי ההסבר להצעת החוק, וכל אחד מנסה להלביש עליו את תפיסת עולמו, וזה בסדר. בסוף בסוף החוק הזה יש לו מטרות מסוימות. יכול להיות שכל אחד יתמוך בו מכל מיני סיבות אחרות, זה בסדר, <u>אבל המטרה של החוק הזה היא לא לייהד שום דבר</u>. המטרה של החוק הזה היא למשוך אוכלוסייה ולשמר, כמו ששמענו פה קודם את השר, למשוך ולשמר אוכלוסייה טובה, אוכלוסייה חזקה לערים מעורבות, זו המטרה של החוק. זה לא קשור ליהודים וערבים. זה לא קשור לשום דבר כזה. בבקשה, אדוני ראש העיר.
> [פרוטוקול ישיבה 780 של ועדת הכספים בכנסת ה- 25, עמ' 15 (8.12.2025)]

107. בהמשך לכך, גם ח"כ ינון אזולאי מש"ס דחה את הטענה לפיה מטרת החוק היא ייהוד הגליל ואמר שמבחינתו "המטרה של החוק הזה ... קודם כל זה ... לעודד את הדו-קיום ולא לגרום לפשיעה לגאות" [שם, בעמ' 16]. גם ראש עיריית נוף הגליל הצטרף לדברי ח"כ מילביצקי ובתגובה לדברי חבר הכנסת בוארון אמר ש"כל אחד מפרש את החוק איך שהוא רוצה, הכול בסדר. אני בא לומר איפה כואב לי בדיוק. ושוב אני אומר, האוכלוסיות בנוף הגליל חלשות. אנחנו צריכים לראות איך מביאים אנשים חזקים, אנשים מהתעשייה, מהייטק, אלה זוגות צעירים שמגיעים לנוף הגליל. זאת מטרה מאוד חשובה לנוף הגליל כדי שיבואו, וזה מה שאני אמרתי קודם, וזה מה שאני אומר גם עכשיו" [שם].

108. עוד ראוי לציין בהקשר זה שהסתמכות על אמירות כאלה ואחרות של חברי כנסת במהלך הליכי החקיקה היא פרקטיקה בעייתית להבנת תכליתה של הוראת חוק מסוימת. הטעם לכך הוא ש"הליכי החקיקה כוללים תמיד דוברים ומשתתפים רבים, וממילא דבריהם של חלק מן המשתתפים בדיון מבטאים את עמדותיהם שלהם, ולאו דווקא מלמדים על 'כוונת המחוקק'" [**פסקה 11 לפסק דינה של השופטת ד' ברק-ארז בדנג"ץ 3660/17 התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים** (26.10.2017)]. מסיבה זו "בית משפט זה עמד לא פעם על כך שלדברים הנאמרים בדיונים כגון אלה, הכוללים מספר רב של משתתפים, יש להתייחס בזהירות רבה בהיבט של שיקוף כוונת המחוקק. זאת נוכח הקושי לייחס ל'מחוקק' את כוונותיהם של אלה שבחרו להביע את דעתם" [**פסקה 43 לפסק דינו של השופט ד' מינץ בבג"ץ 2412/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת** (3.1.2024) (להלן: **פרשת חוק הנבצרות**)].

109. המקרה דנן הוא דוגמה מובהקת לשימוש חסר תום לב באמירות בודדות של חברי כנסת מעטים על מנת לצייר תמונה מטעה של "כוונת המחוקק" ולהכתים הוראת חוק שעברה ברוב עצום וחוצה מפלגות של 89 חברי כנסת ונתמכה גם על ידי המפלגות הערביות.

110. עוד חשוב להדגיש בהקשר זה שגם דברי נציגת משרד המשפטים בנוגע להוראת השעה שבנדון הוצאו על ידי העותרים מהקשרם. נציגת משרד המשפטים לא טענה שהוראת השעה פוגעת בשוויון מפני שהיא מבקשת להפלות לרעה ערבים, אלא מפני שהיא עלולה ליצור אי שוויון בין "הנישום בנוף הגליל, אל מול הנישום ביישוב דומה לנוף הגליל עם מאפיינים דומים, שלא הצליח להיכנס לחקיקה כזו או אחרת" [פרוטוקול ישיבה 922 של ועדת הכספים בכנסת ה- 25, עמ' 12 (25.3.2026)] ולפגוע בתושבים של "עיר אחרת שאולי המאפיינים שלה דומים, ואולי אחוז הפשיעה בה יותר גבוה" [פרוטוקול ישיבה 792 של ועדת הכספים בכנסת ה- 25, עמ' 8 (16.12.2025)].

111. בנוסף על כך, בניגוד לאופן הצגת הדברים בעתירה, בסופו של יום, גם נציגת משרד המשפטים הסכימה לכך שהוראת השעה אינה מביאה לפגיעה אסורה בזכות החוקתית לשוויון ואמרה: "נשאלתי אם יש פה מניעה מלהתקדם. אין מניעה מלהתקדם. אנחנו לא חושבים שהגענו לקו האדום" [פרוטוקול ישיבה 770 של ועדת הכספים בכנסת ה- 25, עמ' 11 (25.11.2025)].

<u>ז(3). השיקול הדמוגרפי הוא שיקול לגיטימי, רלבנטי וראוי</u>

112. לטענת העותרים "הרכב האוכלוסייה הלאומי אינו מדד למאפיינים הכלכליים והחברתיים של היישוב ובוודאי שאינו רלוונטי לשיקולים העומדים בבסיס מדיניות הטבות המס ולמטרותיה" [סעיף 101 לעתירה]. כלומר לשיטת העותרים, עצם ההתחשבות בהרכב הדמוגרפי של יישוב מסוים לצורך מתן תקציבים או הטבות מס הוא פסול ומקים חזקה שמדובר בהפליה חשודה.

113. לעמדת נוף הגליל מדובר בעמדה קיצונית שאינה מתכתבת עם המציאות או עם הפסיקה. שהרי ישנם מקרים שבהם אין חולק שהרכבו הדמוגרפי של יישוב מהווה שיקול לגיטימי ורלבנטי לחלוקת משאבים. הדוגמה הבולטת לכך היא החלטה 550 שמעניקה הטבות ותקציבים רבים כמעט אך ורק ליישובים שלפחות 80% מתושביהם אינם יהודים, קרי, ליישובים ערבים בלבד [ראו: בג"ץ 7487/21 **עיריית לוד נ' ממשלת ישראל**, פסקה 13 (21.12.2021)]. בית משפט זה כבר פסק שההסתמכות על הרכבם הדמוגרפי של יישובי תוכנית החומש בהחלטה 550 היא מותרת ולגיטימית, ושהשימוש בקריטריון המדובר בהקשר זה אינו פוגע בזכות לשוויון [שם]. הטעמים לכך ברורים – שהרי ברור לכל שהיישובים הערבים בישראל נדרשים להתמודד עם אתגרים מורכבים וייחודיים המצדיקים טיפול מיוחד ומתן תמיכות ייעודיות. לפיכך, התחשבות בהרכבם הדמוגרפי של יישובים אלו היא לא רק מותרת אלא גם רצויה וחיונית.

114. ודוק – גם הערים המעורבות בישראל נדרשות להתמודד עם אתגרים ייחודיים ומורכבים המצדיקים טיפול מיוחד ומתן תמיכות ייעודיות. כפי שפורט בהרחבה לעיל, ישנה ספרות מחקרית ומקצועית ענפה המצביעה על כך שהערים המעורבות הפכו למוקדי חיכוך קשים בין יהודים וערבים בגלל הרכבן הדמוגרפי הייחודי, ושללא טיפול מתאים ומתן תמיכות ייעודיות התפרצות אלימה נוספת בערים אלו היא רק שאלה של זמן.

115. בנוסף על כך, כפי שפורט לעיל, העובדה שעיר מסוימת היא מעורבת מהווה מעמסה תקציבית כבדה על הרשות המקומית שבניגוד לרשויות הומוגניות נדרשת לספק שירותים ייעודיים לשני סוגי אוכלוסיות בעלות צרכים שונים וייחודיים. רשות מקומית מעורבת נדרשת להקים ולהחזיק מסגרות חינוך ייעודיות לציבור היהודי ולציבור הערבי, לספק שירותים בעברית ובערבית, להחזיק כוח אדם ייעודי שמסוגל להעניק שירותי

חינוך, ביטחון ורווחה לאוכלוסייה הערבית ולאוכלוסייה היהודית, לקיים פעילות תרבותית ואירועי תרבות מותאמים לשתי האוכלוסיות ועוד ועוד ועוד.

116. אתגרים אלו מועצמים כתוצאה מהשינויים הדמוגרפיים המהירים והגידול המתמיד של האוכלוסייה הערבית בערים המעורבות, וזאת בפרט ברשויות כמו נוף הגליל שהפכה לעיר מעורבת באופן לא מתוכנן בתוך שני עשורים בלבד. כפי שמציינים כל החוקרים העוסקים בנושא, על אף ש"מציאות חדשה זו יכולה להביא לשיפור איכות החיים ביישוב, להתחדשות מרקם האוכלוסייה ולמפגשים חיוביים בין בני ובנות הקבוצות השונות ... מדובר במציאות נפיצה שעלולה להוביל למתחים ואף לעימותים ישירים ולפגיעה באיכות החיים" **[סדקים בחומה**, עמ' 22-23].

117. בנסיבות אלו, התעלמות מהרכבן הדמוגרפי הייחודי של הערים המעורבות והשינויים הדמוגרפיים המהירים שהן עוברות מהווה עוול קשה כלפי תושביהן והפליה בלתי מוצדקת שעלולה להיגמר באסון. לפיכך, לא רק שהכנסת רשאית להתחשב בהרכבן הדמוגרפי של הערים המעורבות אלא שהיא מחויבת לעשות זאת, והעירייה תבקש להפנות בהקשר זה פעם נוספת לדברי יועמ"ש הכנסת, עו"ד שגית אפיק בדיוני ועדת הכספים בנושא הוראת השעה שאמרה ש"כיועצת משפטית לוועדה ... אני חשבתי שקריטריון של עיר מעורבת לא יהיה נכון להיכנס לסעיף 11. העמדה שלי היום השתנתה מהרבה סיבות ... בין היתר של הצורך בחיזוק הערים המעורבות לאוכלוסיות חזקות והחיזוק של הביטחון האישי של כלל התושבים שם" **[פרוטוקול ישיבה 780 של ועדת הכספים בכנסת ה- 25, עמ' 28 (8.12.2025)]**.

118. מטעמים אלו, טענת העותרים לפיה אסור היה לכנסת להתחשב במאפייניהן הדמוגרפיים של הערים המעורבות ושהתחשבות בנתון זה מהווה, כשלעצמה, הפליה אסורה, שגויה מן היסוד ועושה עוול גדול לתושביהן הערבים של ערים אלו שגם זקוקים לסיוע ותמיכה.

<u>ז(4). ההשוואה לנצרת ולרשויות ערביות אחרות אינה מצביעה על הפליה חשודה</u>

119. העותרים מוסיפים וטוענים כי השוואת נוף הגליל ליישובים ערבים סמוכים ונצרת בראשם מלמדת שאין הצדקה עניינית להעניק הטבת מס דווקא לתושבי נוף הגליל ולא לתושבי נצרת ויישובים ערבים אחרים שמצבם הסוציו אקונומי פחות טוב. עובדה זו מלמדת, כך טוענים העותרים, שהטבת המס שניתנה לנוף הגליל ולעכו מבוססת על שיקולים לא ענייניים וחשודים. גם טענה זו מטעה ושגויה.

120. כפי שהוסבר לעיל, היישובים הערבים בכלל, והיישובים הערבים הסמוכים לנוף הגליל בפרט, זוכים לקבל תקציבים ממשלתיים בהיקפים וסכומים גבוהים בהרבה מאשר נוף הגליל. סכום הכספים שממשלת ישראל משקיעה בכל תושב נצרת גבוה ב- 15% מהסכום המושקע במקבילו בנוף הגליל, וכאשר משווים את תושבי נוף הגליל לתושבי יפיע, אכסאל, ריינה, וכפר כנא הפערים גדולים עוד יותר.

121. מדובר בפערי תקצוב עצומים שלעמדת נוף הגליל ורשויות מעורבות אחרות מפלים באופן בלתי מוצדק את תושבי הערים המעורבות ואת תושביהן הערבים בפרט. מדוע אזרח ערבי ישראלי שמתגורר ביפיע מקבל 45% יותר תקציבי ממשלה מאזרח ערבי ישראלי שבחר לגור בנוף הגליל? מדוע תושביה הערבים של נוף הגליל מקבלים 35% פחות תקציבים מתושבי אכסאל? לעמדת נוף הגליל, אין לכך הצדקה עניינית.

122. ברם, חרף מחאת הערים המעורבות על הדרתן מתוכנית החומש לחברה הערבית, בבג"ץ 7487/21 **עיריית לוד נ' ממשלת ישראל** (21.12.2021) (להלן: **בג"ץ לוד**) קבע בית משפט נכבד זה שלא מדובר בהפליה אסורה וזאת משום ש"ההבחנה בין יישובי התכנית לבין יתר היישובים בישראל, ובכלל זה 'ערים מעורבות', מבוססת ... על שיקולים ענייניים ... [משום ש]מדובר ... בשתי קבוצות שוויון שונות" **[שם, בפסקה 15]**.

123. עוד נקבע באותה פרשה שאין עילה להתערב בהחלטה להדיר את הערים המעורבות מתוכנית החומש משום ש"מהעתירה למדנו כי הממשלה החליטה להידרש לצרכיהן של ערים מעורבות באמצעות גיבוש תכנית בהתאם לייחוד ולצרכים של הערים השונות" [שם, בפסקה 14]. כפי שציינה יועמ"ש הכנסת, עו"ד שגית אפיק, בדיוני ועדת הכספים שנסקרו לעיל, הוראת השעה שבנדון היא חלק (קטן) מהתוכנית הממשלתית לחיזוק הערים המעורבות שלמרבה הצער והתסכול טרם באה לעולם [פרוטוקול ישיבה 922 של ועדת הכספים בכנסת ה-25, עמ' 10-13 (25.3.2026)].

124. בשל העובדה שהרשויות הערביות והערים המעורבות הן "שתי קבוצות שוויון שונות" [בג"ץ **לוד** בפסקה 15], מטבע הדברים, האמצעים שנבחרו לחיזוק הערים המעורבות שונים מהאמצעים שנבחרו כדי לחזק את הרשויות הערביות. הרשויות הערביות זכו לקבל תקציבים בסך עשרות מיליארדי שקלים, ואילו הערים המעורבות קיבלו, נכון להיום, הטבת מס שלא תטיב עמן באופן ישיר ושהיקפה הכספי זעום ביחס לתקציבים שהועברו עד כה לרשויות הערביות.

125. בנסיבות אלו, הטענה לפיה ההחלטה להעניק הטבת מס לנוף הגליל ולעכו ולא לרשויות ערביות כמו נצרת אינה עניינית ומלמדת על כוונה להפלות אינה נכונה ומטעה. ממשלת ישראל התחייבה לתמוך בערים המעורבות "בהתאם לייחוד ולצרכים של הערים השונות" [בג"ץ **לוד** בפסקה 14] ובאופן שונה מהאופן שבו היא תומכת ברשויות הערביות. בית משפט נכבד זה קבע שאין בכך כל פסול ושלא מדובר בהפליה אסורה. הטבת המס שבנדון היא חלק קטן מהתמיכה הייחודית שגובשה לטובת הערים המעורבות וטענת העותרים לפיה יש להרחיב הטבה זו גם לרשויות הערביות שכבר נהנות מתמיכה ייחודית אחרת (ועדיפה) שקולה לטענה לפיה תושבי הערים המעורבות שווים פחות וניתן להפלות אותם לרעה.

126. עוד ראוי לציין בהקשר זה שכלל לא ברור שמתן הטבת מס היא דרך יעילה לסייע בפתרון מצוקותיהן של הרשויות הערביות. כפי שהובהר לעיל, הטבות המס לפי סעיף 11 לפקודת מס הכנסה נועדו למשוך אוכלוסייה חזקה ליישובים המוטבים ועל ידי כך לחזק אותם.

127. ברם, חלק גדול מהקשיים שעמם מתמודדות הרשויות הערביות אינם ניתנים לפתרון באמצעות משיכת אוכלוסיות חזקות. כך, למשל, לפחות חלק מהמצוקות שעמן מתמודדת נצרת לא נובעות מהיעדר אוכלוסייה חזקה בעיר אלא מניהול לקוי. כידוע, לפני קצת יותר משנה מועצת העיר נצרת פוזרה על ידי משרד הפנים ומונתה לה ועדה קרואה.[8] ועדה זו מונתה לאחר פרסום דו"ח ועדת חקירה שמצא כשלים ניהוליים חמורים ביותר והתנהלות כלכלית בלתי תקינה בעליל בעיריית נצרת [דו"ח ועדת החקירה מצ"ב **<u>כנספח 2</u>** לתגובה].

128. כאמור, הכשלים הניהוליים בעיריית נצרת והתנהלותה הכלכלית הקלוקלת אחראים, לפחות במידת מה, לחלק גדול מהמצוקות שעמן נדרשים תושבי נצרת להתמודד, ופשיטא שבעיות אלו לא ייפתרו באמצעות מתן הטבות מס. לפיכך, על פני הדברים לפחות, נראה שהטבות מס אינן אמצעי יעיל לחיזוקה של נצרת, ולמצער, שהעברת תקציבים ותמיכות ישירות היא אמצעי מתאים יותר.

129. מטעמים אלו סבורה נוף הגליל שטענת העותרים לפיה מתן הטבות מס לנוף הגליל ולא לנצרת אינה מעוגנת בטעמים ענייניים ומעלה חשד להפליה אסורה אינה מבוססת ושגויה.

<u>הוראת השעה אינה חקיקה פרסונאלית ואינה לוקה בשרירות או אי הגינות שלטונית חמורה</u>

130. העותרים מוסיפים וטוענים שהוראת השעה שבנדון פוגעת בזכות החוקתית לשוויון משום שמדובר בחקיקה אינדיבידואלית שנתפרה למידותיה של נוף הגליל. כאמור "מצבי קצה כדוגמת פרוטקציוניזם מובהק או חקיקה אינדיווידואלית" עלולים לעלות כדי שרירות או אי הגינות שלטונית חמורה הפוגעת בזכות החוקתית לשוויון

[8] ההודעה על מינוי ועדה קרואה לנצרת פורסמה באתר משרד הפנים בכתובת: https://bit.ly/4g4MaIV.

[פסקה 30 לפסק דינה של השופטת ברק ארז בעניין **עדאלה**]. עם זאת, על מנת לחצות את הרף הדרוש כדי להצדיק ביקורת חוקתית בענייננו, על העותרים להוכיח שהוראת השעה היא אכן חקיקה פרסונאלית שנתפרה למידותיה של נוף הגליל ומעבר לכך, שאין כל הצדקה עניינית לחקיקה כאמור. כפי שיובהר להלן, העותרים לא עמדו בנטל זה.

131. ככלל, חקיקה פרסונאלית/פרטיקולארית/אינדיבידואלית מתחלקת לשלושה סוגים: "בקבוצה ראשונה של מקרים, הפרסונליות 'גלויה' בלשונה של הנורמה; היינו, בטקסט החקיקה מצוין במפורש כי תחולתו אינה מכוונת לציבור באופן כללי. ... קבוצה שניה של מקרים כוללת חקיקה שמלשונה לא ניתן כלל ללמוד כי היא מכוונת לפרסונה מסוימת, אך ניתן ללמוד מהוראות תחולת החוק כי הן 'נתפרו' למידותיה של פרסונה זו בלבד. ... בקבוצה השלישית של המקרים ניתן למנות דברי חקיקה שאין בלשונם רמז לממד פרסונלי כלשהו. ... עם זאת, בחינת דבר החקיקה מעלה כי הוא נועד לשרת תכלית פרסונלית. כלומר, ביצירת הנורמה, המחוקקים ביקשו להיטיב במישרין עם פלוני או להרע עם אלמוני" [פסקה 43 לפסק דינו של השופט ע' פוגלמן בפרשת **חוק הנבצרות**].

132. במקרה דנן נטען כי "חוק עידוד יישוב מעורב מפר את עקרון שלטון החוק ... שכן ... מדובר ... בחוק שעוצב ונתפר הלכה למעשה למידותיו של יישוב מסוים – נוף הגליל" [סעיף 87 לעתירה]. משמעות הדבר היא שלעמדת העותרים הוראת השעה שבנדון משתייכת לקבוצת המקרים השנייה שעליה דובר בפסיקה.

133. כפי שנראה להלן, טענת העותרים לפיה הוראת השעה שבנדון נתפרה למידותיה של נוף הגליל אינה נכונה. ברם, אפילו אם זה המצב - בכך לא די. שכן גם אם מדובר בהוראת חוק שמיועדת בעיקרה להטיב עם תושבי נוף הגליל, היא לא תיחשב לחקיקה בלתי חוגנת אם יש לכך הצדקה.

134. הטעם לכך הוא ש"לא ניתן לשלול לחלוטין את האפשרות של חקיקה פרסונלית משיקולים ציבוריים. כפי שהובהר בפסיקתו של בית משפט זה, במקרים מסוימים, חקיקה כזו יכולה לנסות לתת מענה או פתרון לבעיות ספציפיות" [פרשת **חוק הנבצרות**, בפסקה 10 לפסק דינה של כב' השופטת ברק ארז]. אכן "סטייה מעקרון הכלליות אינה מוליכה, בהכרח, לפסלותה של הנורמה ולא אחת נורמות שסטו מעקרון הכלליות צלחו את הליך הביקורת השיפוטית..." [שם, בפסקה 36 לפסק דינו של השופט פוגלמן].

135. כך, למשל, בבג"ץ 6971/11 **איתנית מוצרי בניה בע"מ נ' מדינת ישראל** (2.4.2013) (להלן: עניין **איתנית**) נדונה שאלת חוקתיותו של חוק למניעת מפגעי אסבסט ואבק מזיק, התשע"א-2011. חוק זה הטיל חובת תשלומים על "חברות שעסקו במועד שקדם ליום התחילה בייצור אסבסט בגליל המערבי", כאשר בפועל, רק חברה אחת ויחידה (איתנית) מילאה אחר הגדרה זו. איתנית ביקשה לפסול את החוק בטענה שמדובר בחקיקה פרסונאלית פסולה, אך עתירתה נדחתה. בית משפט נכבד זה קבע כי על אף שאין חולק שמדובר בחקיקה פרסונאלית שנתפרה למידותיה של איתנית, לא מדובר במהלך פסול משום שהייתה לכך הצדקה. וכך נפסק בפרשת **איתנית**:

> מוסכם כי גם אם החוק איננו מזכיר את איתנית בשמה המפורש, הרי שהוא חוק פרסונאלי מאחר ובפועל הוא מכוון באופן ספציפי אליה. ברובד הכללי, אחד המאפיינים הבסיסיים של חוק, אשר מבדיל אותו באופן עקרוני מנורמה שרירותית אחרת, הוא היותו בעל תחולה כללית. תכונה זו לרוב באה לידי ביטוי בהתייחסות לקבוצה בלתי מסוימת של נתינים (אליהם ממוען החוק), או בכך שהחוק מצווה, אוסר או מתיר ביצוע תמידי או סדור של פעולה ... הבחנה זו אף מהווה אחד מההבדלים בין חוק שממוען לציבור, לבין פסק דין שממוען ליחיד. על בסיס האמור ניתן היה לטעון כי הגם שעסקינן בחוק שנחקק לפי סדרי הדין, ברובד המהותי הוא לוקה בחסר עד כדי פגיעה בזכות הקניין של איתנית.
>
> לכך אשיב כי ישנו הסבר ענייני להכוונת החוק כלפי איתנית לבדה. זו איננה שאלה של מספר, דהיינו: כמה גורמים כלולים בתחולת החוק, וככל שהתשובה נסובה סביב מספר קטן ביותר - דבק בה פגם של חוק פרסונאלי. תחת זאת, <u>יש לברר האם קיימת סיבה עניינית מדוע החוק</u>

> יחול על קבוצה מצומצמת. הבדיקה תיעשה בזהירות במספרים קטנים, ודאי כאשר החוק חל על מפעל אחד בלבד. מהו ההקשר של סעיף 74? מתברר כי אין מדובר בשרירות לב, בגחמה או ברדיפה נקודתית. המחוקק שם לנגד עיניו את הצורך בפרויקט ייעודי לניקוי הגליל המערבי. הסעיף נועד לתת מענה למצב הייחודי שנוצר: מצבורי פסולת אסבסט בהיקף גדול, באזור גיאוגרפי מוגדר, שנוצרו באופן שיטתי על ידי גורם אחד דומיננטי. איתנית לא הציגה טענה לפיה מצב זה איננו ייחודי לאזור הגליל המערבי. עוד יצוין כי איתנית נהנתה מהיותה "בת יחידה", במובן זה שתקופה ארוכה היא הייתה הגורם הדומיננטי בשוק האסבסט המקומי.
>
> לב הדבר הוא כי הייחודיות של איתנית איננה פרי החקיקה אלא פרי המציאות. סביר להניח כי במדינה גדולה יותר היה נוכח בשוק יותר מגורם אחד. כך מלמד הניסיון של המשפט המשווה. ובכל זאת, החוק הישראלי נועד לסלק את הפסולת תוך השתתפות - אך לא מלאה - של הגורם שיצר אותה והרוויח ממנה. גורם זה אמנם יחיד הוא, אך הצדק בדבר לא נפגם עקב כך. בראייה זו, אינני סבור כי העובדה שאיתנית הינה בגדר מפעל יחיד - בכוחה להצביע על פגיעת-יתר מבחינה חוקתית בקניינה. לדעתי, יש בשיקולים אלו כדי למתן את הפגיעה הנטענת בגין אי-כלליותו של הסעיף. יצוין גם כי ככל שאיתנית טוענת שאי-הכלליות של החוק היא בגדר אפליה - אין בידי לקבל את הטענה, מן הנימוקים שפירטתי באריכות לעיל, כאשר נדונה שאלת הפגיעה בשוויון. אגב, לספר החוקים של ישראל כבר הוכנסו בעבר חוקים שלמים שהינם בעלי אופי פרסונאלי מובהק. למשל, חוק הנשיא חיים ווייצמן (גימלה ועזבון), התשי"ג-1953, קובע את גובה הגמלה שתשולם לאלמנתו של הנשיא הראשון. דוגמא אחרת היא חוק המניות הבנקאיות שבהסדר (הוראת שעה), התשנ"ד-1993, אשר טיפל בהליכי ההלאמה וההפרטה של ארבעת הבנקים הגדולים דאז (לאומי, הפועלים, דיסקונט ומזרחי), בעקבות משבר מניות הבנקים של שנות ה-80'. נראה כי דוגמאות אלו ממחישות את הטענה כי מצב מיוחד דורש חוק מיוחד, ואף עשוי להצדיק חוק בעל מאפיינים פרסונאליים.
> [שם, בפסקה 35]

136. דוגמה נוספת לחקיקה פרסונלית שצלחה ביקורת שיפוטית ניתן למצוא בבג"ץ 1213/10 **ניר נ' יו"ר הכנסת** (23.2.2012) (להלן: **עניין ניר**). באותה פרשה דובר על "חוק הפסקת הליכים ומחיקת רישומים בעניין תכנית ההתנתקות, התש"ע-2010, שעניינו בהפסקת הליכים פליליים ובמחיקת רישומים למי שעבר עבירות על רקע התנגדות לתכנית ההתנתקות ... חוק זה שפורסם בשנת 2010 עסק באופן מוצהר וברור בקבוצה מוגדרת וידועה של אנשים, כעולה במפורש גם מלשונו (הגם שאנשים אלה אינם מנויים בשמם בחוק). [עם זאת] עתירה אשר תקפה את חוקתיותו של חוק זה נדחתה, משנקבע כי החוק אמנם פוגע בזכות לשוויון, אך צולח את מבחני פסקת ההגבלה" [פרשת **חוק הנבצרות**, בפסקה 43 לפסק דינו של השופט פוגלמן].

137. הנה כי כן, על מנת להוכיח שהוראת השעה שבנדון לוקה בשרירות ואי הגינות חמורה, על העותרים להוכיח: **א)** שאכן מדובר בחקיקה שנתפרה למידותיה של נוף הגליל ונועדה להטיב ספציפית איתה; **ב)** שאין לכך כל הצדקה בנסיבות העניין. כפי שנראה להלן, העותרים לא עמדו בנטל להוכיח כי שני התנאים הנ"ל מתקיימים בענייננו.

ז(6). <u>הוראת השעה אינה חקיקה פרסונאלית ולא נתפרה למידותיה של נוף הגליל</u>

138. על מנת להוכיח שהוראת חוק מסוימת היא חקיקה פרסונאלית, אין די להראות שהיא נחקקה ממניעים פרסונאליים, קרי, מתוך רצון להטיב עם גורם כזה או אחר. הטעם לכך הוא שעל אף ש"האפשרות לפיה חוק ... נחקק לאמיתו של דבר ממניעים פרסונאליים, היא אפשרות קיימת ... ספק אם המניעים לחקיקת חוק – אף שאינם ראויים – מהווים עילה לביקורת שיפוטית על חקיקה ראשית של הכנסת" [בג"ץ 8612/15 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, פסקה 16 (17.8.2016)]. אכן "בהתאם לגישה מושרשת בפסיקה ... כאשר ניתן להתרשם בקיומו של מניע פרסונלי, אך התוצר החקיקתי אינו חל על קבוצה מסוימת של אנשים, הרי שאין מקום להטיל בחוק דופי של 'פרסונליות' ... אין במניע פרסונלי, כשלעצמו, כדי להכתים את החקיקה

בפרסונליות ... מניע פרסונלי, אם כן, אינו מטיל בדבר חקיקה 'מום' של חוק פרסונלי" [**פרשת חוק הנבצרות**, בפסקה 24 לפסק דינו של השופט נ' סולברג].

139. לפיכך, עותר המבקש לטעון שהוראת חוק מסוימת מהווה חקיקה פרסונאלית אינו יכול להסתפק בהצגת אמירות המצביעות על כך שחברי הכנסת שקידמו אותה ביקשו להטיב עם גורם כזה או אחר או קבוצה מסוימת. על מנת לעמוד בנטל המוטל עליו, עותר כזה נדרש להראות שתכליתה של הוראת החוק עצמה (להבדיל מהמניעים לחקיקתה) היא להטיב עם גורם או קבוצה מובחנים. אכן "במישור העיוני, ההבחנה בין מניע לבין תכלית ... שרירה וקיימת. ... המניע מקומו בעבר, והוא מספק את הרקע להולדת החוק, במישורים הפסיכולוגיים והסוציולוגיים, הלכי-הרוח של המחוקק; תכלית, לעומת זאת, היא מושג הלקוח מעולם המשפט, צופה פני עתיד, והיא משקפת את המטרות, הערכים והמדיניות שדבר החקיקה נועד להגשים" [שם, בפסקה 27 לפסק דינו של השופט סולברג].

140. לטענת העותרים, הוראת השעה היא חקיקה פרסונאלית משום ש"מדובר למעשה בחוק המעניק הטבה ייעודית ליישוב אחד בלבד: נוף הגליל" [**סעיף 1 לעתירה**] ומשום ש"לאורך כל הדיונים בוועדת הכספים ובמליאת הכנסת, יוזמי החקיקה ונציגי הממשלה חזרו והצהירו במפורש, כי מטרת החוק היא לשמר רוב יהודי בנוף הגליל, ולמנוע את 'התמעטות' האוכלוסייה היהודית ביישוב" [**סעיף 2 לעתירה**]. כפי שנראה להלן, טענות אלו אינן נכונות ואינן מבססות תכלית פרסונאלית.

141. אשר לטענה לפיה הוראת השעה מעניקה הטבה ייעודית לנוף הגליל בלבד – טענה זו אינה נכונה עובדתית משום שאין חולק שהיא מעניקה הטבה גם לעכו. העותרים מנסים לגמד את הטבת המס שבה זכתה עכו כתוצאה מהוראת השעה ולטעון שמדובר בתופעת לוואי חסרת חשיבות של החקיקה. העותרים מתעלמים לחלוטין מהעובדה שראש עיריית עכו השתדל רבות למען הוראת השעה והדגיש בפני חברי הכנסת פעם אחר פעם את חשיבותה בעבור עירו.

142. כפי שהוסבר לעיל, אחת ממטרותיה המרכזיות של הוראת השעה היא למנוע נטישת אוכלוסייה חזקה מעכו ליישובים שכנים שנהנים מהטבות מס גבוהות יותר ובראשם נהריה ולאפשר לעכו להתחרות עם אותם יישובים. מסיבה זו, בדברי ההסבר של הצעת החוק נכתב כי היא נועדה לחזק "יישובים שהאוכלוסייה בהם מעורבת ובשל קרבתם ליישובים שתושביהם זכאים להטבות מס גבוהות יותר, יש מהם הגירה שלילית ונטישת אוכלוסייה אמידה אל היישובים האלה" [**הצ"ח התשפ"ו 1165, בעמ' 36**].

143. מטעמים אלו טענת העותרים לפיה הוראת השעה שבנדון נחקקה אך ורק בעבור נוף הגליל היא שגויה ומטעה. הוראת השעה נועדה לסייע לעכו לא פחות משנועדה לסייע לנוף הגליל ומסקנה זו עולה בבירור הן מדיוני הכנסת בהוראה והן מדברי ההסבר שלה.

144. מעבר לכך, מדיוני ועדת הכספים שנסקרו לעיל עולה בבירור שהוראת השעה נועדה לסייע לערים מעורבות נוספות ובראשן רמלה ולוד ושהסיבה העיקרית שבגללה ערים אלו לא נכללו בסופו של דבר בהוראה היא היעדר מקור תקציבי. כפי שאמר יו"ר ועדת הכספים, ח"כ חנוך מילביצקי, "האירוע פה הוא אירוע תקציבי נטו. בדקנו את זה ... וראינו שמדובר בפי שלושה או פי ארבעה מהעלות של הערים המעורבות בנגב גליל. זה אירוע שהוא אוצרי. אנחנו נשמח לעשות מה שצריך כדי שגם העיר לוד תיכנס, אבל זה צריך לעבוד מול משרד האוצר בנושא. לצערי הרב אין לי הרבה הצלחות מול משרד האוצר, אנחנו לא רואים עין בעין שר האוצר ואני על מרבית הדברים" [**פרוטוקול ישיבה 844 של ועדת הכספים בכנסת ה- 25, עמ' 8 (4.2.2026)**].

145. סיבה נוספת שבגללה הוראת השעה חלה בסופו של דבר רק על עכו ונוף הגליל נעוצה בקושי לפקח על הטבות מס הניתנות לתושבי המרכז. כפי שציין נציג רשות המסים באחד הדיונים "מיקום עבודה ומגורים זה משהו שמאוד מאוד עוזר לנו לפקח בפריפריה. ככל שיש יותר ערים במרכז הארץ יכולת הפיקוח שלנו נפגעת, שזה משהו שצריך לקחת בחשבון. ... ברגע שיישוב בצפון מקבל הטבת מס ואנחנו רואים שבן אדם לא גר באותו

אזור, מאוד קל לנו להצליב את זה כדי לפקח. ברגע שיהיו יישובים במרכז הארץ, למשל רמלה ולוד, היכולת שלנו לפקח על מי גר ומי לא גר תיפגע" [פרוטוקול ישיבה 770 של ועדת הכספים בכנסת ה- 25, עמ' 19 (25.11.2025)]. "הבעיה זה העניין של השלכות הרוחב ומרכז הארץ. ... גם היכולת לעבור במרכז הארץ בצורה הרבה פחות מבוקרת. בפריפריה אתה יכול יותר לבקר על מרחק בין עבודה לבין מגורים" [פרוטוקול ישיבה 844 של ועדת הכספים בכנסת ה- 25, עמ' 6 (4.2.2026)].

146. הסיבה השלישית שבגללה הוראת השעה לא הורחבה לערים נוספות נעוצה בעמדת הייעוץ המשפטי של הכנסת לפיה הטבות מס יישוביות צריכות להינתן אך ורק בפריפריה ואילו לערים המעורבות במרכז יש לגבש תוכנית סיוע אחרת [פרוטוקול ישיבה 780 של ועדת הכספים בכנסת ה- 25, עמ' 7 ו- 9 (8.12.2025)].

147. כלומר, ככל שהדבר היה תלוי בחברי הכנסת, הגדרת "יישוב מעורב" בהוראת השעה הייתה רחבה בהרבה והייתה חלה על ערים נוספות בדרום ובמרכז ובראשון רמלה ולוד. הסיבה שבסופו של דבר נבחרה הגדרה מצומצמת שבפועל מטיבה רק עם נוף הגליל ועכו נעוצה בהתנגדות גורמי המקצוע שביקשו לייחד את ההטבה רק לשתי ערים מעורבות בגליל על מנת לצמצם את עלותה ולמנוע ניצול לרעה. בנסיבות אלו, הטענה לפיה מדובר בהצעת חוק שנתפרה מלכתחילה למידותיה של נוף הגליל היא שגויה ומטעה.

148. עוד ראוי להזכיר בהקשר זה שיועמ"ש הכנסת, עו"ד שגית אפיק, הבהירה שהיא אינה רואה קושי בכך שהוראת השעה מטיבה רק עם נוף הגליל ועכו משום שהשלכותיה וחשיבותה של הוראה זו חורגות מהטבת המס לשתי ערים אלו. לדבריה:

> בגלל שהחוק הזה חל בסוף על יישוב עירוני מעורב בגלל שגם הממשלה תצטרך להתכנס עכשיו לתת תוכניות ליישוב עירוני מעורב ... יכול להיות שבמבחן התוצאה בסוף תיכנס עיר אחת או שתיים, אבל המטרה של החוק הזה היא לתת קריטריון קשיח יחסית – חיצוני לסעיף 11 ... יש לנו כבר הוראות דומות וחקיקה דומה, ויש פה אמירה של הממשלה ושל הכנסת לעידוד יישוב עירוני מעורב, זאת בעצם המטרה, ולכן לא צריך להסתכל רק על התוצאה הנקודתית.
> [פרוטוקול ישיבה 922 של ועדת הכספים בכנסת ה- 25, עמ' 10 (25.3.2026)]

149. העותרים מנסים להיתלות במספר אמירות של שרים וחברי כנסת בנוגע למצבה המיוחד של נוף הגליל והצורך לחזק אותה על מנת לטעון שהוראת השעה שבנדון מהווה חקיקה פרסונאלית. מעבר לעובדה שמצבה של נוף הגליל אכן מיוחד ולכן גם מצריך התייחסות פרטנית, עצם העובדה ששרים וחברי כנסת התייחסו ספציפית לנוף הגליל וציינו שהם מעוניינים לסייע לה אינה הוכחה לתכלית פרסונאלית.

150. כאמור, הניסיון להסיק את תכלית החקיקה מאמירות ספורדיות שנאמרו במהלך הכנתה הוא בעייתי ביותר ועלול להטעות. העובדה שחבר כנסת או שר אמרו דבר מה במהלך הליכי החקיקה אינה מחייבת את המסקנה שדעתם האישית משקפת את "כוונת המחוקק" וניסיונם של העותרים לעשות "צירי פיקינג" של אמירות כאלה ואחרות בנוגע לנוף הגליל כדי לבסס את טענתם הוא חסר תום לב.

151. בפועל, עיון בפרוטוקולים של הדיונים שהתקיימו בכנסת בנוגע להוראת השעה מלמד שהם לא התמקדו בנוף הגליל אלא בערים המעורבות כולן ובצורך לסייע להן. האמירות בנוגע לנוף הגליל שהעותרים הצליחו לדלות מאותם דיונים משקפות, לכל היותר, מניעים פרסונאליים של חלק מחברי הכנסת והשרים, אך לא תכלית פרסונאלית כנדרש בפסיקה. לפיכך, אין באמירות שעליהן מצביעים העותרים כדי לבסס שרירות שלטונית חמורה ופגיעה בזכות החוקתית לשוויון.

152. טענה נוספת שמעלים העותרים בהקשר זה היא שהוראת השעה מהווה חקיקה שרירותית לחלוטין מכיוון שהיא נעדרת תשתית עובדתית מינימאלית. גם טענה זו אינה נכונה. כמפורט לעיל, ישנה ספרות מחקרית ומקצועית ענפה התומכת במתן סיוע לערים המעורבות, ובפני חברי הכנסת הוצג גם מסמך מפורט של מרכז

המחקר והמידע התומך במתן הטבות מס לערים מעורבות [מאיר אזנקט **הטבת מס לתושבים בערים מעורבות** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2026)]. כמו כן עמד בפניהם מחקר חדש של בנק ישראל המראה שהטבות מס יישוביות הן אמצעי יעיל למשיכת אוכלוסייה חזקה ליישובים חלשים [ההודעה לעיתונות שפרסם בנק ישראל בנוגע למחקר צורפה כנספח 1 לתגובה זו]. לפיכך, גם נציגת משרד המשפטים, עו"ד לירון נעים, הסכימה בסופו של דבר שבמהלך הדיונים שקדמו לחקיקת הוראת השעה "נאמרו ... הרבה מאוד דברים ... שכן עיבו את התשתית ואת הצרכים" [**פרוטוקול ישיבה 844 של ועדת הכספים בכנסת ה- 25, עמ' 9 (4.2.2026)**].

153. אפשר, כמובן, להתווכח על יעילותן, נחיצותן והצדקתן של הטבות המס לערים מעורבות בכלל ולנוף הגליל ועכו בפרט. ברם, כפי שנפסק לא אחת, לא "כל הבחנה שניתן לחלוק על מידת האופטימליות שלה" היא מושא לביקורת חוקתית ו"הבחנות ... שאפשר אך להרהר אחר ההיגיון שבבסיסן יישארו מחוץ לדיון החוקתי" [עניין **עדאלה**, בפסקה 30 לפסק דינה של השופטת ברק ארז]. לפיכך, העובדה שלעותרים יש השגות כאלה ואחרות בנוגע להטבות המס שניתנו לנוף הגליל ולעכו במסגרת הוראת השעה אינה מבססת שרירות חמורה הפוגעת בזכות החוקתית לשוויון וזאת אפילו אם מדובר בהשגות שיש בהן היגיון וטעמים טובים.

154. במקרה דנן יש טעמים טובים וראויים להעניק הטבת מס לתושבי עכו ונוף הגליל ותשתית עובדתית ומחקרית ענפה שתומכת במתן הטבות כאמור. לפיכך, גם אם ניתן לחלוק על תבונת המחוקק בסוגיה זו, ברור שהוראת השעה שבנדון אינה חקיקה שרירותית לחלוטין כפי שטוענים העותרים.

155. מטעמים אלו כולם העותרים לא עמדו בנטל להוכיח שהוראת השעה שאותה הם תוקפים בעתירה זו מהווה חקיקה פרסונאלית פסולה אשר פוגעת בזכות החוקתית לשוויון.

ז(7). <u>אפילו אם הוראת השעה נתפרה למידותיה של נוף הגליל יש לכך הצדקה</u>

156. נוף הגליל תוסיף ותטען שגם אם הוראת השעה מהווה חקיקה פרסונאלית שנתפרה למידותיה, לא מדובר בחקיקה שרירותית הפוגעת בזכות החוקתית לשוויון משום שבמקרה דנן ישנם טעמים טובים להעניק לנוף הגליל יחס מיוחד.

157. כמפורט לעיל, בשני העשורים האחרונים נוף הגליל שינתה את פניה ואין עוד עיר בישראל שנאלצת להתמודד עם שינוי דמוגרפי כמו זה שעבר על נוף הגליל. ודוק – כפי שהבהיר ראש עיריית נוף הגליל פעם אחר פעם בדיוני הכנסת בהוראת השעה – נוף הגליל אינה רואה בשינוי זה איום ואין לה כל רצון או כוונה לנסות לבלום או להפוך אותו. אדרבא, נוף הגליל רואה בעצמה מודל לדו קיום בין יהודים וערבים ומברכת את כל מי שמעוניינים לגור בתחומה, ללא קשר לדתם או מוצאם.

158. לצד זאת, לא יכול להיות חולק ששינוי דמוגרפי כה מהיר וקיצוני כמו שעבר על נוף הגליל בעשורים האחרונים מציב בפניה אתגרים עצומים שהיא אינה יכולה להתמודד עמם לבדה, זאת במיוחד בהתחשב בכך שמדובר בשינוי לא מתוכנן. שינוי זה מחייב התגייסות ממשלתית ומתן מענים ייחודיים שבלעדיהם נוף הגליל תהפוך ממודל לדו קיום למוקד האלימות הבא בין יהודים וערבים.

159. לפיכך אין כל פסול במתן תמיכות ייחודיות לנוף הגליל ועיצוב חקיקה מיוחדת כדי לסייע לה. כפי שציין בית משפט נכבד זה בעניין **איתנית**, "הייחודיות [במקרה דנן] ... איננה פרי החקיקה אלא פרי המציאות ... [ו]מצב מיוחד דורש חוק מיוחד, ואף עשוי להצדיק חוק בעל מאפיינים פרסונאליים" [שם, בפסקה 35].

160. עוד יוזכר שלכל עיר מעורבת מאפיינים וצרכים ייחודיים משלה. הצרכים והאתגרים של נוף הגליל ועכו שונים מהצרכים והאתגרים של רמלה ולוד ולכן גם הדרך לסייע לכל אחת מהערים הנ"ל שונה. כך, למשל, כפי שהוסבר במהלך הליכי החקיקה, מתן הטבות מס לתושבי נוף הגליל ועכו היא אמצעי יעיל לחיזוקן ואילו

מתן הטבות מס דומות ללוד ולרמלה מעורר שורה של קשיים מעשיים ונורמטיביים. לפיכך, ההחלטה להעניק הטבות מס רק לנוף הגליל ולעכו אינה חקיקה פרסונאלית או אינדיבידואלית אלא יחס שונה לשונים המתחייב מנסיבות העניין. מסיבה זו בדיוק הממשלה התחייבה לסייע לערים המעורבות "בהתאם לייחוד ולצרכים של הערים השונות" [בג"ץ **לוד**, בפסקה 14].

161. כפי שציין השר אלקין במהלך דיוני ועדת הכספים בהוראת השעה: "ערים מעורבות זה אירוע מאוד מאוד מורכב ומיוחד, שדורש התייחסות מיוחדת. ... זה נכון באופן כללי לגבי ערים מעורבות, זה נכון שבעתיים לגבי אזור הצפון, שהוא אזור שלצערי במשך שנים לא קיבל תמיכה נדרשת מהממשלה ולא התפתח כמו שצריך, כמובן וכמובן, במצב כזה ערים מעורבות שיש בצפון ויש שלוש כאלה, אחת בקו העימות, מעלות תרשיחא ושניים דרומה יותר מקו העימות, זה נוף הגליל ועכו, ברור שבמצב הזה של היעדר השקעה נדרשת בצפון, אז הערים האלה נאלצו להתמודד עם אתגרים עוד יותר גדולים" [**פרוטוקול ישיבה 780 של ועדת הכספים בכנסת** ה- 25, עמ' 3-4 (8.12.2025)].

162. **וזוק** – כמפורט לעיל, גם העותרים מסכימים לכך שמתן הטבות מס ייעודיות ליישוב מסוים "עשויה להיות מוצדקת מקום שבו מתקיימות נסיבות חריגות ומובחנות ... באזור מסוים, היוצרים צורך בהתערבות ייעודית וממוקדת" [סעיף 71 לעתירה]. לפיכך, השאלה במקרה דנן היא האם יש טעמים המצדיקים "התערבות ייעודית וממוקדת" לטובת נוף הגליל. במילים אחרות – השאלה בענייננו היא האם גם ערים מעורבות בפריפריה (ונוף הגליל בראשן) הן יישובים הזקוקים להטבות מס שיעודדו "אוכלוסייה משלמת מס להגר ליישובים אלה" [ה"ח הממשלה התשפ"ו 1901 בעמ' 159], או ליתר דיוק – האם ההחלטה לחזק אותן בדרך זו היא כה מפלה ובלתי ראויה עד שאין מנוס מלפסול אותה.

163. כאמור, ישנם טעמים כבדי משקל התומכים ב"התערבות ייעודית וממוקדת" לטובת נוף הגליל וגם אם ניתן לחלוק על ההצדקה להעניק לה יחס מיוחד, פשיטא שחקיקה המעניקה לה יחס מיוחד אינה כה מפלה ושרירותית עד שאין מנוס מלפסול אותה. לפיכך, גם אם הוראת השעה מהווה חקיקה פרסונאלית לטובת נוף הגליל (והיא לא), לא מדובר בחקיקה פרסונאלית הפוגעת בזכות החוקתית לשוויון שיש עילה לפסול.

ז(8). <u>סיכום הדיון בסוגיית הפגיעה בזכות חוקתית</u>

164. סיכומו של דבר, העותרים לא עמדו בנטל להוכיח שהוראת השעה שבנדון יוצרת אבחנה על בסיס שיוך קבוצתי חשוד או שמדובר בחקיקה פרסונאלית שהיא כה פסולה ושרירותית עד שהיא פוגעת בזכות החוקתית לשוויון. לפיכך, העותרים לא עמדו בנטל להוכיח פגיעה בזכות חוקתית מוגנת ודין עתירתם להידחות ולו מטעם זה בלבד.

ח. <u>הוראת השעה עומדת במבחני פסקת ההגבלה</u>

165. נוף הגליל תוסיף ותטען שאפילו אם הוראת השעה שבנדון פוגעת בזכות החוקתית לשוויון (והיא לא), מדובר בפגיעה העומדת בתנאי פסקת ההגבלה.

166. **כידוע** "הבחינה החוקתית מתפצלת [...] לשלושה שלבים מרכזיים. בשלב הראשון ("שלב הפגיעה"), בוחן בית המשפט אם החוק העומד לביקורת שיפוטית פוגע בזכות יסוד חוקתית ... אם הוכחה פגיעה עובר הניתוח החוקתי לשלב השני, בו נבדקת השאלה האם החוק עומד בתנאיה של פיסקת ההגבלה. אם נמצא שהחוק אינו עומד בתנאיה של פיסקת ההגבלה מגיעה הבדיקה החוקתית לשלב האחרון, הוא שלב התוצאה. בשלב זה נדרש בית המשפט להכריע מהו הסעד הנדרש לנוכח הפגיעה החוקתית בזכויות" [בג"ץ 1877/14 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת** (12.9.2017)].

167. "בפסקת ההגבלה [עצמה] קבועים ארבעה תנאים מצטברים שבהם נדרש חוק פוגע לעמוד כדי שהפגיעה תהיה כדין. ראשית, אין פוגעים בזכויות חוקתיות אלא בחוק, ההולם את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. כמו-כן, על החוק להיות לתכלית ראויה. ... בסוף, על הפגיעה בזכות להיות מידתית. מידתיות החוק נבחנת באמצעות שלושה מבחני-משנה. מבחן המשנה הראשון הוא מבחן הקשר הרציונאלי, אשר במסגרתו יש לבחון אם החוק מממש את התכלית שלשמה נחקק. ... מבחן המשנה השני – מבחן 'האמצעי שפגיעתו פחותה' – בוחן אם מבין האמצעים אשר מגשימים את מטרת החוק בחר המחוקק את האמצעי שפגיעתו בזכויות האדם היא הפחותה ביותר. ... מבחן המשנה השלישי הוא המבחן המכונה מבחן המידתיות 'במובן הצר'. במסגרתו יש לבחון אם מתקיים יחס ראוי בין התועלת שתצמח מהגשמת תכליותיו של החוק לבין הפגיעה בזכויות החוקתיות הנלוות לו" [פסקה 24 לפסק דינה של הנשיאה **מ' נאור** בבג"ץ 8665/14 **דסטה נ' הכנסת** (11.8.2015)].

168. כפי שנראה להלן, הוראת השעה המעניקה הטבות מס לנוף הגליל ולעכו עומדת בכל תנאי פסקת ההגבלה.

ח(1). <u>פגיעה בחוק</u>

169. לטענת העותרים, הפגיעה הנטענת במקרה דנן בזכות לשוויון אינה מכוח חוק. זאת, כך טוענים העותרים, משום שהוראת השעה היא חקיקה פרסונאלית וחקיקה כאמור אינה נושאת את המאפיינים הבסיסיים של דבר חקיקה תקף ועל כן אינה יכולה להיחשב לחוק.

170. כפי שהוסבר לעיל, הוראת השעה אינה חקיקה פרסונאלית וגם אם כן מדובר בחקיקה פרסונאלית מוצדקת. בכל מקרה, הטענה לפיה חקיקה פרסונאלית אינה דבר חקיקה תקף כאמור בפסקת ההגבלה כבר נדחתה בפסק הדין בעניין **איתנית**, שם נפסק כדלקמן:

> עמדת איתנית היא שהפגיעה האמורה בקניין (ובשוויון לשיטתה) איננה פגיעה בחוק או על פי חוק. זאת משום שאין מדובר בחוק כללי אלא חוק פרסונאלי, אשר מכוון כנגד נמענת ספציפית - היינו איתנית. לשיטתה, חוק שאיננו כללי – לא יכול להיחשב לחוק לעניין פסקת ההגבלה. אין בידי לקבל את גישת איתנית. יוזכר כי על פי הפסיקה התיבה "בחוק"... או לפי חוק" מבטאת מבחן פורמאלי, שעיקרו - האם הפגיעה בזכויות היסוד נעשתה בחקיקה ראשית או מכוח הסמכה בחקיקה ראשית... דבר החקיקה שעומד לדיון כאן הוא פרי עבודת הכנה ממושכת. לאחר שהתקבל בקריאה ראשונה עבר החוק לטיפול ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת. הוועדה ישבה על המדוכה, והקדישה למעלה מעשר ישיבות לדיון בפרטי החוק. במהלך הדיונים נבחנה גם הסוגיה החוקתית, ואיתנית השמיעה ברמה את עמדתה - אך טיעוניה נדחו. משסיימה הוועדה את עבודתה אושר החוק בקריאה שנייה ושלישית ופורסם ברשומות. בראיה זו, לא ניתן לטעון שהתוצר שהתקבל איננו חוק. נראה כי טענותיה של איתנית כנגד אי-כלליותו של החוק – הן במובן מסוים חזרה על הטענות בדבר אפלייתה לרעה, טענות אליהן התייחסתי בהרחבה לעיל, ובמובן אחר טענות כנגד תכליתו הפסולה של החוק – טענות שאליהן אתייחס להלן. ושוב יוזכר: החוק לא נוקב בשמה של איתנית או בשם המפעל. תחת זאת מופיעים המונחים "חברות אסבסט" ו"מפעל לייצור אסבסט". אמנם נכון הוא, ועל כך אין מחלוקת, כי רק איתנית עונה על ההגדרות שבסעיף 74. עניין זה עשוי להגביר את הצורך לוודא שהחוק מידתי, ואיננו פוגע יתר על המידה בזכויות הקנייניות של איתנית. עם זאת, אין בנתון לפיו החוק בפועל מתייחס לאיתנית בלבד כדי להביא לכך שהחקיקה איננה "בחוק".
> [שם, בפסקה 23]

171. דברים אלו יפים כמובן גם לענייננו ותואמים גם את האמור בפסק הדין בעניין **ניר**, שם קבע בית המשפט כי "בנסיבות העניין שלפנינו אכן נקבעה בחוק נורמה הפוגעת בזכות לשוויון, מתוך שהיא מייחדת קבוצת אוכלוסיה מסוימת על פני כל קבוצות האוכלוסין האחרות. בנסיבות כאמור, פגיעה זו, הנוגעת לשוויון באכיפה הפלילית, עולה לכאורה כדי פגיעה בשוויון שהוכר אצלנו כשוויון החוקתי" [שם, בפסקה 18]. לצד זאת נקבע

כי "אין חולק כי דרישת החוקיות מתקיימת בנסיבות העניין שלפנינו, שכן ההסדר עוגן בחקיקה ראשית" [שם, בפסקה 19].

172. העותרים בעניינו מפנים לעמדת המיעוט של השופט ג'ובראן בעניין **ניר** שציין בהערת אגב – מבלי לקבוע מסמרות – שייתכן שהכנסת אינה מוסמכת לחוקק חוקים שאין להם מאפיינים בסיסיים של נורמה חוקית כגון ודאות, פומביות וכלליות. עם זאת, כאמור, השופט ג'ובראן ציין (בפסקה 9 לפסק דינו) שהוא אינו רואה צורך לקבוע מסמרות בנושא ועמדתו בסוגיה – שמלכתחילה הייתה עמדת מיעוט – נותרה בגדר אמרת אגב.

173. מטעמים אלו יש לדחות את הטענה לפיה הפגיעה הנטענת בזכות לשוויון במקרה דנן אינה מכוח חוק.

ח(2). <u>תכלית ראויה</u>

174. כפי שנכתב בדברי ההסבר של הוראת השעה, תכליתה של הוראה זו היא "לחזק יישובים שבהם אוכלוסייה מעורבת לשם פיתוחם, חיזוק התושבים בהם ושמירה על מרקם חיים משותף" ומניעת "הגירה שלילית ונטישת אוכלוסייה אמידה" [הצ"ח התשפ"ו 1165, עמ' 36].

175. לא יכול להיות ספק שמדובר בתכלית ראויה מאין כמותה ההולמת את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. כאמור, הוראת השעה מהווה תחילתו של תיקון עוול היסטורי כלפי תושבי הערים המעורבות שהוזנחו עד היום על ידי הכנסת והממשלה. מדובר בחקיקה ראויה וחשובה שיש לברך עליה.

176. כפי שהוסבר לעיל, טענת העותרים לפיה מדובר בחקיקה שנועדה להפלות לרעה את הציבור הערבי בישראל או להעניק באופן שרירותי ולא מוצדק הטבות מס רק לתושבי נוף הגליל אינה נכונה. ברם, אפילו אם יש בטענה זו גרעין של אמת (ואין) תכליתה הדומיננטית של הוראת השעה היא עדיין משיכת אוכלוסיות אמידות לערים מעורבות לשם חיזוקן.

ח(3). <u>קשר רציונאלי</u>

177. כאמור, מטרתה של הוראת השעה היא לעודד אוכלוסיות חזקות ואמידות להתגורר בערים מעורבות לשם חיזוקן. כפי שהוסבר במחקר החדש של בנק ישראל בנושא הטבות מס יישוביות, מתן הטבות מס לתושבים המתגוררים ביישוב מסוים הוא אמצעי אפקטיבי מאוד למשוך לאותו יישוב אוכלוסיות אמידות המשלמות מסים.

178. כאמור, ניתן להתווכח על עלותו של אמצעי זה ביחס לתועלתו, אך לא ניתן לחלוק על כך שמדובר באמצעי אפקטיבי שמשיג את מטרתו. לפיכך, האמצעי שבו בחר המחוקק במקרה דנן בכדי לעודד אוכלוסיות חזקות להתגורר בערים מעורבות מגשים את תכליתו ומקיים עמה קשר רציונאלי מוכח.

ח(4). <u>האמצעי המינימאלי</u>

179. לא יכול להיות ספק שהוראת השעה משיגה את מטרתה ללא פגיעה בזכויות יסוד או כמעט ללא פגיעה בזכויות כאמור. הטעם לכך הוא שהוראת השעה אינה שוללת דבר ממי שאינם תושבי ערים מעורבות ואינה מטילה עליהם חיובים כלשהם, אלא רק מעניקה לתושבי ערים מעורבות בפריפריה הטבת מס. מתן הטבה כאמור אינו פוגע ברשויות אחרות או בתושביהן, ונוף הגליל תזכיר בהקשר זה שבמחקר החדש שפרסם לאחרונה בנק ישראל נמצא כי מתן הטבות מס ליישוב מסוים אינו פוגע ביישובים הסמוכים אליו וש"ברוב היישובים הסמוכים (בטווח נסיעה של עד 20 קילומטרים) שלא קיבלו הטבות, לא נמצאה השפעה חיובית או שלילית על דפוסי ההגירה" [ראו נספח 1 לתגובה].

180. כפי שהוסבר לעיל, טענת העותרים לפיה מתן הטבות מס לתושבי הערים המעורבות מפלה לרעה את תושבי הרשויות הערביות ופוגע בזכות לשוויון אינה נכונה, ובכל מקרה, גם אם הוראת השעה פוגעת בזכות לשוויון קשה לראות כיצד היה ניתן לעצב אותה כך שתגרום לפגיעה קטנה יותר מבלי לפרוץ לחלוטין את מסגרות התקציב. לפיכך, הוראת השעה עומדת גם במבחן האמצעי המינימאלי.

ח(5). <u>פגיעה פרופורציונאלית</u>

181. כאמור לעיל, הוראת השעה שבנדון באה לשרת תכלית חשובה וראויה וללא ספק תצליח להביא אוכלוסיות אמידות להתגורר בעכו ובנוף הגליל ותחזק אותן. למצער, היא תמנע נטישת אוכלוסיות חזקות מאותן ערים. אל מול תועלת ברורה ומובהקת זו לא ניצבת פגיעה כלשהי בזכות חוקתית מוגנת, ובכל מקרה לא פגיעה משמעותית שיוצרת יחס בלתי מידתי בין תועלתה ונזקה של הוראת השעה. לפיכך הוראת השעה צולחת בקלות גם את מבחן המידתיות השלישי.

ח(6). <u>סיכום מבחני פסקת ההגבלה</u>

182. סיכומו של דבר, הוראת השעה צולחת בקלות את כל מבחני פסקת ההגבלה ומכאן שגם אם היא פוגעת בזכות חוקתית מוגנת (והיא לא) מדובר בפגיעה חוקית ומותרת.

ט. <u>בכל מקרה אין מקום להורות על ביטול החוק</u>

183. "השלב האחרון בבחינה החוקתית הוא שלב הסעד או התרופה. ... הקביעה כי חוק פוגע שלא כדין בזכות חוקתית, באשר הוא אינו מקיים את דרישות פסקת ההגבלה, אין משמעותה, מניה וביה, כי דינו של החוק בטלות, ולאלתר. לבית המשפט נתון שיקול דעת באשר לסעד הראוי במצב זה ... שיקול דעת זה משתרע הן לעניין הכרזת הבטלות עצמה, והן לעניין מועד כניסת הבטלות לתוקף" [פסקה 97 לפסק דינו של הנשיא ברק בבג"ץ 7052/03 **עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי נ' שר הפנים**, פ"ד סא(2) 202 (2006)].

184. גם כאן "זמניות זו של החוק נודעת לה חשיבות. הלכה פסוקה היא מלפנינו כי לא הרי חוק 'קבוע' כהרי חוק 'זמני' בבחינת חוקתיות החוק ... וכל הממעט בפסילתו החוקתית של חוק זמני, הרי זה משובח" [שם, בפסקה 118 לפסק דינו של השופט חשין].

185. במקרה דנן, גם אם הוראת השעה אינה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה (והיא עומדת), לנוכח זמניותה אין מקום להורות על בטלותה, ודאי שלא באופן מיידי, וניתן בהחלט להסתפק בסעד מתון יותר שלא ישלול מתושבי נוף הגליל ועכו את הטבות המס שזכו בהן לפי הצעת החוק. ככל שזה נוגע לנוף הגליל, אין מניעה להרחיב את תחולתן של הטבות אלו ליישובים נוספים באמצעות עיקרון "העיפרון הכחול".

י. <u>סוף דבר</u>

186. בשל כל הטעמים המפורטים לעיל, נוף הגליל סבורה שדין העתירה להידחות.