

- העותרים: 1. שריף זועבי
2. -----
3. -----
4. -----
5. -----

6. האגודה לזכויות האזרח בישראל, ע"ר 580011567

ע"י ב"כ עו"ד גדיר ניקולא ו/או אבנר פינצ'וק ו/או עודד פלר ו/או דבי גילד-חיו ו/או טל חסין ו/או הגר שחטר ו/או ניצן אילני ו/או רעות שאער ו/או הילה שרון ו/או עדן גלעד ו/יעל זיידמן ו/או אלזה בונייה

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

- נ ג ד -

המשיבים: 1. הכנסת

ע"י ב"כ מהלשכה המשפטית של הכנסת

2. ממשלת ישראל

ע"י ב"כ ממחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה

3. עיריית נוף הגליל

שדי אריאב 1, נוף הגליל

4. עיריית עכו

רח' ויצמן 35, עכו

עתירה למתן צו על תנאי ובקשה לדיון דחוף

בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו על תנאי המופנה אל המשיבים, ומורה להם לבוא וליתן טעם מדוע לא יבוטל חוק עידוד יישוב עירוני מעורב (הוראת שעה), התשפ"ו-2026 (להלן: **חוק עידוד יישוב מעורב או החוק**).

לחלופין, מדוע לא יבוטלו בחוק, באמצעות עקרון העיפרון הכחול, התיבות "עירוני מעורב" בכל מקום בו הן מופיעות, וכן תבוטל הגדרת "יישוב עירוני מעורב", כך שהחוק יחול באופן שוויוני על תושבי כל יישוב ששייך לאשכול 5 או נמוך מכך במדד הפריפריאליות, לפי פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

העתק חוק עידוד יישוב עירוני מעורב (הוראת שעה), התשפ"ו-2026 מצורף ומסומן ע/1.

מבוא ובקשה לדיון דחוף

שר האוצר, בצלאל סמוטריץ: "תושבי נוף הגליל, אנחנו עושים היום היסטוריה ובדחיפה ענקית של ראש העיר הנהדר שלכם, יחד עם השותפים הנהדרים שלנו בקואליציה, מחוקקים הטבות מס לנוף הגליל, כדי להביא לשם אוכלוסייה חזקה, לחזק את היהדות והציונות של העיר, ולא רק של העיר אלא של כל לב הגליל של כל מרכז הגליל שלנו. רונן, תודה. אתה הפגנת פה נחישות אדירה ואני שמח שזה אות הסיום שלנו במושב הזה – לחזק את הגליל, לייחד את הגליל ולעשות ציונות."

ראש עיריית נוף הגליל, רונן פלוט: "חברים יקרים, אנחנו נמצאים כאן בכנסת ישראל ממש מספר דקות לפני ההצבעה, ההצבעה השנייה והשלישית עבור הטבות מס לנוף הגליל, ואני מאוד שמח. אני שמח, שתושבי נוף הגליל יזכו סוף סוף להטבות מס. ... עשינו את זה."

מתוך [סרטון](#) שצולם בכנסת ביום 30.3.2026, בו עבר חוק עידוד יישוב מעורב בקריאה השנייה והשלישית, ופורסם על ידי שר האוצר, בצלאל סמוטריץ, ברשת החברתית "פייסבוק". בסרטון מופיע לצד שר האוצר ראש עיריית נוף הגליל, רונן פלוט.

הסרטון המלא הכולל את דברי השר ואת דברי ראש העירייה מצורף לקובץ העתירה בנט המשפט.

1. חוק עידוד יישוב מעורב הינו חוק שנתפר למידותיה של העיר נוף הגליל, מתוך מניעים גזעניים ושיקולים זרים. הוא נחקק ללא שהתבסס על תשתית עובדתית מינימאלית שתוכל להצדיקו. החוק מוסיף לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן: **פקודת מס הכנסה** או **הפקודה**) את סעיף 11(ב3), המקנה לתושבי "יישוב עירוני מעורב" בנגב או בגליל, ששיעור תושביו הלא יהודים (או היהודים) הוא בין 35% ל-55%, והמדורג עד אשכול 5 במדד הפריפריאליות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, זיכוי ממס בשיעור של 12% מהכנסתם החייבת מיגיעה אישית, עד לתקרת הכנסה שנתית של 226,560 ש"ח. על אף לשון החוק הניטרלית לכאורה, שני יישובים בלבד עונים על הגדרותיו – נוף הגליל ועכו. כיוון שתושבי עכו נהנים מהטבות מס בשיעור זהה מכוח ההסדר הכללי הקיים, מדובר למעשה בחוק המעניק הטבה ייעודית ליישוב אחד בלבד: נוף הגליל.
2. התכלית הדמוגרפית הגזענית של החוק עולה בבירור מהליכי חקיקתו. 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. כך, למשל, הצהיר ח"כ ניסים ואטורי (מיוזמי החוק) בדיון בוועדת הכספים: "הצעת החוק קובעת... עיר מעורבת שהאוכלוסייה היהודית בה מתמעטת לאורך השנים"; ח"כ אופיר כץ (יושב ראש הקואליציה ויוזם נוסף של החקיקה) הדגיש את הצורך "לתמרץ אוכלוסייה יהודית להתגורר בעיר מעורבת כדי למנוע הגירה שלילית של אוכלוסייה בעיר מעורבת שהאוכלוסייה הלא היהודית בה עומדת על 40%"; והשר זאב אלקין הציג ניתוח דמוגרפי מפורט של נוף הגליל, תוך הדגשת "הדינמיקה הדמוגרפית" ו"השינוי הדרמטי" בהרכב האוכלוסייה ביישוב. יתרה מכך, בסיום ההצבעה בוועדת הכספים, פנה יושב ראש הוועדה, ח"כ חנוך דב מלביצקי, לראש עיריית נוף הגליל, רונן פלוט, ואמר: "אדוני ראש העיר, ברכות, ברכות, זה שלך, עשית את זה" – הצהרה החושפת את

האופי הפרטיקולרי של החקיקה. כאמור, אף שר האוצר, בצלאל סמוטריץ', הצטלם עם ראש עיריית נוף הגליל, ופרסם את הדברים בחשבונו ברשת "פייסבוק".

3. לאורך כל הליך החקיקה עמדו נציגי הגורמים המקצועיים – מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, גורמי האוצר ורשות המסים – על הקשיים המשפטיים החמורים בהצעה. הם ציינו, כי החוק חסר כל תשתית עובדתית; כי השימוש בהרכב הלאומי של האוכלוסייה כקריטריון לחלוקת הטבות מס מעורר קשיים חוקתיים ניכרים; וכי מדובר למעשה בחוק מלאכותי הנועד לשרת יישוב אחד, תוך עקיפת מנגנון חלוקת הטבות המס הכללי, הברור והשוויוני הקבוע בסעיף 11 לפקודת מס הכנסה. כל אלה נפלו על אוזניים ערלות.

4. החוק פוגע פגיעה חמורה בזכויות החוקתיות לשוויון ולכבוד האדם. הוא מחלק הטבות מס על בסיס ההרכב הלאומי של יישוב – קריטריון שאינו רלוונטי כלל ועיקר למדיניות הטבות מס ליישובים, ואשר מבטא יחס מפלה ומשפיל כלפי מי שאינם נמנים עם הקבוצה הלאומית המועדפת. החוק אינו חוקתי, שכן הוא אינו עומד בדרישת הכלליות ומהווה חקיקה פרטיקולרית אסורה; הוא אינו הולם את ערכיה הדמוקרטיות של המדינה, שכן מהותו עומדת בסתירה לעקרון השוויון האזרחי והגנה על מיעוטים הניצבים בליבת הרעיון הדמוקרטי; תכליתו אינה ראויה, הן בשל אופייה הגזעני והן משום שהיא משתמשת בכוח השלטוני להנדסה דמוגרפית לאומית; והפגיעה שהוא גורם אינה מידתית.

5. פגיעתו של החוק אינה מוגבלת לתושבי יישוב מסוים אלא מוקרנת כלפי החברה הערבית בכללותה, ובפרט כלפי תושבי העיר הסמוכה נצרת. מדובר בעיר הסובלת ממצב חברתי-כלכלי קשה יותר, ממאזן הגירה שלילי חמור ומרמות פשיעה גבוהות בהרבה בהשוואה לנוף הגליל. אלמלא התכלית הדמוגרפית הפסולה של החוק, הייתה נצרת מדורגת בעדיפות גבוהה יותר בכל אמת מידה עניינית לחלוקת הטבות מס. הטבות המס שמעניק החוק ינציחו ואף יחמירו את ההגירה השלילית מנצרת, ויעמיקו את הפערים בין הערים השכנות. על כן, לצד הבקשה לביטול החוק, מבוקש בעתירה לחלופין לבטל את התנאי למתן ההטבה לתושבי "יישוב עירוני מעורב" ולהחיל את הטבת המס על תושבי כל יישוב השייך לאשכול 5 או נמוך מכך במדד הפריפריאליות, כך שההטבה תינתן על בסיס קריטריונים ענייניים ושוויוניים.

6. החוק נכנס לתוקף ביום 31.3.2026 וחל רטרואקטיבית מראשית שנת המס 2026. העותרים מיהרו למצות הליכים, ולאחר מכן פנו לבית המשפט הנכבד ללא שיהוי. עיכוב בדיון עלול לגרום לנזקים בלתי הפיכים. 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, תוך הרעה מצטברת במצבה הכלכלי של נצרת, בהכנסות העירייה, בשירותים לתושבים ובשווי נכסים. נזק זה הולך ומחמיר מדי חודש, וקשה להפיכה. כמו כן, ככל שעובר זמן תגבר הסתמכותם של תושבים על ההטבה ותחמיר את הפגיעה בזכויות לכבוד ולשוויון.

7. נוכח תחולתו המיידית של החוק ופגיעתו בזכויות אדם, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על קביעת דיון דחוף בעתירה.

העובדות הצריכות לעניין

העותרים

8. העותרים 1-5 הם תושבי העיר נצרת. הם מתגוררים בה מזה שנים רבות. בנצרת מתנהלים חייהם האישיים, המשפחתיים והקהילתיים. העותרים חווים באופן ישיר את השלכותיהם של תהליכים חברתיים וכלכליים

המתרחשים בעיר, ובכלל זה מגמות של הגירה שלילית, זינוק בפשיעה ובאלימות בעיר, והיחלשות העיר והפגיעה ברמת השירותים המוניציפאליים. כפי שמפורט בהרחבה בתצהיריהם המצורפים לעתירה, החוק פוגע בהם הן מבחינה כלכלית והן מבחינה חברתית, נוכח החלשת העיר נצרת ופגיעה בשירותים בה. הוא מפלה אותם וגורם אף לתחושת קיפוח קשה.

9. חוק עידוד יישוב מעורב, המעניק הטבות מס לתושבי נוף הגליל בלבד, מעמיק פערים אלה וגורם לפגיעה ממשית הן בעיר נצרת והן בהם כתושביה.

תצהיריהם של העותרים 1-5 מצורפים ומסומנים ע/2-6 בהתאמה.

10. העותרת 6, האגודה לזכויות האזרח בישראל (להלן: **האגודה**), היא עמותה הפועלת למען קידום זכויות האדם בישראל ובשטחים הכבושים, ובכללן זכותם של האזרחים הערבים בישראל לשוויון.

חוק עידוד יישוב מעורב

11. חוק עידוד יישוב מעורב אושר במליאת הכנסת בקריאה שניה ושלישית ביום 30.3.2026, ונכנס לספר החוקים ביום 31.3.2026 (ס"ח התשפ"ו 3515, 468). החוק מתקן את פקודת מס הכנסה, ומוסיף לה את סעיף 11(ב3) שקובע, כי לגבי שנות המס 2026 עד 2029, תושב ביישוב עירוני מעורב המדורג עד 5 במדד הפריפריאליות, זכאי לזיכוי ממס בשיעור של 12% מהכנסתו החייבת מיגיעה אישית עד לתקרת הכנסה של 226,560 ש"ח. החוק הוא הוראת שעה ל-3 שנים, אך שר האוצר, באישור ועדת הכספים, רשאי להאריך את ההוראה לתקופות נוספות שלא יעלו על שנתיים כל אחת.

12. סעיף 1 לחוק, סעיף ההגדרות, קובע כי "יישוב עירוני מעורב" הוא עירייה או מועצה מקומית, למעט מועצה אזורית, ששיעור תושביה שאינם יהודים הוא בין 35% ל-55% מכלל תושביה, או ששיעור תושביה היהודים הוא בין 35% ל-55% מכלל תושביה, לפי פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. עוד קובע סעיף ההגדרות, כי "יישוב עירוני מעורב מוטב – יישוב עירוני מעורב המשוך לאשכול 5 או לאשכול נמוך יותר במדד הפריפריאליות". הגדרתם של המונחים "מדד הפריפריאליות" ו"פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה", קובע סעיף 1 לחוק, היא כהגדרתם בסעיף 11(א) לפקודת מס הכנסה.

13. על אף הלשון הניטרלית כביכול של החוק, שתי ערים בלבד עונות על התנאים וההגדרות שנקבעו בחוק. הראשונה היא **נוף הגליל (אשר עד שנת 2019 נקראה נצרת עילית)**, והשנייה היא **עכו**, שתושביה מקבלים **כבר** היום הטבות מס בשיעור 12% מכוח סעיף 11 לפקודת מס הכנסה, אם כי לפי תקרת הכנסה נמוכה מזו שקובע חוק עידוד יישוב מעורב (192,000 ש"ח לעומת 226,560 ש"ח, בהתאמה).

14. כאמור, חוק עידוד יישוב מעורב עוצב במיוחד עבור נוף הגליל ונתפר למידותיה, ותכליתו היא דמוגרפית גזענית. על כך יעידו ההגדרות שנקבעו בחוק בדבר "יישוב מעורב", ובראשן האחוז שנבחר לחלקה של האוכלוסייה הלא יהודית ביישוב מעורב; החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה בעניין; ודבריהם המפורשים של חברי הכנסת יוזמי הצעת החוק ושל נציגי הממשלה לאורך כל הליך החקיקה.

הליך חקיקת חוק עידוד יישוב מעורב

15. החוק מקורו בהצעת חוק פרטית (הצעת חוק עידוד יישוב עירוני מעורב, התשפ"ה-2025 (פ/5997/25)) שהונחה על שולחן הכנסת ביום 14.7.2025 (להלן: **הצעת החוק או הצעה**).

העתק נוסח הצעת חוק עידוד יישוב עירוני מעורב, התשפ"ה-2025 לקריאה טרומית מצ"ב ומסומן ע/7.

16. הצעת החוק כללה סעיף מטרה, שקבע כי "מטרת החוק היא לסייע ליישובים עירוניים מעורבים שנקבעו לפי החלטת ממשלה לקידום ההתיישבות בהם ולמניעת הגירה שלילית של אוכלוסייה מתחומם, לשם פיתוחם, חיזוקם ושמירה על מרקם החיים בהם". "יישוב עירוני מעורב" הוגדר בהצעה: "עירייה או מועצה מקומית, למעט מועצה אזורית, שבה תושבים יהודיים ושאינם יהודיים, כפי שקבעה הממשלה בהתאם למדיניותה, בין השאר בהתאם למטרות חוק זה".
17. בדברי ההסבר להצעה צוינו בהקשר למטרת הצעת החוק הדברים הבאים: "ישנם יישובים שהאוכלוסייה בהם מעורבת ובשל קרבתם ליישובים שתושביהם זכאים להטבות מס גבוהות יותר, יש מהם הגירה שלילית ונטישת אוכלוסייה אמידה אל יישובים אלה. נוכח הצורך להמשיך ולחזק יישובים אלה, מוצע לקבוע בחוק זה הטבות מס לתושבי יישובים עירוניים מעורבים שנקבעו לפי החלטת הממשלה בהתאם למדיניותה".
18. סעיף 3 להצעת החוק ביקש לקבוע, כי תושב ביישוב מעורב כפי שקבעה הממשלה יקבל זיכוי ממס בשיעור 9% מהכנסתו החייבת עד לתקרת הכנסה של 162,000 ש"ח. עוד קבעה ההצעה בסעיף 5, הוראת שעה לפיה בשנות הכספים 2025 עד 2029 יתווסף לשיעור הזיכוי ממס שזכאי לו תושב ביישוב מעורב שיעור של 3% מהכנסתו החייבת, ולסכום התקרה יתווסף סכום של 24,000 ש"ח. הנימוק להוראת השעה בפקודה, כפי שהופיע בדברי ההסבר, היה "מצב הלחימה המתמשך שבו מצויה מדינת ישראל".
19. **הצעת החוק בגרסתה זו נדונה בוועדת השרים לענייני חקיקה ביום 2.11.2025**, וזו החליטה לתמוך בהצעה בכפוף לשלושה תנאים: א. החוק יחול על ערים מעורבות השוכנות בנגב ובגליל ובשיעור בני מיעוטים העולה על 40%; ב. הצעת החוק תוצמד להצעת החוק הממשלתית ותתמזג איתה; ג. המשך הליכי החקיקה יקודם בהסכמת משרד האוצר ([החלטה מספר חק/2194 של ועדת השרים לענייני חקיקה](#) מיום 2.11.2025) אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 13.11.2025 ומספרה הוא (3481).
- העתק החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 2.11.2025 מצ"ב ומסומן ע/8.
20. **התנאים שנקבעו בהחלטת ועדת השרים לשם תמיכה בהצעת החוק, ובפרט התנאי בדבר "שיעור בני מיעוטים העולה על 40%", כבר סימנו את ההצעה כזו שנועדה "לתפוס" ברשתה את היישוב נוף הגליל בלבד.** האחוזה הגבוהה שקבעה ועדת השרים אינו מתקיים באף יישוב עירוני מעורב במדינה מלבד נוף הגליל, והוא סוטה משמעותית מזה הנהוג בהגדרת יישוב מעורב לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ולפי החלטות הממשלה שעניינן ערים מעורבות.
21. **הגדרת המונח "יישוב מעורב", לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה**, היא "יישוב שבו רוב מכריע של תושבים יהודים ומיעוט ניכר של תושבים ערבים. בקבוצה זו נכללים שמונה יישובים עירוניים: ירושלים, תל אביב-יפו, חיפה, עכו, רמלה, לוד, מעלות-תרשיחא, ונצרת עילית (מ-1983) ויישוב כפרי אחד – נווה שלום (מ-1985)".
22. **החלטת ממשלה מספר 1834** "תוכנית דחופה לצמצום פערים ומתן מענים משלימים למניעת אלימות ופשיעה בערים המעורבות ותיקון החלטת הממשלה" מיום 29.8.2022, קבעה כי לעניין החלטה זו הערים המעורבות הן אלה "שבהן רוב של אוכלוסייה יהודית ומיעוט ניכר של אוכלוסייה ערבית המונה מעל 20% מתושבי העיר או מעל 20,000 תושבים [ו]הן: לוד, עכו, רמלה, מעלות-תרשיחא, נוף הגליל, חיפה ותל אביב-יפו".
23. **החלטת ממשלה מספר 2710** "חיזוק הביטחון האישי בערים מעורבות" מיום 1.6.2017, מפנה להגדרות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לעניין הגדרת עיר מעורבת.

24. **ביום 12.11.2025 קיימה מליאת הכנסת דיון מוקדם בהצעת החוק, שבסופו ההצעה אושרה ברוב קולות והועברה לוועדת הכספים של הכנסת.** בדיון בפני המליאה הציג ח"כ ניסים ואטורי, אחד מיוזמי החוק, את ההצעה וחשף את מטרתה ואת השיקולים המרכזיים למתן הטבת המס ביישוב מעורב: "התמעטות" האוכלוסייה היהודית באותם יישובים, ו"האירועים שקדמו" לטבח השבעה באוקטובר. כך אמר:

"... הרצון לסייע ליישובים מעורבים קיים בהחלטות ממשלה רבות לאורך השנים. ההצעה הזו מבקשת לשים זרקור חשוב על סיוע ליישובים מעורבים, ובפרט אלה שבפריפריה, באמצעות משיכת אוכלוסיות חזקות שיבואו להתגורר בהם.

הצעת החוק קובעת מתן הטבת מס ייעודית בהתאם לקריטריון פשוט: עיר מעורבת שהאוכלוסייה היהודית בה מתמעטת לאורך השנים. בוועדת שרים התבקשנו לקבוע שיעור של 40% אוכלוסייה שאינה יהודית ושהעיר המעורבת תהיה בפריפריה. גם החלטה זו של ועדת שרים לענייני חקיקה מלמדת על מדיניות הממשלה לחיזוק ההתיישבות בעיר מעורבת.

בדומה להצעת החוק שמעניקה הטבת מס לשדרות ועוטף עזה בחקיקה נפרדת בשל שיקול ביטחוני – הצעת החוק הזו בנויה באותו אופן, חוק שעומד בפני עצמו במנגנון של הוראת שעה כדי לבחון את הצלחתו והמשך הצורך בו לגבי ערים מעורבות, כפי שהסברתי. גם האירועים שקדמו ל-7 באוקטובר לימדו אותנו כי ישנם אתגרים רבים לאוכלוסיות המתגוררות בהם."

(פרוטוקול ישיבה מס' 331 של המליאה, הכנסת ה-25, 55-56 (12.11.2025)).

25. **ביום 24.11.2025 קיימה ועדת הכספים של הכנסת דיון הכנה לקריאה ראשונה.** בפתח הדיון הציג ח"כ ואטורי את הצעת החוק, והדגיש שוב את השיקול הדמוגרפי שבסיסה:

"קודם כל עומד לנגד עיניי, מעבר לזה שאני נציג של הצפון, חיזוק של היישובים המעורבים. לא בטוח שבהחלטות ממשלה לאורך השנים ניתן עדיפות ליישובים מעורבים לחיזוק, בעיקר בפריפריה. אנחנו רואים את שינוי צביון האוכלוסייה בצורה ממארת ממש. נמצאים אנשים באמת חשובים ויקרים שמתיישבים באזור הגליל. הגליל משנה את אופיו. אנחנו צריכים לחזק את האוכלוסייה היהודית ובכלל, אני חושב שכולם ירוויחו מחוק הזה שייתן בעצם חיזוק לאוכלוסייה וימשוך אוכלוסייה נוספת, חזקה."

(פרוטוקול מס' 767 מישיבת הוועדה מיום 24.11.2025, 2)

26. באותו דיון התייחס גם ח"כ אופיר כץ, יושב ראש הקואליציה ואחד מיוזמי הצעת החוק, למטרת ההצעה והשיקולים העיקריים שבבסיסה, ובראשם הגירה שלילית של האוכלוסייה היהודית מערים המעורבות ובעיות ביטחון פנימיות באותן ערים ואף "פרעות":

"... לעיר מעורבת יש אתגרים רבים שהממשלה הכירה בהם לאורך השנים, כפי שהיה פה גם השר ושם את הדגש על מה שנעשה ומה שהממשלה הנוכחית הולכת לבצע, בדגש על ערים מעורבות, ולעיר מעורבת בפריפריה אתגרים כפולים ומכופלים, ודאי בשנים האחרונות בשל בעיות ביטחון פנימיות שמאתגרות את הרצון להתגורר בהן. הטבות מס הן מנגנון שמושך אוכלוסייה חזקה. בהחלטת ועדת

שרים נקבע, שיש לתמרץ אוכלוסייה יהודית להתגורר בעיר מעורבת כדי למנוע הגירה שלילית של אוכלוסייה בעיר מעורבת שהאוכלוסייה הלא יהודית בה עומדת על 40%. זו עמדה שנובעת מהשנים האחרונות שבהן עיר מעורבת בפריפריה חוותה קשיים ביטחוניים ופרעות שמעמידות גם קריטריון ביטחוני להטבות מס וגם קריטריון הנובע מהצורך בחיזוק האוכלוסייה החזקה בה."

(שם, עמ' 2)

27. באותה ישיבה השתתף גם ראש עיריית נוף הגליל, מר רונן פלוט, והדגיש בדבריו את מה שהגדיר כ"בעייה" שמתמודד איתה היישוב: האחוזה הגדולה של האוכלוסייה הלא יהודית בנוף הגליל. מר פלוט טען, שעל אף מאמציו כראש עירייה הוא אינו מצליח למשוך לעיר אוכלוסייה חזקה (כלומר, אוכלוסייה יהודית):

"בנוף הגליל היום זאת עיר מעורבת עם מספר הכי גדול של אנשים שהם לא יהודים, ואני מדבר על לא יהודים, יש לנו כ-35% מהמגזר הערבי, יש עוד כ-15%, 16% שהם באו בזמנו מרוסיה ומאוקראינה, שהם לא יהודים. סך הכול קרוב ל-52%, 53%. פה מדובר ב-40%, תראו לאן אנחנו הגענו.

מה קרה בחודשים אחרונים או מה קרה בשנה האחרונה? אני לא צריך להגיד שאני, כל מיקרופון שיש לי, אני מדבר על אלימות בחברה הערבית, ואני מדבר על זה. חברים, זה מפחיד. אני לא יודע עד מתי זה יהיה. אני פשוט, יש לי הרגשה שאנשים לא מבינים מה קורה בדיוק. השכנים שלי הם שכנים מנצרת, וכל הזמן אני שומע עוד הרוג ועוד הרוג. חברים, זה מזעזע את כל העיר. אני רוצה שתבינו שגם זולג, זה גם, אנחנו ארבע, חמש דקות מנצרת, וזה גם זולג, כי הרבה מאוד תושבים שגרים מנצרת ובסביבה, וסביב נוף הגליל גרים קרוב ל-300,000 ערבים ישראלים שנמצאים כאן, וזה זולג. ואז מה אנשים אומרים - בואו נעבור לגור לנוף הגליל, שם זה יותר שקט. עקב כך, אנחנו מעיר שהייתה בנויה מההתחלה כעיר יהודית על יד עיר ערבית, ואני רוצה רק לומר לכם, אני לא חושב שיש 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, וכשאני מדבר על הטבות מס, זה מדובר בכולם. לא מדובר בפלח שוק מסוים. זה מדובר בכולם.

[...]

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. עמ' 2-3)

28. בסוף דבריו, כפי שניתן לראות בציטוט הנ"ל, הלן מר פלוט על כך שבעת שח"כ ואטורי הציג את הצעת החוק לא הזכיר באופן מפורש את העיר נוף הגליל – העיר שעבורה מקודמת הצעת החוק. בתשובה לכך

הסבירו חברי הכנסת למר פלוט, כי "השמטת" שם העיר נעשה בכוונה, כדי לא להביא לפסילת ההצעה מצד משרד המשפטים והייעוץ המשפטי של הוועדה:

"משה גפני (יהדות התורה):

אנחנו, כשעשינו את החוק, לא עשינו בעצם על עיר מעורבת – על אף שהנושא הזה עלה. עלה, אבל היה שונה מאשר המצב של היום, ואני תומך בחוק. אני חושב שהחוק נכון. המציאות הזאת של ערים מעורבות הופך להיות נושא מאוד בעייתי, **חוץ מזה שלא תהיה טעות: אין פה אף אחד שיצביע נגד רונן פלוט. אבל רונן, אסור לו להגיד את המילה נוף גליל, בגלל שאז משרד המשפטים יפסול את החוק.**

רונן פלוט:

לא בגלל זה. ברקע יש לוד ויש רמלה. הוא לא רוצה להסתבך.

ניסים ואטורי (הליכוד):

אולי אני אבהיר את העניין, הרב גפני. אני לא יכול להגיד נוף הגליל - יושבת לידך שלומית, מסתכלת עליי וזה, אבל זה ברור מאילו שנוף הגליל היא הבירה של הגליל."

(שם. עמ' 7)

29. שלומית, שח"כ ואטורי מזכיר בדבריו וחושש לציין בפניה את השם נוף הגליל, היא עו"ד שלומית ארליך, היועצת המשפטית של ועדת הכספים.

30. **יום למחרת, 25.11.2025, קיימה ועדת הכספים של הכנסת דיון המשך להכנה לקריאה ראשונה.** באותה ישיבה השתתף ראש עיריית לוד, מר חיים רביבו, ודרש כי ישנו את התנאים בהצעת החוק שמדירים את תושבי העיר לוד מהזכאות להטבות מס. הוא הדגיש בדבריו את התמודדות העיר עם הפשיעה, אירועי "שומר חומות" שהיו בעיר וההגירה השלילית של התושבים היהודים ליישובים הסמוכים ללוד, כשיקולים שמחייבים מתן הטבות מס לתושבי העיר. (פרוטוקול מס' 770 מישיבת הוועדה מיום 25.11.2025, 1-4).

31. באותה ישיבה השתתפה מנהלת תחום מפקח ארצי-כלכלה ברשות המסים, גב' נטליה מירנצ'וב, והתייחסה לבעייתיות בהצדקת הטבות המס בסוגיית "הפשיעה", שאינה אופיינית לערים המעורבות בלבד, אלא ובמיוחד ליישובים הערבים:

"נטליה מירנצ'וב:

כשאני מסבירה לבג"ץ או לכל מי שמתעניין, קשה לי להסביר מה ההבדל - -

ינון אזולאי (ש"ס):

מי אמר שיהיה בג"ץ?

נטליה מירנצ'וב:

קשה לי להסביר בין הפשיעה ביישוב מעורב, שזה כמובן דבר חמור, לבין הפשיעה ביישוב שהוא 100% אוכלוסייה ערבית, מפוצץ בנשק, ירי בכל חתונה, ירי בכל בחינות בגרות, אנשים חפים מפשע שנרצחים על רקע של כבוד המשפחה וכו'.

חמד עמאר (ישראל ביתנו):

אני חושב שאת לא צריכה להיכנס לדבר הזה. זה לא התפקיד שלך להיכנס לדבר הזה.

אלוירה קוליחמן:

האמירה שלך מלכתחילה היא מטעה.

נטליה מירנצ'וב:

לי קשה, ואני חושבת שלכל אחד אחר יהיה קשה להסביר למה פה זה יותר חשוב.

היו"ר חנוך דב מלביצקי:

את אומרת שאין הבדל בין עיר פשע מעורבת ללא מעורבת, שפשע הוא פשע.

נטליה מירנצ'וב:

שניהם מצריכים טיפול באותה מידה. דבר שני, אני לא רואה איך בעיית הפשיעה תיפתר מזה שהעשירים באותו יישוב ישלמו פחות כסף. כמו שאמר פה ראש העיר, 90% מהאוכלוסייה לא משלמים מיסים. אם 10% ישלמו פחות כסף לקופת המדינה, איך זה ישפיע על הפשיעה?

ינון אזולאי (ש"ס):

ניסיתם לבדוק את זה?

נטליה מירנצ'וב:

אני מניחה שהשפעה תהיה אפסית."

(שם. עמ' 4-5)

32. עמדה דומה הציגה בפני הוועדה רכזת פנים באגף תקציבים במשרד האוצר, גבי נועה שוקרון, וציינה כי ישנם כלים אחרים לחיזוק הרשויות ובכלל זה להתמודדות עם הפשיעה, שהם הכלים הרלוונטיים ולא הטבות מס, וכי אין לשיעורם של התושבים הלא יהודים ביישוב רלוונטיות לעניין ההצעה, בין אם מדובר ב-20% או ב-40% (שם. עמ' 5-6)

33. גם הייעוץ המשפטי לממשלה השתתף בישיבת הוועדה ושיתף בעמדתו בנוגע להצעת החוק, ולפיה ההצעה "מעוררת קשיים משמעותיים" ש"עלולים לעלות כדי מניעה". ראש אשכול כלכלי במשרד המשפטים, עו"ד לירון נעים, התייחסה לבעייתיות בשימוש בהרכב הלאומי של אוכלוסייה כקריטריון לחלוקת הטבות מס, כמו גם לבעייתיות שבתכלית שהינה תימרוץ האוכלוסייה היהודית דווקא לשם מניעת הגירה שלילית. עו"ד נעים ציינה, כי עמדה זו של הייעוץ המשפטי אף הובאה בפני ועדת השרים לענייני חקיקה, עת דנה בהצעת החוק:

"לירון נעים:

נכון. הקריטריון של יישוב מעורב כבר עלה פה לאורך השנים בכל מיני הצעות חוק והוא לא נכנס לחקיקה לא בכדי. עולה שאלה גדולה, האם הרכב לאומי של עיר מצריך ומצדיק הטבות מס. אין בעצם זה שהעיר מעורבת די בכך כדי להצדיק הגירה אליה - עיינו ערך תל אביב-יפו. עכשיו השאלה היא מתי זה מוצדק ומתי

לא. הדיון שמדבר על לתמרץ יהודים להגיע לעיר מסוימת הוא דיון שמעורר קושי רב שאין צורך להרחיב בו.

שלומית ארליך:

אבל מה אם השאלה היא לא רק בתמרוץ הגעת יהודים אלא בתמרוץ הגעת יהודים ושאינם יהודים כאחד?

לירון נעים:

אם השאלה מתייחסת ליהודים ושאינם יהודים כאחד, מדוע הקריטריון המוגדר הוא יישוב מעורב? הבה נגדיר קריטריון אחר. אדוני דיבר על רמת פשיעה.

היו"ר חנוך דב מלביצקי:

אני מוכרח להגיד לך, אנחנו במדינה יהודית. יש אנשים שרוצים להצניע את זה, להעלים את זה תחת איזה מעטה של כל מיני מילים פרוגרסיביות ואחרות. אני פעם אחרונה בדקתי ואנחנו חיים במדינה יהודית. אני לא רואה שום בעיה בעידוד אוכלוסייה יהודית להגיע מפה לשם. הדבר הזה הוא לא קושי משפטי.

יש ממשלה במדינת ישראל שהחליטה על מדיניות. עמדת הייעוץ המשפטי, כפי שאני מבין אותה, היא לא לבוא ולהחליף את המדיניות של הממשלה, היא לא לבוא ולגרום לממשלה להסביר למה היא החליטה ככה או אחרת, אלא להציב דגל במקרים שבהם המימוש הוא בלתי חוקי בעליל. זה בסדר שהייעוץ המשפטי, אם בגלל גישות, עמדות, תפיסות וערכים שונים מהממשלה, חושב אחרת, זו זכותו, אבל שיתכבד ויצטרף לאחת המפלגות, ירוץ לכנסת וישפיע מפה. פה יש ממשלה נבחרת שקובעת מדיניות. אותי לא מעניין שעכשיו הממשלה תסביר את המדיניות שלה ותצדיק אותה בפני יועצים משפטיים. מה שמעניין אותי זה שיש פה החלטה שהתקבלה בוועדת שרים לגבי הנושא הזה. עזבי את הנוסח של החוק. הנוסח של החוק הוא נוסח שחוקק בטרומית, בהצעה פרטית, והוא יעבור שינוי. העקרונות והקריטריונים נקבעו פה, והעקרונות אומרים יישוב מעורב, נגב-גליל ו-40% שאינם יהודים.

לירון נעים:

ולא אומרים למה.

היו"ר חנוך דב מלביצקי:

למה? כי ככה החליטה הממשלה. אני לא רוצה להבין את עמדתכם בעולם, את תפיסתכם הגלובלית לגבי צדק עולמי, אני רוצה להבין האם יש מניעה חוקית להתקדם, כן או לא.

יאיר רביבו:

גם החלטת החומש לחברה הערבית היא גזענית, היא מטפלת רק בערבים. יש החלטת חומש של מיליארדים לתת רק ליישובים ערביים. כשאני הלכתי לבג"ץ וטענתי למה אני כיישוב מעורב לא נמצא בנספח של 80 היישובים, דחו אותי, אמרו

לי שזה רק ליישובים ערביים. זה בסדר לתעדף אוכלוסיות מסוימות. יש החלטה לדרוזים, לצ'רקסים ולמשרתי מילואים. מי אמר שתעדוף הוא לא דבר טוב?

לירון נעים:

בוועדת שרים לחקיקה הנפנו דגל, דגל מרוסן, ואמרנו שיש קשיים משפטיים משמעותיים שעלולים לעלות כדי מניעה. אין לנו מונופול על השכל, אנחנו לא מכירים את כל התמונה, אנחנו רואים את ההצעה. בהצעה אין תשתית. אם תדע הוועדה להסביר קודם כל לעצמה, לא לנו, מדוע ולמה צריך לעודד הגירה ליישובים מסוימים ולמה 40% וכו', מצוין, אנחנו רק נברך על זה, אבל כרגע, כמו שזה נראה כרגע - "

(שם. עמ' 8)

34. **ביום 8.12.2025 קיימה ועדת הכספים של הכנסת דיון המשך (שלישי) להכנה לקריאה ראשונה.** באותה ישיבה השתתף השר זאב אלקין, שר במשרד האוצר, והביע תמיכה בהצעת החוק, טען כי הצעת החוק תביא לעיר מעורבת אוכלוסייה חזקה ותשמר אוכלוסייה כזו שלא תעזוב, וכי דברים אלה רלוונטיים במיוחד לערים המעורבות בצפון. בסוף דבריו התייחס השר אלקין ספציפית לעיר נוף הגליל, וחשף למעשה את המטרה האמיתית שעומדת בבסיס הצעת החוק:

"הדבר השני שמאפיין את נוף הגליל, ובזמנו, כשנחשפתי לנתונים האלה בפעם הראשונה, אני הבנתי מה עוצמת האתגר והקושי, הסתכלתי על הדינמיקה הדמוגרפית. הרי עיר מעורבת יש כל מיני ערים מעורבות. יש ערים מעורבות שפחות או יותר האחוזים בחלוקת האוכלוסייה, בין אוכלוסייה יהודית לאוכלוסייה ערבית הם סטטיים, תזוזות קטנות לפה ולשם, ויש ערים מעורבות, שהדינמיקה הזאת משתנה. נוף הגליל זה קורה באופן קיצוני. אני הסתכלתי על המספרים. ב-2015 בנוף הגליל, זה רק לפני עשור, בנוף הגליל הייתה אוכלוסייה כמעט 31,000 אוכלוסייה יהודית, 30,900. 9,300 אוכלוסייה ערבית. אלה היו הפרופורציות. ... אבל ב-23' היחסים כבר היו 27,940 אוכלוסייה יהודית, 17,344 אוכלוסייה ערבית. המשמעות היא שאוכלוסייה יהודית ירדה בעשרה אחוז ולעומת זאת באוכלוסייה הערבית כמעט הכפילה את עצמה, בנוף הגליל. אני בטוח שב-25' כבר יש את ההכפלה הזאת כבר באופן מלא בקצב שזה קורה. אין את זה באף עיר אחרת בערים מעורבות, שינוי כל כך מהיר של האחוזים."

(פרוטוקול מס' 780 מישיבת הוועדה מיום 8.12.2025, 4)

35. עוד המשיך השר אלקין וטען, כי שינוי דמוגרפי "דרמטי" כמו זה שמתרחש בנוף הגליל, מעמיס על העיר ומוסיף לה הרבה בעיות ואתגרים, היות שהאוכלוסייה הערבית שעוברת לנוף הגליל מגיעה עם מצב סוציו אוקנומי נמוך ומביאה איתה את הפגיעה:

"אדוני היושב-ראש, למה אני מכוון, 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 פגיעה, 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. כשמדינה מסתכלת על זה, הרי מה קורה? מדינה בוחנת למשל סוציו-אקונומי כשהיא נותנת הטבת מס, ולכן למשל בישובים ערביים, רובם המוחלט, יש הטבת מס, כי סוציו-אקונומי נמוך. האוכלוסייה הערבית שעוברת לעיר מעורבת, היא כמובן מגיעה עם סוציו-אקונומי שלה. זה לא שזה שהם עברו לנוף הגליל, פתאום השתנה אצלם סולם השכר או מאפיינים אחרים של האוכלוסייה. האתגרים גדלים של העיר בצורה דרמטית, הקצב שלנו, אפילו של המדידה של הסוציו-אקונומי, הוא לא יספיק לתפוס את זה, כי השינויים הם כל כך מהירים, הנה אנחנו עד עכשיו נתוני למ"ס על 23."

(שם. עמ' 6)

36. בישיבה זו השתתף גם ראש עיריית נוף הגליל, והדגיש את השיקול הדמוגרפי כשיקול מרכזי לצורך בהטבת מס עבור תושבי העיר, על מנת שיעודד אוכלוסייה צעירה וחזקה לבוא ולהתגורר בעיר. מר פלוט טען שהמעבר של רבים מקרב האוכלוסייה הערבית לנוף הגליל נובע מהפחד שלהם לאור מצב הפגיעה ביישובים הערבים, וכי בשל כך הפגיעה זולגת גם לנוף הגליל (שם. עמ' 11).

37. התכלית הדמוגרפית שניצבת בבסיס הצעת החוק והיות ההצעה תפורה למידותיה של העיר נוף הגליל, קיבלו ביטוי מפורש ובוטה במיוחד בדבריו של ח"כ ואתורי, אחד מיוזמי החקיקה:

"אני שמח קודם כל. אני רוצה להגיד דבר אחד. קודם כל נוף הגליל כבירה של הגליל אני אומר, תשמע, חשוב מאוד, גם דובר, גם מדינות הממשלה לתת לפריפריה, אני מבין שיש עיריות חשובות. דרך אגב מי שאומר ליכוד וכולי, גם ערים אחרות הם בליכוד. רמלה לוד, ואני בעד לתת לכל הערים הגדולות. גם השבוע התפרסמה כתבה בתקשורת על הנושא של נוף הגליל. ואם נוף הגליל תיפול, כל הצפון ייפול, ובאמת יש הבדל מהותי בזה שיש לך מעל ארבעים אחוז, אדוני היושב-ראש - חשוב לחזק את הצפון. ... המשמעות הדמוגרפית והגיאוגרפית של נוף הגליל, צריך להבין דבר אחד, אנחנו מקבלים את השירות משם, כל האזור. מדובר בקילומטרים רבים. זה שיש שם ראש עיר חזק זה לא אומר, זה להפך, זה לעזור לו כדי לחזק את נוף הגליל. אם אנחנו נמשיך לחזק, לעזוב את נוף הגליל ככה לעולמה ולהישאר שם בכל האזור הזה, ולהמשיך שם הגירה שלילית וייכנסו לשם כל מיני אנשים, ואין פה בעיה, זה לא בעיה גזענית. בעיה דמוגרפית, שוב פעם אני אומר. אם אנחנו לא נחזק את נוף הגליל היום וניתן להם יד כדי להביא אוכלוסיות חדשות וחזקות, אנחנו נגרום לזה שהיא תקרוס פשוט, היא תקרוס, ולא מה שאמרת אחמד, ונוף הגלילי סמל לכולנו. ... המצב בנוף הגליל דורש התערבות מיידיית שלנו. לכן הגשתי את הצעת החוק, כי שם כשאתה מסתכל על הדבר הזה מעל ארבעים אחוז לא יהודים, אחמד, איזה עיר אתה מכיר ככה? ותאמין לי, גם ראש עיריית עכו חבר שלי, ואנחנו נטפל בכל הערים האלה, הגדולות, אבל הראשון והדגל לכל המלחמה הזאת כדי לחזק את הפריפריה, אתה גם באת מפריפריה, לא? ואתה מבין את הדבר הזה, אז קודם כל לפני גזענות שאתה דואג לערבים קודם כל, אני דואג לפריפריה, וכשאתם מדברים על נוף הגליל, זה המוביל, זה הדגל שלנו, ואם ימשיך להיות בסוף זה יהיה עיר לא

יהודית ליד עיר לא יהודית, ואין לי בעיה עם אף אחד, אתה יודע את זה, ואני חושב

” - -

(שם. עמ' 12-13)

38. חבר ועדת הכספים, ח"כ אביחי בוארון, הציג בבהירות "יתרה" את תכליתה של הצעת החוק, עד כדי כך שדבריו גרמו לח"כים לעדן את מסריו, כולל יושב ראש הוועדה, ח"כ מלביצקי, שהגיב שכל ח"כ יכול לקרוא כרצונו לתוך תכליתה של הצעת חוק:

”אביחי אברהם בוארון (הליכוד):

שלום, אדוני היושב-ראש, חברים יקרים, ראשי הערים, יש פה שני אספקטים: אספקט אחד שכולם מדברים עליו והאספקט השני שלא מדברים עליו. אני אחדד. אספקט לאומי ואספקט כלכלי. [...]

אגב, גם בשביל להביא אנשים, אבל גם כדי, כמו שציין ראש עיריית עכו, כדי לשמר את הקיימים, וזה מעביר אותי לאספקט השני, הפיל שבחדר שאף אחד לא מדבר עליו - האספקט הציוני. חברים יקרים, אנחנו רוצים את הגליל יהודי. אנחנו רוצים רוב יהודי בגליל. אנחנו רוצים לשמר רוב יהודי בגליל. בואו נאמר את זה, ולא נתבייש מזה.

נאור שירי (יש עתיד):

אתה אומר את זה לדברי ההסבר של הצעת החוק?

אביחי אברהם בוארון (הליכוד):

זו הציונות כפשוטה, ואנחנו באים לעשות ציונות, ואנחנו רוצים לעשות ציונות ואנחנו רוצים גם להשקיע כסף כדי לעשות ציונות. וכשאומרים נוף הגליל או עכו תיפול, הכוונה יהיה בה מיעוט יהודי. למה? כיוון שמה לעשות, בואו נקרא לילד בשמו, האוכלוסייה היהודית נדחית בפני האוכלוסייה הערבית, ואנחנו רוצים לחזק אותה, ואנחנו רוצים לשמר אותה, ואנחנו רוצים להשאיר אותה שם, טובה, פורחת ומשגשגת, וזאת האמת.”

(שם. עמ' 14)

39. באותה ישיבה התייחסו היועצת המשפטית של הכנסת, עו"ד שגית אפיק, כמו גם כמה מנציגי משרדי הממשלה, לקריטריון 40% אוכלוסייה לא יהודית, שקבעה ועדת השרים לענייני חקיקה כאחד התנאים לתמיכה בהצעת החוק, וביקשו הסבר מדוע זהו האחוז שנבחר. חלקם אף ציינו כי תנאי זה "תופס" למעשה רק את העיר נוף הגליל במסגרת החוק.

40. ראש אשכול כלכלי במשרד המשפטים, עו"ד לירון נעים, ציינה כי הקריטריון שנבחר על ידי ועדת השרים (40%) חייב להתבסס על תשתית עובדתית, במיוחד שהחלטות הממשלה בדבר יישובים מעורבים מגדירות יישוב מעורב כזה שהאוכלוסייה היהודית בו היא 80% (שם. עמ' 27).

41. עו"ד נעים חזרה על עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, כי חקיקה שכוללת הגדרה המתבססת על ההרכב הלאומי של עיר היא חקיקה שמעוררת קשיים, כי נדרשת תשתית עובדתית שתספק מענה לשאלה מדוע הרכבה הלאומי של עיר הוא אינדיקציה לצורך בהטבות מס, וכי ככל שההרכב הלאומי הוא אינדיקציה

למצב החברתי כלכלי של העיר אזי סעיף 11 לפקודת מס הכנסה מספק מענה הולם לממד החברתי-כלכלי. ככל שהרכב הלאומי הוא אינדיקציה למשהו אחר צריך שיהיה ברור "מהו הדבר האחר" ונדרשת לשם כך תשתית עובדתית שתצדיק את ההטבה (שם. עמ' 28).

42. **ביום 16.12.2025 קיימת ועדת הכספים ישיבה נוספת (רביעית) כהכנה לקריאה ראשונה, שבסופה אישרה הוועדה את הצעת החוק להבאתה למליאה לקריאה ראשונה.**

43. נוסח ההצעה שעמד לדיון בפני הוועדה ואשר אושר בסוף הישיבה היה שונה מהנוסח המקורי בכמה היבטים. סעיף המטרה בנוסח החדש קבע, כי "מטרת חוק זה היא לעודד הגירה של תושבים ליישובים עירוניים מעורבים ולקדם התיישבות בהם, לשם פיתוח היישובים, חיזוק התושבים בהם ושמירה על מרקם חיים משותף ועל ביטחונם האישי של התושבים החיים בהם" (סעיף 1 להצעה).

44. שינוי נוסף היה בקריטריונים לזכאות, כך שבמקום קריטריון 40% אוכלוסייה לא יהודית שקבעה ועדת השרים לענייני חקיקה כאחד התנאים לתמיכה בהצעת החוק, הנוסח החדש הגדיר "יישוב עירוני מעורב" כ-"עירייה או מועצה מקומית, למעט מועצה אזורית ששיעור תושביה שאינם יהודים הוא בין 35% ל-55% מכלל תושביה או ששיעור תושביה היהודים הוא בין 35% ל-55% מכלל תושביה, לפי פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה" (סעיף 2 להצעה).

45. שינוי מרכזי נוסף הוא שלהבדיל מהנוסח המקורי של ההצעה, שביקש להעניק הטבות מס מכוח חוק זה, הנוסח החדש הורה על תיקון סעיף 11 לפקודת מס הכנסה ועל הוספת סעיף קטן (ב2) כהוראת שעה, ולפיו יישוב עירוני מעורב **בנגב או בגליל**, יהיה זכאי לאותן הטבות מס הקבועות בסעיף 11(ב) לפקודה, קרי לזיכוי ממס בשיעור 7% מההכנסה החייבת עד לתקרת הכנסה של 132,000 ש"ח.

46. בדברי ההסבר להצעת החוק בנוסחה לקריאה ראשונה, **שאליהם גם מפנה החוק בנוסח שעבר**, הודגש לצד סוגיית ההגירה השלילית גם ענין הביטחון האישי של תושבי היישובים המעורבים, כשיקולים מובילים למתן הטבת המס, ואף כשיקולים שעל שר האוצר להביא בחשבון לצורך הארכת הוראת השעה לתקופות נוספות:

"יש יישובים שהאוכלוסייה בהם מעורבת ובשל קרבתם ליישובים שתושביהם זכאים להטבות מס גבוהות יותר, יש מהם הגירה שלילית ונטישת אוכלוסייה אמידה אל היישובים האלה. לנוכח הצורך להמשיך ולחזק יישובים שבהם אוכלוסייה מעורבת לשם פיתוחם, חיזוק התושבים בהם ושמירה על מרקם חיים משותף ועל ביטחונם האישי של התושבים בהם, מוצע לקבוע הטבות במס לתושבי יישובים עירוניים מעורבים.

[...]

שר האוצר, באישור ועדת הכספים של הכנסת, יהיה רשאי להאריך את ההוראה לתקופות נוספות שלא יעלו על שנתיים כל אחת, ככל שהדבר מוצדק לשם חיזוק הביטחון האישי של התושבים ביישובים עירוניים מעורבים ומניעת הגירה שלילית של אוכלוסייה מהם." (הצעת חוק עידוד יישוב עירוני מעורב, התשפ"ו-2025, הצ"ח

(1165

העתק נוסח הצעת חוק עידוד יישוב עירוני מעורב, התשפ"ו-2025 לקריאה ראשונה מצ"ב ומסומן ע/9.

47. באותה ישיבה ביום 16.12.2025 חזרה עו"ד נעים על עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה בדבר הבעייתיות שמעוררת הצעת החוק בהתייחסה להרכב הלאומי של האוכלוסייה לצורך מתן הטבת מס; על התכליות של מניעת הגירה שלילית של תושבים יהודים ושל קידום הביטחון האישי ביישובים מעורבים, כתכליות שאינן מתבססות על תשתית עובדתית; והבהירה כי הצעת החוק כוללת תכליות שהן חדשות למדיניות הטבות מס ליישובים. תכלית הביטחון האישי תיכנס בפעם הראשונה כשיקול למתן הטבת מס לפי פקודת מס הכנסה, ללא דיון מעמיק וללא התמודדות נאותה עם השאלה מדוע דווקא ביישוב מעורב ולא ביישובים אחרים שבהם בעיית הפגיעה קיימת ואולי חמורה בהרבה (פרוטוקול מס' 792 מישיבת הוועדה מיום 16.12.2025, 9-6).

48. גם הפעם העמדה הנ"ל שהציגה עו"ד נעים נפלה על אוזניים ערלות, ואף זכתה להתקפות מצד חברי הכנסת שרואים בייעוץ המשפטי כמעמסה וכמי שבא להכשילם לקדם את המדיניות בה הם חפצים.

49. ביום 17.12.2025 הונחה הצעת החוק על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה, וביום 31.12.2025 אושרה במליאה בקריאה ראשונה. בישיבת המליאה הציג ח"כ ואטורי את הצעת החוק, ושוב חזר והדגיש את התכלית הדמוגרפית שבבסיס ההצעה:

"אני מבקש מכם לתמוך בחוק הזה, כי אנחנו לא נפקיר את הגליל, וזה מתחיל ביישובים כאלה. כשאני מדבר על מעל 40% לא יהודים – תבינו שלא מפסידים את הגליל. לכן החוק הזה הוא חוק ציוני חשוב מאוד למען מדינת ישראל. לכן אני קורא לכולכם בלי יוצא מן הכלל להצביע בעד החוק הזה. מי שלא יצביע בעד החוק הזה, לא תומך בגליל, ושלא יספר לי סיפורים. תודה רבה."

(פרוטוקול ישיבה מס' 351 של המליאה, הכנסת ה-25, 281 (31.12.2025))

50. ביום 4.2.2026 קיימה ועדת הכספים דיון בהצעת החוק בהכנתה לקריאה השנייה והשלישית. בפתח הדיון הבהיר יושב ראש הוועדה, ח"כ מלביצקי, כי בכוונת הוועדה לתקן את נוסח הצעת החוק כפי שאושר בקריאה ראשונה, כך ששיעור הזיכוי ממס יעלה מ-7% ל-12%. יושב ראש הוועדה ביקש מנציגי משרד האוצר לבדוק האם נמצא מקור תקציבי להעלאה כאמור, אך הבהיר כי בכוונת הוועדה לקדם את ההעלאה האמורה גם אם לא יתקבל אישור מטעם האוצר. במהלך הישיבה השתתפו ראשי ערים מעורבות ונציגי ערים שכאלה, אשר קראו להרחבת תחולת הצעת החוק לערים מעורבות נוספות, מלבד נוף הגליל. מר עמיחי בן שלוש, ראש עיריית עכו לשעבר, ביקש את העלאת התקרה המזכה בהטבת מס, כדי לאפשר לעיר עכו להתחרות ביישובים סמוכים שמקבלים הטבות מס עם תקרות גבוהות יותר מזו לה זכאים תושבי עכו כיום, דוגמת נהריה. סגנית ראש עיריית לוד, גב' אלוריה קוליחמן, דרשה כי הצעת החוק תחול גם על העיר לוד ולא רק על ערים מעורבות באזור הנגב והגליל, והדגישה את חומרת מצבה של העיר לוד, ובפרט בהקשר להיקף הפגיעה והשיעור הגבוה של מקרי הרצח (פרוטוקול מס' 844 מישיבת הוועדה מיום 4.2.2026).

51. במהלך אותה ישיבה, חזר הייעוץ המשפטי לממשלה על עמדתו בדבר הקשיים המשפטיים המשמעותיים בהצעת החוק. בין היתר צוין, כי ההצעה חסרת תשתית עובדתית המצדיקה את הסדר ההטבות; כי הקריטריונים שנקבעו בהצעה מלאכותיים ומובילים הלכה למעשה, להטבה עבור יישוב אחד בלבד – נוף הגליל; כי השימוש בהרכב לאומי של אוכלוסיית היישוב כקריטריון מעורר קושי משפטי; וכי הענקת הטבות מס ליישוב מסוים טומנת בחובה פגיעה ביישובים סמוכים, תוך הפניה לדוח עדכני של בנק ישראל מחודש ינואר השנה.

52. ביום 24.3.2026 קיימה ועדת הכספים דיון נוסף ואחרון בהצעת החוק, ובסופו אישרה את הצעת החוק לקריאה השנייה והשלישית. גם בדיון זה הח"כים היוזמים חזרו והדגישו את תכליתה הדמוגרפית של הצעת החוק בדבר עידוד הגירה חיובית יהודית וכן את תכליתה הייעודית עבור העיר נוף הגליל על מנת לשמר בה רוב יהודי. כדברי ח"כ ואטורי:

"אני רוצה רגע לענות לאוצר וכולי, תראו החוק הזה לא בא בחלל ריק אנחנו מדברים על בעיה מאוד קשה בגליל ואם האוצר חושב להשקיע בכל המקומות שמעניינים אותנו, כן, ואני כנציג הגליל, אומר לך תשמע החוק הזה חשוב מאוד ונוף הגליל הולכת להיעלם, אם כדוגמה, אני לוקח את נוף הגליל כדוגמה היא תיעלם פשוט."

(הקלטת דיון ועדת הכספים מיום 24.3.2026, מדקה 14:00 עד לדקה 14:21)

53. גם בישיבה זו חזרה עו"ד נעים על עמדת הייעוץ המשפטי לממשלה, והוסיפה כי מדובר למעשה בחקיקה "מלאכותית" אשר נועדה לשרת יישוב אחד, היישוב נוף הגליל:

"... אז גם בדיונים הקודמים כבר אמרנו שהצעת החוק הזו מעוררת מבחינתנו קשיים משפטיים ניכרים, מבחינתנו יש פה הצעה שהיא מאוד מלאכותית, במבחן התוצאתי בסופו של דבר מעניקה הטבת מס רק ליישוב אחד, ליישוב נוף הגליל. הדברים גם עולים באופן מאוד מאוד ברור מהדיונים, ואנחנו מזכירים שהמודל לפיו מעניקים הטבת מס פר ישוב הוא מודל שכבר נפסל בבג"ץ. שני הישובים הנוספים שנכנסים כאן למודל הזה שנבנה, הם ישובים שבעצם לא צריכים אותו כיוון שהם כבר מקבלים יותר. עכו מקבלת 12%, מעלות-תרשיחא מקבלת 14%. כך שלפחות לפי המבחן התוצאתי לא נראה שיש פה, זה עידוד של אוכלוסייה משלמת מס להגיע לישובים מעורבים, אלא הטבה לנוף הגליל."

(שם. מדקה 15:24 עד דקה 06:25)

54. כתגובה לביקורת זו הח"כים הציעו להעלות את אחוז הזיכוי ממס או את גובה תקרת ההכנסה (מה שאכן קרה בפועל וגובה התקרה עלה ל- 226,560 אלף ש"ח), על מנת לאפשר כניסת יישובים מעורבים נוספים במסגרת ההצעה, כמו היישובים עכו ומעלות-תרשיחא, שכבר היום מקבלים הטבות מס מכוח סעיף 11 לפקודת מס הכנסה.

55. במענה לרעיון הנ"ל ציינה עו"ד נעים, כי לא הונחה כל תשתית עובדתית לכך שנדרשת העלאה של גובה התקרה או אחוז הזיכוי ממס ליישובים מעורבים שמקבלים כבר כיום הטבות מס, וכי עניין זה כלל לא נדון בוועדה לאורך כל הליך החקיקה (שם. מדקה 21:27 עד לדקה 52:27). עוד ציינה עו"ד נעים, כי חקיקה זו לא נסמכת על תשתית כלשהי גם בהקשר הרחב, כי אין מדיניות ממשלתית או תוכנית ממשלתית לערים מעורבות, וכי לכל היותר ישנה טיוטה של הצעת מחליטים שמעוררת קשיים משמעותיים לעמדת כל המשרדים הממשלתיים הרלוונטיים.

56. היועצת המשפטית של הכנסת, עו"ד שגית אפיק, חלקה על עמדתה הנ"ל של עו"ד נעים, וטענה כי ישנו מחקר של מרכז המחקר והמידע של הכנסת שמציף את הבעיות הרבות שיש בערים מעורבות כמו גם קול קורא שפרסם משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, יום לפני הישיבה (23.3.2026), ומהווה גם הוא, לעמדתה, חלק מהתשתית הנדרשת (שם. מדקה 52:27 עד דקה 25:28).

57. יצוין, כי הקול קורא שאליו התייחס עו"ד אפיק הוא [קול קורא מס' 9/2026](#) לקידום תוכניות עבודה לפיתוח וקידום ערים מעורבות לשנת 2026, המבקש להקצות תקציבים לרשויות מקומיות מעורבות "עבור תוכניות עבודה המעודדות הגירה חיובית של **אוכלוסיות משרתות** (...) או חיזוק והעצמה של **אוכלוסיות משרתות** קיימות תוך חיזוק ההון הקהילתי והחברתי, העצמה קהילתית, השפעה חיובית על התרבות העירונית והמעורבות האזרחית, חיזוק החוסן הקהילתי והביטחוני, שיפור מערכת החינוך והערכים בקהילה ושיפור התדמית והמשיכה של העיר".

58. מדובר, אפוא, בקול קורא של משרד ממשלתי המייעד תקציבים לאוכלוסיית יעד ספציפית – האוכלוסייה המשרתת בערים מעורבות, אשר רובה המכריע, אם לא כולה, **האוכלוסייה היהודית בערים אלה**. הפנייתה של עו"ד אפיק לקול קורא זה של משרד הנגב והגליל כתשתית להצעת החוק, מלמדת אף היא על התכלית הדמוגרפית של חוק עידוד יישוב מעורב. יצוין, כי גם יו"ר ועדת הכספים, ח"כ מלביצקי, ויו"ר הקואליציה ואחד מיוזמי החוק, ח"כ אופיר כץ, שבו והפנו לקול קורא זה בדבריהם במליאה לקראת הקריאה השנייה והשלישית (פרוטוקול ישיבה מס' 385 של המליאה, הכנסת ה-25, 289-294 (30.3.2026)).

59. בסופו של יום, ועדת הכספים אישרה את הצעת החוק לקריאה שנייה ושלישית, אך לא לפני שהעלתה את גובה תקרת ההכנסה ל-226,560 ש"ח, בניסיון לבסס מצג של תחולה כללית שאינה מכוונת לנוף הגליל בלבד. אלא דברים אלה נעלמו כלא היו מיד עם תום ההצבעה בוועדה ואישור ההצעה, עת פנה יושב ראש ועדת הכספים, ח"כ מלביצקי, לראש עיריית נוף הגליל שהשתתף בישיבה באמצעות "זום", ואמר לו:

"אדוני ראש העיר, ברכות, ברכות, זה שלך, עשית את זה, זה שלך, עשית את זה, ישר כח גדול, ובעזרת השם אנחנו נשלים בשבוע הבא את העבודה במליאה."

(שם מהדקה 1:05:08 עד הדקה 1:05:25)

60. **ביום 29.3.2026 הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת לקריאה שנייה ושלישית, והיא עברה במליאה ביום למחרת (30.3.2026).**

61. מן הסקירה שלעיל עולה, כי חוק עידוד יישוב מעורב חוקק, הלכה למעשה, עבור העיר נוף הגליל, וכי תכליתו דמוגרפית – עידוד הגירה חיובית של האוכלוסייה היהודית אליה. לאורך כל הליך החקיקה לא הונחה תשתית עובדתית לביסוס הטענות או הנחות היסוד שעמדו בבסיסו, ובכלל זה לא נבחנה השאלה אם בכוחה של החקיקה להשיג את התכלית הנטענת. למעשה, התשתית העובדתית היחידה שהוצגה היא העלייה בשיעור התושבים הערבים בנוף הגליל, ותו לא.

סעיף 11 לפקודת מס הכנסה

מנגנון הניקוד הכולל להטבות מס ליישובים

62. כאמור, חוק עידוד יישוב מעורב תיקן את פקודת מס הכנסה והוסיף לפקודה את סעיף 11(ב3), שעניינו הטבות מס לתושב יישוב מעורב. בכך החוק יצר חריג למנגנון החלוקה הכללי להטבות מס ליישובים המוסדר בסעיף 11 לפקודה. המנגנון הכללי אשר עוגן בפקודת מס הכנסה בדצמבר 2015 במסגרת תיקון מס' 214 לפקודה, מכוח חוק הטבות מס וייעוץ במס (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2015, נולד על רקע ביקורת חריפה של בית משפט נכבד זה בדבר הצורך, כי הטבות מס ליישובים יוקצו לפי קריטריונים ברורים, שוויוניים ורלוונטיים (בג"ץ 8300/02 נסר נ' ממשלת ישראל (22.5.2012) (להלן: עניין נסר)).

63. סעיף 11 לפקודת מס הכנסה מסדיר למעשה את מדיניות הטבות המס לתושבי "יישובים מוטבים", כך שהיא מתבססת על קריטריונים ברורים ושוויוניים המקיימים את תכליתה – פיזור אוכלוסין ועידוד התיישבות ביישובי הפריפריה וביישובי הגבול, באמצעות מתן תמריץ כלכלי לאוכלוסייה חזקה (מעמד בינוני ומעלה) לעבור לאותם יישובים ובכך לתרום לחיזוקם.

64. הגדרת "יישוב מוטב" קבועה בסעיף 11(א) לפקודה מס הכנסה והיא כוללת שורה של **תנאים מצטברים** :

"יישוב מוטב" - יישוב שב-31 בדצמבר שלפני שנת המס שלגביה ניתן הזיכוי לפי סעיף זה, מתקיימים בו כל אלה :

(1) הוא יישוב סמוך לגבול או יישוב שדירות המגורים שבתחומו, כולן או חלקן, שוכנות מצפון לקו רוחב 750, מדרום לקו רוחב 610 או ממזרח לקו אורך 250, למעט יישוב שעל תושביו חלות הוראות סעיף 11 לחוק אזור סחר חופשי באילת (פטורים והנחות ממסים), התשמ"ה-1985 ;

(2) אוכלוסייתו מונה פחות מ-100,000 תושבים, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ;

(3) הוא משויך לאשכול 8 או לאשכול נמוך יותר במדרג החברתי-כלכלי, אלא אם כן הוא יישוב סמוך לגבול ;

(4) הקמתו אושרה על פי כל דין ;

(5) הניקוד הכולל שלו הוא 25 נקודות לפחות ;"

65. אחד התנאים המרכזיים, אם כן, על מנת שיישוב יוגדר כ"יישוב מוטב" הוא **השגת 25 נקודות מינימום בניקוד הכולל**. סעיף 11(א) לפקודה קובע, כי "הניקוד הכולל" עבור יישוב מתקבל מחיבור הניקוד לפי שלושה פרמטרים : הפרמטר החברתי-כלכלי (משקלו 35% מסך הניקוד), פרמטר הפריפריאליות (משקלו 40%) ופרמטר הסמיכות לגבול (משקלו 25%). ראו הפירוט בטבלה להלן :

פרמטר סמיכות לגבול		פרמטר פריפריאליות		פרמטר חברתי כלכלי	
20% ממספר הנקודות המפורט :		40% ממספר הנקודות המפורט :		35% ממספר הנקודות המפורט :	
ניקוד	יישוב סמוך	ניקוד	אשכול	ניקוד	אשכול
100	יישוב סמוך לגבול	100	1 או 2	100	1
0	יישוב אחר	80	3	90	2
		55	4	80	3
		30	5	60	4
		10	6	30	5
		0	7 ומעלה	15	6
				0	7 ומעלה

66. **הניקוד הכולל** ששיג כל יישוב משמש גם לקביעת גובה שיעור הזיכוי וגובה תקרת ההכנסה לה יזכו תושבי "היישוב המוטב", כפי שמפורט בסעיף 11(ב) לפקודה. כך, תושבי יישוב מוטב שהניקוד שלו בין 25 נקודות ל-49 נקודות זכאים לזיכוי ממס בשיעור 7% עד לתקרת הכנסה 132,000 ש"ח (סעיף 11(ב)(1)); תושבי יישוב מוטב שהניקוד שלו בין 50 נקודות ל-59 נקודות זכאים לזיכוי ממס בשיעור 10% עד לתקרת הכנסה 162,000 ש"ח (סעיף 11(ב)(2)); ואילו תושבי יישוב מוטב שהניקוד שלו 60 נקודות לפחות זכאים לזיכוי ממס בשיעור 12% עד לתקרת הכנסה 192,000 ש"ח (סעיף 11(ב)(3)). **זהו מנגנון הניקוד הכולל – המנגנון העיקרי המסדיר את מדיניות הטבות המס ליישובים לפי פקודת מס הכנסה.**

67. סעיף 11(ב)(3) מונה **מאפיינים נוספים** שיתרמו להעלאת גובה שיעור הזיכוי וגובה תקרת ההכנסה ביישוב מוטב, ובכלל זה: "יישוב עירוני בנגב"; "יישוב עירוני סמוך לגבול עימות צפון"; "יישוב צמוד לגבול עימות צפון"; "יישוב עירוני צמוד לגבול עימות בצפון"; ו"יישוב עירוני המשויך לאשכול 4 או לאשכול נמוך יותר במדרג החברתי-כלכלי, ולאשכול 4 או לאשכול נמוך יותר במדרג הפריפריאלי".

חריגים למנגנון "הניקוד הכולל"

68. למנגנון "הטבות מס ליישובים", שנסקר לעיל, קיימים כיום שני חריגים בפקודת מס הכנסה (בנוסף לזה שיצר חוק עידוד יישוב מעורב), במובן שהזכאות להטבות מס ליישובים אינה מכוח מנגנון הניקוד הכולל.

69. **החריג הראשון – "יישובי אזור קו עימות דרומי"** – מוסדר בסעיף 11(ב) לפקודה. סעיף זה מעוגן בפקודה כהוראת שעה מאז שנת 2007, ולמעשה הוא קדם למנגנון הכללי של "הניקוד הכולל", שכאמור עוגן בפקודה בשנת 2015. סעיף 11(ב) התווסף לפקודה במסגרת תיקון מכוח חוק סיוע לשדרות וליישובי הנגב המערבי (הוראת שעה), התשס"ז-2007, חוק שתכליתו סיוע בכמה היבטים לתושבי אזור קו עימות דרומי, נוכח המצב הביטחוני השורר שם מאז שנת 2000. "יישובי אזור קו עימות דרומי" הם יישובים השוכנים עד 7 קילומטרים מגדר המערכת המקיפה את עזה. סעיף 11(ב) לפקודה קובע, כי:

(ב) מי שהיה במשך כל שנת המס תושב אזור קו עימות דרומי זכאי באותה שנה לזיכוי ממס בשיעור של 20% מהכנסתו החייבת מיגיעה אישית עד לתקרת הכנסה של 241,080 שקלים חדשים, ובלבד שאם הוא זכאי לזיכוי כאמור וכן לזיכוי אחר לפי הוראות סעיף זה, הברירה בידו לבחור באחד מהם; לעניין זה, "אזור קו עימות דרומי" – כהגדרתו לפי חוק סיוע לשדרות וליישובי הנגב המערבי (הוראת שעה), התשס"ז-2007.

70. **החריג השני – יישובים הסמוכים לחבל התקומה** – מוסדר בסעיף 11(ב) לפקודה, והתווסף לה לאחרונה כהוראת שעה במסגרת תיקון מס' 290 מכוח חוק הטבות מס ליישובים (תיקוני חקיקה), התשפ"ו-2026, שעבר בכנסת ביום 30.3.2026. התיקון מקורו בהצעת חוק ממשלתית, שביקשה להעניק הטבות מס לתושבי היישובים הסמוכים ל"חבל התקומה", במטרה לעודד הגירה של אוכלוסייה משלמת מס ליישובים אלה, לחזקם ולתמוך בשיקומם ובפיתוחם לאחר הפגיעה הקשה שחוו בעקבות טבח השבעה באוקטובר (הצעת חוק הטבות מס ליישובים (תיקוני חקיקה), התשפ"ו-2025, ה"ח 1901). תושבי יישובי חבל תקומה (עוטף עזה) מקבלים זה מכבר הטבות מס, מכוח סעיף 11(ב) ה"ל. כפי שניתן ללמוד מדברי ההסבר להצעת החוק, הבחירה ביישובים הסמוכים לחבל תקומה לצורך הטבות מס, נשענה על עבודת מטה ממשלתית מקיפה שבחנה את היקף הפגיעה ביישובי הדרום, והתבססה על מדד משולב הכולל מספר תחומים ואינדיקטורים, אשר אפשרו להעריך באופן השוואתי את רמות הפגיעה ביישובי הדרום השונים. ממצאי העבודה הצביעו על

כך שכ-25% מיישובי הדרום – מתוכם 26 היישובים הסמוכים ל"חבל תקומה" ועליהם חל תיקון מס' 290 – חוו פגיעה חריגה המצדיקה התערבות ממשלתית ייעודית. תיקון מספר 290 נסמך על תשתית זו וקובע כהוראת שעה עד שנת 2029:

(ב) מי שהיה במשך כל שנת המס תושב יישוב הסמוך לחבל התקומה, זכאי באותה שנה לזיכוי ממס בשיעור כאמור בפסקה (1) שבסעיף קטן (ב) ועד גובה התקרה הקבועה באותה פסקה, ובלבד שאם הוא זכאי באותה שנה לזיכוי ממס לפי סעיף קטן (ב1), ייוסף לזיכוי ממס שהוא זכאי לו לפי אותו סעיף קטן, שיעור של 7% מהכנסתו החייבת מיגיעה אישית, ולתקרת ההכנסה ייוסף סכום נוסף על הסכום הקבוע לפי אותו סעיף קטן של 36,000 שקלים חדשים, ובלבד שסך שיעור הזיכוי ממס לתושב כאמור לפי סעיף קטן זה לא יעלה על 14% מהכנסתו החייבת מיגיעה אישית עד לתקרת הכנסה של 180,000 שקלים חדשים; תושב יישוב הסמוך לחבל התקומה שזכאי לזיכוי כאמור בסעיף קטן זה וכן לזיכוי אחר לפי הוראות סעיף זה, הברירה בידו לבחור באחד מהם; לעניין זה, "יישוב הסמוך לחבל התקומה" – יישוב אשר ביום תחילתו של חוק הטבות מס ליישובים (תיקוני חקיקה), התשפ"ו-2026, היה יישוב הסמוך לחבל התקומה כמשמעותו בפרק ד' לחוק שיקום נרחב לחבל התקומה כאזור מיקוד לאומי וסיוע ליישובים הסמוכים אליו, התשפ"ה-2025.

71. שני המקרים האמורים ממחישים כי סטייה ממנגנון החלוקה הכללי – "הניקוד הכולל" – עשויה להיות מוצדקת מקום שבו מתקיימות נסיבות חריגות ומובחנות, כגון מצב ביטחוני מתמשך או אסון רחב היקף באזור מסוים, היוצרים צורך בהתערבות ייעודית וממוקדת. עם זאת, סטייה כאמור חייבת להישען על תשתית עובדתית מבוססת ועל קריטריונים ענייניים, המצביעים בבירור על ייחודיות המקרה ועל הצורך בהבחנה. בהקשר זה, ההסדר שנקבע ביחס ליישובים הסמוכים ל"חבל התקומה" מהווה דוגמה מובהקת למהלך שנשען על עבודת מטה מקצועית ומדדים השוואתיים, אשר נועדו לבסס הצדקה עניינית לחריגה ממנגנון הניקוד הכללי.

72. לא כך בענייננו. חוק עידוד יישוב מעורב לא התבסס על עבודת מטה מקצועית ולא נסמך על תשתית עובדתית מינימלית שתתמוך בהנחות שנטען שביסודו – לא ביחס למצב הסוציאקונומי של יישובים מעורבים, לא ביחס להיקף הפגיעה או לביטחון הפנים בהם, ולא על בסיס השוואה שיטתית ליישובים אחרים או בחינת הזיקה בין ההרכב הלאומי של האוכלוסייה לבין פרמטרים אלה. היעדר תשתית כאמור שולל את ההצדקה לסטייה ממנגנון "הניקוד הכולל", ומלמד כי אין מדובר בהסדר מבוסס ושקול אלא בהסדר שרירותי במהותו. בפועל, תוצאתו היא הענקת הטבת מס משמעותית ליישוב נוף הגליל – אשר לא עמד בתנאי המנגנון הכללי – בשיעור של 12% עד לתקרת הכנסה של 226,500 ש"ח, שיעור החורג באופן ניכר מן המדרגות שנקבעו במסגרת ההסדר הכללי שבסעיף 11 לפקודת מס הכנסה.

העיר נצרת כהמחשה להסדר המפלה

73. להמחשת הדברים נתייחס למצבה של העיר הערבית נצרת בהשוואה לעיר הסמוכה לה נוף הגליל, ביחס לאותם פרמטרים, שעליהם הצביעו חברי הכנסת ודברי ההסבר להצעת החוק, כהצדקה למתן הטבות מס

ליישובים מעורבים: מאפיינים חברתיים כלכליים, מגמות גידול והגירה פנימית, ורמת הפגיעה והביטחון האישי.

74. אוכלוסיית נצרת מונה 77,209 תושבים, לעומת 45,587 תושבים בנוף הגליל. לצד זאת, קיים פער משמעותי בצפיפות האוכלוסייה: 5,447 נפש לקמ"ר בנצרת לעומת 1,388 בנוף הגליל – פער הנובע, בין היתר, מהבדלים ניכרים בהיקף שטחי השיפוט: כ-14.2 קמ"ר בלבד בנצרת לעומת כ-32.9 קמ"ר בנוף הגליל. הצפיפות והעדר פתרונות הדיור בנצרת, לצד רמת השירותים המוניציפאליים הגבוהה יותר בנוף הגליל ופערים נוספים שיפורטו להלן, היו גורמים מרכזיים למעברם של רבים מתושבי העיר נצרת לעיר הסמוכה נוף הגליל לאורך שני העשורים האחרונים, ובפרט של משפחות ממעמד בינוני ומעלה.

75. על בסיס נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, [הרשויות המקומיות בישראל 2023](#), שהתפרסמו לאחרונה (בפברואר 2026) (להלן: [הרשויות המקומיות בישראל 2023](#)), עולה כי **במישור החברתי-כלכלי**, נצרת מדורגת באשכול 3 במדד, לעומת אשכול 5 בנוף הגליל. הפערים באים לידי ביטוי גם בשוק העבודה ובהכנסות: שיעור השכירים המשתכרים מתחת לשכר החציוני עומד על 64.4% בנצרת לעומת 56.7% בנוף הגליל, ושיעור המשתכרים מתחת לשכר המינימום עומד על 40.1%, לעומת 35.4% בהתאמה.

76. פערים אלה משתקפים גם באיתנות הפיננסית של הרשויות ובהון האנושי. ההכנסות לנפש בנוף הגליל עומדות על 8,466 ש"ח לעומת 5,945 ש"ח בנצרת, ושיעור גביית הארנונה עומד על כ-76% בנוף הגליל לעומת כ-49% בלבד בנצרת. גם בתחום ההשכלה ניכר פער: שיעור בעלי תואר ראשון עומד על 13.5% בנצרת לעומת 18.5% בנוף הגליל, ושיעור בעלי תואר שני עומד על 6.6% לעומת 10.6% בהתאמה (שם). מכלול נתונים זה מלמד, כי הפערים בין הערים הם פערים מבניים עמוקים, המשפיעים באופן ישיר על רמת החיים, ההזדמנויות הכלכליות ויכולת הפיתוח של כל אחת מן הרשויות.

77. ואולם, במהלך הדיונים בהצעת החוק, אחת הטענות שהעלו יוזמי ההצעה היתה, כי האוכלוסייה הערבית העוברת להתגורר בנוף הגליל היא ממעמד סוציו-אקונומי נמוך, אשר משפיעה לרעה על מצבה החברתי-כלכלי של העיר ומוסיפה לה אתגרים חדשים ומורכבים. טענה זו אינה נתמכת בתשתית עובדתית ואף נסתרת באופן מובהק על ידי הנתונים הקיימים. למעשה, הנתונים מלמדים, כי דווקא תושביה הערבים של נוף הגליל הם אוכלוסייה חזקה מן הממוצע בחברה הערבית בישראל ומן הממוצע של אוכלוסיות ערביות בערים מעורבות אחרות, ובחלק מן הפרמטרים, אף חזקה יותר מן האוכלוסייה היהודית בעיר.

78. מבחינה דמוגרפית, רוב התושבים הערבים בנוף הגליל הם ממשפחות מן המעמד הבינוני ומעלה, בעלי מקצועות חופשיים, שעברו לעיר מנצרת ומיישובים סמוכים, עקב משבר התכנון והדיור ביישובים הערביים או כדי לזכות בשירותים מוניציפליים טובים יותר ולהבטיח לעצמם ולילדיהם איכות חיים שאינה בהישג ידם ברשויות הערביות (נסרין חאג'י-יחיא, עודד רון וכן פרג'ון, [התושבים הערבים בערים המעורבות: תמונת מצב](#), המכון הישראלי לדמוקרטיה והרשות לפיתוח כלכלי במגזר המיעוטים, יולי 2022, עמ' 100) (להלן: [התושבים הערבים בערים מעורבות או המחקר](#)).

79. חיזוק נוסף ניתן למצוא בנתוני מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, שמהם עולה כי רובם המכריע של המהגרים הערבים לנוף הגליל בשנים 2017-2020 נכנסים לאזורים סטטיסטיים המשתייכים לאשכול חברתי-כלכלי 4 ומעלה, וכי "מכך ניתן להסיק, לפחות במקרה זה, שרוב המהגרים חיפשו שיפור ברמת החיים הן בהיבט הפרטי והן ברמת השירותים הציבוריים" (בנימין בנטל ולביב שאמי, [דפוסי הגירה בערים המעורבות בישראל: היבטים חברתיים-כלכליים](#), מרכז טאוב, 2023, עמ' 29).

80. התמונה המצטברת העולה מן הנתונים היא אפוא עקבית וברורה: האוכלוסייה הערבית בנוף הגליל אינה נמנית עם האוכלוסיות המוחלשות ביותר, אלא דווקא עם הקבוצות המבוססות יחסית בקרב החברה הערבית בישראל. כך, בהיבט ההכנסה, על-פי נתוני הלמ"ס לשנת 2018 (בערכים ריאליים במחירי 2020), השכר החודשי הממוצע של גברים ערבים שכירים בני 25-64 בנוף הגליל עומד על כ-13,982 ש"ח, סכום הגבוה משמעותית מן הממוצע הארצי של גברים ערבים שאינם מעורבות (כ-9,061 ש"ח), והגבוה גם מן השכר החודשי הממוצע של הגברים היהודים בנוף הגליל, אשר עומד על כ-10,218 ש"ח. כך גם בקרב הנשים: השכר החודשי הממוצע של נשים ערביות בנוף הגליל עומד על כ-8,271 ש"ח, גבוה מן הממוצע הארצי של נשים ערביות שאינן מתגוררות בערים מעורבות (כ-5,774 ש"ח), וגבוה גם מן השכר הממוצע של הנשים היהודיות באותה עיר (כ-6,941 ש"ח). המחקר מסכם את הדבר מפורשות בקובעו, כי "בנוף הגליל, במעלות-תרשיחא ובחיפה היה השכר הממוצע של הערבים גבוה מן השכר הממוצע של ערבים שאינם מערים מעורבות" (**התושבים הערבים בערים המעורבות**, תרשים 71 בעמ' 130 וטקסט בעמ' 129).

81. גם בהיבט ההשכלה האוכלוסייה הערבית בנוף הגליל בולטת בהישגיה הן ביחס לאוכלוסייה הערבית בכלל והן ביחס לאוכלוסייה היהודית בעיר. על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2018, שיעור האקדמאים בקרב הגברים הערבים בנוף הגליל עומד על 23%, שיעור הגבוה משמעותית מן הממוצע הארצי של גברים ערבים שאינם מתגוררים בערים מעורבות (9.2%), אף מן הממוצע של גברים ערבים בכלל הערים המעורבות בישראל (12%), ואף מן השיעור בקרב הגברים היהודים בנוף הגליל (17.5%). בקרב הנשים הערביות בעיר שיעור האקדמאיות עומד על 31%, שיעור הגבוה משמעותית מן הממוצע הארצי בקרב נשים ערביות שאינן מתגוררות בערים מעורבות (14.1%), מן הממוצע בקרב נשים ערביות בערים מעורבות בכלל (18.1%), ומן השיעור בקרב הנשים היהודיות באותה עיר (27.4%). על תופעה ייחודית זו עומד המחקר במפורש: "[...] ואף יותר מזה בנוף הגליל, מתגוררת אוכלוסייה ערבית בעלת רמת השכלה גבוהה יחסית לכלל האוכלוסייה הערבית; האוכלוסייה היהודית בעיר, לעומת זאת, בעלת רמת השכלה נמוכה יחסית לכלל האוכלוסייה היהודית" (**התושבים הערבים בערים המעורבות**, תרשים 54 ו-55 בעמ' 100-102, טקסט בעמ' 103, ונספח עמ' 161).

82. גם בתחום הרווחה אין אחיזה לטענה, כי האוכלוסייה הערבית בנוף הגליל מהווה נטל על העיר או על שירותיה. על-פי נתוני הלמ"ס לשנת 2020, מספר הפונים לרווחה ל-1,000 נפש בקרב התושבים הערבים בעיר עמד על 47, לעומת 70 בקרב התושבים היהודים בעיר. גם בפילוח של פונים על רקע עוני, קשיי הכנסה ותעסוקה, שיעור הפונים הערבים בעיר (20 ל-1,000) נמוך מן השיעור בקרב היהודים (24.1 ל-1,000) (**התושבים הערבים בערים המעורבות**, נספח עמ' 158).

83. התמונה העולה מן הנתונים מתחזקת אף יותר בהשוואה לערים מעורבות אחרות. בהיבט הסוציו-אקונומי נוף הגליל נמצאת במצב טוב משמעותית בהשוואה לערים מעורבות אחרות. לפי המדד החברתי כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נוף הגליל מדורגת באשכול 5, אשכול הגבוה מזה של לוד (אשכול 3), רמלה (אשכול 4) ועכו (אשכול 4) (**הרשויות המקומיות בישראל 2023**). על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2020, מספר הפונים לרווחה ל-1,000 נפש בקרב התושבים הערבים בנוף הגליל עומד על 47, השיעור הנמוך ביותר מבין כל הערים המעורבות. לשם השוואה, בעכו עומד שיעור הפונים לרווחה ל-1,000 נפש בקרב הערבים על 131, במעלות-תרשיחא על 161, בחיפה על 109, ובתל אביב-יפו על 174. באופן דומה, על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2018 (בערכים ריאליים במחירי 2020), השכר הממוצע של גברים ערבים שכירים בנוף הגליל בני 25-64 (כ-13,982 ש"ח בחודש) הוא הגבוה ביותר מבין הערים המעורבות, וגבוה משמעותית מן השכר המקביל של שכירים ערבים בלוד (כ-8,390 ש"ח), בעכו (כ-

9,663 ש"ח), ברמלה (כ-9,462 ש"ח) ובתל אביב-יפו (כ-9,261 ש"ח); כך גם בקרב הנשים הערביות בעיר (התושבים הערבים בערים המעורבות, תרשים 71 בעמ' 130 ונספח עמ' 158).

84. **בהיבט הדמוגרפי** הפערים בין נצרת לבין נוף הגליל משתקפים גם במגמות ההגירה והגידול. בנצרת נרשם בשנת 2023 מאזן הגירה שלילי של 925 איש, מתוכם 906 איש בהגירה פנימית בתוך ישראל, וכן שיעור גידול אוכלוסייה שלילי של 0.1%. מנגד, בנוף הגליל נרשם מאזן הגירה חיובי של 159, לצד מאזן הגירה פנימית שלילי מתון יותר של 140 איש, ושיעור גידול חיובי של 1.6%. נתונים אלה מצביעים על מגמה של יציאת תושבים מנצרת לעומת יציבות ואף גידול אוכלוסייה בנוף הגליל (הרשויות המקומיות בישראל 2023).

85. דינמיקה דמוגרפית הפוכה זו בערים השכנות, נצרת ונוף הגליל, נשמרת מזה כמה שנים. סקירה לפרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – הרשויות המקומיות בישראל, בין השנים 2019 ל-2023, חושפת פערים עמוקים ומגמות הפוכות בתחומי הריבוי הטבעי ומאזן ההגירה. בעיר נצרת, הריבוי הטבעי גבוה ועקבי לאורך השנים, עם נתונים הנעים סביב 800-880 נפשות בשנה. עם זאת, צמיחה פוטנציאלית זו נבלמת באופן עקבי בשל הגירה שלילית חריפה ומחמירה: מאזן ההגירה הכולל בנצרת שלילי ונמצא בירידה מתמדת, מ-562 בשנת 2019 ועד לשיא שלילי של 925 בשנת 2023. עזיבת התושבים מנצרת נובעת בעיקרה מהגירה פנימית שלילית ליישובים אחרים, שהגיעה בשנת 2022 לשיא של 1,022 עוזבים, נתון המקזז לחלוטין את הריבוי הטבעי הגבוה בעיר.

86. לעומת זאת, בעיר נוף הגליל, הריבוי הטבעי נמוך מזה שבנצרת ועומד על כ-190-290 נפשות בשנה. בין השנים 2019 ל-2023, מאזן ההגירה הפנימית היה שלילי ברוב השנים, ונע בטווח שבין 140 ל-262 נפש (למעט שנת 2021 שבה נרשם מאזן חיובי של 225 נפש). למרות זאת, המאזן הכללי של ההגירה נותר חיובי ברוב התקופה, ונע בין 220 ל-2,438 נפש. זאת בין היתר בזכות מעבר של תושבים מיישובים אחרים אל נוף הגליל וכן בזכות קליטת עולים, שהגיעה לשיאה ב-2022 עם 1,773 עולים שנקלטו בעיר. בסיכומו של דבר, בעוד נצרת מאבדת את משאביה האנושיים למרות ריבוי טבעי גבוה, נוף הגליל מצליחה לצמוח ולהתחדש בזכות הגירה חיצונית חיובית אליה.

87. באשר ל**היבט הביטחון האישי**, שהודגש בדברי ההסבר להצעת החוק, ולטענה שהשמיעו יוזמי החקיקה וראש עיריית נוף הגליל במהלך הדיונים בוועדה, לפיה האוכלוסייה הערבית בנוף הגליל "מביאה איתה את הפשיעה", אף כאן הנתונים מראים אחרת. על פי עיבוד מיוחד של נתוני המשטרה לשנת 2019, שיעור הבוגרים הערבים המורשעים בדין ל-1,000 נפש מתוך קבוצת האוכלוסייה בנוף הגליל עמד על 5.2 – שיעור הנמוך משמעותית מן השיעור הממוצע בקרב ערבים בערים מעורבות באותה שנה (11.7 ל-1,000) ונמוך מן השיעור הממוצע בקרב ערבים שאינם מעורבות (6.2 ל-1,000) (התושבים הערבים בערים המעורבות, תרשים 22, בעמ' 53).

88. יתרה מזאת, השוואה לערים מעורבות אחרות מחדדת עוד יותר את חוסר הביסוס שבטענה כי האוכלוסייה הערבית בנוף הגליל מאופיינת בפשיעה. שיעור המורשעים בקרב הערבים בנוף הגליל (5.2 ל-1,000) נמוך משמעותית מן השיעור המקביל בכל הערים המעורבות האחרות, ובהן לוד (16.3 ל-1,000), תל אביב-יפו (15.4 ל-1,000), רמלה (14.0 ל-1,000), עכו (11.7 ל-1,000) וחיפה (9.2 ל-1,000). זאת ועוד, אף הפער בין שיעור המורשעים בקרב התושבים הערבים בנוף הגליל (5.2 ל-1,000) לבין שיעור המורשעים בקרב התושבים היהודים בעיר (2.8 ל-1,000) הוא כמעט הקטן ביותר מבין הערים המעורבות בישראל (שני רק למעלות תרשיחא), שכן בלוד עומדים הנתונים על 16.3 ל-1,000 לערבים מול 5.0 ל-1,000 ליהודים, בתל אביב-יפו על 15.4 לערבים מול 2.0 ליהודים, ברמלה על 14.0 מול 5.2, בעכו על 11.7 מול 4.5 ובחיפה על 9.2 מול 1.9 (התושבים הערבים בערים המעורבות, תרשים 22 בעמ' 53).

89. ובהשוואה לעיר נצרת: העיר נצרת נמצאת ברשימת הערים השיאניות בממדי הפשיעה השונים, בעוד ששמה של נוף הגליל אינו מופיע ברשימה זו. בין השנים 2021-2025 נרצחו בעיר נצרת 33 בני אדם, מספר גבוה במיוחד שממקם את העיר במקום השני מבין הערים השיאניות במספר הנרצחים, אחרי העיר לוד שבה נרצחו באותן שנים 52 בני אדם, ולפני הערים תל אביב-יפו (31 נרצחים), רמלה (30 נרצחים) וחיפה (29 נרצחים). נתון נוסף המצביע על רמת הפשיעה בעיר נצרת מתקבל משיעור הפשיעה האלימה (מספר הקורבנות ביחס למספר התושבים, בעבירות חמורות בלבד: רצח, ניסיון רצח, שוד, איומים ותקיפה). בראש רשימה זו העיר באר שבע, ואחריה הערים: רמלה, רהט, אשקלון, בת ים, לוד, נצרת וחדרה (ר' תומר אלמגור "מפת הפשיעה של ישראל: הערים והמחוזות שבהם האלימות משתוללת", N12, 21.8.2025. הנתונים בכתבה שהובאו כאן, מתבססים על מידע גולמי שקיבלה התנועה לחופש מידע ממשטרת ישראל, והוא מתייחס לנתוני פשיעה בין השנים 2021-2025, אשר נותחו על ידי מכון מדלן).
90. מאפיינים אלה, המתארים בתמצית את מצבה של העיר נצרת, מלמדים כי אילו השיקולים של מצב סוציו-אקונומי, מאזן ההגירה הפנימית ומצב הביטחון האישי היו אכן עומדים בבסיס ההצדקה למתן הטבות מס ליישובים, הייתה נצרת מדורגת במקום גבוה באופן ניכר לעומת נוף הגליל ברשימת היישובים הזכאים.
91. התוצאה הבלתי צודקת בעליל, שיצר חוק עידוד יישוב מעורב, מתחדדת גם לאור העובדה שאלמלא מיקומה הגיאוגרפי, נצרת היתה זכאית להטבות מס מכוח סעיף 11 לפקודה. כפי שצוין בפרק הקודם, הגדרת "יישוב מוטב" לפי סעיף 11(א) לפקודה כוללת שורה של תנאים מצטברים, ובהם תנאי "הסמיכות לגבול" ותנאי "הניקוד הכולל ליישוב", שלא יפחת מ-25 נקודות המתקבלות מחיבור הניקוד לפי שלושה פרמטרים: הפרמטר החברתי-כלכלי, פרמטר הפריפריאליות ופרמטר הסמיכות לגבול. נצרת אינה עומדת בתנאי הראשון של הסמיכות לגבול, אולם הניקוד הכולל שהעיר משיגה מחיבור שלושת הפרמטרים הוא 40 נקודות. לעומת זאת, נוף הגליל אינה עומדת לא בתנאי של סמיכות לגבול ולא בתנאי הניקוד, שכן הניקוד הכולל שלה עומד על 22.5 נקודות.
92. הנה כי כן, הנתונים שהובאו לעיל מפריכים באופן ברור את ההנחות העובדתיות שעמדו בבסיס חקיקת חוק עידוד יישוב מעורב. לא זו בלבד שנוף הגליל אינה נמנית עם הרשויות המוחלשות ביותר מבחינה חברתית כלכלית, דמוגרפית או ביטחונית, אלא שבחלק ניכר מן המדדים מצבה טוב משמעותית מזה של העיר נצרת הסמוכה לה. עוד עולה מן הנתונים כי האוכלוסייה הערבית העוברת להתגורר בנוף הגליל אינה אוכלוסייה מוחלשת, כפי שנטען במהלך הליכי החקיקה, אלא דווקא אוכלוסייה מבוססת יחסית, בעלת שיעורי תעסוקה, הכנסה והשכלה גבוהים. הנתונים מלמדים עוד, כי נצרת כבר נושאת בהשלכות משמעותיות של מעבר אוכלוסיות מבוססות ממנה לנוף הגליל לאורך השנים, מגמה אשר תרמה להעמקת הפערים בין הערים ולהחלשתה הכלכלית והחברתית של נצרת. בנסיבות אלה, הענקת הטבות מס לנוף הגליל בלבד, תוך שלילתן מנצרת – עיר המתמודדת עם מצוקה חברתית כלכלית עמוקה יותר, מאזן הגירה שלילי ורמות פשיעה גבוהות ביותר – צפויה להחריף עוד יותר מגמה זו, באמצעות תמרוץ נוסף למעבר של אוכלוסיות חזקות לנוף הגליל. בכך, ההסדר שנקבע אינו רק סותר את השיקולים שעליהם הצביעו יוזמי החוק, אלא אף מעמיק בפועל את הפגיעה בעיר נצרת ובתושביה.

מיצוי הליכים

93. ביום 29.4.2026 פנתה האגודה ליועצת המשפטית לממשלה וליועצת המשפטית של הכנסת במכתב בטרם הגשת עתירה זו, ובו התבקשה התייחסותן לצורך מיקוד המחלוקות וצמצום גבולותיהן ככל הניתן (ר' בג"ץ 5746/20 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' הכנסת, פסקה 14 לפסק דינו של השופט מזוז (30.8.2020);

בג"ץ 2905/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' כנסת ישראל, פסקה 80 לפסק דינו של המשנה לנשיאה מלצר (12.7.2021) (להלן: עניין התנועה לאיכות השלטון)).

פניית האגודה מיום 29.4.2026 מצ"ב ומסומן ע/10.

94. ביום 24.5.2026 התקבל מענה מטעם הלשכה המשפטית של הכנסת, בו נטען כי הצעת החוק עברה הליך חקיקה מקיף; כי בדיוני ועדת הכספים של הכנסת השתתפו נציגי משרדי ממשלה וראשי ערים; כי במהלכם עלו סוגיות שונות וקשיים שחברי הכנסת נתנו עליהם את דעתם. עוד נטען, כי הוצגה תשתית עובדתית והצדקות מספקות לחקיקה, וכי לעמדת הייעוץ המשפטי לכנסת, אף אם בשלב זה ייכנסו לגדר החוק "ערים בודדות, החוק מציב קריטריונים קשיחים שחלים באופן שוויוני ומבטא מסר לגיטימי של המחוקק לחיזוק יישובים עירוניים מעורבים". עוד נטען, כי התבחינים בחוק נשענים על מדדים אובייקטיביים, וכי תכלית החוק היא לשמר ולמשוך אוכלוסייה חזקה ליישובים אלה, מתוך תפיסה של המחוקק בדבר אתגרים ייחודיים ליישובים אלה.

מענה הלשכה המשפטית של הכנסת מיום 24.5.2026 מצ"ב ומסומן ע/11.

95. מטעם היועצת המשפטית לממשלה לא נמסר מענה עד מועד הגשת עתירה זו.

הטיעון המשפטי

חוק עידוד יישוב מעורב אינו חוקתי

96. חוק עידוד יישוב מעורב פוגע בזכויות החוקתיות לשוויון ולכבוד. פגיעה זו נגרמת על ידי חוק שאינו עונה על דרישת הכלליות; שאינו הולם את ערכיה הדמוקרטיות של המדינה; שתכליתו הינה דמוגרפית גזענית ובשל כך אינה ראויה; ושהפגיעה שנגרמת ממנו לזכויות המוגנות אינה מידתית. על כל אלה נרחיב להלן.

הפגיעה בזכויות אדם

97. השוויון הוא זכות יסוד חוקתית, המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (ר', למשל, בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פ"ד סא(1) 619 (2006) (להלן: עניין חוק טל)). הפליה, לעומתו, "היא הרע-מכל-רע. הפליה מכרסמת עד-כלות ביחסין בין בני-אנוש, ביניהם לבין עצמם" (בג"ץ 7111/95 מרכז השלטון המקומי נ' הכנסת, פ"ד נ(3) 485, 503 (1996)). יחס שוויוני מתחייב גם ובעיקר משום שהשוויון "הוא ערך יסוד לכל חברה דמוקרטית... הפרט משתלב למירקם הכולל ונושא בחלקו בבניית החברה, בידועו שגם האחרים עושים כמוהו" (בג"ץ 953/87 פורז נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מב(2) 309, 332 (1988)). הפליה, לעומת זאת, "היא נגע היוצר תחושת קיפוח ותיסכול. היא פוגמת בתחושת השייכות ובמוטיוואציה החיובית להשתתף בחיי החברה ולתרום לה" (בג"ץ 104/87 נבו נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד מד(4) 749, 760 (1990)).

98. הלכה פסוקה היא, כי חלוקת משאב ציבורי באופן שרירותי, בלי שחלוקה זו תתבסס על יסוד קריטריונים רלוונטיים, ברורים ושוויוניים, פוגעת בזכות לשוויון. "מן החובה החלה על המדינה לנהוג בשוויון בהקצאת משאבים – או למצער לחלקם בהתאם להבחנות רלוונטיות – נגזרת החובה להנהיג קריטריונים על-פיהם יוגדרו תנאי הזכאות והיקפם המשתנה של המשאבים המוקצים. ... חלוקת משאבים ללא קריטריונים יוצרת מראית עין של חלוקה שהיא שרירותית, שאין בה הגיון פנימי ושאינה מבוססת על הבחנות רלוונטיות.

מנגד, חלוקת משאבים הנסמכת על קריטריונים מחזקת את אופייה האובייקטיבי של החלוקה ומסייעת בהגשמת עקרון השוויון. היא אף מוצדקת מבחינה תועלתנית, שכן היא מבטיחה את שימוש היעיל של המשאב החברתי ואת ניצולו המיטבי...” (עניין נסר, פסקה 36 לפסק דינה של הנשיאה ביניש).

99. הלכה זו שבאה לידי ביטוי בפסק הדין בעניין נסר, עמדה אף ברקע תיקון מס' 214 לפקודת מס הכנסה, אשר אימץ את מנגנון "הניקוד הכולל", המבוסס על קריטריונים ברורים ושוויוניים לצורך חלוקת הטבות מס ליישובים. חוק עידוד יישוב מעורב סוטה דרמטית מהסדר וההיגיון הקבועים במנגנון הניקוד הכולל. החוק מחזיר את המצב הנורמטיבי ששרר לפני תיקון מס' 214 לפקודה, בו נקבעה רשימת היישובים המוטבים באופן שרירותי, ואף לפי רשימה שמית שנוסחה ללא תבחינים ברורים (ראו עניין נסר, פסקה 16 לפסק דינה של הנשיאה ביניש, ולסקירה שם בדבר ההיסטוריה החקיקתית של סעיף 11 לפקודת מס הכנסה לפני תיקון מס' 214).

100. התנאים, שנקבעו בחוק עידוד יישוב מעורב לצורך בחירת היישובים שתושביהם יקבלו זיכוי ממס, אינם עונים על החובה בדבר חלוקת משאבים בהתאם לקריטריונים ושוויוניים ורלוונטיים. למעשה, מדובר בתנאים מלאכותיים שנקבעו לצורך תפיסתו של היישוב נוף הגליל ברשת היישובים הזכאים להטבות מס, ותו לא. השיקול הדמוגרפי של שמירת רב יהודי ביישוב, הוא השיקול האמיתי והדומיננטי שעומד ביסוד החוק – שיקול הפוגע, מעצם טיבו, בזכות לכבוד ולשוויון של מי שאינם נמנים עם הקבוצה המועדפת. הוא מבסס הבחנה בין פרטים על יסוד השתייכות לאומית ומעניק עדיפות מטעמי זהות בלבד. אבל מלבד הפסלות הנורמטיבית שיש בשיקול זה, הוא גם אינו רלוונטי למדיניות הטבות מס ליישובים.

101. הרכבה הלאומי של אוכלוסיית היישוב אינו שיקול רלוונטי לחלוקת הטבות מס. הרכב האוכלוסייה הלאומי אינו מדד למאפיינים הכלכליים והחברתיים של היישוב ובוודאי שאינו רלוונטי לשיקולים העומדים בבסיס מדיניות הטבות המס ולמטרותיה. רלוונטיים דבריה של השופטת (כתוארה אז) ביניש בבג"ץ 4906/98, **עמותת "עם חופשי" לחופש דת, מצפון, חינוך ותרבות נ' משרד הבינוי והשיכון**, פ"ד נד(2), 503 (2000), שעסק בהטבות שנתנה המדינה לרוכשי דירות בעיר החרדית אלעד :

”גם אם יש יסוד להערכה כי מרובים הם צרכיה של האוכלוסייה החרדית, וכי מרובות הן המשפחות הנתונות במצוקה כלכלית בקרב אוכלוסייה זו, הרי בחינת רמת 'הזכאות' של רוכשי דירות, ככל שהיא מעוגנת בצרכים הכלכליים ובמצב הסוציו-אקונומי, חייבת להיעשות על-פי אמות-מידה אחידות לכלל האוכלוסייה. משפחה נזקקת, אשר על-פי נתונה יש להעניק לה סיוע לצורכי דיור, צרכיה נקבעים על-פי התכלית שלשמה ניתן הסיוע – ההיזקקות החברתית-כלכלית. כאשר התכלית היא סיוע מהטעם של צורך כלכלי, מידת הסיוע מושפעת מגודל המשפחה, מהכנסתה, מתנאי הדיור העומדים לרשותה ומיתר הנתונים האישיים המצביעים על נזקקות. מצוקת דיור היא אותה מצוקה לכל משפחה נזקקת. כל הנזקקים לסיוע מהווים קבוצת שוויון אחת, תהא אשר תהא השתייכותם הלאומית, הדתית, הקהילתית והחברתית.” (שם. עמ' 514)

102. ניסיונם של הח"כים להציג את סוגיית הביטחון האישי או ההגירה השלילית בערים מעורבות כייחודית לאותם יישובים ובכך להצדיק את מתן הטבות המס, הוא ניסיון כושל שאין לו במה להיאחז. הסקירה שהובאה לעיל באשר למצבה של העיר נצרת בהשוואה לעיר נוף הגליל, ואף באשר למצבן של ערים מעורבות אחרות בהשוואה לנוף הגליל, בכל הפרמטרים שעלו כהצדקה כביכול להטבת מס ליישוב מעורב (מלבד

ההצדקה הדמוגרפית של ייחוד היישוב), תעיד מעצמה כי אילו אלו היו השיקולים שעמדו בבסיס חקיקה זו, הדבר היה מחייב קביעת קריטריונים שישקפו זאת. אילו הוחלו קריטריונים רלוונטיים ושוויוניים, היו נצרת או לוד מדורגות בעדיפות גבוהה מנוף הגליל ברשימת היישובים המועמדים לזכאות.

103. התוצאה היא שחוק עידוד יישוב מעורב יצר הסדר שרירותי שהעניק הטבות מס ליישוב שביקשו להעניק לו אותה, ללא הבחנה עניינית, תוך הפליית יישובים דומים שלא נכללו בחוק. החוק פוגע בכבודם של תושבי שאר היישובים שלא יזכו להטבות מס. הוא פוגע בשוויון בכלל, ובשוויון ההזדמנויות שלהם בפרט.

104. לפי "מודל הביניים" שאומץ בפסיקת בית המשפט הנכבד, פגיעה בשוויון הופכת לפגיעה בכבוד האדם כאשר היא שוללת מן הפרט את היכולת לנהל את חייו באופן אוטונומי ולהיות מוכר כשווה בין שווים:

"אכן, קיימת זיקה ישירה בין עקרון האוטונומיה לבין מושג הכבוד. אדם, המגלה כי לבחירותיו לא ניתן משקל שווה לאלו של רעיו, הנוכח כי אין יסוד רציונלי לעובדה כי האחר, בניגוד אליו, זוכה לממש את העדפותיו, המרגיש כי אינו זוכה להכרה, ובפרט שעה שבחירותיו משרתות גם את עניינם של אחרים זולתו, והחש עצמו נפגע בגין בחירות שעשה בלא שיש טעם ממשי לדבר, הוא, ללא ספק, אדם שכבודו נפגע.

מסקנתי זו מתחזקת בהינתן הדעת לזיקה שבין אוטונומיה וזכויות-יסוד לבין המשאבים שבכוחה של חברה להעמיד, דוגמת ביטחון, חינוך, רפואה, איכות סביבה, שוק חופשי, מפעלי תרבות וכדומה. זיקה זו מתבטאת בשניים: מחד, קיומם של משאבים חברתיים מרחיב את כוח ההגשמה העצמית של היחיד. הוא יוצר תנאים המקלים על אדם לפתח את אישיותו, ופורש אופקים חדשים לכוח הבחירה... מכך נהנים בני החברה כולם, וזאת בפרט שעה שמדובר במשאבים שלא ניתן לוותר על ההנאה הצומחת מהם – כמו ביטחון אישי ואיכות סביבה, שהם מה שנהוג לכנות 'טובין ציבוריים'. (עניין חוק טל, פסקאות 5-6 לפסק דינו של השופט לוי).

105. כאשר המדינה מעניקה הטבות ומשאבים באופן מפלה, היא מצמצמת את יכולתו של האדם לעצב את מסלול חייו באופן השווה לאחרים ומגבילה את מרחב ההזדמנויות והבחירה שלו. במובן זה, הפגיעה בשוויון כרוכה גם בפגיעה בכבוד האדם, שכן היא שוללת מן הפרט את האפשרות לפעול כסובייקט אוטונומי הנהנה מהזדמנות שווה להשתלב בחברה, להתפתח ולהשפיע על עתידו. חוק עידוד יישוב מעורב מורה על חלוקה בלתי מוצדקת של משאבי ציבור, המעדיפה יחידים על פני אחרים ללא בסיס ענייני, ומשדרת יחס מפלה הפוגע במעמדם השווה של כלל האזרחים (עניין נסר, פסקאות 44-46 לפסק דינה של הנשיאה ביניש).

106. הפליה זו משדרת מסר חברתי מדיר ופוגעני כלפי נישומים שלא נכללו בהטבה ללא טעם ענייני. מבחינה כלכלית, הטבות מס אינן שונות מהקצאת כספי ציבור לקבוצה מצומצמת: גם אם אין העברה ישירה, מדובר בפועל בגביית מס מכלל הציבור ובהשבתו רק לחלקו. בהיעדר קריטריונים רלוונטיים, נוצרת העדפה בלתי מוצדקת של אחדים על פני אחרים הדומים להם, באופן הפוגע בעקרון השוויון ומבטא יחס מזלזל במעמדו השווה של הפרט.

107. חמור מכך הוא השימוש בהרכב הלאומי של יישוב מעורב כאינדיקציה למאפיינים של היישוב, כמו בתחום הביטחון האישי. החוק עושה שימוש פסול בהרכב הלאומי, שימוש שהוא מתייג ומשפיל קבוצה שלמה של אנשים בהתבסס על השתייכותם הלאומית (ראו בענין הפליה המבוססת תיוג והכפפה חברתית: בג"ץ

3390/16 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' הכנסת, פסקאות 24-31 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז (8.7.2021); בג"ץ 7052/03 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים, פ"ד סא(2) 202 (2006), פסקה 21 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה).

108. ההנחה הגלומה בהסתמכות על ההרכב הלאומי של אוכלוסיית יישוב משקפת תפיסה שלילית כלפי קבוצת המיעוט – החברה הערבית ביישובים המעורבים. תפיסה זו מתייגת את החברה הערבית כאיום דמוגרפי, ומשליכה עליה תפיסות של איום בטחוני, כלכלי וחברתי. בכך נפגעות זכויותיהם לשוויון ולכבוד של חברי הקבוצה. פגיעה שכזו נמנית עם החמורות שבפגיעות, בהיותה נשענת על אחד מן הסיווגים החשודים הקלאסיים – לאום.

109. ודוקו: הסטייה שבחוק מההגדרה המקובלת על ידי רשויות השלטון ליישוב מעורב, לצד קביעת רף גבוה במיוחד לשיעור התושבים הערבים כתנאי לסיווג זה, אינן בחירות ניטראליות. הן משקפות תפיסה נורמטיבית פסולה שלפיה נוכחותם של אזרחים ערבים אינה נתפסת כמרכיב לגיטימי ושווה במרקם היישובי, אלא כנתון חריג שיש להגביל את היקפו. בכך נחשף, כי אמת המידה שנקבעה אינה מבוססת על שיקולים ענייניים או מקצועיים, אלא על תפיסה המייחסת משמעות שלילית לעצם הרכב האוכלוסייה, באופן המלמד על יחס מפלה כלפי אזרחים ערבים ופוגע בזכויות לכבוד ולשוויון.

110. למותר לציין, כי העובדה שגם תושבים ערבים ביישובים המעורבים המוטבים ייהנו מהטבות מס אינה מפחיתה מהפגיעה בזכויותיהם לכבוד ולשוויון. עצם "השימוש" שהחוק עושה בהם, ובפרט בחלקם היחסי באוכלוסיית היישוב, כקריטריון למתן ההטבה, ממקם אותם כאמצעי להשגת תכלית חיצונית להם, ולא כנושאי זכויות שוות ערך. בכך מועבר מסר מתייג ומשפיל, לפיו נוכחותם היא נתון שיש למדוד, לנהל ולאזן, לא רכיב לגיטימי ושווה במרקם החברתי. יתרה מזו, מסר זה אינו מוגבל לתושבי היישובים המעורבים בלבד, אלא מוקרן כלפי החברה הערבית בכללותה, ומבסס תפיסה רחבה המערערת על מעמדה השווה במרחב הציבורי.

החוק אינו כללי, ולכן אינו עונה על הדרישה כי הפגיעה בזכויות האדם תהיה בחוק

111. על פי סעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אין לפגוע בזכויות היסוד אלא בחוק. פרופ' אהרן ברק מצביע על דרישות המינימום לחוק:

"העיקרון החוקתי של שלטון החוק דורש, בהיבט התורתי שלו, כי כל חוק יקיים כמה דרישות מינימום אשר בלעדיהן אין הוא יכול להיקרא 'חוק'. ... כלליות החוק; נגישות החוק (לרבות פומביותו); בהירות החוק; שלילת תחולה למפרע (רטוראקטיביות)". (אהרן ברק חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק יסוד: חופש העיסוק כרך ד': הביקורת השיפוטית 1788 (2023) (להלן: ברק)).

112. בחינת התקיימותן של דרישות המינימום היא חלק מן הביקורת החוקתית:

"אף בהיעדר חוק יסוד מפורש הקובע את תכונותיה של נורמה משפטית תקפה, נדרש בית משפט זה לא פעם לבחינת היסודות החוקתיים הנדרשים להתקיים בתהליך חקיקה בשביל שזו תהיה ברת תוקף... בהקשר זה, עקרונות היסוד לזיהויו של חוק תקף הם היותו ודאי, פומבי, כללי וצופה פני עתיד." (בג"ץ 1213/10 ניר נ' יו"ר הכנסת, פסקה 5 לפסק דינו של השופט גוברמן (23.2.2012)).

113. דרישת הכלליות, אשר "מופרת אם ההוראה מוחלת על קבוצת אנשים ידועים ומזוהים" (ברק, 1792), קובעת, כי –

"הנורמות המשפטיות יבטאו עמדה עקרונית באשר לדרך ההתנהגות הראויה במצבים מסוימים באשר לאופן ההקצאה של משאבים ציבוריים וכדומה – ולא יתבססו על זהויותיהם של האנשים אליהן מכוונות הנורמות... עקרון שלטון החוק... מחייב כי הנורמות הקבועות בחקיקה יהיו כלליות ('אוניברסליות') במהותן: הן אמורות לחול על קבוצה בלתי מסוימת של אנשים, המאופיינת לפי תכונות מסוימות. חקיקה 'פרטית' המכוונת לאנשים מסוימים – בין אם הם נמנים במפורש ובין אם מדובר בהגדרה שהיא כללית למראית עין בלבד, אך מכוונת למעשה לאנשים מסוימים – עומדת בסתירה לעקרון שלטון החוק." (אמנון רובינשטיין וברק מדינה **המשפט החוקתי של מדינת ישראל** 288-286 (2005)).

ר' עוד: עניין **התנועה לאיכות השלטון**, פסקאות 139-141 לפסק דינו של המשנה לנשיאה מלצר; חיים גנז "על כלליותן של נורמות משפטיות" **עיוני משפט** טז 579 (1991); מיכל טמיר "חקיקה פרסונלית – חקיקה סלקטיבית?" **חוקים** יב 173 (2018).

114. חוק עידוד יישוב מעורב מפר את עקרון שלטון החוק, ובפרט את דרישת כלליות החוק הנגזרת ממנו, שכן אין מדובר בהסדר נורמטיבי כללי המכוון למצבים מופשטים, אלא בחוק שעוצב ונתפר הלכה למעשה למידותיו של יישוב מסוים – נוף הגליל. בכך חורג החוק מן הדרישה כי נורמות משפטיות יבטאו קביעה עקרונית ואחידה, המתקבלת "מאחורי מסך של בערות", ואינן נשענות על זהותם הקונקרטית של הנהנים מהן. סטייה זו מעקרון הכלליות מעידה על שימוש שרירותי בכוח השלטוני ולהעדפה בלתי מוצדקת.

115. מכלול התבטאויות יוזמי החוק והאופן שבו עוצב ותוקן במהלך הליך החקיקה מלמדים בבירור כי אין מדובר בהסדר כללי שנקבע על בסיס אמות מידה ענייניות, אלא בחוק שעוצב מראש כדי לשרת את נוף הגליל, תוך ניסיונות התאמה מלאכותיים כדי להקנות לו מראית עין של כלליות.

116. החוק, אם כן, אינו עונה על התנאי הראשון לפגיעה בזכויות יסוד, והיא כי זו תהא בחוק. ואולם, אפילו אין מקבלים את הקביעה כי חוק שאינו כללי אינו עונה על דרישת החוקיות, הרי שדרישת הכלליות ממילא משפיעה גם על המשך הבחינה החוקתית:

"... הדרישה לפגיעה 'בחוק' או 'לפי חוק' מהווה ביטוי לעקרון שלטון החוק לא רק במובנו הפורמאלי אלא גם במובנו המהותי-הצרי. בהתאם לכך, בכדי לצלוח את הבחינה החוקתית חייבת חקיקה הפוגעת בזכויות אדם לקיים את כל היסודות החיוניים לתוקפה של חקיקה כנורמה משפטית מחייבת, ובהם פומביות, נגישות, כלליות, חוסר עמימות והעדר שרירותיות... בשיטתנו המשפטית, הדרישות האמורות - ובהן הדרישה לבהירות ולהעדר עמימות של הנורמה הפוגעת - עשויות להתבקש גם ממרכיביה המהותיים של פסקת ההגבלה, ובהם דרישות התכלית הראויה והמידתיות." (בג"ץ 10203/03 **"המפקד הלאומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד סב(4) 715, 815 (2008)).

117. ועוד: חוק פרסונאלי או פרטיקולרי שעוצב לפי מידותיהם של אדם או קבוצה מסוימת, הוא חוק שמחייב ביקורת חוקתית קפדנית. "נוכח פגיעתו האפשרית בעקרון שלטון החוק, יש לבחון חוקתיותו של חוק שדבק בו פגם פרסונלי בזכויות מגדלת" (בג"ץ 5119/23 התנועה לטוהר המידות נ' הכנסת, פסקה 59 לפסק דינו של מ"מ הנשיא פוגלמן (26.10.2023); בג"ץ 2412/23 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פסקה 10 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז (3.1.2024)).

על רקע דברים אלה נמשיך בבחינה החוקתית.

החוק אינו הולם ערכים דמוקרטיים

118. חוק עידוד יישוב מעורב אינו הולם את ערכיה הדמוקרטים של המדינה. עיקרם של ערכים אלה נמצא במאפיינים הבסיסיים של כל משטר דמוקרטי: "הכרה בריבונות העם המתבטאת בבחירות חופשיות ושוות; הכרה בגרעין של זכויות אדם, ובהן כבוד ושוויון, קיום הפרדת רשויות, שלטון החוק ורשות שופטת עצמאית..." (א"ב 11280/02 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה נ' טיבי, פ"ד נז(4) 1, 23 (2003); ר' גם: בג"ץ 3752/10 רובינשטיין נ' הכנסת (17.9.2014)).

119. חוק המבקש להשיג רוב לאוכלוסייה לאומית מסוימת או לשמרה כרוב ביישוב מסוים, הוא חוק שאינו הולם ערכים דמוקרטיים. חוק כאמור מנרמל ומשמר שיח דמוגרפי גזעני הרואה באוכלוסיית המיעוט איום, ובכך לא רק שהוא שולל את אחד המאפיינים הבסיסיים של המשטר הדמוקרטי – ההכרה בזכויות האדם לכבוד ולשוויון – אלא הוא אף חותר תחתן.

120. הפגיעה בזכויות המוגנות היא מהסוג החמור שבהפרות, הנשענת על אבחנה לאומית ומשדרת מסר של תיוג והכפפה חברתית כלפי קבוצת המיעוט. פגיעה כה חריפה אינה הולמת ערכיה של אף מדינה המתיימרת להיות דמוקרטית.

121. יתרה מזו, חוק עידוד יישוב מעורב אינו מסתפק בפגיעה בזכויות יסוד מוגנות, אלא מבקש לעגן בחקיקה תפיסה שלפיה הרכבה הלאומי של אוכלוסייה הוא שיקול לגיטימי בהקצאת משאבי ציבור. החוק מעניק תוקף נורמטיבי להבחנה בין אזרחים על יסוד השתייכותם הלאומית. תפיסה זו אינה מתיישבת עם עקרונות היסוד של משטר דמוקרטי, המבוסס על שוויון אזרחי ועל מחויבות המדינה להתייחס לכל אזרחיה כבעלי מעמד שווה במרחב הציבורי, ללא קשר לזהותם הלאומית או הדתית.

122. המשטר הדמוקרטי אינו נבחן רק בקיומם הפורמלי של בחירות או מוסדות שלטון, אלא גם באופן שבו הוא מתייחס לקבוצות מיעוט ולמעמדן בחברה. ההגנה על מיעוטים מפני כוחו של הרוב היא ממאפייניה הגרעיניים של הדמוקרטיה. חוק שמטרתו המעשית היא עידוד התיישבות של קבוצה לאומית אחת או שימור המאזן הדמוגרפי ביישוב מסוים, מבטא שימוש בכוח השלטוני לצורך קידום עליונותה של קבוצת הרוב במרחב האזרחי. בכך הוא חותר תחת העיקרון הדמוקרטי של שוויון אזרחי ומהותי.

123. המסר הנורמטיבי העולה מן החוק הוא כי עצם גידול חלקה היחסי של האוכלוסייה הערבית ביישוב נתפס כתופעה שלילית המצדיקה התערבות שלטונית מתקנת. מסר זה אינו עולה בקנה אחד עם ערכיה של מדינה דמוקרטית. הוא מבסס יחס כלפי אזרחים ערבים כקבוצה שיש "לאזן", "לבלום" או "לרסן" את נוכחותה, ובכך מעמיק תפיסות של הדרה ואי-שייכות. החוק אף פוגע בתפיסה האזרחית המשותפת הנדרשת לקיומה של חברה דמוקרטית. במקום לעודד תפיסה של שותפות אזרחית ושוויון בין כלל התושבים, הוא מעמיק הבחנות לאומיות ומעודד מדיניות המבוססת על חשדנות דמוגרפית והדרה.

124. הפליה המבוססת על השתייכות לאומית פוגעת בליבת הערכים הדמוקרטיים. עקרון השוויון נועד להבטיח כי כל אדם יזכה ליחס שווה מצד רשויות השלטון, וכי המדינה לא תאמץ מדיניות המבכרת קבוצה אחת על פני אחרת מטעמי זהות. מקום שבו המדינה מחלקת הטבות על יסוד שיקול דמוגרפי-לאומי, היא אינה פועלת כנאמן של כלל אזרחיה, אלא כמי שמקדמת אינטרס קבוצתי של רוב אחד על חשבון מיעוט אחר. בכך נפגעת חובתה הבסיסית של המדינה לנהוג בהגינות ובניטרליות כלפי כלל אזרחיה.

תכלית החוק אינה ראויה

125. תכליתו של חוק עידוד יישוב עירוני מעורב, היא כאמור, תכלית דמוגרפית גזענית. ביטויה של תכלית זו היא שזור בהליך החקיקה מתחילתו ועד סופו, כפי שהעידו דבריהם המפורשים, החוזרים ונשנים, של הח"כים יוזמי החקיקה ושל נציגי הממשלה, ואשר הובאו בפרק הקודם. אף שתכלית זו לא קיבלה ביטוי מפורש בנוסח החוק, גם לא בדברי ההסבר להצעת החוק, היא עולה מהנוסח בעל כורחו. התנאים שנקבעו בחוק לקביעת זכאותו של יישוב מעורב להטבות מס ליישובים, עוצבו ככאלה שיתפסו אך ורק יישוב "המאויס" על ידי מיעוט ערבי שהולך וגדל, והם עוצבו ככאלה שיתפסו בפרט את היישוב נוף הגליל.

126. כבר נפסק, כי "תכליתו של חוק תיחשב לתכלית ראויה, כאשר הוא נועד להגן על זכויות אדם או להגשים מטרה ציבורית או חברתית חשובה, לצורך קיומה של תשתית לחיים בצוותא במסגרת חברתית המבקשת להגן על זכויות אדם ולקדמן... מהותה של הזכות הנפגעת ועוצמת הפגיעה עשויות אף הן להשליך על היותה של תכלית החוק הפוגע 'תכלית ראויה'..." (בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים נ' שר האוצר, פ"ד סג(2) 545, פסקה 45 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (2009); ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221 (1995)).

127. חוק שתכליתו להשיג או לשמר רוב של קבוצה לאומית מסוימת בתוך יישוב מעורב, הוא חוק שתכליתו אינה ראויה. תכלית כאמור טומנת בחובה בהכרח השפלה, ביזוי ותיוג לקבוצת המיעוט. היא תופסת ומציגה מיעוט זה כאויב, כתושבים "סוג ב'", וכאלה שמעמדם האזרחי נחות מקבוצת הרב.

128. התכלית הדמוגרפית שביסוד החוק אף אינה יכולה להיחשב ראויה, משום שהיא מבקשת לעשות שימוש בכוחו של השלטון ובמשאבי הציבור לצורך עיצוב ההרכב הלאומי של המרחב האזרחי. מדינה דמוקרטית רשאית לקדם מטרות ציבוריות הנוגעות לרווחה, ביטחון אישי, צמצום פערים חברתיים או עידוד אזרחי פריפריה, אולם אין היא רשאית להעניק הטבות כלכליות מתוך מטרה להשפיע על היחס המספרי בין קבוצות לאומיות בתוך יישוב. שימוש במשטר המס כאמצעי ל"הנדסה דמוגרפית" חורג ממטרותיה הלגיטימיות של מדיניות ציבורית, והופך את האזרח ואת זהותו הלאומית לכלי בידי המדינה לקידום יעד אידיאולוגי פסול.

129. יתרה מכך, עצם ההנחה כי יש אינטרס ציבורי לגיטימי בצמצום שיעורם של אזרחים ערבים ביישוב מעורב, או בבלימת גידולם היחסי, אינה יכולה לדור בצוותא עם עקרון השוויון האזרחי. תכלית המבוססת על הרצון לשמר עליונות דמוגרפית של קבוצת הרוב מניחה מראש כי נוכחותה של קבוצת המיעוט היא תופעה בלתי רצויה המצדיקה התערבות שלטונית. תכלית מסוג זה אינה מתיישבת חובותיה של המדינה להגן על כבוד האדם ולנהוג בשוויון ביחס לכלל אזרחיה.

130. יודגש, כי אף אם לא היתה לחוק עידוד יישוב מעורב תכלית דמוגרפית, עדין עסקינן בחוק שתכליתו אינה ראויה. חוק שנחקק במטרה להיטיב עם יישוב מסוים ולהכניסו באופן ייעודי לגדר היישובים שתושביהם זכאים להטבות מס, תוך עקיפת המנגנון הכללי הקבוע בפקודת מס הכנסה המסדיר על בסיס אמות מידה אחידות את מדיניות הטבות מס ליישובים, הוא חוק שתכליתו אינה ראויה.

131. חקיקה פרטיקולרית מסוג זה חותרת, כאמור, תחת עקרון כלליות החוק ופוגעת בסדרי מינהל תקין. אין מדובר בהסדר כללי המבקש לקבוע מדיניות רוחבית, אחידה ושוויונית ביחס להטבות מס ליישובים מעורבים או ליישובים שמתמודדים עם פשיעה רחבה, אלא בחקיקה שנתפרה סביב מאפייניו של יישוב מסוים ובמטרה להחיל עליו הטבה שלא היה זכאי לה לפי ההסדר הכללי הקיים. קביעת תנאים ייחודיים וחריגים, שאינם נשענים על אמות מידה מקצועיות או שוויוניות, אלא מותאמים למציאות דמוגרפית נקודתית, מלמדת כי החוק אינו מבקש לקדם אינטרס ציבורי כללי אלא אינטרס קונקרטי ומובחן.
132. כאמור, מאפיין מרכזי במשטר דמוקרטי הוא עקרון כלליות החוק הנגזר מעקרון שלטון החוק (נפנה לכל הדברים שכתבנו מעלה). חוקים אמורים לקבוע נורמות כלליות ולחול באופן שוויוני על כלל האזרחים ורשויות השלטון, ללא הפליה וללא יצירת הסדרים מיוחדים לקבוצות ספציפיות. עקרון כלליות החוק נועד למנוע חקיקה שרירותית ושחיתות שלטונית ולהבטיח שוויון בפני החוק. חקיקה שחותרת תחת אלה אינה לתכלית ראויה.

הפגיעה בזכויות בלתי מידתית

133. אפילו היה חוק עידוד יישוב מעורב הולם את ערכיה של מדינת ישראל ואפילו היתה תכליתו ראויה, הוא אינו צולח את מבחני המידתיות שבפסקת ההגבלה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. הפגיעה בזכויות לכבוד ולשוויון היא קשה ובמידה שעולה על הנדרש, לפי שלושת מבחני המשנה.
134. **מבחן המשנה הראשון – מבחן הקשר רציונאלי**, בודק האם יש קשר רציונאלי בין התכלית לאמצעי שנבחר, במובן שהאמצעי תורם או בכוחו לתרום למימוש תכלית החקיקה. בבחינה זו יש להתייחס בין היתר, לתשתית שעמדה בפני המחוקק ועליה ביסס את החקיקה. "הערכת קיומו של קשר רציונלי מתבססת על מערכת העובדות שהונחו בפני המחוקק, ועל ההערכה של המחוקק שנתקבלה על בסיס עובדות אלה" (אהרון ברק, **מידתיות במשפט** 382 (2010)). ועוד: "רציונליות דורשת עובדות. 'התאמה' מחייבת נתונים" (בג"ץ 366/03 **עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר**, פ"ד ס(3) 509, 464 (2005)).
135. נשוב ונזכיר, כי לאורך כל הליך החקיקה לא הונחה כל תשתית עובדתית מינימאלית שיכולה לתרום לשאלת הקשר הרציונאלי בין הטבות מס ליישוב מעורב לבין התכלית שביקש המחוקק להשיג. הדגישו זאת בדיונים בפני ועדת הכספים נציגי הדרג המקצועי של משרדי הממשלה השונים, ובפרט הייעוץ המשפטי לממשלה. ואולם, כאמור, ביקורת זו לא הניאה את העוסקים במלאכה מלהמשיך בחקיקת החוק.
136. עוד כאמור, תכלית חוק עידוד יישוב מעורב היא תכלית גזענית ולא ראויה. ברם, גם אם היתה התכלית ליהד יישובים מעורבים, או לשמר בהם רוב יהודי, תכלית ראויה, עדין אין באמצעי שנבחר – הטבות מס לתושבי אותם יישובים – כדי להשיג מטרה זו. החוק מעניק הטבות מס לכל תושבי היישוב המעורב שצולח את מבחני החוק, תושבים יהודים ולא יהודים כאחד, ולא ברור הכיצד ניתן יהיה להשיג את התכלית הדמוגרפית. החוק אולי יצליח למשוך אוכלוסייה חזקה ומשלמת מיסים לאותם יישובים או לשמר אוכלוסייה זו, אולם אין בו כדי להביא לכך שהרוב יהיה דווקא מהאוכלוסייה היהודית.
137. כפי שצינו לעיל, היישוב נוף הגליל מושך אליו את האוכלוסייה הערבית החזקה (מעמד בינוני ומעלה) מהיישובים הערבים שבסביבה. חוק זה עשוי להגביר מגמה זו. כך שאין כל ערובה כי האוכלוסייה היהודית העוברת ליישוב תהווה רוב.
138. גם התכליות האחרות שהובאו בדברי ההסבר להצעת החוק בניסיון להסתיר את התכלית הדמוגרפית, אין בינן לבין האמצעי שנבחר קשר רציונאלי. הטבות מס אינן אמצעי לשם "שמירה על מרקם חיים משותף"

ביישוב מעורב, ולא לשם קידום "הביטחון האישי" של התושבים החיים באותם יישובים. הטבות מס הן כלי למשיכת אוכלוסייה חזקה ליישובי פריפריה לשם פיזור אוכלוסין וחיזוק המצב החברתי-כלכלי של אותם יישובים. כל מטרה אחרת הנטענת אין לה כל אחיזה במציאות או במחקרים שעניינם הטבות מס.

139. **מבחן המשנה השני – האמצעי שפגיעתו פחותה**, בודק האם מבין האמצעים האפשריים, ישנו אמצעי שפגיעתו בזכויות פחותה אשר משיג את התכלית המתבקשת מחקיקה זו. ישנו, כאמור, מגוון רחב של כלים ואמצעים שלא טמונה בהם פגיעה בזכויות לכבוד ולשוויון, או שהפגיעה הנגרמת בגינם היא פחותה. דרך המלך, כמובן, היא זו הקבועה במנגנון הניקוד הכללי שבסעיף 11 לפקודת מס הכנסה. חלוקת הטבות מס ליישובים בהתבסס על קריטריונים ברורים ושוויוניים היא אמצעי החלוקה שמבטיח פגיעה פחותה בזכויות לכבוד ולשוויון (עניין **נסר**, פסקה 48 לפסק דינה של הנשיאה ביניש).

140. חוק עידוד יישוב מעורב יצר קריטריון מלאכותי לחלוקת הטבות מס, החורג ממנגנון הניקוד, במטרה לתפוס יישוב מסוים. כמובן, ייתכנו מקרים שבהם אין בכוחו של מנגנון הניקוד הקיים לתפוס אזורים בהם יראה המחוקק לנכון להעניק הטבות מס. במצבים כאלה ניתן לתקן את מנגנון הניקוד, כמו לדוגמה על ידי הורדת הסף בקריטריונים שבמנגנון, ובכך להבטיח תחולה שוויונית על כל אותם יישובים הדומים מבחינת הקריטריונים הרלוונטיים לחלוקת ההטבה. אולם סטייה מלאה ממנגנון הניקוד הקיים יש לשמור למקרים חריגים ביותר, כמו במקרה של יישובי קו עימות דרום (סעיף 11(ב1) לפקודת מס הכנסה) או היישובים הצמודים לעוטף עזה (סעיף 11 (ב3) לפקודה), להם ביקש המחוקק לתת מענה בשל מצב ביטחוני קיצוני ואף כמענה לאסון שפקד אותם יישובים. המאפיין הייחודי לאותם יישובים הוא מובהק ומצדיק את אותה הטבה תוך חריגה ממנגנון הניקוד שקבוע בפקודה.

141. למותר לציין, כי ככל שהתכלית היא חיזוק היישובים המעורבים וקידום הביטחון האישי בהם, תכלית ראויה ללא ספק, אזי קיימים מגוון אמצעים רלוונטיים, שיעגנו הסדרים ייעודיים לסגירת פערים חברתיים ולשיפור רמת הביטחון ביישובים מעורבים. היה ניתן לעצב הסדרים המבוססים על נתונים ענייניים כגון מצב סוציו-אקונומי, שיעורי פשיעה, היקף הגירה שלילית או מחסור בתשתיות ושירותים ציבוריים. הסדרים כאלה היו יכולים לחול על כל יישוב העומד באותם מאפיינים, ללא תלות בהרכבו הלאומי של היישוב או של תושביו. הסדרים שכאלה, שאף אומצו בתוכניות ובהחלטות ממשלתיות ותוקצבו, הם שכיחים, ובאו לידי ביטוי במגוון תחומים ועבור אזורים גיאוגרפיים שונים.

142. **מבחן המשנה השלישי – מבחן המידתיות במובנו הצר**, בודק האם מתקיים יחס ראוי בין התועלת הצומחת מהחוק לבין הנזק הנגרם לזכויות, ובפרט האם התועלת מצדיקה את עוצמת הפגיעה. חוק עידוד יישוב מעורב אינו צולח גם מבחן זה. כפי שפורט לעיל, הפגיעה בזכויות המוגנות היא משמעותית וחמורה, בעוד שהתועלת הנטענת היא לכל היותר ספקולטיבית ובלתי מבוססת.

143. אשר לתועלת הדמוגרפית שביקשו יוזמי החקיקה להשיג – אף אם תכלית זו לא היתה פסולה כשלעצמה – הרי שאין כל ערובה כי ניתן להשיגה באמצעות מנגנון הטבות מס. הטבות מסוג זה אינן מבטיחות כי אוכלוסיית היעד שתמשך ליישוב תהיה דווקא האוכלוסייה היהודית. בדומה לכך, גם התועלת הנטענת בהיבט של שיפור הביטחון האישי נעדרת כל עיגון עובדתי או מחקרי. לאורך כל הליך החקיקה לא הוצגה תשתית מחקרית המצביעה על קשר סיבתי בין משיכת אוכלוסייה חזקה כלכלית ליישוב באמצעות הטבות מס לבין שיפור רמת הביטחון האישי בו. בהיעדר תשתית כאמור, מדובר בהנחה גרידא שאינה יכולה להצדיק פגיעה כה משמעותית בזכויות יסוד.

144. חוק עידוד יישוב מעורב פוגע בזכויות יסוד, אינו עונה על הגדרת חוק, אינו הולם את ערכיה של מדינת ישראל, תכליתו אינה ראויה ופגיעתו אינה מידתית. הוא כושל בכל אחד מן המבחנים החוקתיים, ועל כן דינו בטלות.

לחלופין – עקרון העיפרון הכחול

145. כסעד חילופי לביטול החוק, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על ביטול חלקים מן החוק, בדרך של הפעלת דוקטרינת העיפרון הכחול. סעד זה מאפשר לבית המשפט להגביל את היקף ההתערבות השיפוטית בחקיקת הכנסת ולפסול רק את החלקים הנגועים בפגם חוקתי מתוך ההסדר החקיקתי, תוך השארת יתר חלקי החוק על כנם. גישה זו מבטאת את ההכרה בחשיבות צמצום הפגיעה בעבודת המחוקק והתערבות מינימלית בהסדרים שנקבעו על ידו.

146. כפי שמציינת פרופ' דפנה ברק-ארז, "דרך נוספת לסייג את היקף ההתערבות השיפוטית היא הגבלת הסעד של בטלות רק לחלק מההסדר החקיקתי העומד לדיון והתמקדות באותו חלק שנפל בו פגם". היא מוסיפה ומבהירה, כי "ככל שמדובר בפסילה של סעיף אחד או סעיפים מסוימים מתוך חוק מקיף, עקרון העיפרון הכחול היה חלק בלתי נפרד מהליך הביקורת השיפוטית על חקיקה מראשיתו. ההנחה העומדת ביסוד הדברים היא שמוטב לצמצם את ההתערבות בהסדר שבו בחר המחוקק הראשי למינימום הנדרש". (דפנה ברק-ארז "קשת הסעדים החוקתיים", עיוני משפט נ 1, 21 (2026), וההפניות לפסיקה שם).

147. בענייננו, הפגם המרכזי בחוק עידוד יישוב מעורב טמון בקריטריון המלאכותי והמפלה של "יישוב עירוני מעורב" המבוסס על ההרכב הדמוגרפי של אוכלוסיית היישוב, ואשר עוצב במיוחד עבור נוף הגליל. ביטול תנאי זה, והחלת החוק על כל יישוב המשויך לאשכול 5 או לאשכול נמוך יותר בממדד הפריפריאליות (כפי שנקבע בסעיף 11(ב3) לחוק), יסיר את היסוד הגזעני והפרטיקולרי מהחוק, ויאפשר להעניק הטבות מס על בסיס קריטריונים ענייניים ואובייקטיביים בלבד, תוך איון הפגיעה בזכויות החוקתיות לכבוד ולשוויון.

148. יישום עקרון זה במקרה עסקינן יאפשר לבית המשפט להסיר את הפגם החוקתי המהותי שבחוק, מבלי לבטל את ההסדר כולו.

אשר על כן, בית המשפט הנכבד מתבקש להורות על בטלות החוק, ולחלופין על בטלות התיבות "עירוני מעורב" בכל מקום בו הן מופיעות בחוק, וכן על בטלות הגדרת "יישוב עירוני מעורב".

3 ביוני 2026

גדיר ניקולא, עו"ד

ב"כ העותרים