בבית-המשפט העליון **בג"ץ 13590-06-26**
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק **קבוע לדיון ביום: 30.11.2026**

שריף זועבי ו 5- אחרים
ע"י ב"כ עו"ד גדיר ניקולא ואח'
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

ה ע ו ת ר י ם

- נ ג ד -

1. הכנסת
באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת
משכן הכנסת, קריית בן גוריון ירושלים, 9195016
טלפון: 02-6408650 ; פקס: 02-6496801
דוא"ל: arkaot@knesset.gov.il

2. ממשלת ישראל
באמצעות פרקליטות המדינה
רח' שדרות וולפסון 2, קריית הממשלה, ירושלים
טל': 073-3925511 ; פקס: 02-6467001
דוא"ל: HCJ-dep@justice.gov.il

3. עיריית נוף הגליל
ע"י ב"כ עוה"ד ארז מילנר
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
מגדל ב.ס.ר. 1, דרך בן גוריון 2, רמת גן 5257334
טל': 03-7553800 ; פקס: 03-7553801
דוא"ל: ronit@htlaw.co.il

ה מ ש י ב י ם

תגובה מקדמית מטעם הכנסת

1. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד, ולארכות שניתנו, מוגשת בזאת תגובה מקדמית מטעם המשיבה 1 (להלן: **הכנסת**) לעתירה ולבקשה לקביעת דיון דחוף.

2. עניינה של העתירה בבקשת העותרים, כי בית המשפט הנכבד יורה למשיבות, בצו על-תנאי, לבוא וליתן טעם מדוע לא יורה על בטלותו של חוק עידוד יישוב עירוני מעורב (הוראת שעה), התשפ"ו-2026 (להלן: **החוק**), אשר פורסם ברשומות ביום 31.3.2026, ותוקפו בשנות המס

2026 עד 2029. לחלופין מבקשים העותרים כי בית המשפט הנכבד יורה, באמצעות עקרון 'העיפרון הכחול', על ביטול התיבות "**עירוני מעורב**" בכל מקום שבו הן מופיעות בחוק ועל ביטול הגדרת "**יישוב עירוני מעורב**", כך שהחוק יחול על תושבי כל יישוב המשויך לאשכול 5 או לאשכול נמוך ממנו במדד הפריפריאליות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

צילום החוק כפי שפורסם ברשומות צורף לעתירה וסומן ע/1.

3. כלל פרוטוקולי הדיונים במליאת הכנסת ובוועדת הכספים של הכנסת (להלן גם: **הוועדה**), כמו גם נוסחי הצעת החוק שנדונו בהם, זמינים בדף החוק באתר מאגר החקיקה הלאומי, בכתובת הבאה: https://main.knesset.gov.il/APPS/legislation/main/bills/2233804.

4. כל עוד לא צוין אחרת, כלל ההדגשות שבמסמך זה נוספו על ידי החי"מ.

5. בהתאם לקבוע בסעיף 17(ג1) לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, ולאחר שנפרט בהרחבה על אודות הליכי החקיקה שהביאו לבסוף לחקיקת החוק, תציג הכנסת טענות להוכחת תוקפו של החוק מושא העתירה.

רקע והליכי החקיקה של החוק

א. המתווה הנורמטיבי הקיים בסעיף 11 לפקודת מס הכנסה

6. לשם הבנת הרקע לחקיקת החוק מושא העתירה, נקדים תיאור תמציתי של ההסדר הקבוע בסעיף 11 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן: **פקודת מס הכנסה** או **הפקודה**). סעיף 11 לפקודה קובע מנגנון להענקת הטבות מס (בדרך של זיכוי ממס הכנסה בשיעורים מדורגים ועד לתקרות הכנסה קבועות) לתושבי יישובים בפריפריה הגיאוגרפית והחברתית של מדינת ישראל, במטרה לסייע בצמצום הפערים בין יישובים אלה לבין יישובים במרכז הארץ, למנוע הגירה שלילית מהם, לחזק את האוכלוסייה הקיימת בהם ולמשוך אליהם אוכלוסייה מבוססת ומשלמת מסים.

7. במסגרת תיקון מס' 209 לפקודת מס הכנסה משנת 2015, עוגנו בסעיף 11(א) ו-(ב) לפקודה תבחינים רוחביים לקביעת "**יישוב מוטב**", המבוססים על שקלול של שלושה מדדים ("**הניקוד הכולל**"), כדלהלן: מיקום היישוב (סמיכות לגבול או השתייכות לאזור שנקבע לגביו מדרג של סיווג ביטחוני), המדד החברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: **הלמ"ס**), ומדד הפריפריאליות של הלמ"ס (ובלבד שהיישוב משויך לאשכול 8 ומטה במדד החברתי-כלכלי ולאשכול 5 ומטה במדד הפריפריאליות).

8. לצד המסלול הרוחבי של 'הניקוד הכולל', לאורך השנים מצא המחוקק לנכון לקבוע בסעיף 11 לפקודה מספר הוראות שעה ייעודיות ומתוחמות, שנועדו לתת מענה לנסיבות ייחודיות

או לאתגרים מובחנים של קבוצות יישובים בפריפריה שנמצא כי נוסחת הניקוד הכללית לא שיקפה כראוי את צורכיהם (כדוגמת סעיף 11(ב1) וסעיף 11(ב2) לפקודה). כפי שיפורט להלן, גם החוק מושא העתירה דנן נחקק במתכונת של הוראת שעה מתוחמת הקובעת תבחינים אובייקטיביים וקשיחים (סעיף 11(ב3) לפקודה), במטרה לתת מענה לאתגרים הייחודיים המאפיינים יישובים עירוניים מעורבים בפריפריה (המשויכים לאשכול פריפריאליות 5 ומטה).

ב. הנחת הצעת החוק ואישורה בקריאה הטרומית

9. ביום 14.7.2025 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק פרטית של חבר הכנסת ניסים ואטורי וקבוצת חברי כנסת מסיעות הקואליציה והאופוזיציה (פ/5997/25), שכותרתה: הצעת חוק עידוד יישוב עירוני מעורב, התשפ"ה-2025 (להלן: **הצעת החוק המקורית**). בין יוזמי הצעת החוק המקורית נמנו חברי כנסת מסיעות שונות בבית, מהקואליציה ומהאופוזיציה, ובהם חברי הכנסת אופיר כץ (הליכוד), עודד פורר (ישראל ביתנו), חמד עמאר (ישראל ביתנו), אריאל קלנר (הליכוד), אושר שקלים (הליכוד), ארז מלול (ש"ס), צגה מלקו (הליכוד) ומיכאל מרדכי ביטון (כחול לבן – המחנה הממלכתי).

צילום הצעת החוק המקורית כפי שהונחה בכנסת לקריאה טרומית צורף לעתירה וסומן ע/7.

10. בדברי ההסבר להצעת החוק המקורית עמדו יוזמי ההצעה על הרציונל העומד בבסיסה ועל הפער שנוצר לרעת הערים המעורבות אל מול יישובים מוטבים הסמוכים להן:

> "סעיף 11 לפקודת מס הכנסה, קובע הטבות במס לתושבי יישובים בשל מצבם החברתי-כלכלי, מיקומם הגיאוגרפי והמצב הביטחוני באזורם לעומת אזורים אחרים (להלן – יישובים מוטבים). הטבות מס אלה נועדו לסייע בצמצום הפערים בין יישובים אלה לבין יישובים אחרים במדינה, למנוע הגירה שלילית, לחזק את האוכלוסייה הקיימת ולמשוך אליהם אוכלוסייה נוספת.
>
> 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 במס לתושבי יישובים עירוניים מעורבים שנקבעו לפי החלטת הממשלה בהתאם למדיניותה".

11. בתמצית, בהצעת החוק המקורית הוצע לקבוע הסדר שעיקריו הם אלה:

א. סעיף המטרה (סעיף 1 להצעה) קבע כי "מטרת חוק זה היא לסייע ליישובים עירוניים מעורבים שנקבעו לפי החלטת הממשלה, לקידום ההתיישבות בהם ולמניעת הגירה שלילית של אוכלוסייה מתחומם, לשם פיתוחם, חיזוקם ושמירה על מרקם החיים בהם".

ב. בסעיף ההגדרות (סעיף 2 להצעה) הוצע להגדיר "יישוב עירוני מעורב" כ"עירייה או מועצה מקומית, למעט מועצה אזורית, שבה תושבים יהודיים ושאינם יהודיים, כפי שקבעה הממשלה בהתאם למדיניותה, בין השאר בהתאם למטרות חוק זה".

ג. בסעיף 3 להצעה הוצע לקבוע כי מי שהיה במשך כל שנת המס תושב ביישוב עירוני מעורב כפי שקבעה הממשלה, יהיה זכאי באותה שנה לזיכוי ממס בשיעור של 9% מהכנסתו החייבת מיגיעה אישית עד לתקרת הכנסה של 162,000 שקלים חדשים (תוך מתן ברירה לתושב הזכאי גם לזיכוי אחר לפי סעיף 11 לפקודה לבחור באחד מהם).

ד. בסעיף 5 להצעה הוצע לקבוע בהוראת שעה, ביחס לשנות הכספים 2025 עד 2029 – נוכח מצב הלחימה המתמשך שבו מצויה מדינת ישראל – כי לתושב ביישוב עירוני מעורב כאמור יתווסף לזיכוי ממס שיעור של 3% (ובסך הכול 12%) ולתקרת ההכנסה יתווסף סכום של 24,000 שקלים חדשים (ובסך הכול 186,000 שקלים חדשים), ולהסמיך את שר האוצר, באישור ועדת הכספים, להאריך בצו את התקופה האמורה.

12. ביום 2.11.2025 דנה ועדת השרים לענייני חקיקה בהצעת החוק המקורית, והחליטה לתמוך בה בקריאה הטרומית בכפוף לשלושה תנאים: (א) החוק יחול רק על ערים מעורבות השוכנות בנגב ובגליל, אשר קיים בהן שיעור של בני מיעוטים העולה על 40%; (ב) הצעת החוק תוצמד להצעת החוק הממשלתית ותמוזג עמה; (ג) הליכי החקיקה יקודמו בהסכמת משרד האוצר (החלטה מס' חק/2194, שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה מס' 3481 ביום 13.11.2025).

צילום החלטת ועדת השרים לענייני חקיקה מיום 2.11.2025 צורף לעתירה וסומן ע/8.

13. ביום 12.11.2025 דנה מליאת הכנסת בהצעה (ישיבה מס' 331 של הכנסת ה-25). בדיון הציג יוזם ההצעה, חבר הכנסת ניסים ואטורי, את הצורך בסיוע ליישובים מעורבים בפריפריה באמצעות 'משיכת' אוכלוסיות חזקות שיבואו להתגורר בהם, נוכח האתגרים הרבים המאפיינים את היישובים הללו ונטישת אוכלוסייה מבוססת ליישובים סמוכים הזכאים להטבות מס. השרה להתיישבות ומשימות לאומיות, אורית סטרוק, הקריאה בשם הממשלה את תשובת שר האוצר, ובה הודעה על תמיכת הממשלה בהצעה בכפוף לתנאים שקבעה ועדת השרים לענייני חקיקה (פרוטוקול ישיבה 331 מיום 12.11.2025, עמ' 55-56). בתום הדיון המוקדם אושרה הצעת החוק ברוב של 52 תומכים, מול 6 מתנגדים ונמנע אחד (שם, עמ' 63-62), והועברה לוועדת הכספים לשם הכנתה לקריאה הראשונה.

ג. דיוני ועדת הכספים להכנת הצעת החוק לקריאה הראשונה ואישורה במליאה

14. הוועדה קיימה ארבע ישיבות מקיפות ומעמיקות להכנת הצעת החוק לקריאה הראשונה, בימים 24.11.2025, 25.11.2025, 8.12.2025 ו-16.12.2025. לבקשת הוועדה ולצורך הנחת תשתית מחקרית, עובדתית ומקצועית סדורה לדיוניה, ערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת

(להלן: **הממ"מ**) מסמך מחקר מקיף שכותרתו "**סקירה בנושא הטבת מס לתושבים בערים מעורבות**" מיום 7.12.2025 (להלן: **מחקר הממ"מ**). במסמך זה נסקרו בהרחבה התבחינים הקיימים בסעיף 11 לפקודה, הגדרות הלמ"ס ומבקר המדינה ל"**ערים מעורבות**", האתגרים המוניציפליים והקהילתיים הייחודיים של הערים המעורבות, החלטות הממשלה שעסקו בחברה הערבית ובערים מעורבות, וכן נתונים אמפיריים מפורטים בדבר הרכב האוכלוסייה, מדדים חברתיים-כלכליים, מדדי פריפריאליות ונתוני שכר של השכירים בערים המעורבות השונות בישראל. לאורך דיוני הוועדה השתתפו והציגו את עמדותיהם שרים, חברי כנסת מסיעות הקואליציה והאופוזיציה, נציגי משרד המשפטים, משרד האוצר, רשות המסים, משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, וראשי ערים מעורבות, כמו גם נציגים שונים מערים אלה שהגיעו מרחבי הארץ (בהן: נוף הגליל, עכו, לוד, רמלה ומעלות-תרשיחא).

15. בדיון הראשון בוועדה, מיום 24.11.2025, הציג יוזם הצעת החוק, חבר הכנסת ניסים ואטורי, את הצעת החוק ועמד על הצורך בחיזוק היישובים המעורבים בפריפריה וב'משיכת' אוכלוסייה חזקה אליהם, תוך שבפתח דבריו ציין כי מדובר בהטבה שוויונית לחלוטין: "**כולם ירוויחו מהחוק הזה שייתן בעצם חיזוק לאוכלוסייה וימשוך אוכלוסייה נוספת, חזקה**" (פרוטוקול הדיון מיום 24.11.2025, עמ' 2). שר הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, חבר הכנסת יצחק שמעון וסרלאוף, ציין כי הממשלה שמה בראש סדר העדיפויות שלה את סוגיית הערים המעורבות, וכי משרדו מקדם יחד עם משרד ראש הממשלה החלטת ממשלה בנושא (שם, עמ' 2). יו"ר הקואליציה, חבר הכנסת אופיר כץ, מיוזמי הצעת החוק, עמד על האתגרים המשמעותיים הניצבים לפתחה של עיר מעורבת בפריפריה, המתמודדת הן עם ריחוק גיאוגרפי ונטישת אוכלוסייה חזקה ליישובים מוטבים סמוכים והן עם מורכבות חברתית וביטחונית פנימית, והדגיש כי הטבות מס הן מנגנון מוכח שגורר בעקבותיו אוכלוסייה עובדת ומשלמת מסים.

16. בהמשך הדיון מיום 24.11.2025 נשמעו בהרחבה דבריהם של ראשי הערים המעורבות. ראש עיריית נוף הגליל, מר רונן פלוט, תיאר לפני הוועדה את השינוי הדמוגרפי המהיר שחל בעירו בתוך תקופה קצרה ואת האתגרים הנובעים מזליגת אלימות ופשיעה מאזור העיר נצרת הסמוכה (אשר נקלעה למשבר מוניציפלי חריף), אך הדגיש באופן הנחרץ ביותר כי בעירו מתקיים דו-קיום מופתי וכי הטבת המס המבוקשת נועדה לכלל תושבי העיר ללא הבדל דת או לאום. כלשונו:

> "אני לא חושב שיש עוד עיר אחת בארץ, שיש דו-קיום, אבל באמת, לא בסיסמאות, באמת בין יהודים לבין ערבים, כמו שיש בנוף הגליל. [...] אחד מכבד את השני, הכול בסדר, **וכשאני מדבר על הטבות מס, זה מדובר בכולם. לא מדובר בפלח שוק מסוים. זה מדובר בכולם**. [...] **לעולם, אף אחד לא שאל, אף אזרח, אזרח של המדינה, למה אתה מגיע לנוף הגליל? בטח שלא שאלו את ראש העיר. כל מי שבא, ברוך הבא**" (שם, עמ' 3).

17. מר פלוט הסביר כי נוף הגליל מוקפת מכל עבריה ביישובים הזכאים להטבות מס נדיבות לפי סעיף 11 לפקודה (כגון מגדל העמק ויישובי עמק יזרעאל), בעוד שתושבי נוף הגליל אינם זכאים להטבת מס כלשהי. כתוצאה מכך, זוגות צעירים ומשפחות מבוססות – לרבות אלפי מהנדסים ועובדים בתעשיית ההייטק ובמפעלים הביטחוניים באזור התעשייה ציפורית השוכן בנוף הגליל – בוחרים להתגורר ביישובים הסמוכים כדי ליהנות מהטבת המס, והעיר מפסידה אוכלוסייה חזקה החיונית לחוסנה הכלכלי והקהילתי (שם, עמ' 3-4).

18. חבר הכנסת אחמד טיבי (חד"ש-תע"ל) שהשתתף גם הוא בדיון, בירך על עצם העיקרון של תמיכה ממשלתית וחקיקתית בערים מעורבות, תוך שעמד על כך שהערים המעורבות קופחו בתוכניות הסיוע הממשלתיות לחברה הערבית:

> "**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** [...] **אנחנו נצביע בעד הצעת החוק בסופו של דבר** [...]" (שם, עמ' 3-4).

19. לצד תמיכתו העקרונית בהצעת החוק, ביקש חבר הכנסת טיבי להרחיב את תחולתה גם לערים מעורבות נוספות כגון לוד, רמלה, עכו, חיפה, מעלות-תרשיחא ויפו. כאשר העיר חבר הכנסת טיבי בהמשך הדיון כי קריטריון של 40% אוכלוסייה לא-יהודית מתמרץ הגעה של תושבים ערבים לנוף הגליל כדי לשמר את הזכאות להטבה, שב והבהיר ראש עיריית נוף הגליל כי "**לעולם לא אמרתי יהודי, ערבי שיבוא. זה לא בלקסיקון שלי**" (שם, עמ' 4).

20. בהמשך אותו דיון תמך בהצעת החוק גם ראש עיריית עכו, מר עמיחי בן שלוש, אשר הציג את האתגר הקשה שעמו מתמודדת עירו. מר בן שלוש הסביר כי קשה לחיות בעיר מעורבת, כי תושבים מבוססים בוחרים להתגורר ביישובים סמוכים הזכאים להטבות מס גבוהות יותר (כדוגמת שלומי), וכי יש לפעול להבאת אוכלוסייה חזקה לעיר כדי לשמר את התושבים הקיימים (שם, עמ' 5). כמו כן נשמעו בדיון דבריהם של ממלא מקום ראש עיריית רמלה, מר מאור אשש, וראש עיריית מעלות-תרשיחא, מר מוטי בן דוד, שתמכו אף הם בהצעה וביקשו לבחון את הרחבת תחולתה לעריהם.

21. נציגת אגף התקציבים במשרד האוצר, גב' נועה שוקרון, ציינה כי החלת הצעת החוק המקורית על כלל הערים המעורבות בישראל (לרבות ירושלים, תל אביב-יפו וחיפה) תביא לעלות תקציבית אדירה של כמעט 5 מיליארד ש"ח בשנה. בתגובה הבהיר יו"ר הוועדה, חבר הכנסת חנוך דב מילביצקי, כי אין כל כוונה להחיל את ההטבה על הערים הגדולות או לפרוץ באופן כזה את המסגרת התקציבית, וכי הוועדה תקיים סדרת דיונים מקצועיים כדי לדייק את התבחינים בתיאום עם הייעוץ המשפטי לוועדה ועם משרדי הממשלה (שם, עמ' 7-9).

22. בדיון השני שקיימה הוועדה למחרת היום, 25.11.2025, השתתף ראש עיריית לוד, מר יאיר רביבו, אשר עמד על האתגרים המוניציפליים, החינוכיים והביטחוניים המורכבים של ערים מעורבות, וביקש להרחיב את תחולת החוק גם לערים לוד ורמלה. מר רביבו ציין כי לוד לא

נכללה בהחלטת הממשלה מס׳ 550 (תוכנית החומש לחברה הערבית), וכי בהחלטת הממשלה שעסקה בערים מעורבות הוגדרו כיישובים מעורבים חמש ערים בלבד – לוד, רמלה, עכו, נוף הגליל ומעלות-תרשיחא – שבהן שיעור התושבים הערבים נע בין 20% ל-50% (פרוטוקול הדיון מיום 25.11.2025, עמ׳ 3).

23. בהמשך הדיון הציגו נציגי משרדי הממשלה את עמדתם המקצועית והמשפטית. נציגת רשות המסים, גב׳ נטליה מירנצ׳וב, ונציגת אגף התקציבים במשרד האוצר, גב׳ נועה שוקרון, הביעו הסתייגות מהשימוש בכלי של הטבות מס לפי סעיף 11 לפקודה כמענה לאתגרים של פשיעה או חיזוק רשויות מקומיות, וציינו כי לתפיסת משרד האוצר סעיף 11 נועד לתמרץ מגורים בפריפריה גיאוגרפית וחברתית-כלכלית לפי הנוסחה הקבועה בפקודה (שם, עמ׳ 5-6).

24. עו״ד לירון נעים, ראש אשכול כלכלי במשרד המשפטים (ייעוץ וחקיקה), עמדה בדיון על כך שהנוסח של הצעת החוק המקורית מעורר קושי משום שהוא מותיר את קביעת היישובים המוטבים להחלטת ממשלה לפי מדיניותה, ללא קריטריונים קבועים ושקופים בחוק, וזאת בניגוד לפסיקת בית המשפט העליון שקבעה כי הטבות מס יישוביות חייבות להתבסס על אמות מידה שוויוניות וגלויות החקוקות בחקיקה ראשית. כמו כן העלתה עו״ד נעים שאלות באשר להצדקה העניינית ולתשתית העובדתית הנדרשת לביסוס שוני רלבנטי בין נישומים המתגוררים ביישוב מעורב לבין נישומים המתגוררים ביישוב סמוך שאינו מעורב, ובאשר להבחנה בין ערים מעורבות בצפון ובדרום לבין ערים מעורבות במרכז (שם, עמ׳ 7-9).

25. במהלך דבריה של נציגת משרד המשפטים, חידדה היועצת המשפטית לוועדה, עו״ד שלומית ארליך, כי ההטבה אינה מתמרצת הגעת תושבים יהודים בלבד, אלא חלה באופן שוויוני על כל תושב שיבחר להתגורר בעיר: ״**<u>השאלה היא לא בתמרוץ הגעת יהודים, אלא בתמרוץ הגעת יהודים ושאינם יהודים כאחד</u>**״ (שם, עמ׳ 8). בסיכום התייחסותה לשאלת יו״ר הוועדה אם קיימת מניעה משפטית לקידום הצעת החוק, הבהירה עו״ד נעים ממשרד המשפטים באופן מפורש וחד-משמעי כי אין מניעה משפטית לקדמה:

> ״**<u>נשאלתי אם יש פה מניעה מלהתקדם. אין מניעה מלהתקדם. אנחנו לא חושבים שהגענו לקו האדום</u>**, אבל אנחנו כן מרימים דגל של קשיים משפטיים משמעותיים שעלולים לעלות כדי מניעה. מה אנחנו מציעים לוועדה? [...] צריך להבין מה הסיבה האמיתית לעידוד הגירה ליישובים מסוימים״ (שם, עמ׳ 11-10).

26. עוד באותו דיון, בהתייחס לבקשת חברי כנסת וראשי רשויות להחיל את החוק גם על ערים מעורבות במרכז הארץ (כדוגמת לוד ורמלה), הבהירה נציגת משרד האוצר כי העלות התקציבית של החלת ההצעה על כלל הערים המעורבות בישראל (ללא שלוש הערים הגדולות ירושלים, תל אביב-יפו וחיפה) נאמדת בכ-400 מיליון ש״ח לשנה (שם, עמ׳ 18). כמו כן, נציג רשות המסים, מר אלישיב ממן, הסביר כי בפריפריה המרחק בין מקום העבודה למקום המגורים מסייע לרשות המסים לפקח על הזכאות להטבה, בעוד שהחלת הטבות מס על

יישובים במרכז הארץ, כגון רמלה ולוד, תפגע ביכולתה של הרשות לבחון מהו מקום מגוריו בפועל של מי שמבקש את ההטבה (שם, עמ' 19).

27. לקראת הדיון השלישי בוועדה, הגיש הממ"מ ביום 7.12.2025 את מחקרו המקיף ("**סקירה בנושא הטבת מס לתושבים בערים מעורבות**"). במחקר הממ"מ הוצגה תשתית עובדתית ומחקרית מפורטת, שעיקריה הם אלה:

א. במחקר הממ"מ נסקרו הדוחות המיוחדים של מבקר המדינה (משנת 2022 ומשנת 2025) שעסקו בערים המעורבות בישראל, וצוין כי הערים המעורבות מתאפיינות במורכבות מוניציפלית ייחודית הנובעת ממגורים משותפים של אוכלוסייה יהודית וערבית בעלות צרכים תרבותיים, חינוכיים, קהילתיים ושפתיים שונים, המטילים על הרשות המקומית עלויות עודפות באספקת שירותים כפולים ובשמירה על מרקם החיים המשותף והביטחון האישי.

ב. צוין כי בעוד שהממשלה גיבשה תוכניות חומש עתירות תקציב לרשויות מקומיות ערביות הומוגניות (כגון החלטה 922 והחלטה 550 בהיקף של כ-30 מיליארד ש"ח, שיועדו לרשויות שבהן מעל 80% תושבים בני מיעוטים), הערים המעורבות לא נכללו בתוכניות אלה כרשויות מוטבות, כשבהקשר זה קבע מבקר המדינה כי היעדר הגדרה אחידה ומדיניות ממשלתית מתכללת פגע ביכולתן של הערים המעורבות לקבל מענה הולם לצורכיהן.

ג. הוצג פילוח של הנתונים הדמוגרפיים והכלכליים ברשויות המקומיות שבהן מתגוררות אוכלוסיות יהודיות וערביות, שממנו ניתן ללמוד על השונות הבולטת במאפייניהן: בעוד שבשלוש הערים הגדולות (ירושלים, תל אביב-יפו וחיפה) ובערים במרכז הארץ (רמלה ולוד) מדד הפריפריאליות הוא גבוה (אשכולות 6 עד 10, המשקפים מרכזיות גיאוגרפית וקרבה למוקדי תעסוקה), הרי שהערים המעורבות בצפון – נוף הגליל, עכו ומעלות-תרשיחא – מדורגות באשכולות פריפריאליות נמוכים (אשכולות 4 ו-5).

ד. עוד עלה מהנתונים שהוצגו במחקר הממ"מ, כי בנוף הגליל חל שינוי דמוגרפי מהיר וייחודי בהיקפו, כך ששיעור האוכלוסייה הלא-יהודית בעיר הגיע לכ-40% (מתוכם כ-33.2% ערבים), ובעכו עומד שיעור האוכלוסייה הלא-יהודית על 34.5% (מתוכם כ-33.1% ערבים), בעוד שבמעלות-תרשיחא שיעור האוכלוסייה הלא-יהודית נמוך יותר (כ-26.2%). כמו כן הוצגו נתוני הביטוח הלאומי והלמ"ס המלמדים כי השכר הממוצע של שכירים בנוף הגליל (10,601 ש"ח) ובעכו (10,162 ש"ח) נמוך משמעותית מהשכר הממוצע הארצי (12,992 ש"ח).

28. בדיון השלישי שקיימה הוועדה ביום 8.12.2025, הוצג מחקר הממ"מ לפני חברי הוועדה. בדיון זה השתתף השר זאב אלקין, שר במשרד האוצר האמון על מנהלת שיקום הצפון, אשר פירט בהרחבה את הרציונל המקצועי והממשלתי העומד בבסיס הצעת החוק. השר אלקין הסביר כי מניסיונו ארוך השנים (גם כשר השיכון וכשר ירושלים ומורשת שעסק בערים

מעורבות), ערים מעורבות מתמודדות עם אתגרים מוניציפליים וקהילתיים מורכבים לאין ערוך מאלה של ערים הומוגניות, וזאת במיוחד בפריפריה הצפונית שנפגעה קשות במלחמת 'חרבות ברזל'. השר אלקין עמד על כך שקצב השינוי הדמוגרפי המהיר בערים מעורבות בפריפריה מייצר עומסים מיידיים על מערכות החינוך, הרווחה והתשתיות של העיר, זמן רב לפני שהמדדים הסוציו-אקונומיים הרשמיים של הלמ"ס (המתעדכנים באיחור של 4–5 שנים) מספיקים לשקף את הירידה בחוסנה הכלכלי של האוכלוסייה:

> "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. [...] בכל מקרה, השינוי המהיר כל כך בתמהיל האוכלוסייה הוא זה שמייצר אתגר מיוחד, שאין את זה בשום מקום אחר. [...] 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" (פרוטוקול הדיון מיום 8.12.2025, עמ' 4-6).

29. עוד ציין השר אלקין כי גורמי המקצוע במשרד האוצר ובמשרד ראש הממשלה זיהו את הערים עכו ונוף הגליל כשני עוגנים עירוניים מרכזיים שסביבם תרוכז תוכנית הפיתוח והצמיחה של הצפון בעקבות המלחמה, ומכאן הצורך בחיזוקן באמצעות 'משיכת' אוכלוסייה עובדת ומשלמת מסים, המשתלב במישרין עם מדיניות השיקום הממשלתית של הצפון (שם, עמ' 6-7).

30. במהלך אותו דיון, לאחר שחבר הכנסת אביחי בוארון השמיע עמדה שלפיה יש בחוק גם 'אספקט ציוני' של שמירת רוב יהודי בגליל, קטע אותו יו"ר הוועדה, דחה דברים אלה מכול וכול, והבהיר לפרוטוקול באופן מפורש את תכליתו האובייקטיבית והשוויונית של החוק:

> "**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, אבל המטרה של החוק הזה היא לא לייהד שום דבר. 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, עמ' 15).

31. לדברים אלה הצטרף גם ראש עיריית נוף הגליל, שהדגיש שוב כי מטרתו היא הבאת זוגות צעירים ואנשי תעשייה והייטק לעיר ללא הבדל דת ולאום. חבר הכנסת ינון אזולאי הדגיש גם הוא כי מטרת החוק היא "**לעודד את הדו-קיום ולא לגרום לפשיעה לגאות**" (שם, עמ' 16-15).

32. היועצת המשפטית לכנסת, עו"ד שגית אפיק, שהשתתפה בדיון זה, התייחסה להיבטים החוקתיים של הצעת החוק ולשאלות שהעלתה נציגת משרד המשפטים. במסגרת זו, היא עמדה על כך שלאור הנתונים והנימוקים שהוצגו בדיוני הוועדה ובמחקר הממ"מ בדבר הצורך בחיזוק הערים המעורבות באוכלוסיות מבוססות ובחיזוק הביטחון האישי ומרקם החיים המשותף של כלל התושבים בהן, ובהינתן שהטבת מס לפי סעיף 11 לפקודה מיועדת במהותה לפריפריה גיאוגרפית, קיימת הצדקה משפטית לקביעת קריטריון אובייקטיבי וקשיח של עיר מעורבת בפריפריה במסגרת סעיף 11 לפקודה (כהוראת שעה). זאת, לצד קידום תוכניות ממשלתיות אחרות למתן מענה לערים המעורבות במרכז הארץ (שם, עמ' 9-7, 17, 27-28).

33. לקראת הדיון הרביעי בוועדה, שנקבע ליום 16.12.2025, בתום עבודה מאומצת של הייעוץ המשפטי לוועדה ובתיאום עם גורמי המקצוע, גובש נוסח עבודה מתוקן להצעת החוק (במתכונת של הוראת שעה) שכלל שינויים מהותיים ביחס להצעת החוק המקורית, וזאת כדי לתת מענה להערות שנשמעו בדיונים הקודמים, כמפורט להלן:

א. סעיף המטרה (סעיף 1 לנוסח המתוקן) עודכן, כך שנכתב בו כי "**מטרת חוק זה היא לעודד הגירה של תושבים ליישובים עירוניים מעורבים, לקדם את ההתיישבות בהם לשם פיתוח היישובים, חיזוק התושבים בהם ושמירה על מרקם חיים משותף ועל ביטחונם האישי של התושבים החיים בהם**".

ב. בסעיף ההגדרות (סעיף 2 לנוסח המתוקן) נוספו הגדרות למונחים "הגליל" (מחוז הצפון) ו"הנגב" (מחוז הדרום) בהתאם לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948. כמו כן, בהגדרת "**יישוב עירוני מעורב**" נמחקה ההוראה שהותירה לממשלה את הסמכות לקבוע את זהות היישובים בהתאם למדיניותה, ובמקומה הוצע לקבוע תבחין כמותי שלפיו מדובר

בעירייה או במועצה מקומית, למעט מועצה אזורית, שבה "**שיעור התושבים שאינם יהודים עולה על 36% בהתאם לפרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה**".

ג. נוסף סעיף 3, שכותרתו "**תוכניות לסיוע ליישובים עירוניים מעורבים ולחיזוקם**", שבו נקבע כי הממשלה תקבע תוכנית לסיוע ליישובים עירוניים מעורבים בתחום החינוך והרווחה, וכי שר הנגב, הגליל והחוסן הלאומי יפעיל תוכניות לחיזוק החוסן הקהילתי ביישובים עירוניים מעורבים וידווח על כך לוועדת הכספים של הכנסת אחת לשנה.

ד. ההסדר המהותי בדבר הטבת המס (סעיף 4 לנוסח המתוקן) שובץ כתיקון עקיף לפקודת מס הכנסה – הוספת סעיף 11(ב2) לפקודה כהוראת שעה לשנות המס 2026 עד 2029 – המקנה למי שהיה במשך כל שנת המס תושב ביישוב עירוני מעורב בנגב או בגליל זיכוי ממס בשיעור של 12% מהכנסתו החייבת מיגיעה אישית עד לתקרת הכנסה של 186,000 שקלים חדשים (תוך מתן ברירה לבחור בזיכוי אחר לפי סעיף 11 לפקודה), לצד הסמכת שר האוצר, באישור ועדת הכספים, להאריך את הוראת השעה 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 (סעיף 5 לנוסח המתוקן).

34. בדיון הרביעי שקיימה הוועדה, ביום 16.12.2025, הקדים יו"ר הוועדה והבהיר בפתח הדיון כי "**הטבות מס תמיד נמדדות לא לפי יישוב, אלא נמדדות לפי פרמטרים רוחביים שעונים על עקרון השוויון ועוד כל מיני עקרונות אחרים שעל בסיסם נקבעים הדברים הללו**" (פרוטוקול הדיון מיום 16.12.2025, עמ' 5). בהמשך הדיון, במהלך הקראת הנוסח המתוקן של הצעת החוק, הוכנסו בו מספר שינויים משמעותיים, שעל אודותיהם נפרט להלן.

35. בהתייחס להגדרת "**יישוב עירוני מעורב**", הודיעה היועצת המשפטית לוועדה כי הסיפה של ההגדרה בנוסח המתוקן (שעמדה כאמור על שיעור תושבים שאינם יהודים העולה על 36%) תשונה להגדרה סימטרית ושוויונית התוחמת את טווח האחוזים בין 35% ל-55% לכל אחת מהאוכלוסיות:

> "**אנחנו נשנה פה את הסיפה של ההגדרה הזאת, כך שיופיע בה: שיעור התושבים הלא יהודים הוא בשיעור שנע בין 35% עד 55%, בהתאם לפרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; או שיעור התושבים היהודים הוא בשיעור שנע בין 35% ל-55%, בהתאם לפרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. זה מאפיין את שכבת הביניים של יישובים מעורבים. בנוסח היום מופיע 36% שאינם יהודים. הכוונה לא הייתה לתפוס מצבים שבהם מדובר בעיר שבה יש אחוז מלא לכאן או לכאן של יהודים או שאינם יהודים, אלא את העיר המעורבת**" (שם, עמ' 6; וראו גם עמ' 10 ו-17).

36. בהמשך, עו"ד לירון נעים ממשרד המשפטים שבה והציגה את הסתייגותה מקביעת תבחין המתייחס להרכב האוכלוסייה, וכן התייחסה לתשתית העובדתית הנדרשת לביסוס טווח האחוזים שנקבע, להבחנה בין נישומים בערים שונות, והציגה עמדתה גם ביחס לאזכור

תכלית "הביטחון האישי" בסעיף המטרה ובסעיף הארכת התחולה. בתגובה הבהיר יו"ר הוועדה כי החוק אינו עוסק בטיפול בפשיעה כשלעצמה, כי אם בחיזוק הערים המעורבות באמצעות תמרוץ הגעת אוכלוסייה חזקה אליהן – עניין שטען כי קיים לגביו קונצנזוס רחב בכנסת ובממשלה – וכן ציין כי הוועדה תוסיף ותבחן את הדברים בעת הכנת הצעת החוק לקריאות השנייה והשלישית, הגם שעל פי הדברים שהוצגו בדיוני הוועדה כבר הונחה תשתית מספקת לנושא (שם, עמ' 6-9).

37. לאחר מכן, בעת הקראת סעיף 3 לנוסח המתוקן (אשר עסק כאמור בקביעת תוכניות ממשלתיות לסיוע ליישובים מעורבים בתחומי החינוך, הרווחה והחוסן הקהילתי ובחובת דיווח שנתית לוועדה), הסתייגה נציגת אגף התקציבים במשרד האוצר, גב' נועה שוקרון, מהסעיף וטענה כי תוכניות סיוע ממשלתיות הן עניין של מדיניות, ומשכך נכון להותירן להחלטות ממשלה ולא לעגנן בחקיקה. היועצת המשפטית לוועדה עמדה מנגד על חשיבות הסעיף והדגישה: "**זה בעינינו גם נותן מענה למה שהעלה משרד המשפטים. אנחנו מציעים להשאיר אותו**" (שם, עמ' 11). לאחר דיון, שבמהלכו ביקש חבר הכנסת גפני לעמוד על הותרת חובת הדיווח לוועדה, סוכם בוועדה להסיר בשלב זה את סעיף 3 כדי לאפשר את קידום הצעת החוק בקריאה הראשונה בהסכמה, ולשוב ולדון בעיגון הוראה זו בעת הכנת הצעת החוק לקריאות השנייה והשלישית (שם, עמ' 10-12, 26-27).

38. בעת הקראת סעיף 4 לנוסח המתוקן (תיקון סעיף 11 לפקודת מס הכנסה), הודיע יו"ר הוועדה כי לבקשת משרד האוצר יופחת בשלב הקריאה הראשונה שיעור הזיכוי ממס מ-12% ל-7%, על מנת שהוועדה תבחן בהמשך, במהלך דיוני הכנת הצעת החוק לקריאות השנייה והשלישית, את האפשרות להעלותו מחדש (שם, עמ' 12). נציג רשות המסים, מר ממן, ונציגת משרד האוצר, גב' שוקרון, ביקשו כי לצד הפחתת שיעור הזיכוי ל-7%, גם תקרת ההכנסה המזכה תופחת מ-186,000 ש"ח ותוצמד לתקרה הקבועה בסעיף 11(ב)(1) לפקודה (146,640 ש"ח). נציגת משרד האוצר הבהירה כי בעוד שעלות ההטבה בשיעור של 12% נאמדת בכ-100 מיליון ש"ח בשנה, הרי שהעמדת הזיכוי על 7% עד לתקרה הקבועה בסעיף 11(ב)(1) לפקודה מעמידה את העלות התקציבית על 65 מיליון ש"ח בשנה. לאחר הפסקה שנועדה לאפשר לנציגי משרד האוצר לאשר את קיומו של מקור תקציבי, שבה נציגת האוצר ואישרה לפרוטוקול כי בהינתן שיעור זיכוי של 7% ותקרת הכנסה של כ-146,000 ש"ח כקבוע בסעיף 11(ב)(1) לפקודה, העלות התקציבית היא 65 מיליון ש"ח וכי קיים לכך מקור תקציבי מוסכם (שם, עמ' 12-15, 21-24). חברי הכנסת בוועדה (ובהם חברי הכנסת גפני וגואטה) הודיעו כי יתמכו בנוסח זה לצורך העברת הצעת החוק בקריאה הראשונה, אך יבקשו להעלות את שיעור הזיכוי ל-12% בעת הכנתה לקריאות השנייה והשלישית (שם, עמ' 23-24).

39. במענה לבקשת חבר הכנסת ינון אזולאי ומנכ"ל עיריית לוד, מר אהרון אטיאס, להחיל את הצעת החוק גם על הערים רמלה ולוד, שב יו"ר הוועדה והבהיר כי אי-הכללתן בשלב זה נובעת אך ורק ממגבלה תקציבית של משרד האוצר, שכן הוספתן תגדיל את עלותו התקציבית של החוק בכ-320 מיליון ש"ח לשנה (כמעט פי חמישה מהעלות התקציבית שעל פי הנוסח

המוצע), וכי ככל שיימצא מקור תקציבי לכך מול משרד האוצר לקראת הקריאות השנייה והשלישית, הוועדה תשמח להרחיב את תחולת החוק גם על ערים אלה (שם, עמ' 18, 24-26). בתום הדיון אושרה הצעת החוק בוועדה, עם התיקונים שהוכנסו בה במהלך הישיבה, פה אחד (11 תומכים, ללא מתנגדים וללא נמנעים) – בתמיכת חברי הוועדה מהקואליציה ומהאופוזיציה כאחד – לקריאה הראשונה (שם, עמ' 27).

40. בהתאם, למחרת היום, 17.12.2025, בד בבד עם הנחתה על שולחן הכנסת, פורסמה הצעת החוק ברשומות לקריאה הראשונה (הצעות חוק הכנסת 1165, כ"ז בכסלו התשפ"ו, 17.12.2025, עמ' 36), כשהיא משקפת את השינויים שעליהם הוחלט בדיון, כדלהלן:

א. בסעיף 1 (סעיף המטרה) נקבע כי "**מטרת חוק זה היא לעודד הגירה של תושבים ליישובים עירוניים מעורבים ולקדם את ההתיישבות בהם, לשם פיתוח היישובים, חיזוק התושבים בהם ושמירה על מרקם חיים משותף ועל ביטחונם האישי של התושבים החיים בהם**".

ב. בסעיף 2 (סעיף ההגדרות) הוגדרו "**הגליל**" (מחוז הצפון) ו"**הנגב**" (מחוז הדרום), ו"**יישוב עירוני מעורב**" הוגדר באופן אובייקטיבי וסימטרי 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**".

ג. בסעיף 3 (תיקון פקודת מס הכנסה – הוראת שעה) נקבע כי לגבי שנות המס 2026 עד 2029 יתווסף סעיף 11(ב2) לפקודה, שלפיו מי שהיה במשך כל שנת המס תושב ביישוב עירוני מעורב בנגב או בגליל, זכאי באותה שנה לזיכוי ממס בשיעור כאמור בפסקה (1) שבסעיף קטן (ב) עד גובה התקרה הקבועה באותה פסקה (קרי, זיכוי בשיעור של 7% עד לתקרת הכנסה של 146,640 ש"ח, כפי שצוין בדברי ההסבר), ובלבד שאם הוא זכאי גם לזיכוי אחר לפי סעיף 11 לפקודה, הברירה בידו לבחור באחד מהם.

ד. בסעיף 4 (סעיף התחולה) הוסמך שר האוצר, באישור ועדת הכספים, להאריך את הוראת השעה 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.

ה. כמו כן, בדברי ההסבר להצעת החוק שפורסמה לקריאה הראשונה עוגנה החלטת הוועדה לשוב ולבחון במסגרת הכנת הצעת החוק לקריאות השנייה והשלישית הן את סוגיית עיגונן של תוכניות סיוע ממשלתיות ליישובים מעורבים והן את שיעור הזיכוי ותקרת ההכנסה המזכה: "**בעת הכנת הצעת החוק לקריאה השנייה ולקריאה השלישית תבחן ועדת הכספים של הכנסת את הצורך בקביעת תוכניות לסיוע ליישובים עירוניים מעורבים ולחיזוקם במסגרת הצעת חוק זו. כמו כן, תבחן הוועדה את השיעור ואת הגובה של תקרת ההכנסה**

שנקבעו להטבת המס. להערכת משרד האוצר, העלות התקציבית של הצעת החוק היא 65 מיליון שקלים חדשים לשנה, ועל כל פנים הממשלה נתנה לה את הסכמתה" (שם, עמ' 37).

צילום הצעת החוק כפי שפורסמה ברשומות לקריאה הראשונה צורף לעתירה וסומן ע/9.

41. ביום 31.12.2025 התקיים במליאת הכנסת דיון בהצעת החוק בקריאה הראשונה (ישיבה מס' 351 של הכנסת ה-25). בדיון הציג יוזם החוק, חבר הכנסת ניסים ואטורי, את הצעת החוק ועמד על הצורך בחיזוק ערי הגליל והנגב בשיתוף פעולה עם ראשי הרשויות המקומיות, ובמסגרת זו הזכיר את ראשי הערים נוף הגליל ועכו שנכחו ביציע המליאה ופעלו יחדיו לקידום החוק. בהמשך הדיון נשמעו דברי תמיכה נלהבים בהצעת החוק מצד חברי כנסת בכירים מהאופוזיציה, אשר עמדו מניסיונם המוניציפלי והממשלתי על הצדקת החוק. כך, חבר הכנסת מאיר כהן (יש עתיד), שר הרווחה וראש עיריית דימונה לשעבר, בירך על הצעת החוק ואמר:

> "חברות וחברים נכבדים, ניסים ואטורי, החוק הזה הוא חוק מצוין. ביקשתי לדבר דקה, כי הייתי ראש עיר בנגב. הגעתי לכנסת הזאת כראש עיר. אני חייב לציין שכשהייתי מגיע כראש עיר, תמיד – אבל תמיד עזרו לעיר דימונה, ולא משנה מאיפה הייתי. כשבאתי לגפני הוא עזר, וכשבאתי לכל השרים, הם עזרו. זאת דוגמה מצוינת לכנסת שמתאחדת סביב ראשי הערים בלי שום חשבונות פוליטיים.
>
> אני רוצה להגיד מילה אחת על נוף הגליל. רונן, אני רוצה להגיד מילה על נוף הגליל. ביקרתי שם פעמיים, הייתי שר, וביקרתי הרבה בנוף הגליל. ובאמת ראוי לתת לך חיבוק גדול, כי כשאתה בא לעיר עם כל כך הרבה אתגרים, שעובדת יפה מאוד, ובראשה באמת ראש עיר מהמשובחים שיש, ואתה רואה את מערכות החינוך ומערכות הרווחה ואת הכול, והכול מתקתק כמו שעון, אז כיף גדול להתאחד סביב עיר כזאת, סביב ראש עיר כמוך.
>
> ואני קורא לכולם: יש אתגרים גדולים מאוד גם בקריית שמונה, גם בערים אחרות. כל ראש עירייה – אנחנו צריכים להיות ה-background שלהם. צריכים לעודד את כולם ולעזור לכולם, כי הם הזרוע הביצועית של מדינת ישראל. לא משנה מה נעשה בכנסת וכשרים, הזרוע הביצועית אלה רונן וחבריו. תודה רבה, אדוני, ואנחנו בוודאי כולנו נתמוך בחוק הזה" (פרוטוקול ישיבה 351 מיום 31.12.2025, עמ' 282).

42. יושב-ראש הישיבה, חבר הכנסת מיכאל מרדכי ביטון (כחול לבן – המחנה הממלכתי), ראש מועצת ירוחם לשעבר ומיוזמי הצעת החוק, הצטרף לדברים והדגיש מעל דוכן המליאה את השוני הרלבנטי המצדיק השקעה ממוקדת ביישובים המעורבים:

> "תודה רבה, חבר הכנסת מאיר כהן. ראשי הערים, אנחנו שמחים שאתם איתנו. גם אני כראש עירייה, זכיתי לקבל מממשלת ישראל וכנסת ישראל החלטת ממשלה על ירוחם, שסייעה לנו רבות. היישובים המעורבים עם האתגרים

> הייחודיים שלהם מחייבים השקעה ממוקדת, שונה ואחרת, ולכן אנחנו כולנו תומכים בהצעת החוק והמשמעויות שלה״ (שם, עמ׳ 282-283).

43. בתום הדיון אושרה הצעת החוק במליאת הכנסת בקריאה הראשונה ברוב חוצה מפלגות של 21 תומכים (ועוד חברת כנסת מסיעת כחול לבן, יעל רון בן משה, שהודיעה על תמיכתה לפרוטוקול), ללא מתנגדים וללא נמנעים, והועברה לוועדה לשם הכנתה לקריאות השנייה והשלישית.

<u>ד. דיוני הוועדה להכנת הצעת החוק לקריאות השנייה והשלישית ואישור החוק במליאה</u>

44. הוועדה קיימה שני דיונים נוספים להכנת הצעת החוק לקריאות השנייה והשלישית, בימים 4.2.2026 ו-25.3.2026.

45. בדיון החמישי שקיימה הוועדה, ביום 4.2.2026, הודיע יו״ר הוועדה כי בעקבות שיח שהתקיים עם משרד האוצר ועם ראשי הרשויות, בכוונת הוועדה להעלות את שיעור הזיכוי ממס בהצעת החוק מ-7% ל-12%, כדי שההטבה תהיה אפקטיבית ותיתן מענה אמיתי לזליגת האוכלוסייה החזקה ליישובים המוטבים הסמוכים. במהלך הדיון, ראש עיריית עכו, מר בן שלוש, שב והציג לפני חברי הוועדה נתונים מוחשיים וחוברות שיווק של פרויקטים למגורים המלמדים כיצד יישובים סמוכים לעכו (כדוגמת נהריה, שבה זכאים התושבים לזיכוי של 12% עד תקרה של 226,560 ש״ח ולסבסוד מעונות יום) שואבים מעכו אוכלוסייה מבוססת, הכוללת בין השאר רופאים, מהנדסים ועובדי הייטק, בשל הפער בתקרת ההכנסה המזכה (שבעכו עמדה לפי סעיף 11(ב)(3) לפקודה על 186,000 ש״ח בלבד; ראו: רשות המסים, לוח עזר לחישוב מס הכנסה ממשכורת ושכר עבודה לחודש ינואר 2025 ואילך, עמ׳ 29, 32). מר בן שלוש ביקש כי תקרת ההכנסה המזכה בהצעת החוק תועלה ותושווה לזו של נהריה, כדי שעכו לא תיפגע ותוכל לשמר את תושביה החזקים ולמשוך תושבים חדשים (פרוטוקול הדיון מיום 4.2.2026, עמ׳ 3-5).

צילום לוח העזר של רשות המסים לחישוב מס הכנסה לחודש ינואר 2025, מצורף ומסומן <u>**מש/1**</u>.

46. בהמשך הדיון ביקשה סגנית ראש עיריית לוד, גב׳ אלוירה קוליחמן, לכלול גם את העיר לוד בחוק. יו״ר הוועדה שב והבהיר כי הוועדה מכירה בצורכיה של לוד, אולם ״האירוע פה הוא אירוע תקציבי נטו״ מול משרד האוצר, המתנגד לפריצת מסגרת התקציב במאות מיליוני שקלים נוספים. נציג רשות המסים, מר ממן, שב והדגיש את עמדתה המקצועית של רשות המסים שלפיה מעבר להיבט התקציבי, החלת הטבות מס יישוביות במרכז הארץ תפגע ביכולת הבקרה, שכן בפריפריה ניתן לבקר ביתר קלות את המרחק בין מקום העבודה למקום המגורים (שם, עמ׳ 5-6).

47. באותו דיון שבה עו"ד נעים ממשרד המשפטים והציגה את עמדתה באשר לקשיים המתעוררים לשיטתה בהצעת החוק. ברם, לצד זאת, ציינה עו"ד נעים כי במהלך סדרת הדיונים שקיימה הוועדה נשמעו נתונים וטיעונים רבים אשר עיבו את התשתית העובדתית של הצעת החוק: "**נאמרו כאן הרבה מאוד דברים בדיונים האלה שכן עיבו את התשתית ואת הצרכים וכו'**" (שם, עמ' 9-10).

48. כמו כן, עו"ד נעים הפנתה בדיון זה למחקר אמפירי חדש שפרסמה חטיבת המחקר של בנק ישראל בחודש ינואר 2026 (עדי פינקלשטיין, "**השפעת הטבות המס ליישובים על דפוסי ההגירה הפנימית**", ינואר 2026; להלן: **מחקר בנק ישראל**), שבמסגרתו נבחנה השפעת הרחבת הטבות המס לפי סעיף 11 לפקודה על הגירת אוכלוסייה מבוססת ליישובים מוטבים בפריפריה ועל היישובים הסמוכים להם (שם, עמ' 10).

49. ביום 25.3.2026 קיימה הוועדה דיון שישי ומסכם לצורך הכנת הצעת החוק לקריאות השנייה והשלישית. לקראת דיון זה גובש על ידי הייעוץ המשפטי לוועדה נוסח מעודכן של הצעת החוק, שבו נערכו מספר התאמות ומנגנונים מאזנים חשובים במענה להערות שעלו בדיונים הקודמים:

א. מַעֲבָר למדד הפריפריאליות של הלמ"ס: חלף הקריטריון הגיאוגרפי הכללי של "**בנגב או בגליל**" (מחוז הצפון או מחוז הדרום), נקבע בחוק מדד אובייקטיבי, מקצועי ואחיד המקובל בסעיף 11 לפקודה – סיווגו של היישוב כמשויך לאשכול 5 או לאשכול נמוך יותר במדד הפריפריאליות של הלמ"ס ("**יישוב עירוני מעורב מוטב**").

ב. השוואת שיעור הזיכוי והעלאת תקרת ההכנסה המזכה למתן מענה גם לעיר עכו: במסגרת סעיף 2 לחוק (המוסיף את סעיף 11(ב3) לפקודה כהוראת שעה לשנות המס 2026 עד 2029), הועמד שיעור הזיכוי ממס על 12% (כאמור בפסקה (3) שבסעיף 11(ב) לפקודה), ותקרת ההכנסה המזכה הועמדה על 226,560 ש"ח בשנה. מהלך זה נתן מענה ממשי ומשמעותי גם לצורכי העיר עכו (אשר תקרת ההכנסה המזכה שלה לפי סעיף 11(ב)(3) לפקודה עמדה על 186,000 ש"ח בלבד, כך שהחוק הוסיף לתושביה זיכוי מס בשיעור 12% על רובד הכנסה נוסף של 40,560 ש"ח בשנה – הטבה של עד כ-4,867 ש"ח בשנה לכל נישום, הרלבנטית בדיוק לאוכלוסייה המבוססת בעשירונים העליונים שעכו מבקשת לשמר ולמשוך), ובכך השווה את כוח התחרות שלה לערים סמוכות כנהריה (שבה עומדת תקרת ההכנסה המזכה אף היא על 226,560 ש"ח).

ג. עיגון חובת דיווח שנתית לקידום תוכניות ממשלתיות לכלל היישובים המעורבים: בסעיף 3 לחוק נקבע כי "**שרי הממשלה ידווחו לממשלה בכל שנה על תוכניות שגובשו לפי כל דין לקידום יישובים מעורבים; הדיווח יועבר לוועדת הכספים של הכנסת**". סעיף זה נועד להבטיח מעקב פרלמנטרי שוטף ולתמרץ גיבוש מענים ממשלתיים רוחביים לכלל

הערים המעורבות בישראל (לרבות ערים במרכז הארץ או ערים שאינן נכנסות לגדרי הטבת המס).

ד. השמטת סעיף המטרה ותכלית 'הביטחון האישי': בהמשך להערות נציגי הממשלה, הושמט מהנוסח סעיף המטרה, שכלל בין היתר התייחסות לביטחונם האישי של התושבים. כמו כן, ההתניה של הארכת הוראת השעה ב"חיזוק הביטחון האישי של התושבים" הוחלפה בהסמכת שר האוצר, באישור ועדת הכספים, להאריך את הוראת השעה "בהתאם למדיניות הממשלה בנושא יישובים מעורבים" (פרוטוקול הדיון מיום 25.3.2026, עמ' 2-3, 20-21; סעיף 4 לחוק).

50. במהלך הדיון שבה עו"ד נעים ממשרד המשפטים וטענה כי במבחן התוצאתי הצעת החוק מיטיבה בעיקרה עם העיר נוף הגליל (ולשיטתה באופן שולי יותר עם עכו), כאשר לדבריה חסרה תשתית עובדתית מספקת להבחנה בין נישומים וקיים גם קושי באי-הכללת ערים מעורבות אחרות. בתגובה לדברים אלה, עמדה היועצת המשפטית לכנסת בהרחבה על התשתית העובדתית, המחקרית והמשפטית המבססת את החוק ואת תוקפו החוקתי:

> "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.
> [...]
>
> 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 קולות קוראים ומקצה כספים אם לא היה צורך בזה"
> (פרוטוקול הדיון מיום 25.3.2026, עמ' 10-11).

51. בהתייחס לטענה בדבר פגיעה בשוויון בין נישומים שהעלתה נציגת משרד המשפטים, הוסיפה והבהירה היועצת המשפטית לכנסת כי קיים שוני רלבנטי מובהק בין ערים מעורבות בפריפריה (המשויכות לאשכול פריפריאליות 5 ומטה, והמוקפות ביישובים הזכאים להטבות מס השואבים מהן אוכלוסייה חזקה) לבין ערים מעורבות במרכז הארץ כדוגמת רמלה ולוד, הנהנות מקרבה למרכזי תעסוקה ושירותים במטרופולין תל אביב, ולבין יישובים הומוגניים הסמוכים להן שאינם מתמודדים עם המורכבות המוניציפלית של עיר מעורבת או שזוכים לתוכניות סיוע ממשלתיות ייעודיות כדוגמת החלטה 550 (שם, עמ' 11-12). עוד הדגישה היועצת המשפטית לכנסת, כי הוספת סעיף 3 לחוק, המחייב את שרי הממשלה לדווח מדי

שנה לממשלה ולוועדת הכספים על תוכניות לקידום כלל היישובים המעורבים, נועדה לתמרץ עבודת מטה ממשלתית רוחבית שתיתן מענה משלים גם לערים המעורבות במרכז הארץ, אשר אינן נכללות בהטבת המס הפריפריאלית (שם, עמ' 13).

52. יו"ר הוועדה הדגיש אף הוא, כי בניגוד לטענת נציגת משרד המשפטים שלפיה החוק מיטיב רק עם העיר נוף הגליל, העלאת תקרת ההכנסה בחוק ל-226,560 ש"ח נעשתה לבקשתה של עיריית עכו ומעניקה מענה ישיר ומשמעותי לאוכלוסייה העובדת בעכו, אשר מרוויחה מעל לתקרה הקודמת (186,000 ש"ח) ועשויה לעזוב לנהריה הסמוכה (שם, עמ' 12).

53. בתום דיון זה, אושרה הצעת החוק בוועדה לקריאות השנייה והשלישית פה אחד, בתמיכת חברי הוועדה מהקואליציה ומהאופוזיציה (פרוטוקול הדיון מיום 25.3.2026, עמ' 22).

צילום נוסח הצעת החוק שהונח על שולחן הכנסת לקריאות השנייה והשלישית ביום 29.3.2026, צורף כקובץ לעתירה.

54. ביום 30.3.2026 הובאה הצעת החוק לאישור מליאת הכנסת בקריאה השנייה ובקריאה השלישית (ישיבה מס' 385 של הכנסת ה-25). יו"ר הוועדה הציג את הצעת החוק לפני המליאה, ועמד בדבריו על תכליתה של הצעת החוק, על תבחיניה האובייקטיביים והסימטריים, ועל המעטפת הממשלתית המשלימה שגובשה בעקבות דיוני הוועדה:

> **"אדוני היושב-ראש, חברי חברי הכנסת, אני מתכבד להביא בפני הכנסת, לקריאה השנייה ולקריאה השלישית, את הצעת חוק עידוד יישוב עירוני מעורב, התשפ"ו-2026. בהצעת החוק מוצע לקבוע בחוק חדש הוראת שעה שתחול בשנים 2026 עד 2029, כי מי שהיה במשך כל שנת המס תושב ביישוב עירוני מעורב מוטב, יהיה זכאי באותה שנה לזיכוי ממס בשיעור של 12% עד לתקרת הכנסה של 226,560 ש"ח בשנה. יישוב עירוני מעורב מוטב, בהתאם למוצע בהצעת החוק, 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, והוא משויך לאשכול חמש או לאשכול נמוך יותר במדד הפריפריאליות.**
>
> **הצעת החוק נועדה לעודד ולחזק יישובים שבהם אוכלוסייה מעורבת לשם פיתוחם ושמירה על מרקם חיים משותף בהם ולמניעת הגירה שלילית מהם. בהתאם לתיקון המוצע, שר האוצר, באישור ועדת הכספים, יהיה רשאי להאריך בצו את הטבת המס לתקופות נוספות שלא יעלו על שנתיים כל אחת בהתאם למדיניות הממשלה בנושא יישובים מעורבים. במהלך הדיונים בוועדה חברי הוועדה העלו את הצורך במדיניות ממשלה תומכת ובצורך ביצירת מעטפת ממשלתית בנושא. בעקבות האמור, הממשלה החלה בקידום החלטת ממשלה ופורסם קול קורא שמקדם תוכניות עבודה במשרד הנגב והגליל ומתמקד במדדים 1–5, בדומה למוצע בהצעת החוק. כפי שנקבע בהצעת החוק, שרי הממשלה יידרשו לדווח לממשלה בכל שנה על תוכניות שגובשו לפי כל דין**

> לקידום יישובים מעורבים. דיווח כאמור יועבר לוועדת הכספים, שתקיים פיקוח בנושא״ (פרוטוקול ישיבה 385 מיום 30.3.2026, עמ׳ 276-277).

55. בהמשך דבריו, עמד יו״ר הוועדה על ההסכמה הרחבה והעניינית חוצת המפלגות שאפיינה את דיוני הוועדה ביחס להצעת החוק:

> ״החוק הזה עבר פה אחד בכל הקריאות שלו. הייתה לגביו ויש הסכמה מאוד מאוד רחבה בוועדת הכספים, ואני די משוכנע שגם פה הוא יעבור כמעט ללא התנגדויות, אם יהיו התנגדויות בכלל [...], וכאן חשוב לי שוב לציין את כל חברי ועדת הכספים שבאמת, ללא הבדל ושיוך מפלגתי, באו ועשו, והדיונים היו מאוד מאוד עניינים, טובים ונכונים. הלוואי שכל הדיונים יהיו כאלה״ (שם, עמ׳ 276-277).

56. להצעת החוק לא הוגשו כל הסתייגויות לקראת הקריאה השנייה, וכלל חברי הכנסת מהאופוזיציה שנרשמו לבקשת רשות דיבור (ובהם חברי הכנסת מסיעות יש עתיד, ישראל ביתנו, חד״ש-תע״ל ורע״ם) ויתרו על רשות הדיבור (שם, עמ׳ 280). הדובר היחיד שנטל את רשות הדיבור במליאה היה יו״ר הקואליציה, מיוזמי החוק, חבר הכנסת אופיר כץ, אשר עמד בדבריו על תכליתו של החוק, על שילובו עם מעטפת ממשלתית רוחבית לכלל היישובים המעורבים בארץ, ועל חקיקתו כהוראת שעה לצורך בחינת השפעתו:

> ״אדוני היושב-ראש, חבריי חברי הכנסת, זו הצעת חוק שכל מי שנמצא בשטח יודע את חשיבותה, כי הוא רואה את הצרכים של התושבים. אני שמח שמרגע שהתחלנו לעבוד על הצעת החוק הזאת, גם הממשלה הבינה את הצורך בקידום מדיניות ממשלתית ביחס לערים מעורבות כדי לחזק את החוסן הקהילתי ולסייע במשיכה של אוכלוסייה ליישובים הללו. לצד הצעת החוק הזו, משרד הנגב והגליל, עם השר וסרלאוף, שמסייע רבות, העביר קול קורא שמתייחס לערים מעורבות בפריפריה.
>
> בנוסף, בימים האלה מקודמת הצעת החלטת ממשלה של משרדי ממשלה שונים לתמיכה בערים מעורבות. אומנם הצעת החוק הזו מקנה הטבות מס ליישובים עירוניים מעורבים בפריפריה, אך היא מאפשרת לממשלה לקבוע תוכניות שונות ביחס לכל יישוב מעורב בארץ. מדובר בדבר חשוב, ואני שמח שיכולתי לקחת חלק ולקדם אותו. הצעת החוק היא בהוראת שעה על מנת שגם הממשלה תוכל לבחון ולחדד את הצרכים בנושא בהמשך הדרך. גם במהלך הדיונים וגם עכשיו, לאורך כל הדרך, הממשלה הביעה תמיכה מלאה בהצעת החוק״ (שם, עמ׳ 281-280).

57. בתום הדיון אושרה הצעת החוק במליאת הכנסת – הן בהצבעה בקריאה השנייה (הצבעה מס׳ 38) והן בהצבעה בקריאה השלישית (הצבעה מס׳ 39) – ברוב חוצה מפלגות של 89 חברי כנסת מכל סיעות הקואליציה והאופוזיציה גם יחד, ללא מתנגדים או נמנעים (שם, עמ׳ 282-281). בהקשר זה יצוין, כי מפלט ההצבעה המופיע באתר הכנסת עולה, שבין המצביעים בעד החוק נכללו גם שישה חברי הכנסת הבאים, מהמפלגות הערביות חד״ש-תע״ל ורע״ם: אחמד

טיבי, איימן עודה, סמיר בן סעיד, אימאן ח'טיב-יאסין, ווליד טאהא ויאסר חוג'יראת. בהמשך לכך, ביום 31.3.2026 פורסם החוק ברשומות (ס"ח התשפ"ו, עמ' 468).

ה. פניית העותרת 6 לאחר חקיקת החוק ומענה הייעוץ המשפטי לכנסת

58. למען שלמות התמונה העובדתית נציין כי ביום 29.4.2026, כחודש לאחר פרסום החוק ברשומות, פנתה העותרת 6 לראשונה ליועצת המשפטית לממשלה וליועצת המשפטית לכנסת במכתב מיצוי הליכים טרם הגשת עתירה, וטענה כי החוק אינו חוקתי מן הטעמים המפורטים בעתירה דנן.

צילום פניית העותרת 6 מיום 29.4.2026 צורף לעתירה וסומן ע/10.

59. ביום 24.5.2026 השיבה היועצת המשפטית לוועדה לפניית העותרת 6. במסגרת מענה זה, נסקרו הליכי החקיקה המקיפים של החוק, מחקר הממ"מ שהונח לפני הוועדה והתשתית העובדתית שהוצגה בדיוניה, ונכתב בין היתר כך:

> "לעמדת הייעוץ המשפטי לכנסת, **אף אם בשלב זה ייכנסו לגדרו ערים בודדות, החוק מציב קריטריונים קשיחים שחלים באופן שוויוני, והוא מבטא מסר לגיטימי של המחוקק ושל הממשלה בחיזוק יישובים עירוניים מעורבים**.
> [...]
>
> התבחינים בחוק נשענים על מדדים אובייקטיביים: מדד הפריפריאליות הוא מדד מקובל בהקשר זה, שגם עובר לחקיקת חוק יישוב עירוני מעורב שימש לחישוב זכאות להטבת מס לפי סעיף 11 לפקודת מס הכנסה. **הטבת המס שהחוק מעניק חלה באופן זהה על כל תושבי היישוב, היהודים ושאינם יהודים**.
> [...]
>
> כפי שצוין מספר פעמים במהלך דיוני החקיקה, תכלית החוק, היא לשמר ולמשוך אוכלוסייה חזקה ליישובים עירוניים מעורבים, זאת מתוך תפיסה של המחוקק, כמו גם מדיניות הממשלה, כי ישנם אתגרים ייחודיים ליישובים אלה המספקים טעמים לפעול לחיזוקם.
>
> בהקשר זה המחוקק מצא לנכון להבחין בין יישובים קרובים למרכזי פעילות כלכלית לבין אלו המרוחקים מהם. כידוע, וכפי שנקבע בפסיקה, למחוקק נתון שיקול דעת רחב בבחירת האמצעים לקידום התכליות שהוא מבקש לקדם".

צילום המענה מיום 24.5.2026 צורף לעתירה וסומן ע/11.

60. כאן המקום להעיר, כי העותרים – לרבות העותרת 6 – לא הניחו נייר עמדה לפני הוועדה, ולא השתתפו באף אחד משלושת הדיונים הפומביים שקיימה הוועדה בהצעת החוק לאורך חודשים ארוכים, בין הקריאה הטרומית לקריאה הראשונה ובין הקריאה הראשונה

לקריאות השנייה והשלישית. כידוע, דיוני הוועדה הם שלב חשוב ביותר בהליכי חקיקת חוק, והכנסת רואה חשיבות רבה בשיתוף הציבור בדיונים אלה. לגישת הכנסת, עמדת הציבור, וארגוני חברה אזרחית בכלל זה, תורמת רבות, מפרה את השיח ומטייבת את הליכי החקיקה. כך בכלל, וכך בפרט באשר לעותרת 6, שמסדרונות הכנסת אינם זרים לה. משכך, היעדרותם המוחלטת של העותרים מהליכי החקיקה, ופנייתה של העותרת 6 לראשונה ליועצת המשפטית לכנסת רק כחודש לאחר השלמת חקיקת החוק ופרסומו ברשומות, מעלות תמיהה, ואולי אף עולות כדי אי-מיצוי הליכים במועד המתאים לכך. הדברים אמורים בפרט בשים לב לכך שיכולתו של הייעוץ המשפטי לכנסת לרתום את חברי הכנסת להביא לשינוי דבר חקיקה בדיעבד, לאחר חקיקתו – כפי דרישת העותרת 6 בפנייתה האמורה, שכאמור נשלחה רק לאחר השלמת הליכי החקיקה – מוגבלת ביותר.

<u>עמדת הכנסת</u>

61. לעמדת הכנסת, דין העתירה להידחות משלא עלה בידי העותרים להוכיח כי במקרה דנן קמה עילה שבדין להתערבות בדבר חקיקה ראשי שחוקקה הכנסת.

62. בעתירתם טוענים העותרים כי יש להורות על בטלות החוק (או לחלופין להפעיל לגביו את עקרון 'העיפרון הכחול') משום שלטענתם הוא פוגע בזכות החוקתית לכבוד האדם המעוגנת בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, בשל הפגיעה בזכות החוקתית לשוויון, וזאת מבלי שהוא עומד בתנאי פסקת ההגבלה. לטענת העותרים, החוק אינו עומד בדרישת "**הכלליות**" הגלומה בדרישה "**בחוק**" בהיותו חקיקה פרטיקולרית שנתפרה למידותיה של העיר נוף הגליל; הוא אינו הולם את ערכיה הדמוקרטיים של המדינה; תכליתו אינה ראויה משום שמטרתו האמיתית היא דמוגרפית – שימור רוב יהודי בנוף הגליל ותיוג האזרחים הערבים כ"**איום דמוגרפי**"; ופגיעתו בתושבי יישובים שאינם זוכים להטבה (ובפרט תושבי העיר נצרת הסמוכה) ובאזרחים הערבים בכלל, אינה מידתית ואינה מבוססת על תשתית עובדתית ראויה.

63. ראשית נדגיש, כי אין בעתירה כל טענה לפגם בהליך החקיקה גופו (מלבד טענה להיעדרה של תשתית עובדתית הולמת, שאליה נתייחס בהרחבה להלן). כפי שפורט לעיל, ועדת הכספים קיימה שישה דיונים מעמיקים ויסודיים בהצעת החוק, שבמהלכם נשמעו עמדות מגוונות מצד שרים, חברי כנסת מכל קצוות הבית, גורמי מקצוע ממשרדי הממשלה, ראשי רשויות מקומיות וגורמי הייעוץ המשפטי. בתוך כך, הוועדה הסתייעה במחקר ייעודי של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, במחקר של חטיבת המחקר של בנק ישראל ובנתונים נוספים, ובעקבות ההערות שעלו בדיונים – ובפרט הערות הייעוץ המשפטי לוועדה ונציגי משרד המשפטים ומשרד האוצר – שינתה את נוסח הצעת החוק לבלי הכר וטייבה אותו עד לגיבוש ההסדר הסופי שאושר פה אחד בוועדה וברוב של 89 חברי כנסת ללא מתנגדים במליאת הכנסת.

64. שנית, יש להזכיר מושכלות יסוד באשר לריסון השיפוטי המתחייב בעת בחינת חוקתיותה של חקיקה ראשית של הכנסת, ובפרט כאשר עסקינן בחקיקה פיסקאלית-כלכלית הקובעת הקצאת משאבים והטבות מס, ובחקיקה הנחקקת במתכונת של הוראת שעה זמנית. כפי שפסק בית המשפט הנכבד לא אחת, "**כאשר המדובר בביקורת שיפוטית על מעשי חקיקה שהושלמו, חזר בית משפט זה והטעים, כי יורה על פסילת הוראות חוק רק כמוצא אחרון וכאשר אין עומדת לו כל אפשרות אחרת**" (בג"ץ 9518/16 **הראל נ' כנסת ישראל**, פסקה לא לפסק דינו של כב' המשנה לנשיאה (בדימ') א' רובינשטיין (5.9.2017)). ובמקום אחר נאמר, כי "**עד שבית המשפט פוסל חוק, הוא חייב לשבת שבעה נקיים: לבדוק היטב את לשון החוק ואת תכלית החוק ולהקפיד מאוד עם עצמו, עד שיהיה משוכנע לחלוטין כי תקלה היא שאין לה תקנה**" (בג"ץ 3434/96 **הופנונג נ' יושב-ראש הכנסת**, פ"ד נ(3) 57, 67 (1996)).

65. דברים אלה מקבלים משנה תוקף בשני היבטים המתקיימים בענייננו:

66. ההיבט האחד עניינו בכך שמדובר בהוראת חוק העוסקת בסוגיה מובהקת של מדיניות כלכלית, פיסקאלית וחברתית – קביעת תבחינים להענקת זיכוי ממס הכנסה לתושבי יישובים בפריפריה במסגרת עוגת התקציב המוגבלת. הלכה פסוקה ומושרשת היא כי בתחומים אלה מסור למחוקק מרחב תמרון ("**מתחם פררוגטיבה**") רחב ביותר, וכי בית המשפט אינו שם עצמו בנעלי המחוקק בעיצוב מדיניות המיסוי והקצאת המשאבים של המדינה. אך לאחרונה שב והדגיש בית המשפט הנכבד כי בעתירות שבהן מתבקש סעד של ביטול חקיקה ראשית: "**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 בענייננו**" (בג"ץ 08-35810-25 **איגוד המייצגים נ' כנסת ישראל**, פסקה 34 לפסק דינה של כב' השופטת ר' רונן (3.5.2026) (להלן: **עניין איגוד המייצגים**); וראו גם בג"ץ 6304/09 **לה"ב – לשכת ארגוני העצמאים והעסקים בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פסקאות 69-70 לפסק דינה של כב' השופטת א' פרוקצ'יה (2.9.2010) (להלן: **עניין לה"ב**)).

67. ההיבט השני עניינו בכך שהחוק דנן נחקק במתכונת של הוראת שעה לתקופה קצובה של ארבע שנות מס (ביחס לשנים 2026 עד 2029), לצד חובת דיווח שנתית לכנסת על תוכניות הממשלה לקידום יישובים מעורבים. 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**" (בג"ץ 8425/13 **איתן מדיניות הגירה ישראלית נ' ממשלת ישראל**, פסקה 33 לדברי כב' הנשיא א' גרוניס (שנותר אמנם בדעת מיעוט אך לא לעניין זה) (22.9.2014)). כן ראו את שנקבע בבג"ץ 7052/03 **עדאלה נ' שר הפנים**, פ"ד סא(2) 202, פסקה 118 לפסק דינו של כב' המשנה לנשיא (בדימ') מ' חשין (2006): "**נוסיף וניתן דעתנו כי חוק האזרחות והכניסה לישראל חוקק במתכונת של הוראת שעה**

שתוקפה נקבע לשנה, וכי ניתן להאריכו, מעת לעת, לתקופה שלא תעלה על שנה אחת בכל פעם. 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 [...]. טעמיה של ההלכה כוחם יפה בפרשה זו שלפנינו. טעמי ביטחון טעמים הם המשתנים מעת לעת, וקביעתו של החוק כחוק זמני פירושה הוא צימצום הפגיעה אך למקום שטעמי ביטחון מחייבים זאת. יתר-על-כן, זמניות זו תחייב את הממשלה ואת הכנסת לשקול בתדירות גבוהה את הוראות החוק ואת תוצאות הפעלתן, ולהוסיף ולאזן מעת לעת בין זכויות שנפגעו לבין צורכי הביטחון של המדינה".

68. מנקודת מוצא זו, נפנה עתה לפרט את עמדת הכנסת, שלפיה החוק אינו פוגע בזכות חוקתית מוגנת, ולחלופין – אף אם תונח פגיעה כזו – הרי שהחוק עומד במלוא תנאי פסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ולא קמה כל עילה להתערב בו.

<u>א. החוק אינו פוגע בזכות החוקתית לכבוד האדם ולשוויון</u>

69. כידוע, הבחינה החוקתית נערכת בשני שלבים מובחנים, כאשר בשלב הראשון מוטל הנטל במלואו על הטוען לאי-חוקתיות החוק להוכיח כי החוק פוגע בזכות חוקתית המעוגנת בחוקי היסוד (בג"ץ 6427/02 **התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, פ"ד סא(1) 619, 671 (2006) (להלן: **עניין חוק טל**); **עניין איגוד המייצגים**, פסקה 11). מקום שבו לא הוכחה פגיעה בזכות חוקתית מוגנת, מסתיימת הבחינה החוקתית כבר בשלב הראשון, ואין צורך להידרש לתנאי פסקת ההגבלה.

70. הלכה פסוקה ומושרשת היא כי חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו אינו מעגן זכות חוקתית כללית ועצמאית לשוויון בכל תחומי החיים, וכי לא כל הבחנה חקיקתית או טענה לפגיעה בשוויון בהקצאת משאבים או בהענקת הטבות מס עולה כדי פגיעה בזכות החוקתית לכבוד האדם. בהתאם למודל הביניים שנקבע בפסיקת בית המשפט הנכבד, הזכות לשוויון חוסה תחת כנפיו של חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו רק מקום שבו ההפליה הנטענת קשורה בקשר ענייני והדוק לכבוד האדם – ובפרט כאשר מדובר בהפליה מחמת שיוך קבוצתי חשוד (כגון דת, גזע, לאום או מגדר) שיש בה משום השפלה, ביזוי או פגיעה באוטונומיה של הפרט. כפי שנפסק לאחרונה ב**עניין איגוד המייצגים**: "**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**, פסקה 52; וראו גם: בג"ץ 5577/23 **פלונית נ' כנסת ישראל**, פסקה 12 (24.6.2024); בג"ץ 3390/16 **עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' הכנסת**, פסקאות 24-30 לפסק דינה של כב' השופטת ד' ברק-ארז (8.7.2021) (להלן: **עניין עדאלה**)).

71. בענייננו, העותרים טוענים כי החוק פוגע בזכות החוקתית לכבוד ולשוויון בשני מישורים: האחד, לטענתם החוק מפלה על רקע שיוך לאומי ומתייג אזרחים ערבים כ'איום דמוגרפי';

והשני, לטענתם החוק מעניק הטבת מס באופן שרירותי ופרטיקולרי לתושבי נוף הגליל בלבד, תוך הפליית תושבי יישובים סמוכים כדוגמת נצרת או יישובים אחרים באשכול פריפריאליות 5 ומטה. כפי שנראה להלן, דין שתי טענות אלה – להידחות מכול וכול.

(1) היעדר הפליה על רקע לאום והיעדר תיוג פוגעני

72. בניגוד מוחלט לנטען בעתירה, החוק אינו יוצר כל הבחנה – לא ישירה ולא עקיפה – בין אזרחים או נישומים על בסיס השתייכותם הלאומית או הדתית. לשון החוק ברורה וחד-משמעית: הזכות לקבל זיכוי ממס מכוח סעיף 11(ב3) לפקודה מוענקת באופן שווה, אחיד ועיוור-לאום לכל מי שהיה במשך כל שנת המס "**תושב ביישוב עירוני מעורב מוטב**" – יהודים, ערבים ובני כל דת או לאום אחרים כאחד. כל תושב המתגורר בנוף הגליל או בעכו, או בכל יישוב אחר שיעמוד בתבחיני החוק בעתיד, כמו גם כל אזרח יהודי או ערבי שיבחר לעבור ולהתגורר ביישובים אלה, זכאי לאותה הטבת מס בדיוק, ללא כל תנאי או העדפה הקשורים לזהותו הלאומית.

73. יתרה מכך, גם במישור היישובי, "**יישוב עירוני מעורב**" בסעיף 1 לחוק מוגדר ומנוסח בסימטריה ובניטרליות מלאה לחלוטין בין תושבים יהודים לתושבים שאינם יהודים:

> "'**יישוב עירוני מעורב**' – 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".

74. במילים אחרות, החוק אינו מעניק כל יתרון ליישוב שיש בו רוב יהודי על פני יישוב שיש בו רוב לא-יהודי (במסגרת הטווח של 35% עד 55%). בפועל, כ-40% מתושבי העיר נוף הגליל וכ-35% מתושבי העיר עכו הם אזרחים לא-יהודים (רובם ככולם אזרחים ערבים), והם נהנים באופן ישיר, שווה ומלא מהטבת המס שהעניק החוק, בדיוק כמו שכניהם היהודים.

75. העותרים מבקשים לסמוך את טענתם בדבר קיומה של "**כוונה גזענית**" או תכלית של "**ייהוד הגליל**" ו"**בלימת מעבר אזרחים ערבים**" על ליקוט סלקטיבי ('צ'רי פיקינג') של אמירות נקודתיות שהשמיעו חברי כנסת מסוימים במהלך הדיונים או בסרטון שפרסם חבר הכנסת ניסים ואטורי ברשת חברתית כלשהי לאחר חקיקת החוק. ברם, ניסיון זה לייחס לדבר החקיקה האובייקטיבי של הכנסת מניע פסול בהסתמך על התבטאויות פוליטיות של חברי כנסת בודדים עומד בסתירה חזיתית להלכה הפסוקה.

76. בית המשפט הנכבד שב והדגיש בשורה ארוכה של פסקי דין כי פרשנות תכליתו של חוק נעשית בראש ובראשונה על פי לשונו האובייקטיבית וההסדרים הקבועים בו, וכי אין לזהות את 'כוונת המחוקק' עם התבטאות כזו או אחרת של חבר כנסת בדיוני הוועדה או במליאה, קל וחומר כאשר מדובר בהתבטאות פוליטית מחוץ לכותלי הכנסת. כפי שפסקה כב' השופטת

ד' ברק-ארז (דנג"ץ 3660/17 **התאחדות הסוחרים והעצמאים הכללית נ' שר הפנים**, פסקה 11 לפסק דינה (26.10.2017)):

> "הליכי החקיקה כוללים תמיד דוברים ומשתתפים רבים, וממילא דבריהם של חלק מן המשתתפים בדיון מבטאים את עמדותיהם שלהם, ולאו דווקא מלמדים על 'כוונת המחוקק'".

עוד ראו, את שנפסק בהקשר זה בבג"ץ 2412/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת**, פסקה 43 לפסק דינו של כב' השופט מינץ (3.1.2024) (להלן: **עניין הנבצרות**), כדלהלן:

> "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".

77. וראו והשוו גם לאשר נקבע בבג"ץ 10042/16 **קוונטינסקי נ' כנסת ישראל**, פסקאות 51-52 לפסק דינו של כב' השופט נ' סולברג (6.8.2017).

78. הדברים נכונים מקל וחומר בענייננו, שעה שכפי שהראינו לעיל, כאשר נשמעה במהלך הדיון שקיימה הוועדה ביום 8.12.2025 אמירה בדבר 'אספקט ציוני' של שמירת רוב יהודי, יו"ר הוועדה – אשר הוביל את גיבוש הצעת החוק בוועדה והציג אותה במליאת הכנסת – הסתייג ממנה בזמן אמת והבהיר לפרוטוקול כי "**יכול להיות שכל אחד יתמוך בו מכל מיני סיבות אחרות, זה בסדר, אבל המטרה של החוק הזה היא לא לייהד שום דבר. 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**" (פרוטוקול הדיון מיום 8.12.2025, עמ' 15).

79. כך גם בעת הצגת החוק לאישור מליאת הכנסת בקריאה השנייה ובקריאה השלישית ביום 30.3.2026, שב והדגיש יו"ר הוועדה כי "**הצעת החוק נועדה לעודד ולחזק יישובים שבהם אוכלוסייה מעורבת לשם פיתוחם ושמירה על מרקם חיים משותף בהם ולמניעת הגירה שלילית מהם**" (פרוטוקול ישיבה 385 מיום 30.3.2026, עמ' 276).

80. יתרה מכך, הטענה שלפיה החוק נועד "לתייג אזרחים ערבים כאיום דמוגרפי" מופרכת מיניה וביה בשים לב לעובדה שהחוק זכה לתמיכה רחבה מקיר לקיר של כלל סיעות הבית – לרבות תמיכתם הפעילה של כמה מחברי הכנסת מהמפלגות הערביות (חד"ש-תע"ל ורע"ם), אשר השתתפו בדיוני הוועדה, בירכו על הסיוע לערים המעורבות שהודרו מתוכנית 550, ויתרו על רשות הדיבור במליאה, והצביעו בעד החוק בקריאה השנייה ובקריאה השלישית (נזכיר כי שישה חברי כנסת מהסיעות רע"ם וחד"ש-תע"ל הצביעו בעד החוק, ללא מתנגדים). ניתן

להניח כי חברי הכנסת מסיעות האופוזיציה בכלל ומהמפלגות הערביות בפרט, לא היו מצביעים בעד חוק שתכליתו או משמעותו היא הפליה לאומית או תיוג פוגעני של אזרחי המדינה הערבים.

81. גם טענת העותרים שלפיה עצם ההתחשבות בהרכב הדמוגרפי של יישוב (היותו "יישוב מעורב" שבו שיעור כל אחת מהאוכלוסיות עומד על 35% עד 55%) לצורך הקצאת משאבים או הטבות מס היא פסולה ובלתי חוקתית – דינה להידחות. הקצאת משאבים ייעודית לרשויות מקומיות על יסוד מאפיינים דמוגרפיים אובייקטיביים המקימים צרכים מוניציפליים, כלכליים וחברתיים ייחודיים היא פרקטיקה מוכרת, לגיטימית ורווחת במדיניות הממשלה והכנסת, אשר אושרה לא אחת בפסיקת בית המשפט הנכבד.

82. כך, למשל, החלטת הממשלה מס' 550 מיום 24.10.2021 (תוכנית החומש הכלכלית לחברה הערבית 'תקאדום' בהיקף של כ-30 מיליארד ש"ח) הגדירה את הרשויות המקומיות הזכאיות לתקציבי התוכנית כרשויות שבהן לפחות 80% מהתושבים הם בני מיעוטים. כאשר עתרה עיריית לוד (עיר מעורבת) לבית המשפט הנכבד בטענה כי תבחין דמוגרפי זה מפלה אותה לרעה לעומת רשויות ערביות הומוגניות המצויות באותו אשכול חברתי-כלכלי (בג"ץ 7487/21 **עיריית לוד נ' ממשלת ישראל** (21.12.2021) (להלן: **עניין עיריית לוד**)), דחה בית המשפט הנכבד את העתירה וקבע פה אחד כי אין פסול בכך שהחלטת הממשלה מבוססת על "התפישה כי יש ליתן מענה ממוקד לבעיות הייחודיות המאפיינות את החברה הערבית בישראל". עוד נקבע באותו פסק דין, כי ההבחנה בין יישובים ערביים הומוגניים לבין ערים מעורבות מבוססת על שיקולים ענייניים שכן מדובר ב"שתי קבוצות שוויון שונות" בעלות מאפיינים וצרכים שונים, וזאת בשים לב להודעת המדינה כי בכוונתה לגבש תוכניות ייעודיות ונפרדות לצורכיהן הייחודיים של הערים המעורבות: "מהעתירה למדנו כי הממשלה החליטה להידרש לצרכיהן של ערים מעורבות באמצעות גיבוש תכנית בהתאם לייחוד ולצרכים של הערים השונות. כך מורה סעיף 28 להחלטה כי תגובש הצעה לתוכנית רב-שנתית לישובים מעורבים בהיקף של עד 300 מיליון ש"ח אשר תובא לאישור הממשלה בתוך 150 ימים. עוד לא למותר לציין כי בהתאם לסעיף 27א.5. להחלטה, הוקצו 50 מיליון ש"ח בשנת 2021 לעידוד שיתוף פעולה וקיום משותף בערים המעורבות, וכי במקביל להחלטת הממשלה, קיבלה הממשלה את החלטה מס' 549 מיום 24.10.2021 שעניינה 'תכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 2022-2026' אשר מקצה תקציב של 2.4 מיליארד ש"ח נוספים ליישומה, בין היתר, בערים מעורבות, והיא טומנת בחובה כלים מגוונים למיגור הפשיעה והאלימות בערים המעורבות". לבסוף, בשים לב לכל זאת, קבע בית המשפט הנכבד כך: "לא למותר לציין כי הפליה אין פירושה חוסר שוויון במובנו הטכני, כי אם מתן יחס שונה לשווים משיקולים שאינם ממן העניין. התייחסות מפלה היא התייחסות שונה כלפי פרטים השייכים לאותה 'קבוצת שוויון' [...]. הבחנה ענינית בין מקרה אחד למשנהו איננה באה בגדר הפלייה [...]. בענייננו, העותרת לא הניחה תשתית לטענה כי החלטת הממשלה מבטאת הפליה בין האוכלוסייה הערבית בלוד לבין יתר יישובי התכנית. ההבחנה בין יישובי התכנית לבין יתר הישובים בישראל, ובכלל זה 'ערים מעורבות', מבוססת כאמור על שיקולים עניינים ואין

בטענות כדי להצביע על עילה להתערבות בה. מדובר אפוא בשתי קבוצות שוויון שונות. אין גם בטענות העותרת כדי להצביע על יחס שונה כלפיה לעומת קבוצת השוויון אליה היא משתייכת, היינו יתר הערים המעורבות בישראל. אדרבה, לפי טענת העותרת כפי שבאה לידי ביטוי במסגרת הדיון שנערך לפנינו, העותרת מבקשת הלכה למעשה לקבל יחס עודף על פני יתר הערים המעורבות. כך, מבקשת העותרת לראות במאפייניה הייחודים ככאלה המאפשרים להתייחס לחלק ממנה, בכל הנוגע לשכונות מסוימות בה, כמעין 'ישוב' נפרד הנמנה על יישובי התכנית, היינו כישוב אשר למעלה מ-80% מתושביו אינם יהודיים. אלא שזאת לא ניתן לעשות. אין לשעות לסעד שמשמעותו הפרת השוויון ומתן יחס מועדף לעותרת על פני יתר הערים המעורבות" (**עניין עיריית לוד**, פסקאות 14-15 לפסק דינו של כב' השופט ע' גרוסקופף).

83. בדומה לכך, גם החלטות ממשלה אחרות (כגון החלטת ממשלה מס' 1444 לקידום מערכת החינוך ברשויות מעורבות שבהן אחוז התושבים הערבים עולה על 15%, או קולות קוראים של משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי לחיזוק רשויות מעורבות באשכולות פריפריאליות 1 עד 5) מתבססות על שיעור האוכלוסיות בעיר כתבחין אובייקטיבי לאיתור רשויות המתמודדות עם האתגרים המוניציפליים של עיר מעורבת. כפי שעולה מדוחות מבקר המדינה, ממחקר הממ"מ ומהנתונים שהוצגו לפני הוועדה, ערים מעורבות מתמודדות עם אתגרים מוניציפליים, כלכליים וחברתיים ייחודיים הנובעים מעצם קיומן של שתי אוכלוסיות בעלות צרכים תרבותיים, דתיים, חינוכיים ושפתיים שונים תחת קורת גג מוניציפלית אחת (המחייבים הקמה ותחזוקה של מערכות חינוך, תרבות וקהילה מקבילות), לצד הצורך בהשקעת משאבים בשמירה על מרקם החיים המשותף וביטחונם האישי של התושבים. קשיים אלה עשויים להשפיע על טיב השירות המוניציפלי המוענק לתושבי העיר, ולצד קשיים אחרים המאפיינים את הערים המעורבות, הם עלולים אף להביא להגירה שלילית מהעיר. הדברים אמורים ביתר שאת בערים מעורבות בפריפריה שבהן חל שינוי דמוגרפי מהיר ובהיקף רחב (בין 35% ל-55% לכל אחת מהאוכלוסיות). התחשבות המחוקק במאפיין אובייקטיבי זה לצורך חיזוק הרשות ו'משיכת' אוכלוסייה מבוססת אליה, אינה מבטאת אפוא כל תיוג או השפלה, אלא הכרה לגיטימית בצרכים ייחודיים המצדיקים מענה ייעודי.

<u>(2) היעדר הפליה ביחס לעיר נצרת או ליישובים אחרים והיעדר פגם של חקיקה פרסונלית</u>

84. במישור השני מלינים העותרים על כך שתושבי העיר נצרת (המשויכת לאשכול חברתי-כלכלי 3 ולאשכול פריפריאליות 5) או יישובים הומוגניים אחרים באשכול פריפריאליות 5 ומטה אינם זכאים להטבת המס הקבועה בחוק, בעוד שתושבי נוף הגליל ועכו זכאים לה. כמו כן העותרים טוענים כי החוק לוקה בפגם של "חקיקה פרטיקולרית" שכן לטענתם הוא חל בפועל על עיר אחת בלבד (נוף הגליל). גם טענות אלה דינן להידחות.

85. ראשית, באשר להבחנה בין ערים מעורבות בפריפריה (נוף הגליל ועכו) לבין רשויות ערביות הומוגניות כדוגמת נצרת: כפי שנפסק מפורשות ב**עניין עיריית לוד**, רשויות ערביות הומוגניות וערים מעורבות משתייכות לשתי קבוצות שוויון שונות בעלות מאפיינים וצרכים שונים, הזוכות למענים ממשלתיים וחוקיים שונים. בעוד שהרשויות הערביות ההומוגניות – ובכללן נצרת, יפיע, איכסאל, עילוט וריינה הסמוכות לנוף הגליל – נכללות בתוכניות החומש הממשלתיות לחברה הערבית (החלטות 922 ו-550) וזוכות לתקציבים ממשלתיים ישירים בהיקפים של מיליארדי שקלים (וכפי שהודגם בתגובת עיריית נוף הגליל, הסיוע הממשלתי לנפש בתקציב הרגיל בנצרת וביישובים הערביים הסמוכים גבוה באופן ניכר מזה של נוף הגליל), הרי שהערים המעורבות לא נכללו בתוכניות החומש הללו.

86. זאת ועוד, ערים מעורבות בפריפריה כדוגמת נוף הגליל ועכו מתמודדות עם תופעה ייחודית של נטישת אוכלוסייה משלמת מס לטובת יישובים מוטבים סמוכים (כגון מגדל העמק, נהריה ויישובים שונים במועצות האזוריות בעמק יזרעאל ובגליל המערבי), בשילוב עם העומס המוניציפלי הנובע מהשינוי הדמוגרפי המהיר ומהצורך לקיים מערכות שירותים כפולות לשתי האוכלוסיות בעיר. כפי שהבהירה היועצת המשפטית לכנסת בדיוני הוועדה, מתן תמריץ מס לתושבי ערים מעורבות בפריפריה (המשויכות לאשכול פריפריאליות 5 ומטה ובהן כל אחת מהאוכלוסיות מונה בין 35% ל-55%) מבוסס על שוני רלבנטי מובהק, ואינו עולה בשום אופן כדי הבחנה שרירותית הפוגעת בכבוד האדם. בהקשר זה נפסק כי "**דברי חקיקה כוללים לא אחת הבחנות שיש מחלוקות ביחס לרציונל שביסודן, ואין די בקיומה של מחלוקת, או אף בטענה שההבחנה אינה רלוונטית, כדי להצדיק דיון בהן מן הפרספקטיבה של השוויון החוקתי. כך למשל, אם ירצה המחוקק לתת הטבת מס בשיעור שונה ליצרני מרגרינה וליצרני חמאה, או אם תרצה הרשות לערוך הבחנה בין סוגי עסקים לצורך חיוב בארנונה, הרי שהבחנות אלה – שיש אשר יצדדו בהן ויש שיחלקו עליהן במישור של רציונליות ההבחנה – לא יעלו כדי פגיעה בשוויון החוקתי, גם בקרב החולקים [...]. במקרים אלה, עשויים לחול עקרונותיו של המשפט המינהלי בכל הנוגע לחובתה של הרשות לנהוג בשוויון [...], אולם לא תחול ההגנה החוקתית המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו**" (**עניין עדאלה**, פסקה 32 לפסק דינה של כב' השופטת ד' ברק-ארז).

87. בהקשר זה נציין עוד, כי אין גם כל ממש בטענת העותרים שלפיה אי-הכללתו של המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס בגדרי התבחינים שבחוק מלמדת על שרירות או על הענקת הטבה ליישובים מבוססים על חשבון יישובים חלשים. תחילה נבהיר, כפי שהוסבר בהרחבה בדיוני הוועדה (ראו למשל דברי השר אלקין בדיון מיום 8.12.2025), כי בערים מעורבות בפריפריה החוות שינוי דמוגרפי מהיר ובהיקף רחב, המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס – המתעדכן באיחור של מספר שנים – מתקשה לשקף בזמן אמת את העומסים המיידיים המוטלים על מערכות החינוך, הרווחה והתשתיות של הרשות המקומית ואת קצב עזיבת האוכלוסייה החזקה ליישובים מוטבים סמוכים. מעבר לכך, וזה עיקר – כפי שעולה מנתוני מחקר הממ"מ שהונח לפני הוועדה, הלכה למעשה הערים המעורבות בפריפריה הנכנסות לגדרי החוק ממילא משתייכות לאשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים-בינוניים – עכו משויכת לאשכול

חברתי-כלכלי 4 ונוף הגליל משויכת לאשכול חברתי-כלכלי 5 (אשכולות הנמוכים בהרבה מתקרת אשכול 8 הקבועה כתנאי סף לזכאות בסעיף 11(א) לפקודה) – והשכר הממוצע של השכירים בהן (10,162 ש״ח בעכו ו-10,601 ש״ח בנוף הגליל) נמוך בכ-20% מהשכר הממוצע הארצי (12,992 ש״ח). ממילא, תחימת הזכאות בחוק ליישובים עירוניים מעורבים המשויכים לאשכול 5 או לאשכול נמוך ממנו במדד הפריפריאליות מבטיחה כשלעצמה כי הטבת המס תופנה אך ורק לרשויות מעורבות בפריפריה המתמודדות עם נחיתות מבנית וכלכלית מובהקת, ולא לערים מבוססות במרכז הארץ.

88. שנית, ובניגוד לטענתם העובדתית של העותרים שלפיה החוק חל על נוף הגליל בלבד (״**חוק לעיר אחת**״), הרי שבפועל החוק חל ומיטיב באופן ממשי עם שתי ערים מעורבות מרכזיות בגליל – נוף הגליל ועכו (המונות יחדיו למעלה מ-100,000 תושבים, יהודים וערבים). כאמור לעיל, בעקבות הנתונים שהציגה עיריית עכו לפני הוועדה, בדבר זליגת אוכלוסייה חזקה מעכו לנהריה הסמוכה, קבעה הוועדה בחוק כי תקרת ההכנסה המזכה בזיכוי מס של 12% ביישוב עירוני מעורב מוטב תעמוד על 226,560 ש״ח – סכום הגבוה ב-40,560 ש״ח מתקרת ההכנסה המזכה של עכו לפי סעיף 11(ב)(3) לפקודה (186,000 ש״ח). הגדלה זו של תקרת ההכנסה המזכה מעניקה לתושבי עכו המשתכרים שכר בינוני-גבוה (המשתייכים למעשה לאותה קבוצת יעד שאותה נועד החוק לשמר ולמשוך לעיר) תוספת זיכוי מס משמעותית של עד כ-4,867 ש״ח בשנה לכל יחיד (ועד כ-9,734 ש״ח בשנה לזוג עובדים), ומשווה את כוח התחרות של עכו לזה של נהריה (שבה עומדת תקרת ההכנסה המזכה אף היא על 226,560 ש״ח). הטענה כי החוק חל רק על נוף הגליל היא אפוא שגויה עובדתית, וכפי שציין יו״ר הוועדה במליאת הכנסת ביום 30.3.2026, ראש עיריית עכו וראש עיריית נוף הגליל פעלו שניהם לקידום החוק (פרוטוקול ישיבה 385, עמ׳ 277). יצוין עוד, כמפורט לעיל, כי ראשי רשויות נוספות (לוד, רמלה ומעלות-תרשיחא) השתתפו גם הם בדיוני הוועדה וביקשו להיכלל בחוק, אך לבסוף לא נכללו בו בשל המגבלה התקציבית.

89. שלישית, גם במישור המשפטי-עקרוני, אין כל ממש בטענת העותרים שלפיה מיעוט הרשויות הנכנסות בשלב זה לגדרי הקריטריונים הקבועים בחוק הופך אותו ל׳חקיקה פרסונלית׳ או שולל ממנו את תוקפו כ׳חוק׳. החוק מנוסח בדרך של תבחינים כלליים, קשיחים, אובייקטיביים וצופי פני עתיד (רשות מקומית שאינה מועצה אזורית, ששיעור תושביה היהודים או שאינם יהודים הוא בין 35% ל-55% לפי נתוני הלמ״ס, והמשויכת לאשכול 5 ומטה במדד הפריפריאליות של הלמ״ס). כל רשות מקומית בישראל שתעמוד בתבחינים אובייקטיביים אלה במהלך תקופת הוראת השעה תיכנס באופן אוטומטי לגדרי החוק, וכל רשות שתחדל מלעמוד בהם תצא מגדרו (נזכיר כדוגמה את מעלות-תרשיחא, שלפי מחקר הממ״מ מדורגת כיום באשכול פריפריאליות 4, כאשר שיעור האוכלוסייה הלא-יהודית עומד בה על כ-26.2%, במגמת גידול, וייתכן בהחלט שבמוקדם או במאוחר תיכנס גם היא בגדרי החוק). ברי אפוא, כי התבחין הקשיח שקבע המחוקק (35%–55%) אינו תבחין ׳סגור׳ או פיקטיבי, כי אם רף כמותי ענייני הבוחן מתי עיר פריפריאלית הופכת לעיר מעורבת מובהקת שבה שתי האוכלוסיות קרובות לשוויון מספרי.

90. הלכה פסוקה היא כי גם מקום שבו דבר חקיקה הקובע תבחינים כלליים חל בפועל על קבוצה מצומצמת של מוטבים – ואפילו על מפעל או גורם אחד בלבד – בשל מציאות עובדתית ייחודית בשטח, אין בכך כדי להפוך את החוק לחוק פרסונלי פסול, ואין במצב דברים זה לבדו כדי לשלול את חוקתיותו כל עוד קיימת הצדקה עניינית להסדר שכזה. בהקשר זה נזכיר את שנפסק בבג"ץ 6971/11 **איתנית מוצרי בניה בע"מ נ' מדינת ישראל**, פסקאות 23 ו-35 לפסק דינו של כב' השופט נ' הנדל (2.4.2013) (להלן: **עניין איתנית**). העתירה באותו עניין הוגשה כלפי חוק שהיה ידוע מראש כי יחול בפועל על חברה אחת בלבד, ונטען לגביו כי הוא אינו חוקתי מחמת היותו פרסונלי. בית המשפט הנכבד פסק כי מקום שבו קיימת סיבה עניינית להסדר מיוחד – אף אם הוא חל על קבוצה מצומצמת או אף על פרט בודד – אין לראות בכך הפליה פסולה או פגם היורד לשורש החקיקה. כפי שנקבע שם, העובדה שהחוק יחול הלכה למעשה על העותרת בלבד אינה הופכת אותו לחוק פרסונלי פסול, שכן ייחודה של העותרת נובע מנסיבות עובדתיות אובייקטיביות (השוו גם: בג"ץ 1213/10 **ניר נ' יו"ר הכנסת**, פסקאות 19-21 לפסק דינה של כב' הנשיאה ד' בינייש (23.2.2012)).

91. יצוין כי ב**עניין הנבצרות** עסק בית המשפט הנכבד בסוגיה אחרת – השפעתה של תכלית פרסונלית על חקיקת יסוד. סוגיה זו, הנגזרת מדוקטרינת השימוש לרעה בסמכות המכוננת, אינה רלבנטית לחקיקה רגילה, שאינה חקיקת יסוד, שאת חוקתיותה יש לבחון על פי הוראות חוקי היסוד ופסקאות ההגבלה הקבועות בהם. למעלה מן הצורך נציין כי אף בהתאם למבחנים שנקבעו בפסק הדין ב**עניין הנבצרות**, תכליתו של החוק מושא העתירה היא כללית ואין מדובר בחוק פרסונלי.

92. סיכומו של דבר בנקודה זו: החוק אינו מפלה על רקע לאום, אינו מתייג כל קבוצת אוכלוסייה, מבוסס על תבחינים אובייקטיביים ושוויוניים המשקפים שוני רלבנטי מובהק, ואינו פוגע בזכות החוקתית לכבוד האדם ולשוויון. כבר מטעם זה דין העתירה להידחות על הסף.

<u>ב. לחלופין – החוק עומד במלוא תנאיה של פסקת ההגבלה</u>

93. למעלה מן הצורך, ואף אם יונח לצורך הדיון בלבד כי החוק פוגע בזכות החוקתית לשוויון כנגזרת של כבוד האדם (וכאמור, אין זו עמדת הכנסת), הרי שפגיעה זו עומדת במלוא תנאיה של פסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו: היא נעשית בחוק, ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

<u>(1) דרישת החוקיות ("בחוק")</u>

94. הפגיעה הנטענת מעוגנת בחקיקה ראשית ומפורשת של הכנסת, אשר התקבלה לאחר הליך חקיקה מלא, פומבי וסדור בשלוש קריאות. החוק קובע אמות מידה קשיחות, שקופות, ברורות ואובייקטיביות (הנסמכות על נתונים רשמיים של הלמ"ס), ואינו מותיר שרירות או

עמימות ביישומו. כפי שהראינו לעיל (פסקה 90), הטענה שלפיה חוק התחום לקבוצה מצומצמת של מוטבים אינו מקיים את דרישת הכלליות הגלומה במונח "בחוק" שבפסקת ההגבלה נדחתה מפורשות בפסיקת בית המשפט הנכבד (**עניין איתנית**, פסקה 23). ממילא מתקיימת במלואה דרישת החוקיות.

(2) החוק הולם את ערכיה של מדינת ישראל ותכליתו ראויה

95. כידוע, חוק נועד לתכלית ראויה אם הוא מבקש להגשים מטרות חברתיות או ציבוריות חשובות הרגישות לזכויות האדם ועולות בקנה אחד עם ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית (**עניין חוק טל**, פסקה 53 לפסק דינו של כב' הנשיא א' ברק).

96. בענייננו, כפי שעולה מלשון החוק, מדברי ההסבר להצעת החוק ומדיוני הוועדה ומליאת הכנסת שנסקרו לעיל בהרחבה, תכליתו האובייקטיבית של החוק היא לחזק יישובים עירוניים מעורבים בפריפריה (המשויכים לאשכול פריפריאליות 5 ומטה), לעודד הגירה חיובית של אוכלוסייה מבוססת ומשלמת מס אליהם ולמנוע נטישה של אוכלוסייה כזו ליישובים סמוכים הנהנים מהטבות מס, וזאת לשם פיתוח היישובים, חיזוק התושבים בהם ושמירה על מרקם חיים משותף. לצד זאת, נועד החוק (בסעיף 3) לקדם תפיסה ממשלתית רוחבית של סיוע לרשויות מעורבות באמצעות חיוב שרי הממשלה לדווח מדי שנה לממשלה ולוועדה על תוכניות שגובשו לקידום יישובים מעורבים.

97. חיזוק יישובי הפריפריה ומתן מענה לאתגרים המוניציפליים, הכלכליים והחברתיים הייחודיים של הערים המעורבות בפריפריה – תוך הענקת הטבת המס בשוויון מלא לכלל תושבי העיר, יהודים וערבים כאחד – היא תכלית חברתית, כלכלית ולאומית ראויה מן המעלה הראשונה, ההולמת באופן מובהק את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

98. העותרים עצמם מסכימים בכתב העתירה כי סטייה ממנגנון "הניקוד הכולל" שבסעיף 11(א) לפקודה בדרך של קביעת הוראת שעה ייעודית (כפי שנעשה בסעיפים 11(ב1) ו-11(ב2) לפקודה) "**עשויה להיות מוצדקת מקום שבו מתקיימות נסיבות חריגות ומובחנות** [...] **היוצרים צורך בהתערבות ייעודית וממוקדת**" (פסקה 71 לעתירה). בענייננו, המחוקק שוכנע, על יסוד התשתית העובדתית והמחקרית שהוצגה לפניו בששת דיוני הוועדה, כי השילוב המצטבר של שלוש נסיבות מובחנות – (א) היותה של העיר בפריפריה הגיאוגרפית (אשכול 5 ומטה במדד הפריפריאליות); (ב) היותה מוקפת ביישובים הזכאים להטבות מס השואבים ממנה אוכלוסייה מבוססת; ו-(ג) היותה עיר מעורבת בעלת מאזן דמוגרפי מובהק (35% עד 55% לכל אחת מהאוכלוסיות) המתמודדת עם אתגרים מוניציפליים וחברתיים מורכבים מבלי שנכללה בתוכניות הסיוע ליישובים הערביים – מקים הצדקה עניינית וראויה להתערבות ממוקדת במתכונת של הוראת שעה.

(3) החוק עומד במבחני המידתיות ("במידה שאינה עולה על הנדרש")

99. משמצאנו כי החוק מקיים את דרישת החוקיות, הולם את ערכיה של מדינת ישראל ונועד לתכלית ראויה, נפנה לבחון אם החוק עומד בשלושת מבחני המשנה של המידתיות. נזכיר שוב, כי ביישום מבחני המידתיות על חקיקה כלכלית-פיסקאלית הקובעת הקצאת משאבים מוגבלים, וכל שכן על חקיקה הנחקקת כהוראת שעה זמנית, מסור למחוקק מרחב תמרון רחב ביותר (**עניין איגוד המייצגים**, פסקה 34 ; **עניין לה"ב**, פסקאות 69-70).

100. מבחן המשנה הראשון – מבחן הקשר הרציונלי (המכונה גם מבחן ההתאמה): מבחן זה נועד לבחון אם האמצעי שבחר המחוקק מקיים זיקה רציונלית להגשמת תכלית החוק, וכדברי פרופ' אהרן ברק: "**כל מטרתו לתת פתרון מהיר למקרים חריפים של חוסר-התאמה בין המטרה לאמצעי**" (אהרן ברק **מידתיות במשפט** 389 (2010); וראו **עניין חוק טל**, פסקה 58 לפסק דינו של כב' הנשיא א' ברק). הלכה פסוקה היא כי במסגרת מבחן הקשר הרציונלי אין דרישה להוכיח ודאות מוחלטת לכך שהאמצעי ישיג את המטרה במלואה, ודי להראות שקיימת הסתברות סבירה והגיונית כי האמצעי יתרום להגשמת התכלית.

101. בענייננו, התאמתו של האמצעי שנבחר בחוק (הענקת זיכוי ממס הכנסה בשיעור 12% עד לתקרה של 226,560 ש"ח לתושבי היישוב המעורב המוטב) להגשמת תכלית החוק (שימור ו'משיכה' של אוכלוסייה אמידה ומשלמת מס ליישוב, אל מול יישובים מוטבים סמוכים) אינה בגדר השערה תיאורטית או 'ניסוי' שעורך המחוקק, אלא מסקנה הנתמכת בממצאים אמפיריים מובהקים שהוצגו לפני הוועדה.

102. כך, במחקר בנק ישראל מחודש ינואר 2026 ("**השפעת הטבות המס ליישובים על דפוסי ההגירה הפנימית**"), שהוזכר בדיון הוועדה מיום 4.2.2026 גם על ידי נציגת משרד המשפטים, נבדקה באופן אמפירי השפעת הרחבת הטבות המס לפי סעיף 11 לפקודה על דפוסי ההגירה ליישובים המוטבים. ממצאי המחקר של בנק ישראל חד-משמעיים:

א. מתן הטבת המס הוביל לעלייה מובהקת של כ-32% במספר התושבים האמידים (בעלי הכנסה גבוהה מסף המס) שהיגרו לתוך היישובים המוטבים.

ב. הכנסתם הממוצעת של המהגרים הנכנסים ליישובים המוטבים הייתה גבוהה בכ-9% מזו של מהגרים שנכנסו ליישובים אלה לפני מתן ההטבה.

ג. סך ההכנסות של המהגרים הנכנסים ליישובים המוטבים עלה בכ-46% בעקבות מתן הטבת המס.

103. על יסוד זאת, מסקנת המחקר של בנק ישראל ברורה ומפורשת: "**המדיניות השיגה את מטרתה המוצהרת – משיכת משקי בית אמידים ליישובים המוטבים**" (עמ' 2 להודעת בנק ישראל, נספח 1 לתגובת עיריית נוף הגליל).

104. למרבה האירוניה, העותרים עצמם מאשרים בכתב העתירה כי החוק צפוי להגשים תכלית זו, בציינם כי החוק "**אולי יצליח למשוך אוכלוסייה חזקה ומשלמת מיסים לאותם יישובים או לשמר אוכלוסייה זו**" (פסקה 136 לעתירה). טענתם של העותרים שלפיה אין קשר רציונלי בין החוק לתכליתו מבוססת כולה על ההנחה השגויה שלפיה מטרת החוק היא "**לשמר רוב יהודי**", ומאחר שההטבה ניתנת גם לערבים מבוססים – היא לא תשיג רוב יהודי (שם). דא עקא, שעובדה זו עצמה שומטת את הקרקע תחת עתירתם ומוכיחה בדיוק את ההפך: היא-היא ההוכחה הניצחת לכך שתכליתו האובייקטיבית של החוק אינה דמוגרפית-לאומית, כי אם כלכלית-חברתית – 'משיכת' אוכלוסייה חזקה ומשלמת מס (יהודית וערבית כאחד) לערים המעורבות בפריפריה ושימורה בהן. לתכלית ראויה זו, האמצעי של זיכוי ממס מקיים קשר רציונלי אמפירי, מוכח ומובהק.

105. מבחן המשנה השני – מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה: במסגרת מבחן זה יש לבחון אם קיימת חלופה אחרת המגשימה את תכלית החוק באותה מידה או במידה דומה, תוך פגיעה פחותה בזכות החוקתית. הלכה פסוקה היא כי מבחן זה אינו מחייב את המחוקק לבחור בחלופה שתעמיס על קופת המדינה עלויות תקציביות אדירות החורגות ממסגרת התקציב שאושרה, או בחלופה שאינה נותנת מענה ממוקד לתכלית המבוקשת: "**ניתן לומר כי יישום מבחן האמצעי הפוגעני פחות מציב בפנינו מתחם של חלופות אפשריות, אשר ימצאו כפוגעניות פחות – אף אם עלותן גבוהה במידה מסוימת מעלות החלופה שנבחרה על-ידי הרשות. מידה מסוימת זו של תוספת תקציבית צריכה לעמוד ביחס הולם לעוצמת הפגיעה, להיקף צמצומה ולאינטרסים מוגנים אחרים ובהם היחס בין התקציב המתוכנן להוצאה הנדרשת. כאמור, אמת מידה זו היא יחסית ויש ליישמה על-פי נסיבותיו הפרטניות של כל מקרה ומקרה, בשים לב לעלותו המקורית של האמצעי העומד לבחינה. כך למשל, סטייה של שני מליון ש"ח ביחס לעלות מימון מקורית של מאה מליון ש"ח אינה דומה לסטייה של שני מליון ש"ח ביחס לעלות מימון מקורית של 10 מליון ש"ח. כך גם אם נאיין את הפגיעה לחלוטין, לא ניתן לעשות כן בכל מחיר**" (בג"ץ 1676/09 **מנכ"ל משרד הביטחון נ' מועצת הכפר קלנדיה**, פסקה 24 לפסק דינה של כב' הנשיאה ביניש (30.11.2011) (וראו גם בג"ץ 6644/16 **התאחדות התעשיינים בישראל - פורום טחנות הקמח נ' שר הכלכלה והתעשייה**, פסקה 50 לפסק דינה של כב' השופטת ד' ברק-ארז (18.10.2017)).

106. בענייננו, העותרים מציעים כחלופה לשנות את מנגנון הניקוד הכללי שבסעיף 11 לפקודה או להחיל את הטבת המס של 12% (עד לתקרה של 226,560 ש"ח) על כלל היישובים באשכול פריפריאליות 5 ומטה ללא תלות בהיותם יישובים מעורבים. דא עקא, חלופה זו אינה מגשימה את התכלית הממוקדת של סיוע **<u>לערים מעורבות</u>** בפריפריה, נוכח אתגריהן

הייחודיים ופער ההטבות בינן לבין היישובים הסמוכים להן, והיא כרוכה בפריצה אדירה של מסגרת התקציב בעלות של מאות מיליוני שקלים ואולי אף מיליארדי שקלים לשנה.

107. כפי שהובהר בדיוני הצעת החוק על ידי יו"ר הוועדה ונציגי משרד האוצר ורשות המסים, תחימת ההסדר לערים מעורבות בפריפריה (אשכול פריפריאליות 5 ומטה) שבהן שיעור כל אחת מהאוכלוסיות הוא משמעותי ומובהק (35% עד 55%) נועדה למקד את הסיוע התקציבי במקומות שבהם האתגר הדמוגרפי-מוניציפלי והפער מול יישובים מוטבים סמוכים הוא החריף ביותר, תוך עמידה במסגרת התקציבית שהוקצתה לחוק (כ-65 מיליון ש"ח לשנה), ותוך מניעת קשיי האכיפה והרישומים הפיקטיביים הכרוכים במתן הטבות מס יישוביות במרכז הארץ.

108. יתרה מכך, המחוקק נקט שורה של אמצעים ממתנים המבטיחים כי ההסדר אינו חורג מן הנדרש: ראשית, החוק נחקק כהוראת שעה לתקופה קצובה של ארבע שנות מס בלבד (ביחס לשנים 2026 עד 2029), המאפשרת למחוקק ולממשלה לבחון ולחדד את הצרכים ואת השפעתו האמפירית של החוק בטרם תתקבל כל החלטה על הארכתו (כפי שהדגיש חבר הכנסת אופיר כץ בדבריו במליאה ביום 30.3.2026); ושנית, לצד הטבת המס הממוקדת לערי הפריפריה, קבע המחוקק בסעיף 3 לחוק חובת דיווח שנתית של שרי הממשלה לממשלה ולוועדה על תוכניות שגובשו לקידום כלל היישובים המעורבים בישראל, במטרה להבטיח גיבוש מענים ממשלתיים משלימים גם לערים המעורבות במרכז הארץ. מכלול זה מבטא בחירה מידתית, מאוזנת וזהירה של המחוקק, הצולחת בנקל את מבחן המשנה השני.

109. מבחן המשנה השלישי – מבחן המידתיות במובן הצר (מבחן היחסיות): במסגרת מבחן זה נבחן קיומו של יחס ראוי בין התועלת הציבורית הצומחת מהגשמת תכלית החוק לבין הנזק הנגרם לזכות החוקתית. בענייננו, התועלת הצומחת מהחוק לעידודן וחיזוקן של הערים המעורבות בפריפריה הצפונית (נוף הגליל ועכו) – המהוות עוגנים עירוניים מרכזיים בשיקום הצפון לאחר המלחמה – ולכלל תושביהן היהודים והערבים, היא תועלת ממשית, כבדת משקל ובעלת חשיבות לאומית וחברתית ממדרגה ראשונה. לצד זאת, החוק עוסק בהענקת הטבה פיסקאלית, והוא אינו גורע כל זכות קיימת ואינו מטיל כל חובה, מגבלה או חיוב על תושבי יישובים אחרים.

110. יתרה מכך, טענתם העובדתית המרכזית של העותרים במסגרת מבחן זה – שלפיה החוק יגרום "**נזק חמור ובלתי הפיך**" לעיר נצרת כתוצאה מהגירת תושבים אמידים מנצרת לנוף הגליל בעקבות הטבת המס – נסתרת מיניה וביה נוכח הממצאים האמפיריים של מחקר בנק ישראל מחודש ינואר 2026. נציין עוד, כי גם נציגת משרד המשפטים הזכירה את מחקר בנק ישראל במסגרת דיוני הוועדה כדי להצביע על כך ש"**ברגע שיישוב אחד מקבל היישובים הסמוכים אליו נפגעים**" (פרוטוקול הדיון מיום 4.2.2026, עמ' 10; וראו גם פרוטוקול הדיון מיום 25.3.2026, עמ' 12). ואולם, עיון במחקר האמור מעלה כי במסגרתו נבדקה באופן ישיר השאלה אם הענקת הטבות מס ליישובים מוטבים פוגעת ביישובים הסמוכים להם, שאינם

זכאים להטבה שכזו (בטווח נסיעה של עד 20 קילומטרים), ונמצא כי אין פגיעה כזו: "**בניגוד ליישובים המוטבים, ברוב היישובים הסמוכים (בטווח נסיעה של עד 20 קילומטרים) שלא קיבלו הטבות, לא נמצאה השפעה חיובית או שלילית על דפוסי ההגירה**" (עמ' 2 להודעת בנק ישראל, נספח 1 לתגובת עיריית נוף הגליל).

111. כפי שהוסבר במחקר בנק ישראל, הסיבה לכך היא שהמהגרים ליישובים המוטבים מגיעים ממגוון רחב של אזורים בארץ (ולא מיישוב סמוך אחד), כאשר שוק הדיור המקומי ביישוב המוטב מווסת את היקף ההגירה בהתאם להיצע הדירות הקיים בו.

112. לא זו אף זו: כפי שעולה מתצהירי העותרים עצמם (ראו סעיפים 5-6 לתצהיר העותר 1, המאשר כי הגירת תושבים מנצרת לנוף הגליל מתרחשת מזה שנים ארוכות בשל מחסור בקרקעות לבנייה, מחמת צפיפות, ולאור איכות השירותים העירוניים בנוף הגליל) ומדוח ועדת החקירה של משרד הפנים בעניין עיריית נצרת מחודש פברואר 2025 (אשר בעקבותיו פוזרה מועצת העיר נצרת ומונתה לה ועדה קרואה בראשות מר יעקב אפרתי (נספח 2 לתגובת עיריית נוף הגליל)), קשייה של העיר נצרת ומגמת ההגירה ממנה נובעים מכשלים מוניציפליים, תכנוניים וניהוליים ממושכים בעיריית נצרת עצמה – אשר קדמו בשנים רבות לחוק דנן ואין להם כל קשר אליו. ממילא, התועלת הציבורית הברורה הצומחת מהחוק עולה לאין שיעור על הפגיעה הנטענת והבלתי מבוססת שמעלים העותרים. החוק צולח אפוא במלואו גם את מבחן המידתיות השלישי.

<u>ג. הסעד החלופי המבוקש ('העיפרון הכחול') והבקשה לדיון דחוף</u>

113. באשר לסעד החלופי המבוקש על ידי העותרים – מחיקת התיבות "**עירוני מעורב**" והגדרת "**יישוב עירוני מעורב**" מהחוק באמצעות דוקטרינת 'העיפרון הכחול', כך שההטבה הקבועה בחוק תחול על תושבי כל יישוב באשכול פריפריאליות 5 ומטה – הרי שהשימוש המוצע בדוקטרינה זו עומד בסתירה מוחלטת לתנאים היסודיים שנקבעו לה בפסיקה. הלכה פסוקה היא כי הפעלת דוקטרינת 'העיפרון הכחול' נועדה לצמצם את ההתערבות השיפוטית על ידי הפרדת חלק פגום בחוק מחלק תקין שיכול לעמוד בפני עצמו. בשים לב לכך, ברי כי דוקטרינה זו אינה מיועדת לשימוש מקום שבו מחיקת המילים משנה כליל את מהות ההסדר החקיקתי, כותבת מחדש חוק שונה לחלוטין שכלל לא עלה על דעתו של המחוקק, או מטילה על קופת המדינה עלויות תקציביות אדירות שהמחוקק ביקש במפורש להימנע מהן (ראו: אהרן ברק **פרשנות במשפט** – כרך שלישי: פרשנות חוקתית 735-739 (1994); בג"ץ 1715/97 **לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר**, פ"ד נא(4) 367, 413-414 (1997)).

114. בענייננו, מחיקת הדרישה ל"**יישוב עירוני מעורב**" והחלת זיכוי מס בשיעור 12% (עד תקרה של 226,560 ש"ח) על כלל היישובים בישראל המדורגים באשכול פריפריאליות 5 ומטה (מאות רבות של יישובים ורשויות מקומיות בכל רחבי הצפון והדרום), משמעותה ביטול מוחלט של מנגנון הניקוד הכללי הקבוע בסעיפים 11(א) ו-11(ב) לפקודת מס הכנסה והטלת

עלות תקציבית של מיליארדי שקלים בשנה על אוצר המדינה, וזאת בניגוד גמור לתכלית החוק, לדברים שעלו בדיוני הוועדה, ולמסגרת התקציבית שאושרה בכנסת. ברי אפוא כי אין כל היתכנות משפטית לסעד חלופי זה.

115. אשר לבקשת העותרים לקביעת דיון דחוף בעתירה – משעה שהעתירה קבועה עתה לדיון ליום 30.11.2026, ובשים לב לעיתוי הגשת התגובה, ברי כי אין כל טעם בהקדמת הדיון בשלב זה.

<u>סוף דבר</u>

116. לעמדת הכנסת דין העתירה להידחות, משלא קמה כל עילה להתערבות בדבר חקיקה ראשי שחוקקה הכנסת. כפי שהראינו לעיל, בחוק לא נפל כל פגם חוקתי – לא פרוצדורלי ולא מהותי. החוק נחקק כהוראת שעה בתום הליך חקיקה מקיף ויסודי, הוא מבוסס על תבחינים אובייקטיביים ושוויוניים החלים ללא הבדל דת או לאום על כלל תושבי היישובים הזכאים, אינו פוגע בזכויות חוקתיות וצולח במלואו את מבחני פסקת ההגבלה.

117. למעשה, הביקורת שמותחים העותרים על החוק בפסקה 136 לעתירתם – העובדה ש"החוק מעניק הטבות מס **<u>לכל תושבי היישוב המעורב שצולח את מבחני החוק, תושבים יהודים ולא יהודים כאחד</u>**", ותכליתו "למשוך אוכלוסייה חזקה ומשלמת מיסים לאותם יישובים או לשמר אוכלוסייה זו, **<u>אולם אין בו כדי להביא לכך שהרוב יהיה דווקא מהאוכלוסייה היהודית</u>**" – משקפת בהגינות את טיבו של החוק, והיא גם המענה הטוב ביותר לטענותיהם של העותרים עצמם. לא בכדי, התמיכה בחוק הייתה גורפת, חוצת מפלגות, הן מסיעות הקואליציה והן מסיעות האופוזיציה, וכללה גם שישה חברי כנסת מהסיעות חד"ש-תע"ל ורע"ם.

118. נוכח כלל האמור, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על דחיית העתירה.

היום, יום רביעי ח' בכסלו, התשפ"ז (18 בנובמבר, 2026)



פנחס גורט, עו"ד
ייצוג הכנסת בערכאות