

א' חשון תשפ"ו
23 אוקטובר 2025

לכבוד

מר בצלאל סמוטריץ'

מר אילן רום

שר האוצר

מנכ"ל משרד האוצר

שלום וברכה,

הנדון: קידום ההכרה בעיר באר-שבע כ"ישוב מוטב" לפי פקודת מס הכנסה

בשם מרשתנו, עיריית באר-שבע (להלן - **מרשתנו**), אנו מתכבדים לפנות אליכם ולהציג בפניכם את עמדתה של העירייה באשר לצורך החיוני וההצדקה המקצועית בקידום תיקון לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] (להלן - **הפקודה** / **פקודת מס הכנסה**) שיאפשר הכרה בעיר באר-שבע כ"ישוב מוטב" לפי סעיף 11 לפקודה, וכן את עמדתנו המשפטית בשאלה האם הצעה כאמור, ככל ששר האוצר יחליט לקדמה, הינה אפשרית ברמה המשפטית או שמא קיימת לכך מניעה חוקתית.

ייתאמר כבר בפתח הדברים, כי בחינה יסודית ומעמיקה של התשתית המשפטית הרלבנטית ושל מכלול נסיבות העניין - ובכלל זה האינטרסים הציבוריים החיוניים הכרוכים בחיזוק באר-שבע כעיר האם במטרופולין, לצורך שגשוג המטרופולין בכללותו ומימוש מדיניותה האסטרטגית של ממשלת ישראל בפיתוח הנגב - מעלה כי קיימים טעמים ענייניים מבוססים המצדיקים קידום חקיקה כאמור, שאף אם היא עשויה לעורר שאלות משפטיות מסוימות, הרי שאין בהן כדי להקים מניעה חוקתית; בהתאם לכך, עמדתנו המשפטית היא כי שר האוצר רשאי, מבחינה משפטית, לפעול לקידום חקיקה שתכיר בעיר באר-שבע כ"ישוב מוטב", כפי שכנמסר לנו התחייב בפני ראש העירייה בהזדמנויות רבות בעבר, וזאת למצער באופן זמני כהוראת שעה. הכל, כפי שיפורט להלן.

סדר הדברים במכתבנו יהיה כדלקמן: בחלק הראשון, נציג רקע תמציתי ונתונים עובדתיים על אודות מצבה של העיר באר-שבע, ובייחוד בעניין תופעת ההגירה הקשה עמה היא מתמודדת; בחלק השני, נפרט את ההשלכות החמורות הכרוכות במצב דברים זה על התפתחותו של מטרופולין באר-שבע ועל שגשוג הנגב כולו; בחלק השלישי, נסקור את התמורות שחלו לאורך השנים בעניין ההסדרים החוקיים למתן הטבות מס ליישובים; בחלק הרביעי, נציג ניתוח חוקתי סדור ומפורט ונראה מדוע קידום הצעה לתיקון פקודת מס הכנסה שתגדיר את באר-שבע כ"ישוב מוטב", עומדת במבחנים החוקתיים המקובלים; ובחלק השישי, סיכום הדברים.

למען הסדר הטוב יצוין, כי ההדגשות במכתב זה אינן במקור, אלא אם נאמר אחרת באופן מפורש.

א. העיר באר שבע - רקע כללי

1. באר-שבע היא העיר התשיעית בגודל אוכלוסייתה בישראל והשנייה באזור הדרום אחרי העיר אשדוד, והיא מונה כ- 220,000 תושבים. העיר נמצאת בחלקה המערבי של בקעת באר-שבע, כ- 100 ק"מ מדרום מזרח לתל-אביב וכ- 65 ק"מ מדרום מערב לירושלים.
2. שטח השיפוט של באר-שבע משתרע על-פני 117.5 קילומטר רבוע, והיא העיר הרביעית בגודלה בישראל; העיר מחוברת לרשת תחבורה ציבורית ענפה, ופועלים בה מוסדות ציבור חשובים רבים, בכללם אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, המרכז הרפואי-אוניברסיטאי סורוקה, בית משפט מחוזי, מפקדת פיקוד הדרום של צה"ל, מפקדת מחוז הדרום של משטרת ישראל, משרדי ממשלה ועוד.
3. באר-שבע היא עיר-האם של המטרופולין הרביעי במדינת ישראל, לצד ירושלים, תל-אביב-יפו וחיפה. היא מוקפת מספר רב של "יישובי-לוויין" קטנים ממנה, בהם עומר, להבים, מיתר, חורה, תל שבע, אל-קסום, בני שמעון, מצפה רמון, ערד, דימונה, אופקים, נתיבות, שדרות, ירוחם, שער-הנגב, שדות-נגב, אשכול, מרחבים, רמת נגב, תמר, רהט, כסיפה, לקיה, ערעה-בנגב ושגב-שלוש. בהיותה עיר המטרופולין, מעניקה באר-שבע שירותים לקרוב ל- 750,000 תושבים המתגוררים במרחב.
4. במסגרת "חוות דעת כלכלית בנושא הקמת ישובים" שגובשה על-ידי אגף התקציבים במשרד האוצר בשנת 2023 (להלן – **חוות הדעת הכלכלית**) הובאו נתונים רבים ביחס לבאר-שבע, מהם עולה תמונה עגומה לפיה **חרף הפוטנציאל הרב הגלום בעיר, מעמדה של באר-שבע נחות משמעותית ביחס לערי-האם במטרופולינים האחרים בישראל, והיא נמצאת הרחק מאחור בפרמטרים רבים מבחינת מצב כלכלי וסוציו-אקונומי.**
5. כך, באר-שבע מדורגת באשכול חברתי-כלכלי 5, זאת לעומת תל-אביב וחיפה המדורגות 8 ו-7 בהתאמה. שיעור ההכנסה העצמית מתוך סך ההכנסות של העיר הוא הנמוך מבין שלשת המטרופולינים האחרים, ועומד על 52% בלבד לעומת 73%, 61% ו- 57% בתל-אביב, חיפה וירושלים בהתאמה. מבחינת תעסוקתית, בעיר באר-שבע שיעור המובטלים הגבוה ביותר מבין ארבעת המטרופולינים והוא עומד על 8%, לעומת 5%, 3.5% ו- 2.7%, בירושלים, חיפה ותל-אביב בהתאמה. ועוד.
6. בהתאם לחוות הדעת, מצד דברים זה נובע, בין היתר, מתופעת הגירה שלילית של כרבע מהתושבים האקדמאיים והצעירים בעיר, אשר מדללת את האוכלוסייה ומהווה חסם משמעותי להיווצרות מעמד בינוני-גבוה שיסייע בשגשוג העיר ופיתוחה. בהתאם לכך, רק מיעוט קטן של תושבים המשתייכים לאשכול חברתי-כלכלי גבוה מתגוררים בבאר שבע, בעוד שביישובי הלוויין של העיר חיים כ- 35.5 אלף תושבים המשתייכים לאשכולות החברתיים-כלכליים הגבוהים ביותר (9-10).
7. על מנת לסבר את האוזן יצוין, כי בין השנים 2015-2021 אוכלוסיית באר-שבע צמחה מ- 203,604 תושבים ל- 211,251 (תוספת של כ- 7,500 תושבים), צמיחה המהווה עלייה של כ- 3.5%. גידול זה, נבע ממגמות של ריבוי ועלייה, אשר הוסיפו לאוכלוסיית העיר כ- 16,000 תושבים. אל מול זאת, היתה באותן שנים מגמת הגירה שלילית אשר אחראית לקיטון בכמות התושבים של כ- 9,500 תושבים. מגמה זו, היא הגורם המרכזי אשר מרסן את הצמיחה וההתפתחות של העיר. לעניין זה יצוין, כי מגמה זו נובעת בעיקר מהמעבר של תושבי באר-שבע ליישובים אחרים באזור הדרום [ראו: "גיבוש תוכנית אסטרטגית לפיתוח העיר באר שבע כמוקד

המטרופולין האזורי, תוצר מסכם משותף של חברת 30TASC ומשרד ראש הממשלה, יולי 2023 (להלן - **התוכנית האסטרטגית**)).

8. זאת ועוד, הנתונים מלמדים כי בענפים שבהם השכר גבוה מהשכר הממוצע במשק, משקל המועסקים בבאר שבע היה 36% לעומת 44% בממוצע הארצי, ובענפים שבהם השכר נמוך מהשכר הממוצע המשק, משקל המועסקים בבאר שבע היה 64% לעומת 56% בממוצע הארצי [ראו: **"הטבות מס לתושבי העיר באר שבע"**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 1 אפריל 2025].

9. **בהתאם לחוות הדעת הכלכלית האמורה, ההסבר למצבה המתואר של העיר באר-שבע ולתופעת ההגירה השלילית עמה היא מתמודדת זה שנים, מצוי בעובדה שבהתאם למצב החוקי הקיים, תושבי העיר אינם זכאים להטבות מס, זאת בשונה ממרבית היישובים שבסביבתה. וכך צוין במפורש בעניין זה במסגרת חוות הדעת -**

"ריבוי יישובים ברמה חברתית-כלכלית גבוהה המהווים פלטפורמה טובה ליוממות האוכלוסייה החזקה, לצד העובדה שמפאת גודלה של העיר, תושביה אינם זכאים להטבות מס".

10. מסקנה דומה עולה גם מניתוח שנערך במסגרת התוכנית האסטרטגית, שם הודגש כי אחד הגורמים להגירה מבאר שבע ליישובים סמוכים, **הוא הטבות מס ביישובים הסמוכים לעיר, שלא קיימות בבאר-שבע עצמה** [ראו: **התוכנית האסטרטגית**, עמ' 18].

11. יודגש, כי עיון בהודעת מס הכנסה (רשימת יישובים מוטבים לשנת 2025), התשפ"ה-2025 מעלה, כי מרבית יישובי הלוויין במטרופולין נהנים מהטבות מס משמעותיות ביותר, ואילו תושבי באר-שבע כאמור אינם זוכים להטבות מס כלל.

12. מסקנה זו, מקבלת חיזוק משמעותי על רקע השינוי החיובי שחל במאזן ההגירה בבאר-שבע בשנים 2001-2003, לאחר קידום חקיקה שהעניקה הטבות מס גם לתושבי העיר. בשנת 2001 נחקק החוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 125 – הוראת שעה), התשס"א-2001, אשר קבע זיכוי במס הכנסה לתושבי יישובים שונים בנגב, ובכלל זה לתושבי העיר באר-שבע. התיקון נקבע כהוראת שעה לשנות המס 2001-2003 (להלן - **הוראת השעה**), ובדברי ההסבר לחוק נאמר כך-

"בהצעת חוק זה מוצע לקבוע הקלות במס לתושבי אזור באר שבע והנגב לתקופה של 3 שנים החל בשנת 2001. מוצע להעניק הקלות במס באופן מדורג ליישובים שונים כמפורט בהגדרה "אזור באר שבע והנגב", החל בזיכוי ממס בשיעור של 7% ועד זיכוי ממס בשיעור של 25%. הצעת חוק זה תסייע לתושבי אזור באר שבע והנגב ותעודד לפתח עסקים, ולקבוע את מקום מגוריהם הקבוע באזור. אזור זה נדע בקליטת עליה שהתבצעה בו בשנים האחרונות. עובדה זו מהווה סיבה נוספת למתן הקלות במס, כדי לעודד גם את העולים להשקיע ולהשתקע במקום..."

13. מהנתונים שבידי מרשתנו עולה, כי מאז חקיקת הוראת השעה, חל מפנה דרמטי במאזן ההגירה הפנימית, ובשנת 2001 נרשם לראשונה מזה שנים רבות מאזן הגירה חיובי בעיר. עובדה זו מחזקת איפוא את המסקנה, לה שותפים גם גורמי הממשלה הנוגעים בדבר, לפיה הסיבה המרכזית לעזיבת תושבים המשתייכים למעמד הבינוני-גבוה את העיר ומעבר שלהם ליישובים סמוכים, נובעת מהטבות המס בהן יזכו כתוצאה מהמעבר, הטבות אשר הם לא היו נהנים מהן אילו היו נשארים להתגורר בבאר-שבע.

14. למען שלמות התמונה יצוין, כי הוראת השעה בוטלה במסגרת חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו- 2004), התשס"ג-2003. הסיבה לביטול היתה הצורך בצמצום הגירעון בתקציב המדינה ומניעת הידרדרות במצבו הכלכלי של המשק, נוכח המיתון העמוק בו הייתה מצויה המדינה באותה עת. על מנת להביא לשיפור מצבה הכלכלי של ישראל, לא היה מנוס לדעת המדינה מנקיטה בצעדים דרסטיים להבראת המשק ולצמצום ההוצאות הממשלתיות והציבוריות, ובהם ביטול הטבות המס ליישובים רבים בנגב.

15. בתגובה לכך, עיריית באר-שבע ויישובים נוספים שזכאותם להטבות מס נגרעה, עתרו לבג"צ נגד ביטול התוכנית הכלכלית בהיבט זה, מחמת פגיעתה הבלתי חוקתית, כך נטען, בזכותם לקניין ולשוויון. בית המשפט דחה את העתירות וקבע כי אף אם תתקבל הטענה כי התיקון לחוק פוגע בזכות לקניין, הרי שפגיעה זו עומדת בתנאי פסקת ההגבלה ואין להתערב בה. אשר לטענה בדבר הפגיעה בזכות לשוויון, נקבע כי העותרים לא הרימו את הנטל הרובץ לפתחם בהקשר זה ולא הוכיחו פגיעה בזכות לשוויון [ראו: בג"צ 4947/03 עיריית באר-שבע נ' ממשלת ישראל].

16. למותר לציין, וכפי שאף עולה מעיון בפסק-הדין הנ"ל, כי לא הייתה כל מחלוקת בקרב גורמי המדינה בזמנו בדבר הצורך וההצדקה המקצועית [וממילא גם המשפטית] במתן הטבות מס גם לעיר באר שבע, וכן בדבר ההשלכות החיוביות של הוראת השעה על מאזן ההגירה בעיר; בתוך כך, ביטול ההטבה נעשה אך בשל המצב הכלכלי הקשה בו היתה נתונה מדינת ישראל באותן שנים, והצורך הנגזר מכך בנקיטת מהלכים משמעותיים להבראת המשק.

17. לסיום חלק זה נזכיר, ונתייחס לדברים גם בהמשך מכתבנו זה, כי הפגיעה בעיר באר-שבע צפויה להתגבר משמעותית בתקופה הקרובה, נוכח תיקון החקיקה שיזמה הממשלה לאחרונה, במסגרתו מוצע להעניק הטבות מס גם לעיר אשקלון. ברי כי הכרה בעיר אשקלון כ"יישוב מוטב", צפויה לפתוח בפני תושבי באר-שבע מהמעמד הבינוני-גבוה אפשרויות מגורים רבות נוספות [ואף בדמות עיר גדולה יחסית למעוניינים בכך], ולהוות תמריץ חזק להמשך הנהירה של תושבים אל מחוץ לעיר ולחיזוק משמעותי של מגמת ההגירה השלילית. זאת ועוד, על רקע התוכנית למעבר צה"ל לדרום, הכרה בעיר אשקלון צפויה לעודד חיילים ובני משפחותיהם לעבור להתגורר באשקלון, ובהתאם תוסיף לפגיעה במעמדה של העיר באר-שבע [יובהר, כי איננו מלינים על הטבות לעיר אשקלון ולתושביה, והדברים הובאו אך בהקשר לעניינה של באר שבע].

ב. מניעת הגירה מעיר-האם באר שבע - תנאי הכרחי לשגשוג המטרופולין ולפיתוח הנגב

18. כידוע, מטרופולין הוא אוסף של ישובים עירוניים וכפריים המקיימים זיקה בעוצמות משתנות אל עיר-אם שעל שמה קרוי המטרופולין.

19. לעיר-האם תפקידים רבים במטרופולין: היא משמשת כמרכז תעסוקה לתושבי הסביבה, מספקת שירותי חינוך ובריאות איכותיים, מהווה מרכז צריכה, תרבות ופנאי ומשמשת לקשרים אזוריים ועל-אזוריים. מנגד, יציאת אוכלוסיות אל מחוץ לעיר מונעת התפתחות של תהליך אגלומרציה [הפריה הדדית בין חברות ועובדים באזור אחד], אשר על פי מחקרים רבים הוא תהליך התורם לגידול פריון העבודה והשכר.

20. בהתאם לכך, בעוד שעיר-אם מפותחת מושכת אזורי תעסוקה איכותיים ומשפיעה על פיתוח כלכלי יישובי המטרופולין, עיר-אם "חלשה" מביאה לתוצאה הפוכה – היא מקשה על פיתוח היישובים החברים במטרופולין שלה, ובתוך כך פוגעת בשגשוגו של האזור כולו. נוכח האמור, בהתאם לחוות הדעת הכלכלית הנזכרת של משרד האוצר משנת 2023, על מנת להביא לפיתוח מיטבי של ערי הפריפריה במטרופולין, על מדיניות הממשלה להתמקד בפיתוח הערים המרכזיות וליצור מטרופולינים אחדים.

21. נוכח חשיבות הדברים, נתאר להלן בתמצית את ההשלכות הציבוריות הרחבות והחמורות הכרוכות בתופעת ההגירה השלילית מעיר-האם במטרופולינים, אשר חורגות מהפגיעה בעיר-האם עצמן, וכן נעמוד על הפגיעה הנשקפת מכך בהתפתחות המטרופולין כולו, כפי שפורט בהרחבה בחוות הדעת הכלכלית הנ"ל.

22. כידוע, הכנסות הערים תלויות משמעותית באופי משלמי הארנונה, כאשר אוכלוסייה אמידה יותר משלמת דמי ארנונה בהיקף מלא, עבור שטחי מגורים רחבי ידיים ובתעריף גבוה של שכונות יוקרתיות, ואילו אוכלוסייה חלשה יותר משלמת ארנונה מופחתת הן מטעמי הכנסה, והן כי אוכלוסיה זו מתגוררת ככלל בדירות המתפרשות על שטח מצומצם יותר לנפש ובתעריף מופחת של שכונות מגורים ישנות. לעומת זאת, צריכת השירותים הציבוריים על-ידי שתי האוכלוסיות, הינה ביחס הפוך; פועל יוצא מכך הוא, שעזיבת אוכלוסייה חזקה פוגעת באיתנותה הפיננסית של עיר-האם; וכך נקבע בעניין זה בחוות הדעת הכלכלית -

"עזיבה של אוכלוסייה חזקה פוגעת בצמיחה ובאיתנות הפיננסית של העיר בכך שהיא מגדילה את התלות התקציבית שלה באוכלוסייה שתשלומי הארנונה שלה נמוכים וצריכת השירותים העירוניים שלה גבוהים. מטבע הדברים היחלשות העיר פוגעת בתדמיתה ובאיכות השירותים לתושבים, ובכך מורידה עוד יותר את האטרקטיביות שלה. ניתן לראות זאת בנתוני משרד הרווחה והביטחון החברתי, מהם עולה כי קיים קשר שלילי בין שיוך לאשכול חברתי-כלכלי גבוה לצריכת שירותי רווחה עירוניים"

23. בנוסף, עזיבת אוכלוסייה חזקה מעיר-האם, מחלישה אותה אף בכך שהיא מאבדת את ההון האנושי החשוב לצמיחתה, ובתוך כך גם את היכולת שלה למשוך אוכלוסיות חזקות נוספות, שהיא חיונית לחיזוקה של העיר ולשגשוג האזור כולו. וכך צוין בהקשר זה בחוות הדעת הכלכלית -

"מלבד תרומתם ליצירת מקומות עבודה ונתח המסים המקומיים הגדול שהם משלמים, אוכלוסייה זו מהווה מכפיל כוח למשיכת אוכלוסייה חזקה נוספת. על-ידי דרישה למוסדות חינוך ברמה גבוהה, מרכזי תרבות איכותיים, מקומות בילוי ופעילויות פנאי, הם מעלים את האטרקטיביות של העיר עבור אוכלוסיות חזקות פוטנציאליות נוספות. על מנת להביא לפיתוח עיר-האם יש למשוך את האוכלוסייה החזקה אל קרבת אזורי התעסוקה ובכך לחזק אזורים אלו במקום להשקיע באלטרנטיבות מחוץ להן"

24. יתרה מכך, בהתאם לחוות הדעת הכלכלית, עזיבה של אוכלוסייה חזקה את עיר-האם, מונעת התפתחות של תהליך אגלומרציה בו מתרחשת הפריה הדדית בין חברות ועובדים באזור אחד באופן התורם לגידול הפריון. ההסברים המרכזיים לכך, כפי שהובאו בחוות הדעת, הם ניצול יתרונות לגודל תוך שימוש יעיל בתשומות הון, עבודה ותשתיות פיזיות, וכן היווצרות תהליכים יעילים של התאמת עובדים למקצועות, שיתוף ידע ותהליכי למידה.

25. בהתאם, עזיבה של אוכלוסיות חזקות אשר פוגעת כאמור באיתנות הפיננסית של העיר, ביכולתה להביא אליה אוכלוסיות חזקות נוספות ובאפשרות של תהליך אגלומרציה - פוגעת, מניה וביה, ביכולת שלה למשוך אליה מרכזי תעסוקה איכותיים שישמשו את תושבי המטרופולין כולו, ויביאו להתפתחות ולשגשוג האזור כולו ואף פוגעת בפיריון באזור.

26. קיים איפוא מתאם ישיר ומלא בין חוזקה של עיר-האם במטרופולין, לבין התפתחותו ושגשוגו של המטרופולין כולו: עיר-אם חזקה, מביאה בהכרח למטרופולין חזק ולפיתוח אזור המטרופולין, ואילו עיר אם-חלשה מביאה בהכרח למטרופולין חלש ונחשל.

27. זאת ועוד. לצד הפגיעה החמורה בהתפתחות ושגשוג המטרופולין שטומנת בחובה העזיבה של אוכלוסיות חזקות את עיר-האם, צומחת תופעת "הפרוור", קרי התהליך שבו אוכלוסיות ועסקים יוצאים מהעיר ומתיישבים ביישובים סמוכים אליה, בבתים צמודי קרקע, כאשר רוב הגרים בהם עובדים בעיר ונוסעים אליה בנסיעות יוממות; תופעה זו כרוכה בהשלכות שליליות כבדות משקל גם על אינטרסים ציבוריים נוספים. כך למשל, היא יוצרת תלות גבוהה ברכבים פרטיים וצמצום השימוש בתחבורה ציבורית, באופן הפוגע גם בסביבה; היא מחמירה את הגודש בכבישים ועוד. לא נכביר מלים בעניין זה במסגרת זו, אך נציין כי קיימים מחקרים רבים בעולם המסבירים את השלכות הציבוריות הרחבות של תהליכי פרוור.

28. דברים אלו כאילו נכתבו במיוחד ביחס לעניינה של העיר באר-שבע. כאמור לעיל, אחד מ"כשלי השוק" העיקריים עמם מתמודדת באר-שבע, הוא ריבוי יישובים ברמה חברתית-כלכלית גבוהה המהווים פלטפורמה טובה להגירה מהעיר וליוממות האוכלוסייה החזקה. מצב דברים זה מביא לעזיבה של אוכלוסיות חזקות את העיר, על כלל ההשלכות הכרוכות בכך הן לעיר-האם עצמה והן למטרופולין בכללותו. הכל, כפי שהוסבר בהרחבה לעיל.

29. כפי שהוסבר בחוות הדעת, רק מיעוט קטן של תושבים המשתייכים לאשכול חברתי-כלכלי גבוה מתגוררים בבאר שבע, בעוד שביישובי הלוויין של העיר חיים כ- 35 אלף תושבים המשתייכים לאשכולות החברתיים-כלכליים הגבוהים ביותר (9-10). העזיבה של רבע מאוכלוסייתה האקדמאית של העיר באר-שבע, מהווה חסם משמעותי להיווצרות מעמד בינוני-גבוה בעיר שיסייע בשגשוג ובפיתוח המטרופולין.

30. נוכח כלל האמור, על רקע נחיתותה של העיר באר-שבע ביחס לערי-האם במטרופולינים אחרים; בשל הפגיעה הכרוכה במטרופולין כולו כתוצאה מחולשתה של באר-שבע; ובהתחשב במדיניותה של ממשלת ישראל המציבה את פיתוחו, קידומו ויישובו של הנגב בראש סדרי העדיפויות הציבוריים - ברי כי על ממשלת ישראל לנקוט בכלל הצעדים הדרושים לצורך חיזוקה של העיר באר-שבע, ובלימת תופעת ההגירה ממנה.

31. ואכן, בחודש דצמבר 2024 התקיים דיון בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה בעניין תוכנית חומש לביסוס מעמדה של באר-שבע כמטרופולין. בהודעה רשמית שפורסמה מטעם משרד ראש הממשלה לאחר הדיון האמור נאמר, בין היתר, כי "משרד ראש הממשלה מייחס חשיבות גדולה לביסוס מעמדה של באר שבע כמטרופולין לטובת פיתוח הנגב כולו".

32. אחרי שהסברנו ופירטנו את תופעת ההגירה השלילית מהעיר באר-שבע ו"כשלון השוק" עמו מתמודד המטרופולין כולו בעטייה, יש להבין מהי הסיבה המרכזית לכך; כפי שנאמר בפרק הקודם, ניתן למצוא תשובה מפורשת לשאלה זו בחוות הדעת הכלכלית, שם נאמר ברחל ביתך הקטנה, כדלקמן -

"לא למותר לציין שבאר שבע באופן ספציפי סובלת מכשל כפול, כאשר האחד הוא ריבוי ישובים ברמה חברתית-כלכלית גבוהה המהווים פלטפורמה טובה ליוממות האוכלוסייה החזקה, לצד העובדה שמפאת גודלה של העיר, תושביה אינה זכאים להטבות מס"

33. הדברים מקבלים משנה תוקף וחשיבות, נוכח העובדה כי יישובי לוויין רבים במטרופולין, נהנים מהטבות המס האמורות, באופן המהווה תמריץ חיובי משמעותי להגירה של תושבים מבאר-שבע, לאותם יישובים [ראו: **התוכנית האסטרטגית**, בעמ' 18].

34. עוד נזכיר בהקשר זה, את המהלך של מעבר יחידות צה"ל לנגב, ולבאר-שבע בפרט. מדובר במהלך אסטרטגי בעל פוטנציאל משמעותי להמרצת הצמיחה האזורית, אולם הוא מלווה באתגרים המחייבים מענה מדינתי ממוקד. בהקשר זה, ללא תמריצים כלכליים ראויים, מתעורר חשש ממשי שהמעבר לא יתורגם, הלכה למעשה, להגירה חיובית של משפחות החיילים ואנשי הקבע לבאר-שבע, אלא דווקא לבחירה באלטרנטיבות מגורים מחוץ לעיר. מאחר שבאר-שבע ממשיכה להתמודד עם פערי תשתית, תדמית ושירותים ביחס לאזורי הביקוש במרכז, מתן הטבת מס בשלב זה אינו רק מהלך ראוי - אלא הכרחי ממש. מדובר ב"חלון הזדמנויות" קריטי, במסגרתו ניתן להשפיע על דפוסי מגורים והשקעות של אלפי משפחות, עסקים ויזמים, באופן שיחזק את העיר לטווח ארוך ויביא לפיתוח ושגשוג הנגב כולו. יתרה מכך, הטבה כזו משקפת מדיניות של צדק חלוקתי ותיקון עיוותים היסטוריים ביחס לפריפריה הדרומית. לפיכך, קידום הטבת מס לתושבי באר-שבע בעת הזו הוא מהלך חיוני לביסוס הצלחת מעבר צה"ל, ולבנייה של קהילה עירונית יציבה, חזקה וצומחת.

35. על רקע ההבנה בדבר מרכזיותו של שיקול הטבות המס במצבה של העיר באר-שבע, התקיימו בשנת 2023 שיחות אינטנסיביות בין ראש עיריית באר-שבע, לבין שר האוצר. כנמסר לנו, במסגרת שיחות אלו, ובהינתן נתוני ההגירה העגומים שהוצגו בפניו, הבהיר שר האוצר כי בכוונתו למקד מאמץ לקידום מתווה הטבות מס לעיר באר-שבע, במהלך כנס החורף של הכנסת שהחל באוקטובר 23. אלא שאת השיחות בעניין זה קטעה מתקפת הטרור על יישובי הדרום ביום 7 אוקטובר 2023, אשר שינתה מטבע הדברים את סדרי העדיפויות הציבוריים, ולפיכך - המתווה המיוחל בהקשר זה לא קודם מאז.

ג. הטבות מס ליישובים מוטבים - רקע כללי

36. בשנת 1975 החלה מדינת ישראל להעניק הטבות מס ליחידים שמרכז חייהם מצוי באחד מתוך רשימת יישובים שפורטה בפקודת מס הכנסה ובתוספת לה.

37. ביום 22 מאי 2012 ניתן פסק דינו של בית המשפט העליון בבג"צ 8300/02 **ג'דבאן נסר נ' ממשלת ישראל** (להלן - **עניין נסר**), במסגרתו הורה בית המשפט על ביטול הטבות המס לחלק מהיישובים שפורטו בפקודה ועל הענקת הטבות מס ליישובים אחרים שאינם מפורטים בה, וזאת בשל הפגיעה החוקתית בשוויון שהיתה גלומה ברשימת היישובים שנקבעה בפקודה. וכך, בין היתר, נקבע בפסק הדין -

"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.

המשיבים בעתירות שלפנינו לא פעלו בהתאם לעיקרון יסודי זה. רשימת היישובים הנהנים מהטבות המס לפי סעיף 11(ב) לפקודה נקבעה ללא אמות מידה ברורות, גלויות ושוויוניות. יישובים הוספו או הורדו ממנה ללא כל רציונל כתוב, שיכול לסייע בבחינה האם ישנה הבחנה רלוונטית בין יישובים שזכו להטבת המס ובין יישובים שאינם נהנים מהטבה זו. סעיף 11(ב) גם אינו כולל אמת מידה המבהירה את ההבחנה בשיעור ההטבה לה זכאים יישובים שונים.

פרקטיקה חקיקתית זו – מעבר לשרירותיות הרבה הטמונה בה – מעוררת חשש ממשי לפגיעה בזכות לשוויון, המחייבת מתן יחס שווה לשווים ויחס שונה לשונים (...).

היעדרו של קריטריון כלשהו להערכת ההבחנה בין היישובים השונים מקשה על הקביעה האם לפנינו יחס שונה לשווים או שמא יחס שונה ליישובים המקיימים ביניהם שוני רלוונטי."

38. בעקבות פסק הדין, ועל רקע הקשיים המשפטיים שפורטו במסגרתו, התקבלה ביום 16 פברואר 2014 החלטת ממשלה מס' 1340 בנושא "שינוי בהטבות במס הכנסה לתושבי יישובים - קביעת קריטריונים לזכאות". במסגרת זו, הוחלט להסמיך את שר האוצר לתקן את פקודת מס הכנסה כך שתיקבע בה מתכונת חדשה למתן הטבות לתושבי יישובים לגבי הכנסה חייבת מיגיעה אישית מכח סעיף 11 לפקודה, החל משנת מס 2015. זאת, בהתאם לקריטריונים אובייקטיביים, ברורים ושוויוניים, כמפורט בהחלטה. ההחלטה מוסיפה ומפרטת קריטריונים למתן הטבות מס ליישובים, וכן מפרטת את אופן חישוב הזכאות להטבות בהתאם לפרמטרים אלו.

39. בהמשך לכך, ביום 9 דצמבר 2015, נחקק חוק הטבות במס וייעוץ במס (תיקוני חקיקה), התשע"ו-2015, במסגרתו תוקנה גם פקודת מס הכנסה, ונקבעו תבחינים אובייקטיביים לקביעת היישובים אשר תושביהם יזכו בהטבות מס (להלן ולעיל - **יישובים מוטבים**).

40. בהתאם לחקיקה זו, הגדרת ישוב מסוים כ- "יישוב מוטב" תלויה כיום באמות המידה הקבועות בסעיף 11 לפקודה, אשר נסובות, בעיקרו של דבר, על שלושה היבטים: (א) היבט דמוגרפי-גיאוגרפי – רק אשכולות 1-6 במדד הפריפריאליות מזכים בניקוד לפי תבחין זה; (ב) היבט חברתי-כלכלי – רק אשכולות 1-6 במדרג החברתי-כלכלי מזכים בניקוד לפי תבחין זה; (ג) היבט של קרבה לגבולות המדינה – נדרש כי הישוב יהיה עד 7 קילומטרים מהגבול עם ירדן, סוריה, מצרים או גדר המערכת או עד 9 קילומטרים מהגבול עם לבנון. יישוב אשר צבר בשנת מס מסוימת את הניקוד המשוקלל הנדרש בהתאם לתבחינים בפקודה, זכה להיכלל בהגדרת "יישוב מוטב" ולזכות את תושביו בהטבות מס.

41. מעבר לאמות המידה האמורות, נקבע כתבחין סף, כי "יישוב מוטב" הוא יישוב שהוקם על-פי דין, אשר אוכלוסייתו מונה פחות מ- 85,000 תושבים, על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. נוכח העובדה כי בבאר-שבע מתגוררים כאמור כ- 220,000 תושבים, הרי שבהתאם לנוסח הקיים לפקודת מס הכנסה, כבר בשל תנאי סף זה העיר אינה יכולה להיכלל בהגדרת "יישוב מוטב", ובהתאם - תושביה אינם יכולים להיות זכאים להטבות מס כאמור.

42. כאן המקום להזכיר לעניין תבחין הסף של מספר התושבים - ונידרש לדברים גם בהמשך - כי לפני כשלושה חודשים, ביום 24 יולי 2025, פרסם משרד האוצר תזכיר חוק לעדכון הטבות מס ליישובים (תיקון והוראות שעה), התשפ"ה-2025 (להלן – **הצעת חוק הטבות המס**). במסגרת זו, מוצעת הוראת שעה בפקודת מס הכנסה, שעניינה מתן הטבות מס לתושבי "יישובים הסמוכים לחבל תקומה", כהגדרתם בחוק שיקום נרחב לחבל התקומה כאזור מיקוד לאומי וסיוע ליישובים הסמוכים אליו, התשפ"ה-2025.

43. בהתאם לצו שיקום נרחב לחבל התקומה כאזור מיקוד לאומי וסיוע ליישובים הסמוכים (קביעה היישובים והאזורים הסמוכים לחבל התקומה), התשפ"ה-2025, הוגדרה גם העיר אשקלון כ"יישוב הסמוך לחבל התקומה", ועל כן בהתאם לתזכיר החוק הנ"ל, גם תושבי העיר אשקלון צפויים ליהנות מהטבות מס לפי פקודת מס הכנסה.

44. לא למותר לציין, כי העיר אשקלון מונה קרוב ל- 190,000 תושבים, כך שתבחין הסף אינו מתקיים בעניינה. בנוסף, אשקלון ממוקמת מעל קו רוחב 610, והיא אינה מוגדרת "יישוב סמוך לגבול" כאמור בפקודה, שכן המרחק מבית כלשהו בעיר מגבול רצועת עזה, גבוה משבעה קילומטרים. כן, הניקוד המשוקלל של אשקלון לפי תבחין אשכול חברתי-כלכלי (5) ומדד פריפריאליות (5) הוא 14.5, כאשר פקודת מס הכנסה דורשת ניקוד משוקלל של 25 נקודות לפחות.

45. ביום 28 אוגוסט 2025 אישרה ועדת השרים לענייני חקיקה את הצעת החוק להטבות מס, אך הצעה זו טרם אושרה בכנסת.

46. לסיום חלק זה יצוין, כי תכליתו של ההסדר לעניין מתן הטבות מס לתושבי "יישובים מוטבים" בהתאם לפקודת מס הכנסה, הוא משיכת אוכלוסייה מבוססת ועידודה להשתקע ביישובים המזכים, וצמצום ההגירה השלילית מיישובים אלו; כך נקבע בעניין זה בבג"צ נסר -

"מטבע הדברים, הזכאות להנחה משפיעה בעיקר על נישומים המשתכרים מעל סף ההכנסה, קרי על נישומים הנמנים עם מעמד הביניים והגבוה. השפעה זו (...) היא שעומדת ביסוד המודל המעוגן בסעיף 11(ב) לפקודה והיא שמבהירה את תכליתו – משיכת אוכלוסייה מבוססת ועידודה להשתקע ביישובים המזכים, תוך הקטנת נטישת התושבים הוותיקים. באופן האמור, מבקשות הטבות המס לשמור על מאזן הגירה חיובי לאורך זמן, אשר יוביל להתרחבות היישובים המזכים ולהתפתחותם מבחינה כלכלית וחברתית. לשון אחר: הצורך להעניק סיוע ליישובים המזכים מלמד על שונותן של הרשויות המוניציפאליות בכל הקשור ליכולתן למשוך אליהן אוכלוסיות מבוססות (...) המדינה, כמי שמשקיפה על האופן בו מפוזרת האוכלוסייה מנקודת מבט לאומית, מודעת לשונות זו ומבקשת לאזנה, בין היתר, באמצעות מתן תמריצים כלכליים".

47. כפי שיפורט להלן, בחינת יסודית ומעמיקה בעניינה של באר-שבע מעלה, על רקע מכלול נסיבות העניין, כי הגדרת העיר כ"יישוב מוטב" באופן שיקנה לתושביה הטבות מס, עולה בקנה אחד עם התכלית האמורה. בהתאם לכך, קידום תיקון חקיקה לפקודת מס הכנסה - ולו כהוראת שעה - שתגדיר את באר-שבע כ"יישוב מוטב", בדומה למה שנעשה בשנת 2001, מתיישבת עם עקרונות יסוד חוקתיים, ולפיכך אינה מעוררת מניעה משפטית-חוקתית.

ד. מתן הטבות מס לתושבי באר שבע - האם עומדת במבחנים חוקתיים?

48. בפתח הדברים יצוין, כי הגדרת העיר באר-שבע כ"יישוב מוטב" אשר תושביו זכאים להטבת מס, דורשת תיקון חקיקה לפקודת מס הכנסה, תיקון שבסמכותו ובאחריותו של שר האוצר. בהתאם לכך, ומאחר שכפי שצוין בעניין נסר הנזכר, תיתכן טענה של פגיעה לכאורה בשוויון, הרי שבחינת עמידתו המשפטית של תיקון חקיקה כאמור, תיעשה לפי המבחנים החוקתיים המקובלים שנקבעו מכח הוראות פסקת ההגבלה הקבועה בסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו -

"אין פוגעים בזכויות שלפי חוק-יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו".

49. בטרם נצלול לגופם של דברים, נציין מושכלות יסוד לפיהן בבחנו את חוקתיותו של דבר חקיקה של הכנסת, שומה על בית המשפט "לגשת בדחילו ורחימו, במתינות, בכבוד" [ראו: בג"צ 10042/16 קוונטינסקי נ' כנסת ישראל]. בהתאם לכך, ביקורת חוקתית על מעשה חקיקה תיעשה "בזהירות ובריסון ותוך הימנעות מעיצוב מחדש של המדיניות שנבחרה על-ידי המחוקק" [ראו: בג"צ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר]. זוהי איפוא נקודת המוצא של הדיון החוקתי בענייננו.

50. יתרה מכך, לא אחת נקבע בפסיקה כי מדיניות כלכלית של הממשלה היא מן הפונקציות המובהקות המצויות בתחומי שיקול דעתה הרחב של הרשות המבצעת. התערבות שיפוטית בה שמורה למקרים בהם כרוכה המדיניות באקט שאינו עולה בקנה אחד עם חוקיות המינהל, או שיש בה פגיעה מהותית בזכויות אדם. במיוחד מתחייב יחס של איפוק וריסון מקום שהמדיניות הכלכלית מעוגנת בחקיקה ראשית של הכנסת, או בחקיקת משנה שניתן לה אישור פרלמנטרי [ראו: בג"צ 8803/06 גני חוגה בע"מ נ' שר האוצר].

51. הבחינה החוקתית מורכבת משלושה שלבים: בשלב הראשון, יש לבחון האם החוק הנדון פוגע בזכות חוקתית המעוגנת בחוק יסוד. אם התשובה לשאלה זו חיובית, יש לבחון בשלב השני האם הפגיעה עומדת בתנאים המנויים בפסקת ההגבלה – האם היא נעשית לתכלית ראויה והאם היא עומדת בשלושת מבחני המידתיות; ובשלב השלישי, ככל שייקבע כי החוק אינו עומד בתנאים אלו, יש לעבור לבחינת הסעד הראוי בגין הפגיעה בזכות החוקתית.

פגיעה בזכות חוקתית -

52. השלב הראשון של הבחינה החוקתית - בחינת הפגיעה בזכות - הוא השלב בגדרו נדרש ללבן ולברר במדויק את גדריהן של אותן הזכויות אשר כנסת ישראל, בכובעה כרשות המכוננת, החליטה להעניק להן הגנה מיוחדת. בענייננו, הזכות הרלבנטית היא הזכות לשוויון.

53. כידוע, עיקרון השוויון הוא עקרון יסוד במשפט הישראלי, והזכות לשוויון הוכרה כזכות יסוד וכחלק מהזכות לכבוד המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. אחת החובות המרכזיות המוטלות איפוא על רשויות המדינה, היא החובה לנהוג בשוויון וללא הפליה בכלל, ובחלוקת משאבים ותקציבים בפרט; וכך נאמר בהקשר זה בבג"צ 1113/99 **עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' השר לענייני דתות** –

"עקרון השוויון מחייב כל גוף ציבורי במדינה. הוא מחייב, קודם כל, את המדינה עצמה. עקרון השוויון חל על כל התחומים שבהם פועלת המדינה. הוא חל, בראש וראשונה, על הקצאת משאבים של המדינה. המשאבים של המדינה, אם קרקע ואם כסף, וכן גם משאבים אחרים, שייכים לכל האזרחים, וכל האזרחים זכאים ליהנות מהם על-פי עקרון השוויון, ללא הפליה מחמת דת, גזע, מין או שיקול פסול אחר"

54. הסלידה מיחס בלתי שיוויוני, היא אף אינטואיטיבית, וכך תיאר את הדברים השופט מ' חשין ז"ל בלשונו הציורית, בבג"צ 1703/92 **ק.א.ל קוי אויר למטען בע"מ נ' ראש הממשלה** -

"ילד מִבְּטָנוּ יזעק: המורה, מדוע הוא קיבל ואני לא? ולכשיגדל והיה לאיש, יעמוד ויקבול: מדוע חויבתי אנוכי במס ואילו הוא פטור מתשלום מס? הפליה (אמיתית או מדומה) מוליכה אל תחושה-של-קיפוח ותסכול, תחושת-קיפוח ותסכול מִישירים אל קנאה, ובבוא קנאה תאבד תבונה [...] נכונים אנו לשאת בעול ובסבל ובמצוקה אם נדע כי גם זולתנו כמותנו ועמנו, אך נתקומם ולא נשלים במקום שבו יקבל זולתנו –השווה לנו –את שאנו לא נקבל. כל אלה הולידו להלכה מבראשית, שרשות אסורה בהפליה, והיא: יחס בלתי שווה ובלתי הוגן לשווים"

55. יצוין, כי לא כל פגיעה בשוויון מהווה פגיעה בכבוד האדם, המאפשרת לבית המשפט להתערב במעשה חקיקה של הכנסת. בהקשר זה נקבע בפסיקה, כי הפגיעה בשוויון תעלה כדי פגיעה בכבוד האדם, באופן המסמך את בית המשפט לפסול חקיקה של הכנסת, מקום בו הפגיעה בשוויון פוגעת ביכולתו של אדם לנהל את חייו; לפעול באופן אוטונומי, לשמור על שלמותו הפיזית והנפשית, לפתח את אישיותו ולזכות ביחס שאינו מפלה.

56. השאלה אם מתן הטבות מס לתושבים של יישוב מסוים ולא לתושבים של יישוב אחר יכולה לעורר, במקרים מסוימים, פגיעה חוקתית בשוויון, הוכרעה מפורשות בפסק הדין בעניין נסר. שם, נקבע כי *"שמירה על כבודו של האדם באשר הוא אדם – כמתחייב מהוראות סעיף 2 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו – אינה יכולה לדור בכפיפה אחד עם חלוקה כה שרירותית של משאבי ציבור"*.

57. בהתאם לאמור, נבחן האם מתן הטבת מס לתושבי העיר באר-שבע בנסיבות ענייננו, כרוכה בפגיעה בזכות לשוויון. למותר לציין, כי השאלה אם במקרה נתון נפגע עיקרון השוויון, היא שאלה מורכבת ופנים רבות לה. ברור, כי לא כל הבחנה בין פלוני לאלמוני מהווה הפליה אסורה, ובהתקיים שוני רלבנטי בין השניים, קיומם של הסדרים שונים המבוססים על הצדקות ענייניות, אינו פוגע בשוויון. פגיעה בשוויון היא הבחנה בין פלוני

לאלמוני המשתייכים לאותה קבוצת ייחוס, בלא שקיים שוני רלבנטי ביניהם. וכך נקבע בהקשר זה **בעניין נסר** -

*"הקביעה מיהם ה"שוויים" ומיהם "השוניים" לצורך החוק מותנית בהגדרת קבוצת השוויון" –
היא הקבוצה שהכלולים בה ראויים ליחס שווה, ואלה מחוצה לה ראויים ליחס שונה. קבוצת
השוויון נקבעת על סמך בחינת תכלית הנורמה המבחינה, מהות העניין ועל-פי הנסיבות הפרטניות
בכל מקרה ומקרה"*

58. לשון אחר: בהתאם לפסיקה, שונות היא רלבנטית לעניינה של הזכות לשוויון, ככל שהיא מהווה שונות מהותית, וככל שיש בה כדי לתרום להגשמת התכליות שאותן מבקשת הפעולה השלטונית להשיג [ראו: בג"צ 720/82 **אליצור אגוד ספורטיבי דתי סניף נהריה נ' עיריית נהריה**].

59. בניתוח המשפטי שהתקיים ביחס לסוגיה זו בענין נסר, נקבע כי הקושי באיתור "קבוצת השוויון" מתעצם בנסיבות העניין שם, נוכח העובדה כי סעיף 11(ב) לפקודה לא הגדיר בשעתו את הקריטריונים לפיהם יישובים מוגדרים כ"יישובים מוטבים". בהקשר זה נאמר, כי היעדר קריטריון חקוק להגדרת המאפיינים אשר בהתקיימם קמה ליישובים זכאות להטבות, מלמד על היות החקיקה שרירותית, בלתי עקבית ועל כך שלא נעשה כל ניסיון לבחור את רשימת היישובים הזכאים באופן שוויוני ואובייקטיבי. עוד נקבע כך -

*"יתר על כן, בהיעדר קריטריונים כלשהם להענקת הטבות מס לא ברור האם, ובאיזו מידה,
מגשים סעיף 11(ב) את תכליתו - קרי, פיזור אוכלוסייה לפי סדרי עדיפות לאומיים וחיזוק יישובי
הפריפריה".*

60. כאמור, בעקבות פסק הדין בעניין נסר נחקק סעיף 11 הנוכחי לפקודת מס הכנסה, בגדרו נקבעו תבחינים שוויוניים ואובייקטיביים לקביעת זכאותם של יישובים להטבות מס.

61. על רקע האמור, ובהתחשב בדבריו של בית המשפט בעניין נסר, נשאלת השאלה האם תיקון פקודת מס הכנסה לצורך הגדרת העיר באר-שבע כ"יישוב מוטב", באופן שונה מהתבחינים הקיימים בפקודה בנוסחה כיום, תיחשב בהכרח כפוגעת בזכות היסוד לשוויון? בחינה משפטית סדורה ויסודית של הדברים מעלה, כי התשובה לשאלה זו היא שלילית. ונסביר.

62. בעניין נסר, הקביעה של בית המשפט לפיה תיקון החקיקה שעמד בבסיס העתירה אינו חוקתי, לא נשענה רק על עצם העדרם של תבחינים וקריטריונים אובייקטיביים לחלוקה, אלא גם על דיון לגופו של עניין בסופו הגיע בית המשפט למסקנה בדבר העדר שונות רלבנטית בין יישובים שנכללו בתיקון לבין אלו שנעדרו ממנו, קרי - על הפליה פסולה בפועל בין יישובים.

63. סוגיית העדר תבחינים יצרה, מעין "חזקה ראייתית", או כלשונו של בית המשפט - "מראית עין של חלוקה שהיא שרירותית", שכן יישובים הורדו ונוספו מרשימת היישובים שבסעיף 11 לפקודה "ללא רציונל כתוב, שיכול לסייע בבחינה האם ישנה הבחנה רלוונטית בין יישובים שזכו להטבת מס ובין יישובים שאינם נהנים מהטבה זו".

64. בסופו של יום, לא עלה בידי המדינה להראות כי רשימת היישובים שבתיקון אכן מבוססת על הבחנה בין שונים, ועל כן לאחר ניתוח סדור של רשימת היישובים, הגיע בית המשפט למסקנה כי מתן ההטבה בפקודה

לחלק מהישובים וגריעת חלק אחר הימנה, לא מבוססת על "הבחנה רלבנטית", ולפיכך מהווה היא הפליה פסולה; קרי - פגיעה בשוויון שדינה בטלות.

65. מהאמור עולה איפוא, כי העדר קיומם של תבחינים אובייקטיביים אינו יכול, כשלעצמו, לבסס טענה של פגיעה בשוויון, וקביעה כאמור מחייבת דיון לגופו של ההסדר המוצע וניתוח עקרוניו השונים, על רקע הנתונים והנסיבות הנוגעים לעניין; אך עם זאת, הוא מציב בפני הרשות "קושי ראיתי" להוכחת ההצדקה להכללה ברשימה של יישוב מסוים, ולא אחר, כ- "יישוב מוטב".

66. לא נכחד, נקיבה מפורשת בעיר באר-שבע, במסגרת חוק שאינו כולל רשימה של יישובים אלא מגדיר קריטריונים ותבחינים אובייקטיביים וקשיחים, מעוררת קושי וחשש לפגיעה בשוויון. אלא שבחינה ממוקדת של הדברים, מעלה כי לא כך הם פני הדברים.

67. נקודת המוצא שצוינה בפסיקה, היא ש"מדיניות נעדרת חריגים כמוה כמכונת-מסבים בלא שמן להסיכה. מה זו האחרונה לא תפעל ותישרף במהרה, כן דין המדיניות" [ראו: בג"צ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים]. בהתאם לכך, נקבע כי "הדרישה להגינות ולמידתיות בפעולתה של הרשות המנהלית – ובכלל זה בחקיקת משנה – מצדדת בכך שההסדרים הקשיחים יוגבלו לנסיבות בהן לא ניתן להימנע מקביעתו של הסדר גורף. על דרך הכלל, ראוי כי הפעלת שיקול-הדעת המנהלי תאפשר גמישות במקרים בהם קיימת הצדקה לחריגה מהשורה בלי לפגוע בעיקרון השוויון" [ראו: בג"צ 4293/01 משפחה חדשה נ' שר העבודה והרווחה]. וכך נקבע בהקשר זה בע"א 1165/01 פלונית נ' היועץ המשפטי לממשלה -

"חוק נועד למקובל, לבינוני, לממוצע, והצורך בגמישות נדרש מאליה ולו כדי לא לרמוס את המיעוט ואת היוצא-דופן... מכאן הגמישות הנדרשת, להתאמת הכללית – אשר מעיקרם נוצרו לבינוני ולממוצע – למי שאינו בינוני או ממוצע"

68. אף שהדברים נאמרו ביחס לגמישות הנדרשת בהפעלת סמכות מנהלית, ברי כי היגיונם יפה גם לענייננו. אכן, כפי שקבע בית המשפט בעניין נסר, דרך המלך היא קביעה תבחינים וקריטריונים ברורים, אובייקטיביים וקשיחים להגדרת יישובים "כיישובים מוטבים". כך ניתן להבטיח שוויון בחלוקת משאבים ציבוריים, וכן מימוש הולם של התכליות שלשמן הוחלט על חלוקת אותם משאבים. זהו איפוא הכלל, ועל כך קשה למצוא מי שיחלוק. ואולם, תבחינים אלו נועדו "למקובל, לבינוני, לממוצע", ובמקרים חריגים, כאשר יישום הכללים אינו מוביל למימוש התכלית שלשמה הם נועדו לכתחילה - במקרה דנא, פיזור אוכלוסייה לפי סדרי עדיפות לאומיים וחיזוק יישוב הפריפריה - נדרשת "גמישות", ומציאת פתרון קונקרטי וייחודי שיביאו להתאמת החקיקה במקרה נתון, לרציונל העומד בבסיסה.

69. במקרה דנא מתקיימים טעמים כבדי משקל המצדיקים חריגה מהכלל של תבחינים אובייקטיביים, ושימוש בעיקרון האמור של שמירת הגמישות הנדרשת לשם קידום תיקון חקיקה להכללת העיר באר-שבע ברשימת "היישובים המוטבים", טעמים שיש בהם משום הבחנה רלבנטית בין באר-שבע, לבין יישובים אחרים שאינם נכללים בגדרה של הגדרה זו.

70. כפי שפורט לעיל בהרחבה, באר-שבע נמצאת בנחיתות משמעותית ביחס לערי-אם במטרופולינים אחרים, נחיתות המשליכה באופן ישיר על התפתחותו של המטרופולין, ועל שגשוג הנגב – מטרה שהוצהר לא אחת כי ממשלת ישראל הציבה בראש סדרי עדיפויותיה.

71. באר-שבע מדורגת באשכול חברתי-כלכלי 5, זאת לעומת תל-אביב וחיפה המדורגות 8 ו-7 בהתאמה. שיעור ההכנסה העצמית מתוך סך ההכנסות של העיר הוא הנמוך משלשת המטרופולינים האחרים, ועומד על 52% בלבד לעומת 73%, 61% ו- 57% בתל-אביב, חיפה וירושלים בהתאמה. מבחינת תעסוקה, בעיר באר-שבע שיעור המובטלים הגבוה ביותר מבין ארבעת המטרופולינים והוא עומד על 8%, לעומת 5%, 3.5% ו- 2.7%, בירושלים, חיפה ותל-אביב בהתאמה.

72. כפי שעולה מחוות הדעת הכלכלית של אגף התקציבים וכן מהתוכנית האסטרטגית כמפורט, מצב דברים זה נובע מהגירה שלילית משמעותית עמה מתמודדת העיר באר-שבע, שרבים מתושביה האקדמאיים עוזבים את העיר, לטובת מעבר ל"יישובי הלוויין" באותו מטרופולין - יישובים, אשר תושביהם נהנים מהטבות מס משמעותית שתושבי באר שבע אינם זכאים להן, מפאת גודלה של העיר.

73. עזיבה של תושבים חזקים מחלישה את העיר באר-שבע בכך שהיא מאבדת את ההון האנושי החשוב לצמיחתה, ובתוך כך את יכולתה למשוך אוכלוסיות חזקות נוספות. היא פוגעת בתשלומי הארנונה ובטיב מתן השירות לתושבים, ולפיכך גם באיתנותה הפיננסית של העיר. בנוסף, כפי שצוין לעיל, היא מונעת התפתחות של תהליך אגלומרציה בו מתרחשת הפריה הדדית בין חברות ועובדים באזור אחד באופן התורם לגידול הפריון.

74. כפי שהוסבר בהרחבה בחוות הדעת הכלכלית, עיר-אם "חלשה" מקשה על פיתוח היישובים החברים במטרופולין שלה; הווה אומר - על מנת להביא לפיתוח מיטבי של הנגב, ברי על מדיניות הממשלה להתמקד ביתר שאת בפיתוח העיר באר-שבע.

75. **על רקע האמור, ובהתחשב בעובדה כי הממשלה עצמה מודה בכך שסוגיית הטבות המס היא אחד הכשלים המרכזיים המובילים למצב הקיים, נראה כי מתקיימת הצדקה משפטית ממשית להכללת העיר באר-שבע ברשימת "היישובים המוטבים", וכי הכללתה כאמור תהווה "הבחנה רלבנטית", ולא הפליה פסולה. בנסיבות אלו, על פניו נראה כי לא מתקיימת פגיעה בשוויון בעניין זה.**

76. כאן המקום לציין, כי לצד הקושי הטמון באזכור קונקרטי של עיר ספציפית כנכללת בהגדרת "יישוב מוטב", חלף בחינת התקיימותם של תבחינים אובייקטיביים קשיחים במסגרת המצב המשפטי הקיים, מתעורר במקרה זה קושי נוסף שעניינו החלת הטבת המס על עיר גדולה המונה קרוב ל- 220,000 תושבים, כאשר החוק הקיים שולל אפשרות זו בהגדירו רף מקסימלי של 85,000 תושבים להכרה ביישוב כ"יישוב מוטב".

77. בהקשר זה, כפי שהובהר לעיל, כללים וקריטריונים קשיחים נועדו "למקובל, לבינוני, לממוצע". ואכן, ניתן להבין תבחין סף שעניינו מספר התושבים, שכן **ככלל** התכלית העומדת בבסיס מתן הטבות המס, אינה מתקיימת כאשר מדובר בערים גדולות. עם זאת, **כלל כלל יש חריג**, וכפי שפורט בהרחבה לעיל, קשה יהיה לחלוק על ההבחנות הקיימות בין באר-שבע לבין ערים אחרות, ובתוך כך על ההצדקות הענייניות להכרה בבאר-שבע כ"יישוב מוטב".

78. **הדברים מקבלים משנה תוקף, על רקע העובדה כי הממשלה עצמה כבר הכירה בנסיבות מסוימות המצדיקות מתן הטבות מס לתושבים של עיר גדולה, כאשר פרסמה אך לפני כשלושה חודשים, כפי שצינו לעיל, הצעת חוק ממשלתית במסגרתה מוצע לזכות את תושבי העיר אשקלון, המונה כ- 190,000 תושבים, בהטבות מס בהתאם לפקודת מס הכנסה; ראו בעניין זה את הצעת החוק לעדכון הטבות מס ליישובים (תיקון**

והוראות שעה), התשפ"ה-2025 שפורסמה על-ידי משרד האוצר, ואושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה ביום 28 אוגוסט 2025.

79. אמנם, הצעת החוק הנ"ל מבקשת לתת הטבות מס גם לתושבי העיר אשקלון נוכח הפגיעה שחוותה העיר במתקפת ה- 7 באוקטובר, ואילו הטעמים המפורטים במכתב זה, והעומדים בבסיס הצורך בהכרה בעיר באר-שבע כ"יישוב מוטב" עניינם בשיקולים אחרים של פיתוח ושגשוג המטרופולין והנגב – **ואולם עצם ההבנה של הממשלה כי קיימות נסיבות המצדיקות הכרה גם בעיר גדולה כ"יישוב מוטב", מובילה לכלל מסקנה כי אין מקום לשלול אפריורית את ההכרה בעיר גדולה כ"יישוב מוטב", אך מפאת גודלה, וכי אין בעצם ההכרה כאמור כדי לבסס טענה של פגיעה בשוויון.**

80. בשולי חלק זה יובהר, כי אין באמור לעיל כדי לגרוע מטענותיה של מרשתנו בדבר ההצדקה הברורה להכרה גם בבאר-שבע כ"יישוב הסמוך לחבל התקומה", ולהיעדר כל הבחנה עניינית, ודאי על-רקע הפגיעה החמורה שחוותה באר-שבע עקב המלחמה, ובייחוד בתקופת מבצע "עם כלביא", המצדיקה את הפליית לרעה ביחס לאשקלון. לעניין זה, נבקש להפנות למכתבו של עו"ד אילן בומבך מיום 23 יולי 2025 שכותרתו "הערות עיריית באר שבע לתזכיר חוק לעדכון הטבות מס ליישובים (תיקון והוראות שעה), התשפ"ה-2025", המהווה חלק בלתי נפרד ממכתב זה.

81. עניינו של מכתבנו, **בטעמים נוספים** המצדיקים כשלעצמם הכרה בבאר-שבע כיישוב מוטב, כפי שהוסבר, ויש בהם אף כדי להוסיף על "הטעם הביטחוני-שיקומי" האמור במכתבו של עו"ד בומבך, ודאי לא לגרוע הימנו.

82. לסיום חלק זה, נבקש להזכיר שוב את הוראה השעה שנקבעה בשנת 2001, במסגרתה הוכללה העיר באר-שבע ברשימת "היישובים המוטבים". אמנם, אין בכך כדי ליתר את הדיון החוקתי בענייננו; ואולם, ברי כי **העדר התנגדות משפטית עקרונית לחקיקה משנת 2001, שבוטלה כאמור מחמת קשיים תקציביים ולא מסיבות של התנגדות משפטית לגוף ההסדר, משליכה באופן ישיר על הבחינה החוקתית בענייננו; זאת, ביתר שאת כאשר נימוקים שפורטו כאן ביחס למטרופולין באר-שבע התחדדו גם בדו"חות מקצועיים כאמור, וכאשר תופעת ההגירה השלילית מהעיר באר-שבע רק הלכה והתגברה עם השנים, והיא צפויה להתגבר עוד יותר עם קביעתה של אשקלון כעיר שתושביה זכאים להטבת מס.**

83. נוכח כלל האמור לעיל, על רקע מכלול נסיבות העניין כפי שפורטו בהרחבה ובהתאם לתשתית המשפטית הרלבנטית, עמדתנו המשפטית היא כי מתן הטבות מס לתושבי העיר באר-שבע הינו בבחינת "הבחנה מותרת" המבוססת על שיקולים מקצועיים וטעמים ענייניים, ועל כן אין בה משום הפליה פסולה הפוגעת בזכות היסוד לשוויון. בנסיבות אלו, המסקנה המתבקשת היא אם כן שהצעת החוק כאמור אינה מקימה מניעה חוקתית, וממילא אין מניעה שתקודם על-ידי שר האוצר על בסיס הנימוקים המקצועיים שהוצגו.

84. חרף העובדה כי בהיעדר פגיעה בזכות יסוד, אמורה הבחינה החוקתית לבוא על סיומה, בחלק הבא נסביר, למעלה מן הצורך, מדוע גם אם יש מי שסבור כי הצעת חוק מעין זו טומנת בחובה פגיעה מסוימת בזכות היסוד לשוויון - ואנו כפי שפורט סבורים כי לא כך הם פני הדברים - הרי שבחינה משפטית ממצה מובילה למסקנה כי קידום הסדר כאמור עומד בדרישות פסקת ההגבלה, ולפיכך להערכתנו יוכל לצלוח את ביקורתו של בית המשפט העליון.

פסקת ההגבלה -

85. ראשית, אין חולק כי התכלית של פיזור אוכלוסייה לפי סדרי עדיפויות לאומיים, באמצעות משיכת אוכלוסייה מבוססת ועידודה להשתקע בבאר-שבע, צמצום נטישת התושבים החזקים ושמירה על מאזן הגירה חיובי לאורך זמן – שהיא אותה תכלית העומדת בבסיס הטבות המס לפי פקודת מס הכנסה בכלל – מהווה תכלית ראויה כנדרש בהתאם לסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

86. בהתאם לכך, בחלק זה דיוננו יתמקד בעיקרו בבחינת התקיימותם של מבחני המידתיות בנסיבות המקרה דנא, וספציפית באשר למבחני המידתיות הראשון והשני שהם הרלבנטיים לענייננו.

מבחן המידתיות הראשון - הקשר הרציונאלי

87. מבחן המשנה הראשון למידתיות הפגיעה, הוא מבחן הקשר הרציונאלי, לפיו כתנאי לפגיעה בזכות יסוד מוגנת, נדרש כי יתקיים קשר של התאמה בין התכלית הראויה שהוזכרה לעיל, לבין ההסדר שהחוק המוצע מבקש לקבוע לשם הגשמתה [האמצעי]. האמצעי שנבחר צריך להוביל באופן רציונאלי להגשמתה של המטרה.

88. לעניין הרף הנדרש להוכחת הקשר הרציונאלי האמור, נקבע לא אחת בפסיקה, כי אין די בקשר תאורטי או קלוש, וצריך להוכיח הסתברות רצינית, שמידתה תיגזר, בין היתר, מעוצמת הפגיעה בזכות היסוד; וכך נאמר בבג"צ 7052/03 **עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים** (להלן - **עניין עדאלה**)

"הרציונליות אינה טכנית. היא מחייבת לעתים הוכחתם של קשרים סיבתיים, המבססים את הקשר הרציונאלי. לעניין קשרים אלה, לא נדרשת, מחד גיסא, ודאות מוחלטת כי האמצעי ישיג את מטרתו, ומאידך גיסא, אין להסתפק בסיכון "קלוש ותיאורטי" (פרשת סייף, 78). נדרשת אותה מידת הסתברות שהיא ראויה בהתחשב במהות הזכות, עוצמת הפגיעה בה, והאינטרס הציבורי שהפגיעה נועדה להגשים. "לא נדרשת וודאות מוחלטת כי האמצעי ישיג את מטרתו. די במידת הסתברות רצינית להשגת התכלית על ידי האמצעי הפוגע בזכות. מידת ההסתברות הנדרשת תיקבע בהתאם לחשיבותה היחסית של הזכות הנפגעת ושל תכלית הפגיעה" (השופט דורנר בפרשת לשכת מנהלי ההשקעות, עמ' 420): כך, למשל, בפרשת סטמקה נידונה מדיניות משרד הפנים, לפיה בן זוג זר חייב לעזוב את הארץ עד שבקשת בן הזוג הישראלי להסדרת מעמדו של בן הזוג הזר תידון לגופה. בית המשפט פסק כי מדיניות זו אינה מידתית. אשר למבחן הקשר הרציונאלי, ציין השופט מ' חשין: "משרד הפנים לא נתן בידו כל סטטיסטיקה רלבנטית, לא באשר למספר הנישואין הפיקטיביים ולא באשר ליחס בין אלה לבין כלל הנישואין בסך אזרחי ישראל לבין זרים לא יהודיים. נניח שהמדובר בנישואין פיקטיביים של אחד לעשרה. הניתן למצוא קשר רציונאלי בין האמצעי למטרה? האם קשר רציונאלי ראוי הוא שהתשעה יסבלו בעבור האחד" (שם, עמ' 778)."

89. במקרה דנא, הצעת חוק שתביא להגדרת העיר באר-שבע כ"יישוב מוטב", עולה בקנה עם מבחן המידתיות הראשון, הן בשל ניסיון העבר והן בשל העמדה המקצועית בעניין הכשלים העיקריים עמם מתמודדת העיר באר-שבע, כפי שפירטנו.

90. כאמור, בשנת 2001 נחקק החוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 125 – הוראת שעה), התשס"א-2001, אשר קבע, כהוראת שעה לתקופה של שלוש שנים, זיכוי במס הכנסה בין היתר לתושבי העיר באר-שבע. מהנתונים שבידי מרשתנו עולה, כי חקיקת הוראת השעה, הובילה למפנה דרמטי במאזן ההגירה הפנימית, ובשנת 2001 נרשם לראשונה מזה שנים רבות מאזן הגירה חיובי בבאר-שבע. ביטול הוראת השעה במסגרת התוכנית הכלכלית כאמור לעיל, הוביל לחזרה של מגמת ההגירה השלילית מהעיר, על כלל ההשלכות החמורות הכרוכות בכך לאינטרסים ציבוריים חיוניים.

91. זאת ועוד, בחוות הדעת הכלכלית של משרד האוצר נקבע באופן מפורש, כי אחד הכשלים המרכזיים שהובילו לתופעת ההגירה השלילית מהעיר באר-שבע, הוא העובדה שתושביה אינה זכאים להטבות מס מפאת גודלה של העיר, בעוד שמרבית היישובים הסובבים אותה - ובקרבם גם העיר אשקלון שבקרבה יחסית אליה - זכאים להטבות מס. כפי שצוין לעיל, מסקנה דומה נקבעה גם במסגרת התוכנית האסטרטגית שגובשה בשיתוף של חברת TASC עם משרד ראש הממשלה.

92. שילוב של שני הטעמים הללו, מוביל למסקנה ברורה לפיה האמצעי של מתן הטבות מס לתושבי באר-שבע, מקיים קשר רציונלי עם התכלית החשובה שעניינה פיזור אוכלוסייה לפי סדרי עדיפויות לאומיים, באמצעות משיכת אוכלוסייה מבוססת ועידודה להשתקע בבאר-שבע, צמצום נטישת התושבים החזקים ושמירה על מאזן הגירה חיובי לאורך זמן.

93. בהתאם לכך, קידום הצעת חוק שתגדיר את באר-שבע כ"יישוב מוטב", עולה בקנה אחד עם מבחן המידתיות הראשון - מבחן הקשר הרציונאלי.

94. ודוק, ככל חרף האמור יהיה מי שיביע ספק באשר למידת ההסתברות להשגת התכלית כתוצאה מנקיטה באמצעי האמור, ניתן לשקול אפשרות לקבוע הוראה מסוג זה באופן זמני, כהוראת שעה, באופן שיאפשר את בחינת תוצאותיה והשלכותיה באופן עתי, וקבלת החלטות מושכלות ומבוססות נתונים לגבי ההמשך.

מבחן המידתיות השני - האמצעי שפגיעתו פחותה

95. על-פי מבחן זה, פגיעה מידתית בזכויות, היא זו שאין אפשרות להשיגה באמצעות נקיטה בפעולות אחרות שפגיעתן בזכויות קטנה; וכך נאמר בנושא זה בעניין עדאלה -

"מבחן המשנה השני למידתיות הפגיעה הוא "מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה", או "מבחן הצורך". ההנחה הינה כי מבחן המשנה הראשון מכיר במספר אמצעים המקיימים את הקשר הרציונלי בין התכלית הראויה לבין האמצעי שנבחר. מבין אמצעים אלה יש לבחור באותו אמצעי שפגיעתו בזכות האדם היא הפחותה. על פי מבחן זה, נדרש כי החוק הפוגע לא יפגע בזכות החוקתית מעבר לנדרש להשגתה של התכלית הראויה (ראו פרשת מנחם, עמ' 279; בג"ץ 6226/01 אינדור נ' ראש עיריית ירושלים, פ"ד נז(2) 157, 164; להלן – פרשת אינדור). "האמצעי החקיקתי משול לסולם, שעליו מטפס המחוקק להשגת התכלית החקיקתית. על המחוקק לעצור באותו שלב משלבי הסולם, שבאמצעותו מושגת התכלית החקיקתית, ואשר פגיעתו בזכות האדם היא הפחותה" (פרשת לשכת מנהלי ההשקעות, עמ' 385. ראו גם פרשת בנק המזרחי המאוחד, עמ' 414). החובה לבחור באמצעי שפגיעתו פחותה, אינה שקולה כנגד החובה לבחור באמצעי שבאופן

מוחלט הוא הפוגעני פחות. החובה היא לבחור, מבין האופציות הסבירות העומדות לרשותה, את זו הפוגעת פחות. יש להשוות, איפוא, בין האפשרויות הרציונליות, תוך בחירה של אותה אפשרות, אשר בנסיבות הקונקרטיות, יש בכוחה להשיג את התכליות הראויות תוך פגיעה פחותה בזכויות האדם. "לא נדרש כי הכנסת תבחר, בכל תנאי ובכל מחיר, באמצעי המאפשר את השגת התכלית בלי לפגוע כלל בזכות או באמצעי הפוגע בזכות במידה המינימלית האפשרית" (השופט דורנר בפרשת לשכת מנהלי ההשקעות, עמ' 420; פרשת מנחם, עמ' 280. ראו גם R. v. Sharpe [2001] 1 S.C.R. 45; להלן – פרשת שרף). תמיד יש לאזן בין תכלית למטרה; תמיד יש להתחשב באופציות הפתוחות (ראו פרשת לשכת מנהלי ההשקעות, עמ' 388); תמיד יש להתחשב במהותה של הזכות המופרת (ראו בג"ץ 450/97 תנופה שרותי כוח אדם ואחזקות בע"מ נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(2) 433, 454; פרשת סטמקה, עמ' 782). תמיד יש להתחשב בעוצמת ההפרה, ובתכלית אותה מבקש האמצעי שנבחר להשיג".

96. בחינת מכלול נסיבות העניין במקרה דנא מעלה, כי הסדר שיעניק הטבות מס לתושבי העיר באר-שבע, יעמוד גם במבחן המידתיות השני. זאת, נוכח העובדה הפשוטה לפיה גם בחלוף עשרות שנים בהם מתמודדת העיר באר-שבע עם תופעת ההגירה השלילה - אשר הרחבנו אודות פגיעתה באינטרסים ציבוריים חיוניים, ובכלל זה האינטרס של פיתוח ושגשוג הנגב - עד כה לא הצליחה המדינה לבלום את התופעה, חרף מדיניותה המוצהרת לפתח ולסייע בשגשוג העיר. לאמיתו של דבר, הנתונים מעלים כי השנים היחידות בהן תופעה זו נבלמה באופן זמני, הן שנות תחולתו של החוק לתיקון פקודת מס הכנסה (מס' 125 – הוראת שעה), התשס"א-2001.

97. מהאמור עולה, כי בנסיבות ענייננו, מתן הטבות מס לתושבי באר-שבע הוא הפתרון היחיד, וממילא זה שפגיעתו פחותה, שיש בו כדי להשיג את התכלית החשובה הנ"ל. למצער, ניתן לומר כי לא הועלה ולא הוצע על-ידי גורם כלשהו פתרון חלופי אחר שישגיג את התכלית הנדרשת, וניתן יהיה לומר שפגיעתו בזכות לשוויון [ככל שהיא קיימת בענייננו] פחותה יותר.

98. ככל שחרף האמור עדיין יתעורר ספק באשר להצדקה במתן הטבות מס לתושבי באר-שבע לטווח הרחוק, ובתוך כך באשר לעמידתה של חקיקה קבועה בעניין זה במבחן המידתיות השני, ברי כי ניתן לשקול את קידום החקיקה האמורה באופן זמני ולבחון את הדברים בהמשך, וזאת על רקע התמורות הצפויות במטרופולין באר שבע בשנים הקרובות, ובייחוד מעבר צה"ל המתוכנן לנגב, וההשלכות הכרוכות במצבה של העיר באר שבע על פיתוח האזור.

99. ודוק: הצורך הדוחק במתן הטבות מס **דווקא בשנים הקרובות** נובע מתהליכים מערכתיים חסרי תקדים במטרופולין באר שבע, ובראשם **מעבר יחידות צה"ל דרומה**, מהלך הצפוי להוביל להגעת אלפי משפחות, אנשי קבע ונוטני שירותים לאזור. מדובר בשלב קריטי - שלב ההתבססות - אשר במהלכו ייקבע האם אוכלוסייה זו תשתקע בעיר לצמיתות או שמא תבחר באלטרנטיבות מגורים אחרות [פרבריות או צפוניות יותר], וזאת בעיקר על רקע פערי שירותים, תעסוקה וחינוך. מתן הטבות מס במקרה זה, איננה בגדר "הטבה", אלא **כלי תמרוץ ממוקד** שמטרתו לגשר על אותם פערים זמניים ולשפר את הכדאיות הכלכלית של המגורים בעיר באר-שבע, לטובת פיתוח הנגב כולו. היעדר מדיניות תמרוץ יעילה עלול להוביל לתוצאה הפוכה מזו שהמדינה מבקשת להשיג במעבר צה"ל - קרי, **"זליגה" של אוכלוסייה חזקה אל מחוץ לעיר ואובדן**

הפוטנציאל לפיתוח עירוני וכלכלי בר-קיימא. הטבות המס יוכלו איפוא למלא תפקיד מכריע בעידוד מגורים, קידום יוזמות פרטיות והאצת פיתוח המרחב העירוני באופן ישיר לא רק את תושבי באר-שבע, אלא כאמור את הנגב כולו.

100. יצוין, כי חלופה אפשרית בהקשר זה, היא קביעה בחוק של מבחן אובייקטיבי קשיח שיתייחס לסיטואציה עמה מתמודדת המדינה ביחס למטרופולין באר-שבע והנגב, מבחן אשר יביא לידי ביטוי סיטואציות ייחודיות, חריגות ויוצאות דופן, כבענייננו, בהם תתאפשר הכרה גם ביישובים נוספים, ככל שישנם, בנסיבות דומות. אף שככל הידוע למרשתנו, אין בנמצא ישוב או עיר נוספת המתמודדים עם אותם כשלים כמוסבר, היא כמובן אינה מתנגדת לקביעתו של מבחן אובייקטיבי בהקשר זה.

101. **נוכח האמור, נראה כי הגדרת העיר באר-שבע כ"יישוב מוטב", ולו באופן זמני או באמצעות מבחן אובייקטיבי נוסף, עולה בקנה אחד עם מבחן המידתיות השני - מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה, וזאת בהיעדר כל פתרון אחר שיש בו כדי להשיג את התכלית הראויה עליה הצבענו לעיל.**

ה. סיכום

102. בנייר זה פירטנו בהרחבה את הקשיים עמם מתמודדת העיר באר-שבע, אשר מונעים את התפתחותה הכלכלית, באופן הפוגע בשגשוגו של מטרופולין באר-שבע ובפיתוח הנגב.

103. במסגרת זו, עמדנו על "כשל השוק" העיקרי בהקשר זה, שעניינו בתופעת העזיבה של תושבים מהמעמד הבינוני-גבוה את העיר, ועל הסיבה המרכזית לכך - בהתאם לחוות הדעת הכלכלית של אגף התקציבים ולפי התוכנית האסטרטגית שגיבש משרד ראש הממשלה בשיתוף עם חברת TASC - שהיא היעדר הטבות מס לתושבי באר-שבע; זאת, לעומת מרבית היישובים הסובבים אותה הנהנים מהטבות מס, באופן המעודד את תושבי באר-שבע החזקים, לעזוב את העיר ולעבור לאותם יישובים.

104. בהמשך, הדגשנו את ההשלכות החמורות הכרוכות במצב דברים זה של עיר-אם חלשה, על כלל המטרופולין, ואת הפגיעה הנשקפת כתוצאה מכך באפשרות לפיתוח הנגב, וזאת חרף מדיניותה המוצהרת והעקבית של הממשלה בעניין זה.

105. על רקע האמור, הצגנו את הצורך בקידום תיקון חקיקה שיגדיר את העיר באר-שבע כ"יישוב מוטב" בהתאם לפקודת מס הכנסה, על מנת לאפשר מתן הטבות מס לתושביה, לשם בלימת תופעת ההגירה השלילית כאמור.

106. בהקשר זה, הצגנו ניתוח משפטי-חוקתי סדור של ההצעה האמורה, והראינו כי חרף שאלות משפטיות מסוימות שעלולות להתעורר אגב גיבושה, בחינה יסודית ומעמיקה של הדברים מעלה כי נוכח מכלול הנסיבות שפורטו, אין בהצעה כגון זו כדי להקים מניעה חוקתית לקידומה. הראינו כי הצעה כאמור בנסיבות ענייננו אינה טומנת בחובה פגיעה בשוויון, וכי גם אם יהיה מי שיסבור כי אכן מתקיימת פגיעה מסוימת בשוויון, הרי שהצעה כאמור תעמוד במבחני פסקת ההגבלה, ועל כן היא אפשרית מבחינה משפטית וניתן יהיה להגן על תיקון החקיקה ככל שיעתרו כנגדו לבג"צ.

107. **כללו של דבר: לאחר בחינה חוקתית מלאה של כלל הנתונים והנסיבות הנוגעים לעניין, עמדתנו המשפטית היא כי שר האוצר רשאי, ככל שימצא לנכון מטעמי מדיניות, לקדם הצעת חוק לתיקון פקודת מס הכנסה**



- 20 -

שתזכה את תושבי באר-שבע בהטבות מס, וכי הצעה מעין זו תוכל לעמוד במבחנים החוקתיים המקובלים, וממילא אין מניעה חוקתית בקידומה.

108. הח"מ ונציגי מרשתנו כמובן עומדים לרשותכם לכל שאלה או הבהרה, ונשמח להגיע לפגישה עמכם או עם נציגיכם בהקשר זה, ככל שיידרש.

ב ב ר כ ה ,

ב /
אבינעם סגל-אלעד, עו"ד

נדים עבד, עו"ד

רז נזרי, עו"ד

העתק:

מר בנימין נתניהו, ראש הממשלה
מר יצחק וסרלאוף, שר הנגב, הגליל והחוסן הלאומי
גב' גלי בהרב מיארה, היועצת המשפטית לממשלה
מר רוביק דנילוביץ', ראש עיריית באר שבע
גב' דרורית שטיינמץ, ממלאת מקום מנכ"ל משרד ראש הממשלה
פרופ' אבי שמחון, יו"ר המועצה הלאומית לכלכלה
מר יוחנן מאלי, מנכ"ל משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי
מר שי אהרונוביץ', מנהל רשות המסים
מר ישראל מלאכי, המשנה למנכ"ל משרד האוצר
מר דודי קופל, היועץ המשפטי למשרד האוצר
לשכת הממונה על התקציבים, משרד האוצר
מר הראל ישראלי, היועץ המשפטי לרשות המסים