

1. אהוד יאיר, ת"ז [REDACTED]
2. האגודה לזכויות האזרח בישראל, ע"ר 580011567
ע"י ב"כ עוה"ד גיל גן-מור ואח'
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
מרח' נחלת בנימין 75, תל אביב 65154
טלפון: 03-5608185 פקס: 03-5608165

העותרים

-נגד-

1. משרד הבינוי והשיכון
2. משרד האוצר
שניהם ע"י עו"ד מפרקליטות מחוז ירושלים - אזרחי
רחוב מח"ל 7, ירושלים, מיקוד 91493 ת.ד. 49333 ירושלים
טל' 02-5419555 פקס: 02-6468056

המשיבים

כתב תשובה מטעם המשיבים

המשיבים מתכבדים להגיש כתב תשובה מטעמם.

פתח דבר

1. מדינת ישראל מסייעת לקבוצות אוכלוסייה 'חסרות דירה' בתשלום שכר דירה. נוהל מס' 08/04 'השתתפות בתשלום שכר דירה', של משרד הבינוי והשיכון מפרט את הזכאים לקבלת השתתפות בתשלום שכר דירה, משך תקופת הסיוע, סכום הסיוע, תנאים מיוחדים לקבלתו, ואופן ביצועו (הנוהל צורף כנספח ע/3 לעתירה, להלן: "הנוהל").
2. העותרים שלפנינו הגישו את עתירתם נגד משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר במסגרתה מבוקש לעדכן את קצבאות הסיוע הקיימות בנוהל השתתפות בתשלום שכר דירה וכן להורות על קביעת מנגנון לעדכון הסיוע בשכר דירה.
3. המשיבים יטענו כי הנוהל משקף את מדיניותה העקבית של הממשלה בכל הנוגע לסיוע לאוכלוסיית הזכאים, בין היתר בשם לב למכלול מנגנוני וכלי הסיוע שמספקת המדינה לאוכלוסיות אלו. כמו כן יטענו המשיבים כי גובה ההשתתפות בשכר הדירה שמעניק משרד הבינוי והשיכון נגזר מהמדיניות הממשלתית האמורה ועל כן, הוא עניין של מדיניות תקציבית. העתירה למעשה תוקפת מדיניות ממשלתית על ידי תקיפת מנגנון מתן הסיוע, תוך שהעותרים מבקשים כי בית המשפט ייכנס בנעלי הגורמים המוסמכים ויקבע מנגנון עדכון של הסיוע בשכר דירה. לתקיפה זו השלכות רחבות וארציות, ולסעדים המבוקשים השלכות כלכליות משמעותיות על תקציב המדינה, ומשמעותה התערבות בסדרי העדיפויות של הממשלה ועל כן אין מקום להתערבות בית המשפט בעניין זה.

4. העתירה שלפנינו עניינה אוכלוסיית הזכאים להשתתפות בשכר דירה.
5. יצוין, כי בנוסף לקבוצה זו משרד הבינוי והשיכון מסייע לזכאי דיור ציבורי. מלאי הדיור הציבורי עומד כיום על כ-53,500 דירות מיועדות. נכון לחודש דצמבר 2018 ברשימת הזכאים לדיור ציבורי ישנם 3,369 משקי בית חסרי דירה, קרי הממתינים לקבלת דירה בדיור הציבורי. מספר זכאי משרד הקליטה הממתינים לקבלת דירה עומד נכון לחודש אוגוסט 2018 על 5,641 זכאים, דהיינו סה"כ 9,010 משקי בית זכאים לדיור ציבורי. משפחות אלו, בהיותן זכאיות לדיור ציבורי, גם זכאיות לתוספת סיוע (סיוע מוגדל) המגיע עד לכ-3,900 ש"ח בחודש, וזאת בין היתר בהתאם לגודל הדירה וישוב הזכאות. העתירה שבנדון לא מתייחסת לסיוע הניתן לאוכלוסייה זו.
6. בנוסף, משרד הבינוי והשיכון מסייע בדיור ציבורי (בתי גיל זהב) לאוכלוסייה המבוגרת (קשישים) בהתאם לנוהל הקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבורי. במסגרת זו, בהתאם לקריטריונים יחידים או זוגות, חסרי דירה, המתקיימים מקצבת זקנה והשלמת הכנסה, זכאים לסיוע בדיור. כיום קיימים כ-12,000 דירות (בתי גיל הזהב) המיועדות לזכאים העומדים בקריטריונים. מספר הממתינים כיום לדיור ציבורי עומד על כ-1,100 משקי בית, ונכון לחודש אוגוסט 2018 מספר הזכאים הממתינים לדיור ציבורי מטעם משרד הקליטה עומד על כ-21,410 משקי בית. גם לסיוע זה בדיור לא מתייחסת העתירה.
7. נוהל הקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבורי (מס' 08/05) קובע את הקריטריונים לזכאות: משפחות המתקיימות מהבטחת/השלמת הכנסה, בהתאם לקריטריונים המפורטים בנוהל; משפחות המתקיימות מקצבת נכות של המוסד לביטוח לאומי, בהתאם לקריטריונים המפורטים בנוהל. גם לעניין זה לא מתייחסת העתירה. ענייננו בנוהל השתתפות בשכר דירה, שלפיו אוכלוסיית הזכאים להשתתפות בשכר דירה כוללת קבוצות שונות, ביניהם, משפחות יחידים המתקיימים מקצבת אי כושר השתכרות של הביטוח הלאומי, יחידים מגיל 55 ומשפחות המתקיימים מקצבת הבטחת הכנסה של הביטוח הלאומי, משפחות הממצות כושר השתכרות שהכנסתן עד 25% מעל תקרת ההכנסה המזכה בביטוח הלאומי, קשישים המתקיימים מקצבת זקנה והשלמת הכנסה, עולים חדשים מהחודש השמיני לעלייתם ועד תום השנה החמישית לעלייתם, וכן קבוצות מיוחדות שהכנסתן נמוכה ובהן, בין היתר, דרי רחוב, נשים מוכות, אסירים משוחררים וזכאים הממתינים לדיור ציבורי שלא נמצאה להם דירה פנויה.
8. רמת הסיוע מובחנת לפי סוג הקצבה/הכנסה, הרכב המשפחה- יחידים, זוגות, משפחות עם 3-1 ילדים, משפחות עם 4 ילדים ומעלה וגיל. כך שהסיוע הניתן לזכאים גדל עבור משפחות בעלות מספר ילדים גדול יותר וכן גדל הסיוע הניתן לזכאים מבוגרים יותר. סיוע זהה ניתן למקבלי הבטחת הכנסה ולעובדים הממציים כושר השתכרות שרמת הכנסתם היא עד לתקרת הכנסה המזכה בקצבת הבטחת הכנסה, זאת במגמה לעודד עבודה והשתכרות.
9. ברוב המקרים, סכום הסיוע מובחן גם לפי היישוב שבו נמצאת הדירה שאותה שכרו הזכאים, כאשר הסיוע ביישובים שאינם באזורי עדיפות לאומית גבוה מהסיוע ביישובים שהם באזורי עדיפות לאומית, והסיוע ביישובים עירוניים גדולים גבוה מהסיוע ביישובים עירוניים קטנים.

10. נכון להיום, המשרד מסייע בשכר דירה ללמעלה מכ-171,000 משקי בית, מתוכם כאמור רק 9,010 משקי בית הינם זכאים לדיור ציבורי מטעם משרד השיכון ומשרד הקליטה, ויתר משקי הבית זכאים לסיוע בשכר דירה על פי הנוהל הנדון בעתירה זו. יצוין, כי מספר הזכאים לסיוע על פי הנוהל גדל במהלך השנים, בין היתר כפי שיפורט להלן.

11. יודגש בהקשר זה, כי סכום הסיוע שניתן לאוכלוסיית הזכאים על פי הנוהל הינו סיוע בתשלום שכר דירה ואינו נגזרת של מחירי השוק, וממילא לא נועד לכסות את גובה דמי השכירות, ולפיכך הסכום לא מתעדכן בהתאם לשינויים בשוק השכרת הדירות. יוסבר בהקשר זה, כי הנוהל מתחשב ביישוב שבו נמצאת הדירה, וזאת על מנת לשמור על שוויון בין קבוצות הזכאים, ואין מטרתו להשוות את הסכום שניתן לזכאים לשווי הריאלי של מחיר השכרת הדירות.

12. כפי שפורט בעתירה, לאורך השנים נכתבו מספר דו"חות שעסקו, בין היתר בעניין זה, כדוגמת דו"ח מבקר המדינה משנת 2010, דו"ח ועדת טרכטנברג משנת 2012 ודו"ח הוועדה למלחמה בעוני בראשות אלי אלאולוף משנת 2014. דו"חות אלה, שכללו המלצה להעלות את גובה סכום הסיוע, הוגשו לממשלה שהחליטה שלא לממש את ההמלצות בנוגע לעדכון הסיוע באופן בו מבוקש בעתירה.

13. יובהר בהקשר זה, כי הממשלה בחרה ליישם המלצות אחרות מדו"ח הוועדה למלחמה בעוני, ובהתאם להנחיית ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת הממשלה מדווחת לוועדה, אחת לחצי שנה, על יישום דו"ח הוועדה למלחמה בעוני. מהדיווחים שנמסרו עולה כי הממשלה מיישמת חלקים מדו"ח הוועדה למלחמה בעוני, בהתאם לשיקוליה המקצועיים ומדיניותה בתחומים השונים. כך למשל, אימצה הממשלה צעדים שונים בתחום הדיור ובכלל זה - הגדלת הסיוע בשכר דירה לקשישים, זכאות לנערים ונערות בסיכון, הגדלת מלאי הדיור הציבורי, בניית דירות דיור ציבורי לקשישים, הגדלת תקציב האחזקה לדיור ציבורי, הרחבת פרויקט שיקום שכונות והגדלת הסיוע בשכר דירה לממתניים לדיור ציבורי.

מצ"ב כנספח א' לדוג' יישום המלצות הוועדה למלחמה בעוני בתקציב המדינה במסגרתו מפורטים הצעדים העיקריים ליישום המלצות הוועדה כפי שמובאים לאישור בתקציב 2019 ובתקציב ההתאמות לשנת 2018.

מצ"ב כנספח ב' לדוג' הצעת תקציב המדינה לשנת 2015-2016 במסגרתו מפורטת הצעה לאימוץ חלק ממסקנות דו"ח הוועדה למלחמה בעוני (מעמ' 6).

14. במהלך השנים החליטה הממשלה להגדיל הסיוע לקבוצות זכאים ייחודיות מתוך כלל קבוצת הזכאים לסיוע בשכר דירה כפי שיפורט להלן. לעמדת המשיבים, עדכונים אלו מצביעים על מדיניות ממשלתית ששקלה את הנושא באופן מקצועי והחליטה להגדיל את הסיוע לקבוצות זכאים ייחודיות, ולא באופן גורף כפי שמבקשים העותרים בעתירה דנן.

להלן קבוצות הזכאים לגביהן החליטה הממשלה להגדיל את הסיוע שניתן להן :

14.1. ביוני 2001 פורסם חוק המסייעים לנטרול תוצאות אסון צ'רנוביל, התשס"א-2001, שמטרתו לקבוע את דרך ההכרה ולסייע לעולים שהגיעו לישראל מברית המועצות לשעבר ונחשפו לקרינה מזיקה במסגרת עבודתם בטיפול בתאונה שאירעה בכור הגרעיני בצ'רנוביל באפריל 1986. במסגרת החוק נקבעו

מספר תחומים בהם יינתן סיוע מיוחד למנטרלים ובכלל זה נקבעה תוספת של עשרה אחוזים לסכום הסיוע בשכר דירה הניתן למנטרל הזכאי לקבלת הסיוע ממשרד הבינוי והשיכון.

14.2. באפריל 2009 הושווה הסיוע לנכים המתגוררים ביישובים שאינם באזורי עדיפות לאומית, לזה של הקשישים – בעלות של 14.4 מיליון ₪.

14.3. באפריל 2010 הוגדל הסיוע לדרי רחוב ולנשים מוכות וכן הוארכה תקופת הזכאות בשנה נוספת.

14.4. במאי 2012, במסגרת יישום המלצות ועדת טרכטנברג, בוצעה רפורמה בסיוע לזכאים על בסיס קצבות הביטוח הלאומי או מבחני הכנסה על בסיס העקרונות להלן –

14.4.1. העלאת הסיוע לזכאים חדשים והתאמתו לזכאים ממשיכים. התאמת הסיוע למי שזכאים על פי מבחן הכנסות לסיוע למקבלי הבטחת הכנסה. בנוסף, ניתנה תוספת לסיוע בשכ"ד למשפחות לנכים. סך הכל ניתנה תוספת של 100 מלש"ח;

14.4.2. נקבע כי שיעור הסיוע באזורי עדיפות לאומית יעמוד באופן קבוע על 92% מהסיוע הניתן ביישובים שאינם ישובי עדיפות לאומית;

14.4.3. הוגדל הסיוע לקשישים נתמכים ששוכרים דירה בגפם – תוספת של 40 מלש"ח;

14.4.4. הוגדל הסיוע לזכאים ותיקים, שאינם עולים, הממתינים לדיוור ציבורי – תוספת של 20 מלש"ח.

14.5. באוקטובר 2012 הוגדל הסיוע לעולים הממתינים לדיוור ציבורי ובכלל זה זכאי נ"ר;

14.6. ביולי 2013 הוגדל הסיוע לנשים מוכות בשנה הראשונה והשנייה לתקופת זכאותן;

14.7. ביוני 2014 הורחב הסיוע כך שיינתן גם ביישובים כפריים;

14.8. במהלך 2014 תוקן חוק הטבות לניצולי שואה, התשס"ז-2007 ונקבעה בו תוספת בשיעור של עשרה אחוזים מסכום הסיוע בתשלום שכר דירה ממשרד הבינוי והשיכון, למי שזכאי לסיוע כאמור. יודגש כי התיקון האמור בוצע בעקבות הצעת חוק ממשלתית.

14.9. בפברואר 2016 הוגדל, עד פי שניים, הסיוע לעולים לפי הוותק שלהם בארץ, שלא לפי מבחני הכנסה;

14.10. בינואר 2017 הוגדל הסיוע ליחידים קשישים נתמכים הגרים בגפם.

14.11. ביוני 2018 הוגדל הסיוע לקשישים נתמכים (כולל כאלה שגרים אצל משפחתם למעט המתגוררים בדיוור מוסדר מטעם המדינה) ב-300 ₪ ביחס לסיוע שהיה ב-2016 – עלות של למעלה מ-150 מלש"ח.

15. מבחינת ההוצאה התקציבית יצוין כי, בשנת 2014 הסיוע של משרד הבינוי והשיכון ניתן לכ- 145,000 משקי בית בעלות המסתכמת בכ- 1.45 מיליארד ₪. בשנת 2017 חל גידול משמעותי הן במספר משקי הבית הזכאים והן בגובה הסיוע עבור אוכלוסיות מסוימות, כך שבשנה זו הסיוע ניתן לכ- 160,000 משקי בית בעלות המסתכמת בכ- 1.75 מיליארד ₪.

16. בשנת 2018 חל אף גידול נוסף הן במספר משקי הבית והן בגובה הסיוע עבור אוכלוסיות מסוימות כך שסך ההוצאה עבור סיוע בשכר דירה עמד על 1.96 מיליארד ₪.

17. מהאמור עולה בברור, כי משרדי הממשלה הרלוונטיים, בחנו את מגוון הכלים באמצעותם מסייעת המדינה לזכאים, את קבוצות הזכאים השונות, את שיעור הסיוע שניתן לכל קבוצה כאמור, והכל ביחס למכלול הוצאות הממשלה כפי שבא לידי ביטוי בתקציב המדינה. בניגוד לטענת העותרים, שתיקון הסיוע מלמד על שרירותיות, יובהר כי התיקונים שנעשו בסיוע במהלך השנים, כמפורט בסעיף 14 לעיל, משקפים את מדיניות הממשלה, כפי שגובשה לאחר שגורמי המקצוע בחנו את הסוגיה והממשלה החליטה על סדרי העדיפויות. בנוסף לאמור וכפי שפורט לעיל, חלק מהתיקונים נעשו במסגרת תיקוני חקיקה או חקיקה חדשה, כלומר בנוסף להליך המקצועי הפנים ממשלתי, התקיים לגבי תיקונים אלו דיון מקצועי בכנסת על כל המשתמע מכך.

18. זאת ועוד, בניגוד לטענת העותרים לפיה תיקון הסיוע מלמד על שרירותיות, יובהר כי התיקונים שנעשו בסיוע במהלך השנים, כמפורט לעיל, משקפים את מדיניות הממשלה, כפי שגובשה לאחר שגורמי המקצוע בחנו את הסוגיה והממשלה החליטה על סדרי העדיפויות.

19. ויודגש כי מדיניות הממשלה יכולה לבוא לידי ביטוי בדרכים שונות. יש מקרים בהם החלטה על שינוי מדיניות באה לידי ביטוי בתיקון נוהל עבודה של משרד, ויש מקרים בהם החלטה באה לידי ביטוי בחוק התקציב השנתי. כך למשל נקבע בבג"ץ 4124/00 יקותיאלי נ' השר לענייני דתות (פורסם בנבו, 14.6.10) (להלן: "בג"ץ יקותיאלי"):

"חוק התקציב משקף את מדיניות הממשלה ואת הבחירות הערכיות והמהותיות המתקבלות על ידי הכנסת והמיושמות בדרך של הקצאת משאבים". (פסקה 26 לפסק דינה של כב' הנשיאה (דאז) י' ביניש)

20. המשיבים יטענו כי מדיניות הממשלה, כפי שבאה לידי ביטוי בנוהל משרד הבינוי והשיכון, היא חלק ממדיניותה הכלכלית של הממשלה והיא בסמכותה ובאחריותה של הממשלה.

21. המשיבים יוסיפו ויטענו, כי גובה ההשתתפות בשכר הדירה שמעניק משרד הבינוי והשיכון הוא עניין של מדיניות תקציבית ובפסיקה נקבע כי השיקול התקציבי הוא שיקול לגיטימי ובית משפט הנכבד אינו נוטה להתערב בשיקולים תקציביים מסוג זה. בעניין זה נקבע בבג"ץ יקותיאלי כדלהלן:

"קביעת המדיניות הכלכלית של המדינה היא אחת הסמכויות הבסיסיות והיסודיות של הממשלה והכנסת, ובית המשפט ימנע מלהתערב בה במסגרת ביקורתו אלא אם הפגיעה בזכויות יסוד – כפי שהיא באה לידי ביטוי בתקציב – היא משמעותית וקשה. אכן, בית משפט זה קבע בשורה ארוכה של החלטות כלל של זהירות וריסון בהתערבות במדיניות כלכלית

שנקבעה על ידי המחוקק. כך, למשל, בבג"ץ 4769/95 מנחם נ' שר התחבורה, פ"ד נז(1) 235, 263-264 (2002) (להלן: פרשת מנחם), נקבע כי בביקורת שיפוטית בתחומי משק וכלכלה שכרוכים בהם היבטים חברתיים וכלכליים רחבי היקף יפעל בית המשפט באיפוק שיפוטי. בפסק הדין נאמר כי ביחס לתחומי משק וכלכלה "ייתכנו לעיתים קרובות כמה מטרות ודרכי פעולה אפשרויות; ההכרעה ביניהן מבוססת לא פעם על הערכה שטמונה בה אי-ודאות, והיא כרוכה בתחזיות ובשיקולים מקצועיים שאינם תמיד בתחום מומחיותו של בית-המשפט". על-כן, נקבע בפסק הדין, "יש ליתן לרשויות המופקדות על המדיניות הכלכלית – הרשות המבצעת והרשות המחוקקת – מרחב בחירה רחב בהיותן קובעות את המדיניות הכוללת, ונושאות באחריות הציבורית והלאומית למשק המדינה ולכלכלתה". ראו גם דברי הנשיא א' ברק בבג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367, 389 (1997) (להלן: פרשת לשכת מנהלי ההשקעות):

"דווקא בתחומי המשק והכלכלה ייתכנו לעתים קרובות כמה דרכי פעולה; קיימות כמה אופציות הפתוחות בפני רשויות השלטון; ההחלטה מבוססת על הערכה אשר טמון בה יסוד רב של אי-ודאות. לעתים קרובות חסרים הכלים והמכשירים לעמוד על הדקויות וההבדלים במידתיות שבין האפשרויות השונות... לרוב מאופיינים האמצעים החקיקתיים בקיום מגוון של פעולות, ובתמהיל של אמצעים, אשר האפקט הכולל שלהם צריך להיבדק ולהיבחן. כל אלה מובילים למסקנה, כי בית-המשפט לא יהפוך עצמו לרשות-על כלכלית הבוחנת את צדקתן של האופציות המשקיות שנבחרו. בית-המשפט ימלא את תפקידו הקלאסי בביקורת שיפוטית על הפעילות השלטונית".

על שיקולים אלה יש להוסיף כי חוק התקציב בנוי כך שסעיפי התקציב השונים כרוכים זה בזה, ויכול שביטול הוראה תקציבית אחת תשפיע על הוראות אחרות, באופן שאין בידי בית המשפט הכלים לבחון את היקף השלכותיו (ראו, בהקשר זה, דבריו של השופט מ' חשין בפרשת עדאלה, עמ' 190). כן יש להתחשב באופייה וטיבה של הפגיעה".

22. בעניין זה נפנה לבג"ץ 1662/05 לוי נ' ממשלת ישראל, פס' 51 ו-71 ובג"ץ 2223/04 ניסים נ' מדינת ישראל, פס' 29 ו-39). נזכיר בהקשר זה את דבריו של כב' המשנה לנשיאה (דאז) א' רובינשטיין בבג"ץ 6321/14 "כן לזקן - לקידום זכויות הזקנים" נ' שר האוצר בפס' כ"ט: "והלא הארנק – אם להשתמש באמרתו הידועה של אלכסנדר המילטון – נתון בידי הרשות המבצעת".

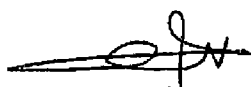
23. נוסף לאמור, כי להצמדת הסיוע בשכר הדירה, כמבוקש בעתירה, השלכות תקציביות משמעותיות על תקציב המדינה: אם יוצמד הסיוע בשכר הדירה לזכאים למדד המחירים לצרכן משנת 2002 המשמעות התקציבית של צעד זה היא הוצאה של 430 מיליון ש"ח נוספים לשנה.

24. העותרים סבורים, כי נכון היה כי הגורמים הרלבנטיים במדינה יקבלו החלטה שונה אודות התקציב שיוקצה לסיוע בשכר דירה (לאוכלוסייה שאינה זכאית דיור ציבורי ואינה עונה על הקריטריונים בנוהל הקצאת דירות בשכירות בשיכון הציבור), וכי סכומי הסיוע יעודכנו באופן המוצע בעתירה. ואולם, בכל הכבוד, מדובר בהחלטה שבמדיניות, המצויה בסמכות הגורמים המוסמכים, ואין עילה להתערבות בית המשפט הנכבד כפי שמבקשים העותרים.

25. לא למותר לציין מושכלות יסוד – בית המשפט הנכבד לא ישים עצמו בנעלי הרשות, ולא יחליף את שיקול דעתה בשיקול דעתו.

26. לנוכח כל האמור, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על דחיית העתירה.

אשר על כן, מתבקש בית המשפט הנכבד להורות על דחיית העתירה.



משה וילינגר, עו"ד
פרקליטות מחוז ירושלים – אזרחי

היום, ירושלים: יום שלישי 01 ינואר 2019, כ"ד טבת תשע"ט