

העותרים: 1. א' י' (ת"ז -----)

2. האגודה לזכויות האזרח בישראל (ע"ר -----)

כולם ע"י ב"כ גיל גן-מור ו/או דן יקיר ו/או אבנר  
פינצ'וק ו/או עודד פלר ו/או שרון אברהם-ויס ו/או  
נסרין עליאן ו/או משכית בנדל ו/או טל חסין ו/או אן  
סוציו ו/או רגד ג'ראיסי ו/או רוני פלי ו/או סנא אבן  
ברי

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

רח' נחלת בנימין 75, תל-אביב 65154

טל': 03-5608185 ; פקס: 03-5608165

- נ ג ד -

המשיבים: 1. משרד הבינוי והשיכון

2. משרד האוצר

באמצעות פרקליטות מחוז ירושלים (אזרח)

## עתירה מינהלית

בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיב 1 לעדכן את קצבאות הסיוע בשכר דירה שניתנות ליחידים מקבלי הבטחת הכנסה, הקבוצה עליה נמנה העותר 1, בהתאם לעלייה בשכר הדירה.

כמו כן מתבקש בית המשפט להורות למשיב 1 לקבוע מנגנון קבוע לעדכון גובה הסיוע בשכר דירה, המתחשב בשינויים במחירי השכירות.

**אלו נימוקי העתירה:**

### **מבוא**

עניינה של העתירה במחדלו של המשיב 1 (להלן: **המשיב**) לערוך מנגנון קבוע לעדכון גובה הסיוע שהוא מעניק לזכאים לצורך תשלום שכר דירה. הסיוע בשכר דירה הינו סיוע בסיסי ביותר המיועד להבטיח לזכאים מקבוצות מוחלשות מאוד מבחינה כלכלית את האפשרות לשכור דירה בשוק השכירות, וכך להעמיד לעצמם ולבני משפחתם קורת גג נאותה ולממש את הזכות לדיוור ולקיום בכבוד. כתוצאה ממחדל זה חלק מהזכאים, לרבות העותר, מקבלים היום את אותו הסיוע שקיבלו לפני למעלה מעשר שנים, וזאת אף שמחירי השכירות התייקרו בצורה תלולה באותה תקופה, תוך שחיקה של הסיוע. מבקר המדינה והוועדה למלחמה בעוני המליצו לקבוע מנגנון עדכון אשר יתחשב בעלייה בשכר הדירה. המשיב עצמו טוען שוב ושוב כי גם לעמדתו יש מקום לקבוע מנגנון עדכון כזה, אך מעביר את האחריות למשיב 2, משרד האוצר. כתוצאה ממחדל מתמשך זה הסיוע נשחק בצורה

דרמטית ולמעשה מדובר בקיצוץ במחדל. ההתעלמות מהשינויים בגובה השכירות הופכים את ההחלטה על גובה הסיוע לבלתי סבירה בצורה קיצונית ושרירותית לחלוטין. גובה הסיוע נקבע על בסיס נתונים שחל בהם שינוי קיצוני, בלי שהדבר יקבל ביטוי כלשהו בהחלטות הנוכחיות על גובה הסיוע. יתרה מזאת, בעוד שלחלק מקבוצות הזכאים עודכן גובה הסיוע, לקבוצות אחרות, ובכל זאת הקבוצה אליה משתייך העותר, לא נערך עדכון, בלי שיש טעם ענייני להבחין בין קבוצות הזכאים. מכאן העתירה.

## הרקע העובדתי

### הצדדים

1. העותר 1 הינו יחיד תושב גבעתיים. הוא זכאי לסיוע בשכר דירה כיחיד המקבל הבטחת הכנסה מסוף שנת 2006 בשיעור של 580 ₪. **סיוע זה לא השתנה מאז ועד מועד הגשת עתירה זו – תקופה של 11 שנים.**
2. שכר הדירה ששילם העותר עבור דירת חדר היה בזמנו כ-1,600 ₪. בשנת 2013 שכר הדירה כבר טיפס למעל 2,300 ₪, ולפי הערכת העותר כיום שכר הדירה לאותה דירה הוא 2,800 ₪.
3. בשנת 2013, כתוצאה מאי עדכון הסיוע בשכר הדירה ועליית שכר הדירה, העותר עזב בלית ברירה את הדירה ששכר עד אז ועבר לשכור דירה חלופית. מהלך זה אף הביא לשלילה זמנית של הסיוע שכן נטען שמדובר בהסכם שכירות שלא עומד בתנאי הנוהל (משום שהדירה שייכת לאביו של העותר). בעקבות עתירה שהגיש העותר, המשיב חזר בו ואישר קבלת הסיוע, והסיוע הושב לעותר רטרואקטיבית (ר' עת"מ (ת"א) 47220-12-14 **יאיר נ' משרד הבינוי והשיכון** (מיום 4.8.15)).
4. בדירתו הנוכחית שכר הדירה הינו 2000 ₪, אולם הוא נושא בעצמו בעלויות התחזוקה. אם לא יוכל להמשיך ולשכור דירה זו, העותר יתקשה למצוא דירה חלופית בעירו שיוכל לעמוד בתשלום שכר הדירה עבורה, עקב העלייה החדה במחירי השכירות בעיר.
5. העותרת 2 הינה עמותה הפועלת משנת 1972 להגנה על זכויות האדם ובכלל זה על הזכות לדיור ועל הזכות לשוויון.
6. המשיב מסייע לאוכלוסיות זכאיות לממש את זכותן לדיור, באמצעות השתתפות המדינה בתשלום שכר הדירה (להלן – **סיוע בשכר דירה**). נכון לשנת 2016, כ-149 אלף משקי בית מקבלים סיוע בתשלום שכר דירה חודשי עבור דירות ששכרו בשוק הפרטי. המשיב 2 אחראי להקצאת הכספים לצורך מנגנון הסיוע בשכר דירה.

### רקע: הסיוע בתשלום שכר הדירה וחשיבותו

7. מערך הסיוע בשכר דירה הלך והתהווה בראשית שנות התשעים של המאה ה-20 כתחליף למערך הדיור הציבורי, שקרנו בעיני השלטון הלכה וירדה. כפי שמציינת ד"ר גילת בן שטרית, המטרה במעבר מדיור ציבורי לסיוע בשכר דירה הייתה משולשת: מנקודת המבט של הממשלה, מדובר

במערך סיוע פשוט יותר מאשר מערך הדיור הציבורי, ואף זול יותר כיוון שאינו דורש רכישה של דירות ותחזוקתן. שינוי זה השתלב היטב במגמה למכור את הדירות הקיימות, ששיאה בחקיקת חוק הדיור הציבורי (זכויות רכישה) בשנת 1998.

8. מנקודת המבט של הפרט, המשיב ביקש להבטיח את אפשרותם של זכאים מעוטי הכנסה להשיג דיור, ובנוסף להשיג שלושה יתרונות: לאפשר לזכאי לבחור את מקום מגוריו לפי בחירתו והעדפתו, דבר שאינו בהכרח אפשרי בדיור ציבורי, שאינו תמיד בנמצא. שנית, לאפשר לזכאי להתגורר במקום שלא דבקה בו סטיגמה שלרוב דבקה בשיכוני הדיור הציבורי. שלישית, לאפשר לזכאי גמישות במעבר ממקום מגורים אחד לשני בהתאם לשוק העבודה והביקוש המשתנה לעובדים.

9. לצד יתרונות אלו מונה ד"ר בן שטרית גם את החסרונות, ובכלל זה: הדיור הציבורי איפשר בסופו של דבר לדיירים ותיקים לצבור הון בר הורשה באמצעות רכישה של הדירה; הדיור הציבורי איפשר יציבות למשקי הבית ושכירות ארוכת טווח ללא חשיפה לגחמות בעל בית פרטי והעלאה תדירה וחדה של שכר הדירה; ובמודל של סיוע בשכר דירה חלק מהסובסידיה מוביל לעלייה במחירי השכירות באופן שפוגע ביעילות של הסיוע לזכאי.

ר' גילת בן שטרית, [מדיניות דיור בישראל: תמיכת הממשלה בחזקות דיור שונות](#) (מרכז טאוב 2003)

העתק המאמר מצורף ומסומן ע/1.

10. אין חולק כי מערך הסיוע בשכר דירה הינו חלק מרשת הביטחון הבסיסית ביותר שמעמידה המדינה עבור פרטים הנמנים על אוכלוסיות מוחלשות מבחינה כלכלית, אשר אין בבעלותם דירה, וכי המנגנון הינו כלי בסיסי במאבק בעוני. קבוצות עיקריות הנמנות על מקבלי הסיוע הם קשישים וקשישים עולים בפרט, נכים, מקבלי הבטחת הכנסה, משפחות, לרבות חד הוריות, שהכנסתן מעבודה נמוכה, נשים מוכות, דרי רחוב ואסירים משוחררים. כמו כן מקבלים סיוע משפחות ונכים קשים אשר הוכרו כזכאים לדיור ציבורי – וזאת בזמן ההמתנה להתפנות דירה. העתק דוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת על מקבלי השתתפות בשכר דירה מיוני 2014 מצורף ומסומן ע/2.

ניתן לקרוא הדוח גם [באתר](#).

11. חרף חשיבות הסיוע, עד כה הוא לא עוגן בחקיקה ראשית, כפי שראוי שיקרה, והוא מתבסס על נוהל פנימי של המשיב, נוהל 08/04. הנוהל קובע תנאי סף לקבלת סיוע בשכר דירה, ובכלל זה היעדר בעלות על דירה. הנוהל מגדיר את תנאי הזכאות ואופן הטיפול בבקשות לסיוע. לצד הנוהל נקבעים סכומי הסיוע בהתאם לקטגוריות של זכאים. מימוש הסיוע מותנה בשכירת דירה בפועל, והסיוע בכל מקרה לא יעלה על 95% מגובה שכר הדירה.

העתק הנוהל ללא נספחים מצורף ומסומן ע/3. את הנוהל ניתן לקרוא [באתר](#).

### קביעת סכומי הסיוע בשכר דירה ועדכונם

12. המשיב פועל על פי מודל, שבו סכומי הסיוע נקבעים באופן אחיד ולא על פי מבחן פרטני. כל זכאי מסווג לקטגוריה מסוימת של זכאים, וממנה נגזר גובה הסיוע בשכר דירה שיהיה זכאי לקבל. הקטגוריות השונות שקבע המשיב מסווגות את הזכאים בהתאם למצבם המשפחתי, מוגבלות פיזית, גיל והכנסה.

13. בכל קטגוריה ישנה הבחנה בין אזור עדיפות לאומית א' ו-ב' שהם על פי רוב הפריפריה, לבין אזור עדיפות לאומית ג' (לעיתים משתמש המשיב במונח "ללא אזורי עדיפות") שהוא המרכז. מכיוון שמחירי השכירות במרכז גבוהים משמעותית ממחירי השכירות בפריפריה, ניתנת תוספת מסוימת לזכאים המתגוררים במרכז.

14. עם זאת, אין למשיב מנגנון עדכון קבוע לגובה הסיוע, המתחשב בעלייה בשכר הדירה. המשיב נוהג לעדכן את סכומי הסיוע באופן שרירותי לחלוטין אם בכלל. העדכון אינו מוחל באופן אחיד על כלל הזכאים ומשתנה מקטגוריה לקטגוריה. העדכון אינו מחושב בהתאם לעלויות מחירי השכירות או הוצאות דיור אחרות והוא נעשה ללא כל הסבר או נימוק ענייניים.

### השינויים בשכר הדירה לעומת השינויים בסיוע בשכר דירה

15. בשנים האחרונות זינקו מחירי השכירות בישראל בעשרות אחוזים, עם זאת, גובה הסיוע בשכר הדירה לא עודכן בהתאמה לעליית המחירים. מסקר מחירי שכירות ממוצעים שעורך משרד הבינוי והשיכון עולה כי בשנת 2000 היה מחיר השכירות הממוצע 2,168 ₪ לחודש. בשמונה השנים הבאות חלה עלייה מתונה במחירים ובשנת 2008 עמד מחיר השכירות הממוצע על 2,330 ₪. מאז זינק המחיר ובשנת 2015 עמד על 3,740 ₪ לחודש בממוצע ארצי – עלייה של 60.5% בתוך 7 שנים. מנתוני הלמ"ס עולה כי בסוף שנת 2016 הממוצע הארצי נותר דומה – 3,713 ₪.

16. בתל אביב בשנת 2000 מחיר השכירות הממוצע עמד על 2,749 ₪ לחודש. והגיע בשנת 2008 ל- 3,277 ₪. בשנת 2015 המחיר עמד על 5,671 ₪ לחודש בממוצע. מדובר בעלייה של 73% בתוך 7 שנים. בסוף שנת 2016 מחיר השכירות הממוצע בתל אביב נותר די דומה, עם ירידה קלה – 5,481 ₪. עלייה דומה התרחשה בכל ערי גוש דן. בירושלים בשנת 2000 הייתה השכירות הממוצעת 2,552 ₪. בשנת 2008 השכירות הייתה 2,688 ₪ ובשנת 2015 היא עמדה על 4,116 ₪. זו עלייה של 53% בתוך 7 שנים. בסוף שנת 2016 השכירות הממוצעת נותרה באותה רמה – 4,110 ₪.

העתק סקר המחירים מאתר משרד הבינוי והשיכון מצורף ומסומן ע/4.

העתק סקר הלמ"ס למדד ינואר 2017 מצורף ומסומן ע/5.

17. קשה למצוא חולק על כך שהעלייה במחירי השכירות בשנים האחרונות הינה חדה ותלולה. במקביל לעלייה התלולה במחירי השכירות, במרבית הקטגוריות שקבע המשיב, גובה הסיוע בשכר דירה הועלה בצורה פחותה מהעלייה בגובה מחירי השכירות או לא הועלה כלל. הנתונים נמסרו לעותרת 2 בידי המשיב במענה לבקשת חופש מידע. ליחיד מעל גיל 55, הקטגוריה שבה מסווג העותר 1, לא השתנה גובה הסיוע בשכר דירה כלל במשך למעלה מעשור והוא היה ונותר 580 ₪ בחודש.

18. יצוין כי באותה תקופה עדכן המשיב את גובה הסיוע בחלק מהקטגוריות, אולם רוב הזכאים מקבלים היום סיוע שגדל בשיעורים פחותים משיעור העלייה בשכר הדירה. למשל, גובה הסיוע לזוג נכים עלה משנת 2007 ועד היום ב- 9% בלבד באזורי ביקוש, ובאזורי עדיפות לאומית לא עלה כלל. ליחיד מעל גיל 55 בפריפריה אף ירדה הקצבה בשיעור של 8%. רק במספר מצומצם ביותר של קטגוריות הסיוע עודכן ברמה הדומה לעלייה במחירי השכירות או למעלה מזה. טבלאות שערכו העותרים על בסיס נתונים של המשיב, ובהן השינויים בסיוע משנת 2007 לעומת 2017 מצורפות ומסומנות ע/6.

### **התייחסות גורמים שונים לפער בין גובה הסיוע לעלייה בשכר הדירה והצורך בעדכוננו**

#### **דוח מבקר המדינה משנת 2010**

19. כאמור, הקפיצה הדרמטית במחירי השכירות החלה בשנת 2008. בדוח השנתי לשנת 2010 בחן מבקר המדינה את גובה הסיוע ביחס לעלייה בשכר הדירה ומצא כי הסיוע נשחק ללא התייחסות המשיב:

"המשרד נותן סיוע בשכר דירה בין היתר על פי אזורי עדיפות לאומית שקבעה הממשלה ועל פי אמות מידה שקבע. מ-2005 ועד 2010, במשך כחמש שנים, לא שונה גובה הסיוע בשכר הדירה. באזורי עדיפות א' ו-ב' גובה הסיוע הוא מ-392 ש"ח לחודש לזוג לפי מבחן הכנסה ועד 1,170 ש"ח למשפחה עם קצבת אי-כושר השתכרות בשיעור 75%, וזוהי גם תקרת הסיוע שניתן למשפחה כאמור לעיל בכל האזורים; יחיד בגיל 45-54 שמקבל הבטחת הכנסה היה זכאי לסיוע של 482 ש"ח בכל האזורים, וקשיש בודד המתקיים מקצבת זקנה היה זכאי לסיוע בסך 661 ש"ח.

מנגד, במהלך תקופה זו חלה עלייה ניכרת ומהירה במחירי שכר הדירה בשוק החופשי. העלייה הייתה בשיעור של כ-25% בממוצע הארצי ושל כ-31% באזור המרכז, כך על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

נוכח הגידול בגובה דמי השכירות בשוק החופשי ונוכח הפער שבין גובה הסיוע למחירי השכירות, יש חשש שבפועל זכאים מוותרים על הסיוע, שכן אין ביכולתם לעמוד בהוצאה לשכירות. לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום שהמשרד ייתן את דעתו בשאלה אם יש בסיוע בגובה כזה משום סיוע ממשי לזכאים".

20. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2010 המשיב לא הכחיש את הממצאים ואף תמך בהמלצה. לדברי המשיב, הוא "סבור שרמת הסיוע בשכר דירה אינה מספקת; המשרד מעלה את הנושא חדשות לבקרים בדיונים של דרגי המקצוע מול אגף התקציבים במשרד האוצר, בדיונים שבין שר הבינוי והשיכון לשר האוצר ובדיונים המתקיימים בוועדות הכנסת השונות ועוד".

21. מבקר המדינה עמד על הצורך במנגנון עדכון: "חשוב גם שהמשרד יבחן את גובה הסיוע בשכר דירה שהוא מעניק לזכאים אל מול השחיקה בערכו הריאלי, וזאת נוכח העלייה הניכרת במחירי השכירות בשוק החופשי. על המשרד להביא בחשבון שהשחיקה בשיעור השתתפות

המדינה בשכר דירה לזכאים פוגעת באוכלוסייה חלשה, אוכלוסייה שמפאת משאביה הדלים אינה יכולה לשלם את ההפרש שבין שכר הדירה ובין הסיוע שניתן לה מהמדינה..”  
 ר' מבקר המדינה, [דוח שנתי 61 לשנת 2010 ולחשבונות שנת הכספים 2009](#), בעמ' 691 (2010).  
 החלק הרלוונטי מצורף ומסומן ע/7.

#### **דוח ועדת טרכטנברג**

22. הוועדה לשינוי כלכלי חברתי בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג (להלן – **ועדת טרכטנברג**) הוקמה בעקבות המחאה החברתית שפרצה בשנת 2011, ושמחירי השכירות היו אחד המוקדים שלה. סוגיית הסיוע בשכר דירה לא הייתה סוגיה מרכזית בדיוני הוועדה. הוועדה הכירה בשחיקה של גובה הסיוע אך הסתפקה בהמלצה על תוספת תקציב חד פעמית ולא המליצה על מנגנון עדכון קבוע:

”נוכח שחיקת הסיוע בשכר דירה הן ביחס לעליית מחירי השכירות בשוק החופשי והן ביחס לגובה הסיוע בשנים הקודמות, מומלץ לעדכן את גובה הסיוע בשכר דירה. היקף הגידול בסיוע בשכר הדירה יעמוד על סך של 160 מלש"ח מתוכו 40 לטובת סיוע בשכר דירה לקשישים הזכאים לדיור ציבורי, והיתרה בהתאם לקריטריונים המפורטים בנספח לדו"ח הוועדה. התוספת התקציבית האמורה לעיל, מחזירה באופן מלא את הקיצוץ התקציבי שהושת על הסיוע בשכ"ד בשנת 2003, ובנוסף מגדילה את הסיוע לאוכלוסיות השונות בשיעור של 15% עדכון ריאלי. לעניין זכאי הדיור הציבורי הממתינים בתור לדירה, מוצע להגדיל את הסיוע בשכר הדירה הניתן להם במסגרת המסלול "שכירות ארוכת טווח" (ללא התניה פרטנית של קיום חוזה לטווח ארוך) ולהעמיד את הסיוע במקסימלי בהתאם לכללי המסלול על 3,000 ₪ בחודש”.

23. בעקבות [דוח ועדת טרכטנברג](#) החליטה הממשלה ביום 18.3.12 להגדיל ב-140 מיליון ₪ את תקציב הסיוע בשכר דירה וזאת על מנת לעדכן את גובה הסיוע. מרבית הסכום נועד לזכאים השוכרים דירה בעודם ממתינים לדיור ציבורי.  
 החלק הרלוונטי מהדוח מצורף ומסומן ע/8.

#### **דוח הוועדה למלחמה בעוני משנת 2014**

24. הוועדה למלחמה בעוני בראשות מר אלי אלאוף (להלן – **ועדת אלאוף**) מונתה על ידי שר הרווחה והשירותים החברתיים. הוועדה התבקשה להמליץ על הפעולות בהן צריכה המדינה לנקוט, לרבות בניית הכלים והמוסדות, כדי לאפשר מאבק כולל בעוני.

25. ועדת אלאוף דנה לעומק במדיניות הסיוע בשכר דירה ובהשלכותיה על אוכלוסייה המתמודדת עם עוני, שהיא אוכלוסיית היעד לתכנית הסיוע בשכר דירה. הוועדה מצאה כי חרף התוספת התקציבית קיימת מצוקת דיור חריפה במיוחד לאנשים המתמודדים עם עוני בשוק השכירות:

”הנתון המדאיג מתקבל לאחר שמנפים מהחישוב אנשים רבים החיים בעוני, ללא הוצאות משמעותיות על דיור: דיירי הדיור הציבורי, מבוגרים שכבר החזירו את המשכנתא ומשפחות שבנו דירה על אדמתן ללא משכנתא. עולה כי סך ההוצאה על דיור של אנשים החיים בעוני, אשר מתגוררים בשכירות באזור המרכז, מגיע לכ-61%

מהכנסתם בממוצע, נטל דיור עצום. כשמוסיפים לכך עלויות דיור נלוות כגון מים, חשמל וארנונה המספר מטפס לכ-74% - כשלושה רבעים מהכנסות משק הבית".

26. אין פלא, אם כן, כי הוועדה המליצה להגדיל את סכום הסיוע בשכ"ד לזכאים בהדרגה ולהצמידו לשינויים בשכר הדירה בשוק הדירות:

"הגדלת סכום הסיוע: להגדיל את סכום הסיוע לזכאים באופן הדרגתי, ולהצמידו לשכר דירה ריאלי, תוך התאמת הסיוע במקרים מיוחדים של שכירות ארוכת טווח. סכומי הסיוע החדשים יוגדרו בהתאם לקבוצת הזכאות, כאשר ממוצע ההגדלה המוצע נע בין 700 ל-1,300 ש"ח לחודש, למשק בית. סיוע זה יחושב על בסיס שכר הדירה הממוצע של הזכאים באזור מגוריהם בהתאמה לגודל הדירה הנדרש. גובה הסיוע הכולל, לאחר מתן התוספת, יהיה בין 40% ל-95% משכר הדירה הממוצע... המלצה זו תסייע לכ-96,000 משקי בית לערך, ועלותה כ-950 מלש"ח בשנה".

המלצה זו לא יושמה.

החלק הרלוונטי מדוח אלאוף מצורף ומסומן ע/9.

את הדוח המלא ניתן לקרוא [באתר](#)

#### **דוח מבקר המדינה משנת 2015**

27. בדוח השנתי לשנת 2015 מצא המבקר כי חרף הביקורת הקודמת משנת 2010 לא חל שינוי מספק בסוגיה. לפי הדוח:

"הביקורת העלתה כי משרד הבינוי אינו בוחן באופן קבוע את השינויים בגובה שכר הדירה ואת היכולת הפוטנציאלית של הזכאים לסיוע בשכ"ד להתמודד עם עלייה במחירי השכירות, ובולטת בהיעדרה מתכונת לעדכון גובה הסיוע בשכ"ד. משרד הבינוי מסר בתשובתו מדצמבר 2014 כי "המשרד שותף לדעת המבקר שיש לקבוע מתכונת לעדכון גובה הסיוע ובמאי 2014 פנה המשרד למשרד האוצר בבקשה לכלול את עדכון סכומי הסיוע בשכר דירה בגיבוש תוכנית תקציב 2015. יחד עם זאת, אגף תקציבים במשרד האוצר סירב לדרישה זו".

בתשובתו הסביר משרד האוצר כי עדכון גובה ההשתתפות בשכר דירה, אפילו בסכום קטן, לכמות כה גדולה של זכאים כרוך בנטל כבד מאוד על תקציב המדינה. הוא ציין כי מקבלי הסיוע בשכ"ד הם כ-25% מכלל שוכרי הדירות במשק והגדלת הסיוע עלולה להשפיע על המחירים בשוק השכירות כולו.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח העלייה החדה במחירי הדיור והכבדת נטל ההוצאות לדיור, ובייחוד על השכבות החלשות, ולנוכח מסקנות המחקר של הבטי"ל ומסקנות הוועדות השונות שעסקו בנושא הסיוע בשכ"ד ובשל השחיקה בגובה הסיוע בשכ"ד, על משרד הבינוי, בשיתוף עם משרד האוצר, לגבש מתכונת לעדכון גובה ההשתתפות בשכר דירה באופן שתימנע שחיקה בלתי סבירה בסיוע זה, תוך כדי נגיעה במכלול ההשלכות של הצורך בקביעתה הנוגעות למשק בכלל ולאופן אוכלוסיות מוחלשות הנזקקות לסיוע בפרט לשם מימוש זכויותיהן הבסיסיות. במידת הצורך על משרד הבינוי להעלות את הסוגייה לדיון והחלטה בממשלה".

28. ר' מבקר המדינה, [דוח שנתי 65 לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013](#), 455-456 (2015).  
החלק הרלוונטי מצורף ומסומן ע/10.

**דוח מרכז המחקר והמידע של הכנסת 2016**

29. בדוח מרכז המחקר של הכנסת נסקרה שוב הבעייתיות בשחיקת הסיוע ואי עדכונו ביחס לעלייה במחירי השכירות. משרד הבינוי והשיכון בתגובה לדוח ציין כי "המשרד מודע לצורך בעדכון הסיוע בהתאם לשינויים שחלו בגובה שכר הדירה בשוק החופשי והמלצותיו עלו בפני פרומים שונים (כולל ועדת אלאוף) אולם עד כה לא התקבלה החלטת ממשלה ליישמן".  
העתק הדוח מצורף ומסומן ע/11.

**הפנייה למשיב**

30. ביום 15.1.17 שלחה האגודה לזכויות האזרח למשיב מכתב בבקשה לעדכון קצבת הסיוע בגובה שכר הדירה במשק.

העתק מכתב האגודה לזכויות האזרח מיום 15.1.17 מצורף ומסומן ע/12.

31. ביום 17.1.17, בתגובה לפניית האגודה, השיב משרד השיכון כי הוא ער לשחיקת הסיוע בשכר דירה ביחס למחירי השכירות, אולם לטענתו לצורך הגדלת הסיוע נדרשת תוספת תקציבית גבוהה מאד וטרם נמצאו המקורות לכך.

העתק מכתב התשובה מיום 17.1.17 מצורף ומסומן ע/13.

32. במקביל פעלה העותרת 2 מול המשיב לקבלת מידע מפורט אודות השינויים בגובה הסיוע, באמצעות בקשת חופש מידע. ביום 15.3.17 התקבל מענה מהמשיב ובו נתונים רבים והמון חומרים גולמיים אודות השינויים בגובה הסיוע. חומרים אלו סייעו לנו בעיבוד הנתונים שבבסיס העתירה.

33. ביום 28.3.17 הודיע המשיב במענה לפניה נוספת, כי אין בכוונתו למסור נתונים על השינוי בגובה הסיוע אלא רק את הנתונים שבידו.

העתק המענה מיום 28.3.17 מצורף ומסומן ע/14.

34. הנתונים שנמסרו עובדו על ידי העותרת 2. אין מדובר במשימה פשוטה שכן חלו שינויים בקבוצות הזכאים והדבר מקשה על עריכת השוואה מדויקת על ציר הזמן. עם זאת, ברור כי בחלק מהקטגוריות ניתנו תוספות, ואף תוספות משמעותיות ובחלק מהקטגוריות לא ניתנו תוספות כלל, או תוספות קטנות מאוד.

לניתוח השינויים במספר קטגוריות ר' נספח ע/6.

35. ביום 24.8.17 שוב פנתה האגודה לזכויות האזרח למשיב בבקשה לעדכן את קצבת הסיוע בגובה שכר הדירה במשק לקבוע מנגנון עדכון קבוע לקצבאות סיוע בשכר דירה, המתחשב בעליית שכר הדירה.

העתק מכתב האגודה לזכויות האזרח מיום 24.8.17 מצורף ומסומן ע/15.



36. ביום 26.9.17, (תאריך המכתב מיום 14.9.2017) השיב משרד השיכון, כי הוא מודע לשחיקת הסיוע בשכר דירה ולצורך במנגנון הצמדה, אולם לטענתו מנגנון כזה דורש משאבים תקציביים שאין בידיו.

העתק מכתב התשובה מיום 14.9.17 מצורף ומסומן ע/16.

37. ביום 31.10.17 פנה ב"כ העותרים למנכ"ל המשיב להבהיר האם שינויים צפויים שציין המשיב יחולו על העותר או האם מתוכננת בתקציב הקרוב העלאה של גובה הסיוע לקטגוריה של העותר.

העתק המכתב מיום 31.10.17 מצורף ומסומן ע/17.

38. ביום 18.12.17 השיב מר רונן כהן, סמנכ"ל המשיב, כי ההעלאה היחידה הצפויה הינה לקשישים אך לא לקטגוריה של העותר, וחזר וציין כי המשיב מעלה את הסוגיה בכל דיון בתקווה שיימצא תקציב לעדכן את גובה הסיוע.

העתק המכתב מיום 18.12.17 מצורף ומסומן ע/18.

## הטיעון המשפטי

39. צמצום של תמיכה ממשלתית המיועדת לצרכי קיום בסיסיים, גם אם היא תוצר של מחדל בעדכון הסיוע, פוגע בזכות לכבוד האדם, וכן בזכות לקניין. פגיעה זו בלתי סבירה. הפגיעה מתווספת לאי הסבירות הנובע מהקפאת גובה הסיוע חרף העלייה הדרמטית בגובה השכירות הריאלית. שעה שהמשיב עצמו הכיר בכך שעליו לסייע לזכאים בתשלום שכר הדירה, אין הוא רשאי לפעול בשרירות, אלא עליו לפעול בסבירות, על פי קריטריונים שוויוניים וענייניים, ועל בסיס תשתית עובדתית עדכנית.

### פגיעה בזכות לקיום בכבוד

40. סיוע בשכר דירה אינו הטבה או תמריץ. הסיוע הוא חלק ממערך הדיור הציבורי, והוא ביטוי מובהק של חובת המדינה לספק תנאי מחיה המאפשרים קיום בסיסי בכבוד. הסיוע ניתן במשורה לקבוצה מוגבלת באוכלוסייה, אשר לפי אמות המידה של המשיב זקוקה לסיוע כדי להבטיח דיור בסיסי. מדובר בסיוע שניתן לפי אמות מידה קפדניות של הכנסה ונוקקות אישית והוא כפוף למבחן מיצוי כושר השתכרות. רק משפחות שמתקיימות מקצבאות קיום או שהכנסתן מעבודה נמוכה זכאיות לסיוע. עבור הזכאים לסיוע מדובר בצינור חמצן, שניתוקו עלול להוביל להידרדרות בתנאי המחיה ובמקרים מסוימים לחסרות בית. ההכרה בכך שמדובר באוכלוסייה מעוטת אמצעים מתבטאת גם בהחלטה להעניק פטור סטטוטורי מאגרת בית משפט בעתירות שנושאן נהלי דיור ציבורי.

41. בעניין חסן קבע בית המשפט העליון, כי רשת הביטחון היא חלק מחובתה הפוזיטיבית של המדינה להבטיח את הזכות לקיום בכבוד, והיא כוללת את הדיור הציבורי:

"הזכות למינימום של קיום בכבוד אצורה בגרעינו של כבוד האדם. חובתן של רשויות השלטון ביחס אליה כפולה, כנובע מסעיפים 2 ו-4 לחוק היסוד, ועליהן להישמר מפגיעה בה ולהבטיח הגנה עליה. חובה זו ניתנת למילוי בדרכים רבות. היא מוגשמת על-ידי מגוון אמצעים, מערכות והסדרים במשפט הישראלי – והכל בקשר הדוק למשאבים שבידי המדינה ולאופן הקצאתם. ההגנה על הזכות עוברת כחוט השני בחקיקת הרווחה, בין היתר על ידי מתן ביטוח בריאות ממלכתי לכל תושב, חינוך חינוכי, והעמדת דיוור ציבורי לנזקקים בתנאים מסוימים" (בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי (מיום 28.2.12), בפסקה 37).

ר' גם בג"ץ 366/03 מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר, פ"ד ס(3) 464, 483 (2005).

42. כאשר המדינה לא מעדכנת את גובה הסיוע ביחס לעלייה בגובה השכירות היא פוגעת באפשרות של מקבלי הסיוע להמשיך ולהבטיח לעצמם תנאי קיום נאותים, ומרוקנת מתוכן את רשת הביטחון שהיא עצמה קבעה.

### פגיעה בקניין

43. פגיעה בסיוע שכבר מקבל הפרט וצמצומו מגלמת חומרה מיוחדת, שכן היא מהווה "שינוי לרעה של הסטטוס-קוו", ו"שינוי זה עלול לפגוע בפרט במידה רבה יותר מפגיעה שהייתה נגרמת אילו נמנעה המדינה מלכתחילה מהענקת הקצבה או המימון הציבורי" (ברק מדינה, דיני זכויות האדם בישראל 790 (2017)).

44. פרופ' ברק מדינה מציין בספרו, כי הפגיעה בהפחתת התמיכה היא קשה בשל נטייתם של אנשים להעריך את מצבם בהתאם לנקודת המוצא. לדבריו, הפחתה של תמיכה שכבר ניתנת מוליכה לירידה בתנאי החיים של הפרט ומהווה על כן "נטילה" של משאבים שהפרט היה רגיל לקבל. לכן מצבו של הפרט עשוי להיות טוב פחות מאשר אלמלא ניתנה התמיכה ובוטלה או צומצמה, וכי שירות ציבורי או תמיכה הניתנים לאורך זמן יוצרים ציפייה להמשכיות (שם).

45. פרופ' מדינה אף מציין, כי תמיכות ציבוריות הן בגדר קניינו של הפרט וכי כאשר מדובר בתמיכה המיועדת להבטיח תנאי קיום נאותים ניתן להכיר באינטרס קנייני של הפרט להמשיך ולקבל את התמיכה (שם, בעמ' 791). לאור זאת טוען פרופ' מדינה, כי במקרים של צמצום תמיכה קיימת היקף הביקורת השיפוטית הראוי הוא רחב יותר, ואף ש"אפשר להצדיק הגנה רחבה יותר על הזכות לקיום בכבוד במקרים הדנים בצמצום הסיוע הציבורי לנזקקים, בשונה ממקרים הדנים בטענה שלא די בתמיכה הציבורית הקיימת" (שם, ור' גם בג"ץ 5578/02 מנור נ' שר האוצר, פ"ד נט (1) 729 (2004) (שם הכיר בית המשפט בכך שקיצוץ בגמלת זקנה פוגעת בזכות הקניין)).

### התעלמות ממושכת משינוי מהותי בנסיבות מלמדת על אי סבירות קיצונית מצד המשיב

46. נקודת המוצא היא שהחלטה של רשות מנהלית להעניק סיוע כספי או אחר אינה שרירותית. היא חייבת להתבסס על תשתית עובדתית מלאה ועדכנית ככל הניתן. מנקודת המבט של הרשות, התשתית העובדתית נחוצה על מנת שהסיוע יהיה אפקטיבי. הרשות אינה רשאית לפעול מתוך גחמה או ניחוש, אלא עליה לפעול בצורה רציונאלית על בסיס מסד נתונים. התשתית העובדתית מאפשרת לרשות להגשים את תכלית הסיוע בצורה אפקטיבית ולמנוע

בזבז של משאבי הציבור. היא מונעת שרירות. לעיתים, בהיעדר מסד עובדתי ברור, הרשות יכולה לגבש מסד נתונים ראשוני באמצעות תכנית ניסיונית (פיילוט) או לעקוב מקרוב אחר האופן שבו הסיוע ניתן בפועל ולעדכן אותו בהתאם.

47. מנקודת מבטו של האזרח, הסיוע שמעניקה הרשות צריך להיות כזה שתורם לאזרח לממש את המטרה שעבור הגשמתה מיועד הסיוע. אם הסיוע אינו אפקטיבי, האזרח אינו יוכל לממש סיוע לו הוא זכאי או שהסיוע לא ימלא את ייעודו. מכאן החשיבות של התשתית העובדתית.

48. עתירה זו אינה בוחנת את חוקיות גובה הסיוע שנקבע במקור. ניתן להטיל ספק בהנחה שגובה הסיוע שנקבע במקור משקף את הצרכים שאכן נדרשים לזכאים לצורך קיום בכבוד, בהיעדר כל רף או מדד המגדיר מה נדרש לקיום בכבוד. אולם לצורך עתירה זו נצא מנקודת הנחה שגובה הסיוע שנקבע במקור שיקף את הצרכים שהמשיב סבר שנדרשים לזכאים לצורך מימוש הזכות לדיור בהתאם למחירי השכירות שהיו באותה עת, ונהנה מחזקת תקינות. אולם משנקבע גובה הסיוע לפני שנים רבות, ובהתאם למסד הנתונים שעמד אז בפני המשיב, והסיוע נותר באותה רמה חרף שינוי הנסיבות ונסיקת מחירי השכירות, נשללת חזקת תקינות המינהל ממנה נהנה המשיב. ברור כי אפקטיביות הסיוע נשחקה בצורה מהותית ואינה נותנת את המענה שהמשיב עצמו סבר שחיוני לזכאים. ואכן המשיב שב וטוען, ומודה כי הסיוע נשחק ואינו מספיק ויש לעדכנו.

49. בית המשפט העליון פסק כי החובה להפעיל שיקול דעת בעת קבלת החלטה מנהלית מתעצמת עם חלוף הזמן ושינוי הנסיבות. חלוף הזמן כשלעצמו מחייב לחזור ולבחון החלטות קודמות. החלטה שלא נבחנת מחדש עשויה להפוך לבלתי סבירה רק בשל חלוף הזמן ושינוי הנסיבות שבא עמו, שכן "מקום שהסביבה שינתה פניה, וחקיקת משנה שהייתה טובה וראויה לשעתה הפכה רעה ובלתי ראויה – שמא נאמר: בלתי רלוונטית – חייבים אנו לומר כי אותה חקיקת משנה שבקה חיים לכל חי, או ששומה עליה, על הרשות המוסמכת, לשנות פניה של אותה חקיקת משנה להתאמתה לסביבה החדשה. אכן, תורה ניתנה כדי שיחיו בה, ואין גוזרים גזרה על הציבור, אלא-אם-כן רוב הציבור יכולין לעמוד בה. הוא הדין בגזרה שרוב הציבור יכולין היו לעמוד בה לעת שנגזרה, אך עם שינויי העתים שוב אין רוב הציבור יכולין לעמוד בה." (בג"ץ 4157/98 "צוות" אגודת גימלאי שירות הקבע בצה"ל נ' שר האוצר, פ"ד נח(2) 769, 796 (2004); ר' בנוסף בג"ץ 986/05 פלד נ' עיריית תל אביב-יפו (מיום 13.4.05)).

50. בענייננו גובה הסיוע בשכר דירה עבור חלק מהזכאים נותר זהה לזה שהיה לפני כעשור חרף עליה דרמטית בשיעור שכר הדירה. ברור כי מדובר בשחיקה מהותית בגובה הסיוע, שיש בה לפגוע בצורה דרמטית ביכולתו להשיג את המטרות שלשמן ניתן מלכתחילה, והיא הופכת את הסיוע ללא רלוונטי. הותרת גובה הסיוע ללא שינוי כלל או ללא שינוי מהותי, שעה שהנסיבות השתנו בצורה כה מהותית, די בו לקבוע כי גובה הסיוע הנוכחי הוא שרירותי ולא מבוסס על תשתית עובדתית מינימאלית.

#### **אי עדכון גובה הסיוע פוגם בתכלית הסיוע ובזכויות הזכאים**

51. במחדלו של המשיב לעדכן את גובה הסיוע הוא פוגם במו ידיו בתכליות שלשמן החליט על מתן הסיוע מלכתחילה.

52. כאמור, בהתבססות ההולכת וגדלה על מערך הסיוע בשכר דירה (כתחליף לדיור ציבורי) ביקש המשיב להבטיח לזכאים נגישות לקורת גג, תוך השגת שלושה יתרונות: לאפשר לזכאי לבחור את מקום מגוריו לפי בחירתו והעדפתו, לאפשר לזכאי להתגורר במקום שלא דבקה בו סטיגמה, ולאפשר לזכאי גמישות במעבר ממקום מגורים אחד לשני.

53. אלא שבהיעדר מנגנון עדכון נשחק הסיוע ואינו משיג את מטרתו. כאשר מחירי השכירות מטפסים והסיוע נותר ללא שינוי לזכאי לא נותרת ברירה אלא להוציא אחוז הולך וגדל מהכנסתו כדי להמשיך ולהתגורר בדירה אותה הוא שוכר, על חשבון צרכים בסיסיים אחרים. הנתונים **מדוח ועדת אלאלוף**, עליהם הצביעו העותרים, לפיהם משקי בית עניים מוציאים אחוז ניכר מהכנסתם עבור הוצאות הדיור מצביעים על כך בבירור (פיסקה 25 לעיל). ניתן לראות זאת בנתונים המתפרסמים לעיתים תכופות על משקי הבית המוותרים על תרופות, מזון או חימום הבית. כך למשל, לפי דוח העוני האלטרנטיבי של עמותת לתת, המבוסס על מחקרים וסקרים, 78.3% מהקשישים נתמכי הסיוע ויתרו על רכישת תרופות או טיפול רפואי נחוץ ו-80% ויתרו על טיפול שיניים בעקבות מצבם הכלכלי הקשה.

#### ר' דוח העוני האלטרנטיבי של עמותת לתת לשנת 2017

54. בנוסף, זהו מצב של היעדר יציבות כרוני, אשר מעמיד את משק הבית כולו בסיכון קבוע של הסתבכות בחובות ואי עמידה בתשלומים, ואיבוד קורת הגג. שחיקה בסיוע תחייב את הזכאי להוציא חלק הולך וגדל משכר הדירה מכיסו, ואם אין לו את האמצעים לכך הוא לא יוכל בכלל לשכור דירה ויותר חסר בית. במקרים אלו דווקא האוכלוסייה החלשה ביותר תיאבד לחלוטין את האפשרות לממש את הסיוע בשכר הדירה, המותנה בשכירת דירה בפועל. אנשים אלו ימצאו עצמם גרים במרחב הציבורי או במקרה הפחות גרוע, בבית קרוביהם או בפתרונות דיור ארעיים ולא בטוחים.

55. זכאי שהסיוע שאותו הוא מקבל נשחק, אף עשוי להגר בלית ברירה לאיזור זול יותר, ופריפריאלי יותר כדי לשמור על האפקטיביות של הסיוע או באזורים שמחירי השכירות בהם נמוכים בשל הבעיות החברתיות והדימוי השלילי שלהם. הדבר יוביל בהכרח לפגיעה בתכלית של הגברת חופש הבחירה במקום המגורים, ושל מתן הזדמנות לאוכלוסיית הזכאים לגור במקומות שאינם סובלים מהדרה, תיוג וסטיגמה שלילית.

56. גם התכלית של גמישות בשוק העבודה תיפגע, שכן מחירי השכירות מגלמים גם קירבה להזדמנויות תעסוקה, ומחירי שכירות נמוכים יותר מבטאים התרחקות מהזדמנויות התעסוקה.

57. מכאן ששמירת היחס בין גובה הסיוע למחירי השכירות היא חיונית להגשמת מטרות הסיוע, וכאשר צד אחד של המשוואה משתנה דרמטית והאיזון מופר – נפגעת יכולתו של הסיוע להגשים את מטרתו.

#### **הפליה בין זכאים ושרירות בעדכון גובה הסיוע**

58. אין חולק כי על המשיב חובה לפעול בשוויון (עת"מ (י-ם) 1036-12-11 שריג נ' משרד הבינוי והשיכון (מיום 18.6.13)). המשיב רשאי להבחין בין הזכאים עם השוני ביניהם הוא רלוונטי לתכלית הסיוע. עם זאת ההבחנה מקומה בקביעת מנגנון ההקצאה ולא בקביעת מנגנון העדכון.

בעת ההקצאה יכול המשיב להביא בחשבון את ההבחנות בין זכאי יחיד לזכאי שהוא בעל משפחה עם ילדים וכדומה. אולם מנגנון העדכון צריך להיות שוויוני, שכן תכליתו אינה לקבוע את רמת הסיוע אלא לגשר על הפער שנוצר בין הסיוע לבין שינוי הנסיבות, ובפרט השינוי במחירי השכירות.

59. אולם המשיב פעל בשרירות. הסיוע לחלק קטן מקטגוריות הזכאים עודכן עדכון משמעותי, ברוב הקטגוריות העדכון חלקי בלבד ובחלק מהקטגוריות, ובהן הקטגוריה אליה משתייך העותר, לא נערך כל עדכון, ללא הסבר מניח את הדעת.

60. מנגנון עדכון נדרש במקרה זה לא רק כדי להבטיח שגובה הסיוע לא יישחק ויתאים לשינוי הנסיבות, אלא גם כדי למנוע שרירות והפליה בין זכאים לזכאים.

### **איזון לקוי בין שיקולי תקציב לזכויות הזכאים**

61. הגורמים המקצועיים מסכימים, כי השחיקה בסיוע מחייבת תיקון וכי יש לעדכן את הסיוע בשכר הדירה ולהתאימו לרמת המחירים כיום. המשיב עצמו אומר שוב ושוב, כי הוא מסכים עם קביעה זו. אולם המשיב טוען כי אין לממשלה התקציב לבצע זאת.

62. השיקול התקציבי הוא לגיטימי אך התחשבות בו בלבד, כשיקול יחיד, אינה סבירה, מה גם שהמשיב נוקב בסכומים הכוללניים שנדרשים לסיוע ואינו מפרט בתשובותיו את עלות העדכון עבור אותן קטגוריות שהסיוע עבורן לא התעדכן.

63. על כף המאזניים מצויות זכויותיהם הבסיסיות ביותר של יחידים ומשפחות מעוטי אמצעים, אשר הסיוע בתשלום שכר הדירה הינו להם כאוויר לנשימה, והוא המאפשר להם להתקיים קיום מינימאלי בכבוד. הממשלה חייבת להעמיד לצורך כך תקציב. התחשבות בשיקולי תקציב היא לגיטימית, ואולם היא בכל מקרה אינה יכולה להצדיק שרירות והפליה (ר' למשל בג"ץ 205/94 **נוף נ' משרד הביטחון**, פ"ד נ(5) 449, 463 (1997)). בענייננו, כאמור, הסיוע עודכן לגבי חלק מהקטגוריות ולא לכולן. בנוסף, על המשיב לאזן בין זכויות הזכאים לקיום בכבוד לבין האילוצים התקציביים. כפי שציין פרופ' מדינה בספרו, "משקלם של שיקולי תקציב קטן יותר ככל שהתמיכה הציבורית נחוצה יותר להבטחת קיום בכבוד" (ברק מדינה לעיל, בעמ' 797).

64. שיקולי התקציב יכולים להילקח בחשבון במנגנון העדכון שייקבע, אך אין הם מצדיקים הימנעות מעדכון גובה הסיוע במשך למעלה מעשור, או עדכון בשיעור מצומצם, שאינו עולה בקנה אחד עם שינוי הנסיבות ועליית מחירי השכירות.

### **סמכות עניינית ומקומית**

65. בית המשפט הנכבד מוסמך לדון בעתירה שכן מדובר ב"ענייני דיור ציבורי לפי כל נהל" (סעיף 13 לתוספת השניה לחוק בתי המשפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000). יודגש כי לבית המשפט הנכבד סמכות לדון גם בהחלטה וגם במחדל של הרשות (סעיף 2 לחוק, בהגדרה ל"החלטה של רשות"). ההחלטה הינה של המשרד הראשי בירושלים, ומכאן שלבית המשפט הנכבד סמכות מקומית לדון בהחלטה.

**מכל האמור לעיל, מתבקש בית המשפט הנכבד ליתן את הסעד המבוקש.**

14 בינואר 2018

---

גיל גן-מור, עו"ד

ב"כ העותרים