

עת"מ 1036-12-11

עת"מ 21575-02-12

בבינוי המשפט המחווי בירושלים

בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים

לפני נב' השופט זייר יגאל מזרע

א. ש. האגודה לזכויות האזרח בישראל

.1

.2

העונותנות בעת"מ 11-12-1036

ב. ק. האגודה לזכויות האזרח בישראל

.3

.4

העונותנות בעת"מ 12-02-21575

כולם ע"י עוזי גיל גן כורן ואחרי
מהאגודה לזכויות האזרח
רת' נחלת בנימין 75 תל אביב 65154
טל': 03-5608185 פקס: 03-5608165

ג. ג. ד.
משרד הבינוי והשיכון
באמצאות פרקליטות כחוו ירושלים
עו"ד פניה סין-שלום
רת' מוח"ל 7, מעלות דפנה, ירושלים
טל': 02-5419555 פקס: 02-5419582

המשיב

חוות דעת מומחה

בנוגע לקריטריונים הקבועים ב"נווה השתפות בתשלום שכ"ד"
של משרד הבינוי והשיכון

1. מבוא

אנו החתוםים מטה ותৎ侃שו על ידי משרד הבינוי והשיכון (להלן "משב"ש") לחוות דעתנו
זונקצ'ריאת בנוגע לקריטריונייס הקבועים ב"נווה השתפות בשכ"ד" של משב"ש במסגרת עתירות
מנהליות שהוגשו נגד משב"ש.

שם כונחותה אי: רות רפי דורסט ת"ז
מען ומקום עבודה: החשמוןאים 100 תל אביב ת"ד 20427

פרטי השכלה:

1998-2004 תואר שני בכלכלה באוניברסיטת NYU

- Master of Arts התמחות בכלכלה.

- עבודת מスター - השוואת ביןלאומית בין מדיניות המשתמשות בעיד האינפלציה כמדיניות כלכלנית

1997-1998 תואר שני באוניברסיטת Bridgeport

- קבלת תואר שני ב Management Engineering

1994-1991 תואר ראשון בכלכלה וחשבונאות אונ' עברית ירושלים

- בעל תואר ראשון בכלכלה וחשבונאות

- רוי'ח מוסמך

פרטי ניסיון:

2007 – כיים שותף במשרד רואי חשבון המעסיק עשרה רואי חשבון וככלנים.

2004 – 2007 סמנכ"ל כספים בחברה הלאומית לדריכים בע"מ

2001 – 2003 חשב מע"צ.

1997 – 2001 סגן נציג האוצר בני-יורק.

1995-1997 עוזר החשב הכללי באוצר.

1992-1995 ייחิดת הביקורת בחשב הכללי.

שם מומחה ב': ד"ר אריאל לוי
מען ומקום עבודה: טכניון, הפקולטה להנדסה ותעשייה וניהול, שטח כלכלה ומימון.

פרטי השכלה וניסיון: הנני חבר סגל בפקולטה לtecnia, וניהול בטכניון, בשטח כלכלה ומימון, משנת 2009. נושא התמחותי ומחקרים האקדמיים כוללים היבטים של נזילות, תמיוחר, ויעילות שווקים, בפרט בתחום של מוצרים מובנים. בעל דוקטורט בכלכלה ותואר שני בכלכלה מאוניברסיטת UCLA (2009) ; תואר שני בכלכלה מהאוניברסיטה העברית (2004 בהצטיינות) ; ותואר ראשון בכלכלה ופילוסופיה מהאוניברסיטה העברית (2002 בהצטיינות).

2. רקע

נוהל השתפות בתשלום שכר דירה של משרד הבינוי והשיכון בתוקף מtarיך 29.01.2012
מגדיר בפרק 8 (אכלוס) ובסעיף 2.15 את היישובים אשר תושביהם זכאים להשתפות בשכ"ד:
* ישבים שהינם ערים.

* ישבים שאינם ערים אך מספר התושבים בהם גדול מ-1,000 וועל פי מפקד אוכלוסין
האחרון היו ביישוב לפחות 5% משקי בית שכרו דירה מבעל בית פרטי ובתנאי שהם
מוניים לפחות 30 משקי בית.

যואים מכל הגדרה זו, הינם:

* זכאי סיוע בשכר דירה המתקיים מ专家组 אי כושר השתפות בשיעור 75%
ומעליה של המוסד לביטוח הלאומי בשיעור צמיחה/זמנית. אוכלוסייה זו יכולה
לממש סיוע בכל היישובים בארץ.

* זכאי סיוע בשכר דירה אשר מימושו סיוע באחד מהיישובים שנגרכו מרשימות
ישובי שכר דירה החל מחודש 1.1.2011 (כולל) ואילך, יכול להמשיך ולממש סיוע
בשכר דירה באותו יישוב שנגרכו מרשימה ישובי שכר דירה.

העותות טוענות כי אין מקום למוגבלות אשר מופיעה בנוהל בנוגע למקום מימוש הזכאות
לסיעוע בשכר דירה וכי יש לאפשר את מימוש הזכאות בכל הארץ.

מנגד, טוען משביש כי הקriterיוונים שנקבעו נועד לוודא שקיים שוק שכירות פעיל במקום
הمبرוקש ובכך להבטיח כי: כספי הסיוע יטיבו עם השוכרים ולא עם המשכירים, מkorות
הסיוע יኖצלו בצורה אפקטיבית, לא תיווצר השפעה עקיפה על מחירי השכירות.

3. פלילי

3.1. כוונתו של המシיב בקביעת מוגבלות למקום הסיוע הינה להשגת שלוש מטרות: א. לוודא כי
הסיוע בשכ"ד אכן משפר את מצבם של הנזקקים לו, ואני עובר לידי המשכירים בצהורה
ישראל או עקיפה. ב. לוודא שמתבצעת הקazaה עיליה של תקציב הסיוע בין הזכאים
השונים, כדי להשיג מקסימום סיוע בהינתן התקציב המוגבל. ג. להימנע מיקור מחירי
השכירות עבור כלל האוכלוסייה ביחס לתוצאות מדיניות הסיוע לזכאים.

3.2. המシיב קובע סיגים המסייעים לאפיין בצהורה מתבלט על הדעת ישובים בהם מימוש
הזכאות עלול להחטיא את שלוש המטרות שהוגדרו לעיל. סיגים אלו מאפיינים שני
מצבים בהם קיים שוק שכירות חריג: מצב בו כלל לא קיים שוק ממשי לשכירות; מצב

בו קיים שוק ממשי אך הוא קטן בצורה קיצונית. שני המוצבים הללו שונים מהמקורה הכללי בו קיים שוק ממשי, פעיל, ותחרותי לדירות שכירות.

3.3. כאשר כלל לא קיים שוק ממשי לשכירות, ניתנת השפעת הסובסידיה על "השוק" הינו חסר משמעות, כיון שלא קיים שוק. במקרים כאלו, המקה בין השוכר והמשכיר הינו בעל אופי של עסקה בודדת ומושך ומתן פרטיא בין שני הצדדים, כאשר כוורת המיקוח של כל צד במשא ומתן הוא שיקבע את המחיר הסופי. במקרה זה, הידע אודות קיומה של סובסידיה עשוי להיות מנוצל לרעה, על ידי המשכיר להעלאת מחירים.

3.4. בשוק ממשי אך קטן, משקלו של השוכר הבודד הנו משמעותי מונע סך הביקושים. מתו סובסידיה עשוי לגרום להגדלת הביקוש המכרפי בשוק (תגובה של עكومת הביקוש) וכתוואה מכך לעליית מחירים. בפועל נוצרים בשוק שני מחרירים, מחיה אחד למשכיר ומחריר אחר לשוכר, כאשר ההפרש ביניהם הוא במלוא גובה הסובסידיה או בחלוקת.

3.5. רק בשוק ממשי ומשמעותי גודול הידע אודות הסיעו (במידה והוא קיים) ומשקלו היחסי של השוכר הבודד בצד הביקוש אינם עשויים להשפיע, בין היתר בשל התחרותיות במחירים.

3.6. לפיכך, במקרים בהם לא קיים שוק שכירות ממשי, או שקיים שוק ממשי אך הוא קטן, הסובסידיה עלולה בחלקה או רובה לעבורו ליד המשכיר, וmdiיניות משרד השיכון תחטיא את שלושת יעדיה: בפועל השוכר לא יצא נשכר ממלוא המענק, זכאים אחרים לא ייהנו מסיעו, והשוק המקומי עלול לשלם בעליות מחירים.

4. פרטי חוות הדעת

4.1. בעשור האחרון התבכוו מספר מחקרים כלכליים במדינות שונות בעולם שעסקו בהשפעת מדיניות מענקם הסובסידיה לשכירות על מחירי השכירות. הממצאים המדוחים אינם אחידים. קבוצת מחקרים אחת מצאה כי קיימת השפעה חזקה של מדיניות הסיעו על מחירי השכירות,بينיהם: מחקר של הבנק המרכזי בפינלנד (2011)¹, שני מחקרים על השוק בצרפת (2004, 2004)², ומחקר נוסף על השוק באנגליה (2006)³. לעומת זאת, קבוצת מחקרים אחרת לא מצאה השפעה גדולה של מדיניות הסיעו על מחירי השכירות, ביןיהם: מחקר של הביטוח הלאומי באנגליה (2000)⁴, וניסוי פדראלי בארה"ב בשנות ה-90⁵. אולם, חשוב להזכיר שתי הסתייגויות: ראשית, המחקרים הנ"ל **אין** עוסקים

¹ Matti Viren, "Does Housing Allowance Feed Through into Rental Prices", Bank of Finland Research Discussion Papers, 11, 2011.

² Anne Laferriere and David Le Blanc, "How Does Housing Allowance Affect Rents? An Empirical Analysis of the French Case", Journal of Housing Economics, 2004; Gabrielle Fack, "Are Housing Benefit an Effective Way to Redistribute Income? Evidence from a Natural Experiment in France", Labor Economics, 2006;

³ Stephen Gibbons & Allan Manning, "The Incidence of UK Housing Benefit: Evidence from the 1990 Reform", Journal of Public Economics, 2006.

⁴ Peter Kemp, "The Role and Design of Income-Related Housing Allowances", International Social Security Review, 2000.

⁵ Harvey S. Rosen, "Housing Behavior and the Experimental Housing-Allowance Program: What Have We Learned?", NBER Working Paper, 1985.

במקרה הנדון המתייחס ליישובים קטנים בלבד בהם השוק לשכירות מוגבל. הם עוסקים בהשפעות על מחירי השכירות ברמה הלאומית, ומطبع הדברים נכללו בהם בעיקר ערים ויישובים גדולים. שנית, כל החוקרים מדגימים שקשה להקיש מהמצאים במדינה אחת למדינה אחרת או מדיניות סיווע אחת לאחרת, בשל ההטרוגניות הגדולה בין הממערכות השונות. מכל מקום, הספרות הנילן כן מדגישה את העובדה כי פוטנציאל ההשפעה של מענק הייעוד על מחירי השכירות הננו יותר מהשערה תיאורטיבית, והוא מתמך במנצאים אמפיריים.

2.4.2. לאור הממצאים הנילן יש היגיון רב בכך שמדובר משב"ש לאפיין מקרים בהם קיימת סכנת יתר וסיבות גובהה לכשלים במדיניות הייעוד ולהשפעות בלתי רצויות על שוק השכירות.

2.4.3. הספרות הנילן מדגישה שלושה כשלים אפשריים היכולים להיווצר כתוצאה מדיניות הייעוד בסובסידיה לשכירות. הכשל האפשרי הראשון הוא שכספי הייעוד כלל לא ימלאו את יעודם, והשוכר לא יקטין את ההוצאה הכלולת מכיסו לדירור למורות מותן הייעוד. בשל זה יתמשש אם מדיניות הייעוד תגרום לייקור השכירות במלוא ערך הסובסידיה. במקרה זה, השוכר יוציא לפועל את אותה ההוצאה מכיסו, בין אם קיימות סובסידיה ובין אם לאו.

2.4.4. הכשל האפשרי השני נוגע לניצול ייעיל של משאבי הייעוד. תקציב הייעוד הננו סופי ואיינו בלתי מוגבל. לפי נתוני משב"ש, בשנת 2012 עמד תקציב הייעוד על כ- 1.3 מיליארד ש"ח ושיעור הניצול של התקציב היה 100.3%. הווה אומר, קיימים ניצול התקציב מלא. لكن, כל תשלום שאינו משמש לצורך ישירה לשיזוע בצריכת שירות דירור הננו הפסד נקי לעדי התקציב, כיוון שהוא היה להשתמש באותו תשלום לשיזוע לצאים אחרים. לפיכך, אם מטרת המדיניות להשיא את רוחותם של קבוצת הזוכים לשירותי דירור, רצוי לאפיין מקרים בהם קיימים חשש סביר ששיעור הניצול של הסובסידיה אינו מלא, ולהעדי מקרים בהם השכירות לשיעור ניצול מלא הינה גבוהה. במילים אחרות, הצורך לייצר סדרי עדיפויות בין הזוכים אינו וולונטרי אלא מובנה בתוך המערכת זונבע מוגבלת התקציב שאינה מאפשרת לספק סיוע לכל הזוכים.

2.4.5. הכשל השלישי נוגע לעליות עקיפות לחברה כתוצאה מדיניות הייעוד. מדיניות הייעוד עלולה לייקר את מחירי השכירות עbor כלל האוכלוסייה ביישוב, ובכך לייצר עלויות עקיפות המיקרות את עלותה של תכנית הייעוד מבחינה חברתית.

2.4.6. אנו סבורים כי הקriterיונים המפורטים לעיל ע"י משב"ש (ראה סעיף 2) מסייעים לאפיין בצורה סבירה ומתקבלת על הדעת שני מקרי קיצון בהן קיימים חשש שלשות הנסיבות הנילן, או חלקם, עשויים להתקיים ביחס העומד לבחן. במקרה הקיצון הראשון הוא מצב בו לא קיים שוק ממשי ופועל לדידות מושכחות; במקרה הקיצון השני הינו מצב בו אומנם קיים שוק ממשי אך הוא קטן ביותר.

4.7. הקriterיוונים המפורטים לעיל על ידי משרד השיכון (ראה סעיף 2) מותארים יישובים בהם יש פחות מ- 1,000 תושבים, או פחות מ- 5% מנשקי הבית שוכרים דירה, או שקיימים פחות מ- 30 משקי בית השוכרים דירה. ללא ספק אלו קriterיוונים המאפיינים יישובים עם מספר קטן ביותר שלדירות מושכחות. יתרה מזאת, המספרים הניל מתייחסים לדירות המושכחות בפועל, לא לדירות הזמיןות להשכרה בזמן נתון (קרי: שוק השכירות). מספר הדירות הזמיןות להשכרה ביישובים כאלו בודאי קטן בהרבה מהמספרים הניל וככל הנראה כולל דירות בלבד בלבד. כמו כן, סביר שבכל זמן נתון מספר העסקאות של שכירת דירות גם הוא מועט ביותר ביישובים כאלו. במקרים אלו, לא ניתן להתייחס ליישוב כזה המקדים "שוק" לשכירות, ובודאי שלא שוק פעיל או תחרותני. קriterיוונים אלו מהווים אינדיקציה סבירה לכך שאחד מקרי הקיזון מותקיים: או שלא קיים שוק ממשי לשכירות כלל; או שקיימים שוק ממשי אך הוא קטן ביותר. כמובן, ייתכן מקרים יוצאים מן הכלל, אך כהוראה כללית המנחה לאפין מקרים מנוגנים היא בהחלט מתקבלת על הדעת. להלן נתיחס לכל אחד מקרי המקרים בנפרד, ונפרט כיצד הםאפשרים את קיומם של שלושת הנסיבות שפרטנו לעיל.

4.8. ראשית נתיחס למקרה בו ככל לא קיים שוק ממשי. במקרה זה המקה בין השוכר והמשכיר נושא אופי של עסקה בודדת ומשא ומתן פרטני בין הצדדים בהיעדר שוק. במקרה כזו המחיר הסופי יקבע לפי כוח המיקוח של כל צד. אם כוח המיקוח של המשכיר גבוה, הוא יוכל לנצל את מעמדו להעלאת מחיר השכירות עד כדי העלות המרבית שהשוכר יהיה מוכן לשולם מכיסו בפועל, כולל בנייה הסובסידיה. במקרים כאלה, השוכר עלול לנצל את כוחו ולהנות ממלא שיעור הסובסידיה, או מחלוקת, והשוכר לא יצא נ吃亏.

4.9. כמובן שכשור המיקוח של המשכירמושפע מהמידע שיש לו על אפשרויות התשלומים ואמצעי התשלומים העומדים לרשות השוכר. ביישובים כה קטנים מצוי מאד כי השכירות מתרבצות דרך בני משפחה, כפי שמדובר מהתגמות המבואות ע"י העותרות ומנתנות סטטיסטיים שהוצגו לפניינו על ידי משביש. כמו כן, ביישובים קטנים המוניים משפחות בודדות (פחות מ- 1,000 איש) המידע אודות התנאים הסוציאליים של כל משפחה עשוי להיות גלוי לשאר בני היישוב, או שנייתן לבקרו בנסיבות מיוחדות. כאמור, סביר מאוד כי המידע בוגר לעצם הסבוזד כמו גם גובה הסבוזד יימצא בידי שני הצדדים, השוכר והמשכיר. לכן, לא ניתן להתעלם מהסיפור הסביר כי הסובסידיה תילוך בחשבון בתהליך המומי ותוביל למחיר גבוה יותר. כך שבעול, חלק מהסובסידיה, אם לא כולה, יועבר לידי המשכיר.

4.10. שנית, נתיחס למקרה בו קיים היישוב שוק ממשי לדירות מושכחות אלא שהשוק קטן ביותר. במקרה זה, משקלו היחסי של השוכר הבודד מתוק סך הביקוש המצרי בישוב הוא גבוה, בגלל היקפו הזעום של השוק. כתוצאה לכך השפעתו של השוכר הבודד על שיווי המשקל בשוק המקומי עלולה להיות גבוהה. הגדרת הביקושים ו/או

הגדלת כוח הכספי של השוכר על ידי סובסידיה הינה שינוי ממשמעותי באחזים מתוך סך הביקוש המצרי בשוק קטן ועלולה להוביל לעליית מחירים. לעומת זאת, בשוק קטן מעצם הגדרתו ככזה, התערבותה המדינית, כמו התערבותו של כל גורם אחר, מהווה התערבות ממשמעותית.

4.11. מכובן שכל קритריון כללי מעכםطبعו הננו גורף וייהיו לו יוצאים מן הכלל. לדוגמה: יתכן שבישובים מסוימים היצע הדיירות גדול ורך כמוות הביקושים קטנה, ולכן לבעל הסובסידיה תהיה השפעה קטנה; יתכן ששוק השכירות המקומי איננו מוגבל לגבולות היישוב המונייציפאלי, אלא ישנה תחלופה במגוריו השכירות בין היישובים הסמוכים; יתכן ישוב שבו המידע לגבי מעמדו הסוציאלי של השוכר אכן נשאר פרטני; וכו'. אין תחליף לבדיקה פרטנית בכל מקרה ומקרה על מנת לקבוע בודדות אילו תנאי שוק מתקינים באזורה בפועל. אולם, בדיקה כזו דורשת משאבים רבים ואינה ישימה ככלי לניהול מדיניות ציבורית. לפיכך אין מנוס מקבעת קритריונים כלליים וגורפים. בהינתן אילוץ זה, הקритריונים המנוטים ע"י משביש בח初恋 סבירים בניסיונים לאפיין תנאים בעיתתיים וקיוניים בהם השכירות לכשלים אכן גבוהה.

4.12. בשוקים גדולים ותחרותיים מצב העניינים הניל לא מתקיים. ראשית, שקיותה ותכיפות העסקאות בדיירות דומות באזור מעניקות מידע זמין אודות מחיר השכירות המקבול. שנית, אין לשכיר כוח מיקוח מעבר למחיר השוק, כיוון שהשוכר תמיד יכול לשכור דירה זמינה אחרת באזורה.

4.13. כפועל יוצא של האמור לעיל אנו מעריכים כי הקритריונים שנקבעו ע"י משביש סבירים, ממלאים את יעודם באפיקו מabit שוק בעיתתיים, ומסיעים להימנע משלשות הכספיים שעולמים להיווצר על ידי מדיניות הסבוסוד: א. מעבר הסובסידיה לידי המשכירים בצורה ישירה או עקיפה. ב. הקצתה בתמי עילה של מקורות הסיווע. ג. ייקור מחירי השכירות עבור כלל האוכלוסייה ביישוב.

10.01.2013

ר"ח דורסט

הנתקן
דר אריאל לוי