

האגודה לזכויות האזרח בישראל • האגודה לצדק
חלוקתי • במקום – מתכננים למען זכויות תכנון •
הקליניקה האורבאנית, האוניברסיטה העברית • איתן
מעכי • המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי • סיכוי –
לשוויון אזרחי • שתיל •

<http://israelaffordablehousing.blogspot.com>



2 ביוני 2014

לכבוד
מר יואל בריס
היועץ המשפטי
משרד האוצר

שלום רב,

הנדון: תזכיר חוק מס ערך מוסף (הטבה במס בעסקה לרכישת דירת מגורים מוטבת)

1. הריני לפנות אליך בשם ארגוני הקואליציה לדיור בר השגה בעניין תזכיר החוק שבנדון.
2. אנו מתנגדים לתזכיר החוק בנוסחו הנוכחי, לאור ההפליה שקיימת בו על בסיס שירות צבאי או שירות לאומי. אולם גם אם הפליה זו תבוטל, אנו סבורים כי יש לשקול את המהלך כולו ביחס לחלופות אחרות לאור העיקרון של צדק חלוקתי בחלוקת משאבי המדינה.

הבחנה על בסיס שירות בצבא או שירות לאומי בנסיבות העניין – הפליה פסולה

3. התזכיר מציע להבחין בין "רוכש זכאי" לבין "רוכש מוטב", כאשר ההבחנה מבוססת על השירות בצבא או בשירות הלאומי/אזרחי. רוכש מוטב, שעומד בדרשות השירות, יהיה זכאי למע"מ בשיעור 0% על דירות חדשות מקבלן הנמכרות בשיעור של עד 1,600,000 ₪, בעוד שמי שלא עומד בדרשות השירות יהיה זכאי להטבת המע"מ רק על דירות הנמכרות בשיעור של עד 600,000 ₪. משמעות הדבר היא שעל דירות ששיעורן מעל 600,000 ₪ ועד ל-1,600,000 ₪, מהווה השירות הצבאי או השירות הלאומי תנאי סף לקבלת ההטבה.
4. הבחנה זו מהווה הפליה פסולה הפוגעת בזכות לשוויון באופן בלתי מידתי.
5. מהשיח התקשורתי וההצהרות של יוזמי החוק בכלי התקשורת עולה כי נשכחו כמה מושכלות יסוד של השיטה הדמוקרטית. מן ההתבטאויות החמורות עולה, כי ישנם אזרחים טובים יותר וטובים פחות, וכי ממשלה רשאית לתגמל את האזרחים הטובים בעיניה על חשבון כלל האזרחים. נשוב ונדגיש כי משאבי המדינה, לרבות אוצר המדינה, לא שייכים לממשלה זו או אחרת או לפוליטיקאי זה או אחר. הם אינם תופינים שיש לחלק למי שהממשלה רוצה ביקרו או לקהל הבוחרים של מפלגה כזו או אחרת. אוצר המדינה שייך לאזרחי המדינה, והשלטון, כל שלטון, מחזיק בו בנאמנות עבור כלל האזרחים, אלו שהצביעו עבורו ואלו שלא.
6. מכוח חובת הנאמנות, על השלטון לפעול בשוויון בחלוקת משאבי המדינה (בג"ץ 262/62 פרץ נ' המועצה המקומית כפר-שמריהו, פ"ד טו 2101, 2115 (1962); בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258, 274 (2000)). חובה זו מחייבת כי חלוקת אוצר המדינה תתבסס

על פרמטרים ענייניים ושוויוניים, שאינם מבחינים בין אדם לאדם על בסיס שיקולים פוליטיים, לא ענייניים או שרירותיים. החובה לנהוג בשוויון נובעת גם מטעמים חוקתיים. הזכות לשוויון הוכרה בפסיקת בית המשפט העליון כזכות חוקתית מחייבת ככל שהיא קשורה בקשר הדוק לכבוד האדם (בג"ץ 6427/02 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' הכנסת, פ"ד סא(1) 619 (2006); בג"ץ 7052/03 עדאלה נ' שר הפנים, פ"ד סא(2) 202 (2006)).

7. בתזכיר החוק אין הסבר מדוע השירות הצבאי הינו פרמטר ענייני להטבה, שגם על-פי תזכיר החוק מיועדת להתמודד עם מצוקת הדיור, האמרת המחירים והצורך לתת פתרון לטווח קצר למי שרוצה לרכוש את דירתו הראשונה. בתזכיר החוק אין ולו נתון אחד המצביע על כך שמצוקת הדיור של המשרתים היא גבוהה יותר ממצוקת הדיור של הלא משרתים, באופן היוצר שוני רלוונטי להטבת המע"מ.

8. אכן, יש ממש בטענה, כי השירות הצבאי יוצר פער כלכלי מסוים בין המשרת לבין הלא משרת, שיכול לפתוח פער מסוים על המשרת ברכישת השכלה, וצבירת הכנסה ורכוש, וכי ראוי לתגמל את המשרתים על שנות השירות. אולם מדובר בפער בנקודת הפתיחה ולא בפער פרמננטי. לצורך כך הכנסת חוקקה את חוק קליטת חיילים משוחררים, התשנ"ד-1994, שקובע כי לכל חייל משוחרר יינתן מענק שחרור בתוך חודש מיום השחרור ויופקד עבורו סכום נוסף כפיקדון, המיועד לצרכים ייעודיים כמו לימודים גבוהים, או פתיחת עסק. תקופת הניצול של הפיקדון הינה 5 שנים מיום השחרור.

9. מכאן שגם חוק חיילים משוחררים מבטא את התפיסה כי סגירת הפער היא ראויה ככל שהיא מתבטאת בהטבה הסמוכה לשחרור, בתוך 5 שנים מיום השחרור.

10. אנו מודעים לכך שבעניין **בשורה** פסק בג"ץ שניתן בנסיבות מסוימות להתחשב בשירות הצבאי לצורך הטבה בדיור (משכנתא מסובסדת) גם מעבר להטבות המנויות בחוק חיילים משוחררים. בג"ץ עמד על כך שישנה הנחה שהשירות הצבאי יוצר נחיתות כלכלית למשרת לעומת הלא משרת, אך שצריך לבחון את כל מקרה לגופו על בסיס נסיבותיו (בג"ץ 11956/05 **בשורה נ' שר הבינוי והשיכון** (מיום 13.12.06)).

11. המקרה דן בוודאי שאינו מסוג המקרים המצדיקים הבחנה בין מי ששרת למי שלא שירת. בתזכיר החוק אין כל תשתית עובדתית לכך שהבחנה מושא הצעת החוק נועדה לגשר על פער שנוצר בשירות ולא בכדי. מדובר בהטבה שניתנת שנים רבות לאחר השירות. לגבי זוגות ורווקים בלי ילדים, החוק במפורש מגדיר את מועד ההטבה לכ-15 שנה לאחר השירות הצבאי, לאחר גיל 35. לגבי זוגות עם ילד, מטבע הדברים, מדובר בזוגות בסוף שנות העשרים לכל המוקדם, שנים לאחר השירות. יש לזכור כי בקרב האוכלוסייה היהודית, עד גיל 29 65% מהגברים ו-46% מהנשים הם רווקים ורווקות. גיל הנישואין עולה בהדרגה. גיל הנישואין הממוצע בישראל לגברים בשנת 2011 עמד על 27.7 (28.1 בקרב האוכלוסייה היהודית). בהתאמה – הגיל בו נולד לבני זוג ילדם הראשון עולה בהדרגה.

12. מכאן, שאין כל תשתית עובדתית לכך, שהפער שעלול להיווצר בגיל 21-18 עודו רלוונטי להטבת מע"מ ברכישת דירה ראשונה, שניתנת שנים רבות לאחר מכן, באופן המצדיק הבחנה בין מי

שמשרת למי שלא. בקבוצת הגיל הרלוונטית להטבה, לא רק שלא ניתן להראות פער לרעת המשרתים, אלא יש בסיס איתן להניח, כי המשרתים נמצאים במצב כלכלי טוב יותר מהלא משרתים, כלומר – לא רק שהפער נסגר אלא גם נוצר פער לטובת המשרתים, וזאת לאור החשיבות והיוקרה המתלווה לשירות הצבאי בשוק העבודה, ההתמקצעות המתאפשרת לעיתים בצבא במקצועות מבוקשים, העובדה כי ישנם מעסיקים המחפשים אצל מועמדים רקע צבאי או ביטחוני או נותנים לרקע זה יתרון בקבלה לעבודה, הרשת החברתית התומכת שנוצרת בתקופת השירות והעובדה שאי השירות נפוץ דווקא בקרב קבוצות מיעוט חלשות מבחינה פוליטית וכלכלית ובקרב מי שמלכתחילה מגיע מרקע של מצוקה כלכלית.

13. הדבר הזה בולט במיוחד כאשר האוכלוסיות העיקריות שייפגעו מהחוק – החרדים והערבים – הנן שתי קבוצות באוכלוסייה שסובלות ממצוקת דיור מוחשית, והן קבוצות שמאופיינות בהכנסה נמוכה, הפליה בשוק העבודה והדיור, והדרה ממוקדי השפעה. קשה לטעון ברצינות, שהחרדים והערבים שלא שירתו בצבא נמצאים במצב כלכלי משופר לעומת הרוב הדומיננטי שמשרת, בגלל שלא שירתו.

14. כך או כך, גם אם הייתה תשתית עובדתית שמצביעה על פער כלכלי כלשהו בגיל הרלוונטי להטבת המע"מ, הרי שבג"ץ קבע בעניין **בשארה**, כי הקריטריון של השירות הצבאי אינו יכול להוות תנאי סף לקבלת משכנתא מסובסדת אלא רק תנאי שנותן סבסוד עמוק יותר, ובפער מידתי ולא משמעותי ממי שלא משרת. בענייננו מדובר בתנאי סף. ההצעה לאפשר גם למי שלא משרת לקבל את ההטבה על דירות זולות יותר (אפילו אם טווח המחירים שלהן יועלה) אינה משנה את העובדה, כי עבור חלק מהדירות עדיין השירות מהווה תנאי סף, בניגוד להלכת בשארה.

הבחנה פסולה בין משרתים למשרתים

15. בנוסף להפליה של מי שאינו משרת, תזכיר החוק יוצר הבחנה פסולה בין משרתים למשרתים בקבלת ההטבה ובגובה ההטבה וזאת על בסיס היכולת הכלכלית שלהם. מי שאין לו אמצעים לרכוש דירה ראשונה מקבלן מופלה לעומת מי ששרת והוא בעל אמצעים. בנוסף, ההטבה הולכת וגדלה ככל שיש לך אמצעים גבוהים יותר לרכוש דירה יקרה יותר או במיקום טוב יותר. מכאן שהחוק מפלה לא רק את מי שלא שירת אלא גם חלק מהמשרתים על בסיס מצבם הכלכלי.

פגיעה בזכות החוקתית לשוויון

16. ההפליה בין מי ששרת לבין מי שלא שירת עולה כאן לכדי פגיעה חוקתית בזכות לשוויון, ולכן גם עיגונה בחקיקה ראשית אינה מחסנת אותה. הפגיעה החוקתית היא משני טעמים.

17. ראשית, מדובר בהפליה שמסמנת ומענישה כלכלית קבוצות מיעוט, שאינן נטמעות במוסדות של הרוב. הכוונה כמובן היא בעיקר לחרדים, כמיעוט דתי, ולערבים, כמיעוט לאומי. קבוצות אלו היו ועודן פטורות משירות בצבא ואשר שיעור השתתפותן בשירות הלאומי נמוך ביותר. האפקט של החוק על קבוצות אלו הוא אפקט מפלה מובהק ולכן מדובר בהפליה תוצאתית ברורה, שהיא הפליה מחמת השתייכות קבוצתית ועל בסיס עילות פסולות: לאום ודת. החוק מסמן עבור קבוצות אלו שהן אינן שוות זכויות (על הפליה תוצאתית ר' עע"ם 343/09 **הבית הפתוח**

בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים (מיום 14.9.10), בפיסקה 45; בג"ץ 11163/03 ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל (מיום 27.2.06), בפיסקה 18).

18. יש לציין, כי ההפליה כאן לא ניכרת רק באפקט המפלה שהחוק יוצר. יש כאן כוונה גלויה להפלות את אותן קבוצות, שניתן לה ביטוי פומבי. כך, למשל, שר האוצר מסר באירוע פומבי, בעניין הביקורת על ההפליה, כי הוא לא מתנצל שהוא ציוני, באופן שמבהיר כי החוק נועד להטיב עם הקבוצות הציוניות באוכלוסייה, שהן הרוב, המיינסטרים, ולהדיר את החרדים והערבים (הדברים נאמרו בנאום בוועדה לעסקים קטנים ובינוניים של "כלכליסט" ביום 11.5.14 וצוטטו בכלי התקשורת).

19. הטעם השני הוא שהחוק מפלה לרעה ומעניש כלכלית אנשים על סמך בחירות, הנוגעות לאוטונומיה האישית שלהם. לגבי אי שירות בצבא, הרי שענישה כלכלית של אדם ששוחרר כדין מהצבא, תהא הסיבה לכך אשר תהא (סיבות רפואיות, סוציאליות, דתיות או מצפוניות), היא פגיעה קשה. נראה שגם מציעי תזכיר החוק הבינו כי הדבר מהווה פגיעה בלתי מידתית, ולכן הוסיפו כי ניתן יהיה לפטור אדם מדרישת השירות הצבאי "אם הוכח להנחת דעתו של הגורם המוסמך, כי בקשתו לשרת שירות צבאי נדחתה, ואף בקשתו לשרת שירות לאומי-אזרחי נדחתה, או שבקשתו לשרת שירות לאומי-אזרחי נדחתה, לפי העניין". כלומר, החוק מחייב את מי שחייב בשירות והצבא סירב לגייסו, או את מי שפטור מלכתחילה משירות, לבקש לשרת בשירות הלאומי/אזרחי ורק אם ביקש זאת ונדחה גם משם יוכל לקבל את ההטבה.

20. מכאן שתזכיר החוק מבקש לפגוע כלכלית במי שבחר שלא לקחת חלק בשירות לאומי, שהוא מוסד התנדבותי, הנתון לבחירתו האוטונומית של האדם. הפליה זו פוגעת בכבוד האדם, שכן היא מענישה אדם בכיסו על בחירה לגיטימית שהותרה לפתחו, היא מתעלמת לחלוטין מנסיבות החיים של אותו אדם, מהאילוצים שמלווים אותו, מהיכולת הכלכלית שלו להתנדב בשירות לאומי, אולי גם מהבחירה שלו לעשות שירות אלטרנטיבי למען החברה. לעניין זה יפים דבריו של השופט לוי בפרשת **התנועה לאיכות השלטון**: "קיימת זיקה ישירה בין עקרון האוטונומיה לבין מושג הכבוד. אדם, המגלה כי לבחירותיו לא ניתן משקל שווה לאלו של רעיו, הנוכח כי אין יסוד רציונלי לעובדה כי האחר, בניגוד אליו, זוכה לממש את העדפותיו, המרגיש כי אינו זוכה להכרה, ובפרט שעה שבחירותיו משרתות גם את עניינם של אחרים זולתו, והחש עצמו נפגע בגין בחירות שעשה בלא שיש טעם ממשי לדבר, הוא, ללא ספק, אדם שכבודו נפגע" (בג"ץ 6427/02 **התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת** (מיום 11.5.06), בפיסקה 5).

פגיעה לא מידתית בשוויון

21. מאחר שיש כאן הבחנה פסולה על בסיס שיקול לא ענייני ולא רלוונטי לחוק שמיועד לתת פתרון דיור לציבור שמעוניין לרכוש דירה ראשונה, נעשה ניסיון להצדיק את הפגיעה בתכליות חיצוניות לחוק, שאינן נוגעות למצוקת הדיור. בתזכיר הצעת החוק נכתב, כי "מתן הטבה מוגדלת לאוכלוסייה תורמת זו הוא חלק מהכרת התודה והגמול של המדינה כלפי אוכלוסייה שביצעה שירות לטובת הכלל תוך נשיאה בנטל אישי וכלכלי. מתן ההטבה כאמור הוא נדבך נוסף בעידוד אזרחי המדינה לביצוע שירות בצבא או במסגרת השירות הלאומי-אזרחי". מכאן

שהפגיעה בשוויון מוצדקת בתזכיר בכך שהיא נועדה להגשים שתי תכליות – הוקרת תודה למי ששירת ועידוד האזרחים לבצע שירות בצבא או בשירות הלאומי.

22. לעמדתנו תכליות אלו אינן ראויות כשהן נקשרות באופן מלאכותי לתכניות רווחה. מטרתה של תכנית רווחה היא לשפר את רווחתם של התושבים הזקוקים לכך, ולממש את זכויותיהם החברתיות-כלכליות. כדי לקדם תכלית זו יש צורך בקריטריונים אוניברסאליים, שנוגעים למצב כלכלי-חברתי.

23. בעבר ניסתה המדינה לטעון, כי מותר לה לקצץ קצבאות ילדים בצורה דיפרנציאלית, כך שמי שלא ישירת בשירות צבאי יקבל קצבאות ילדים נמוכות יותר. בין היתר נטען כי זה נועד לעודד את השירות בצבא. ההחלטה עוגנה במסגרת סעיף 7(4) לחוק תכנית החירום הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2002 ו-2003), התשס"ב-2002, ואשר לפיה תוקנה הוראת סעיף 68(א)(1) ו-2 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995. נגד חקיקה זו הוגשו עתירות (ביניהן בג"ץ 4953/02 כהן נ' ממשלת ישראל). בג"ץ הוציא צו על תנאי וצו ביניים ואף העביר את ההחלטה למותב מורחב של 13 שופטים. לאחר שהתקיים דיון בנושא, חזרה בה המדינה, ותיקנה את החוק באופן שמבטל את ההבחנה.

24. למרבה הצער, עשור לאחר אותו מקרה שוב חוזרת המדינה ומשתמשת בטעונית דומים בהקשר של הצעת החוק הנוכחית. הפעם מדובר בתכנית סיוע בדור, ונותר לתהות מה תהיה התחנה הבאה? האם ייקבע שניתן לתת קדימות בתור לטיפול רפואי למי ששרת בצבא כדי לעודד את השירות בצבא או בשירות הלאומי?

25. לאור האמור, התכלית של הוקרת המשרתים או עידוד הגיוס אינה יכולה להוות תכלית ראויה של תכנית המע"מ, שהיא תכנית רווחה בתחום הדור. תכליות אלו יכולות להיות לגיטימיות בפני עצמן בהקשרים אחרים, כמו למשל – במתן מענקי הסתגלות עם המעבר מהשירות לחיים האזרחיים.

26. מעבר לנדרש נוסף, כי גם אם התכליות של הוקרת המשרתים ועידוד השירות הן תכליות ראויות בעיני מציעי החוק גם בהקשר של תכניות רווחה, הרי שממילא התכנית כושלת במבחני המידתיות, ובמיוחד במבחן הקשר הסיבתי בין האמצעי לתכלית.

27. כך, המטרה של תגמול המשרתים והוקרה על הנטל האישי שנטלו על עצמם בעת השירות לא מוגשמת על ידי התכנית המוצעת, וזאת משום שההטבה אינה חלה באופן אחיד על כלל המשרתים, אלא תיטיב רק עם מיעוטם של המשרתים. היא לא תיטיב עם מי ששרת אך אין לו את ההון הראשוני לרכוש דירה וגר בשכירות; גם מי שיש לו הון ראשוני, לא בהכרח ירכוש את דירתו הראשונה מקבלן, שכן הרוב המכריע של העסקאות לרכישת דירה הן בשוק הדירות מיד שנייה; ישנם מי ששרתו אך אין להם ילדים; או שבעיר מגוריהם אין פרויקטים חדשים המציעים דירה מקבלן; וישנם כאלו שכבר רכשו דירה, ונאבקים עם החזרי משכנתא כבדים, ולא יוכלו לממש את ההטבה.

28. יתר על כן, ההטבה היא סלקטיבית, שכן היא תלויה במחיר הדירה. ככל שמדובר בדירה יקרה יותר, ההטבה גדולה יותר. כך, שגם מבין אלו ששירתו וינצלו את ההטבה, ההטבה תהיה שונה,

והתגמול אף יהיה גבוה יותר דווקא למי שיש לו יותר אמצעים ויכול להשיג הון ראשוני גדול יותר או לגור באזור מבוקש יותר. מכאן, שהמסר העובר הוא שהתגמול עבור הנטל האישי של המשרת "שווה" יותר ככל שאתה אמיד יותר. זהו מסר פוגעני בפני עצמו, שבוודאי אינו מגשים את התכלית של הוקרת המשרתים.

29. זאת ועוד, לא רק שחלק מהמשרתים לא ייחנה מההטבה, אלא שישנה הנחה רווחת שלפחות חלק מהטבת המס יגולם בהעלאת המחיר הבסיסי של הדירה, וזאת לאור העובדה כי הביקוש שתיצור ההטבה, לפחות בטווח הביניים, לא יוכל לקבל מענה בהיצע, שכן דירות חדשות אינן מוצר שניתן להגדיל את ההיצע שלו בטווח זמן קצר. אם ההערכה זו תתגשם, הרי שאותם אלו ששירתו ולא עומדים בקריטריונים, או שכבר רכשו דירה וירצו להחליפה לדירה חדשה, ימצאו עצמן נפגעים פעמיים: פעם אחת, כי הם אינם זכאים להטבה. ופעם שנייה – כי מחיר הבסיס של דירות מקבלן יעלה. לגבי אלו, לא רק שהחוק לא יקדם את עניינם ויוקיר את שירותם אלא ממש יפגע בהם.

30. גם התכלית של עידוד השירות הצבאי או השירות הלאומי אינה מוגשמת על ידי הצעת החוק. ראשית, הצעת החוק רלוונטית למי שהוא עשור ומעלה לאחר השחרור. אם היא תתקבל היא לא תוכל לעודד את אותם אנשים שלא שירתו להתגייס. מילא הייתה הצעת החוק צופה פני עתיד, ומתייחסת למי שהיום עומד בפני החלטה על גיוס לשירות לאומי, לפחות היה קשר לוגי בין התכלית לאמצעי, אלא שההצעה חלה באופן רטרואקטיבי ובעצם פוגעת כלכלית במי שכבר ממילא לא יכול להחזיר את הגלגל לאחור, ומשתמשת בו כאמצעי להכוונת התנהגותם של אחרים.

31. שנית, אם הרוב מצפה מהמיעוט להשתלב בחברה, ובמוסדות החברה, המעוצבים בצלמו ובדמותו של הרוב, ספק רב האם בריונות כלכלית מסוג זה יכולה להוות תמריץ חיובי להשתלבות כזו. בקרב קבוצות מיעוט מדובר בסוגיה חברתית בוערת הנוגעת בנימי הנפש ובמחלוקת פנימית עזה. כל מי שענינו בראשו מבין ששילוב כזה יהיה יכול להתקיים רק באווירה של קבלה של המיעוט כשווה זכויות ומתן תחושה של שותפות בניהול המדינה. הצעה זו עושה בדיוק ההיפך – היא מחזקת את הפלגנות, את הוקעת האחר והשונה ומדגישה דווקא את הזיקה בין הנאמנות לערכי הרוב לבין שוויון זכויות והזדמנויות בחברה. גישה זו, בלשון המעטה, לא תגשים את התכלית של עידוד ההתנדבות לשירות הלאומי/אזרחי.

32. לאור כל האמור, אנו סבורים כי אין מקום להבחנה בין רוכש זכאי לרוכש מוטב על בסיס שירות בצבא או בשירות הלאומי, הבחנה זו בלתי חוקית ויש לבטלה.

שיקולים של צדק חלוקתי

33. נושא נוסף המחייב לעמדתנו בחינה מעמיקה הוא סוגיית הצדק החלוקתי. בפרשת שיח חדש עמד בג"ץ על כך, שהערך של צדק חלוקתי מבטא חלוקה חברתית צודקת של משאבים. בית המשפט עמד על כך שהחובה לשקול שיקולים של צדק חלוקתי היא חלק בלתי נפרד משיקוליה של רשות מינהלית, אשר בסמכותה להחליט על הקצאת משאבים מוגבלים, לרבות בהקצאת קרקע לבניה. "על הרשות הקובעת את אופן חלוקת המשאבים שעליהם היא מופקדת, להביא

בחשבון את מכלול ההשלכות וההקשרים שיש להחלטתה ולתת להם משקל ראוי במסגרת סדר העדיפויות שבחרה בו" (בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25, 66 (2002)).

34. מבין החלופות לסיוע בדיוור, קביעת מע"מ בשיעור 0% עבור רוכשי דירה ראשונה מקבלן הוא צעד, שמעביר תקציב משמעותי לטובת קבוצות שהן באופן יחסי "חזקות", ולכן מסוגלות להעמיד הון ראשוני משמעותי, המהווה תנאי לרכישת דירה חדשה. כמו כן הוא מבחין בין אלו שמסוגלים לרכוש דירה יקרה יחסית מיד ראשונה מקבלן, ואינו מטיב עם מי שמסוגל לרכוש "רק" דירה זולה יותר מיד שניה, אף שגם דירות אלו אינן בהישג יד עבור רבים. ההטבה אף גדלה יותר ככל שהדירה יקרה יותר. לזאת יש להוסיף, כי ההטבה ניתנת בלי להתחשב ברקע הכלכלי של הזכאי, וזכאי לה גם מי שיש לו הכנסה גבוהה או הון רב, כל עוד זו דירתו הראשונה. המשמעות היא שגם רוכשים אמידים מאוד ייהנו מהסבסוד, למרות שאין הם סובלים ממצוקת דיוור.

35. אכן, במדיניות דיוור יש צורך בנקיטת צעדים מגוונים לקבוצות מגוונות, ואין פתרון אחד המתאים לכולם. דווקא בשל כך יש צורך בחשיבה לרוחב, הכוללת את כלל הקבוצות וצרכיהן, תוך גיבוש מדיניות כוללת וקביעת סדרי עדיפויות. בהיעדר מדיניות כזו, יש קושי לבחון את ההצעה בתוך הקונטקסט. למשל, ככל שתקציב זה בא על חשבון תקציב המיועד לסיוע בדיוור למשפחות בעלות הכנסה נמוכה, אנו רואים בכך קושי.

36. בתזכיר החוק נאמר כי עלות מימוש החוק הינה 2.2 מיליארד ₪ מדי שנה. התזכיר לא מציין על חשבון מה תינתן הטבת המע"מ ומאיזה תקציב הוא אמור להינתן? אם הדבר בא על חשבון אוכלוסיות מעוטות הכנסה מדובר בצעד שלוקה באי צדק חלוקתי. לשם השוואה, כל התקציב לסיוע בשכר דירה הוא פחות ממיליארד וחצי ₪. תקציבי הסיוע בשכר דירה קוצצו משנת 2003 בצורה דרמטית ולא חזרו לרמתם. אם הכוונה היא לממן את ביטול המע"מ מתקציבים המיועדים לדיוור ציבורי, סיוע בשכר דירה, או לפריפריה, הרי שהדבר מדגיש את הרגרסיביות של המהלך.

37. סוגיית הצדק החלוקתי מתחדדת כאשר מסתכלים על התמונה הרחבה של חלוקת תקציבי הדיוור. כמעט כל הפעולות שבהן משקיעה המדינה בחודשים האחרונים מיועדות לתמוך באוכלוסיות ממעמד בינוני עד בינוני גבוה, וכמעט ואין השקעה ציבורית באוכלוסיות מהמעמד הנמוך והבינוני-נמוך.

38. כך, למשל, משקיעה המדינה בקידום שוק שכירות ארוכת טווח, באמצעות מכרזי קרקע, ומוותרת על הכנסה מהקרקע, והדבר בהחלט ראוי. אך למרות ההשקעה הוחלט כי מחירי השכירות במכרזים אלו יהיו במחיר שוק או לכל היותר בהנחה של 20% ממחיר השכירות, שהם, כפי שמשותקף למשל מהמכרזים האחרונים, למעלה מ-3,200 ש"ח. כלומר – גם הדירות המוזלות מיועדות למשפחות עם הכנסה נטו של כ-10,000 ₪, כלומר – מיועדים לעשירון השישי ומעלה.

39. לעומת זאת, יוזמות שמטרתן לשפר את רווחת הדיור של קבוצות מעוטות הכנסה סובלות מתת השקעה. כך, למשל, הדיור הציבורי לא זכה לתוספת משמעותית של תקציב כבר שנים, רבות וכתוצאה מכך הדרדר מאגר הדירות לשפל, והוא עומד היום על כ-60,000 דירות בלבד. נוכח המחסור בדירות בדיור הציבורי, תנאי הזכאות הם קשיחים ומצומצמים ביותר, וגם מי שזכאי לדירה נאלץ לשכור במשך שנים רבות דירה בשוק הפרטי. בשל הקריטריונים המצומצמים לדיור ציבורי, משפחות רבות הזקוקות לסיוע כדי להבטיח נגישות לשוק הדיור כלל אינן זכאיות לדיור ציבורי אלא לסיוע כספי לתשלום שכר דירה.

40. לאחרונה נקבע כי מי שזכאי לדירה בדיור הציבורי אך טרם נמצאה לו דירה, זכאי, אם הוא גר באזור עדיפות לאומית ג' (מרכז הארץ), לסיוע של 3,000-2,500 ₪ בחודש, שאותו רואה המדינה כסיוע "ריאלי" המהווה תחליף לדירה (בפריפריה – 1,500 ₪ לחודש). עם זאת, מדובר במיעוט קטן של המקרים, ורובם המוחלט של זכאי הסיוע בשכר דירה מקבלים סכום הנופל מאלף ₪. כך, למשל, אם חד הורית עם 2 ילדים הזכאית להבטחת הכנסה תקבל סיוע כספי בשיעור של 580 ₪ בפריפריה ו-774 ₪ במרכז הארץ. זוג עם שני ילדים הזכאי להבטחת הכנסה ומתגורר בדירה שכורה במרכז (אזור עדיפות לאומית ג') זכאי ל-774 ₪ (ר' נוהל 08/04 של משרד הבינוי והשיכון).

41. סכומי הסיוע לא התעדכנו בהתאם לעלייה החדה במחירי השכירות במדינה, ואין זיקה עניינית בין סכומי הסיוע לבין המחירים הריאליים. לפי מדד המחירים לצרכן של הלמ"ס, בסוף שנת 2013 היה שכר הדירה הממוצע בארץ לדירת 3 חדרים 3,093 ₪. שכר הדירה הממוצע לדירה בת 3 חדרים בתל-אביב היה 4,851 ₪, בירושלים – 3,456, בגוש דן – 3,376, בשרון – 3,394 וגם בצפון ובדרום מחירי השכירות הממוצעים עברו את ה-2000 ₪ לחודש. וסכומים אלו מתייחסים רק לשכר הדירה עצמו ללא הוצאות דיור נלוות כמו ועד הבית, חשמל, גז, מים וארנונה.

42. גם מבקר המדינה עמד בדוח השנתי לשנת 2010 על הבעייתיות באי עדכון הסיוע בשכר הדירה: "משנת 2005 ועד שנת 2010 לא חל שינוי בגובה הסיוע שמעניק המשרד. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנים 2004-2010 חלה עלייה ניכרת בגובה שכר הדירה בשוק החופשי: בגובה דמי השכירות בממוצע ארצי חלה עלייה של כ-25%, ובאזור המרכז נרשמה באותה עת עלייה של יותר מ-30%. נוכח הפער שנוצר בין גובה הסיוע למחירי השכירות יש חשש שבפועל זכאים מוותרים על הסיוע, שכן אין ביכולתם לעמוד בהוצאה לשכירות" (מבקר המדינה, דוח שנתי 61, בעמ' 690).

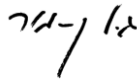
43. המבקר הוסיף כי "חשוב גם שהמשרד יבחן את גובה הסיוע בשכר דירה שהוא מעניק לזכאים אל מול השחיקה בערכו הריאלי, וזאת נוכח העלייה הניכרת במחירי השכירות בשוק החופשי. על המשרד להביא בחשבון שהשחיקה בשיעור השתתפות המדינה בשכר דירה לזכאים פוגעת באוכלוסייה חלשה, אוכלוסייה שמפאת משאביה הדלים אינה יכולה לשלם את ההפרש שבין שכר הדירה ובין הסיוע שניתן לה מהמדינה" (שם, בעמ' 691).

44. למרות שהמצב הבעייתי המתואר לעיל ידוע למקבלי ההחלטות, נהדפות דרישות חוזרות ונשנות לשפר את המצב של הדיור הציבורי ושל סכומי הסיוע בשכר הדירה למשפחות הנוקקות ביותר, וזאת בטענה של היעדר תקציבים. על רקע זה, הכוונה להשקיע מדי שנה סכומי עתק בהטבת

מע"מ לקבוצה קטנה יחסית, ומבוססת יחסית, כדי לסייע לה לרכוש דירה ראשונה מקבלן, מעוררת טענה חזקה של אי צדק חלוקתי בחלוקת אוצר המדינה.

לסיכום, אנו סבורים כי בנוסחו הנוכחי תזכיר החוק אינה חוקי בשל היותו מפלה, וכי הוא מחייב בחינה חוזרת גם מההיבט של צדק חלוקתי בחלוקת משאבי המדינה, ובחינה של ההשקעה מול חלופות אחרות.

בכבוד רב,



גיל גן-מור, עו"ד
האגודה לזכויות האזרח בישראל
בשם הקואליציה לדיור בר השגה

העתקים:

ח"כ יאיר לפיד, שר האוצר

מר יהודה וינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה

גב' אורית קורן, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה)

מר אבי ליכט, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי)

מר משה אשר, מנהל רשות המיסים