

23.5.2018

לכבוד
ח"כ רחל עזריה
יו"ר ועדת הרפורמות

הנדון: הצעת חוק 'הדייר הסרבן' - סוגיית הזקנים בהתחדשות עירונית

מרכז הגר מתכבד להגיש בזאת לועדה את עמדתו ביחס להצעות הממשלה שהועלו בדיון שנערך ביום 8.5.2018 ועסק בסוגיית אוכלוסיית הזקנים בתהליכי התחדשות עירונית.

1. **הגדרת 'זקן'**: הוועדה דנה בשאלה כיצד להגדיר אדם 'זקן' לצורך החלת הוראות החוק - מאיזה גיל והאם להתחשב בקריטריונים רפואיים ואחרים.

עמדת מרכז הגר: יש להגדיר אדם זקן לצורך החוק כמי שהגיע לגיל פרישה. הגדרה זו תואמת את ההגדרה החוקית של 'אזרח ותיק' וכן את סעיף 19 לחוק הרשות להתחדשות עירונית, שעוסק במימון הוצאות תחזוקה של הבית המשותף¹.

הרציונאל לכך הוא שמאפיינים מיוחדים של זקנים בהקשר להתחדשות עירונית רלוונטיים כבר מגיל זה. בין אלו ניתן למנות - חוסר רלוונטיות של הפרויקט בשל התארכות ההליכים, חשש מהגדלת הוצאות המחיה עם הגדלת הדירה וחשש ממעברי דירות.

נציין כי החלת זכויות רק על זיקנה אמצעית ומופלגת (75 ומעלה) תחטא לאוכלוסייה לא מבוטלת של אנשים שהגיעו לגיל פרישה, דווקא בתקופה קריטית של שינוי במעגל החיים. עוד נדגיש כי אנו מתנגדים להחלת קריטריונים נוספים מעבר לגיל הכרונולוגי, כגון מצב בריאותי וכדומה, שכן הדבר עלול ליצור סירבול, שתועלתו מוטלת בספק, והוא צפוי להערים קשיים טכניים של הוכחה.

✓ **המלצת מרכז הגר**: להגדיר אדם זקן לצורך החוק כמי שהגיע לגיל פרישה.

2. **המועד הקובע לקביעת הגיל**: הוועדה דנה בשאלה מהו המועד בו ייקבע אם אדם יוגדר כזקן?

עמדת מרכז הגר: רצוי לקבוע את המועד להגדרת זקן על פי החוק **ביום חתימת הסכם המכר**. כל מועד מאוחר מזה יהיה בעייתי, כיוון שהתמורה הסופית אמורה להיקבע בהסכם המכר.

¹ סעיף 1 לחוק האזרחים הותיקים, תש"ן-1989 מגדיר 'אזרח ותיק' כמי שהגיע לגיל פרישה. בהתאם לחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004, גיל הפרישה בישראל הוא 67 לגברים ו-62 לנשים.

3. חלופות תמורה: הוועדה דנה בשאלה כמה ואילו חלופות יהיה יזם מחויב להציע לבעל דירה זקן.

עמדת מרכז הגר לעניין מספר חלופות התמורה: יש להציע, מעבר לתמורה הסטנדרטית של דירה מוגדלת, לפחות שתי חלופות תמורה נוספות. שתי חלופות אלה יוצעו מתוך ארבעת החלופות שהוצעו על ידי הממשלה. עוד אנו סבורים כי על אחת מהחלופות להיות 'בתוך הפרויקט' (כלומר, כך שבעל הדירה יוכל להשאר בפרויקט החדש) ועל השנייה 'מחוץ לפרויקט' (כלומר, כך שיתאפשר לבעל הדירה להעתיק את מקום מגוריו).

הרחבת המנעד של חלופות התמורה המוצעות לבעל דירה זקן היא **לב השינוי** - יש לוודא שהיא תשפר את האפשרות של עיסקת ההתחדשות להתאים לצרכי בעל הדירה הזקן ובכך תגדיל את האטרקטיביות שלה עבורו ותקל על שלב גיבוש ההסכמות בפרויקט.

עמדת מרכז הגר לעניין טיבן של חלופות התמורה: אנו תומכים ב-4 חלופות התמורה שהוצעו ע"י הממשלה וסבורים כי חיוני להוסיף לחלופות אלו גם את חלופת הדיורית. להלן התייחסותנו לשינויי החקיקה הנדרשים על מנת לממש את החלופות, וכן עמדתנו המשפטית לעניין האפשרות לקבוע הוראות בדבר דיורית בתב"ע:

(א) רכישת דירה מחוץ לפרויקט: לעניות דעתנו, מדובר בחלופה בעלת חשיבות עליונה עבור בעלי דירות זקנים. יש לזכור כי למעלה מ-90% מהזקנים בישראל מתגוררים בדירתם הפרטית ולא במוסדות. כיום קיים פטור ייעודי לזקנים שמאפשר להם להנות מקבלת התמורה במזומן בתנאי שיעשה לפחות בחלקה שימוש לרכישת יחידה בדיור מוגן או בית אבות. עמדתנו היא שיש להרחיב חלופה זו, כך שבעל דירה קשיש יוכל לעשות שימוש במזומן גם לרכישת דירה פרטית. יש צורך לתקן את חוק מיסוי מקרקעין ולהרחיב את הפטור הקיים בסעיף 49כב.א(א) כך שיחול גם על רכישת כל דירה.

(ב) תמורה בכסף במקום הגדלה של הדירה: חלופה זו פטורה כבר היום ממס שבח.

(ג) שתי דירות קטנות במקום דירה גדולה: קבלת שתי דירות קטנות מצריכה תיקון של חוק מיסוי מקרקעין, כך שיורחב הפטור הקיים ממס שבח עבור הדירה השנייה ועד תקרת השווי (בדומה לפטור שקיים בפרויקטים לפי תמ"א 38 בפריפריה).

בהקשר זה נציין כי בועדה דובר על כך שהגודל המינימאלי לדירה כיום הוא 60 מ"ר, אולם יש לעמדתנו לשקול מתן תמורה של שתי דירות קטנות יותר, ואף דירות קטנות מאד (כ-40 מ"ר) שהן בעלות יתרונות רבים, בעיקר עבור משקי בית של יחיד או זוג, ואין כל מניעה חוקית או תכנונית לבנותן.

(ד) דיורית: בדיון נאמר ע"י נציגי הממשלה כי אין בכוונתם לכלול דיורית כחלופת תמורה, כיוון שהדבר דורש תיקון של חוק התכנון והבניה, ועלול לסרב את המהלך כולו.

אנו חולקים על עמדה זו, ונשענים בכך הן על עמדת מנהל התכנון כפי שהובאה לידיעתנו, והן על קיומן של תכניות אשר אושרו בעת האחרונה שבהן שולבו דיוריות.

כך למשל בתמ"ל 1016 – שכונת הרקפות בבאר שבע, אשר אושרה ע"י הותמל וקיבלה תוקף ב-12.1.2016. שולבו דיוריות כחלק מהתכנית. המונח 'דיורית' הוגדר בתכנית עצמה כך:

מונח	הגדרת מונח
דיורית	<p>חדר או מערכת חדרים שהיא חלק מיחידת דיור קיימת, שיכולים לשמש משק בית נפרד, ובלבד שיעמדו בתנאים הבאים:</p> <p>1. שטח הדיורית לא יפחת מ- 25 מ"ר ולא יעלה על 50 מ"ר</p> <p>2. הדיורית תתבסס על תשתית יחידת הדיור</p> <p>3. הדיורית אינה ניתנת לרישום ברשם המקרקעין בנפרד מיחידת הדיור. בעת רישום הגושים והחלקות אצל רשם המקרקעין תרשם על כך, הערה לפי תקנה 27 לתקנות המקרקעין (ניהול ורישום), תשע"ב - 2011</p>

תכנית נוספת בה שולבו דיוריות היא תמל 1027 שכונת חורשת נוח באופקים, אשר אושרה ע"י הותמל וקיבלה תוקף ב-28.12.2016. גם במקרה הזה המונח 'דיורית' הוגדר בתב"ע עצמה, הפעם כך:

מונח	הגדרת מונח
דיורית	<p>יחידת דיור צמודה ליחידת הדיור העקרית אשר אינה מהווה יחידה רישומית עצמאית. שטח ה'דיורית' יהיה בין 25-50 מ"ר ויגזר מתוך סך השטחים המותרים לבניה למגורים באותו תא השטח.</p>

מכאן, שמוסדות תכנון החלו בשנים האחרונות ליישם את סמכותם לשלב דיוריות בתכניות, תוך שהם מציעים הגדרה תכנונית למונח בתב"ע. מדובר במהלך שאינו חריג, וועדות תכנון מגדירות מושגים שונים מעולם התכנון בתכניות, גם אם אינם מוגדרים בחוק התכנון והבניה. לפיכך, אנו סבורים שאין צורך בתיקון של חוק התכנון והבניה על מנת לאפשר שילוב של דיורית.

לצד זאת, אנו תומכים באפשרות שמינהל התכנון יגבש בעתיד הנחיות מנחות, על מנת לקבוע קווים אחידים לשילוב של דיורית במיזמי התחדשות עירונית.

לסיכום נקודה זו, חשוב להדגיש שהאפשרות לשלב דיורית מקנה למשק בית גמישות של נכס המגורים לשלבים ואירועים שונים במעגל החיים - רווקות, גירושין, עזיבת הילדים את הבית וכו'. זהו גם פתרון אידיאלי עבור משקי בית זקנים, שמאפשר להם לייצר נכס מניב מחלק מדירתם, מבלי להעתיק את מקום מגוריהם.

4. **שיעור הזקנים בפרויקט:** הוועדה דנה באפשרות לפטור יזמים מהצעת חלופות במתחמים בהם שיעור

גבוה של זקנים.

עמדת מרכז הגר: הצעה זו סובלת משני קשיים בולטים.

- הקושי הראשון הוא טכני ונוגע בשאלה כיצד יקבע שיעור הזקנים במתחם? למרבה הצער, אין מאגר נתונים זמין על האוכלוסייה המתגוררת ברזולוציה של מתחם. האפשרות שיזם יבדוק את שיעור הזקנים כרוכה גם היא בעלויות לא מבוטלות ומהימנותה עלולה להיות מוטלת בספק.
- הקושי השני הוא מהותי - הדעת נותנת כי דווקא במתחמים בעלי שיעור גבוה של אוכלוסייה זקנה יהיה קושי רב יותר לגבש הסכמות, דבר שיצריך ממילא הצעת חלופות מגוונות ומציאת פתרונות יצירתיים מבחינה תכנונית וכלכלית.

יתרה מכך, החשש הכלכלי מתעמעם אם מקבלים את ההצעה לחייב יזם להציע רק שתיים מתוך ארבע חלופות. גמישות זו תאפשר ליזם לבחור בחלופות שמתאימות למאפיינים של הפרויקטים הספציפי, תוך מיזעור הנטל הכלכלי. אל מול נטל זה יש לשקול גם את הרווח הטמון בהפחתת שיעורי הסרבנות ובהאצה הפוטנציאלית של שלב גיבוש ההסכמות.

✓ **המלצת מרכז הגר:** לקבוע חריג בחוק שיאפשר למי שמבקש להגיש תביעת 'דייר סרבן' להוכיח כי הצעת חלופה מסוימת לדיירים זקנים היתה בעלת השלכות תכנונית וכלכלית שמשמעותן היעדר כדאיות כלכלית לפרויקט.


5. **עילת סירוב סביר או 'נטל ראייה':** הוועדה דנה בשאלה האם להגדיר את החלופות השונות כחלק

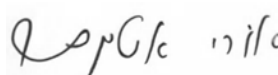
מעילה של סירוב סביר או כנטל שיחול על היזם.

עמדת מרכז הגר: נוסח החוק צריך להיות מחייב ברמה כזו שיעודד יזמים להציע חלופות תמורה מראש, בין אם מדובר בנטל או בעילת סירוב. על פניו נראה שעילת סירוב היא אופציה רלוונטיות יותר להגשמת מטרה זו. אין מקום לחשש כי הגדרת החלופות כעילה יגביל גיבוש הסכמות אחרות, שכן מדובר באפשרות שתמיד פתוחה ברמה החוזית. מקום שהצדדים הגיעו ביניהם להסכמות, גם אם אלו סותרות או שונות מהחלופות שיקבעו בחוק, הרי שאין שום מניעה חוקית לכך וממילא לא יגיעו לכדי תביעת 'דייר סרבן'.

✓ **המלצת מרכז הגר:** לקבוע סעיף בחוק שמפרט את חלופות התמורה הנזכרות לעיל (תוך ביצוע התיקונים העקיפים הנדרשים לכך). להוסיף לחוק את סעיף 2(ב)6) שיקבע שסירוב של בעל דירה זקן לא יחשב בלתי סביר, אם לא הוצעו לו לפחות שתיים מתוך חלופות התמורה האמורות.

בברכה,


מתן רבינוביץ, ע"ד.
מנהל תחום קהילה, מרכז הגר


אורי אטינגר, ע"ד
מנהלת קידום מדיניות, מרכז הגר