



מבט אל אוכלוסיית הזקנים בתהליכי התחדשות עירונית

מחקר יישומי – תקציר

כתיבה ומחקר: עו"ד מתן רבינוביץ
עריכה: פרופ' נטע זיו וסבסטיאן ולרשטיין

נובמבר 2017



מרכז הגר למחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי הוא גוף אוניברסיטאי, הפועל בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב. המרכז הוקם על מנת לפתח ידע וכלים חדשים בתחום הדיור ולקדם מדיניות שתאפשר דיור הולם, נגיש ובהישג יד לבעלי הכנסה בינונית ונמוכה. המרכז עוסק במחקר אקדמי יישומי בתחום של דיור בהישג יד והתחדשות עירונית, בליווי פרויקטים 'מחוללי שינוי', בגיבוש הצעות חקיקה ופיתוח כלי מדיניות חדשים. המרכז פועל בראייה רבת-תחומית ומעסיק אנשי מקצוע מתחום המשפט, התכנון, הכלכלה והעבודה הסוציאלית.

מחקר זה נערך ביוזמה ושיתוף של משרד הרווחה והשירותים החברתיים. מסמך זה אינו מבטא את עמדתו הרשמית של משרד הרווחה והשירותים החברתיים.

חברי ועדת ההיגוי (לפי סדר אלפביתי):

- ◆ אלון כהני, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית.
- ◆ עו"ד אסתי ורהפטיג-בס, מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים.
- ◆ ג'ולי עוז, ממונה ארצית על הדיור המוגן.
- ◆ עו"ד דוד פרוינד, מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים.
- ◆ דוד רוטר, אגף לתכנון אסטרטגי, מינהל התכנון.
- ◆ יוסף אהרונוב, אגף בכיר למחקר תכנון והכשרה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- ◆ יפית בר, ראש תחום תעסוקה ודיור, המשרד לשיוויון חברתי.
- ◆ נואמי ליברמן, מנהלת תחום קשרי חוץ, אגף תכנון אסטרטגי, מינהל התכנון.
- ◆ עינת גנון, סמנכ"לית הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית.
- ◆ עירית בשן, מפקחת ארצית לפיתוח קהילתי אסטרטגי, השירות לעבודה קהילתית, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- ◆ עפרה כרמון-אבן, מנהלת תחום היבטים חברתיים בתכנון ובנייה, במשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

כתיבת המחקר: עו"ד מתן רבינוביץ.

עריכה: פרופ' נטע זיו וסבסטיאן ולרשטיין.

עוזרי מחקר: אבינעם אדרי, אנה מוגול, מאי קמפנר ומיכאל קגזנוב.

עריכה גרפית: מיכל סמו קובץ, המשרד לעיצוב גרפי

מבט אל אוכלוסיית הזקנים בתהליכי התחדשות עירונית

מחקר יישומי – תקציר

כתיבה ומחקר: עו"ד מתן רבינוביץ
עריכה: פרופ' נטע זיו וסבסטיאן ולרשטיין

נובמבר 2017

תודות

מחקר זה הוא פרי יוזמה ושיתוף פעולה של משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומרכז הגר. תודה מיוחדת נתונה לגב' עפרה כרמון-אבן ממשרד הרווחה והשירותים החברתיים שעומדת מאחורי המחקר – על היוזמה והאמון כמו גם על ההערות המחכימות לטיטות המחקר. תודה גם לעו"ד אורי אטינגר ממרכז הגר על ההערות והתמיכה וכן לגב' עירית בשן ממשרד הרווחה על הליווי וההתייחסות לאורך כל תהליך המחקר.

אנו מודים לחברי ועדת ההיגוי על השתתפותם הפעילה בישיבות ועדת ההיגוי ועל התייחסותם לטיטות פרקי המחקר.

תודות גם לצוות לצוות הקליניקה לדיור, משפט וקהילה באוניברסיטת תל אביב – עו"ד ענת רודניצקי, עו"סק עדי-אביגיל כהן ולסטודנטים מאי קמפנר ומיכאל קגזנוב, שתרמו תובנות וידע רב באמצעות תריסר ראיונות עם זקנים במתחם התחדשות עירונית אותו מלווה הקליניקה. תודה גם לעוזרי המחקר אבינעם אדרי ואנה מוגול.

עוד ברצוננו להודות לכל מי שהקדישו לנו מזמנם והתראיינו במהלך הכנת המחקר: פרופ' ישראל דורון מאוניברסיטת חיפה; פרופ' חיים חזן מאוניברסיטת תל אביב; ד"ר קרן מזוז מהמכללה האקדמית הדסה; גב' נעמה רון ממשרד הבריאות, גב' רחל שגיא ממשרד הבינוי והשיכון, עוה"ד ליעד סטרולוב ויעל הבסי מהקליניקה לקידום זכויות ניצולי שואה וזקנים באוניברסיטת תל אביב; גב' ג'וני אורבך ומר עידו קלינברגר מעמותת 'מוזאיקה'; עו"ס חן גלבוש ושיר גור מעיריית בת-ים; וקבוצת הפעילים של אזרחים ותיקים בנושאי התחדשות עירונית בעיר בת-ים; גב' חגית נעלי-יוסף מחברת VIAPLAN; עו"ס רותי רוזנברג והעובדות הקהילתיות ממינהל הרווחה בעיריית אשדוד, עו"ד יותם טולוב מארגון 'בזכות' ויובל פרנקל מנכ"ל חברת 'עמיגור'.

מבוא

עבודה זו היא מחקר יישומי, העוסק בהיבטים השונים של המדיניות הקיימת בתחום ההתחדשות העירונית, מנקודת המבט של אוכלוסיית הזקנים. כמו כן, בוחן המחקר את מידת הצורך לעריכת התאמות ושינויים במסגרת מדיניות זו.

מדינת ישראל מקדישה בשנים האחרונות מאמצים ניכרים לצורך קידום תהליכי התחדשות עירונית, דבר שמתבטא בין היתר בהקמת רשות ממשלתית, תקצוב מינהלות עירוניות ויזמות חקיקה שונות. התחדשות עירונית היא אחת הדרכים המרכזיות של מדינת ישראל להתמודד לא רק עם גידול האוכלוסייה, אלא גם עם מגמת העיור המואץ. על בסיס השילוב בין מגמת הצמיחה של הערים בישראל למגמת הזדקנות האוכלוסייה ניתן להניח שאנו צפויים לחזות בעתיד גם בשיעורים גבוהים יותר של זקנים שמתגוררים בערים.

חלק מהותי מהשיח בנושא התחדשות עירונית נוגע להשפעה שיש לתהליכים אלו על האוכלוסייה המתגוררת במתחמים ובבניינים המיועדים להתחדשות, ובדגש על אוכלוסיות פגיעות. שיח זה לא מוגבל לעיסוק התיאורטי אלא מוצא מקום בעשייה ממשלתית ועירונית. ביטוי בולט לכך ניתן למצוא בחקיקה חדשה בתחום, ובעיקר זו הנוגעת לזכויותיהם של דיירי הדיור הציבורי, בהקמת מינהלות עירוניות וביחס המיוחד שמקבלות שכונות בהן ריכוז גבוה של יוצאי אתיופיה במסגרת תכנית 'דרך חדשה' של משרד הבינוי והשיכון.

אוכלוסייה נוספת, שניתן להגדירה כפגיעה, בה נתמקד במחקר זה היא אוכלוסיית הזקנים. על אף שמדובר באוכלוסייה הטרוגנית, הרי שכפי שנדון בהרחבה במסגרת מחקר זה, הזקנים מהווים – בהכללה – אוכלוסייה בעלת צרכים ומאפיינים מובחנים בכל הנוגע לתהליכי התחדשות עירונית. בין הצרכים והמאפיינים שייסקרו ניתן למנות – חשש וקושי משינויים, הירתעות או תחושת היעדר רלוונטיות הנובעת מההתמשכות האופיינית של תהליכי התחדשות עירונית, שיעור בעלי מוגבלויות גבוה יחסית לכלל האוכלוסייה, רצון להימנע מהגדלת הוצאות (בשל התקיימות מחסכונות וקצבאות קבועים), צורך פחות בהגדלת הדירה, שימוש מוגבר במרחב הביתי, חשש מפגיעה פיזית או נפשית כתוצאה ממעברי דירות, רגישות גבוהה יותר למטרדים הנגזרים מתקופת הבנייה וצורך מוגבר בהנגשת המרחב הביתי והעירוני.

בהתבסס על כך, ייבחנו הפערים בין האמצעים הרגולטורים, הכלכליים והחברתיים בהם מקודמת התחדשות עירונית בישראל אל מול הצרכים והמאפיינים המובחנים של אוכלוסיית הזקנים. לאור בחינה זו, נבדוק באילו כלים ניתן להשתמש על מנת לאפשר לאוכלוסיית הזקנים ליהנות מפירותיה הצפויים של ההתחדשות העירונית ולמתן את ההשלכות השליליות האפשריות של ההתחדשות על אוכלוסייה זו. בד בבד, נציג סוגיות ותחומים בהם נדרש משרד הרווחה והשירותים החברתיים למלא תפקיד בהקשר זה.

לאור הראשוניות של האינטגרציה בין שני נושאים מורכבים אלו – התחדשות עירונית וסוגיות דיור ועירוניות הנוגעות לאנשים זקנים – כולל המחקר סקירה רוחבית של הסוגיה, אשר מטבע הדברים מזמינה העמקה נוספת בחלק מהנושאים. החלק הראשון של המחקר כולל סקירה של נושאי המחקר – התחדשות עירונית ואוכלוסיית הזקנים. החלק השני כולל סקירה של שש סוגיות מרכזיות בתהליך התחדשות עירונית ובחינתם בפרספקטיבה של אוכלוסיית הזקנים.

מחקר זה נערך ביוזמה ובשיתוף משרד הרווחה והשירותים החברתיים ולווה על ידי וועדת היגוי, בה השתתפו נציגים ממספר משרדי ממשלה – משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר (מינהל התכנון), המשרד לשיוויון חברתי ומשרד המשפטים. מתודולוגיית המחקר כללה סקירת ספרות אקדמית ומקצועית מהארץ ומהעולם, ניתוח נתונים כמותיים המבוסס על מאגרי מידע זמינים, ניתוח משפטי של הרגולציה והפסיקה הקיימת בתחומי התחדשות עירונית, ראיונות עם מומחים ואנשי מקצוע מהאקדמיה, המגזר הציבורי והחברה האזרחית, וביצוע ראיונות אישיים עם 12 זקנים המתגוררים במתחם פינוי-בינוי אותו מלווה הקליניקה לדיור, קהילה ומשפט באוניברסיטת תל אביב.

חלק ראשון

התחדשות עירונית וזיקנה רקע, סקירת ספרות ונתונים

מהי התחדשות עירונית

ההתייחסות המקובלת בספרות להתחדשות עירונית היא, כאל מונח רחב שכולל מגוון של תהליכים המתרחשים במרחב העירוני. לצרכי מחקר זה, הגדרת המונח התחדשות עירונית תהיה צרה יחסית באופן שתואם את ההגדרה החוקית של 'מיזם התחדשות עירונית', קרי – מיזמים לפינוי-בינוי ולפי תכנית החיזוק (תמ"א 38).

התחדשות עירונית בדרך של פינוי-בינוי: פינוי בינוי מתייחס לתהליך של הריסת מבנים במתחם קיים ובניית מבנים חדשים במקומם. ככלל, אמור כל בעל דירה לקבל תמורת דירתו הישנה, דירה חדשה ובדרך כלל מוגדלת, בבניין מחוזק הכולל ממ"ד, חנייה ומחסן. מימון עלויות הבנייה, התמורה לבעלי הדירות והרווח היזמי נעשה באמצעות הענקת זכויות הבנייה, הקלות מס ותוספת של יחידות דיור במתחם. פינוי-בינוי יכול להתבצע **במסלול רשויות**, בו השלבים הראשוניים של התהליך (לרבות תכנון) נעשה ביוזמה של הרשות (משרד הבינוי והשיכון בשיתוף עם הרשות המקומית); וכן **במסלול מיסוי** (יזמים) בו התהליך נעשה ביוזמתו של יזם פרטי כבר מראשיתו. יישום המסלולים המתוארים יכול להתבצע בין היתר גם בדרך של בינוי-פינוי-בינוי, במסגרתו מתחיל הפרויקט בבנייה שנעשית ב'מגרש משלים' אליו מועברים התושבים המקומיים, ורק לאחר מכן נהרסים הבניינים הישנים הכלולים במתחם ותחתיו נבנים בניינים חדשים.

התחדשות עירונית בדרך של תמ"א 38: תמ"א 38 היא מסגרת סטטוטורית, המאפשרת הוצאת היתרי בנייה (ללא צורך באישור תכנית בניין עיר) לחיזוק ומיגון מבנים, כך שיעמדו בתקן עמידות ברעידות אדמה תוך תוספת יחידות דיור. יישום התמ"א נשען על הענקת תמריצים ליזמים (הקלות מס ותוספת זכויות בנייה) ולבעלי דירות, המקבלים לרוב דירה מוגדלת בבניין חדש או משופץ ומחוזק. תמ"א 38/1 (חיזוק), כוללת חיזוק הבניין והרחבתו ללא הריסה. תמ"א 38/2 (הריסה ובנייה מחדש), לרבות תיקון א/3, כוללת הריסת הבניין ובנייתו מחדש כשהוא עומד בתקן וביתר דרישות התמ"א.

על זיקנה וזקנים

זקנים, המהווים את אוכלוסיית היעד של מחקר זה, יוגדרו כאן כ־ כל אדם שגילו 65 ומעלה. עם זאת, ולאור ההכרה כי מדובר על קבוצת רחבה המאופיינת בהטרוגניות ובצרכים שונים ומובדלים¹, תתייחס עבודה זו ככל שהדבר ניתן ורלוונטי, גם להבחנות הבאות:

- ♦ **תתי-קבוצות הזיקנה** בהתאם לחלוקה נפוצה הכוללת שלושה שלבים – הזקנה הצעירה (65–75) הזקנה האמצעית (75–84) והזקנה המופלגת (85 ומעלה);
 - ♦ **רמת תפקוד, מעגלי תמיכה ומשאבים;**
 - ♦ **מאפיינים וצרכים מובחנים ביחס לשלבים השונים של תהליך התחדשות עירונית**, כפי שיסקרו לאורך העבודה.
- בנוסף, מבין שלל המילים העבריות המתייחסות לגיל הזיקנה, במסגרת מחקר זה עיקר ההתייחסות לבני 65 ומעלה תיעשה באמצעות המילה 'זקן', זאת לצד 'זיקנה' (כתופעה).

1 פרילוצקי, ד. (2015). מה אנשי מקצוע צריכים לדעת על זיקנה והזדקנות. בתוך: פרילוצקי, ד. וכהן, מ (עורכות). **גרונטולוגיה מעשית – מבט רב מקצועי לעבודה עם זקנים**. (עמ' 3–32). ירושלים: ג'וינט-אשל.

הזקנים בישראל – מאפיינים דמוגרפיים וחברתיים

הזדקנות האוכלוסייה: ישראל, בדומה למגמה בעולם כולה, חווה עלייה בתוחלת החיים וצמיחה בשיעור הזקנים באוכלוסייה – בשנת 1955 היה חלקם של הזקנים באוכלוסייה 4.8% בלבד, במהלך השנים חלקם ביחס לכלל האוכלוסייה טיפס לכדי 11.1% בשנת 2015, כאשר הצפי הוא שבשנת 2035 יהוו הזקנים כ-15% מכלל האוכלוסייה.²

שיעור בעלי מוגבלויות גבוה בקרב זקנים: על אף שהזיקנה עצמה אינה מוגבלות, קיים קשר בין עלייה בגיל הכרונולוגי לבין עלייה בשיעורי המוגבלות הפיזית.³ לפי פרסומי נציבות שיווין זכויות לאנשים עם מוגבלויות, בשנת 2013 היו 58% מבני 65 ומעלה (שהן כ-488,400 נפש) בעלי מוגבלויות.⁴

נתונים דמוגרפיים רלוונטיים נוספים לגבי אוכלוסיית הזקנים בישראל:⁵ כ-22% ממשפחות הזקנים מוגדרות כעניות; כ-93% מהזקנים מתגוררים ביישובים עירוניים (מעל 2,000 תושבים); כ-23% מהזקנים מתגוררים בגפם; כ-97% מהזקנים מתגוררים בקהילה (דירות פרטיות ומסגרות דיור מוגן); רק 17% מהזקנים מתגוררים בשכירות; מרבית אוכלוסיית הזקנים בישראל מורכבת מנשים (786 גברים על כל אלף נשים); כמעט רבע מיוצאי חבר העמים הם זקנים.

ההשלכות החברתיות של תהליכי התחדשות עירונית על זקנים⁶

התחדשות עירונית היא תהליך שכולל שינויים בפנים הבית, בסביבת המגורים, ובמקרים רבים גם הריסת דירות ותקופת בנייה ממושכת. בכך מתקשר התהליך למשמעותו של הבית לא רק כמקום הפיזי בו אדם מתגורר או הנכס שברשותו, אלא כמרחב בעל משמעויות סמליות ייחודיות וקשר רגשי עבור האדם המתגורר בו – מרחב שמהווה חלק מזהותו.⁷ משמעות זו גוברת בתקופת הזיקנה בה נוטה המרחב הגאוגרפי של אנשים זקנים להצטמצם.⁸ זקנים מבליים זמן רב יותר בבית והוא נתפס כמרחב בו הם חשים שליטה ואוטונומיה.⁹ שינויים והתאמות שנערכים בבית תוך התעלמות מהיחס והחוויה הייחודיים של הזקן יכולים להשפיע באופן שלילי על הקשר והדימוי של האדם כלפי ביתו.¹⁰ הדבר נכון לא רק בנוגע למרחב הביתי, אלא גם ביחס לשכונת המגורים ולסביבה החברתית, שהם בעלי השפעה לא מבוטלת על איכות חייהם של זקנים. בנוסף, הסביבה העירונית, לרבות דיור הולם ונגיש, היא בעלת השפעה ישירה על מידת העצמאות ואיכות החיים של הזקנים החיים בה.¹¹ התחדשות עירונית מכילה יתרונות פוטנציאליים רבים עבור זקנים, לרבות עליית שווי הנכס, הרחבתו הפיזית,

2 משאב. הזקנים בישראל – עובדות ומספרים, 2015.

אוחזר מתוך: http://mashav.jdc.org.il/Uploads/dbsAttachedFiles/Fact_Figures_2015_Heb.pdf

3 דורון, י. (2016). התאמת המודל לאזרחים ותיקים. בתוך: טולוב, י. שירות תמיכה בקבלת החלטות לאנשים עם מוגבלויות. אוחזר מתוך: <http://bizchut.org.il/he/wp-content/uploads/2016/10/Support-system-Model-hebrew-final-full.pdf>

4 ברלב, ל. ואח' (עורכים). אנשים עם מוגבלויות 2015. מתוך אתר האינטרנט של נציבות שיווין זכויות לאנשים עם מוגבלויות: <http://www.justice.gov.il/Units/NetzivutShivyon/Pages/default.aspx>

5 להרחבה ולמקורות – ראה המבוא של המחקר המלא.

6 לסקירת הספרות המלאה, ראה חלק המבוא של המחקר המלא.

7 Gillsjö, C., & Schwartz-Barcott, D. (2011). A concept analysis of home and its meaning in the lives of three older adults. *International Journal of Older People Nursing*, 6(1), 4-12.

8 Wiles, J. (2005). Conceptualizing place in the care of older people: the contributions of geographical gerontology. *Journal of Clinical Nursing*, 14(s2), 100-108.

9 Oswald, F., & Wahl, H. W. (2005). Dimensions of the meaning of home in later life. *Home and identity in late life: International perspectives*, 21-45.

10 **וגם:** Peace SM, Holland C (2001). *Inclusive Housing in an Ageing Society: Innovative Approaches*. Bristol: Policy Press.

11 Heywood, F. (2005). Adaptation: altering the house to restore the home. *Housing Studies*, 20(4), 531-547.

11 Gabriel, Z. and Bowling, A. (2004). Quality of life from the perspectives of older people. *Ageing & Society*, 5, 675-91.

חיזוקו, מיגונו והנגשתו (לרבות תוספת מעלית) ולעיתים גם תיקון ושיפור של המרחב העירוני. לצד זאת, תהליכים אלו מגלמים גם סיכונים פוטנציאליים הנוגעים להיקשרות למרחב הביתי והשכונתי וכן לשינוי סביבת המגורים שעשוי לכלול תהליכי ג'נטריפיקציה, במסגרתם נכנסת לשכונה אוכלוסייה שמיועדת לתרום להתחדשות של שכונה 'דועכת' ו-'מזדקנת' והפיכתה ל'תוססת' ו-'עדכנית' יותר.¹² בנוסף, ביצוע ההתחדשות העירונית כולל תקופת בנייה ממושכת, במהלכה יאלצו רבים מהזקנים לעבור דירה באופן זמני (תמ"א 38/2 ופינוי-בינוי) או להמשיך להתגורר בדירתם במהלך ביצוע עבודות בנייה אינטנסיביות וממושכות בבניין (תמ"א 38/1).

סביבה עירונית היא מעצם טבעה סביבה דינמית ונתונה לתמורות ושינויים רבים, אשר יכולים להיות בעלי אופי חיובי או שלילי על חיי האוכלוסייה המתגוררת בעיר, ובפרט על אוכלוסיית הזקנים. הדיון בהשפעות של תהליכים עירוניים על אוכלוסיית הזקנים יתמקד באופן ובמידת ההסתגלות של אוכלוסייה זו לשינויים במרחב העירוני, ולתהליכי התחדשות עירונית בפרט. דגש מיוחד יינתן להתאמות הנדרשות בתהליך ההתחדשות, על מנת לאפשר לאוכלוסיית הזקנים ליהנות מפירותיו ולמתן השפעות שליליות אפשריות.

זקנים במתחמי התחדשות עירונית – ניתוח כמותי

בניתוח כמותי שנכלל במחקר זה בחנו את היקף הזקנים המושפעים מתכניות פינוי-בינוי ותכניות מתאר להתחדשות עירונית. הניתוח הסתמך על בחינה של פרסומי הלמ"ס לגבי שיעור הזקנים באזור הסטטיסטי בו מצויים מתחמים מוכרזים של פינוי-בינוי, בהשוואה לשיעור הזקנים העירוני והארצי. בנוסף, נבדקו נתונים ממספר תכניות מתאר להתחדשות עירונית וכן מסמכי מיפוי נקודתיים.

שיעור הזקנים במתחמים מוכרזים של פינוי-בינוי גבוה מהשיעור הממוצע ברמה הארצית והעירונית: נמצא ששיעור הזקנים במתחמי פינוי-בינוי מוכרזים הוא גבוה מהממוצע הארצי – 13.8% במתחמים של מסלול מיסוי ו-15.8% במתחמים של מסלול רשויות, לעומת שיעור של 11.1% מתוך האוכלוסייה הכללית. בנוסף, במרבית המתחמים המוכרזים שנבדקו נמצא שיעור גבוה יותר של זקנים גם בהשוואה לשיעור העירוני – ב-20 מתוך 23 המתחמים המוכרזים שנבדקו במסלול רשויות, וכן ב-11 מתוך 16 המתחמים המוכרזים שנבדקו במסלול מיסוי נמצא שיעור זקנים גבוה משיעור הזקנים בעיר בה נמצא המתחם. בסקירה של דוחות מיפוי שכללו איפיון מעמיק של חמישה מתחמים נמצא שיעור זקנים גבוה משמעותית מהממוצע הארצי והעירוני, כאשר בשלושה מהם כ-25% מאוכלוסיית המתחם היו זקנים.

12 Burns, V. F., Lavoie, J. P., & Rose, D. (2011). Revisiting the role of neighborhood change in social exclusion and inclusion of older people. *Journal of aging research*, 2012.

12 GALČANOVÁ, L., & SÝKOROVÁ, D. (2015). Socio-spatial aspects of ageing in an urban context: an example from three Czech Republic cities. *Ageing & Society*, 35(6), 1200-1220.

Laws, G. (1993). "The land of old age": society's changing attitudes toward urban built environments for elderly people. *Annals of the Association of American Geographers*, 83(4), 672-693.

חלק שני

מבט אל אוכלוסיית הזקנים בשלביו שונים בהתחדשות עירונית

החלק השני של מחקר זה מספק מבט אל אוכלוסיית הזקנים בשלבים השונים של תהליכי התחדשות עירונית. חלק זה מורכב משישה פרקים המיועדים להיות חלק מרצף התואם את שלבי ההתחדשות העירונית השונים.

פרק 1

בין עיור מואץ להזדקנות האוכלוסייה – מקומה של ההתחדשות העירונית

פרק זה בוחן את מקומה של ההתחדשות העירונית ביחס לשתי מגמות משמעותיות בעולם ובישראל – תהליכי עיור מואץ והזדקנות האוכלוסייה. כל זאת לאור ההכרה כי, המידה בה המגורים בעיר יהפכו לחלק בלתי-נפרד מתהליך ההזדקנות תשפיע בצורה ניכרת על האופן בו תיראה ותיחווה תקופת הזיקנה בעתיד.¹³

להלן נסקור את מאפייני הדיור של זקנים בישראל בשלוש רמות שונות – סוגי דיור לזקנים בישראל, תכניות ושירותי תמיכה קהילתיים לזקנים ויצירת מרחב עירוני מוגש ומותאם לזקנים. על בסיס סקירה זו נבחן את קשרי הגומלין – הקיימים והאפשריים – בין אלו לבין מדיניות ההתחדשות העירונית המיושמת בישראל.

סקירה – מלאי דיור מותאם לאוכלוסיית הזקנים בישראל

97% מהזקנים בישראל מתגוררים בקהילה (לרבות מסגרות דיור מוגן). קושי בהמשך תחזוקת הדירה, אי התאמה של התכנון הפיזי ומערך השירותים החברתיים שלא הולמים את צרכיהם, בשילוב ירידה במצב הכלכלי או הבריאותי, עלולים להקשות על זקנים להמשיך להתגורר בביתם.¹⁴ החשיבות, הצורך והרצון של זקנים להישאר בביתם, למרות האתגרים העשויים להיות כרוכים בכך מגולמת בגישה הגרונטולוגית המכונה – 'הזדקנות במקום'.¹⁵

סוגי דיור לזקנים בישראל:

דיור עצמאי בקהילה: ככלל, הבית הוא המרחב בו מעדיפים מרבית הזקנים להזדקן, אולם הוא עלול לטמון בחובו סכנות עבור זקנים, בפרט כאשר זה אינו מותאם פיזית וכולל מפגעים שונים.¹⁶ הצורך בהתאמות מתעורר ביתר שאת כאשר מגבלות פיזיות או נכויות מתחילות להקשות על הפעילות היומיומית.¹⁷ ביצוע התאמות ושיפורים פיזיים בסביבה הביתית מסייעים בהגברת הנגישות, שיפור איכות החיים ובהגברת התפקוד ותחושת

13 Buffel, T., Phillipson, C., & Scharf, T. (2012). Ageing in urban environments: Developing 'age-friendly' cities. *Critical Social Policy*, 32(4), 597-617.

14 דורון, א. (2004). זקנה וזכויות כלכליות וחברתיות: יחסי הגומלין בין הזדקנות החברה הישראלית ובין מעמדן של הזכויות הכלכליות והחברתיות במשפט הישראלי. בתוך: רבין, י. ושני, י. (עורכים). **זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות בישראל**. תל-אביב: רמות.

15 Pynoos, J., Nishita, C., Cicero, C., & Caraviello, R. (2008). Aging in place, housing, and the law. *Elder LJ*, 16, 77.

16 Gitlin, L. N. (2003). Conducting research on home environments: Lessons learned and new directions. *The Gerontologist*, 43(5), 628-637.

17 ג'וינט-אשל (2017). הבית הבטוח והנגיש – ערכת הדרכה להתאמת הבית. מתוך: <http://www.eshelnet.org.il/HabaitHabatuachVehanagish>

הביטחון אצל זקנים.¹⁸ התאמות אלו כוללות בין היתר – עזרי כניסה למקלחת, שיפורי תאורה, ציפויים מונעי החלקה, הרחבת דלתות; וברמת הבניין – מעלית, רמפת כניסה, חנייה נגישה וכו'.¹⁹ גם גישות תכנוניות כגון התכנון האוניברסלי מטמיעות מאפיינים פרקטיים המאפשרים נגישות ושימוש נוחים למשתמשים ממגוון רחב של גילאים ומוגבלויות ללא צורך בביצוע התאמות.²⁰

דיור מוגן: הדיור המוגן הוא שם כולל למסגרות שמספקות דיור הנתפס כעצמאי, מתבסס על שמירה על אוטונומיה של האדם הזקן ומתוכנן להתאים פיזית לצרכים ולמאפיינים שכחים בזיקנה כגון: קושי בהליכה, ההתמצאות המרחבית והחשיבות של מניעת נפילות. הדיור המוגן בישראל מוסדר בחוק הדיור המוגן, התשע"ב–2012, העוסק ברישוי, חובות מפעיל הדיור המוגן והדיירים, מגן על פיקדונות הדיירים ומחייב אספקת שירותי מינימום. בישראל קיימות 89 מסגרות דיור מוגן פרטיות בהיצע שירותים מגוון (ממסגרות בסיסיות עד אקסלוסיביות).²¹ מרבית המסגרות נמצאות ביישובים עירוניים והן מצויות בעיקר בהישג ידה של אוכלוסייה מבוססת יחסית. בנוסף, קיימות גם כ-100 מסגרות דיור מוגן ציבורי בניהול משרד הבינוי והשיכון המיועדות לזקנים מחוסרי דירה שמתקיימים מקצבת זיקנה והשלמת הכנסה.^{22,23}

מסגרות דיור מוסדיות: רק כ-3% מהזקנים בישראל מתגוררים במסגרת מוסדית ובין היתר במעונות לזקנים עצמאיים או 'תשושים', המכונים גם בתי-אבות או בבתי חולים לחולים סיעודיים ולתשושי נפש.²⁴ דיור זה מוסדר במסגרות חוקיות נפרדות, מאופיין בעצמאות נמוכה יותר של השהים בו ובאופן שאינו נכלל תחת ההגדרה של 'מגורים בקהילה'. ככלל, המלצות המחקר אינן נוגעות למסגרות דיור אלו.

שירותי תמיכה קהילתיים לזקנים: לצד המאפיינים הפיזיים של המרחב הביתי, ישנה חשיבות גם לאפשרויות החברתיות והקהילתיות ולתמיכה שאלו מספקות על מנת להיטיב את האפשרות להזדקנות במקום. בעשורים האחרונים חל גידול משמעותי בהיקף ובמגוון השירותים התוך-ביתיים והקהילתיים לזקנים, שמוצעים על ידי המדינה, עמותות וגופים פרטיים. שירותים אלו מיועדים לספק צרכים שונים של האוכלוסייה הזקנה באופן, התומך באפשרות שלה להזדקן במקום. דוגמא בולטת, אך לא יחידה, לשירות שמספקת המדינה היא תכנית 'קהילה תומכת', המאפשרת קבלת סל שירותים בסיסי לזקנים בתשלום סמלי (לרבות תיקונים קטנים בדירה, לחצן מצוקה, פעילויות חברה וכו'). מחקרי הערכה הצביעו על התועלת הרבה שהפיקו זקנים מן התכנית.²⁵

מרחב עירוני מוגן ומותאם לזקנים: 'הזדקנות במקום' אינה מוגבלת למרחב הביתי ולרמת התמיכה הקהילתית אותה מקבל הזקן, והיא קשורה גם למרחב השכונתי והעירוני בו הוא מתגורר. הכרה בסוגיה זו, ובצורך להתמודד עם המגמות האמורות של עיר מואץ והזדקנות האוכלוסייה, משתקפת במסגרת פרויקט 'ערים ידידותיות גיל' (Age-friendly cities), שפיתח ארגון הבריאות העולמי. במסגרת הפרויקט הוגדרו שמונה רכיבים מהותיים של 'עיר ידידותית גיל' ובין היתר מודגשת בו חשיבות ההתאמות הפנים-ביתיות, דיור בהישג יד, נגישות של המרחב העירוני (ספסלים, תאורה, תחושת בטחון), של תחבורה ציבורית ושל שירותי בריאות, רווחה ותרבות.

Johansson, K., Josephsson, S., & Lilja, M. (2009). Creating possibilities for action in the presence of environmental barriers in the process of 'ageing in place'. *Ageing & Society*, 29(1), 49-70

ורצברגר, א. וקטן, י. (1996). **הסדרי הדיור עבור האוכלוסייה הקשישה בארצות מערביות**. תל אביב: מכון גולדה מאיר לחקרי עבודה וחברה.

שנהב, ד. ובקר, א. (2016). תכנון אדריכלי של דיור מוגן והשפעתו על איכות החיים של הדיירים. בתוך: יוקביץ, א. (עורכת). **סוגיות בניהול מוסדות לזקנים**. (עמ' 59 – 88). ירושלים: ג'וינט ישראל אשל.

הנתונים המספריים בנוגע להיקף ופילוח הדיור המוגן התקבלו באדיבות הממונה הארצית לדיור מוגן, עו"ס ג'ולי עוז.

מתוך אתר משרד הבינוי והשיכון: http://www.moch.gov.il/siyua_bedyur/shikun_tziburi/Pages/gil_zahav.aspx

לסקירה מקיפה של ההסדרה החוקית של דיור מוגן ודיור מוסדי ראה: דורון, א. (2016). ההסדרה החוקית של מסגרות הדיור המוסדיות לזקנים בישראל. בתוך: יוקביץ, א. (עורכת). **סוגיות בניהול מוסדות לזקנים**. (עמ' 37–58). ירושלים: ג'וינט ישראל אשל.

המונח תשושים נוגע לזקנים המתמודדים עם ירידה משמעותית בתפקוד הפיזי והקוגניטיבי.

ברגורמן, א. ברודסקי, ג. וגזית, ז. (2010). **קהילה תומכת: מחקר הערכה**. ירושלים: מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, ירושלים.

ניתוח – המענים שמספקת התחדשות עירונית לצרכי הדיור של האוכלוסייה הזקנה

בחלק זה נבחן האם וכיצד מספקת התחדשות העירונית בישראל מענה לצרכי הדיור של האוכלוסייה הזקנה, ונסה לבדוק האם והיכן טמון פוטנציאל נוסף להרחבת מענים אלו.

סוגי דיור לזקנים:

דיור עצמאי בקהילה – תהליכי התחדשות העירונית נוגעים בעיקר לסוג דיור זה, קרי – לחידוש דירת מגורים עצמאית קיימת (דירה בבניין מגורים סטנדרטי שאינו חלק ממוסד או מבית דיור מוגן), או יצירה של דירות עצמאיות חדשות. התחדשות עירונית כוללת שיפור משמעותי בתשתיות הפיזיות ברמת הבניין (מעלית, רמפות, מעקות וכו') ומעלה את רמת הנגישות מהרחוב אל תוך הדירה, באופן שמשרת זקנים עם מגבלות תנועה שונות ואת האפשרות של זקנים בריאים ופעילים להמשיך להתגורר בביתם, גם במקרה של התדרדרות קבועה או זמנית בניידותם. יחד עם זאת, ולמרות חשיבותן הרבה, אין כיום דרך להבטיח ביצוען של **התאמות פנים-דירתיות**, בין היתר בשל העלויות הכרוכות בכך ובגלל תקני בנייה והנחיות התכנון שאינם מחייבים זאת.

דיור מוגן – הביקוש לדיור מוגן מצוי בעלייה מתמדת ובפועל אין מניעה משילובו בפרויקטים של פינוי-בינוי, תוך ניצול יתרונות כגון הימצאות מתחמים רבים במרכזי ערים ותמריצי המיסוי המשמעותיים במסגרת התחדשות. אין בידינו נתונים אודות היקף יחידות דיור מוגן שנכללות בפרויקטים של התחדשות עירונית, אולם ניתן להניח שישנם חסמים בפני אלו, הנוגעים בין היתר ל:

♦ **היעדר מדיניות תכנון ברורה ברמה המקומית** שתתבסס על היקף הצורך ביחידות דיור מוגן ועל בסיסה ייקבעו כללים להכללת דיור מוגן בתכניות בקנה מידה מקומי. זאת, תוך הסרת חסמים רגולטוריים והענקת תמריצים אם אלו דרושים. יצוין כי בחינה ממשלתית של צרכי הדיור לזקנים בשוק הדיור הכללי נערכת בימים אלו.

♦ **פגיעה צפויה בכדאיות הכלכלית של פרויקט התחדשות**, הנובעת בין היתר ממאפיינים ייחודיים של הדיור המוגן. אלו מתחייבים, בין היתר, מתוקף רגולציה תכנונית (הקצאת שטחים ציבוריים, חדרי מועדון וצוות ומחסנים בהיקף ניכר) וחובה לספק שירותי מינימום (החזקת צוות רחב, בקרת כניסה, שירותי רווחה ומענה לעזרה). מבלי לפגוע בחיוביותם של אלו, הרי שלא ניתן להתעלם מהעלויות הכלכליות הכרוכות בהם. **שירותי תמיכה קהילתיים**: אלו אינם חלק אינטגרלי מהתחדשות עירונית אולם תכניות כגון 'קהילה תומכת' מספקות למתגוררים בדיור עצמאי שירותים הממלאים פונקציה דומה לשירותים הבסיסיים, שמספקות מסגרות דיור מוגן ובעיקר תומכים באפשרות של זקנים, החפצים בכך, להמשיך להתגורר בבתיהם.

מרחב עירוני מונגש ומותאם לזקנים: התאמת הסביבה העירונית לצרכי האוכלוסייה, עשויה לסייע במקסום הפוטנציאל הגלום בחיים העירוניים עבור זקנים ובמימוש העיקרון של הזדקנות במקום. לשם כך יש להתחשב, בין היתר, בהתאמת מאפיינים פיזיים, בהנגשה של תחבורה ציבורית, שירותי בריאות, חברה ותרבות, בהגברת המעורבות החברתית וב'השגות' הדיור (Affordability). התאמת הסביבה העירונית יכולה להשתפר באמצעות סינתזה בין השיפור והחידוש המרחבי, הנכללים בתהליכי התחדשות עירונית בישראל לבין פרויקטים וכלים ליצירת סביבה מותאמת לזיקנה והזדקנות כפי שמתבטאים בפרויקט 'ערים ידידותיות גיל', וכן, באמצעות הטמעת עקרונות של תכנון מותאם לזקנים.

המלצות

א. התווית מדיניות דיור להגדלת היצע הדיור המותאם לזקנים במסגרת תכניות התחדשות עירונית

עמדנו על כך שמרבית הזקנים בישראל מתגוררים בקהילה, קרי – בדירות פרטיות או במסגרות של דיור מוגן. התחדשות עירונית מיועדת להגדלת מלאי הדיור ולשיפורו הפיזי ומכאן, שתהליכים אלו טומנים בחובם פוטנציאל לשיפור ויצירה של מלאי דיור המותאם לצרכיהם של זקנים – הן בדירות פרטיות והן ביצירת מסגרות של דיור מוגן.

1. **בחינת צרכי דיור:** לשם התווית מדיניות מושכלת מוצע להשתית על צרכי הדיור הקיימים והצפויים – מבחינת היקף היחידות הנדרש, רמת המחירים והשירותים הנדרשים ומיקומם הגאוגרפי.
2. **הגדלת היצע הדיור הפרטי המותאם לזקנים,** תוך יישום העקרונות הבאים:

2.1 **הנגשת פנים הדירה (התאמות):** בהקשר זה חשובה ההבחנה בין בעלי הדירות הקיימות לבין דירות חדשות שייבנו כחלק ממיזם ההתחדשות.

♦ **דיירים קיימים (דירות התמורה):** מוצע לעודד פתרונות שיאפשרו לעשות שימוש בתמורה לה זכאי בעל הדירה ולהמירה כך שתינתן, במלואה או בחלקה, באמצעות התאמות פנים-דירתיות ולא רק באמצעות הגדלת הדירה.

♦ **הגדלת המלאי הכללי של דירות עם התאמות:** בנייה של חלק מהדירות החדשות עם התאמות פנים דירתיות. בהקשר זה נציין כי מאחר שקיים שירות פרטי של עריכת התאמות בדירות קיימות, ניתן להסיק על קיומו של ביקוש לכך. בנוסף, ישנן דוגמאות להוראות בתכניות פינוי-בינוי שחייבו הקצאת שיעור מסוים של דירות עם התאמות (למשל תכנית מאושרת ב/515 – התחדשות עירונית "מתחם הגיבורים").

2.2 **גודל הדירה:** מלאי מותאם יכול להתאפיין בין היתר בדירות קטנות (למשל בין 40 ל-60 מ"ר) ופתרונות תכנוניים כגון 'דיורית' (ראה הרחבה בפרק שישי למחקר זה).

2.3 **מחיר הדירה – דיור בר השגה:** מוצע שבמסגרת הגדלת המלאי ייבחן השימוש בכלים של דיור בהישג יד, ככלי המסייע במניעת דחיקה במסגרת פרויקטים של התחדשות עירונית. הכוונה היא לכלים ותמריצים, שמעניקה המדינה לשוק הפרטי, על מנת לייצר תוספת יחידות דיור במחירים המיועדים לבעלי הכנסה בינונית ובינונית-נמוכה (עשירונים 3 עד 7).²⁶

2.4 **צעד משלים – מתן שירותים קהילתיים תומכים:** מוצע כי בפרויקטים של התחדשות עירונית בהם ייווצר מלאי דיור מותאם לזקנים כאמור לעיל, יסופקו גם שירותים שמספקים תמיכה חברתית וקהילתית. כך תיווצר מסגרת שתומכת בהישארות הזקן בביתו הן מבחינה פיזית (בפנים הדירה והבניין) והן מבחינת תמיכה קהילתית נחוצה, כגון זו שמספקת תכנית קהילת תומכת.

3. בחינת האפשרות לשילוב דיור מוגן במסגרת מיזמי התחדשות עירונית:

3.1 **בחינת החסמים הכלכליים והרגולטוריים והאפשרויות להסרתם:** הקמתו של דיור מוגן כרוכה, כאמור, בעמידה בדרישות רגולטוריות הכרוכות בעלויות לא מבוטלות ובין היתר, הספקת שירותי חובה מכוח חוק הדיור המוגן ורגולציה תכנונית, הכוללת הקצאת שטחים ומרחבים ציבוריים בהיקפים משמעותיים. על מנת לשלב דיור מוגן במסגרת התחדשות עירונית בהיקף נרחב, יש מקום לערוך בחינה

26 בין כלים אלו ניתן למנות פיתוח צורות חזקה שונות, הטבות מיסוי, פיתוח כלי מימון פיננסיים (זיכוי מס, ריט, אג"ח וכו') ותמריצים תכנוניים. להרחבה ראה: רוזנפלד, ט., ולרשטיין, ס. ורייכר, נ. (2014). **לקראת מערך כולל של דיור בהישג יד בישראל**. תל אביב: מרכז 'הגר' למחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי;

מעמיקה ולאחר חסמים כלכליים ורגולטוריים, ככל שישנם. במידת הצורך, ניתן לבחון דרכים וחלופות שיגדילו היתכנות כלכלית ויצמצו את הרגולציה התכנונית המובחנת בהתייחס לדיור מוגן. כמו כן, ניתן לבחון צמצום חלק משירותי החובה מכח החוק והחלפתם בשירותים קהילתיים, כגון 'קהילה תומכת' וכד'. הפחתת הרגולציה צריכה להיעשות כך שמחד לא תפגע משמעותית ברמת השירות ואיכות המרחב בדיור המוגן ומאידך תימנע פגיעה משמעותית בכדאיות הכלכלית של פרויקט ההתחדשות.

3.2 יצירת כללים והנחיות לוועדות התכנון לצורך הכללת דיור מוגן בתכניות התחדשות עירונית:
כללים והנחיות אלו יגובשו על סמך בחינת צרכי הדיור לקשישים ויאפשרו יישום מושכל של מדיניות לשילוב דיור מוגן בפרויקטים של התחדשות עירונית

ב. לעודד הטמעה של עקרונות תכנון המותאמים לזקנים:

- ◆ במסגרת המחקר, סקרנו את מודל 'עיר ידידותית גיל', את הכנת תכניות האב להזדקנות האוכלוסייה ברמה העירונית וכן ציינו את הגישה התכנונית המכונה תכנון אוניברסלי. אלו נועדו להגברת הנגישות וההתאמות של הדירות, הבניינים והמרחב העירוני עבור זקנים. אנו מציעים, שתערך בחינה נוספת ומשותפת של אנשי מקצוע מתחום התכנון העירוני ותחומי הזיקנה על מנת לקדם את הטמעתם הלכה למעשה במסגרת תכנון של התחדשות עירונית.
- ◆ **הטמעת ידע מקצועי למתכננים:** מוצע לערוך השתלמויות מקצועיות למתכננים ואדריכלים אודות הצרכים והמאפיינים הייחודיים של אוכלוסיית הזקנים, הגישות התכנוניות הרלוונטיות, פרויקט 'עיר ידידותיות גיל' ודוגמאות ליישומו בארץ ובעולם.

פרק 2

איסוף נתונים ומיפוי

סקירה – איסוף נתונים ומיפוי בתהליכי התחדשות עירונית

נתונים מקדימים על מתחם המיועד לתכנון הם בעלי חשיבות ביצירת תכנון הולם, וקיומם מאפשר פיקוח ובקרה מצד האוכלוסייה באזור המתוכנן וכן השתתפות אפקטיבית יותר בתהליך.²⁷ ניתן לומר כי ישנה הלימה בין מטרות ויעדי התכנון, לבין המידע העומד בבסיסו או במילים אחרות – **תכנון המבקש לממש מטרות פיזיות וכלכליות בלבד, יבקש להתבסס על מסד נתונים כלכלי ופיזי (מספר דירות, צפיפות, מכפיל רווח יזמי). אולם, תכנון שמעמיד בבסיסו גם את צרכי האוכלוסייה שמתגוררת בתחום המתוכנן מצריך מסד נתונים שיכלול איפיון של האוכלוסייה הנכללת בגבולות התוכניות.**

ניתוח – איסוף נתונים והמיפוי בתהליכי התחדשות עירונית

על מנת לבחון עד כמה נתונים על האוכלוסייה המתגוררת במתחמים נכללים במסגרת תהליכי התחדשות העירונית, סקרנו את איסוף הנתונים והמיפוי בהליכי התכנון וההכרזה וכן מספר דוגמאות ברמה המוניציפלית והוולנטרית (שנערכו על ידי החברה האזרחית). מממצאי הסקירה, שתמציתה מוצגת בתרשים 1, עולה כי: ראשית, למעט במקרים מסוימים ברמה המוניציפלית, אין הכרח לאסוף נתונים אודות האוכלוסייה במתחמי פינוי-בינוי; שנית, קיים פער משמעותי בין העדרם של הנתונים בהליכים סטטוטוריים לבין ההיקף הנרחב של נתונים ומיפוי שמתבצע ברמה הוולנטרית; שלישית, גם במקרים שסקרנו ובהם היתה התייחסות לזקנים, היא נעשתה בצורה שאינה אחידה או קוהרנטית; רביעית, במקרים בהם נערך איסוף נתונים, היו אלו נתונים סטטיסטיים לצד נתונים 'איכותניים' (עמדות, תחושות וכו').²⁸

בנוסף, נתונים על כמות ומאפייני אוכלוסייה שונים (לדוג' גילאים) קיימים ברמות אלו או אחרות בידי הרשויות, אולם מידע זה לא תמיד נגיש בפני מתכננים, יזמים או מקבלי החלטות. אי הנגישות נובעת מהעדר זמינות במסגרת מערכות המידע ומאי התאמה בקנה המידה בו מוצגים נתונים לבין קנה מידה של מתחם או בניין.²⁹ נתונים 'איכותניים' יצריכו, מטבע הדברים, איסוף באמצעות ביצוע ראיונות אישיים, טלפונים וכו'. מכאן כי במצב הנוכחי השגת כל אחד מסוגי הנתונים הללו כרוך במשאבי זמן וכסף שעלולים להוות נטל על יזם או רשות, באופן שמהווה חסם בפני איסופם.

27 י. מנחין. (2004). חופש המידע: תנאי הכרחי לשיתוף הציבור. בתוך: צ'רצ'מן, א. וסדן, א. (2003). **השתתפות: הדרך שלך להשפיע**. (עמ' 40-54). תל אביב: הקיבוץ המאוחד.

28 הסקירה התמקדה בתהליכי פינוי-בינוי בלבד. בתמ"א 38 ישנו הליך של רישוי (הוצאת היתר בניה) ולא של תכנון. לא נמצא שיש עיסוק בנתונים אודות האוכלוסייה המתגוררת בבניין במסגרת הוראות התמ"א, החקיקה המשלימה או הליך הוצאת ההיתר.

29 לדוגמא חתר גילאי מוצג לכל היותר ברמת האזור הסטטיסטי (כ־3,000 איש) אך זה לא בהכרח יהיה חופף את המתחם או הבניין המיועדים להתחדשות

תרשים 1: איסוף נתונים ומיפוי בהליכים שונים הנוגעים להתחדשות עירונית

הרמה הוולנטרית	הרמה המונציפלית (ירושלים)	הליכי הכרזה סטטוטוריים	הליכי תכנון סטטוטוריים	
מיפוי חברתי רחב	מסלול רשויות: מיפוי חברתי רחב; מסלול מיסוי: מצומצם יותר	לא קיים	לא קיים	היקף המיפוי
וולנטרי	בסמכות הרשות	לא קיים	לא קיים	קיומה של חובה לאיסוף נתונים
פילנתרופיה/ יזם / רשות.	יזם	אין עלויות	אין עלויות	מי נושא בעלויות?
יש התייחסות, בצורות שונות.	סיווג כלל האוכלוסייה לפי קטגוריות גיל	אין התייחסות לאוכלוסיית הזקנים.	אין התייחסות לאוכלוסיית הזקנים.	זקנים

המלצות

במסגרת זו נמליץ לערוך מספר שינויים לצורך התמודדות עם ממצאי הסקירה ומסקנותיה, כגון: העדר זמינות של נתונים, היעדר קוהרנטיות באיסוף הנתונים הקיים וההבחנה בין נתונים סטטיסטיים לנתונים 'איכותניים'. שינויים אלו, מיועדים לסייע בהטמעת נתונים אודות האוכלוסייה המתגוררת במיזמי התחדשות עירונית וביצירת שכבת מידע בסיסית, כבר בשלבים ראשוניים של התהליך.³⁰

להלן עיקרי השינוי המוצע:

- 1. מסירת מידע על ידי הרשות:** בידי הרשויות מידע סטטיסטי רב אודות האוכלוסייה המתגוררת במתחם מתוכנן (למשל שיעור הזקנים, מספר דיירי דיור ציבורי, שוכרי דירות וכו'). עם זאת, לרוב נתונים אלו אינם זמינים או מצויים ברזולוציה המתאימה למיזמי התחדשות עירונית. על מנת לעודד הטמעת נתונים אודות תושבי מתחמים ובניינים המיועדים להתחדשות, מוצע ליצור נוהל שיחייב את הרשות המקומית לספק את המידע הקונקרטי הנחוץ ליצירת המיפוי הבסיסי בתוך תקופת זמן קצובה. מוצע שהמידע המועבר יהיה סטטיסטי בלבד ולא פרסונלי, על מנת למנוע פגיעה בפרטיות.
- 2. מיפוי כמותי בסיסי:** תפקידו העיקרי של המידע שנכלל במיפוי זה, הוא לסייע באבחון ראשוני של המתחם המיועד להתחדשות ובהתאמת ההתערבויות החברתיות הנדרשות (ככל שנדרשות). לכן מוצע שהיזם יספק היקף נתונים **מצומצם** – שיעור הזקנים וחלוקה לתתי-קבוצות הזיקנה. מוצע שנתונים אלו יסופקו על ידי היזם כחלק מהליך התכנון (למשל על ידי הכללתם כחלק ממסמכי התכנית) או לחלופין במסגרת הליך ההכרזה (כחלק מהמסמכים הדרושים לצורך הכרזה מקדמית של מתחם). הנוהל בסעיף 1 לעיל שמחייב מסירת מידע על ידי הרשות נועד להקל על יזמים בהשגת המידע, תוך הפחתת העלויות הכרוכות בכך.
- 3. מיפוי חברתי מורחב במתחמים מסוימים:** בנוסף לחובת המיפוי הבסיסי, מוצע ליצור הנחיות וקריטריונים שיסימו גורמים ברמה המונציפלית לחייב (לפי שיקול דעתם) עריכת מיפוי מורחב במתחמים בהם סבורה הרשות או המינהלת העירונית שיש הצדקה או חשיבות מיוחדת לכך. מיפוי זה יכול לכלול נתונים סטטיסטיים רבים יותר וגם עמדות ותחושות כלפי תהליך ההתחדשות, התכנון וכד'.

30 ניצני עשייה מסוג זה ניתן למצוא בהנחיות המגובשות על ידי אגף שיקום שכונות להפעלת המינהלת השכונתית להתחדשות עירונית במסגרת תכנית 'הדרך החדשה' המוכוונת לייצר תכניות התחדשות במספר שכונות בעלות ריכוז גבוה של יוצאי אתיופיה.

4. **תמ"א 38 – מיפוי כמותי בסיסי:** במסגרת של תמ"א 38 מוצע לחייב את מגיש הבקשה להיתר, לערוך מיפוי בסיסי ולצרפו לבקשה להיתר הבניה. נתונים אלו יסייעו לגורמי הרווחה לאתר מבעוד מועד זקנים שעשויים להזדקק לסיוע. הדיווח לגורמי הרווחה יהיה בהתאם לסעיף 5 להלן והסיוע יינתן בהתאם להמלצות שיפורטו בפרק 3 להלן.
5. **דיווח לרשויות הרלוונטיות אודות שיעור הזקנים:** לצד המיפוי ועל מנת שניתן יהיה להניע קיומן של התערבויות אפשריות עם אוכלוסיית המתחם או הבניין, אנו מציעים להנחות את מוסדות התכנון לדווח למינהלת העירונית ולשירות הרווחה העירוני על ממצאי המיפוי, הן בשלב הגשת התכנית והן בשלב הגשת בקשה להיתר. על בסיס ממצאי המיפוי ישקלו גורמים אלו את אופן וסוג ההתערבות במתחם או בבניין, בין היתר בהתאם להנחיות והתכניות המקצועיות עליהם נרחיב בהמלצות פרק 3 להלן.

פרק 3

הליכי שיתוף ציבור ומעורבות זקנים בהתחדשות עירונית

סקירה - הליכי שיתוף ציבור ומעורבות זקנים בהתחדשות עירונית

שיתוף הציבור בתכנון הוא בעל פוטנציאל לשרת אינטרסים הדדיים – של התושבים, המבקשים לחזק באמצעות התהליך את השפעתם על סביבת חייהם, ושל השלטון, שבאמצעות הקשבתו לציבור שואף לחזק את בסיס הלגיטימציה שלו ולעצב מדיניות והחלטות שלטוניות הלוקחות בחשבון את עמדתו של הציבור.³¹

מבחינת אוכלוסיית הזקנים הרי שבמסגרת הליכי שיתוף ציבור בהתחדשות עירונית יש מקום להתייחס לצרכים והמאפיינים המובחנים של אוכלוסייה זו בכל הנוגע לתהליכים אלו (לרבות אופי התמורה וסוגיות כמו התמשכות התהליכים ומעברי דירות). מחד, חלק לא מבוטל מאוכלוסייה זו הם אנשים פעילים, בעלי ניסיון וכישורים ולעיתים אף פניות רבה יותר ליטול חלק. לפיכך עשוי להיות ערך להגדלת מעורבותם והתייחסות אליהם כ'משאב' היכול לסייע בגיבוש ועיצוב התכנון והפרויקט כולו, באופן שיגביר את התאמתו לצרכי האוכלוסייה. מאידך, לא ניתן להתעלם ממאפיינים פיזיים (למשל שיעור מוגבלויות גבוה) וחברתיים ('גילנות' והדרה חברתית) של זקנים, אשר עלולים לפגוע ביכולת שלהם לקחת חלק פעיל ואפקטיבי בתהליך ההתחדשות בכלל ובהליכי שיתוף הציבור בפרט.

ניתוח - הליכי שיתוף ציבור ומעורבות זקנים בהתחדשות עירונית

על רקע אלו, בחנו את תהליכי שיתוף הציבור בתהליכי התחדשות עירונית לפי כמה קריטריונים המבוססים על הספרות בתחום – עוצמת השיתוף (האם התהליך מחייב), העיתוי בו מבוצע השיתוף ביחס לתהליך התכנוני והמידה בה ניתן דגש לייצוג אוכלוסייה מקומית ועל הטמעה של ידע מקומי בתכנון. כמו כן, בחנו את ההתייחסות המובנית לאוכלוסיית הזקנים במסגרת הליכים שנבחנו. נממצי הניתוח של ההליכים הקיימים מוצגים בתרשים 2.

על בסיס סקירתנו, ניתן לומר שתהליכי שיתוף ציבור בתכנון בישראל מנוהלים בצורה לא אחידה. ניתן להבחין שגם הליכי תכנון בהם מופעלים נהלים ואמצעים בשאיפה להגברת מעורבות של הציבור, אינם כוללים הנחיות המעודדות ייצוג הולם של קבוצות אוכלוסייה שונות והדבר נכון גם ביחס לזקנים. מכאן ניתן להניח, שככלל קולם של הזקנים אינו נשמע דיו במסגרת תהליכי השיתוף, מצב שעלול להוביל לכך שהצרכים והאינטרסים של אוכלוסייה זו אינם מקבלים ביטוי הולם במסגרת התכנון של מיזמי התחדשות עירונית.

לשיתוף הציבור ישנה חשיבות יתרה דווקא בתהליכי התחדשות עירונית, אשר מקיימים נגיעה ישירה ואינטימית בחיי אוכלוסיית המתחם על כל גווניה. בשונה מתכניות ברזולציה שכונתית או עירונית, כוללות תכניות התחדשות עירונית התערבות ישירה בביתו של אדם ומימושן אף דורש הסכמת התושבים. החשיבות של שיתוף ציבור בהתחדשות עירונית לצד המאפיינים והצרכים המקשים על מעורבות אוכלוסיית הזקנים בתהליך, מדגישים את הצורך ביצירת התאמות ופתרונות שיעודדו השתתפות פעילה ואפקטיבית של זקנים במסגרת הליכים אלו. **השמעת קולם של זקנים במסגרת הליכי שיתוף ציבור בתכנון, ובעקבותיה הטמעה של האינטרסים שלהם והתאמה של התכנון לצרכיהם, עשויים להוביל להתחדשות עירונית שתטיב עם התושבים הקיימים וכן תקל על השגת ההסכמות הנדרשות לצורך מימושה.**

31 אשקול, ב. ואשקול, א. (2016). שיתוף ציבור בתכנון – הלכה למעשה? *תכנון* 13 (1), 133-153.

תרשים 2: ניתוח הליכי שיתוף הציבור במסגרת תהליכי התחדשות עירונית

תמ"א 38	מסלול מיסוי	תכניות מתאר להתחדשות עירונית	מסלול רשויות	הליכים מוניציפליים (ירושלים ות"א)	הליכים סטטוטוריים	
לא קיים הליך תכנון, בפועל מתקיים על ידי יזם ובהתאם לגישתו	התנגדויות בלבד	מורחב	מינימלית - עד 2016; החל מ-2016 - מורחב;	מורחב	התנגדויות בלבד	עוצמת השיתוף
באופן לא פורמלי - במסגרת החתמות	בשלב מאוחר, בהליך סטטוטורי	מדורג, החל מתכנון ועד אישור	מוקדם ותלת-שלבי, אחרי הכרזה	מוקדם, תחילת תכנון	בשלב מאוחר	עיתוי השיתוף
קנה מידה קטן. תלוי בהתארגנות של התושבים	אין מנגנון המבטיח הטמעת ידע מקומי או ייצוג הולם.	ביסוס על מיפוי, אין הבחנה בין קב' א.כ.	חובת יידוע ותרגום. החל מ-2016: בקרה על מידת הייצוג.	ביסוס על מיפוי, הבחנה בין קב' אוכלוסייה.	אין מנגנון המבטיח הטמעת ידע מקומי או ייצוג הולם.	מידת הייצוג והידע מקומי
אין התייחסות מפורשת, מכון על ידי שיקולים עסקיים של היזם.	אין התייחסות מפורשת, מכון על ידי שיקולים עסקיים של היזם.	אין כלים ייעודיים ומותאמים להבטחת מעורבות זקנים.	אין התייחסות מפורשת, אין כלים ייעודיים ומותאמים להבטחת מעורבות זקנים	אין התייחסות מפורשת, אין כלים ייעודיים ומותאמים להבטחת מעורבות זקנים	אין התייחסות מפורשת, עלול להתעלם מאוכלוסיית הזקנים	זקנים

המלצות

השינוי המוצע מחולק לשני חלקים:

1. **גיבוש נוהל שיתוף ציבור בתהליכי התחדשות עירונית:** מנוסחו של חוק הרשות, עולה שהמחוקק ייעד לרשות, באמצעות המינהלות העירונית, חלק מרכזי בהליכי שיתוף ציבור ובמעורבות של תושבים בתהליכי ההתחדשות.³² כחלק מתפקיד זה, מוצע שהרשות הממשלתית להתחדשות עירונית **תגבש נוהל לשיתוף ציבור למתחמי התחדשות עירונית, שיהווה סטנדרט מינימלי לשיתוף ציבור בתהליכי תכנון של מיזמים להתחדשות עירונית.** נוהל זה יכול להתבסס על נהלים קיימים במסלול רשויות ותכניות מתאר, תוך ביצוע בחינה והערכה מחודשת לגבי מאפיינים וכלים של שיתוף והתייחסות למגוון אוכלוסיות במתחם, לרבות זקנים. מוצע שהנוהל יחול ויופעל בכל מסלולי ההתחדשות וייכתב בראייה כוללת, תוך התייחסות לדגשים המיוחדים למסלולים השונים, להיקף אוכלוסיית הזקנים במתחם ולצרכיה. מוצע שהנוהל יתמקד במתן כלים, מידע והנחיות לצורך הגברת המעורבות וההשתתפות של זקנים בשלבים המוקדמים של ייזום ותכנון מיזמי התחדשות עירונית. עוד מוצע שהנוהל יגובש בין היתר לאור העקרונות הבאים: הפעלת כלי שיתוף מגוונים, עיתוי מוקדם של שיתוף, עידוד ייצוג והטמעת ידע מקומי, לרבות מנהיגות ופעילות של זקנים, הסתייעות במומחי זיקנה ושילוב והטמעה של עקרונות וערכים מקצועיים מתחום העבודה הסוציאלית המתמחה בזיקנה וזו הקהילתית. יצירה והטמעה של נוהל כזה תגביר את השימוש בשיתוף ציבור בכל מסלולי ההתחדשות העירונית, תעודד ייצוג הולם של מגוון האוכלוסיות במתחמים המתכוננים, לרבות אוכלוסיית הזקנים ותסייע בהגברת מעורבותם בתהליך, בהטמעת האינטרסים שלהם בתהליך ובהתאמת התכנון לצרכיהם.

32 ראה סעיף 4(ב)4 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע"ו-2016.

2. **הגברת מעורבות גורמי רווחה בתהליכי התחדשות עירונית:** הצרכים הייחודיים והמובחנים של אוכלוסיית הזקנים מצדיקים התערבות והגנה שתסייע להם להתמודד בצורה טובה עם האתגרים, המעברים, השינויים וההשלכות הקשורים לתהליך ההתחדשות. הליכי שיתוף ציבור מעצם טבעם אינם מיועדים לספק סוג כזה של מענה.

לשם כך, אנו מציעים **לפתח תכנית התערבות מקצועית שתעסוק במתן מענים סוציאליים הדרושים לאוכלוסיית הזקנים לאורכם של תהליכי התחדשות עירונית**. תפקיד זה מצריך מעורבות של גורמי מקצוע מתחום העבודה הסוציאלית, גרונטולוגיה, גריאטריה וכד' והגורם הטבעי לביצועו הוא במסגרת שירותי הרווחה – משרד הרווחה בגיבוש תכנית ההתערבות ושירותי הרווחה העירוניים בהפעלתה. פיתוח תכנית מקצועית והגברת מעורבות של גורמי רווחה בתהליכי התחדשות עירונית כרוכה בשני יתרונות משמעותיים:

1. **שימוש בידע וניסיון מקצועיים הצבורים בשירותי הרווחה בנושאי טיפול באוכלוסייה הזקנה:** ככלל, ידע מקצועי זה אינו בנמצא בקרב מרבית הגורמים המקדמים התחדשות עירונית בישראל. רתימתו לטובת שמירה והגנה על אינטרסים וצרכים של אוכלוסיית הזקנים, המתמודדת עם השינויים והאילוצים הכרוכים בהליכי ההתחדשות, צפויה להיטיב עם אוכלוסייה זו ולמתן השפעות שליליות אפשריות.

2. **הפרדה בין מאמצים לקידום פרויקטים לבין מתן סיוע רווחתי:** הפעלת מענים סוציאליים בנפרד מתהליכי גיבוש ההסכמות לביצוע ההתחדשות עשויה להוות יתרון, הטמון בניתוקם של מענים אלו מהלחצים הכרוכים לרוב בגיבוש ההסכמות ובקידום פרויקטים.

לכן, מוצע שמשרד הרווחה, בשיתוף עם הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, יפתח תכנית התערבות שתספק את המענים הסוציאליים הדרושים לזקנים לאורך תהליך ההתחדשות העירונית. התכנית תעסוק במתן מענים סוציאליים שסייעו לזקנים בהיערכותם ובהסתגלותם לשינויים הכרוכים בהתחדשות העירונית ובניסיון לרככם. תכנית זו יכולה להיות מופעלת על ידי שירותי הרווחה העירוניים, בשיתוף גורמים נוספים הפועלים מטעם המינהלות העירונית.

אנו מציעים שהתכנית תופעל בהתאם לסטנדרטים ולקריטריונים שיקבעו מראש (מאפייני מתחם, שיעור זקנים וכו'). כמו כן, מוצע שהתכנית תגובש בין היתר לאור העקרונות הבאים: יישוג, מתן ייעוץ גריאטרי וגרונטולוגי, סיוע במיצוי זכויות, סיוע בהתערבות משפחתית כשהדבר נדרש, גישור בקהילה ושירותים נוספים בקהילה.

הכנת והפעלת תכנית ההתערבות, שתגובש, מצריכה כאמור משאבים וכוח אדם בעל מומחיות בתחומי העבודה הסוציאלית ותחומי הזיקנה, שיוכלו להפנות את הידע והמומחיות הצבורים שם לתחום ההתחדשות העירונית. **הגדלת תקנים ותקציבים** לצורך הפעלת התערבויות ייעודיות ומותאמות אלו יאפשרו למדינת ישראל ליהנות משני רווחים עיקריים התלויים בכך. הראשון – בדמות סיוע בהסרת חסמים למימוש ההתחדשות העירונית, כגון: התנגדויות וחוסר שיתוף פעולה מצד זקנים. השני – התאמה והנגשה של התהליך עבור הזקנים, על מנת לשפר את האפשרות שלהם ליהנות מפירות ההתחדשות העירונית, להיטיב את מצבם הכלכלי והחברתי ולהפחית את הסיכויים להזדקקות בתמיכה ציבורית בהווה ובעתיד.

פרק 4

זקנים ו-'החתמות פוגעניות' בהתחדשות עירונית

סקירה – 'החתמה פוגענית' וחקיקת חוק המארגנים

הפן החוזי של התחדשות עירונית כולל התקשרות חוזית בין בעלי דירות ליזם שמתחייב לספק שירותי ייזום, תכנון ובנייה בתמורה לזכויות הבנייה והקרקע של בעלי הדירות.

אחת התופעות המשמעותיות בתהליכי התחדשות עירונית לאורך השנים, נוגעת למקרים בהם מארגנים פרטיים מנסים להשיג את הסכמתם של תושבים להתחדשות עירונית, פעמים רבות תוך החתמתם על מסמכים הסותרים או פוגעים באינטרסים של אותם תושבים. לעיתים, אף תוך הפעלת לחץ בלתי הוגן, למשל – כבילה בהתחייבויות חוזיות ארוכות טווח, הבטחות מוקדמות או לא מציאותיות, לחצים מטעם מארגנים, מתן מידע מוטעה וכו'. תלונות רבות של תושבים, ביניהם זקנים ותשושים, אף הגיעו לידיהן של עובדות קהילתיות בחלק מהרשויות המקומיות.³³

במהלך כתיבת עבודה זו, חוקקה הכנסת את חוק פינוי ובינוי (הסכמים לארגון עסקאות פינוי ובינוי), התשע"ו-2017 (להלן: "חוק המארגנים"). החוק נועד להתמודד עם תופעה זו ולסייע בהסדרת נושא ההחתמות החוזיות במיזמי התחדשות עירונית – בין היתר בהגבלת תקופת הבלעדיות למארגן, הטלת חובות יידוע, אמון והגנות על המארגן וכו'.

ניתוח – הגנות על זקנים מפני החתמה פוגענית בחוק המארגנים ובדין הכללי

על מנת לבחון את ההגנה על זקנים מפני תופעת ההחתמות הפוגעניות, ביקשנו להתמקד בהבחנה רלוונטית לסוגיה זו – בין זקנים פעילים וברמת תפקוד טובה לבין זקנים בעלי מוגבלויות שונות המצויים בתפקוד נמוך, עם דגש על תפקוד קוגניטיבי, מחלות זיקנה שונות או מוגבלויות חריפות בראייה, שמיעה או זיכרון.³⁴ לפי פרסומי נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, בשנת 2013 היו 58% מבני 65 ומעלה (שהם כ־488,400 נפש) בעלי מוגבלויות, כאשר כ־90% מקרבם של בני 65 ומעלה בעלי המוגבלויות מתגוררים במשקי בית בקהילה.³⁵ אמנם חוק המארגנים עודנו טרי ומוקדם להעריך את השפעתו, אולם נראה שמידת ההגנה שהוא מספק עבור זקנים המצויים בקו הבריאות, כשירים ופעילים תהיה דומה לזו שמספק החוק ליתר האוכלוסייה. לפיכך, לא ראינו מקום לערוך בהקשר זה הבחנה על בסיס גיל כרונולוגי בלבד. מצב הדברים שונה בתכלית כשאנו בוחנים את מצבם של זקנים בעלי מוגבלויות ובתפקוד נמוך.³⁶ היכולת של זקנים אלו להתמודד עם החלטות הנוגעות להתחדשות עירונית, אשר מוצגות בפניהם כמערכת חוזית-עסקית על ידי מארגנים שונים בשוק הפרטי, מוטלת בספק. לכן, בחנו את המענים שקיימים עבור זקנים אלו בחוק המארגנים ובדין הכללי.

מענים לזקנים בעלי מוגבלויות בחוק המארגנים: מענים שונים במסגרת חוק המארגנים עשויים להיות לא רלוונטיים עבור רבים מהזקנים בעלי המוגבלויות. כך למשל – היכולת להשתתף בצורה אפקטיבית באסיפת בעלי דירות או להתמודד עם הצורך לקרוא ולחתום על מסמכים חוזיים עשויה להיפגם בין אם בשל קושי לקרוא, לשמוע או להבין את הסבריו של המארגן או לעמוד על משמעות התוכן הכתוב לאשורן.

33 משרד הרווחה והשירותים החברתיים. התערבות עבודה קהילתית בהתחדשות עירונית – סיכום שנת 2015
34 חשוב להדגיש כי הזיקנה עצמה איננה מוגבלות והיא מאפשרת כמובן חיים פעילים, עצמאיים ואוטונומיים ואף הגעה לזיקנה מופלגת ללא מוגבלות משמעותית.
35 ברלב, ל. ואח' (עורכים). אנשים עם מוגבלויות 2015. מתוך אתר האינטרנט של נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות: <http://www.justice.gov.il/Units/NetzivutShivyon/Pages/default.aspx>
36 הכוונה בין היתר למוגבלויות בראייה, שמיעה, ריכוז וזיכרון או לזקנים המצויים על רצף של מחלות כגון אלצהיימר, דמנציה או פרקינסון המאופיינות בהתפתחות איטית ולא ליניארית

חלופות לאפוטרופסות – תמיכה בקבלת החלטות: לאור הכרה גוברת בצורך לצמצום השימוש במוסד האפוטרופסות פותחו בארץ ובעולם חלופות שונות לאפוטרופסות. לאחרונה הכיר הדין הישראלי באפשרות להיעזר ב'תומך החלטה' שימונה על ידי בית המשפט.³⁷ תפקיד תומך החלטה הוא, לסייע לאדם בקבלת מידע והבנתו, על מנת לאפשר לאותו אדם לקבל החלטות הנוגעות לחייו בצורה עצמאית וכן לסייע במימוש החלטות אלו ובמיצוי זכויותיו. אפשרות זו יכולה להיות ישימה, על מנת לסייע לזקנים בעלי מוגבלויות בקבלת החלטה הנוגעת למיזם התחדשות עירונית והשלכותיו.

מענים בדין הכללי: דיני החוזים מעניקים הגנות מפני ניצול של בעלי מוגבלויות במסגרת התקשרויות חוזיות שבכוון לפסול או לבטל התקשרות חוזית או חלקים ממנה. הקושי בהפעלת הגנות אלו מצריכה עמידה בנטל ההוכחה המוטל על הטוען נגד השתכללותו או פסלותו של החוזה, דבר הכרוך בהליך משפטי ארוך ויקר.³⁸ בהקשר זה, מענה שעשוי לסייע בהתמודדות עם קושי זה יכול להיות באמצעות הממונה על פניות דיירים ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית, כיוון שבירור פנייה אצל הממונה נעשה בתוך 90 ימים ומבלי שהוא כבול לסדרי דין או ראיות.³⁹

המלצות

חוק המארגנים מיועד לספק מענה לתופעת ההחתמות הפוגעניות לכלל האוכלוסייה, לרבות לזקנים. יחד עם זאת, קיימת אוכלוסייה לא מבוטלת של זקנים בעלי מוגבלויות עברה עשויים להידרש מענים נוספים. סביר להניח שעיקר המענה לסוגיה זו אינו מצוי בפן המשפטי אלא דווקא בפתרונות 'רכים' יותר שיאפשרו יצירה או חיזוק של מעגלי תמיכה נגישים וגמישים לאוכלוסייה שתזדקק לכך, כמפורט בסעיף 2 להלן.

1. **בחינת חוק המארגנים לאורך זמן:** חשיבותו של חוק המארגנים עבור תושבי מתחמים ובניינים המיועדים להתחדשות עירונית, מצדיקה ביצוע הערכה של השפעתו לאורך זמן. בין היתר מומלץ לבצע את ההערכה על סמך נתונים מהממונה על פניות דיירים, המינהלות העירוניות ושירותי הרווחה והעבודה הקהילתית העירוניים ולשים דגש על סוגי אוכלוסיות שונים, לרבות זקנים.

2. **יצירה והנגשה של מענים סוציאליים לזקנים בעלי מוגבלות:** ההיקף של זקנים בעלי מוגבלות, לצד הקושי הניכר שהם צפויים לחוות בהתמודדות עם ניסיונות החתמה פוגעניים והנזקים המשמעותיים העלולים להיגרם להם, מצדיקים לתפיסתנו יצירת מנגנוני תמיכה וסיוע מותאמים והולמים.

◆ מענים אלו יכולים להיות **במסגרת שירותי הרווחה הקיימים**, באמצעות ביצוע פניות יזומות וביקורי בית במתחמים ואזורים המיועדים להתחדשות. מענה זה יכול להיכלל כחלק מתכנית ההתערבות עליה המלצנו בפרק השלישי של מחקר זה.

◆ מענים אלו יכולים להינתן גם באמצעות פיתוח **שירות של 'תומך החלטה' בהתחדשות עירונית**. מטרת התמיכה היא לנסות להשוות או לפחות לצמצם ככל שניתן, את הפער בין יכולתו של אדם זקן בעל מוגבלות להתמודד עם הסיטואציה המורכבת לבין זו של תושב מן השורה. שירות זה יכול להינתן באמצעות מינוי של בית משפט כפי שמאפשר היום הדין או באמצעות הרחבת הדין הקיים כך שיאפשר מינוי תומך כמענה סוציאלי.⁴⁰

◆ לצורך הנגשה והעלאת מודעות לשירות שיפותח מוצע להטיל על הרשות המקומית ועל מארגנים **חובת יידוע** על קיומו של השירות טרם החתמה על הסכמי על ידי המארגן.

37 חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות (תיקון מס' 18), התשע"ו-2016; פורסם ברשומות ביום 11.4.2016

38 טולוב, י. (2015). חלופות לאפוטרופסות בתחום הכלכלי. אוחר מתוך: <http://bizchut.org.il/he/2115>

39 סעיף 7 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע"ו-2016.

40 בהקשר זה ראה מודל שגיבשה עמותת 'בזכות' (בנושאים כללים ולא ישירות בהתחדשות עירונית): טולוב, י. (2015). חלופות לאפוטרופסות בתחום הכלכלי. אוחר מתוך: <http://bizchut.org.il/he/2115>

פרק 5

שיעורי הסכמה בהתחדשות עירונית ומנגנוני 'דייר סרבן'

סקירה – שיעורי הסכמה בהתחדשות עירונית ומנגנוני 'דייר סרבן'

אחד הקשיים והחסמים המשמעותיים ביותר בתהליכי התחדשות עירונית, הוא הצורך בקבלת הסכמה של כל בעלי הדירות בבניין או במתחם המיועדים להתחדשות. בפרק זה, נסקור את נושא אי-הסכמה של בעלי דירות להתחדשות והמניעים השונים לכך, תוך התמקדות ספציפית באוכלוסיית הזקנים כבעלת צרכים ומאפיינים ייחודיים בכל הנוגע לדיור ולהתחדשות עירונית.

מנגנוני הדייר הסרבן בהתחדשות עירונית: הצורך לקבל את הסכמתם של כל בעלי הדירות לצורך ביצועה של עסקת התחדשות עירונית, תורמת להתמשכות תהליכים אלו ומקשה על הוצאתם אל הפועל. על מנת להתמודד עם תופעה זו, חוקקה הכנסת שני חוקים המאפשרים להכפיף את זכות הקניין של המיעוט שאינו מסכים לעסקה לזכויות הרוב התומך בה.

חוק פינוי ובינוי (פיצויים), התשס"ו-2006: במצב בו רוב של 80% מבעלי הדירות במתחם פינוי-בינוי מסכימים לעסקה, מקנה להם החוק עילת תביעה נזיקית נגד המיעוט המסרב סירוב בלתי-סביר. החוק קובע כמה עילות בהן יחשב סירובו של בעלי דירה לעסקה כ"סביר" – היעדר כדאיות כלכלית לעסקה, היעדר בטוחות, היעדר דיור חלופי זמני ונסיבות אישיות.

חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה) תשס"ח-2008 (להלן: "חוק החיזוק"): חוק זה חל בפרויקטים לפי תמ"א 38 ומקנה למפקח על הבתים המשותפים, בכפוף לקיומו של הרוב הדרוש, את הסמכות לאשר ביצוע עבודות לפי תמ"א 38 על אף התנגדות חלק מבעלי הדירות.⁴¹ בניגוד לפינוי-בינוי, חוק החיזוק אינו מונה מקרים בהם סירוב יחשב לסביר, אלא מאפשר זכות טיעון לכל בעלי הדירות ובתמ"א 38/2 מחייב את המפקח לשקול, בין היתר, את הנסיבות המיוחדות של בעל הדירה המתנגד.

זקנים וסוגיית אי ההסכמה בהתחדשות עירונית: ההסבר הרווח לתופעה של אי-הסכמת חלק מהבעלים (המכונים לרוב 'דיירים סרבנים') לעסקת ההתחדשות העירונית מתמקד בפן הכלכלי ומצייר את אותם בעלים כמי ששואפים למקסם את זכויותיהם ואת התמורה להם זכאים, לעיתים אף לשם השגת תמורה עודפת על פני יתר בעלי הדירות.⁴² הסבר זה מספק את הלגיטימציה להפעלת האמצעים לכפיית ההסכמה שנזכרים לעיל. עם זאת, ישנה גם הכרה באפשרות כי אי-הסכמה לעסקת התחדשות עירונית עשויה לעיתים לנבוע מאי התאמה של התמורה או התכנון המוצע לצרכים והרצונות של בעל הדירה או גם מסיבות פסיכולוגיות לגיטימיות.⁴³ מכאן, כי לא ניתן למצות כל אי ההסכמה במניעים של 'סחטנות' גרידא. הכרה זו מקבלת משנה תוקף בהקשר לאוכלוסיית הזקנים, בעיקר כאשר מביאים בחשבון מאפיינים וצרכים מובחנים שונים, לרבות: קושי עם שינויים בסביבת המגורים; נטייה לשהות זמן רב יותר במרחב הביתי (בעיקר לאחר פרישה מעבודה); היותם של מעברי דירות מקור להתדרדרות בריאות (בעיקר אצל זקנים מופלגים) וכן ל'דחק' שמשפיע לרעה על בריאותם הנפשית;⁴⁴ צורך פחות בהגדלת הדירה; התמקדות באיכות חיים בטווח הקצר אל מול התמשכות התהליכים; תקופת הבנייה והמעברים הכרוכים בה; וחשש מוגבר מהגדלת הוצאות המחייבה והמגורים בשל התקיימות מ'קופה סגורה' של חסכונות וקצבאות. מטבע הדברים, אטרקטיביות מופחתת של תמורה

41 הרוב הדרוש לביצוע עבודות של חיזוק ועיבוי הבניין (תמ"א 38/1) הוא שני שלישי מבעלי הדירות והרוב הדרוש לביצוע עבודות של הריסה ובנייה מחדש של הבניין (תמ"א 38/2) הוא ארבע-חמישיות מבעלי הדירות בבניין.

42 ללום, א. (2014). הטרגדיה של ההתחדשות העירונית. *מקרקעין* יג(2), 3-90.

43 גלוסקה, מ. (2006). פינוי בינוי – מהלכה למעשה. *מקרקעין* ה(3), 14-34.

44 Fänge, A., & Ivanoff, S. D. (2009). The home is the hub of health in very old age: Findings from the ENABLE-AGE Project. *Archives of gerontology and geriatrics*, 48(3), 340-345.

ואי-ביצוע התאמות לצרכים ייחודיים של זקנים, עשויה להשפיע על המוטיבציה של בעל דירה זקן להסכים או לסרב לפרויקט.

ניתוח – שיעור הסכמה בהתחדשות עירונית ומנגונוי 'דייר סרבן'

ניתוח החקיקה הקיימת: החקיקה הנוגעת לשיעורי הסכמה בהתחדשות עירונית, לרבות החריגים המגדירים מהו סירוב סביר, אינה כוללת התייחסות מובחנת לאוכלוסיית הזקנים. ישנה התייחסות עקיפה בחוק פינוי-בינוי, המסייעת בשימור ההתאמות הקיימות לבעלי מוגבלויות גם בדירת התמורה ובדירור החלופי. כיוון שזקנים מהווים חלק לא מבוטל מבעלי המוגבלויות, הרי שחריג זה נתן מענה מסוים לשמירת ההגשה הביתית שלהם, באופן שהדבר לא יהווה מכשול להישארותם בדירה המחודשת. מעבר לכך, בכל הנוגע לסוגיית 'הדייר הסרבן', על המשמעויות וההשלכות הקנייניות וההשפעות על אורח ואיכות חייו של האדם הזקן, נותרה החקיקה שותקת בכל הנוגע לאוכלוסיית הזקנים.

ניתוח הפסיקה: להלן תוצג תמצית ממצאי סקירה של עשרות פסקי דין והחלטות של המפקחים על רישום המקרקעין, שניתנו עד תחילת שנת 2017 ועסקו בתביעות נגד דיירים סרבנים, הן במסגרת הליכי פינוי-בינוי והן בהליכים לפי תמ"א 38:

- ♦ בהתקיים התנאים הפרוצדורליים בדין (הכרזת המתחם ושיעור ההסכמות) – תביעות נגד הדייר הסרבן מתקבלות.
- ♦ טרם התקבלה טענה של בעל דירה אודות התקיימותן של נסיבות אישיות. כלומר, על אף קיומו הפורמלי של חריג כזה בחוק, בתי המשפט טרם קיבלו מקרה שבו נסיבות אישיות כלשהן מהוות סירוב סביר.
- ♦ בפסיקה לא ניתנה הכרה או משקל למאפייניהם הייחודיים, להשלכות המשמעותיות ולאינטרסים המובחנים של אוכלוסיית הזקנים.
- ♦ קיים פער בין מיעוט יחסי של פסיקה קיימת והתמקדותה במקרים של סרבנים יחידים, לבין התייחסות לקושי בהשגת הסכמות כחסם משמעותי בפני מימוש פרויקטים רבים. עובדה זו מרמזת על כך ששיעור לא מבוטל של מקרים של היעדר הסכמה לא מגיעים לכדי הכרעה שיפוטית.
- ♦ ישנה אינדיקציה למאמצים מצד יזמים ובעלי דירות הרוב להפיס את דעת המתנגדים כדי להמנע מהתדיינות או מהכרעה שיפוטית, ככל הנראה לאור משאבי הזמן והכסף הכרוכים בכך.
- ♦ קיים יסוד סביר להניח שפרויקטים רבים לא מגיעים לכדי תביעה אבל גם אינם מקודמים בשל סירוב של חלק משמעותי מבעלי דירות (בין אם מגיעים לרף ההסכמה ובין אם לאו).

מסקנות מהפסיקה – בין סרבנות לאי-הסכמה: בהתבסס על סקירת עשרות פסקי דין והחלטות שיפוטיות, ניתן לומר שהפער בין פסיקה מועטה יחסית לבין התייחסות לקושי בהשגת הסכמות של בעלים כחסם משמעותי בפני התחדשות עירונית, מצביע על צורך בבחינת הסברים להיעדר הסכמה זה, בנוסף להסבר המקובל של 'סחטנות'. הכוונה היא להכרה במקרים בהם אי-ההסכמה מעידה על חוסר התאמת הפרויקט לצרכים והאינטרסים הלגיטימיים של בעלי דירות, אף אם הם מוגדרים כמיעוט. הכרה זו ופיתוח מנגונים מתאימים יסייעו בהפחתת מקרים בהם אדם זקן, שאינו מסכים לעסקה יוגדר אוטומטית כסרבן ויהיה חשוף לתביעה נזיקית גבוהה או לפינוי כפוי. מבלי להפחית בחשיבותם של מאמצים מצד יזמים ובעלי דירות אחרים לייצר את הגמישות הנחוצה לצורך הוצאתו לפועל של פרויקט, אלו נעדרים מנגון ממוסד ותלויים בעמדת המיקוח של בעל הדירה המתנגד, בידע ובמשאבים שברשותו ובמידת הכדאיות של הפרויקט הספציפי. מן האמור לעיל עולה כי, לצד מנגונוי 'הדייר

וגם: Fried, L. P., Ferrucci, L., Darer, J., Williamson, J. D., & Anderson, G. (2004). Untangling the concepts of disability, frailty, and comorbidity: implications for improved targeting and care. *The Journals of Gerontology Series A: Biological Sciences and Medical Sciences*, 59(3), M255-M263.

וגם: לומרנץ, י. (2003). בריאות נפשית וטיפול נפשי בתקופת הזיקנה. בתוך: רוזין, א. (עורך) *הזדקנות וזיקנה בישראל*. (עמ' 529-467). גרפית: ירושלים.

הסרבן' הקיימים. ישנו צורך ביצירת מנגנונים שיעודדו התאמות בתהליך, גמישות בתמורה ותהליכי בניית הסכמות.⁴⁵ להערכתנו, אלו עשויים לייעל ולפשט את התהליך עבור יזמים, לחסוך זמן שיפוטי של הערכאות השונות ולמנוע מצבים בהם זקנים מוצאים את עצמם תחת איום של פינוי כפוי או עילת תביעה נזיקית.

המלצות

1. **פינוי בינוי – הוספת חריג הנוגע לזקנים:** הסדר הדייר הסרבן בחוק פינוי בינוי נועד לטפל בסרבנים המבקשים להשיא לעצמם תמורה עודפת על חשבון בעלי הדירות האחרים והאינטרס הציבורי. לצורך איזון הפגיעה הקניינית הכרוכה בהסדר, נקבעו מספר חריגים בהם סירוב ייחשב 'סביר'. מוצע להרחיב את ההסדר הקיים באופן שיכלול התייחסות לאינטרסים של אוכלוסיית הזקנים, לצרכיה ולמאפייניה הייחודיים בנוגע להתחדשות עירונית.

מוצע להוסיף לסעיף 2(ב) לחוק פינוי ובינוי (פיצויים), תשס"ו-2006:

"2.(ב). סירוב להעברת זכויות כאמור בסעיף קטן (א) לא ייחשב כבלתי סביר, בין השאר, באחד מאלה:

...

היה בעל הדירה או בן משפחתו המתגורר עמו בגיל 65 ומעלה ולא הוצעו לבעל הדירה האפשרות לקבל תמורה כספית במקום כל או חלק מהגדלת הדירה לה הוא זכאי במסגרת עסקת הפינוי ובינוי".

סעיף מוצע זה מצוי בהלימה עם מדיניות המיסוי הקיימת, המאפשרת קבלת כסף חלף הגדלת הדירה.⁴⁶ הוספת החריג תסייע לזקנים להשתמש בהטבת מיסוי, שתאפשר להם להגדיל את הונם האישי באופן שיגדיל את רווחתם ואיכות חייהם לעת זיקנה ופרישה. זאת, תחת הגדלת הדירה שעשויה להיות לא רלוונטית עבור רבים מהם ואף להגדיל את הוצאות האחזקה. בהקשר זה יצוין, שהוספת הון כזו עלולה לפגוע בזכאות לגמלת הבטחת הכנסה ואנו מציעים לתת על כך את הדעת ולתקן את תנאי הזכאות כך שאדם זקן הבוחר באפשרות זו לא יופלה מול אדם זקן הבוחר להגדיל את דירתו.

2. **תמ"א 38 – החלה והרחבת ההגנה החוקית על בעלי דירות:** על אף שהדין מאפשר נקיטת אמצעים חריפים יותר נגד בעלי דירות שאינם מסכימים לעסקת תמ"א 38 (ביצוע עבודות כפוי מול תביעה נזיקית בפינוי בינוי), הרי שההגנה שהוא מציע לבעל דירה מסרב מפני פגיעה זו היא פחותה בהשוואה לפינוי בינוי. לפיכך, מוצע להחיל את ההסדר הקבוע בסעיפים 2(ב) ו-5 לחוק פינוי ובינוי, על ידי הוספת ההסדר לסעיף 35. כמו כן, מוצע להוסיף את החריג המוצע בסעיף 1 לעיל (כסף חלף הגדלה) גם במסגרת חוק החיזוק.

3. **תמ"א 38/1 ואוכלוסיית הזקנים:** מוצע להוסיף להסדר בסעיף 2, לעיל גם את האפשרות של תושב מעל גיל 65 לסרב לפרויקט מסוג תמ"א 38/1, אם לא הוצעו לו במסגרתו מגורים חלופיים הולמים למשך כל תקופת הבנייה, זאת בדומה לחובה זו (כלפי כל הדיירים) במסגרת פרויקט של פינוי בינוי.⁴⁷

4. **הפניית סכסוכים לתהליך גישור ובניית הסכמות:** המחוקק קבע כי במסגרת הרשות להתחדשות עירונית יפעל ממונה על פניות דיירים, שבין היתר יברר פניות של דיירים כלפי יזמים ומארגנים והעניק לו סמכות, מעין שיפוטית, להכרעה מהירה בפניות אלו. בהקשר זה, מוצע שלא להסתפק רק בהליכים מעין שיפוטיים, אלא לעודד הפעלה והטמעה של הליכי גישור במסגרת מיזמי התחדשות עירונית. לפיכך, מוצע לייצר הליכים

45 יודגש שבפן המשפטי המוצג בפרק זה אין די על מנת לאפשר התאמה גדולה יותר של התהליך. מרבית המלצות במחקר זה נועדו להוסיף מנגנונים, כלים ושירותים כאלו באופן שעשוי לסייע בין היתר גם בהפחתת שיעורי אי-ההסכמה.

46 סעיף 49 כב. לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), תשכ"ג-1963; רשות המיסים בישראל. הוראת ביצוע מיסוי מקרקעין 6/2006 - תיקון מס' 55 לחוק מיסוי מקרקעין - הוראה כללית. מיום 17.7.2006.

47 ראה הרחבה בנושא בפרק השישי למחקר זה.

מוסדרים, מובנים וממוסדים לבניית ההסכמות הנדרשות בהתחדשות עירונית וביישוב סכסוכים בין יזמים לתושבים ובין תושבים לבין עצמם. בהקשר זה נציין שלגישור יש יתרונות רבים והוא דרך מוכרת ומקובלת בישראל לבניית הסכמות ויישוב סכסוכים. הוא אף הוכר כבעל יתרונות רבים בהקשר לאוכלוסיית הזקנים.⁴⁸ לשם כך מוצע לנקוט בין היתר בפעולות כגון: הסמכת הממונה על פניות דיירים ברשות להפנות לגישור; הקצאת מגשר מטעם המינהלת המקומית להתחדשות עירונית; מימון גישור על ידי הרשות או המינהלת העירונית במתחמים בעלי חשיבות או 'רגישות' חברתית; גיבוש רשימת מגשרים עם הסמכה וניסיון בתהליכי התחדשות עירונית; קיום השתלמויות מקצועיות למגשרים בנושאי התחדשות עירונית וזיקנה.⁴⁹

48 דורון, י. והלפרין, ד. (2010) "אפשר גם אחרת": גישור כחלופה ליישוב סכסוכים בזקנה. *מחקרי משפט כו'*, 463-489.

49 דוגמה לכך ניתן למצוא בפעילות ובהכשרות שעורכת עמותת 'מוזאיקה' בנושאים אלו, באתר האינטרנט של העמותה: <http://mosaica-gishur.org.il>

פרק 6

תמורות מותאמות לצרכים של אוכלוסיית הזקנים

סקירה - תמורות מותאמות לצרכים של אוכלוסיית הזקנים

פרק זה עוסק בפרויקט התחדשות עירונית מנקודת מבטו של בעל הדירה הזקן בבואו לבחון את כדאיותה של עסקת ההתחדשות העירונית המוצעת לו והתאמתה לצרכיו. ריכוז התמורות הנפוצות במסלולי ההתחדשות העירונית מוצג בתרשים 3. נקודת המוצא של דיון זה היא שעל התמורות המוצעות להיות מתאימות לרצונותיהם וצרכיהם של בעלי הדירות הזכאים להם. ההנחה היא, שהתאמה זו תגדיל את האטרקטיביות של התהליך עבור זקנים רבים, תסייע בשיפור מצבם מבחינת תנאי המגורים ורווחה כלכלית ותקטין את שיעור אי-ההסכמה. במסגרת עבודה זו עמדנו על מספר צרכים ומאפיינים ייחודיים של אוכלוסיית הזקנים בהקשר של תהליכי התחדשות עירונית. ביניהם: חשש וקושי משינוי והעיקרון של 'הזדקנות במקום'; צורך פחות בהגדלה של הדירה; רצון להימנע מהגדלת ההוצאות עקב התקיימות מ'קופה סגורה' של חסכונות וקצבאות; שימוש מוגבר במרחב הביתי; בעיקר לאחר יציאה לפנסיה; חשש מפגיעה ממשית פיזית או נפשית עקב מעברי דירה; רגישות גבוהה יותר למטרדים הנגזרים מתקופת הבנייה (בתמ"א 38/1); צורך מוגבר בהנגשת המרחב הביתי והעירוני.

תרשים 3: תמורות נפוצות במסלולי התחדשות עירונית

חלופת תמורה	תמורה ייעודית לזקנים	פתרונות לתקופת הבנייה	תחזוקה	ארנונה			
פינוי בינוי	דירה מורחבת (כ-25 מ"ר לפי תקן 21). דירה ותמורה כספית נוספת	התקנת מעלית, שיפוץ הלובי והשטחים המשותפים. חנייה, מחסן ומרפסת.	לבני 60 ומעלה או סיעודיים: קבלת מלוא התמורה בכסף. מותנה ברכישת זכות בבית אבות או בדירור מוגן.	תשלום דמי שכירות במהלך הבנייה ועלויות הובלה.	לזקנים מקבלי הבטחת הכנסה: חמש שנים ע"ח היזם	לפי חוק הרשות: פטור מתשלום התיקרת הארנונה למשך חמש שנים לזכאים. זכאות תקבע בתקנות.	
תמ"א 38/1	בהתאם להוראות התמ"א ותוספת של עד 25 מ"ר.	התקנת מעלית, שיפוץ הלובי והשטחים המשותפים ומרפסת.	אין	אין	לזקנים מקבלי הבטחת הכנסה, חמש שנים ע"ח היזם	אין	
תמ"א 38/2	בהתאם להוראות התמ"א ותוספת של עד 25 מ"ר או עד שווי 2,136,400 באזור מוטב - אפשרות לשתי דירות.	התקנת מעלית, שיפוץ הלובי והשטחים המשותפים. חנייה, מחסן ומרפסת.	אין	אין	מקובל. תשלום דמי שכירות במהלך הבנייה ועלויות הובלה.	לזקנים, לפי חוק: חמש שנים ע"ח היזם	אין

ניתוח – תמורות מותאמות לצרכים של אוכלוסיית הזקנים

האם יש צורך בשינוי והתאמת התמורות בהתחדשות עירונית לצרכי אוכלוסיית הזקנים:

ההטבות עבור תושבים הן לרוב בעלות ערך כספי לא מבוטל, אך האפשרות לממשן לרוב קשיחה וכוללת מספר מצומצם של חלופות. כך למשל, בעל דירה זקן שמעוניין בדירה חדשה, אך לא בהכרח בדירה גדולה יותר, יאלץ לנהל משא ומתן נקודתי מול היזם ויהיה תלוי במידת הגמישות של אותו יזם על מנת להתאים את התמורה לצרכיו. על מנת להגדיל את האטרקטיביות של התמורה עבור הדיירים ואת נכונותם להסכים לפרויקט, **אין צורך להתמקד בהגדלת התמורות אלא בהגמשת הדרכים בהם ניתן להנות מהן.**

המלצות

1. הרחבה והגמשה של סוגי התמורה המוצעים לזקנים בהתחדשות עירונית:

1.1 **דיורית:** זהו פתרון תכנוני של יצירת יחידת דיור נלווית אך עצמאית, הסמוכה לדירה הראשית ומתוכננת מראש כך שהיא יכולה להיות חלק אינטגרלי מהדירה או יחידה עצמאית. הדיורית מיועדת לספק גמישות בדיוור באופן המאפשר התאמתו לשינויים הנובעים משלבים שונים במעגל החיים. על כן, מוצע לכלול דיורית כחלק אפשרי בתכנון התחדשות עירונית, כך שיתאפשר ליזמים להציע ולבעלי דירות לדרוש, קבלת דירה חדשה ומוגדלת שתכלול 'דיורית'.

1.2 **דירות קטנות עם התאמות פיזיות בפנים הדירה:** כפי שמפורט בהרחבה בפרק 1 של המחקר, התאמות ושיפורים פיזיים בסביבה הביתית מסייעים בהגברת הנגישות, שיפור איכות החיים ובהגברת התפקוד ותחושת הביטחון אצל זקנים. בכך, קיומן של התאמות פנים-דירתיות מחזקות את האפשרות של זקנים להזדקן במקום. מוצע לייצר מפרט של התאמות פנים-דירתיות נחוצות, אותן יוכלו יזמים וקבלנים להציע לבעלי דירות כחלק מהתמורה המוצעת בפרויקט (למשל חלף הגדלת הדירה).

1.3 **הסרת חסמי מיסוי:** חוק מיסוי מקרקעין מאפשר פטור ממס שבח (תמריץ כלכלי משמעותי) לזקנים עבור תמורה שניתנת במלואה במזומן, אולם, מתנה זאת בכך שחלק מהתמורה ישמש לרכישת זכות דיור, בדיוור מוגן או בית אבות. מבלי לפגוע בחשיבותו של פטור זה, נראה שהתנייתו במעבר לדיור מוגן או בית אבות מהווה צמצום שלא לצורך של חופש הבחירה והאוטונומיה האישית של הזקן. קבלת מלוא התמורה במזומן תוך ביטול ההתנייה האמורה, תאפשר לאדם הזקן לאתר לעצמו דיור חלופי לפי רצונו וצרכיו או לעבור למגורים עם בני משפחה ובכך לצמצם את מספר המעברים ואולי אף לשפר את מצבו הכלכלי, מבלי שיאלץ לעבור למסגרת דיור מוגן אם הוא אינו חפץ בכך. לכן, מוצע לבטל את התנאי המחייב רכישת זכות בבית אבות או בדיוור מוגן לצורך קבלת פטור ממס שבח במסגרת סעיף 49כא(א) לחוק מיסוי מקרקעין ולהעניק את הפטור במקרה של קבלת מלוא התמורה במזומן עבור כל אדם שעומד בתנאי הסעיף האחרים.

כמו כן, מוצע להרחיב את תחולת הפטור גם לאפשרויות תמורה נוספות כגון קבלת שתי דירות קטנות במקום אחת גדולה.

1.4 **תמ"א 38:** הפטור ממס בתמ"א 38 ניתן רק עבור דירה מוגדלת. מוצע להרחיב את אפשרויות התמורות בתמ"א 38 באמצעות מתן תמריצי מיסוי כך שיכלול אפשרויות זהות לאלו שבפינוי-בינוי.

2. **הכללת קרן תחזוקה כחלק מובנה בתכנון פינוי-בינוי:** נושא תחזוקת מבנים מצוי על סדר היום של התכנון העירוני וההתחדשות העירונית בישראל. מבחינת בעל דירה זקן, עלול להיווצר קושי כלכלי לעמוד בתשלומים אלו. הפטור שניתן לכך בחוק הרשות להתחדשות עירונית מספק פתרון חלקי וזמני שכן הוא ניתן רק למקבלי הבטחת הכנסה ולמשך חמש שנים בלבד. מוצע להטמיע פתרונות לתחזוקה ארוכת טווח

של מבנים כחלק מובנה מתכניות להתחדשות עירונית. בין היתר מוצע להסדיר חוקית את הסמכות לכלול מנגנון לסבסוד תחזוקה; לייצר מודל תחזוקה ישים שייתן מענה לסוגיות כלכליות, תכנוניות, קנייניות, מיסויות וניהוליות הכרוכות ביישום ארוך טווח של מודל כזה; להטמיע עלויות המנגנון במסגרת תקן 21, כדי להופכו לחלק מובנה מהתכנית הכלכלית של היזם כבר משלביו הראשונים של הפרויקט.⁵⁰

3. **פתרונות לתקופת הבנייה:** תקופת הבנייה היא תקופה מאתגרת, המציבה קשיים רבים בפני תושבי המתחם הנאלצים לנדוד בין דירות או לסבול עבודות בנייה אינטנסיביות לתקופות ממושכות. זאת, על אחת כמה וכמה כאשר מדובר באוכלוסיית הזקנים – בין אם בשל הקושי במעברי דירות מרובים ובין בשל רגישות רבה יותר למטרדי הבנייה בשל הנטייה לשהות במרחב הדירתי לפרקי זמן ממושכים יותר. לפיכך מוצעות ההמלצות שלהלן:

3.1 **עדיפות בהקצאת קרקע משלימה בשכונות עם ריכוז גבוה של אוכלוסייה זקנה:** פרויקטים של בינוי-פינוי-בינוי מהווים יתרון בולט עבור זקנים בשל הצורך במעבר דירה פעם אחת בלבד. לשם כך, יש צורך בהקצאת 'קרקע משלימה' שתאפשר בינוי לפני הפינוי. לכן, מוצע לכלול את שיעור הזקנים ואת הקושי במעברים, המאפיין אוכלוסייה זאת, במערך השיקולים שבהקצאת קרקע משלימה, בעיקר בבניינים או בשכונות בהם ישנו ריכוז גבוה של אוכלוסייה זקנה.

3.2 **לאפשר דיור חלופי זמני לזקנים בפרויקטים של תמ"א 38/1:** תקופת הבנייה בפרויקט תמ"א 38/1 מציבה קשיים ניכרים עבור זקנים, הנאלצים להמשיך ולהתגורר בבניין תוך כדי הבנייה. קשיים אלו מקבלים משנה תוקף לאור ליקויי בטיחות הנפוצים בפרויקטים כאלו והיעדר הסדרה מקיפה בתחום.⁵¹ מוצע לחייב יזמים להציע לזקנים דיור חלופי זמני בפרויקטים של תמ"א 38/1.⁵² הטענה המרכזית נגד הסדר זה נובעת מהחשש שהטלת החובה תפגע בכדאיות הכלכלית של הפרויקט באופן שיסכל את יישומו. על מנת להימנע ממצבים כאלו ניתן, לצד הטלת חובה להציע דיור חלופי זמני, להעניק למפקח סמכות להתערב אך רק במקרים בהם תוכח כדאיות כלכלית גבולית. השימוש בסמכות זו יהיה החריג לכלל, וייעשה אך ורק במקרים בהם היזם הוכיח שעלות הדיור החלופי שהוצע הופכת את הפרויקט ללא כדאי מבחינה כלכלית. יודגש – אין אנו מציעים הספקת דיור חלופי לכל אדם זקן, אלא את החובה להציע את האפשרות הזאת ומתן הלגיטימציה החוקית לדרישה זו. בבסיס הבנה זו עומדת ההנחה שכל עוד הדבר נעשה ברמה החוזית וכחלק ממשא ומתן שאינו מאוזן, וכאשר ברירת המחדל היא שאין חובה לספק דיור חלופי, נותר בעל הדירה הזקן נתון לשיקוליו הכלכליים של היזם, תוך שהוא מצוי בעמדת נחיתות הן מולו והן מול יתר בעלי הדירות.

3.3 **להחיש הטמעה של בטיחות וניהול פרויקטים של תמ"א 38/1 אצל קבלנים מבצעים, לצד הגברת הפיקוח והאכיפה:** ממאמרים מקצועיים, סקירת ביקורת בטיחות ו'קול קורא' של המוסד לביטוח לאומי, עולה החשיבות בהגברת הבטיחות באתרי תמ"א 38/1 בהם מתגוררים תושבים במהלך עבודות הבנייה. לשם כך מוצע – להחיש הכנה והטמעה של מדריך בטיחות, להגביר את הפיקוח והאכיפה ולפתח ולהנגיש מוקד תלונות דיירים בנושאי בטיחות בנייה.

50 לסקירה מקיפה של סוגיית תחזוקת בניינים גבוהים, לרבות התייחסות רחבה לנושא התחדשות עירונית, ראה: מועלם, ג. (2017).

51 **צעירים לנצח? אתגרי התחזוקה של מבנים גבוהים: לקראת מדיניות כוללת.** חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור בטכניון. במבצע אכיפה שערך מינהל הבטיחות במשרד העבודה והרווחה ביוני 2017 ב-21 אתרי בנייה של תמ"א 38/1 בעיר רעננה אותו 153 ליקויי בטיחות (מתוך הודעה לעתונות של משרד הרווחה מיום 12.6.17); על הליקויים בתחום התריע גם המוסד לביטוח וגיהות (ראה: <https://www.osh.org.il/heb/main/>); והמוסד לביטוח לאומי אף פירסם קול קורא להכנה והטמעה של מדריך בטיחות בבניה בתמ"א 38/1 (ראה: <https://www.btl.gov.il/Funds/kolotkorim/Pages>).

52 ראה גם את ההמלצה בהקשר זה בפרק החמישי למחקר זה.

סיכום המחקר

מחקר זה בחן את תהליכי ההתחדשות העירונית בישראל דרך נקודת המבט של אוכלוסיית הזקנים. התחדשות עירונית בישראל בנויה באופן האמור להופכה לעסקה כדאית לכל הצדדים המעורבים – יזמים, מוסדות מדינה, רשויות מוניציפליות ותושבים שמתגוררים במתחמים ובבניינים המיועדים להתחדשות. מבחינה זו, התמורה המוצעת לתושבים במסגרת ההתחדשות כוללת הטבות לא מבוטלות גם עבור אוכלוסיית הזקנים, לרבות העלאת ערך הדירה שבבעלותם, הגדלת הנגישות בבניין המתחדש, חיזוק ומיגון. יחד עם זאת, ההתייחסות הרגולטורית במסגרת תהליכים אלו לאוכלוסיית התושבים המקומיים היא כמקשה אחת, קרי – ללא הבחנה בין סוגי אוכלוסיות שונים שמתגוררות לרוב במתחמים ובבניינים המיועדים להתחדשות. כתוצר לוואי של תפיסה כוללתית זו, לא ניתן מספיק דגש לצרכים ומאפיינים מובחנים שעשויים להיות לקבוצות אוכלוסייה שונות ובהקשר של מחקר זה – אוכלוסיית הזקנים. היבט נוסף של תפיסה זו, נוגע להיעדר גמישות המאפיינת חלק מן ההסדרים הרגולטוריים של מרכיבים שונים בפרויקט, לרבות התכנון, התארגנות התושבים, ההחלטות ומאפייני התמורה המוצעים. על רקע הבנה זו, עמדנו במסגרת מחקר זה על צרכי דיור מובחנים וספציפיים של זקנים בנוגע לתהליכי התחדשות עירונית, וביניהם: צורך פחות בהגדלת הדירה, צורך בהתאמות פנים-דירתיות ובהנגשה מוגברת, קושי במעברי דירות, שימוש מוגבר במרחב הדירתי, רלוונטיות פחותה עקב התמשכות אופיינית של תהליכי התחדשות, היקשרות מוגברת למרחב הביתי והשכונתי, קושי וסיכונים פיזיים ונפשיים עקב הליכי בנייה מתמשכים ושינויים במרחב הביתי, השכונתי והקהילתי ועוד. על בסיס זה, בחנו את האופן בו המאפיינים שנסקרו מקבלים מענה וביטוי במסגרת שלבים שונים של התהליך וכן גיבשנו המלצות שיסייעו בהגברת ההתאמה הדרושה לצרכי זקנים במסגרת שלבים שונים של התהליך – התכנון, איסוף הנתונים, שיתוף הציבור, ההתארגנות וגיבוש התמורות הסופיות.

ההנחה הבסיסית של מחקר זה היתה שתהליכי התחדשות עירונית מגלמים, לצד סיכונים משמעותיים גם פוטנציאל חיובי עבור אוכלוסיית הזקנים. לכן, התמקדנו בסקירה ובבחינה של המסגרות הרגולטוריות הקיימות הנכנסות להגדרת 'מיזם התחדשות עירונית'. לכל אורכו של המחקר ראינו לנגד עינינו צורך לגבש המלצות, שיאפשרו מימוש התחדשות עירונית במסגרות הקיימות באופן שיאפשר לזקנים להנות מפירותיה של ההתחדשות ולמזער את הסיכונים הכרוכים בה. יישום ההמלצות צפוי לטעמנו להגדיל את שיתופי הפעולה בין הדיירים והיזמים, לסייע בהאצת תהליכי התחדשות עירונית ובהגדלת מלאי הדיור. כמו כן, המלצות המחקר יסייעו ביצירת תהליכים שיאפשרו לזקנים להנות ממלוא פירותיה של ההתחדשות, במניעת דחיקתם ובתכנון והקמה של בניינים ושכונות הכוללות מלאי דיור מגוון ומותאם יותר לצרכיהם.



אוניברסיטת תל אביב