

25.6.2018

לכבוד
ח"כ רחל עזריה
יו"ר ועדת הרפורמות

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

מרכז הגר ועמותת במקום¹ מתכבדים להגיש בזאת לועדה את עמדתם ביחס לנוסח הצעת חוק 'דייר סרבן' לקראת דיון הועדה ביום 26.6.2018.

בפתח הדברים נדגיש כי אנחנו **מתנגדים נחרצות לקידום הצעת החוק בגרסתה הנוכחית** לאור הפגיעה הצפויה של מהלך זה באוכלוסיית הזקנים במתחמי פינוי בינוי.

אנו ערים לכך שהועדה יצאה לדרך עם כוונות להטיב עם אוכלוסיית הזקנים, אולם הצעת החוק כפי שמובאת בנוסח הנוכחי רק מרעה את מצבם של הזקנים ואינה מציעה חלופות ממשיות לתמורה. **משמעות ההצעה בפועל היא שבפני זקנים שאינם מעוניינים במיזמי פינוי בינוי תעמוד חלופה ממשית אחת – מעבר לדיור מוגן – שהיא חלופה מדירה ושאינה רצויה או מתאימה למרבית הזקנים.**

כמו כן, התניית הצעת חלופות תמורה בשיעור הזקנים במתחם, ובפרט הפטור המלא מהצעת חלופות תמורה במתחמים בהם יש מעל 20% זקנים, היא טמינת ראש בחול – **כאשר דווקא במקומות בהם יש ריכוז גבוה של זקנים לא מוצעת כל התמודדות עם אתגרי הזקנה בהתחדשות עירונית, והזקנים במתחמים הללו נותרים אל מול החמרת הסנקציה כנגד סרוב לפרויקט - ללא כל הגנה. לא יתכן שגורלו של אדם יקבע באופן שרירותי לפי מספר השכנים הזקנים שיש לו!**

כמו כן, העדר הנכונות לשלב את חלופת ה'דיורית', שהיא חלופה זולה ופשוטה לביצוע, בשל סיבות שהן **בירוקרטיות בעיקרן - מהווה החמצה.** אנו דוחים את הטענה לפיה הנושא יוסדר בעתיד – וסבורים כי הצעת החוק הנוכחית היא העת הנכונה להסדיר את הנושא, וכי בעתיד המוטיבציה של הממשלה לעשות זאת תהיה נמוכה.

להלן פרוט טענותנו:

א. אי ישימות של חלופות התמורה והדרה של זקנים לדיור מוגן

הצעת החוק מחייבת יזמים להציע חלופת תמורה אחת לזקנים, אולם אינה יוצרת את **שינוי המס** הנחוצים על מנת להפוך חלופות אלה ליישימות מבחינה כלכלית עבור יזמים. במצב זה, כל עוד לא יהיה שינוי בחוקי המס,

¹בהתאם לחוק שמטרתו לפגוע בארגונים המבקרים את מדיניות הממשלה, נציין כי עמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון (ע"ר) היא ארגון שעיקר מקורות המימון שלו מתרומות מישויות מדיניות זרות.

בפני יזמים יעמדו שתי חלופות תמורה רלוונטיות, שבהן מוסדרים כבר היום היבטי המיסוי – חלופת הדיור המוגן וחלופת ה'שינוי' (דירה קטנה + מזומן).

המשמעות היא ששתי החלופות הנוספות – דירה מחוץ לפרויקט ושתי דירות קטנות - אינן ישימות. **בפועל לזקנים שיבקשו לצאת מהפרויקט תוצע רק חלופה אחת מחוץ לפרויקט - לעבור לדיור מוגן.**

חלופת הדיור המוגן אינה מספקת ואינה מתאימה למרבית האוכלוסיה, הן כיוון שמדובר בחלופה מדירה והן בשל מאפייני הדיור המוגן בישראל. לא בכדי רק אחוזים בודדים (כ-5%) מהזקנים בישראל מתגוררים בדיור מוגן (פרטי וציבורי). בישראל יש בסה"כ 90 מוסדות דיור מוגן פרטי בכל הארץ, כאשר חלק משמעותי מהמוסדות ברי השגה עבור זקנים מהעשירונים העליונים בלבד, ונכון להיום כמעט ולא קיים דיור מוגן המותאם למעמד הביניים. כמו כן, רבים מבתי הדיור המוגן בנויים באופן מנותק מסביבתם, שאינו תומך בשילובם בחיים העירוניים, כאשר מעבר לדיור מוגן לרוב דורש מעבר של הזקן מהאזור המוכר לו.

לפיכך, יש לכלול בהצעת החוק שני תיקונים מתחום המיסוי, כדי להבטיח שכל חלופות התמורה יהיו ישימות:

1. **רכישת דירה מחוץ לפרויקט**: כיום קיים פטור ייעודי לזקנים שמאפשר להם לקבל את התמורה במזומן בתנאי שיעשה לפחות בחלקה שימוש לרכישת יחידה בדיור מוגן או בית אבות. יש 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(א1) כך שיחול גם על רכישת כל דירה.

בהקשר זה נדגיש כי יש חשיבות להרחבה של הפטור כך שבעלי דירות זקנים יוכלו לרכוש בעצמם את דירתם מבלי שיהיו תלויים ביזם, בדומה לאפשרות הקיימת היום ביחס לדיור מוגן. מנוסח הצעת החוק מדובר ב'הקנייה' של דירת קבע חלופית, כאשר משתמע שהיזם הוא זה שרוכש את הדירה כאשר לא ברור מה חלקו של בעל הדירה בקבלת החלטות לגבי הדירה. אנו סבורים כי יש לאפשר לבעלי דירות זקנים לקבל את התמורה בכסף ולרכוש לעצמם את הדירה באופן עצמאי, תוך שיהיו פטורים ממש, בדומה לדיור מוגן.

2. **שתי דירות קטנות במקום דירה גדולה**: קבלת שתי דירות קטנות מצריכה תיקון של חוק מיסוי מקרקעין, כך שיורחב הפטור הקיים ממש שבת עבור הדירה השניה 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.

ב. מספר חלופות התמורה

על פי הצעת החוק, סרוב של זקן יחשב בלתי סביר אם הוצעה לו חלופת תמורה אחת והוא לא הסכים לה. במתחמים בהם עד 10% זקנים יש להציע חלופה מחוץ לפרויקט בלבד, ובמתחמים בהם עד 20% זקנים יש להציע אחת מארבע חלופות. **צמצום החלופות להצעה אחת בלבד שומט את הקרקע תחת העקרון לפיו יש**

צורך בהתאמה של התמורות בפרויקטים לזקנים – ובפועל מחמירה את המצב של זקנים רבים, לאור קביעת סנקציה של פינוי כפוי.

על פי הצעת החוק, יזם יכול להציע לזקן רק את חלופת הפינוי לדיור מוגן - וזקן שאינו מעוניין או אינו יכול מבחינה כלכלית להעתיק את מגוריו לדיור מוגן יהיה חשוף לסנקציה של פינוי כפוי.

על מנת למנוע מצבים אלו, ועל מנת להפוך את הצעת החוק לאפקטיבית עבור זקנים אנו מציעים:

1. ליצור מדרג אחיד בין החלופות מחוץ לפרויקט – דיור מוגן ודירה מחוץ למתחם. יש לאפשר לזקן לבחור אחת משתי חלופות אלה כאילו היו חלופה אחת. הדבר אינו פוגע ביזם (בהנחה שהיבט המיסוי יתוקן), שכן בשני המקרים הוא ידרש לתת את שווי דירת התמורה לזקן.
2. לחייב הצעת שתי חלופות תמורה – חלופה אחת 'בתוך הפרויקט' שתאפשר לדייר להישאר בפרויקט, והשנייה מחוץ לפרויקט (כאמור, דירה חלופית או דיור מוגן).

ג. התניית מספר החלופות בשיעור הזקנים בפרויקט

הצעה להתנות את מספר החלופות שיוצעו לזקנים בשיעור הזקנים בפרויקט סובלת משני קשיים עיקריים – הראשון קושי מהותי, והשני טכני.

ברמה המהותית – אין היגיון שהעסקה שתוצע לזקן תקבע על פי מספר השכנים הזקנים שיש לו. העקרון לפיו נדרשת התאמה של התמורות בפינוי בינוי למאפייני הזקנה ולצרכים היחודיים של אוכלוסיית הזקנים יפה במתחמים שבהם יש מיעוט וגם רוב של זקנים.

יש לזכור כי מדובר באמות מידה לסרוב סביר לפרויקט כאשר מאחורי כל עילות הסרוב עומד היגיון ערכי מסויים. במובן הזה בעייתי לבוא ולומר - אנחנו מקבלים סרוב שמבוסס על חוסר התאמה של התמורות בפרויקט לדייר קשיש, אבל רק אם התמזל מזלו והוא לא מתגורר במתחם ובו יש שיעור גבוה של זקנים.

הדבר חמור במיוחד במקרים בהם יש מעל 20% זקנים במתחם – אז נותרים הזקנים ללא כל אלטרנטיבה, כיוון שהיזם פטור לחלוטין מלהציע חלופות תמורה. **תמוהה בעינינו שדווקא במתחמים הללו בהם האתגר החברתי הוא המשמעותי ביותר בוחר המחוקק לטמון ראשו בחול!**

אנו ערים לחשש של הממשלה מפני אי ביצוע של פרויקטים, וסבורים כי הדרך המיטבית להתמודד איתו היא **לקבוע חריג** בחוק שיאפשר למי שמבקש להגיש תביעת 'דייר סרבן' להוכיח כי הצעת חלופה מסוימת לדיירים זקנים היתה בעלת השלכות כלכליות שמשמעותן היעדר כדאיות כלכלית לפרויקט. במקרים כאלה בית המשפט יוכל לאשר לצמצם חלק מהחלופות. **כלומר שהנטל יהיה על היזם להוכיח פגיעה אנושה בכדאיות עד כדי ביטול הפרויקט, כדי שניתן יהיה לפטור אותו מהצעת חלופה זו או אחרת.**

חריגים דומים קיימים כבר היום בחקיקה, ובכלל זה בחוק 'דייר סרבן':

- עילת סרוב סביר במקרה שבו העסקה אינה כדאית מבחינה כלכלית - דייר סרוב נדרש להוכיח כי העסקה לא כדאית באמצעות חו"ד של שמאי. סעיף 2(ב)(1) לחוק פינוי בינוי (פיצויים).
- בחוק הותמל יש חובה לייעד 30% מיחידות הדיור בכל תכנית של הותמל עבור דיור להשכרה ודיור בהישג יד. בחוק יש חריג שמאפשר להפחית את שיעור יחידות הדיור הללו אם הממשלה שמכריזה על תכניות ותמל משתכנעת כי "קביעת השיעורים כאמור תביא לכך שהתכנית לא תהיה ישימה, בהתחשב בין השאר במספר יחידות הדיור שיוצעו לציבור במחיר מופחת בתחום התכנית...." (סעיף 4(ב)(3) לחוק הותמל).

ברמה הטכנית – הצעת החוק לא מתמודדת עם השאלה כיצד יקבע שיעור הזקנים במתחם? ועם השאלה באיזו נקודת זמן בודקים את 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.

ד. דיורית

הצעת החוק אינה כוללת את חלופת הדיורית – אף על פי שמדובר בחלופה זולה ופשוטה ליישום. במספר דיונים 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 סבורים כי מדובר במשוכה שהיא בירוקרטית – טכנית ולא מהותית, וכי זו השעה לשלב את הדיורית כחלופת תמורה. **עוד אנו סבורים כי המוטיבציה של הממשלה לתקן את החוק בעתיד ולהסדיר את הדיורית תהיה נמוכה וכי זו השעה לשלב פתרון זה.**

כמו כן, וכפי שכתבנו בעבר, אנו חולקים על עמדת משרד המשפטים כי נדרש תיקון של חוק התכנון והבניה כדי להסדיר את הדיורית, ונשענים בכך הן על עמדת מנהל התכנון כפי שהובאה לידעתנו, והן על קיומן של תכניות אשר אושרו בעת האחרונה שבהן שולבו דיוריות.

ונוכח - 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	חדר או מערכת חדרים שהיא חלק מיחידת דיור קיימת, שיכולים לשמש משק בית נפרד, ובלבד שיעמדו בתנאים הבאים: 1. שטח הדיורית לא יפחת מ- 25 מ"ר ולא יעלה על 50 מ"ר 2. הדיורית תתבסס על תשתית יחידת הדיור 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

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

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

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 דיוריות.

חשוב להדגיש שהאפשרות לשלב דיוריות 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 הכנסה מניבה מחלק מדירתם, מבלי להעתיק את מקום מגוריהם.

לסיכום, אנו חוזרים ומתנגדים לקידום של הצעת החוק בגרסתה הנוכחית וסבורים כי נכון להיום יש בה לפגוע בציבור הזקנים יותר מאשר להועיל.

בברכה,

 מיה עתידיה, אדריכלית
 במקום – מתכננים למען זכויות תכנון

 מתן רבינוביץ, עו"ד
 מנהל תחום קהילה
 מרכז הגר

 אורי אטינגר, עו"ד
 מנהלת קידום מדיניות
 מרכז הגר

 סבסטיאן ולרשטיין
 מנהל מרכז הגר