



מבט אל אוכלוסיית הזקנים בתהליכי התחדשות עירונית

מחקר יישומי

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, מרכז התחדשות עירונית, משרד הבינוי והשיכון.
- ◆ 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 אהרנוב, מנהל תחום מחקר, אגף בכיר למחקר תכנון והכשרה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- ◆ יפית בר, ראש תחום תעסוקה ודיור, המשרד לשיויון חברתי.
- ◆ נואמי ליברמן, מנהלת תחום קשרי חוץ, אגף תכנון אסטרטגי, מינהל התכנון.
- ◆ עינת גנון, מנהלת האגף להתחדשות עירונית, משרד הבינוי והשיכון.
- ◆ 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

תמונת שער: סבסטיאן ולרשטיין

עריכה גרפית: מיכל סמו קובץ, המשרד לעיצוב גרפי



מבט אל אוכלוסיית הזקנים בתהליכי התחדשות עירונית

מחקר יישומי

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

נובמבר 2017



אוניברסיטת תל אביב

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"ס 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 והתראינו 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'.

תוכן העניינים

5	מבוא
7	מתודולוגיה
9	חלק ראשון: התחדשות עירונית וזיקנהרקע, סקירת ספרות ונתונים
9	מהי התחדשות עירונית?
12	על זיקנה וזקנים
14	זקנים בישראל – מאפיינים דמוגרפיים וחברתיים
19	ההשלכות של תהליכי התחדשות עירונית על אוכלוסיית הזקנים – סקירת ספרות
23	זקנים במתחמי התחדשות עירונית – ניתוח כמותי
30	חלק שני: מבט אל אוכלוסיית הזקנים בשלבים שונים בהתחדשות עירונית
31	פרק 1: בין עיור מואץ להזדקנות האוכלוסייה – מקומה של ההתחדשות העירונית
32	סקירה – מלאי דיור מותאם לאוכלוסיית הזקנים ישראל
38	ניתוח – התחדשות עירונית וצרכי הדיור של האוכלוסייה הזקנה
41	המלצות
43	סיכום פרק 1 – עיור מואץ, הזדקנות האוכלוסייה וההתחדשות העירונית
44	פרק 2: איסוף נתונים ומיפוי
44	סקירה – איסוף נתונים ומיפוי בתהליכי התחדשות עירונית
49	ניתוח – איסוף הנתונים והמיפוי בתהליכי התחדשות עירונית
52	המלצות
57	סיכום פרק 2 – איסוף נתונים ומיפוי
58	פרק 3: הליכי שיתוף ציבור ומעורבות זקנים בהתחדשות עירונית
58	סקירה – שיתוף ציבור ומעורבות תושבים
66	ניתוח – הליכי שיתוף ציבור ומעורבות זקנים בהתחדשות עירונית
70	המלצות
74	פרק 4: זקנים ו'החתמות פוגעניות' בהתחדשות עירונית
74	סקירה – 'החתמה פוגענית' וחקיקת חוק המארגנים
78	ניתוח – הגנות על זקנים מפני החתמה פוגענית בחוק המארגנים ובדין הכללי
83	המלצות
85	סיכום פרק 4 – זקנים ו'החתמות פוגעניות' בהתחדשות עירונית
86	פרק 5: שיעורי הסכמה בהתחדשות עירונית ומנגנוני 'דייר סרבן'
86	סקירה – שיעורי הסכמה בהתחדשות עירונית ומנגנוני 'דייר סרבן'
93	ניתוח – שיעור הסכמה בהתחדשות עירונית ומנגנוני 'דייר סרבן'
95	המלצות
100	סיכום פרק 5 – שיעורי הסכמה בהתחדשות עירונית ומנגנוני 'דייר סרבן'
101	פרק 6: תמורות מותאמות לצרכים של אוכלוסיית הזקנים
101	סקירה – תמורות מותאמות לצרכים של אוכלוסיית הזקנים
104	ניתוח – תמורות מותאמות לצרכים של אוכלוסיית הזקנים

108	המלצות
113	סיכום פרק 6 – התאמת התמורה בהתחדשות עירונית לצרכי האוכלוסייה הזקנה
114	סיכום המחקר
116	נספח 1: שאלון לתושבים זקנים ב'מתחם הבעש"ט' ביפו
118	נספח 2: רשימת מתחמים מוכרזים במסלול רשויות
125	נספח 3: רשימת מתחמים מוכרזים במסלול מיסוי
130	נספח 4: טבלת מיפוי הנכללת בנוהל הנחיות חברתיות ליזמים בעיריית ירושלים
131	ביבליוגרפיה

רשימת תרשימים

11	תרשים א'1: הגשת בקשות להיתר בנייה לפי תמ"א 38 בחלוקה למחוזות, לפי שנים
15	תרשים א'2: הצמיחה בשיעור הזקנים בישראל
16	תרשים א'3: בני 65 ומעלה לפי מין וגיל
17	תרשים א'4: עשרים היישוב שבהם אחוז בני 65 ומעלה באוכלוסייה הוא הגבוה ביותר
18	תרשים א'5: בני 65 ומעלה המתגוררים בגפם.
24	תרשים א'6: שיעור הזקנים מתוך ככל האוכלוסייה.
25	תרשים א'7: כלל המתחמים במסלול רשויות
25	תרשים א'8: כלל המתחמים במסלול מיסוי
25	תרשים א'9: שיעור בני 65+ במתחמי התחדשות ערים – ערים גדולות (מעל 100,000 תושבים)
26	תרשים א'10: שיעור בני 65+ במתחמי התחדשות ערים – ערים קטנות (פחות מ־100,000 תושבים)
26	תרשים א'11: שיעור בני 65+ במתחמי התחדשות ערים – ערים קטנות (פחות מ־100,000 תושבים)
27	תרשים א'12: שיעור זקנים המתגוררים בגפם מתוך כלל הזקנים
27	תרשים א'13: שיעור זקנים העובדים מתוך כלל הזקנים
28	תרשים א'14: שיעור זקנים במתחמים על פי דוחות מיפוי חברתי
29	תרשים א'15: שיעור הזקנים במסגרת תוכניות מתאר להתחדשות עירונית
51	תרשים ב'1: איסוף נתונים ומיפוי בהליכים שונים הנוגעים להתחדשות עירונית
53	תרשים ב'2: איסוף נתונים ומיפוי חברתי בהליכי פינוי-בינוי
70	תרשים ב'3: ניתוח הליכי שיתוף הציבור בתכנון ובהתחדשות עירונית
80	תרשים ב'4: בני 65+ עם מוגבלות המתגוררים בקהילה אשר דיווחו על קשיי תפקוד, מקרב אנשים בעלי מוגבלות, 2013 (באחוזים)
104	תרשים ב'5: תמורות נפוצות במיזמי התחדשות עירונית

מבוא

תהליכי התחדשות עירונית עוסקים בתכנון מחדש של מרחב עירוני והתאמתו לזמנים המשתנים תוך ניסיון לשיפור ערכים חזותיים, פיזיים, כלכליים, קהילתיים, חברתיים ותדמיתיים¹. מדינת ישראל מקדישה בשנים האחרונות מאמצים ניכרים לצורך קידום תהליכי התחדשות עירונית. מאמצים אלו באים לידי ביטוי, בין היתר, בהקמת רשות ממשלתית, תקצוב מינהלות עירונית ויוזמות חקיקה שונות. 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, הנוגעת לזכויותיהם של דיירי הדיור הציבורי וביחס המיוחד שמקבלות שכונות בהן ריכוז גבוה של יוצאי אתיופיה במסגרת תכנית 'דרך חדשה' של משרד הבינוי והשיכון.

אוכלוסיה נוספת, שניתן להגדירה כפגיעה, בה נממקד במחקר זה, היא אוכלוסיית הזקנים. מחקר יישומי זה הוא ניסיון ראשון מסוגו, הבא לבחון את הצרכים וההשפעות האפשריות של תהליכי ההתחדשות העירונית בישראל על אוכלוסייה זו.

אמנם, הזקנים בישראל הם אוכלוסייה הטרוגנית וקשה להכלילה כקבוצה 'פגיעה' או 'מוחלשת'. אולם, כפי שנדון בהרחבה במסגרת מחקר זה, אוכלוסיית הזקנים כמכלול, היא 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 ההתחדשות העירונית, שיעור בעלי מוגבלויות גבוה יחסית לכלל האוכלוסייה, רצון להימנע מהגדלת הוצאות (בשל קיום 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.

המחקר יתמקד בבחינת הפערים בין האמצעים הרגולטורים, הכלכליים והחברתיים בהם מקדמים את ההתחדשות העירונית 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 לזקנים ולזיקנה – כולל המחקר סקירה רוחבית של הסוגיה, אשר מטבע הדברים מזמינה העמקה נוספת בחלק מהנושאים. לשם כך, חילקנו את העבודה לשני חלקים עיקריים:

בחלק הראשון – פרק המבוא של העבודה – מוצגת סקירה של רגולציה וספרות המציגה את שני נושאי המחקר: התחדשות עירונית ואוכלוסיית הזקנים. סקירה זו, מאפשרת לבסס את ההנחה שבבסיס המחקר, לפיה לזקנים יש צרכים ומאפיינים ייחודיים בכל הנוגע לתהליכי התחדשות עירונית. בנוסף, כוללת הסקירה ניתוח כמותי אודות היקף התופעה בישראל.

בחלק השני – המהווה את ליבת המחקר – בחרנו להתמקד בשש סוגיות מרכזיות בתהליכי התחדשות עירונית בישראל, ולהקדיש לכל סוגיה פרק נפרד. הסוגיות הן: בין עיור מואץ והזדקנות האוכלוסייה – מקומה של ההתחדשות העירונית; איסוף נתונים ומיפוי; הליכי שיתוף ציבור ומעורבות תושבים; זקנים ו'החתמות פוגעניות בהתחדשות עירונית'; שיעורי הסכמה בהתחדשות עירונית ומנגנוני 'דייר סרבן'; תמורות מותאמות לצרכים של אוכלוסיית הזקנים.

1 איזנברג, א. (2010). התחדשות עירונית. בתוך: ט. חתוקה, ט. פנסטר (עורכות), **המתכננים – השיח התכנוני לאן?** (עמ' 93-77). תל אביב: רסלינג.

העיסוק בסוגיות אלו נעשה תוך שאיפה לסקור את השלבים השונים לאורכו של תהליך התחדשות עירונית מנקודת המבט של אוכלוסיית הזקנים, כאשר כל פרק נכתב באופן שיהיה חלק מרצף, אך גם יוכל לעמוד ככל האפשר כיחידה נפרדת בפני עצמה. כל אחת מהסוגיות נבחנה ממספר היבטים רלוונטיים עברה, לרבות משפט, תכנון עירוני, מדיניות ציבורית, גרונטולוגיה ועבודה סוציאלית.

מחקר זה, עוסק במספר עולמות תוכן ומיועד לקובעי מדיניות ואנשי מקצוע מתחומים שונים. כך, הוא כולל פירוט והרחבה של מונחים וסוגיות מקצועיים, בעיקר בתחום התכנון וההתחדשות העירונית. זאת, על מנת לאפשר לקוראים, שאינם עוסקים בתחומים אלו להתמצא בצורה טובה יותר במסקנות ובהמלצות המחקר.

מתודולוגיה

מטרתו של מחקר זה היא, כאמור, לספק מבט אל אוכלוסיית הזקנים בתהליכי התחדשות עירונית ולבחון ולהציע דרכים יישומיות, שיאפשרו לאוכלוסייה זו ליהנות מפירותיה של ההתחדשות העירונית ולמתן את ההשפעות השליליות, שעלולות להיות כרוכות בו. במסגרת המחקר בחרנו שלא להתמקד בניסיון להוכיח קיומם של יתרונות או חסרונות בתהליך ההתחדשות העירונית (כפי שמושם בישראל). תחת זאת, בחרנו להניח שאלו וגם אלו מתקיימים. בין היתר בהסתמך על מקורות ספרות אקדמית מתחום הגרונטולוגיה, המשפט, הסוציולוגיה והתכנון העירוני שנכתבו לאורך השנים בתחומים אלו. המחקר סוקר ובוחר את המאפיינים והצרכים הייחודיים של אוכלוסיית הזקנים במסגרת תהליכי התחדשות עירונית ובדוק האם בכלל ועד כמה, מתאימים התהליכים המקודמים בישראל תחת הכותרת של 'התחדשות עירונית', לאותם צרכים ומאפיינים של אוכלוסיית הזקנים. בדיקה זו נעשית, כאמור, לאור ההנחה לפיה לצד יתרונותיהם, לתהליכי התחדשות עירונית עלולות להיות השלכות שליליות על אוכלוסיית הזקנים, ודן בשאלה האם וכיצד ניתן למתן.

הליך המחקר לווה על ידי וועדת היגוי בה חברים נציגים ממספר משרדי ממשלה, לרבות משרד הבינוי והשיכון, משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, המשרד לשוויון חברתי, משרד האוצר (מינהל התכנון) ומשרד המשפטים. כחלק מהליווי התקיימו ארבע פגישות משותפות בהן הוצגה בפני חברי ועדת ההיגוי התקדמות המחקר, לרבות הסקירה, הניתוח וההמלצות המוצעות בהן נערך דיון משותף. כמו כן, הועברו מראש טיוטות של פרקי המחקר לעיונם ולהתייחסותם של חברי ועדות ההיגוי.

כתיבת המחקר התבססה על המקורות העיקריים הבאים:

1. **ספרות אקדמית ומקצועית:** נסקרה ספרות מהארץ ומהעולם בנושאים, הנוגעים למטרת המחקר. בין היתר נסקרה ספרות בנושאי משפט, תכנון ערים, גרונטולוגיה, מדיניות ציבורית ועבודה סוציאלית. סקירת ספרות מקיפה נכללת הן בפרק המבוא והן בכל אחד מהפרקים, בהתאם לסוגיה בה עוסק אותו פרק ולהיקף הספרות הרלוונטית הקיימות עבורו. חלק מסקירת הספרות התבססה על ספרות השוואתית מחו"ל, בעיקר בנושאים העוסקים בזיקנה, בהתאמת ערים להזדקנות האוכלוסייה ובסוגיות נקודתיות (למשל – תחזוקת מגדלים). אולם, לא נערכה סקירה השוואתית מקיפה של ספרות מהעולם בנושא התחדשות עירונית וזיקנה. הסיבה לכך נעוצה בעיקר, באוריינטציה היישומית של המחקר והעובדה שהתחדשות עירונית בישראל מיושמת בשיטות ודרכים שונות וייחודיות מאלו הקיימות בעולם.
2. **נתונים כמותיים:** על מנת לקבל אומדן לגבי היקף אוכלוסיית האזרחים הוותיקים המושפעים מתהליכי התחדשות עירונית, ביצענו ניתוח כמותי, המבוסס על מאגרי מידע זמינים. ניתוח זה נעשה תוך הצלבת נתונים סטטיסטיים על היקף הזקנים באזורים בהם קיימים מתחמי פינוי בינוי מוכרזים (הסבר מפורט וממצאים מצויים בחלק הרלוונטי). כמו כן, סקרנו דוחות של מיפוי חברתי, שנערכו ביחס למתחמים ספציפיים, בהם נאספו נתונים אודות אוכלוסיית הזקנים בצורה ישירה, ומסמכי רקע, שהוכנו במסגרת גיבוש תכניות מתאר שכונתיות להתחדשות עירונית.
3. **ראיונות איכותניים:** במסגרת העבודה על המחקר בוצעו ראיונות עם 12 תושבים זקנים, המתגוררים במתחם המיועד להתחדשות עירונית – 'מתחם הבעש"ט' ביפו. המראוינים מהווים כמחצית מכלל הזקנים המתגוררים במתחם. ראיונות אלו נערכו בשיתוף פעולה עם סטודנטים מהקליניקה לדיוור, קהילה ומשפט באוניברסיטת תל אביב, המלווה את תושבי המתחם בעבודה רציפה מזה מספר שנים. השאלון נבנה בהנחיית עורך המחקר ובשיתוף הסטודנטים, והראיונות עצמם נערכו בסיועה של גב' עדי אביגיל כהן, המשמשת כעובדת קהילתית במתחם מטעם הקליניקה. הראיונות בוצעו כראיונות איכותניים, חצי-מובנים, במסגרתם הוצגה שאלה כללית שמטרתה להבין את תפיסותיו של המראויין בנוגע לתהליך ההתחדשות העירונית בבניין שלו ולאחר מכן הוצגו שאלות משלימות, העוסקות בסוגיות שבבסיס הפרקים השונים במחקר. דוגמא של השאלון שעל בסיסו נערכו הראיונות, מצורף כנספח 1.

4. **ניתוח משפטי של הרגולציה הקיימת:** ניתוח משפטי זה סיפק את התשתית לבחינה ואיתור של סוגיות, הראויות לבחינה מחודשת או שינוי. בכל אחד מהפרקים נסקרו סעיפי החוק, התקנות, התכניות, הנהלים וההנחיות המקצועיות, הרלוונטיים לסוגיה העומדת בבסיס הפרק.
5. **סקירת הפסיקה המשפטית:** נעשה שימוש בפסיקת הערכאות השיפוטיות השונות בפרקי המחקר השונים. עיקר ההסתמכות על הפסיקה נעשתה במסגרת הפרק החמישי, העוסק ב"שיעורי הסכמה בהתחדשות עירונית ומנגנוני 'דייר סרבן'". בפרק זה, מוצגים ממצאים מסקירת פסיקת הערכאות השונות בסוגיה זו וניתוח המבוסס על ממצאים אלו.
6. **ראיונות עם אנשי מקצוע:** במהלך העבודה על מחקר זה ערכנו ארבע עשרה ראיונות עם מומחים מהאקדמיה, המגזר הציבורי והחברה האזרחית. ראיונות אלו, סייעו בבדיקה ובגיבוש מסקנות הנוגעות לתחומים המקצועיים השונים בהם נוגע מחקר זה. מרבית הראיונות נערכו במתכונת של שיחה חופשית. בתחילתה, הוצג נושא המחקר וההנחות שבבסיסו ולאחר מכן נערך דיון בפרקים והסוגיות השונות. חלק מסוים מהראיונות נערכו סביב סוגיה ספציפית, הנוגעת בתחום המומחיות של המראיין כגון: בעלי מוגבלויות, דיור מוגן, שיתוף ציבור וכיו"ב. להלן פירוט המראיינים: פרופ' ישראל דורון ראש החוג לגרונטולוגיה באוניברסיטת חיפה; פרופ' חיים חזן מהחוג לסוציולוגיה ואנתרופולוגיה באוניברסיטת 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' עירית בשן מהשירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה; גב' ג'וני אורבך ומר עידו קלינברגר מעמותת 'מוזאיקה'; עו"ס חן גלבוש ושיר גור מעיריית בתים; גב' חגית נעלי-יוסף מחברת VIAPLAN; גב' רותי רוזנברג והעובדות הקהילתיות ממינהל הרווחה בעיריית אשדוד; קבוצת פעילים של אזרחים ותיקים בנושאי התחדשות עירונית בעיר בתים; כמו כן, נערכו ראיונות טלפוניים עם עו"ד יותם טולוב מנכ"ל ארגון 'בזכות' ועם מר יובל פרנקל מנכ"ל חברת 'עמיגור'.

חלק ראשון

התחדשות עירונית וזיקנה רקע, סקירת ספרות ונתונים

הנושאים העיקריים של מחקר זה – אוכלוסיית הזקנים והתחדשות עירונית – שניהם נרחבים, מורכבים ומערבים דיסציפלינות שונות ובהן משפט, גרונטולוגיה, תכנון, כלכלה, סוציולוגיה, עבודה סוציאלית ומדיניות ציבורית. בחלק זה, הפותח את עבודתנו, נפרוש את ההגדרות, הנתונים והספרות הרלוונטיים ונציע ניתוח תמציתי למידע התיאורטי, במטרה לספק מסד איתן להמשך המחקר, ובעיקר על מנת לסייע לנו להשיג את מטרותיו היישומיות של מחקר זה.

חלק זה יפתח בהגדרות הרלוונטיות להתחדשות עירונית ולאוכלוסיית הזקנים ובסקירת נתונים סטטיסטיים חשובים לאפיון אוכלוסיית הזקנים בישראל. לאחר מכן, תוצג סקירת ספרות מהעולם המנתחת את ההשפעות החברתיות של תהליכי התחדשות עירונית. לסיום, יוצג ניתוח כמותי הכולל נתונים סטטיסטיים עדכניים אודות היקף אוכלוסיית הזקנים המושפעת מתהליכי התחדשות עירונית בישראל.

מהי התחדשות עירונית?

התחדשות עירונית הינה מונח בעל הגדרה רחבה, אשר יכול להיקשר למנעד רחב של תהליכים במרחב העירוני – החל משיפוץ פיזי של סביבה עירונית (כגון גינה ציבורית, כביש וכו'), דרך שיפוץ חזיתות או תוספות בנייה של מבנים קיימים, וכלה בהריסת מתחמים שלמים עד היסוד ובנייתם מחדש. לצד ההיבט הפיזי, להתחדשות עירונית – השפעות חברתיות וקהילתיות משמעותיות, הנובעות מההתערבות במרחב הבנוי, ולעיתים קרובות גם מכניסה של אוכלוסייה חדשה למתחמים מתחדשים.

מול הגדרה רחבה זו, מוצבות מטרותיו היישומיות של מחקר זה, המבקש לבחון השפעה של תהליכי התחדשות עירונית על אוכלוסיית הזקנים בישראל ולהציע דרכים, שיאפשרו לאוכלוסייה זו ליהנות מפירותיה של ההתחדשות ולמתן את ההשפעות השליליות שעלולות לנבוע מהן. לפיכך, המונח התחדשות עירונית במסגרת מחקר זה, יהיה תואם את ההגדרה החוקית של 'מיזם התחדשות עירונית', קרי – מיזמים לפינוי-בינוי (במסלול רשויות ומיסוי) ולפי תכנית החיזוק (תמ"א 38)². להלן נסקור בקצרה את המסלולים השונים הנכנסים תחת ההגדרה של 'מיזם התחדשות עירונית'.

התחדשות עירונית בדרך של פינוי-בינוי:

מסלול זה מתייחס לתהליך של הריסת מבנים במתחם קיים ובניית מבנים חדשים תחתם בהתאם לתכנית בניין עיר. במסלול זה, ככלל, אמור כל בעל דירה לקבל תמורת דירתו הישנה, דירה חדשה ובדרך כלל מוגדלת, בבניין מחוזק הכולל ממ"ד, חנייה ומחסן. מימון של עלויות הבנייה, התמורה לבעלי הדירות והרווח היזמי נעשה באמצעות הענקת זכויות הבנייה, הקלות מס ותוספת של יחידות דיור במתחם. פינוי בינוי יכול להתבצע בשתי דרכים עיקריות:

פינוי-בינוי במסלול רשויות: במסלול זה, הרשות המקומית לוקחת חלק מרכזי בתהליך – איתור מתחם לפינוי-בינוי, הכרזה על המתחם כמתחם לפינוי-בינוי, ליווי התכנון, ניהול הפרויקט וקיום הליך הסברה לתושבים.

² 'מיזם להתחדשות עירונית' מוגדר בסעיף 2 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע"ו-2016 כ: "בינוי במסגרת תכנית החיזוק (תמ"א 38), מיזם במתחם פינוי ובינוי, מיזם במתחם פינוי ובינוי במסלול מיסוי, מיזם בינוי-פינוי בינוי או מיזם אחר שתאשר הממשלה לעניין זה";

כל זאת במימון ממשלתי. לאחר ביצוע פעולות אלו, מועברת האחריות של מימוש התכנית לידי בעלי הזכויות בקרקע, תוך מתן הטבות מס לבעלי הזכויות וליזם.

מסלול זה מופעל בישראל החל משנת 1999. על פי דו"ח מבקר המדינה משנת 2016, מאז הפעלתו הוכרז על 135 מתחמי פינוי-בינוי בהוצאה כספית של למעלה מ־140 מיליון ש"ח עבור תכנון וניהול המתחמים. על אף משך הזמן הרב בו מופעל המסלול והמשאבים הרבים שהושקעו בו, תפוקתו נמצאה דלה יחסית – על פי דו"ח מבקר המדינה, הסתיימה בנייתן של 500 דירות, 2,500 דירות נוספות נמצאות בבנייה ותוקפם של למעלה מ־50% מן המתחמים שהוכרזו פג. מתוכם, ב־27 מתחמים התכנון נעצר או בוטל³.

פינוי-בינוי במסלול מיסוי (יזמים): לאור הקשיים ביישומו של מסלול רשויות, מדינת ישראל, בשנת 2002, החלה להפעיל מסלול נוסף, במסגרתו היא מעניקה הטבות מס ניכרות שיהוו תמריץ ליזמים פרטיים לתכנון וביצוע פרויקטים של פינוי-בינוי, במתחמים שיוכרזו על ידי הממשלה, לבקשת יזם ובהסכמה של הרשויות המקומיות. על פי דו"ח מבקר המדינה משנת 2016, מאז הפעלת מסלול זה, הוכרזו 30 מתחמים הכוללים תוספת של כ־7,000 יחידות דיור, כמחציתם בתהליכי תכנון⁴.

יישום המסלולים המתוארים לעיל יכול להתבצע באופנים נוספים, כגון: בדרך של עיבוי הבנייה, במסגרתה אין הריסה של מבנים אלא רק תוספות בנייה בשטחים משותפים; וכן בדרך של בינוי-פינוי-בינוי, במסגרתו מתחיל הפרויקט בבנייה, שנעשית ב'מגרש משלים' אליו מועברים התושבים המקומיים ורק לאחר מכן, נהרסים הבניינים הישנים הכוללים במתחם ותחתיו נבנים בניינים חדשים. כך, בין היתר, נחסכים מעברי דירה כפולים ומתקצרת משמעותית תקופת אי-הוודאות הכרוכה בביצוע הפרויקט.

תכניות מתאר להתחדשות עירונית: בשונה מהמסלולים לעיל, אין מדובר במסלול ישיר של בנייה, אלא במימון שמספק משרד הבינוי והשיכון לרשויות מקומיות, לצורך הכנת תכניות מתאר להתחדשות עירונית בתחום שיפוטן. לשם קבלת המימון, מפרסם משרד הבינוי והשיכון בכל שנה 'קול קורא', אשר כולל תנאי סף, ביניהם – גודל השכונה, מחירי הדירות בה וגיל המבנים. כמו כן, נקבעו קריטריונים הנוגעים להיקף ההתחדשות ביחס לגודל היישוב, הכדאיות הכלכלית של הפרויקט, היקף הקרקעות הפנויות ביישוב, הדירוג החברתי-כלכלי וקיומה של ועדת תכנון 'עצמאית'⁵.

התחדשות עירונית בדרך של תמ"א 38:

תכנית המתאר הארצית מס' 38 (תמ"א 38) אושרה למתן תוקף בשנת 2005, במטרה לעודד חיזוק מבנים ישנים מפני רעידות אדמה בשל הסיכון הסיסמי בו מצויה מדינת ישראל. התכנית קובעת מסגרת סטטוטורית, המאפשרת קבלת היתרי בנייה (ללא צורך באישור תכנית בניין עיר) לחיזוק ומיגון מבנים. על מנת לעודד יזמים ודירים לבצע את המיגון הדרוש, מעניקה תמ"א 38 תמריצים של תוספת זכויות בנייה והקלות מס. בדומה לפינוי-בינוי, גם במסלול זה אמור כל בעל דירה לקבל תמורת דירתו הישנה, דירה חדשה ובדרך כלל מוגדלת, בבניין מחוזק הכולל ממ"ד. פרויקט לפי תמ"א 38 יכול להתבצע באחת משתי דרכים: תמ"א 38/1 – 'חיזוק', במסגרת זו מתבצעים חיזוק והרחבה של הבניין ללא הריסתו; ותמ"א 38/2 – 'הריסה ובנייה מחדש', לרבות תיקון 3/א, במסגרת זו נהרס הבניין ונבנה מחדש באופן שהוא עומד בתקן עמידות ברעידות אדמה וביתר דרישות התמ"א.

תמ"א 38 תוקנה מספר פעמים מאז חקיקתה, כאשר מרבית התיקונים התמקדו בתוספת תמריצים ליזמים בדמות תוספות בנייה (הוספת קומות או אגפים, סגירת קומות עמודים, בניית מעליות) וכן אפשרות להריסה ובנייה מחדש של הבניין. לאורך השנים, ומטעמים שאין זה המקום להרחיב בהם, הוכרה תמ"א 38 גם כמסלול

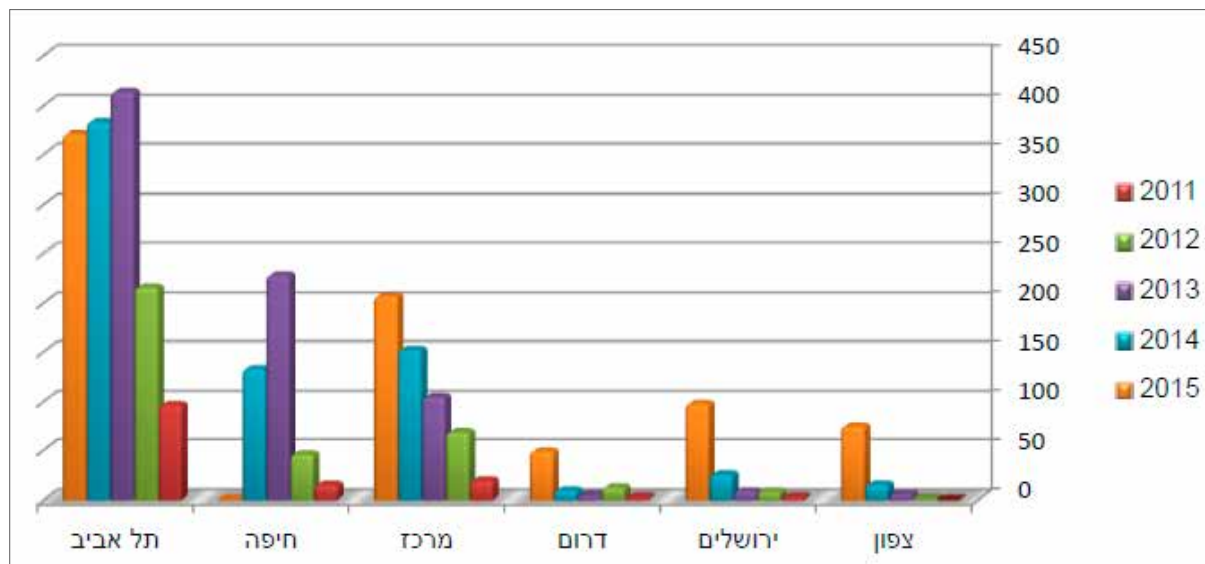
3 דו"ח מבקר המדינה משנת 2016 מצא כי – הכרזתם של 72 מתוך המתחמים פגה מבלי שמומשו, 2,500 יח' נמצאות בבנייה, מספר דומה בתהליך הגשת היתרי בנייה, כ־4,000 יחידות אושרו בתכנית מפורטת וכ־10,000 נוספות נמצאות בתהליכי תכנון. מבקר המדינה, דוח שנתי 166' לשנת 2016, עמ' 1256-1262.

4 מבקר המדינה, דוח שנתי 166' לשנת 2016, עמ' 1256-1262.

5 משרד הבינוי והשיכון, תנאי סף וקריטריונים למימון תכניות מתאר להתחדשות עירונית, פברואר 2016 (לא פורסם).

להתחדשות עירונית, אשר אמורה לסייע בעמידה ביעדי התחלות הבנייה הממשלתיים⁶. מאז אישורה של תמ"א 38 בשנת 2005 ועד סוף שנת 2015 עברו כ־27,400 יחידות דיור הליך התחדשות בתמ"א, מתוכן התווספו כ־14,700 יחידות דיור חדשות, ומסתמנת מגמת עלייה במספר הבקשות להיתרים בשנים האחרונות⁷. מנתוני מנהל התכנון עולה שרובם המוחלט של היתרי הבנייה לפי תמ"א 38 ניתנים באזורי ביקוש.

תרשים א'1: הגשת בקשות להיתר בנייה לפי תמ"א 38 בחלוקה למחוזות, לפי שנים⁸



הקמת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית

נראה כי מוסכם על מרבית הגורמים העוסקים בנושא, שהתחדשות עירונית הינה תהליך רב משמעות ובעל פוטנציאל רב לתוספת יחידות דיור במרקמים עירוניים קיימים, ייעול השימוש בקרקע, חידוש ושיפור עירוני, שיפור מצבן של אוכלוסיות מוחלשות המתגוררות במתחמים וחזוק העירוניות אל מול מגמת הפירבור⁹. אף על פי כן, וכפי שעולה מהנתונים שהוצגו לעיל, מימוש תהליכי התחדשות עירונית בישראל סובלים מחסמים רבים המקשים על מימוש הפוטנציאל הגלום בהם¹⁰.

מתוך הבנת החשיבות הגדולה של שחרור חסמים והנעת תהליכי התחדשות עירונית, ובמטרה לסייע במימוש הפוטנציאל הרב הגלום בתהליכי התחדשות עירונית, נחקק בשנת 2016 החוק להקמת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית (להלן: "הרשות"). על המטרות שעמדו בבסיס חקיקת החוק ובבסיס הכוונה להקים את הרשות ניתן ללמוד מהכתוב בסעיף 1 לחוק¹¹ –

"חוק זה מטרתו לקדם פעילות להתחדשות עירונית ולעודדה, להגדיל את היקף המימוש של מיזמים להתחדשות עירונית ולהאיץ את ביצועם לשם הגדלת היצע הדיור במרקם העירוני הבנוי, בשים לב לחשיבות שימור השטחים הפתוחים, ייעול השימוש בקרקע, חיזוק העירונית, שיפור פני העיר ושיפור איכות החיים של התושבים לרבות מתן מענה הולם לצורכי האוכלוסייה

6 החלטה מספר 376 (דר/12) של ועדת שרים לענייני דיור (קבינט דיור) מיום 03.06.2013.
 7 מינהל התכנון, דו"ח יישום תמ"א 38 לשנת 2015, ירושלים, ספטמבר 2016.
 8 הגרף והנתונים מתוך: מינהל התכנון, דו"ח יישום תמ"א 38 לשנת 2015, ירושלים, ספטמבר 2016.
 9 המועצה הלאומית לכלכלה. (2015). הוועדה לקידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני. אוחר מתוך: <http://www.pmo.gov.il/SiteCollectionDocuments/klkala/meshulav.pdf>
 10 אדלר, ר, דביר, א. ואח'. (2016). נייר מדיניות: תכנית ליישום התחדשות עירונית יעילה והוגנת. תל-אביב: מכון אלרוב לחקר הנדל"ן.
 11 חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע"ו-2016

המתגוררת במתחמים המיועדים להתחדשות עירונית, והכול, בין השאר, באמצעות הקמת רשות ממשלתית להתחדשות עירונית שתפעל בהתאם להוראות חוק זה.

בין שלל מטרותיה של הרשות החדשה, רלוונטי למחקר זה בעיקר חלקו של הסעיף המדבר על: "...שיפור פני העיר ושיפור איכות החיים של התושבים לרבות מתן מענה הולם לצרכי האוכלוסייה המתגוררת במתחמים...". הכללת מטרה זו בין המטרות המוצהרות בבסיס הקמת הרשות, מספקת צוהר להיבטים החברתיים-קהילתיים, הנכללים בתהליכי התחדשות עירונית ולצורך להתייחס לכלל התושבים המתגוררים במתחמים המיועדים להתחדשות. יחד עם היתרונות הרבים הגלומים בתהליכי התחדשות עירונית, אין להתעלם מכך שמדובר בתהליכים בעלי השלכות דרמטיות על הסביבה והקהילה החיה במתחמים, דבר המעמיד את התושבים המקומיים בסיכון לפגיעה ממשית בזכויותיהם ולדחיקה חברתית וכלכלית. קל וחומר, כשמדובר באוכלוסיות מוחלשות¹². בהקשר זה יציין כי החוק להקמת הרשות כולל הטבות שונות לתושבים המקוריים בין היתר – הנחות בארנונה בדירות התמורה (לזכאים)¹³ וכן סבסוד מיוחד לזקנים הזכאים להבטחת הכנסה עבור העלייה בתשלומי אחזקת הבית לתקופה של 5 שנים¹⁴.

על זיקנה וזקנים

לאחר שעמדנו על המונח התחדשות עירונית ומשמעותו לצורך מחקר זה, נתמקד עתה במושג הזיקנה. מהי זיקנה? מתי אדם מוגדר כזקן או זקנה? האם ניתן להתייחס באופן דומה לאדם בריא ופעיל בן 67 ולאדם בן 90 המצוי במצב סיעודי?

ההתייחסות המסורתית לשאלה מהו גיל הזיקנה נסובה סביב הגיל הכרונולוגי בו פורש אדם לגימלאות¹⁵. כך גם בישראל החוק מגדיר 'אזרח ותיק' – "תושב ישראל שהגיע... לגיל הפרישה כמשמעותו בחוק גיל פרישה"¹⁶. עם זאת, נראה שהתשובה לשאלות אלו מורכבת יותר ותלויה בעיקר בצורך הספציפי אותו נועדה ההגדרה לשרת. מעבר לגיל הכרונולוגי, ברור שהגדרה אופרטיבית של זיקנה תעסוק גם בשינויים פיזיים ופסיכולוגיים ותופעות גנטיות וחברתיות, אליהם נלווית ירידה מסוימת בכושר ההסתגלות והעמידה בפני שינויים ולחצים¹⁷.

כלומר, מעבר למימד הכרונולוגי, גיל ותופעת ההזדקנות מורכבים ממימדים נוספים המתקיימים בנפרד אך לא במנותק אצל כל אדם. בין אלו ניתן למנות את הממד הביולוגי – המתייחס לשינויים המתרחשים בגוף האדם כאורגניזם (היחלשות הגוף, גנטיקה, מחלות פיזיות וכו'); המימד הפסיכולוגי-קוגניטיבי – המתייחס בין היתר להאטה הקוגניטיבית הנפוצה יותר ככל שהגיל עולה; והמימד החברתי, הקשור לתפיסה העצמית של האדם הזקן ולציפיות הנורמטיביות לגבי התפקידים וההתנהגויות המצופות מזקנים בחברה¹⁸.

אספקט נוסף דרכו ניתן לבחון את תהליך ההזדקנות, הוא דרך מדידת רמת הפעילות ביחס לגיל הכרונולוגי. תיאורית הפעלתנות תופסת ירידה באינטראקציה חברתית, המאפיינת זיקנה כתוצאה מנסיגה לא רצונית של האדם מהחברה ומכאן רואה בהזדקנות מיטבית (ומיטיבה) ככזו בה האדם נשאר פעיל ובכך דוחה למעשה את נסיגתו החברתית¹⁹. הזדקנות זו מכונה לעיתים גם 'זיקנה פעילה', המתאפשרת כתוצאה משילוב של עלייה

12 פדן, י. וגן-מור, ג. (2013). שיקולים חברתיים בתהליכי התחדשות עירונית. *מקרקעין* יב(5), 63.

13 סעיף 17 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע"ו-2016.

14 סעיף 19 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע"ו-2016.

15 Roebuck J. When does old age begin?: the evolution of the English definition. *Journal of Social History* 1979;12(3):416-28.

16 סעיף 1 לחוק האזרחים הותיקים, תש"ן-1989; בהתאם לחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004, גיל הפרישה בישראל הוא 67 לגברים ו-62 לנשים.

17 ברגמן, ש ומרגולץ, י. (1977). לקחים ותחזיות – זקנה בחברה מתהווה, *גרונטולוגיה*, 9, 4-12.

18 Phillips, J. E., Ajrouch, K. J. & Hillcoat-Nallétamby, S. (2010). Key concepts in social gerontology. sage

19 שויביץ-עזרא, ש. (2008). מרכזיותה של תחושת הבדידות בקשר שבין פעילות לרווחה אישית בתקופת החיים המאוחרת, *גרונטולוגיה* לה(2), 87-109.

בתוחלת ובאיכות החיים יחד עם הפרישה מהעבודה והקטנת האחריות המשפחתית. אלו יוצרים פוטנציאל לחוויה חיובית יותר של זיקנה, כזו הכוללת הגשמה ומימוש צרכים אינדיבידואליים²⁰. מבחינה חברתית, מדובר כאמור בתופעה המתאפיינת בדחייה של סממנים ומאפיינים של זקנה תוך הדגשת מאפיינים של פעילות, חיות וכשירות²¹. יחד עם זאת, קיימת גם זיקנה אחרת – המכונה לעיתים גם 'הגיל הרביעי' – ומתייחסת לתקופה סופית המאופיינת בתלות, תשישות וחולשה²². ככלל מדובר במונח עמום יותר, אשר יש התופסים אותו כמעין תמונת ראי של הזיקנה הפעילה ולא כשלב כרונולוגי – כגורל מאיים לא רק של שבריריות והתדרדרות בריאותית אלא גם של דעיכה ואף פרישה מהעולם החברתי²³.

מעבר להיותה של הזיקנה תופעה קונקרטית ואישית, ניתן גם לבחון אותה כתוצר חברתי-תרבותי, בעל סמלים ומשמעויות ייחודיים²⁴. יחס החברה לזקנים זוכה לדיון ולמחקר ערים סביב המונח 'גילנות', המשמש כיום כמושג־על לתיאור תהליך שיטתי ומתמשך המערב סטריאוטיפים ואפליה נגד פרטים מפאת גילם²⁵. הדימוי והיחס כלפי זקנים, בין אם שלילי או חיובי, מזיקים לאוכלוסייה זו בשל התבססותם על קריטריון של גיל גרידא²⁶. גילנות נודעות השפעות חברתיות שליליות הנעות בין הפנמת ערכים שליליים על ידי הזקנים עצמם (חוסר אונים, תלותיות וכו'), דרך פגיעה באינטראקציות עם מוסדות חברתיים ובני דורות אחרים וכלה בעיצוב מדיניות רווחה, המושתתת על גילנות²⁷.

גילנות והדרה חברתית של זקנים יכולה לעטות בין היתר כסות כלכלית – הנובעת מירידה בהכנסות עם פרישה מעבודה, או כסות פוליטית וקהילתית – הנובעת מהיחלשות קשרים והיכרויות פוליטיים (במוסדות ובקהילה) וחברתיים (עזיבה או פטירה של מכרים ותיקים). בהקשר זה, חשובה גם הבחנה אודות חלוקה פנימית נוספת בתוך אוכלוסיית הזקנים – בין זקנים בעלי גישה ומשאבים, המאפשרים להם לעצב את תקופת זיקנתם ולהשתתף בעיצוב שינויים בקהילה ובסביבה הקרובה (לרבות בחירת הבית והקהילה בה יזדקנו), לבין זקנים שידם אינה משגת וכתוצאה מכך מודרים מתהליכים ושינויים המתרחשים בשכונה ובקהילה²⁸.

מתיאור זה, ניתן להבין כי אוכלוסיית הזקנים אינה הומוגנית וכוללת בתוכה קבוצות בעלות מאפיינים, תפקודים וצרכים שונים המושפעים מפרמטרים אובייקטיביים (גיל כרונולוגי, מחלות וכו') וסובייקטיביים (כגון רמת פעלתנות, תפקוד, יכולת הסתגלות לשינויים, תמיכה משפחית וכו').

חקר הזקנה הינו דיסציפלינה מורכבת ורחבה, ואין מסגרתו הצנועה מתיימרת לסקור באופן מקיף נושא זה. **זקנים, המהווים את אוכלוסיית היעד של מחקר זה, יוגדרו במסגרת זו ככל אדם שגילו 65 ומעלה.** עם זאת, יש להיות ערים לשונות הגדולה בתוך אוכלוסיית הזקנים, שונות שאינה נובעת מגיל כרונולוגי בלבד,

-
- Laslett, P. (1991). *A fresh map of life: The emergence of the third age*. Harvard University Press. 20
- Higgs, P., & Gilleard, C. (2014). Frailty, abjection and the 'othering' of the fourth age. *Health Sociology Review*, 23(1), 10-19. 21
- Laslett, P. (1991). *A fresh map of life: The emergence of the third age*. Harvard University Press. 22
- Gilleard, C., & Higgs, P. (2010). Aging without agency: Theorizing the fourth age. *Aging & Mental Health*, 14(2), 121-128. 23
- ספקטור-מרזל, ג. (2006). הזקנה הישראלית: שלושה מקורות משמעות, *גרונטולוגיה*, ל"ג (2), עמ' 11-34. 24
- Palmore, E. B., Branch, L., & Harris, D. K. (Eds.) (2005). *The Encyclopedia of Ageism*. Binghamton, New York: Haworth. 25
- Palmore, E. B., Branch, L., & Harris, D. K. (Eds.) (2005). *The Encyclopedia of Ageism*. Binghamton, New York: Haworth. 26
- דורון, א. ואח' (2011). גילנות בישראל ובארופה: ממצאים ראשוניים מתוך הסקר החברתי האירופי (ESS). *גרונטולוגיה לח* (3-2), 73-92. 27
- Phillipson, C. (2007). The 'elected' and the 'excluded': sociological perspectives on the experience of place and community in old age. *Ageing and Society*, 27(03), 321-342. 28

אלא מצרכים שונים ובדלים ומהשונות הטבעית שקיימת בין בני אדם²⁹. לאור הכרה זו, תתייחס עבודה זו ככל שהדבר ניתן ורלוונטי, גם להבחנות הבאות:

- **תתייבוצות הזיקנה:** במחקר הגרונטולוגי מקובלת וידועה, בין היתר, ההבחנה בין שלבים שונים בתוך תקופת הזקנה או הגיל השלישי. אחת מההבחנות הנפוצות יותר, בה נעשה שימוש, עוסקת בשלושה שלבים: הזקנה הצעירה (65-75) הזקנה האמצעית (75-84) והזקנה המופלגת (85 ומעלה).
 - **מאפיינים כגון רמת תפקוד, מעגלי תמיכה ומשאבים:** בעיקר קיומן או אי-קיומן של מוגבלויות שונות, מעגלי תמיכה משפחתית ומשאבים כגון כסף, ידע וכו'.
 - **מאפיינים וצרכים מובחנים ביחס לתהליכי התחדשות עירונית:** נעשה ניסיון, במהלך העבודה כולה, לבחון את הצורך בשינויים ובהתאמות בתהליכי ההתחדשות העירונית לא על סמך גיל כרונולוגי גרידא, אלא בהתבסס על מאפיינים וצרכים מובחנים של אוכלוסיית הזקנים הנוגעים לשלבים הספציפיים של תהליכי התחדשות עירונית. מאפיינים אלו יוזכרו וייבחנו לאורך פרקי העבודה, בהתאם לרלוונטיות שלהם לנושא.
- בנוסף, מתוך אוצר המילים העבריות המתייחסות לגיל הזקנה, בעבודה זו עיקר ההתייחסות לבני 65 ומעלה, תיעשה באמצעות המילה 'זקן' או 'אדם זקן', זאת לצד 'זיקנה' (כתופעה).
- מקום נרחב יותר יוקדש בהמשך למשמעות הבית עבור זקנים ולהשפעה של שינויים חברתיים, קהילתיים ועירוניים, המתרחשים בסביבת המגורים על אוכלוסייה זו.

זקנים בישראל – מאפיינים דמוגרפיים וחברתיים

לאחר שעמדנו על הגדרות הנושאים החיוניים למחקר זה – אוכלוסיית הזקנים ותהליכי התחדשות עירונית – נעבור לסקירה של נתונים סטטיסטיים נבחרים. נתונים אלו יסייעו לשפוך אור על אוכלוסיית המחקר, תוך דגש על מרכיבים חיוניים לתהליכי התחדשות עירונית – מצב סוציו-אקונומי, סוגי בעלות על דיור, שיעור המתגוררים באזורים עירוניים, מגדר, לאום ומוצא. כמו כן, נספק הצצה למדדי איכות חיים ושביעות רצון של אוכלוסיית היעד.

צמיחה בתוחלת החיים והזדקנות האוכלוסייה:

תוחלת החיים בישראל עמדה בשנת 2015 על 80.1 שנים לגברים ו-84.1 שנים לנשים³⁰, שיעור אשר מבטא מגמה (התואמת מגמות בעולם כולו) של צמיחה בתוחלת החיים וגידול משמעותי באוכלוסיית הזקנים (בני 65 ומעלה). לצורך השוואה, בשנת 1955 היה חלקם של הזקנים באוכלוסייה 4.8% אחוז בלבד, במהלך השנים חלקם בכלל האוכלוסייה טיפס עד לכדי 11.1% בשנת 2015³¹, כאשר הצפי הוא שבשנת 2035 יהוו 15%³².

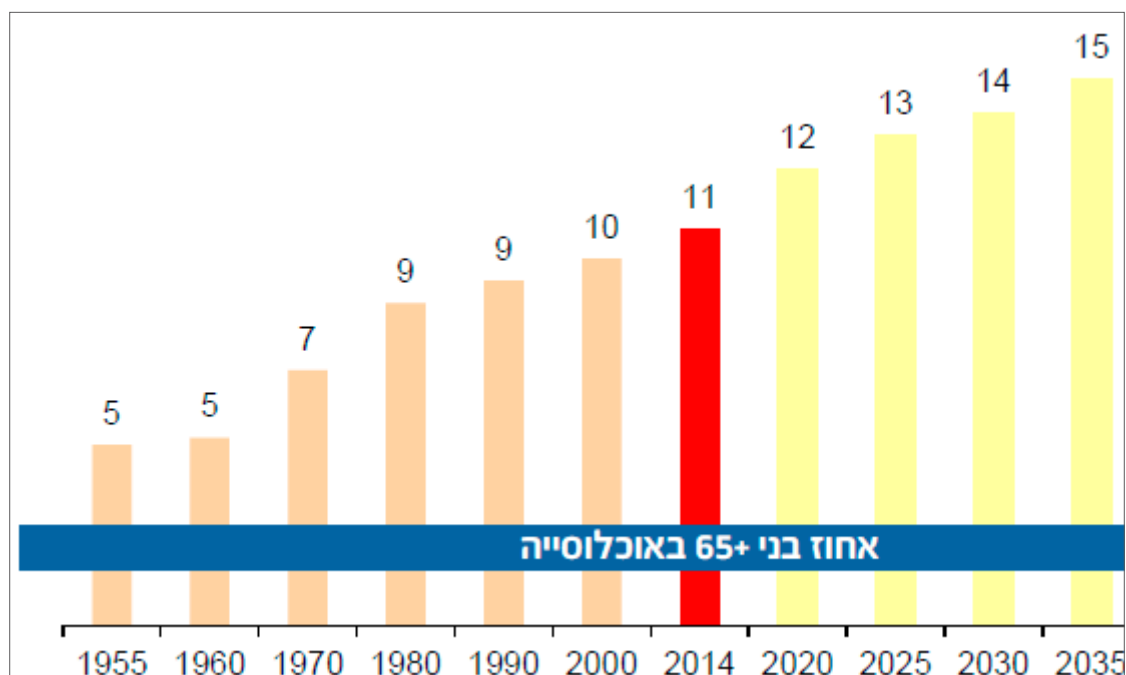
29 להרחבה ראה: פרילוצקי, ד. (2015). מה אנשי מקצוע צריכים לדעת על זיקנה והזדקנות. בתוך: פרילוצקי, ד. וכהן, מ. (עורכות). גרונטולוגיה מעשית – מבט רב מקצועי לעבודה עם זקנים. (עמ' 3-32). ירושלים: ג'וינט-אשל.

30 לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2016.

31 לשכה מרכזית לסטטיסטיקה. תחזית אוכלוסיית ישראל עד שנת 2065. הודעה לתקשורת מיום 21.5.2017.

32 משאב. הזקנים בישראל – עובדות ומספרים, 2015

תרשים א.2: הצמיחה בשיעור הזקנים בישראל



מגמה זו תואמת את המגמה העולמית במסגרתה פלח האוכלוסייה של בני 60 ומעלה, הוא פלח האוכלוסייה שצומח בקצב המהיר ביותר בעולם: מ-8% ב-1950 ל-12% בשנת 2015, כאשר ההערכות הן שבשנת 2050 כמעט רבע מאוכלוסיית העולם (פרט לאפריקה) תהיה מעל גיל 60.

הגיל הממוצע של הזקנים בישראל עולה אף הוא – בסוף שנת 2015 היו 44% מהזקנים בישראל בני 75 ומעלה ומתוכם 12.8% הם בני 85 ומעלה³⁴. זאת, לעומת שנת 1980 בה רק כשליש מהזקנים היו בני 75 ומעלה ו-14% היו בני 80 ומעלה³⁵.

התפלגות לפי מצב תפקודי

כאמור לעיל, הזדקנות מקושרת לרוב עם התערערות בריאותית וירידה בתפקוד. לפי פרסומי נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, בשנת 2013 היו 58% מבני 65 ומעלה (שהן כ-488,400 נפש) בעלי מוגבלויות, כאשר כ-90% מקרבם בני ה-65 ומעלה בעלי מוגבלויות מתגוררים במשקי בית בקהילה³⁶. בנוסף, כ-17% מאוכלוסיית הזקנים בישראל זכאים לקצבת סיעוד³⁷. שיעור זה מזנק לכ-57% זכאים בקרב בני 85 ומעלה³⁸.

הירידה התפקודית מתבטאת בקושי בביצוע פעולות שוטפות ויומיומיות, כך למשל, כ-34% מבני 65 ומעלה דיווחו על קושי בהליכה או בעלייה במדרגות ושיעור זה עולה לכ-47% בקרב בני 75 ומעלה³⁹. בנוסף, קשיים תפקודיים בהליכה, זיכרון, ראייה או שמיעה מתארים טוב יותר את קשיי התפקוד של זקנים מאשר של אוכלוסייה צעירה

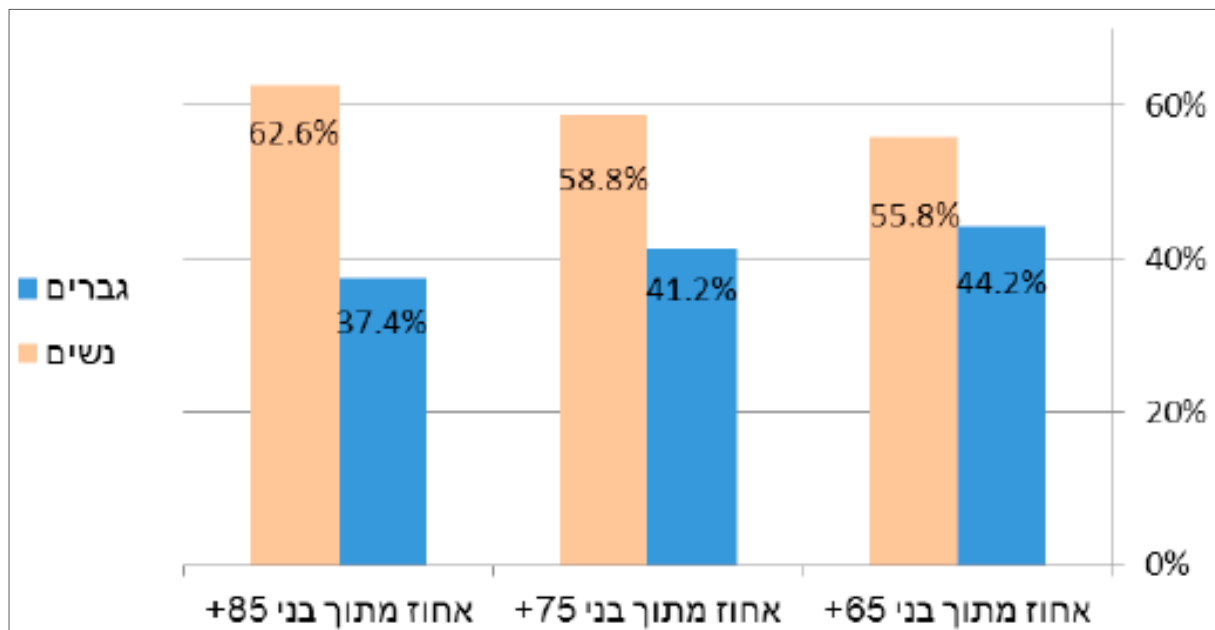
33 הגרף מתוך: משאב. הזקנים בישראל – עובדות ומספרים, 2015
 34 לשכה מרכזית לסטטיסטיקה. "מבחר נתונים בנושאים שונים על אזרחי ישראל הוותיקים בני 65 ומעלה", הודעה לתקשורת 26.9.2016
 35 משאב. זקנים בישראל – שנתון סטטיסטי, 2014.
 36 ברלב, ל. ואח' (עורכים). אנשים עם מוגבלויות 2015. מתוך אתר האינטרנט של נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות: <http://www.justice.gov.il/Units/NetzivutShivyon/Pages/default.aspx>
 37 המוסד לביטוח לאומי. הישובים בישראל, מספר תושבים ומספר מקבלי הגמלאות, 2014
 38 המוסד לביטוח לאומי. הישובים בישראל, מספר תושבים ומספר מקבלי הגמלאות, 2014
 39 משאב. בני 65+ בישראל – שנתון סטטיסטי, 2016.

יותר – 69% מבעלי מוגבלויות בני 65 ומעלה הם בעלי אחד מהקשיים האמורים, זאת לעומת 42% בלבד בקרב בעלי מוגבלויות בגילאי 20 – 64.⁴⁰

התפלגות לפי מגדר, לאום וארץ מוצא:

בחינה מגדרית של אוכלוסיית הזקנים נעשית לפי מדד 'יחס המינים' (המודד את מספר הגברים על כל אלף נשים) ומגלה כי חלקן של הנשים הולך וגדל עם הגיל. יחס המינים בגילאים 65 ומעלה הוא של 786 גברים על כל אלף נשים, ובגיל 85 ומעלה עומד על 598 גברים על כל אלף נשים.⁴¹

תרשים א.3: בני 65 ומעלה לפי מין וגיל⁴²



בחינת נתוני האוכלוסייה הזקנים לפי לאום, מצביעה באופן ברור על כך שהאוכלוסייה הערבית בישראל צעירה יותר מהאוכלוסייה היהודית. כמו כן, חלקה של אוכלוסיית הזקנים מתוך כלל האוכלוסייה הערבית בישראל עומד על כ-4% וזאת לעומת 13% בקרב האוכלוסייה היהודית.⁴³

לעומת האוכלוסייה הערבית, אוכלוסיית הזקנים יוצאי חבר העמים מהווה כ-23.2% מקרב כלל אוכלוסיית יוצאי חבר העמים בישראל (לעומת 11% זקנים מתוך האוכלוסייה הכללית). והם אף מהווים כמעט חמישית מכלל הזקנים בישראל⁴⁴. בקרב האוכלוסייה האתיופית בישראל מהווים הזקנים ילידי אתיופיה כ-6% בלבד מכלל האוכלוסייה האתיופית בישראל (כולל ילידי הארץ)⁴⁵. תת אוכלוסייה נוספת בתוך האוכלוסייה היהודית היא של ניצולי השואה המהווים כ-31% מכלל בני 70 ומעלה, כ-62% מהם נשים.⁴⁶

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

41 משאב. הזקנים בישראל – עובדות ומספרים, 2015

42 הגרף מתוך: לשכה מרכזית לסטטיסטיקה. "מבחר נתונים בנושאים שונים על אזרחי ישראל הוותיקים בני 65 ומעלה", הודעה לתקשורת 26.9.2016

43 משאב. הזקנים בישראל – עובדות ומספרים, 2015

44 לשכה מרכזית לסטטיסטיקה. "מבחר נתונים בנושאים שונים על אזרחי ישראל הוותיקים בני 65 ומעלה", הודעה לתקשורת 26.9.2016

45 משאב. בני 65+ בישראל – שנתון סטטיסטי, 2016.

46 משאב. זקנים בישראל – שנתון סטטיסטי, 2014.

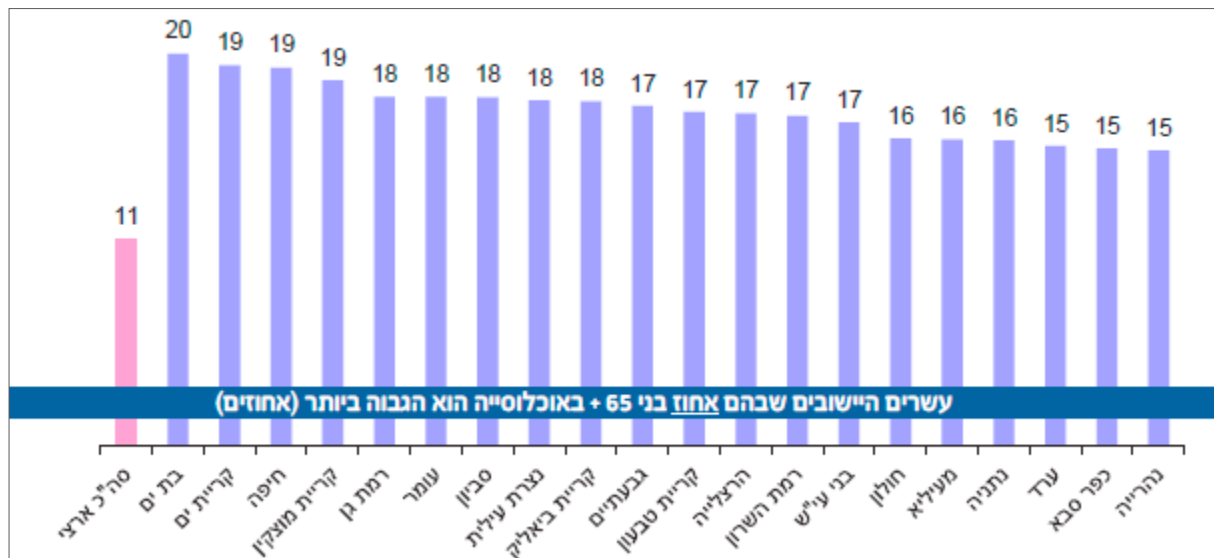
התפלגות לפי מצב סוציו-אקונומי:

שיעור הזקנים העניים בישראל עומד על 21.7% ממשפחות הזקנים, ואלמלא התערבות ממשלתית של תשלומי העברה ומיסים (ובעיקר קצבאות זיקנה, שארים ותוספת השלמת הכנסה) היה שיעורם אף גבוה יותר⁴⁷. נתון נוסף בהקשר זה, הוא שיעור ההשתתפות בשוק העבודה אשר מטבע הדברים הולך ופוחת עם הגיל – בעוד ש-19.1% מגילאי 65 ומעלה השתתפו בשוק העבודה, הרי שבגילאי 70 ומעלה השתתפו רק 9.2% מהזקנים⁴⁸. נתון זה הוא בעל השפעה על הירידה בהכנסה הממוצעת (ברוטו) התואמת במידה רבה את הירידה בשיעור ההשתתפות בשוק העבודה – בעוד לבני 65-69 ישנה הכנסה ממוצעת של 7,785 ש"ח (ברוטו, מכל המקורות – עבודה, הביטוח הלאומי, משפחה ואחרים), הרי שגובה ההכנסות הממוצע יורד בצורה מדורגת עם הגיל עד לרמה של 5,682 ש"ח לבני 90 ומעלה⁴⁹.

התפלגות לפי מאפייני דיור:

בדומה לאוכלוסייה הכללית, רובם המוחלט של הזקנים (כ-93%) מתגוררים בישובים עירוניים (מעל ל-2,000 נפש), ו-39% גרים בערים הגדולות (ירושלים, תל אביב יפו, חיפה, ראשון לציון, פתח תקווה, אשדוד, נתניה ובאר שבע)⁵⁰. חיפה, בת ים וקריית ים, הן הערים בעלות שיעור הזקנים הגבוה ביותר לישוב והוא עומד על כ-20%⁵¹.

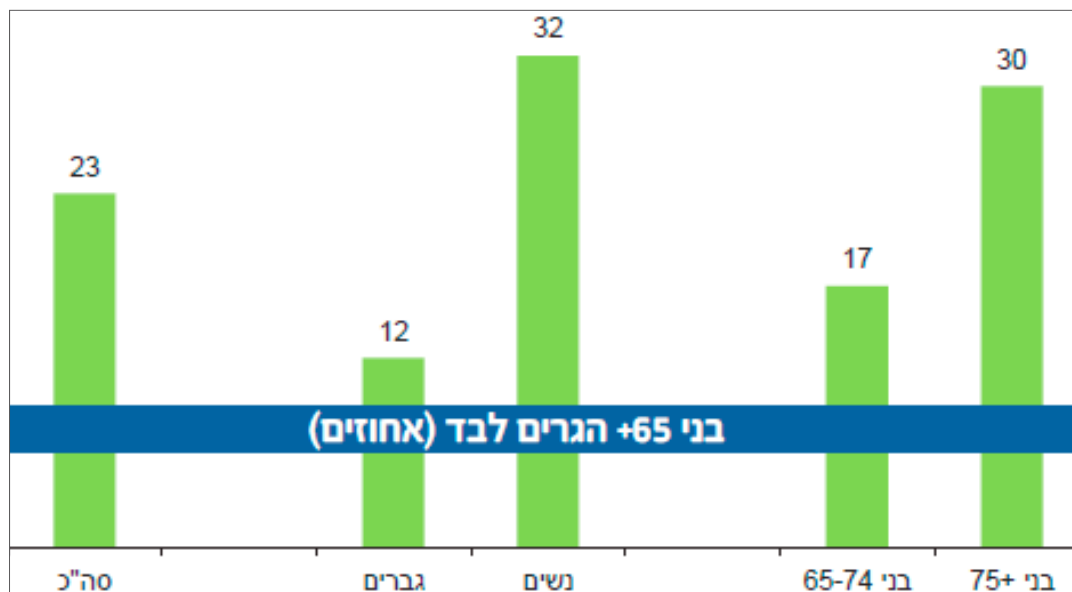
תרשים א.4:⁵² עשרים היישובים שבהם אחוז בני 65 ומעלה באוכלוסייה הוא הגבוה ביותר



בנוסף, כ-23% מתוך כלל אוכלוסיית הזקנים התגוררה בגפה (לעומת כ-5% בקרב בני 18-64) – 32% מהנשים הזקנות ו-12% מהגברים הזקנים⁵³.

47 המוסד לביטוח לאומי. דו"ח ממדי העוני והפערים החברתיים, 2015.
 48 לשכה מרכזית לסטטיסטיקה. "מבחר נתונים בנושאים שונים על אזרחי ישראל הוותיקים בני 65 ומעלה", הודעה לתקשורת 26.9.2016
 49 משאב. בני 65+ בישראל – שנתון סטטיסטי, 2016.
 50 משאב. בני 65+ בישראל – שנתון סטטיסטי, 2016.
 51 משאב. הזקנים בישראל – עובדות ומספרים, 2015
 52 הגרף מתוך: משאב. הזקנים בישראל – עובדות ומספרים, 2015
 53 לשכה מרכזית לסטטיסטיקה – "מבחר נתונים בנושאים שונים על אזרחי ישראל הוותיקים בני 65 ומעלה", הודעה לתקשורת 26.9.2016

תרשים א.5: בני 65 ומעלה המתגוררים בגפם



רובם המוחלט (97%) של הזקנים בישראל מתגוררים בקהילה (לרבות דיור מוגן), לעומת 3% בלבד המתגוררים במוסדות.⁵⁵ שיעור זה מצטמצם יחסית, עם העלייה בגיל כאשר בקרב בני 85 ומעלה רק 89% מתגוררים בקהילה.⁵⁶ מטבע הדברים, לזקנים יש ותק מגורים משמעותי וכ-50% מהם גרים יותר מעשרים שנה בדירתם הנוכחית.⁵⁷ שיעור השוכרים בקרב הזקנים נמוך יחסית לאוכלוסייה. כ-79% ממשקי הבית מתגוררים בדירה הנמצאת בבעלותם וכ-17% מתוכם גרים בדירה שכורה.⁵⁸ לעומת כ-27% מהאוכלוסייה הכללית השוכרת דירות.⁵⁹

תחושות בדידות והעדר בטחון אישי בקרב זקנים:

תחושת בדידות נפוצה יותר אצל זקנים; כ-15% מהזקנים דיווחו על תחושות בדידות לעיתים קרובות לעומת כ-7% בלבד בקרב כלל האוכלוסייה, והדיווחים על תחושה זו עולים עם הגיל – כ-43% מקרב בני 75 ומעלה דיווחו על תחושת בדידות לפעמים ולעיתים קרובות, לעומת כ-31% בקרב בני 65–75.⁶⁰ מבחינת תחושת הביטחון האישי – 19% מבני 65 ומעלה אינם מרגישים בטוח ללכת לבד בחשכה באזור מגוריהם וכ-16% נוספים אינם יוצאים כלל מביתם לבד בשעות החשכה, מבין הנשים בגיל זה, 46% לא מרגישות בטוחות או שאינן יוצאות כלל לבד מביתן בשעות החשכה.⁶¹

54 הגרף מתוך: משאב. הזקנים בישראל – עובדות ומספרים, 2015
 55 לשכה מרכזית לסטטיסטיקה. "מבחר נתונים בנושאים שונים על אזרחי ישראל הוותיקים בני 65 ומעלה", הודעה לתקשורת 26.9.2016
 56 לשכה מרכזית לסטטיסטיקה. "מבחר נתונים בנושאים שונים על אזרחי ישראל הוותיקים בני 65 ומעלה", הודעה לתקשורת 26.9.2016
 57 משאב. בני 65+ בישראל – שנתון סטטיסטי, 2016.
 58 משאב. זקנים בישראל – שנתון סטטיסטי, 2014.
 59 לשכה מרכזית לסטטיסטיקה. הכנסות והוצאות משק הבית – נתונים מהוצאות סקר משק הבית 2014.
 60 משאב. בני 65+ בישראל – שנתון סטטיסטי, 2016.
 61 לשכה מרכזית לסטטיסטיקה. "מבחר נתונים בנושאים שונים על אזרחי ישראל הוותיקים בני 65 ומעלה", הודעה לתקשורת 26.9.2016

ההשלכות של תהליכי התחדשות עירונית על אוכלוסיית הזקנים – סקירת ספרות

המחקר מהעת האחרונה, בארץ ובעולם, על זקנים ותהליכי התחדשות עירונית אינו רחב ומסגרת זו שואפת להיות תוספת צנועה לסוגיה. מהסקירה לעיל, אנו למדים שהתחדשות עירונית היא תהליך שבבסיסו, בין היתר, שינויים מהותיים הקשורים לביתו של אדם בין אם מדובר בשינוי סביבת המגורים, שיפור התשתיות והמיגון בבית, הרחבתו ואפילו הריסתו ובנייתו מחדש. כמו כן, אחד החלקים הרגישים והמורכבים בהתחדשות עירונית נוגע לתקופת הביניים שיכולה להימשך שנים אחדות ובהן, אדם מוצא באופן זמני מביתו (עד לבניית הבית החדש) או נאלץ לחיות בסביבה בה מתרחשות עבודות בנייה מסיביות. על כן, ננסה לבחון את ההשפעות של המרחב הביתי, השכונתי, הקהילתי והעירוני והשינויים בהם על אוכלוסיית הזקנים. זאת, כבסיס לדיון בהשלכות של ההתחדשות העירונית על אוכלוסייה זו.

המשמעות של המרחב הביתי: ההשפעה הרבה על חיי האדם, כתוצאה מתהליכי התחדשות עירונית נגזרת, בין היתר, מן המשמעות המיוחדת שיש ל'בית' בתרבות האנושית, כאשר קיים דיון חוצה דיסציפלינות ורב-שנים אודות ההגדרה המדויקת של מונח מורכב זה. נקודת המוצא לדיון בהגדרה נפתחת תמיד בהיותו של הבית מיקום פיזי-גאוגרפי, אך הדיון מתרחב לממדים נוספים הנוגעים להיות בית מקום המקיים יחס מיוחד בינו לבין האדם המתגורר בו ואף כזה אשר השהייה בו מהווה חוויה בעלת משמעות ייחודית⁶².

מעבר להיבט הפיזי, בית נתפס גם כיחס החיובי והחם שבני אדם מייחסים למקום משכנם⁶³, יחס שהולך ומתפתח במהלך שנות מגוריהם במקום הספציפי⁶⁴. הספרות אף מרחיבה את ההתייחסות למונח 'בית' כאל חוויה ייחודית הנוגעת בנסיבות המגורים הייחודיות ומושגת באמצעות הקניית זהות הדדית – מאדם למקום ומהמקום לאדם. מכאן, ניתן לומר שהבית אינו נתפס רק כמיקום פיזי-סטטי, אלא גם כישות דינמית ותהליכית⁶⁵. היקשרותו של אדם למקום תוארה כבעלת יסודות פיזיים (נוצרת ממגורים באותו מקום למשך זמן), חברתיים (נוצרת מקיום קשרים חברתיים והיכרותיות) ואוטוביוגרפיים (בו נוצרו זיכרונות שנוצקו בזהות האדם)⁶⁶. קשר של אדם למקום מגוריו תורם לגיבוש תחושות חיוביות כגון בטחון, שייכות, עצמאות ודימוי עצמי חיובי⁶⁷.

לצד המשמעות החיובית, שלרוב נלווית למונח בית, יש להכיר במצבים בהם המונח בית יהיה עבור אנשים מסוימים בעל הקשרים שליליים, המשויכים לתחושות כגון חרדות ותסכול⁶⁸, בפרט באוכלוסיות שייצוגם במחקרים הרלוונטיים לוקה בחסר – עריריים, מי שאינם בעלים של בית, גרושים וכד'⁶⁹. הקשרים שליליים לבית, יכולים גם להתעורר במקרים של אי-יכולת לעזוב את הבית בשל מוגבלות או נכות קשה או של סביבה בעייתית, המאופיינת למשל בשיעורי פשיעה גבוהים.

-
- Gillsjö, C., & Schwartz-Barcott, D. (2011). A concept analysis of home and its meaning in the lives of three 62
older adults. *International Journal of Older People Nursing*, 6(1), 4-12
- Benjamin, D. N. (1995). Afterword, or further research issues in confronting the home concept. *The Home: 63*
Words, Interpretations, Meanings and Environments, 293-307.
- Rapoport A. (1995) A critical look at the concept of "home". In *The Home: Words, Interpretations, Meanings, 64*
and Environments(Benjamin D.N. & Stead, eds). Avebury, Aldershot, pp. 25-52.
- Dovey K. (1985) Home and homelessness. In *Human Behavior and Environment: Advances in Theory and 65*
Research Vol. 8, Home Environments (Altman I. & Werner C.M. eds). Plenum Press, New York, pp. 33-64.
- Rowles, G. D. (1983). Place and personal identity in old age: Observations from Appalachia. *Journal of 66*
Environmental Psychology, 3(4), 299-313.
- Burns, V. F., Lavoie, J. P., & Rose, D. (2011). Revisiting the role of neighborhood change in social exclusion 67
and inclusion of older people. *Journal of aging research*, 2012.
- GALČANOVÁ, L., & SÝKOROVÁ, D. (2015). Socio-spatial aspects of ageing in an urban context: an example 68
from three Czech Republic cities. *Ageing & Society*, 35(6), 1200-1220.
- Russel C. (2005). Home, identity, and belonging in later life: the perspectives of disadvantaged inner-city men. 69
In *Home and Identity in Late Life: International Perspectives* (Rowles G.D. & Chaudhury H. eds). Springer, New
York, pp. 237-249.

משתנים שונים כמו מצב סוציו-אקונומי, מיקום המגורים, גיל, מגדר וקבוצה אתנית, מתבטאים לרוב במקום מגוריו של האדם ויש להם תרומה לעיצוב זהותו. כלומר, מקום המגורים מזוהה לרוב עם זהות מסוימת ובכך משפיע על מה אדם חושב על עצמו ומה אחרים בחברה חושבים עליו⁷⁰. מכאן כי, בית אינו רק המקום הפיזי בו אדם מתגורר או הנדל"ן שברשותו, בית הוא גם מרחב בעל משמעויות סמליות ייחודיות וקשר רגשי עבור האדם המתגורר בו ומהווה חלק מזהותו⁷¹.

בית כמרחב בעל משמעות מוגברת עבור זקנים: עם ההזדקנות, תלותו של אדם בסביבתו המיידית גוברת, הוא עובד פחות ובעל סיכוי רב יותר להזדקק לתמיכה פיזית⁷². לפיכך, נוטה המרחב הגאוגרפי שבו האדם הזקן מנהל את חייו להצטמצם⁷³ והוא מבלה חלק ניכר מאד מזמנו בבית⁷⁴. לכן, הופך הבית למשמעותי אף יותר בחייהם של זקנים והם נוטים לייחס חשיבות רבה יותר לסביבתם המיידית מאשר צעירים. הספרות הפסיכולוגית והגרונטולוגית שעסקה בנושא, הדגישה היבטים שונים המחזקים את הקשר לבית בזיקנה ברמה ההתנהגותית, הקוגניטיבית והרגשית ואת הנטייה אצל אדם זקן, המתגורר באותו מקום שנים רבות, לכרוך היבטים אלו עם הביוגרפיה האישית שלו⁷⁵. כך, בהחלט ניתן לומר שההיקשרות הרגשית והסמלית למקומות, מבנים, חפצים והרגלים המזוהים עם הבית כמקום, מתעצמת במסגרת תהליך ההזדקנות. ההיקשרות החיובית ותחושת השייכות למקום מגורים מסוים מהווים מקור לתחושות שביעות רצון, בעיקר בקרב זקנים, המתמודדים עם דעיכה בריאותית או מתמודדים עם אובדן קרובים משמעותיים⁷⁶.

שינויים אישיים הקשורים בזיקנה כגון: עזיבה של הילדים, אובדן בני זוג וירידה בתפקוד הפיזי או הקוגניטיבי, משפיעים על התפיסה של זקנים את ביתם. עבור זקנים רבים הבית הוא בין המקומות הבודדים בו הם יכולים לחוש שליטה ואוטונומיה מלאים על הזמן והמרחב שלהם⁷⁷. שינויים והתאמות הנערכים בבית תוך התעלמות מהיחס והחוויה הייחודיים של האדם כלפיו, יכולים להשפיע באופן שלילי על הקשר והדימוי של האדם כלפי ביתו⁷⁸. במחקר שנערך בקהילות באוסטרליה, הדגישו זקנים רבים, בין היתר, את החשיבות הרבה שהם מייחסים ליכולתו של הבית לאפשר ולהקל על פעילות ועיסוקים יומיומיים, את מידת האוטונומיה והעצמאות שהוא מאפשר להם ואת מידת החיבור ההיסטורי והרגשי שלהם כלפיו⁷⁹.

השפעת שינויים בסביבה השכונתית והקהילתית על זקנים: התעצמות הקשר בין אדם לסביבתו אינו בא לידי ביטוי רק במרחב הביתי אלא קשור גם לסביבה השכונתית, מה שמשפיע על האופן בו זקנים חווים שינויים חיצוניים, המתרחשים באותה סביבה. איכותן של שכונות המגורים והסביבה החברתית, נמצאו כמשפיעים באופן

-
- Rubinstein, R. L., & de Medeiros, K. (2005). Home, self, and identity. *Home and identity in late life: International perspectives*, 47-62. 70
- במתחם פינוי-בינוי בו ראינו זקנים במסגרת מחקר זה ציינו מרבית המראיינים את הזיקה הרגשית וההרגל כמקור העיקרי לשביעות רצון ממקום המגורים. 71
- Atkinson, R., & Wulff, M. (2009). Gentrification and Displacement: A Review of Approaches and Findings in the Literature AHURI Positioning Paper no. 115. Retrieved in, 28, 2010. 72
- Wiles, J. (2005). Conceptualizing place in the care of older people: the contributions of geographical gerontology. *Journal of Clinical Nursing*, 14(s2), 100-108. 73
- 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. 74
- 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. 75
- 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 76
- Peace SM, Holland C (2001). *Inclusive Housing in an Ageing Society: Innovative Approaches*. Bristol: Policy Press. 77
- Heywood F (2005). Adaptation: altering the house to restore the home. *Housing Studies* 20(4): 531-547. 78
- De Jonge, D., Jones, A., Phillips, R. and Chung, M. (2011). Understanding the essence of home: older people's experiences of home in Australia. *Occupational Therapy International*, 18, 1, 39-47 79

ניכר על איכות חייהם של זקנים⁸⁰. לדוגמא, מחקר שנעשה על שתי קהילות במונטריאול העלה כי השינויים בעלי ההשפעה הרבה ביותר על אוכלוסיית הזקנים (באותן קהילות) היו שינויים כגון: סגירת מועדון גיל הזהב ומוסדות הדת וחדוש הרחוב המסחרי והשוק⁸¹. ממצאי מחקר זה הראו כי השינוי בסביבה יכול בהחלט להוביל לתחושות של זרות, חוסר בטחון והדרה עבור הזקנים שממשיכים להתגורר בשכונה המשתנה. אחת ממסקנות המחקר הייתה כי יש לעשות מאמץ לשמר מוסדות חברתיים בעלי חשיבות עבור הזקנים המתגוררים בשכונה המשתנה ובכך להקל ולאפשר את נוכחותם, ולסייע במניעת הדרתם. במחקר דומה שנערך במספר ערים בצ'כיה נמצא כי ההשפעות השליליות של שינויים במרחב העירוני על זקנים נקשרו לשינויים באופן המסחר, עלייה במחירים, סגירת נקודות מפגש קהילתיות (בתי קפה, מועדוני זקנים) ושינוי בהרכב האוכלוסייה המקומית בשל סיבות טבעיות (לידות ומיתות) או דחיקה⁸². מחקר זה הכיר גם ביכולת של זקנים להתמודד עם שינויים במרחב העירוני ואף ליהנות מפירותיה של ההתחדשות, דבר שתלוי גם במידת הניידות, ההסתמכות על תחבורה ציבורית ועל הקשר וההון האנושי של הזקן. מכל אלו ניתן להסיק כי, הסביבה העירונית, לרבות דיור הולם ונגיש, היא בעלת השפעה ישירה על מידת העצמאות ואיכות החיים של הזקנים החיים בה. ככזו, עליה לספק סביבה תומכת ומאפשרת, על מנת להקל על השינויים הפיזיים והחברתיים הכרוכים בהזדקנות⁸³.

השפעת הסביבה העירונית והשינויים בה על זקנים: 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.

ההשפעה של התחדשות עירונית על אוכלוסיית הזקנים היא למעשה אספקט של ההשפעה שיש למרחב העירוני, ובייחוד לשינויים בו, על זקנים. שינויים אלו מכילים בד בבד סיכונים משמעותיים עבור אוכלוסיית הזקנים, יחד עם פוטנציאל לשילובם המושכל במרחב העירוני, תוך ביצוע התאמות ראויות. בהקשר זה, הבחינו פיליפסון ושרף (2005) בשלוש תמות עיקריות הנוגעות לזקנים והמרחב העירוני⁸⁴: התמה הראשונה מכונה ה'אימפקט' של העירוניות, ומתייחסת לדרכים בהם תהליכים עירוניים יכולים להשפיע על שילובם או הדרתם של זקנים, תוך הכרה בלחצים שיוצרת העירוניות המודרנית על זקנים להתנתק או לפרוש מליבת החיים הקהילתיים בעיר (למשל – לבתי אבות או מתחמי דיור מוגן). התמה השנייה נוגעת לגלובליזציה ותחושת 'מקומיות' ומתייחסת לאופן בו זקנים מושפעים מתהליכים גלובליים, ההופכים ערים רבות לדינמיות יותר, תוך שינוי ביחסי הכוחות הישנים (לרבות ירידה בקרנם של מוסדות שלטון וקהילה), משיכה של אוכלוסיות מהגרים שונות ומוביליות הולכת וגוברת של הדור הצעיר. לפי תמה זו תהליכים גלובליים אלו מתנגשים עם תחושת המקום החזקה (והשפעותיה כפי שנסקרו לעיל) אותה פיתחו זקנים המתגוררים בבתיהם במשך עשורים רבים. התמה השלישית מכונה 'אנטי-עירוניות' ונוגעת לתפיסה, אותה התמה שואפת לערער, כי מרכזי ערים אינם מתאימים לצרכי אוכלוסיית הזקנים תוך התמקדות בקשיים ובסכנות עבור זקנים באזורים שסובלים מדעיכה עירונית. ערעור תפיסה זו רואה בשילוב זקנים במרחב העירוני, תוך הפיכתו לנגיש ומותאם יותר עבורם, לא כאיום אלא כאתגר

-
- Gabriel, Z. and Bowling, A. (2004). Quality of life from the perspectives of older people. *Ageing & Society*, 5, 675-91. 80
- 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. 81
- LUCIE GALČANOVÁ and DANA SÝKOROVÁ, , Socio-spatial aspects of ageing in an urban context: an example from three Czech Republic cities, *aging and society*, April 2015, P.1-21 82
- World health organization – Global age-friendly cities: A guide http://www.who.int/ageing/publications/Global_age_friendly_cities_Guide_English.pdf?ua=1 83
- Phillipson C & Scharf, T (2005). Rural and urban perspectives on growing old: developing a new research agenda. DOI 10.1007/s10433-005-0024-7 84

חשוב. שילוב זה צריך להתבצע תוך שיתוף של אוכלוסיית הזקנים עצמה ושילוב בתהליכים של התחדשות עירונית וניהול המרחב העירוני.

השפעת התחדשות עירונית על זקנים: כפי שפורט לעיל, התחדשות עירונית היא תהליך, הכולל שינוי משמעותי בסביבה האורבנית, המגלם פוטנציאל חיובי עבור שכונות ותיקות ומחלשות. עיקר הפוטנציאל נוגע להשבת נכסים – עלייה צפויה בשווי הכלכלי, הרחבה פיזית, חיזוק הבניין מפני רעידות אדמה, מיגון בפני טילים, תוספת של מעלית – מה שמספר משמעותית את הנגישות של הנכס ובעל חשיבות רבה עבור זקנים רבים – ושיפור המראה החיצוני והסביבה הפיזית. כמו כן, בפרויקטים של פינוי-בינוי, ובהינתן תכנון נכון ומותאם, עשוי המרחב השכונתי להשתנות לטובה על ידי הוספת שירותים ציבוריים ומסחריים בשכונה, תיקון ושיפור של המרחב הציבורי.

עם זאת, תהליכי התחדשות עירונית אינם מתבטאים אך ורק בפן הפיזי של הפרויקט והוא כולל גם שינויים חברתיים וקהילתיים. מאפיינים שצוינו לעיל כגון היקשרות מוגברת וקושי בהסתגלות לשינויים במרחב הביתי, השכונתי והעירוני, כמו גם היות זקנים חשופים להדרה חברתית, עשויים להעצים את הסיכון לפגיעה והדרה של זקנים ואף להוביל לדחיקתם. זאת, בין היתר, לאור שינויים בסביבת המגורים הנובעים מתהליכי ג'נטריפיקציה, וביניהם התחדשות עירונית. הכוונה היא שהתחדשות עירונית עשויה להיות מלווה בתהליך שבמסגרתו מהגרת אוכלוסייה חזקה ומבוססת לשכונות המוחלשות המיועדות לחידוש, תוך דחיקתה של האוכלוסייה המקורית.⁸⁵ אלמנט משמעותי בג'נטריפיקציה שכזו, היא היותה של האוכלוסייה המהגרת לשכונה לא רק מבוססת אלא גם צעירה, וככזו מיועדת לתרום להתחדשות של שכונה 'דועכת' ו-'מזדקנת' והפיכתה ל'תוססת' ו'עדכנית' יותר. ניתן לומר שתהליכי ג'נטריפיקציה כאלו, מבוססים, בין היתר, על אספקטים של גילנות, המתבטאים בהתרכזות בצרכיה של האוכלוסייה הצעירה תוך דחיקה של האוכלוסייה הוותיקה והזקנה.⁸⁶ כל זה תואם את המגמה ההיסטורית המתוארת בספרות לפיה תכניות התחדשות עירונית בעולם, נוטות באופן היסטורי להיטיב עם אוכלוסיות בעלות חוסן כלכלי והכנסה גבוהה ולפגוע באוכלוסיות מוחלשות.⁸⁷

בהקשר זה, ראוי לציין מחקר שנערך בהונג קונג, המתאר שוק נדל"ן ומניעים להתחדשות עירונית דומים לישראל. ממצאי המחקר מעידים על השפעות שליליות שונות על זקנים שחוו שינויים בסביבת המגורים כתוצאה מהתחדשות עירונית, והמלצותיו הן, לערוך שינויים מתאימים במדיניות הממשלתית בנושא.⁸⁸ המחקר כלל 93 נשים זקנות במתחם דיור ממשלתי ומצא, בין היתר, שהן ביטאו היקשרות ורצון להישאר במקומן, חששות כלכליים כתוצאה מהמעבר, תחושות חרדה ואף פיתוח או התעצמות של מחלות כרוניות בקרב בנות למעלה מ-80, כאשר לאחר המעבר רובן הפגינו פחות השתתפות בקהילה ויותר חשש לצאת מביתן.⁸⁹

אינדיקציה לקשיים העלולים לחוות זקנים במסגרת תהליכי התחדשות עירונית, ניתן למצוא גם בדוחות של משרד הרווחה שסקרו התערבויות שביצעו עובדים סוציאליים קהילתיים בעשרות מתחמי פינוי-בינוי ותמ"א 38.⁹⁰ על פי הדוחות כ-20% מתושבי המתחמים שנבדקו היו זקנים, ביניהם סיעודיים ותשושים ודווח כי חלקם קיבלו ליווי אישי עקב חרדה בה לקו בשל חשש מפינוי, שנבע מחוסר הבנה של התהליך.

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

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.

Cameron, G. C. (1980). *The Future of the British Conurbation: Policies and Prescriptions for Change*. London: Longman

Chui, E. (2001). Doomed elderly people in a booming city: urban redevelopment and housing problems of elderly people in Hong Kong. *Housing, Theory and Society*, 18(3-4), 158-166

Chui, E. (2001). Doomed elderly people in a booming city: urban redevelopment and housing problems of elderly people in Hong Kong. *Housing, Theory and Society*, 18(3-4), 158-166

90 משרד הרווחה והשירותים החברתיים. התערבות עבודה קהילתית בהתחדשות עירונית – סיכום שנת 2015; משרד הרווחה והשירותים החברתיים. התערבות עבודה קהילתית בהתחדשות עירונית – סיכום שנת 2016;

סיכום סקירת הספרות בנושא השפעות התחדשות עירונית על זקנים: על סמך הספרות העולמית בנושא, כמו גם סוגיית ההיקשרות למקום וההשפעה שיש לשינויים במרחב האורבני על אוכלוסיית הזקנים, יש מקום להניח ולהכיר בכך שלצד היתרונות, אוכלוסיית הזקנים בישראל חשופה גם להשלכות שליליות, המיוחסות להתחדשות עירונית.

זקנים במתחמי התחדשות עירונית – ניתוח כמותי

בחלק הבא נבחן את היקף התופעה שבבסיס עבודה זו – היקף אוכלוסיית הזקנים המתגוררת באזורים הנמצאים בתהליכי התחדשות עירונית.

כיום, אין חובה לאסוף נתונים דמוגרפיים במסגרת תהליכי התחדשות עירונית ולכן ידוע מעט על התפלגות הגילאים במתחמים אלו. כפי שציין מבקר המדינה בשנת 2016, למשרד הבינוי והשיכון, מנהל התכנון או הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אין מאגר נתונים מלא ומעודכן בנושאי התחדשות עירונית⁹¹. מאגר כזה יכול היה לספק, בין היתר, מענה לשאלות בנוגע להיקף או מאפייני האוכלוסייה המושפעת מתהליכים אלו, לרבות אוכלוסיית הזקנים⁹².

בהינתן קשיים אלו, עשינו שימוש במספר מקורות מידע שעמדו לרשותנו על מנת לקבל תמונה כללית (אף אם לא מדויקת) בנוגע להיקף אוכלוסיית הזקנים, המתגוררת באזורים הנמצאים בתהליכי התחדשות עירונית. על אף המורכבות שבהגדרת אוכלוסיית הזקנים שהוצגה לעיל, בחלק זה, העוסק בניתוח כמותי, נתייחס לזקנים באופן כוללני כאל בני 65 ומעלה.

איסוף הנתונים

הנתונים נאספו משלושה מקורות מידע שונים:

1. **שיעור זקנים באזורים סטטיסטיים בהם קיימים מתחמים מוכרזים של התחדשות עירונית:** ניתוח שיעור הזקנים לפי אזורים סטטיסטיים בהתאם לנתוני מפקד האוכלוסין לשנת 2008, בהם קיימים מתחמים מוכרזים של פינוי-בינוי. זאת מתוך הנחה כי יש קרבה בין שיעור הזקנים באזור הסטטיסטי לבין שיעור הזקנים במתחם הפינוי-בינוי המוכרז⁹³.
2. **דוחות של מיפוי חברתי** – סקירה של נתונים מחמישה דוחות שערכו גופים מתוך החברה האזרחית ומשרדים פרטיים במתחמי התחדשות עירונית. במסגרת כל אחד מהדוחות הללו נערכה בחינה פרטנית של שיעור הזקנים במתחם מסוים. להלן חמשת הדוחות שנסקרו:
 - במקום, מיפוי חברתי לקראת התחדשות עירונית – רח' צ. לובטקין, נוה אליעזר, ת"א, יולי 2015.
 - מוזאיקה, אפיון המתחם המיועד לפינוי בינוי ברח' הציונות – דו"ח סיכום, דצמבר 2014.
 - מוזאיקה, בלוק 6 דרך בית לחם 129/דרך חברון 148 – דו"ח אפיון חברתי, אוגוסט 2016.
 - Viaplan, מסמך המלצות לפרויקט התחדשות עירונית ברח' הנורית בירושלים, מרץ 2014.
 - Viaplan, לקראת תהליך התחדשות עירונית בשכונת "בנית" בלוד, ספטמבר 2014.

91 מבקר המדינה דוח שנתי 2016' לשנת 2016.

92 להרחבה בנושא איסוף נתונים בהתחדשות עירונית ראה הפרק השני של מחקר זה.

93 אזור סטטיסטי (לפי אתר הלמ"ס): "יישובים עירוניים המונים למעלה מ-10,000 תושבים מחולקים לאזורים סטטיסטיים. האזורים הסטטיסטיים הם יחידות גאוגרפיות קטנות והומוגניות ככל האפשר, באמצעות ניתן לשקף את המאפיינים הייחודיים של אזורים בתוך היישוב. אזור סטטיסטי המיועד למגורים מונה בדרך כלל בין 3,000 ל-5,000 נפשות."

3. **תכניות מתאר שכונתיות** – סקירה של נתונים ממסמכי רקע שהוכנו במסגרת הכנתן של תכניות מתאר שכונתיות להתחדשות עירונית⁹⁴.

שיעור הזקנים באזורים סטטיסטיים בהם קיימים מתחמים מוכרזים של התחדשות עירונית

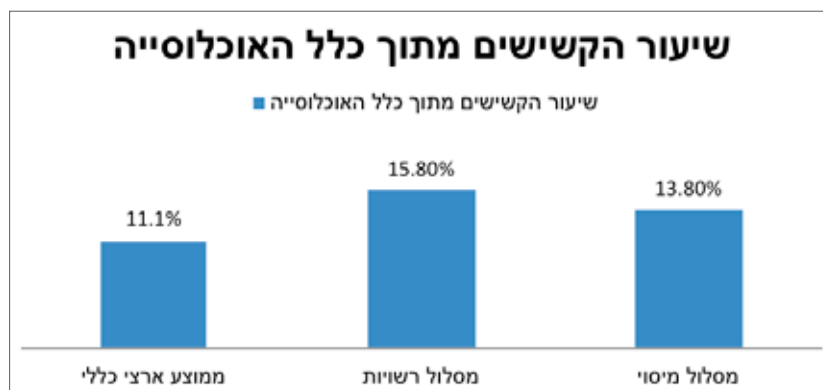
במסגרת חלק זה נבחן את שיעור הזקנים באזורים הסטטיסטיים בהם מצויים המתחמים המוכרזים לפינוי ובינוי במסלול רשויות ובמסלול מיסוי⁹⁵. תמ"א 38, שנערכת לרוב במסגרת של בניין בודד, לא נכללת במסגרת סקירה זו. הסיבה לכך נעוצה הן בהיעדר נתונים זמינים והן בהיעדר יכולת להסיק מנתוני אזור סטטיסטי לנתונים הנוגעים לבניין בודד.

מסלול רשויות – התבססנו על רשימה של המתחמים מוכרזים המופיעה באתר משרד הבינוי והשיכון⁹⁶. רשימה זו כוללת כ־80 מתחמים ב־23 רשויות מקומיות שונות ברחבי הארץ⁹⁷. הנתונים בשלמותם מוצגים במסגרת **נספח 2**.

מסלול מיסוי – התבססנו על רשימה של מתחמים מוכרזים (תכניות מאושרות) שהתקבלה ממשרד הבינוי והשיכון הכוללת כ־40 מתחמים שונים הממוקמים ב־16 רשויות מקומיות, נכון ל־8 בינואר 2017. הנתונים בשלמותם מוצגים במסגרת **נספח 3** של חלק זה.

בתרשים שלהלן מוצג היקף הזקנים במתחמי ההתחדשות העירונית⁹⁸ ביחס לשיעור הכללי באוכלוסייה⁹⁹:

תרשים א.6: שיעור הזקנים מתוך כלל האוכלוסייה



מבחינת הנתונים המופיעים בנספחים של חלק זה, ניתן להבחין בשוני ניכר בין המתחמים השונים. עם זאת, ניתן לראות ששיעור הזקנים במתחמים המוכרזים בשני המסלולים גבוה מהשיעור הכללי באוכלוסייה (11.1%).

בטבלה שלהלן מוצגת אוכלוסיית הזקנים בשני המסלולים לפי מאפיינים כגון מגדר, השכלה ותעסוקה:

94 המסמכים התקבלו ממשרד הבינוי והשיכון בתאריך 22.1.17.
 95 כיוון שאין ברשותנו כאמור נתונים מדויקים על אוכלוסיית המתחמים, מדידת שיעור האוכלוסייה במתחם מתייחסת למעשה לשיעור האוכלוסייה באזור הסטטיסטי בו נמצא המתחם המוכרז, בהתאם לפרסומי הלמ"ס.
 96 אתר משרד הבינוי והשיכון, שיקום והתחדשות, התחדשות עירונית, מסלול רשויות מקומיות, מתחמים במסלול רשויות מקומיות http://www.moch.gov.il/shikum_vehitchadshut/hitchadshut_ironit/maslul_rashuyout_mekomiyot/Pages/mithamey_pinuy_binuy.aspx
 97 הנתונים לגבי מספר התושבים ואחוז הזקנים בכל עירייה נלקחו מתוך אוגדן פרופילים של עריות מתוך אתר הלמ"ס, נכון ל־19.3.2017 http://www.cbs.gov.il/webpub/pub/text_page.html?publ=58
 98 בחלק זה בלבד, המונח 'מתחם פינוי-בינוי' מתייחס לאזור הסטטיסטי בו מצויים מתחם או מתחמים של פינוי-בינוי.
 99 הלמ"ס, שיעור בני 65+ בסוף שנת 2015, הודעה לעיתונות, פרסום לרגל יום האזרח הוותיק הבין-לאומי שחל ב־1 באוקטובר 2016 ופורסמה ב־26 בספטמבר 2016.

תרשים א.7: כלל המתחמים במסלול רשויות

שיעור בני 65 ומעלה	שיעור הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	שיעור הנשים בנות 65 ומעלה מסך הנשים	שיעור המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	שיעור הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	שיעור הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	ממוצע
15.8%	13.8%	17.7%	36.8%	32.7%	12%	

תרשים א.8: כלל המתחמים במסלול מיסוי

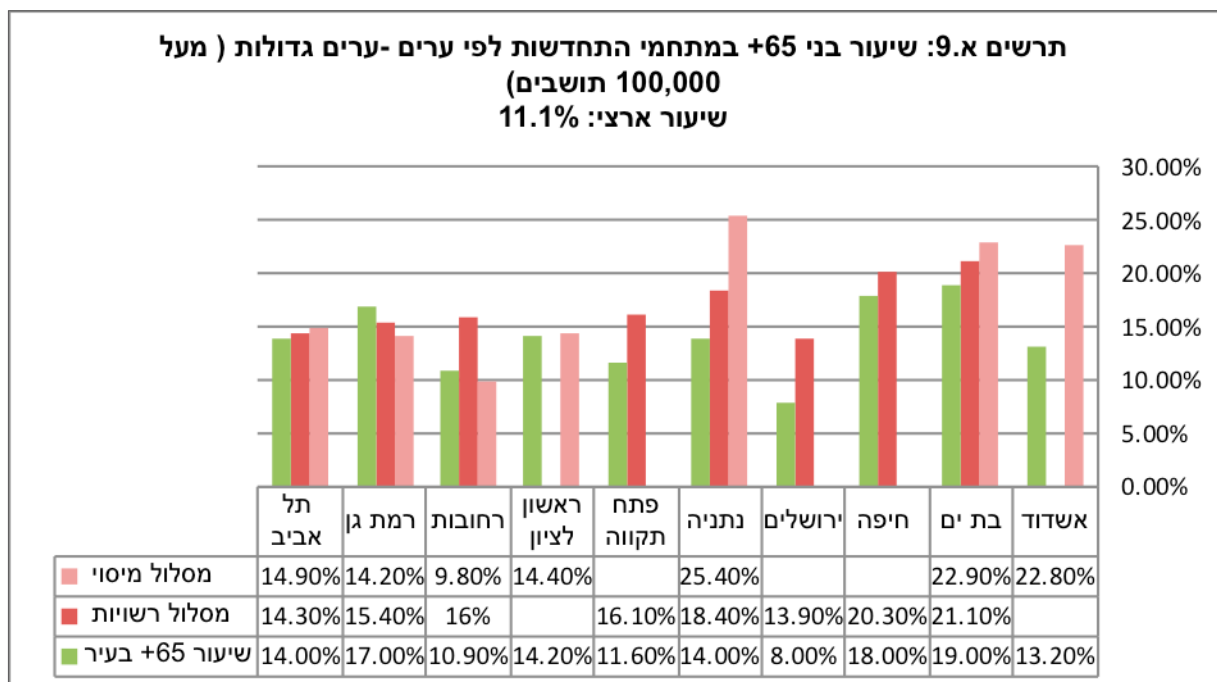
שיעור בני 65 ומעלה	שיעור הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	שיעור הנשים בנות 65 ומעלה מסך הנשים	שיעור המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	שיעור הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	שיעור הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	ממוצע
13.8%	12.3%	15.1%	39.4%	30.6%	15.7%	

בתרשימים א.9 – א.11 שלהלן, מוצג שיעור הזקנים מכלל האוכלוסייה במתחמי התחדשות עירונית בחלוקה לפי רשות מקומית. כמו כן, מוצג עבור כל רשות מקומית גם שיעור הזקנים בכל מסלול שמופעל בה והשיעור הכללי של זקנים באותה רשות.

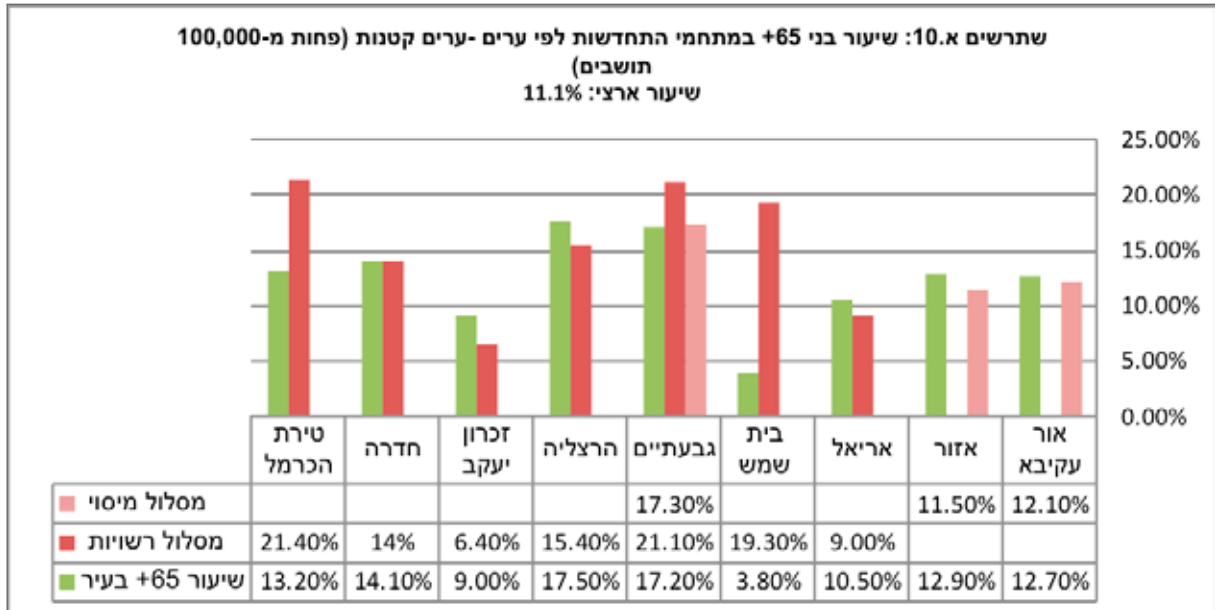
תרשים א.9: שיעור בני 65+ במתחמי התחדשות ערים – ערים גדולות

(מעל 100,000 תושבים)

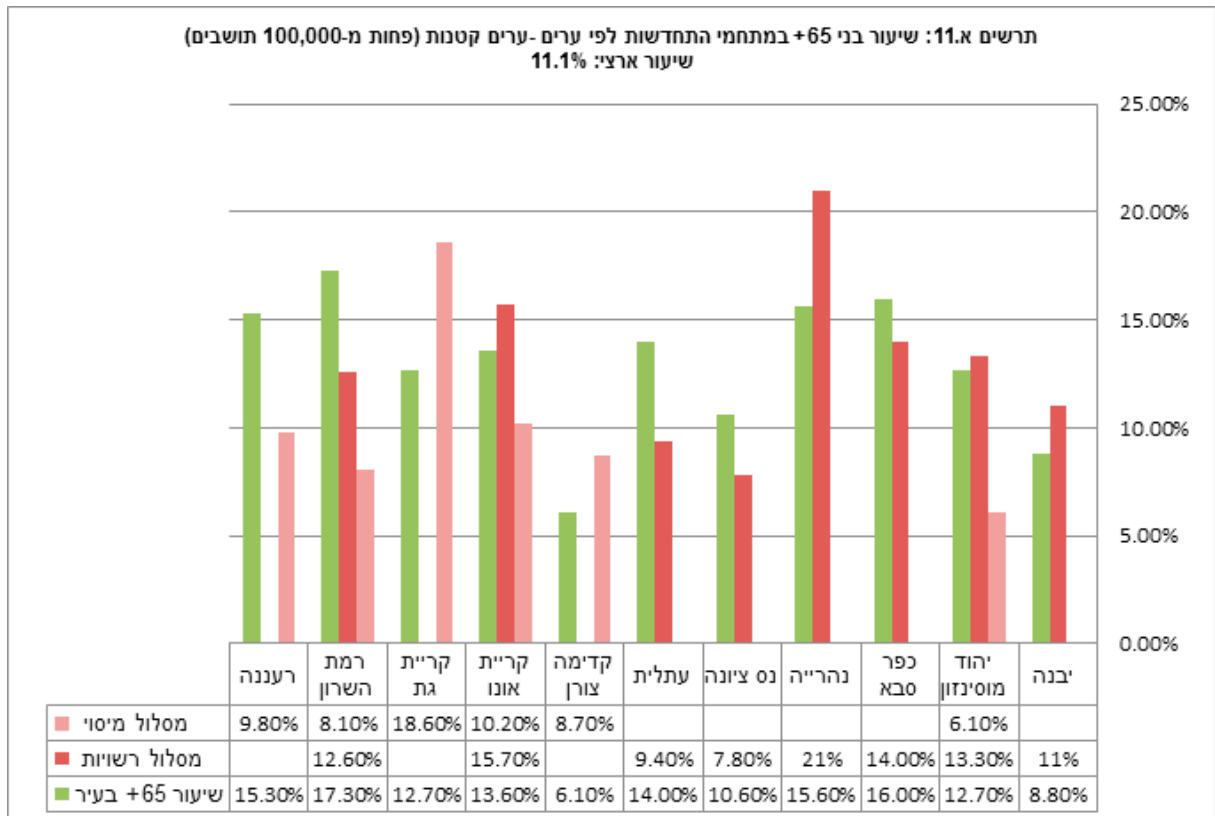
שיעור ארצי: 11.1%



תרשים א.10: שיעור בני +65 במתחמי התחדשות ערים – ערים קטנות (פחות מ-100,000 תושבים)
שיעור ארצי: 11.1%



תרשים א.11: שיעור בני +65 במתחמי התחדשות ערים – ערים קטנות (פחות מ-100,000 תושבים)
שיעור ארצי: 11.1%

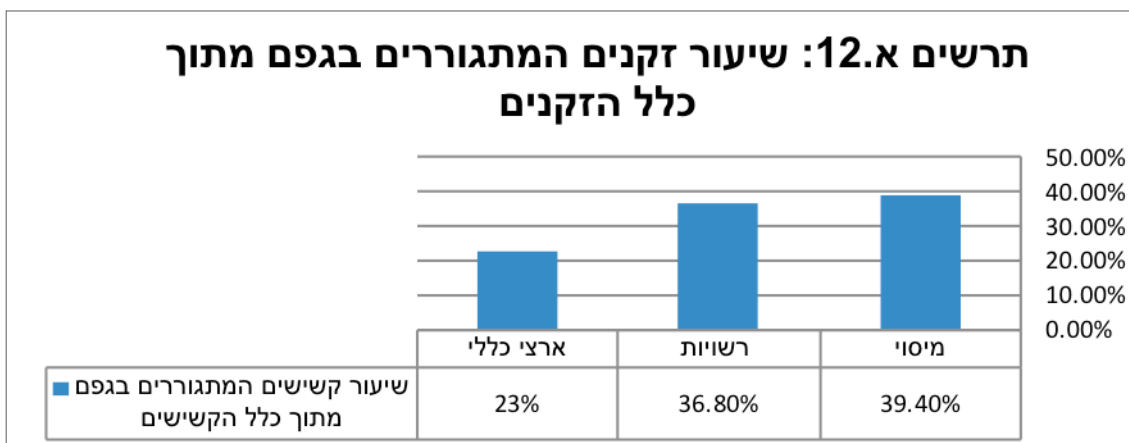


כפי שעולה מהתרשימים לעיל, בשקלול כלל המתחמים בכל רשות מקומית, ניתן לראות שבמרבית המקרים שיעור הזקנים גבוה יותר מן הממוצע הארצי. הדבר נכון לגבי כל המתחמים שנבחנו במסלול רשויות, פרט לזיכרון יעקב, אריאל ונס ציונה, ונכון לגבי מתחמים ב־11 מתוך 16 רשויות שנבחנו במסלול מיסוי.

לעומת זאת, בהשוואה של שיעור הזקנים במתחמים לשיעור הזקנים באותה רשות מקומית, ניתן לראות שבכמחצית מהרשויות השיעור העירוני גבוה מזה שבמתחמים ובכמחצית מהרשויות השיעור העירוני נמוך יותר מזה שבמתחמים. הסבר אפשרי לנתונים אלו ולשוני אל מול ההשוואה ברמה הארצית, טמון בכך שמרבית הערים בהן מקודמות תכניות פינוי־בינוי (25 מתוך 30) הן ערים 'זקנות', קרי כאלו בהן השיעור הכללי של זקנים גבוה יחסית.

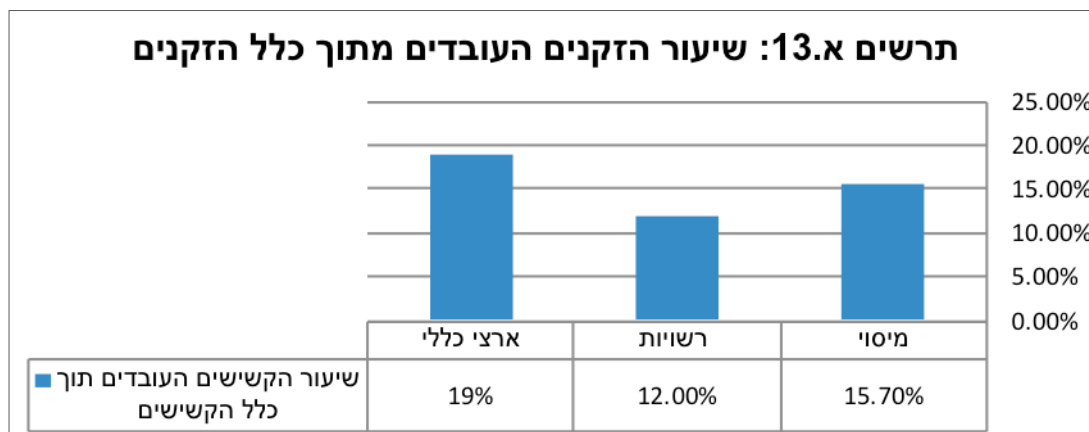
בתרשים א.12 להלן מוצג שיעור הזקנים המתגוררים בגפם מתוך אוכלוסיית הזקנים, בחלוקה למתחמים וביחס לשיעור הארצי¹⁰⁰

תרשים א.12: שיעור זקנים המתגוררים בגפם מתוך כלל הזקנים



בתרשים א.13. להלן מוצג שיעור הזקנים העובדים מתוך אוכלוסיית הזקנים, זאת לפי חלוקה למתחמים וביחס לשיעור הארצי¹⁰¹

תרשים א.13: שיעור זקנים העובדים מתוך כלל הזקנים



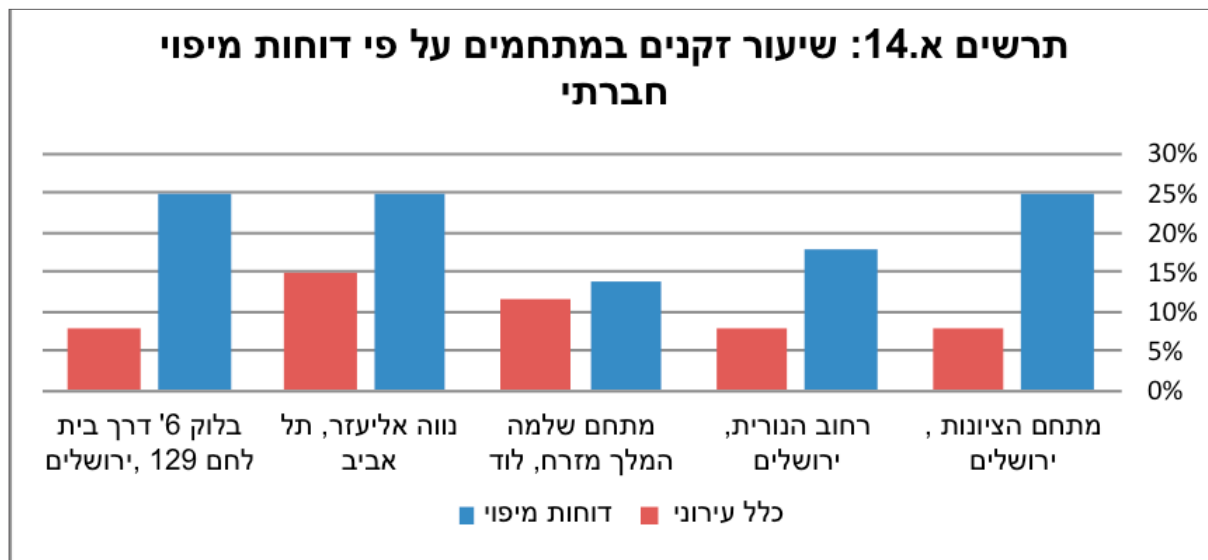
100 לשכה מרכזית לסטטיסטיקה. "מבחר נתונים בנושאים שונים על אזרחי ישראל הוותיקים בני 65 ומעלה", הודעה לתקשורת 26.9.2016

101 הלמ"ס "מבחר נתונים בנושאים שונים על אזרחי ישראל הוותיקים בני 65 ומעלה" עמוד 1

דוחות מיפוי חברתי

בתרשים א.14, מוצג מידע אודות שיעור הזקנים במתחמי התחדשות עירונית מתוך סקירת חמישה דוחות של תסקיר או מיפוי חברתי שנערכו על ידי ארגונים פרטיים וחברה אזרחית.

תרשים א.14: שיעור זקנים במתחמים על פי דוחות מיפוי חברתי



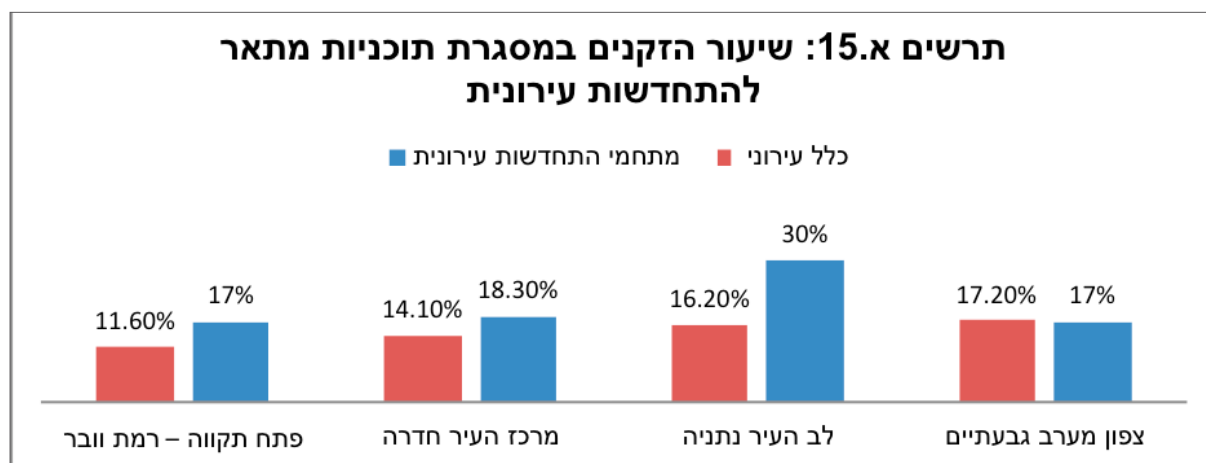
כפי שעולה מן הגרף, בחמשת המתחמים שנבדקו נמצא שיעור זקנים גבוה מהמוצע העירוני והארצי, כאשר פרט ללוד מדובר בהפרשים ניכרים של למעלה מ-10%. כיוון שמדובר בבדיקה מעמיקה של מתחמים ספציפיים עלו בחלק מהדוחות ממצאים נוספים, למשל: במתחם הציונות שבו נערך מיפוי מקיף על ידי עמותת "מוזאיקה", נמצא שקבוצת הזקנים מתאפיינת בחששות רבים מפני תהליכי פינוי והמעברים הכרוכים בתהליך זה. בנוסף, כשליש מאותם זקנים היו במצב של תלות מוחלטת באפוטרופוס¹⁰². במיפוי אחר, שנערך על ידי עמותת "במקום" בנווה אליעזר בתל אביב, נמצא כי יותר ממחצית הדיירים הזקנים לא דיברו עברית. בנוסף, בראיונות אישיים שנערכו עמם הם ציינו שמצבם הכלכלי גרוע ושהכנסתם נמצאת מתחת להכנסה החיצונית במשק¹⁰³.

תכניות מתאר להתחדשות עירונית

נתונים נוספים ניתן למצוא במסגרת מסמכי רקע של תכניות מתאר להתחדשות עירונית שאת הכנתן מממן משרד הבינוי והשיכון. במסגרת תהליך ההכנה של תכניות אלו נבדק שיעור הזקנים מתוך כלל האוכלוסייה התחומה בשטח תכנית המתאר. בתרשים א.15 ניתן לראות ששיעור הזקנים בשכונות הללו גבוה הן מהמוצע העירוני (פרט לגבעתיים) והן מהשיעור הארצי.

102 מוזאיקה, אפיון המתחם המיועד לפינוי בינוי ברח' הציונות – דו"ח סיכום, דצמבר 2014.
 103 במקום, מיפוי חברתי לקראת התחדשות עירונית – רח' צ. לובטקין, נווה אליעזר, ת"א, יולי 2015.

תרשים א.15: שיעור הזקנים במסגרת תוכניות מתאר להתחדשות עירונית



ממצאים העולים מניתוח הנתונים

בחינת היקף אוכלוסיית הזקנים המושפעת מהתחדשות עירונית איננה אפשרית במלואה, שכן נתונים אודות אוכלוסייה זו אינם נאספים באופן מוסדר ושיטתי במסגרת תהליכי התחדשות עירונית. בחלק זה, הצגנו נתונים ממספר מקורות הנוגעים לתהליכי פינוי-בינוי: הצלבה של נתוני למ"ס, חילוץ נתונים מדוחות מיפוי במתחמים ספציפיים ומסמכים של תוכניות מתאר להתחדשות עירונית. מטרת איסוף הנתונים וניתוחם, הייתה קבלת אינדיקציה על היקף התופעה וניסיון למסגר אותה עבור מתחם פינוי-בינוי אופייני – האם מתחם כזה הוא בעל שיעור זקנים גבוה יותר מהשיעור הארצי והעירוני.

הממצאים שעולים מחלק זה מצביעים, כי מתחמים של פינוי-בינוי נוטים להיות בעלי שיעור גבוה יחסית של זקנים, הן ביחס לשיעור הארצי והן (בצורה פחותה) ביחס לשיעור העירוני. הנתונים לא מצביעים על הבדלים משמעותיים בין מסלול רשויות לבין מסלול מיסוי בהקשר זה. נתונים אלו מתיישבים עם סקר שנערך על ידי משרד הרווחה, שהציג מידע, שסופק על ידי עובדים קהילתיים בנוגע לעשרות מתחמי פינוי-בינוי בה פעלו. בסקר זה נמצא כי שיעור הזקנים במתחמים לגביהם התקבלו דיווחים עמד על כ-20% מאוכלוסיית המתחם¹⁰⁴.

בישראל חיו בשנת 2015 קרוב למיליון זקנים (בני 65 ומעלה), המהווים 11.1% מכלל האוכלוסייה¹⁰⁵. על אף שאין בנמצא נתונים מספריים לגבי כמות הזקנים המתגוררים בבניינים או מתחמים המיועדים להתחדשות עירונית, הרי שלפי הממצאים בחלק זה, ניתן להסיק כי ישנם עשרות אלפי זקנים המתגוררים במתחמים המיועדים לפינוי-בינוי: בעשרות המתחמים המוכרזים; בעשרות (אם לא יותר) מתחמים המצויים בהליכי הכרזה או טרום-הכרזה לפינוי-בינוי (ושנתונים לגבי מיקומם אינם זמינים); וביחידות דיור בהן מקודמת תמ"א¹⁰⁶38. כל זאת, לצד הפוטנציאל שטרם מומש של תהליכים אלו שהיקפם צפוי לגדול, בין היתר בשל מאמצי המדינה להגביר את מימושם בשנים הקרובות. מכל אלו ניתן לומר שתהליכי התחדשות עירונית בישראל משפיעים או צפויים להשפיע באופן ישיר או עקיף על חייהם של מאות אלפי זקנים. בעבודה זו, אנו מבקשים לבחון את היחס והביטוי שמקבלת אוכלוסיית הזקנים בתהליכי התחדשות עירונית, ובמידת הצורך להציע הצעות לשינויים בתהליכים אלו, על מנת לשפר את התאמתם לאינטרסים והצרכים של אוכלוסיית הזקנים.

104 משרד הרווחה והשירותים החברתיים. התערבות עבודה קהילתית בהתחדשות עירונית – סיכום שנת 2016. יודגש שאין מדובר בנתונים סטטיסטיים המפורסמים על ידי הלמ"ס אלא בדיווחים ומידע שהתקבל מעובדים קהילתיים ושכונתיים שטיפלו בנושא התחדשות עירונית.

105 לשכה מרכזית לסטטיסטיקה. תחזית אוכלוסיית ישראל עד שנת 2065. הודעה לתקשורת מיום 21.5.2017.

106 לפי דו"ח יישום תמ"א 38 של מינהל התכנון לשנת 2015: בין מאי 2005, מועד אישור תמ"א 38, ועד לשנת 2016 (לא כולל), בכ-1,370 היתרי בניה שניתנו לפי תמ"א 38 נכללו כ-27,400 יח"ד, מהן, כ-12,700 יח"ד שההיתר קבע את חיזוקן

חלק שני

מבט אל אוכלוסיית הזקנים בשלבם שונים בהתחדשות עירונית

בחלק הראשון של מחקר זה סיפקנו רקע על תהליכי התחדשות עירונית ועל אוכלוסיית הזקנים, לרבות סקירת ספרות ונתונים סטטיסטיים. כמו כן, עמדנו על הצרכים והמאפיינים של אוכלוסיית הזקנים בתהליכי התחדשות עירונית. החלק השני של מחקר זה מספק מבט אל אוכלוסיית הזקנים בשלבים השונים של תהליכי התחדשות עירונית. חלק זה, מורכב משישה פרקים שמיועדים הבנויים ברצף הנוגע לשלבי ההתחדשות העירונית השונים. יחד עם זאת, נעשה ניסיון לערוך את כל אחד מהפרקים כך שיוכל גם לעמוד בפני עצמו בצורה מובחנת ועצמאית. כל אחד מששת הפרקים מחולק לשלושה חלקים: החלק הראשון, עוסק בסקירה של הסוגיה שעל הפרק. החלק השני, עוסק **בניתוח הסוגיה** ובחינת הצורך בשינוי. החלק השלישי והאחרון, של כל פרק כולל **המלצות יישומיות** לשינוי בהתבסס על הסקירה וניתוח הסוגיה שבחלקים הקודמים.

פרק 1

בין עיור מואץ להזדקנות האוכלוסייה – מקומה של ההתחדשות העירונית

נושא מחקר זה, זקנים בהתחדשות עירונית, נוגע במישרין בשתי סוגיות ליבה המעסיקות מדינות רבות בעולם, ובכללן ישראל.

הסוגיה הראשונה היא תהליכי אורבניזציה, במסגרתם חלק הולך וגדל של האוכלוסייה עובר להתגורר בערים. לפי נתוני האו"ם, בעוד שב-1990 כ-43% מאוכלוסיית העולם התגוררה בערים, בשנת 2015 עמד שיעור המתגוררים בערים לכ-54% (כ-4 מיליארד נפש)¹⁰⁷. מגמה דומה קיימת בישראל בה כ-92% מהתושבים מתגורר ביישובים שמוגדרים עירוניים (מעל ל-2,000 תושבים)¹⁰⁸ וכמעט מחצית מהאוכלוסייה (43%) מרוכזת ב-14 הערים הגדולות¹⁰⁹.

הסוגיה השנייה היא הזדקנות כללית של אוכלוסיית העולם, בעיקר במדינות המפותחות. לפי נתוני האו"ם, פלח האוכלוסייה של בני 60 ומעלה הוא פלח האוכלוסייה שצומח בקצב המהיר ביותר בעולם: מ-8% ב-1950 ל-12% בשנת 2015, כאשר ההערכות הן שבשנת 2050 כמעט רבע מאוכלוסיית העולם (פרט לאפריקה) תהיה מעל גיל 60¹¹⁰. מגמה דומה קיימת גם בישראל: בשנת 1955 חלקם של הזקנים באוכלוסייה היה 4.8% אחוז בלבד, במהלך השנים חלקם בכלל האוכלוסייה עלה לכ-11.1% בשנת 2015¹¹¹, כאשר בשנת 2035 צפויים הזקנים להוות כ-15% מכלל אוכלוסיית ישראל¹¹². בנייר עמדה מטעם האגודה הישראלית לגרונטולוגיה, שעסק בין היתר בהשלכות מגמה זו, קראו מומחים בתחום למדינת ישראל לעצב תכנית לאומית לקידום רווחת האוכלוסייה הזקנה בישראל¹¹³.

שתי סוגיות אלו – אורבניזציה והזדקנות האוכלוסייה – אף הוגדרו כמגמות שצפויות להיות בין המשמעותיות והמשפיעות ביותר במהלך המאה ה-21¹¹⁴. באפל, פיליפסון ושרף (2014) עמדו על כך שהמידה בה המגורים בעיר יהפכו לחלק בלתי-נפרד מתהליך ההזדקנות, תשפיע בצורה ניכרת על האופן בו תיראה ותיחוון תקופת הזיקנה בעתיד. על כן, **הפיתוח העירוני ניצב בפני האתגר של יצירת מדיניות המאפשרת שילובם של זקנים בחיי החברה והכלכלה העירוניים**¹¹⁵. אתגרים אלו, מתחדדים לאור הרגישות וההשפעה של שינויים במרחב העירוני כלפי אוכלוסיית הזקנים, על מאפייניה הייחודיים. שינויים אלו מכילים סיכונים משמעותיים עבור אוכלוסיית הזקנים, אך בד בבד גם פוטנציאל לשיפור איכות חייהם במרחב העירוני המתחדש, זאת באמצעות תשומת לב לסוגיה וביצוע התאמות ראויים¹¹⁶.

מגמות אלו נמצאות גם על סדר יומה של מדינת ישראל. הערכת מצב אסטרטגית שפרסמה המועצה הלאומית לכלכלה (2015), סקרה מגמות עולמיות ומקומיות שונות, ופרשה בין היתר כיווני פעולה הן בתחום הדיור והן בנושא

UN-HABITAT (2016). World Cities Report 2016: Urbanization and Development – Emerging Futures. 107

108 מינהל התכנון, שנתון 2014

109 (פני החברה, 2014)

UN-HABITAT (2016). World Cities Report 2016: Urbanization and Development – Emerging Futures. 110

111 למ"ס – תחזית אוכלוסיית ישראל עד שנת 2065. הודעה לתקשורת מיום 21.5.2017.

112 משאב, הזקנים בישראל – עובדות ומספרים, 2015

113 יקוביץ, א., בריק, י. וקטן, י. (2014). השירותים לאוכלוסייה הזקנה בישראל: הצורך בעיצוב תכנית-אב לאומית. *גרונטולוגיה*

וגריאטריה מא(2), 11 – 73.

Burdett R and Sudjic D (eds) (2008) *The Endless City*. London: Phaidon 114

Buffel, T., Phillipson, C., & Scharf, T. (2012). Ageing in urban environments: Developing 'age-friendly' cities. 115

Critical Social Policy, 32(4), 597-617.

116 בהקשר זה ראה דיון נרחב על השפעות של שינויים במרחב העירוני והתחדשות עירונית על אוכלוסיית הזקנים המופיע בסקירת הספרות שבחלק הראשון של עבודה זו.

ההיערכות להזדקנות האוכלוסייה. בתחום הדיור, הוגדרו ככיווני פעולה הצורך ב'תכנית מאסיבית להתחדשות עירונית', וכן הצורך ב'בניית מלאי אסטרטגי ומנגנון ויסות'. בנושא ההיערכות להזדקנות האוכלוסייה הוגדרו חמישה כיווני פעולה שונים, שאינם עוסקים בדיור¹¹⁷. הערכת מצב זו וכיווני הפעולה הכלולים בה, לרבות קידום הסוגייה האסטרטגית 'היערכות להזדקנות האוכלוסייה', אף אומצו בהחלטות ממשלה¹¹⁸. כמו כן, ב'13.2.2017, קיבל 'קבינט הדיור' החלטה בנושא תכנית פעולה שתעסוק בין היתר ב'התאמת מאפייני הבינוי לצרכים ולמאפיינים על מינהל התכנון הכנת תכנית פעולה שתעסוק בין היתר ב'התאמת מאפייני הבינוי לצרכים ולמאפיינים הדמוגרפיים החזויים (הזדקנות האוכלוסייה, תמהיל דירות וכד')¹¹⁹.

פרק זה שואף להסתכלות בפרספקטיבה רחבה על מדיניות דיור לזקנים ושילובה בתהליכי התחדשות עירונית. מטרתו של פרק זה היא, לבחון את מאפייני הדיור של זקנים בישראל והאם ניתן לשלב את אלו במסגרת של תהליכי התחדשות עירונית.

החלק הראשון יסקור את הגישות והדרכים ליצירת מלאי דיור מותאם לאוכלוסיית הזקנים בישראל ברמה העירונית, הקהילתית והביתית. סקירה זו תתמקד בהסדרי הדיור השונים לזקנים בישראל בדגש על העיקרון של 'הזדקנות במקום', שירותי תמיכה קהילתיים לזקנים וכן בדרכים ליצירת סביבה עירונית מותאמת לצרכי זקנים. החלק השני של פרק זה, יבחן באילו דרכים מסייעת ההתחדשות העירונית ליצירת מלאי דיור מותאם לזקנים, והאם קיים פוטנציאל נוסף להרחבת פתרונות לסוגיה זו במסגרת תהליכי ההתחדשות. בחלק השלישי של הדיון נציע מספר דרכים להטמעה של גישות ודרכים ליצירת מלאי דיור מותאם לזקנים במסגרת התחדשות עירונית.

סקירה – מלאי דיור מותאם לאוכלוסיית הזקנים ישראל

'הזדקנות במקום' ומלאי דיור מותאם לאוכלוסיית הזקנים בישראל

בחלק הראשון של מחקר זה, עמדנו על כך ששיעור הזקנים המתגוררים במוסדות בישראל נמוך במיוחד ועומד על כ-3% וכי על אף ששיעור זה עולה עם הגיל, עדיין כ-89% מבני 85 ומעלה מתגוררים במשקי בית בקהילה¹²⁰. יודגש כי, ב'מגורים במוסד' הכוונה היא לבתי אבות ובתי חולים וב'מגורים בקהילה' הכוונה הן לדיור בבית והן למסגרות דיור מוגן. בסוקרו את הזכות לדיור בזיקנה, עמד דורון (2004) על כך שמידת ההתאמה של המגורים והסביבה העירונית לאופי והמגבלות שכרוכים בזיקנה, משפיעה על רמת האוטונומיה והחופש של זקנים בעיצוב חייהם. 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 בבית בבעלותם¹²¹.

בהקשר זה, יש לקחת בחשבון את ההיקשרות של זקנים למקום, השימוש המוגבר במרחב הביתי לאחר פרישה ותפיסתו כמרחב של אוטונומיה ושליטה עבור זקנים, כמו גם ההשפעות של שינויים במרחב הביתי, השכונתי והקהילתי, וההשפעה הפוטנציאלית על איכות החיים ומצבה הבריאותי והנפשי של אוכלוסייה זו¹²².

החשיבות, הצורך והרצון של זקנים להישאר בביתם, מגולם בגישה הגרונטולוגית המכונה – "הזדקנות במקום". גישה זו מתייחסת לרצון של זקנים להישאר בביתם ובקהילתם למרות האתגרים והקשיים שעשויים להיות

117 המועצה הלאומית לכלכלה (2015). הערכת מצב אסטרטגית כלכלית חברתית.

118 החלטת ממשלה מס' 145 מיום 28.6.2015; החלטת ממשלה מס' 150 מיום 28.6.2015.

119 החלטת ממשלה 2457 (דר/131) מיום 2.3.2017.

120 למ"ס "מבחר נתונים בנושאים שונים על אזרחי ישראל הוותיקים בני 65 ומעלה", הודעה לתקשורת 26.9.2016

121 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.

122 להרחבה בנושא זה ראה דיון בחלק הראשון של עבודה זו.

כרוכים בכך¹²³. דורון (2004) מתייחס ל'הזדקנות במקום', כגישה המבוססת על מתן האפשרות לזקנים להזדקן במקום מגוריהם באופן שימנע מהם את הקושי שבמעבר למסגרת מוסדית, תוך הותרת מירב האוטונומיה וחופש הבחירה בידיהם¹²⁴. בדומה לחשיבות המרחב הביתי עבור זקנים, גם השאיפה להזדקן במקום נדונה ונחקרה בספרות הגרונטולוגית מזה שנים¹²⁵. לפי יוקביץ (2014), מגישה זו נובע צורך לקבוע מדיניות שתאפשר לאדם להזדקן בביתו, כאשר להזדקנות במקום יש שתי מטרות עיקריות – מנקודת מבטו של האדם הזקן היא מאפשרת מימוש העדפתו להישאר בבית תוך שימור מירבי של אוטונומיה; ומנקודת מבט ציבורית הטיפול בבית ובקהילה, אפשרות זו זולה יותר מהטיפול המוסדי¹²⁶.

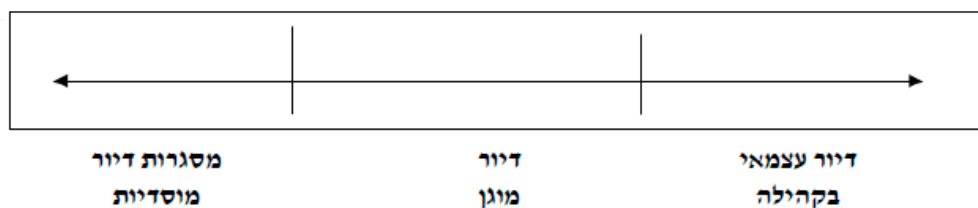
ההכרה בחשיבות ההזדקנות במקום, באה לידי ביטוי בהחלטות ותכניות מדיניות בעולם. דיור וסביבת מגורים ראויה לזקנים, היו חלק מהנושאים שנכללו בתכנית מדריד (2002) של האו"ם, שהכירה בהזדקנות האוכלוסייה וסיפקה מסגרת גלובלית שביקשה להדריך את המדינות בהיערכותן בנושא זה¹²⁷. בסקירה שנערכה במרכז המידע והמחקר של הכנסת (2017), אודות תכניות לאומיות להיערכות של הזדקנות האוכלוסייה שנערכו בצ'כיה, אירלנד וסינגפור, נמצא שאלו כללו התייחסות בין היתר לצורך בפיתוח ויצירה של דיור, קהילה ומרחב עירוני שמתאמים לצרכי אוכלוסיית הזקנים¹²⁸. במדריך הערכה של קהילות זקנים שנערך בארה"ב, הוגדרו מאפיינים של קהילות 'שראויות לחיות בהן' (Livable Community) וביניהן היצע דיור מותאם, שירותי קהילה תומכי ושירותי בריאות וחברה וסביבה פיזית מותאמת¹²⁹.

בדגש על שיעור הזקנים הגבוה שנותר להתגורר בבית ובקהילה ועקרונות הגישה המעודדת 'הזדקנות במקום', נסקור להלן את מאפייני הדיור של זקנים בישראל בשלוש רמות שונות: סוגי דיור לזקנים בישראל, תכניות ושירותי תמיכה קהילתיים ל זקנים ויצירת מרחב עירוני מונגש ומותאם לזקנים. על בסיס סקירה זו נבחן את קשרי הגומלין – הקיימים והאפשריים – בין אלו לבין מדיניות ההתחדשות העירונית המיושמת בישראל.

סוגי דיור לזקנים בישראל

בפני זקנים בישראל עומדות מספר אפשרויות דיור החל מהמשך מגורים בבית, דרך מעבר לבית דיור מוגן פרטי על שלל תצורותיו, דיור מוגן ציבורי לציבור הזכאים, בתי אבות ומעונות ובתי חולים סיעודיים.

לפי דורון (2004) ניתן, באופן כללי ביותר, לתאר סוגי מגורים אלו כמצויים על מעין רצף¹³⁰:



Pynoos, J., Nishita, C., Cicero, C., & Caraviello, R. (2008). Aging in place, housing, and the law. *Elder LJ*, 16, 123-77.

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

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

126 יוקביץ, א. (2014). "הזדקנות במקום": מתיאוריה למדיניות ופרקטיקה. *גרונטולוגיה וגריאטריה* מא(2), 99-113.

127 U.N (2002) Political declaration and The Madrid International Plan of Action on Ageing.

128 זעירא, ג. (2017). תכניות לאומיות להתמודדות עם הזדקנות האוכלוסייה במדינות שונות. מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

129 AARP. (2005). Public Policy Institute. *Livable communities: An evaluation guide*. Washington DC: AARP

130 **התרשים מתוך:** דורון, י. (2014). פיקוח על מסגרות דיור מוגן לזקנים – דו"ח המוגש למשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

דיור עצמאי בקהילה: ככלל, הבית הוא המרחב בו מעדיפים רבים מהזקנים להזדקן¹³¹. אף על פי כן, המרחב הביתי עלול לטמון בחובו סכנות עבור זקנים, בייחוד כאשר זה אינו מותאם פיזית וכולל מפגעים שונים (Hazards). אלמנטים שונים במרחב הביתי, החל מתאורה לא מותאמת, מיקומם של מפסקים, ידיות דלת, מאחזים במקלחת ובשירותים, העדר מעקות, מדרגות, משטחים חלקלקים ועוד, עלולים לפגוע בתחושת הביטחון והאוטונומיה של הזקן בביתו¹³². ביצוע התאמות ושיפורים פיזיים בסביבה הביתית מסייעים בהגברת הנגישות, שיפור איכות החיים ובהגברת התפקוד ותחושת הביטחון אצל זקנים^{133 134}. הצורך בהתאמת הדירה, מתעורר ביתר שאת כאשר מגבלות פיזיות או נכיות מתחילות להקשות על הפעילות היומיומית וההתאמות הן בעלות חשיבות רבה בשמירה על עצמאות ובמניעת נפילות ופציעות¹³⁵. ורצברגר וקטן (1996) מפרטים רשימת התאמות אופיינית ברמת הדירה – לרבות עזרי כניסה לאמבטיה או למקלחת, שיפורי תאורה, ציפויים מונעי החלקה, הרחבת דלתות; וברמת הבניין – מעלית, רמפת כניסה, חנייה נגישה והפעלת תאורה אוטומטית בחדרי כניסה ומדרגות¹³⁶. בנוסף, קיימת גישה תכנונית המכונה גישת התכנון האוניברסלי, שכוללת הטמעת מאפיינים פרקטיים שמאפשרים נגישות ושימוש נוחים למשתמשים ממגוון רחב של גילאים ומוגבלויות, ללא צורך בביצוע התאמות או שינויים מיוחדים¹³⁷. גישת התכנון האוניברסלי מקובלת בתכנון עבור בני הגיל השלישי ומאפשרת השתתפות של זקנים ללא הסטיגמה הכרוכה בביצוע התאמות ייחודיות והיא אומצה על ידי מדינות רבות (מכונה בין היתר – LIFESPAN – FLEX HOUSING; HOUSING)^{138 139}.

מחקר אמריקאי (2017), שבחן את היקף הבתים בעלי התאמות ומאפייני נגישות שונים, מצא שרק כ-4% מהבתים בארה"ב ראויים למגורים של אדם עם מוגבלות תנועה קלה¹⁴⁰. המחקר בחן בין היתר, מאפיינים כגון מאחזים ונגישות לכסא גלגלים במקלחת, קיומם של מפלסים בדירה, מעקות, ידיות וברזים מותאמים וכו'. עורכי המחקר ציינו שממצאיו מצביעים על אפשרות ששוק הדיור לא מגיב להזדקנות הפרופיל הדמוגרפי, וכי החשיבות של דיור העונה על צרכי הזקנים עולה ככל שהאוכלוסייה האמריקאית מזדקנת. הם מסכמים בכך שהזדקנות מוצלחת, מצריכה שהבית יכלול מאפייני נגישות שיאפשרו גם לאנשים עם מוגבלות תנועתית לתפקד באופן עצמאי ככל שניתן¹⁴¹.

- Gitlin, L. N. (2003). Conducting research on home environments: Lessons learned and new directions. *The Gerontologist*, 43(5), 628-637. 131
- Phillips, D, Siu, O., Yeh, A. & Cheng, K. (2005). Ageing and the urban environment. In: Andrews, G. & Phillips, D. (Eds.) Ageing and place: Perspectives, policy, practice. London; New York: Routledge. pp. 147-163 132
- Wahl, H. W., Fänge, A., Oswald, F., Gitlin, L. N., & Iwarsson, S. (2009). The home environment and disability-related outcomes in aging individuals: what is the empirical evidence?. *The Gerontologist*, 49(3), 355-367. 133
- 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. 134
- http://www.eshelnet.org.il/ מתוך: הבית הבטוח והנגיש – ערכת הדרכה להתאמת הבית. 2017. HabaitHabatuachVehanagish 135
- ורצברגר, א. וקטן, י. (1996). הסדרי הדיור עבור האוכלוסייה הקשישה בארצות מערביות. מכון גולדה מאיר לחקרי עבודה וחברה 136
- AARP. (2005). Public Policy Institute. Livable communities: An evaluation guide. Washington DC: AARP. 137
- ראה גם: The AARP HomeFit Guide מתוך אתר האינטרנט: http://www.aarp.org/livable-communities/info-2014/home-fit-resources-worksheets.html 138
- שנהב, ד. ובקר, א. (2016). תכנון אדריכלי של דיור מוגן והשפעתו על איכות החיים של הדיירים. בתוך: יוקביץ, א. (עורכת). סוגיות בניהול מוסדות לזקנים. ירושלים: ג'וינט ישראל אשל. 139
- ראה גם באתר האינטרנט של AARP-מכון אמריקאי למדיניות ציבורית העוסק בין היתר בקידום LIVABLE COMMUNITIES, שהיא מדיניות המכוונת להקל על 'הזדקנות במקום' בהיבטים של דיור, שימושי קרקע, תחבורה ועוד. 140
- Chan, S., & Ellen, I. G. (2017). Housing for an Aging Population. *Housing Policy Debate*, 27(2), 167-192. 141
- Chan, S., & Ellen, I. G. (2017). Housing for an Aging Population. *Housing Policy Debate*, 27(2), 167-192. 141

הדיור המוגן: אחת הסיבות למעבר של זקנים לדיור מוגן היא, שהוא מתוכנן להתאים פיזית לצרכיהם ולמאפייני זיקנה כגון קושי בהליכה, התמצאות מרחבית והחשיבות של מניעת נפילות. זאת, בניגוד לדירות טיפוסיות, מהן נעדרות לרוב התאמות נחוצות כדי להקל במצבים של ירידה ביכולות הפיזיות האופייניות בזיקנה ולמנוע נפילות¹⁴².

הדיור המוגן הוא שם כולל למסגרות שמספקות דיור שנתפס כעצמאי, ומתבסס על שמירה על אוטונומיה ובחירה של האדם הזקן, תוך אספקת סל שירותים מגוון וברמות משתנות. מערך הדיור המוגן בישראל מוסדר בחוק חוק הדיור המוגן, תשע"ב-2012 (להלן: "**חוק הדיור המוגן**") שם הוא מוגדר כ-"**מקבץ דירות המיועד למגורי דיירים, הבנוי במבנה אחד או בכמה מבנים סמוכים, שבו מוצעים לדיירים, תמורת תשלום מצדם, שירותים נוסף על שירותי אחזקה, ניקיון או שמירה**". דירה בבית דיור מוגן היא, יחידה שלמה ונפרדת לגורים, שניתן לנהל בה משק בית עצמאי. מעבר להיבט הפיזי, הדיור המוגן מהווה גם מסגרת המספקת שירותים בתשלום, תוך הסדרה החובה החוקית להספקת שירותים מינימליים מצד מפעיל מסגרת הדיור המוגן.

מטרת החוק היתה לייצר הסדרה בשוק הדיור המוגן שהתפתח בעשורים האחרונים, לרבות רישוי, הגדרת חובות וזכויות של מפעילים ודיירים ונושאים חוזיים שונים¹⁴³. אחת הסיבות המרכזיות לחקיקת החוק, היה הצורך להגן על כספי הדיירים מפני קריסה כלכלית של הבעלים. בנוסף, מחייב החוק את מפעיל הדיור המוגן, לספק שירותים ממספר סוגים – אלו הקבועים בחוק, אלו שייקבעו בהסכם מול הדייר ושירותי רשות נוספים. בין השירותים הקבועים בחוק: ניקיון, בקרת כניסה, שירותי אחות, מענה לעזרה, פעילויות תרבות ושירותי עבודה סוציאלית¹⁴⁴.

דיור מוגן פרטי: נכון לשנת 2017, בישראל ישנן 89 מסגרות דיור מוגן העומדות בהגדרות ומאפייני חוק הדיור המוגן¹⁴⁵. הדיור המוגן הפרטי בישראל, קיים בהיצע מגוון החל ממסגרות 'עממיות' הכוללות שירותים מצומצמים ומינימליים ועד למסגרות יוקרתיות ואקסקלוסיביות הכוללות קשת רחבה של שירותים נלווים של רווחה, תרבות ופנאי. החלוקה היא: 27 מבתי הדיור המוגן מספקים שירותים בסיסיים; 31 מבתי הדיור המוגן מספקים שירותים בסיסיים-משופרים; ו-31 מבתי הדיור המוגן מספקים שירותים בסיסיים-מורחבים. כמו כן, קיימות מסגרות דיור עירוניות המשתלבות ומעוצבות כחלק מהשכונה ונהנות מהנגישות לשירותים והאפשרויות שמציעה העיר וכן מסגרות דיור כפריות המציעות אווירה פסטורלית, בנייה נמוכה ומגוון שירותים עשיר¹⁴⁶. בישראל, 77 מבתי הדיור המוגן מצויים ביישובים המוגדרים עירוניים (מעל 2,000 תושבים), לעומת 12 בלבד המצויים ביישובים כפריים. על אף המגוון, בפועל מדובר לרוב במסגרות יקרות הנותרות בהישג ידן של אוכלוסיות מבוססות, כאשר בפני זקנים רבים ממעמד סוציו-אקונומי בינוני ובינוני-נמוך נותרת האפשרות להמשך המגורים בדירתם או מעבר למסגרת מוסדית שנתמכת על ידי המדינה¹⁴⁷.

דיור מוגן ציבורי: דיור מוגן בסבסוד המדינה, המיועד לזקנים חסרי דירה או דיירי הדיור הציבורי שמתקיימים מקצבת זיקנה והשלמת הכנסה ומוגדרים כעצמאיים לצורך זה. מסגרת זו, מוגדרת כ-"מסגרת מגורים מיוחדת המספקת להם קורת גג לטווח ארוך ואפשרויות ליהנות משירותים חברתיים בסיסיים"¹⁴⁸. משרד הבינוי והשיכון מנהל למעלה מ-100 בתי דיור מוגן כאלו ובהם כ-11,400 דירות שמנוהלות על ידי גופים ממשלתיים, עירוניים ופרטיים¹⁴⁹.

Pynoos, J., Nishita, C., Cicero, C., & Caraviello, R. (2008). Aging in place, housing, and the law. *Elder LJ*, 16, 142-77.

143 הצעת חוק הדיור המוגן, התש"ע-2010.

144 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*. ירושלים: ג'וינט ישראל אשל.

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

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

147 דורון, י. (2014). פיקוח על מסגרות דיור מוגן לזקנים – דו"ח המוגש למשרד הרווחה והשירותים החברתיים.

148 מתוך אתר משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים: <http://www.molsa.gov.il/Populations/Aged/OuterHomes/Pages/OuterHomes.aspx>

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

מסגרות דיור מוסדיות: כאמור, רק אחוזים בודדים מהזקנים בישראל אינם חיים בקהילה, כלומר הם חיים במסגרת מוסדית לטיפול ממושך, כגון מעונות לזקנים עצמאיים או תשושים (המכונים גם 'בתי אבות') או בתי חולים לחולים סיעודיים ולתשושי נפש (המונח תשושים מתייחס ככלל לירידה בתפקוד הפיזי או הקוגניטיבי)¹⁵⁰. המגמה העולמית, אשר קנתה לה אחיזה גם בישראל, שואפת לצמצם ככל הניתן את הטיפול המוסדי, תוך הפיכת המרחב הביתי למקום המועדף לקבלת טיפול רפואי¹⁵¹. 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. לשם כך, קיימים שירותים ומענים שונים, שמיועדים לספק צרכים שונים של האוכלוסייה הזקנה, באופן שתומך באפשרות שלה להזדקן במקום. בעשורים האחרונים, חל גידול משמעותי בהיקף ובמגוון השירותים התוך-ביתיים והקהילתיים לזקנים, שמוצעים על ידי המדינה, עמותות וגופים פרטיים¹⁵².

דוגמה בולטת, אך לא יחידה, לשירות שמספקת המדינה היא תכנית 'קהילה תומכת', שנכון לשנת 2012 הופעלה בכ- 261 קהילות ברחבי הארץ וסיפקה שירות למעלה מ-51,000 זקנים¹⁵³. התכנית מאפשרת, בתשלום מינימלי, קבלת סל שירותים בסיסיים לבית, לרבות שירותים רפואיים, שירות תיקונים על ידי אב-בית, השתתפות בפעילויות חברתיות, התקנת לחצני מצוקה וכו'¹⁵⁴. התכנית פותחה ומופעלת ביוזמת משרד הרווחה ועמותת 'אשל', בשיתוף הרשויות המקומיות וגורמים מפעילים נוספים. מחקרי הערכה הצביעו, על התועלת הרבה שהתכנית מביאה למשתתפים ו-44% ציינו כי היא מאפשרת להם להמשיך לחיות בביתם¹⁵⁵. מחקר גישוש שבחן את השפעת התכנית בשכונת קריית משה בירושלים, הצביע על הצורך לשלב בתכנית זו גם מרכיבים מתחום התכנון הפיזי¹⁵⁶.

מרחב עירוני מונגש ומותאם לזקנים

הזדקנות במקום אינה מוגבלת למרחב הביתי ולרמת התמיכה הקהילתית אותה מקבל הזקן, והיא קשורה גם למרחב העירוני בו הוא מתגורר. צ'רצ'מן (1981) ציינה כבר לפני עשורים כי לאור השינויים וצמצום היכולות שצפויים מרבית הזקנים לעבור בשלב זה או אחר, ניתן להניח שהם קבוצה שתלויה יותר בסביבה הפיזית ולפיכך הכרחי לדאוג להתאמת הסביבה הפיזית לצרכיה. היא אף פירטה מספר עקרונות תכנון לסביבת מגורים מותאמת לזקנים, וביניהם: נגישות, התמצאות, נוחות, בטחון ובטיחות, התאמה לפעילות ולמגעים חברתיים ופרטיות¹⁵⁷. גונן (1979) אף ציין שהמרחב הגאוגרפי הרלוונטי לזקנים הוא השכונה (בשל הצטמצמות מרחב החיים בזיקנה), ולכן יש למקד את המענה לצרכיהם במרחב זה¹⁵⁸. מחקר שנערך בישראל (ויטמן-שור ואח', 2015), בחן את ההשתלבות החברתית-מרחבית של זקנים באזורי פריפריה ומרכז ובארבע טיפוסים יישובים: כפר, עיירה, עיר ומטרופולין. הרמות הנמוכות ביותר של שילוב חברתי-מרחבי, נמצאו במטרופולין שנבחן (תל-אביב),

150 מעונות לזקנים או בתי אבות מוגדרים ומוסדרים תחת חוק הפיקוח על המעונות, התשכ"ה-1965 על תקנותיו ובתי החולים הסיעודיים נחשבים כחלק ממערכת הבריאות ומוסדרים בין היתר בפקודת בריאות העם, 1940.

151 רון, נ., הורוביץ, פ., קידר, נ. וארבל-אלון, ש. (2016). **הבית כמרחב טיפול מועדף עבור זקנים – מענה ראשוני לבעיה שלישונית**. משרד הבריאות – מינהל תכנון אסטרטגי וכלכלי.

152 יקוביץ, א. (2014). "הזדקנות במקום": מתאוריה למדיניות ולפרקטיקה. *גרונטולוגיה וגריאטריה* מא(2), 99-113.

153 יקוביץ, א., בריק, י. וקטן, י. (2014). השירותים לאוכלוסייה הזקנה בישראל: הצורך בעיצוב תכנית אב לאומית. *גרונטולוגיה וגריאטריה* מא(2), 11-73.

154 הוראה 11 לפרק 4 בתקנות העובדים הסוציאליים מיום 27.1.2013. קהילה תומכת לזקנים.

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

156 ביליג, מ. וכץ, י. (2003). התאמת סביבת המגורים לצרכי האוכלוסייה המזדקנת. *חברה ורווחה* כ"ג 3, 327-344.

157 צ'רצ'מן, א. (1981). תכנון שכונות מגורים תוך התייחסות מיוחדת לזקנים. *גרונטולוגיה* 18, 41-49.

158 גונן, ע. (1979). מיקום גאוגרפי ואיכות חיים אצל הזקנים בעיר. *גרונטולוגיה* 13, 4-16.

לרבות מאפיינים כגון נגישות, תחושת שייכות והכרות עם השכנים. זאת, בעוד ביישובים פריפריאליים (בטיפוסים שונים של יישוב), רמת השילוב החברתי-מרחבי היתה גבוהה. עורכות המחקר מציינות כי, הממצאים מטרידים בעיקר לאור העובדה שמרבית הזקנים בישראל מתגוררים באזורים מטרופוליטניים ובערים במרכז הארץ. הן מציעות לעודד שילוב חברתי-מרחבי על ידי יצירת אווירה של יישוב קטן בפנים הערים, באמצעות תשתיות פיזיות הולמות ופעילויות חברתיות ברמה השכונתית¹⁵⁹.

הכרה בסוגיה זו, ובצורך להתמודד עם המגמות האמורות של עיור מואץ והזדקנות האוכלוסייה, משתקפת במסגרת פרויקט שפיתח ארגון הבריאות העולמי ומכונה 'ערים ידידותיות-גיל' (Age friendly city). פרויקט זה, מושתת על התפיסה שערים הן מקום בעל הזדמנויות עבור זקנים והוא מכוון להגביר את הנגישות וההשתלבות שלהם בעיר על ידי התאמת המדיניות, השירותים והתשתיות בסביבה הפיזית והחברתית באופן שיאפשר הזדקנות בריאה ופעילה¹⁶⁰. ארגון הבריאות העולמי השיק את הפרויקט ב-2006 כאשר בהתבסס על מחקרים וקבוצות מיקוד ב-33 ערים ברחבי העולם, הוגדרו שמונה רכיבים מהותיים של עיר ידידותית-גיל – דיוור, השתתפות חברתית, כבוד והכללה חברתית, השתתפות תעסוקתית ואזרחית, מידע, תמיכה קהילתית ושירותי בריאות, מרחב סביבתי ותחבורה^{161 162}.

המרכיב העוסק בדיוור נוגע לסוגי הדיוור בו דנו לעיל ובעיקר התאמות במרחב הביתי. כמו כן, הוא נוגע בצורך בהימצאותו של מלאי דיוור בריאה באזורים בטוחים ובעלי נגישות לשירותים ולקהילה. המרכיב שעוסק במרחב העירוני עוסק במאפיינים כגון תאורה, קיומם של ספסלים, מרחבים פתוחים, תחושת בטחון והליכתיות (WALKABILITY). כמו כן, ישנו עיסוק בשירותי בריאות, שירותים חברתיים מונגשים, תחבורה מותאמת ומעורבות חברתית ותעסוקתית¹⁶³.

בהקשר למלאי דיוור בריאה, חשוב להדגיש שתהליכי התחדשות עירונית הם בעלי פוטנציאל ליצירת תמהיל מאוזן יותר של אוכלוסיות מרמות הכנסה שונות אך לצד זאת קיים חשש לדחיקה של שוכרים (ובהם גם זקנים) עקב עליות מחירים בשכונה המתחדשת. אחת הדרכים לצמצם את ההשלכות השליליות האמורות היא, באמצעות שילוב של דיוור בהישג יד במיזמי התחדשות עירונית תוך נקיטת צעדים משלימים שיתייחסו בין היתר להגדלת הכדאיות הכלכלית¹⁶⁴.

על מנת לעודד את יישום הפרויקט, השיק ארגון הבריאות העולמי בשנת 2010, רשת גלובלית של ערים ידידותיות-גיל, בה חברות מאות ערים מעשרות מדינות ברחבי העולם. לדוגמה, על מנת להצטרף לרשת, הערים מנצ'סטר ובריסל התחייבו לתהליך ארבע-שלבי שכלל יצירת מנגנון לשיתוף זקנים, ביצוע הערכה מקיפה של

Schorr, A. V., Iecovich, E., Alfasi, N., & Shamai, S. (2015). Socio-Spatial Integration of Older Adults in Four 159
Types of Residential Environments in Israel. *Journal of Applied Gerontology*, 0733464815614917.

World Health Organization. (2007). Global age-friendly cities: A guide. Retrieved from [http://www.who.int/ 160](http://www.who.int/ageing/publications/Global_age_friendly_cities_Guide_English.pdf)
[ageing/publications/Global_age_friendly_cities_Guide_English.pdf](http://www.who.int/ageing/publications/Global_age_friendly_cities_Guide_English.pdf)

World Health Organization. (2007). Global age-friendly cities: A guide. Retrieved from [ageing/publications/Global_age_friendly_cities_Guide_English.pdf](http://www.who.int/ 161
<a href=)

World Health Organization. (2007a). Checklist of essential features of age-friendly. cities. Geneva, Switzerland: 162
Author.

163 גישה שהוצגה בספרות מבקרת את התמקדות המודל בחיפוש אחר 'עיר אידיאלית' ותחת זאת מציעה להתמקד בשאלה –
'עד כמה עיר מסוימת היא ידידותית-גיל?' כנקודת התחלה שמסייעת בהתמודדות עם המורכבות שבחיים העירוניים ועם
הבנת הלחצים הכרוכים בתהליך ההזדקנות; **ראה:**

Buffel, T., Phillipson, C., & Scharf, T. (2012). Ageing in urban environments: Developing 'age-friendly' cities. 164
Critical Social Policy, 32(4), 597-617.

164 רוזנפלד, ט., ולרשטיין, ס. ורייכר, נ. (2014). **לקראת מערך כולל של דיוור בהישג יד בישראל**. תל אביב: מרכז 'הגר'
למחקר ופיתוח מדיניות דיוור חברתי.

מידת ה'ידידותיות' של העיר, הכנת תכנית עירונית תלת-שנתית בהתאם לתוצאות ההערכה וזיהוי תבחינים למדידה והערכה של יישום התכנית ברמה העירונית¹⁶⁵.

סטילס (2015), ערכה סקירה מקיפה של יוזמות ופרויקטים במספר מדינות בעולם במסגרת של ערים ידידותיות-גיל. ממצאי סקירתה מדגישים את החשיבות של מספר גורמים שחיוניים להגשמת המטרות של עיר ידידותית-גיל ובהם שיתוף פעולה רב-מגזרי (גם ברמה העירונית), מחויבות ממשלתית, שיתוף זקנים בתהליכים ובעיקר גיבוש מדיניות שמתמודדת עם האספקטים הפיזיים והחברתיים של הסוגיה יחדיו¹⁶⁶.

בישראל, העיר ירושלים הצטרפה בשנת 2016 לרשת העולמית של ערים ידידותיות גיל, בהתבסס על תכנית אב שגובשה בשנים 2013-2014 ושישומה החל בשנת 2015¹⁶⁷. תכנית האב שהוכנה בירושלים, התבססה על מיפוי ומחקר שכלל סקר, שיתוף ציבור וקבוצות מיקוד. בין הממצאים עלתה העדפה ל'הזדקנות במקום', חשיבות השכונה בעיצוב רמת ואיכות החיים והחשיבות של המרחב הציבורי. כמו כן, זוהה קושי כתוצאה מתהליכי ג'נטריפיקציה, במסגרתם העלייה בערך הדירות בשכונות מסוימות הוביל להדרה של זקנים אל שכונות חלשות יותר¹⁶⁸.

בנוסף, המשרד לשוויון חברתי הפעיל את מיזם 'חיים בגיל' ששם לו למטרה לקדם הכנת תכניות אב עירונית להזדקנות האוכלוסייה, על בסיס המודל העולמי של 'ערים ידידותיות גיל'. דוגמה לתכנית אב כזו קיימת בעיר חולון, במסגרתה הוצגו ארבע קווים אסטרטגיים להיערכות של הזדקנות אוכלוסיית העיר תוך פירוט מטרות, יעדים ומדדי הערכה¹⁶⁹. אחד הקווים האסטרטגיים, היה קידום 'ההזדקנות במקום' בעיר, ובין היתר הוצבו מטרות של פיתוח מרחב ציבורי והתאמתו לצרכי הזקנים. למימוש מטרות אלו הוגדרו יעדים של הנוגעים לשטחי הציבור, מקומות התכנסות, שטחים פתוחים, תחבורה, שירותי רווחה וקהילה וייעוץ ותמיכה בביצוע התאמות ביתיות. במסגרת תכנית האב, אף נוסחה פרוגרמה להקצאת שטחים לצרכי זקנים בעיר והוגדרו צרכי האוכלוסייה, עקרונות הפיזור והקצאת השטחים הדרושה לסוגי שירותים שונים לזקנים¹⁷⁰.

ניתוח – התחדשות עירונית וצרכי הדיור של האוכלוסייה הזקנה

המענים שמספקת התחדשות עירונית לצרכי הדיור של האוכלוסייה הזקנה

מתיאור המגמות של הזדקנות האוכלוסייה ועיור מואץ, ניתן להניח שבשנים ובעשורים הקרובים צפויה צמיחה מואצת של הערים בישראל ועליה של שיעור הזקנים בערים. מדיניות דיור שתשאף להגביר את רווחתם ואביכות חייהם של הזקנים עשויה להיות מדיניות שתעוצב בין היתר לאור הגישה של 'הזדקנות במקום', שמטרתה לסייע לזקנים להזדקן בביתם ובקהילתם באמצעות התמודדות עם האתגרים והקשיים הכרוכים בכך. כמו כן, ולאור מגמת העיור המואץ, יש להניח שמדיניות זו תשאף לסייע לאוכלוסייה הזקנה במקום ההזדמנויות והאפשרויות הכרוכות במגורים בעיר, זאת ברוח גישת 'עיר ידידותית-גיל' שפותחה על ידי ארגון הבריאות העולמי ועל בסיס ההבנה כי החלופות של טיפול ממוסד הן ככלל יקרות יותר למדינה ומיטיבות פחות עם האוכלוסייה הזקנה.

Buffel, T., McGarry, P., Phillipson, C., De Donder, L., Dury, S., De Witte, N & Verté, D. (2016). Developing 165 age-friendly cities: Case studies from Brussels and Manchester and implications for policy and practice. In *Environmental Gerontology in Europe and Latin America* (pp. 277-296). Springer International Publishing.

Steels, S. (2015). Key characteristics of age-friendly cities and communities: 166 A review. *Cities*, 47, 45-52.

167 מתוך אתר האינטרנט של ארגון הבריאות העולמי: <https://extranet.who.int/agefriendlyworld/network/jerusalem/>

168 "חיים בגיל" – תכנית אב לאזרחים ותיקים בירושלים, 2014-2020 (לא פורסם).

169 חולון עיר ידידותית גיל – תכנית אב אסטרטגית, ותכנית יישום. אפריל 2014.

170 מתוך: פרוגרמה להקצאת שטחים ייעודים לצרכי אזרחים ותיקים בעיר חולון.

התחדשות עירונית, היא אחת הדרכים המרכזיות של מדינת ישראל להתמודד לא רק עם גידול האוכלוסייה אלא גם עם מגמת העיור המואץ. באמצעות ההתחדשות העירונית מבקשת המדינה בין היתר לחדש את מרכזי הערים, לעדכן את מלאי הדיור, לחזק את העירוניות, לשפר את פני העיר ואת איכות חיי התושבים המתגוררים בה. במסגרת זו, עשויות להיות גלומות גם אפשרויות לענות על צרכים רלוונטיים של האוכלוסייה הזקנה בישראל. בחלק זה, נבחן האם וכיצד מספקת ההתחדשות העירונית בישראל מענה לצרכי הדיור של האוכלוסייה הזקנה, ונסה לבדוק האם והיכן טמון פוטנציאל נוסף להרחבת מענים אלו. בחינה זו תיעשה לאור גישת 'הזדקנות במקום' ועל בסיס ההיבטים של סוגי הדיור, המענים הקהילתיים והתכנון העירוני שנסקרו לעיל.

סוגי דיור לזקנים

דיור עצמאי בקהילה – תהליכי ההתחדשות 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 חדשות. בהקשר של דיור עצמאי של זקנים הזכרנו היבטים של התאמות ברמת פנים הדירה וברמת הבניין. אחד מהיתרונות המשמעותיים של התחדשות עירונית היא היצירה של מבנים חדשים הנבנים על פי תקני בנייה עדכניים. אלו מאפשרים את ההנגשה ושיפור התשתיות הפיזיות בעיקר ברמת הבניין – הוספת מעלית, רמפות לכיסאות גלגלים, מעקות וחידוש כללי של השטחים המשותפים¹⁷¹. התחדשות הבניין מעלה באופן ניכר את רמת הנגישות מהרחוב אל תוך הדירה באופן שמשרת לא רק זקנים עם מגבלות תנועה ברמות שונות, אלא גם מאפשר לזקנים בריאים את הידיעה שגם במקרים אפשריים של התדרדרות קבועה או זמנית בניידותם, לא תוגבל נגישותם לדירה.

כאשר מדובר בבניית הבניין מחדש (פינוי-בינוי או תמ"א 38/2), ישנו שיפור גם בפנים הדירה – בחידוש הכללי של הדירה ובעיקר תשתיות כגון מטבח ומקלחת. עם זאת, כיום אין דרך להבטיח שהתאמות פנים-דירתיות יכללו בדירות חדשות הנבנות במסגרת התחדשות עירונית¹⁷². נראה שהסיבה לכך נעוצה הן בעלות הכספית הכרוכה בהתקנתם והן בכך שתקני בנייה והנחיות התכנון אינם מחייבים זאת. בהקשר זה, מספק משרד הבינוי השיכון סיוע בהתאמות פנים דירתיות, לרבות התאמת פתחים, שינויים ותוספות בשירותים סניטריים, מעקות ותמיכות והתאמות במטבח אולם זה ניתן לזכאים בלבד (מוגבלים בתנועה העומדים בקריטריונים מסוימים של הכנסה)¹⁷³. כמו כן, בשוק הפרטי נפוצו שירותים פרטיים המציעים פתרונות שונים של התאמת ביתו של הזקן לצרכיו בתשלום¹⁷⁴.

דיור מוגן – הביקוש ליחידות דיור מוגן נמצא בעלייה מתמדת בעשורים האחרונים וניתן להניח, שלאור מגמת הזדקנות האוכלוסייה, צפוי ביקוש זה לגבור. תהליכי התחדשות עירוניות נועדו לייצר מלאי דיור חדש באזורים ותיקים בערים והדעת נותנת שחלק ממלאי זה יוקצה לדיור עבור אוכלוסיית הזקנים, ובין היתר לדיור מוגן.

בפועל, אין מניעה משילוב של דיור מוגן בפרויקטים של פינוי-בינוי והתהליך כולל יתרונות לכך כגון הימצאות מתחמים רבים במרכזי ערים (בהם הקרקע לרוב נדירה ויקרה יותר) או תמריצי המיסוי המשמעותיים המתאפשרים במסגרת ההתחדשות. כך לדוגמה, בתכנית פינוי-בינוי שאישרה הועדה המחוזית בירושלים למתחם 'ביאליק' בבית שמש (תכנית 0081398-102), עתידות להיבנות כ-1,900 דירות, מתוכן 200 יחידות דיור מוגן (10%).

171 במתחם פינוי-בינוי בו ראינו זקנים לצורך מחקר זה, ציינו כ-30% מהמראיינים את חסרונה של מעלית כחסרון משמעותי בבניין הנוכחי בו הם מתגוררים.

172 במתחם פינוי-בינוי בו ראינו זקנים לצורך מחקר זה, ציינו כ-40% מהמראיינים כי הם בעלי מגבלה פיזית או בריאותית שפוגעת בתפקודם היומיומי והם מצפים שהדירה והפרויקט החדש יספק מענה מבחינת ההתאמות הנדרשות.

173 משרד הבינוי והשיכון. נוהל מס' 08/10 – סיוע לשיפור תנאי הדיור למוגבלים בניידותם מיום 16.3.2006.

174 ראה למשל באתר האינטרנט 'מרכז מידע גיל הזהב': <http://www.human.co.il/1618/>

אין בידינו נתונים אודות היקף יחידות הדיור המוגן הנכללות בתכניות פינוי-בינוי, אולם ניתן לשער כי היקף זה לא נותן מענה הולם לביקוש ההולך וגובר ושקיימים גורמים שונים שעלולים להוות חסמים בפני שילוב דיור מוגן כחלק מתכניות אלו:

- **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. בחינה ממשלתית של צרכי הדיור לזקנים נערכת בימים אלו.

- **פגיעה צפויה בכדאיות הכלכלית של פרויקט פינוי-בינוי:** מבנה דיור מוגן כולל מאפיינים ייחודיים שאינם קיימים לרוב בבנייני מגורים 'סטנדרטיים'. אלו מתחייבים מתוקף הסדרי רגולציה שונים, שטומנים בחובם עלויות כלכליות לא מבוטלות. למשל: הנחיות תכנוניות המחייבות בין היתר הקצאה של שטחים משותפים עבור מועדון, חדרי צוות, מטבחים, מחסנים וכו' בהיקף נרחב¹⁷⁵.

היבט נוסף של הדיור המוגן הוא, מידת ההשגות שלו (AFFORDABILITY). לצד הרגולציה התכנונית שהוזכרה לעיל, גם חוק הדיור המוגן מחייב מתן שירותים שונים, ובין היתר: החזקת צוות כולל עו"ס ואחות, בקרת כניסה, שירותי רווחה ומענה לעזרה וכן מתן בטחונות בהיקף נרחב לדיירים. בלי קשר לחיוביותם, ניתן להניח שאלמנטים אלו הופכים בתי דיור מוגן לשירות יקר ומצריכים את מפעיליו לגבות סכומים גבוהים, בין היתר תוך חיוב הדיירים לשירותים הסכמיים מעבר למינימום הנדרש לפי החוק וכן בפיקדונות כספיים בשיעור גבוה. אלמנטים אלו, הם בין הגורמים לכך שרבים מבתי הדיור המוגן הפרטיים בישראל מיועדים בפועל לאוכלוסייה מהעשירונים העליונים¹⁷⁶.

שירותי תמיכה קהילתיים לזקנים

שירותי 'קהילה תומכת' ושירותים דומים, ציבוריים ופרטיים כאחד, אינם מיועדים להיות חלק מתהליכי התחדשות עירונית. עם זאת, שירותים אלו ממלאים פונקציה דומה לחלק מהשירותים המסופקים על פי חוק במסגרת של דיור מוגן – החל מלחצני מצוקה ושירותי רפואה, דרך שירותי 'אב/אם בית' ותיקונים וכלה באירועי חברה ותרבות¹⁷⁷. מחקר שבחן תפקיד זה בדיור מוגן בישראל, עמד על מרכזיותו במסגרת מגורים זו והגדיר מספר מרכיבים עיקריים בתפקיד, כגון: סיוע במעורבות החברתית של הדיירים במסגרת ובין לבין עצמם; תחליף בתשלום לבני-משפחה; וארגון שירותי תמיכה (סיוע מול שירותי רווחה ובריאות שונים)¹⁷⁸. בסקר שנערך במסגרת מחקר על 'קהילה תומכת' בשכונת קרית משה בירושלים, דיווחו הנסקרים על פעילותו של אב הבית כיתרון החשוב ביותר של התכנית ואף נמצא כי, היתה לו תרומה לשיפור והתאמת סביבת המגורים לצרכי הזקנים (בעיקר בהשגת תקציב לתיקון תאורת רחוב ושיפור מצב השבילים בשכונה)¹⁷⁹.

מרחב עירוני מונגש ומותאם לזקנים

התחדשות עירונית, ובעיקר פרויקטים של פינוי-בינוי, מכוונת בין היתר להתמודדות עם 'הזדקנות' מרחבים עירוניים, באמצעות חידוש הסביבה הפיזית ברמת המתחם והשכונה ושואפת ליצור שיפורים במרחב העירוני בו היא מתוכננת. מעבר לחשיבות של המרחב השכונתי עבור זקנים, הרי שאין להפריד בין ההתייחסות לזקן וצרכיו,

175 משרד הבינוי והשיכון. דיור מוגן לזקנים: ריכוז דרישות. הנחיות תכנון חוברת 2.11 מיום 6.6.2016.
176 יקוביץ, א., בריק, י. וקטן, י. (2014). השירותים לאוכלוסייה הזקנה בישראל: הצורך בעיצוב תכנית אב לאומית. גרונטולוגיה וגריאטריה מא(2), 11 – 73.
177 תפקידו של אב הבית הוא תיווך עם גורמי קהילה, בריאות ומשפחה, תיקונים קלים, ייעוץ בביצוע התאמות ביתיות, זמינות טלפונית וכו'. להגדרת התפקיד המלאה ראה: נספח ג' להוראה 11 לפרק 4 בתקנות העובדים הסוציאליים מיום 27.1.2013. קהילה תומכת לזקנים.
178 היומן, לפ. שטרקשל, מ. וקינג, י. (1994). תפקידה של אב הבית במסגרת דיור מוגן לזקנים בישראל. גרונטולוגיה 67, 44-52.
179 ביליג, מ. וכץ, י. (2003). התאמת סביבת המגורים לצרכי האוכלוסייה המזדקנת. חברה ורווחה כ"ג 3, 327-344.

לבין תהליכי 'ההזדקנות' הטבעיים של השכונה, ונדרשת התייחסות משולבת להזדקנות האנושית ולהתבלות המבניים¹⁸⁰. הדברים מבוססים על הקשר בין אדם לסביבה ועל הגישה לפיה התנאים הפיזיים והתנאים החברתיים משלימים זה את זה¹⁸¹. באופן דומה, אנו מבקשים לבחון התייחסות משולבת של תהליכי התחדשות עירונית עם צרכי הזקנים ולהרחיב את הסתכלותנו מעבר לדירה ולבניין אל המרחב העירוני וליתר דיוק אל המרחב השכונתי. התאמת הסביבה העירונית לצרכי האוכלוסייה, עשויה לסייע במקסום הפוטנציאל הגלום בחיים העירוניים עבור זקנים ובמימוש העיקרון של הזדקנות במקום. לשם כך, ישנה חשיבות בין היתר להתאמת מאפיינים פיזיים, הנגשה של שירותי בריאות, חברה ותרבות, הגברת המעורבות החברתית ו'השגות' הדיור.

מהסקירה והניתוח האמורים, עולה כי יש מקום לשקול סינתזה בין השיפור והחידוש המרחבי הנכללים בתהליכי התחדשות עירונית בישראל, לבין פרויקטים וכלים ליצירת סביבה מותאמת לזיקנה והזדקנות (למשל: פרויקט 'ערים ידידותיות גיל'). בהקשר זה, ראוי לציין את הצורך בשיתוף פעולה רב-מגזרי, במחויבות ממשלתית ובשיתוף בקבלת החלטות, על מנת לגבש מדיניות שתתמודד עם האספקטים הפיזיים והחברתיים של סוגיה זו¹⁸². באמצעות הטמעת עקרונות של תכנון מותאם לזקנים, יכולים תהליכי ההתחדשות העירונית לשמש פלטפורמה, באזורים שיוגדרו כזקוקים לכך, עבור יצירת סביבה עירונית ידידותית ומותאמת לצרכי האוכלוסייה הזקנה באופן שיאפשר שיפור ברווחתה ומימוש העיקרון של 'הזדקנות במקום'.

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 שמותאם לצרכיהם של זקנים, הן בדירות פרטיות והן ביצירת מסגרות של דיור מוגן. בנוגע לזקנים שמתגוררים בדירות פרטיות, אחד היתרונות של התחדשות עירונית מפרספקטיבה של אדם זקן היא, הגברה של רמת הנגישות בבניינים החדשים (מעלית, רמפות, חידוש שבילים וכו'). כמו כן, עמדנו על חשיבות ההתאמות הפנים-דירתיות עבור האפשרות של זקנים להמשיך להתגורר בדירתם, גם במקרים של ירידה בתפקוד הפיזי וכן על הביקוש הגובר למסגרות דיור מוגן. בהקשר זה, אנו מציעים להתוות מדיניות כוללת, שתעודד הכללת דיור מותאם לזקנים (פרטי ומוגן). הכוונה היא, לעודד את הגדלת מלאי הדירות עם התאמות פנים-דירתיות, הן עבור הדיירים הזקנים הקיימים (דירות התמורה) והן כחלק מהגדלת המלאי הכללי של דירות אלו. כצעד משלים, אנו מציעים להרחיב מתן שירותים קהילתיים, כדוגמת 'קהילה תומכת', שיסייעו בהשלמת מעטפת הצרכים והשירותים הדרושים, על מנת לאפשר הגשמת העקרון של הזדקנות במקום. לצד זאת, תעודד המדיניות את הגדלת מלאי הדיור המוגן כחלק מתהליכי התחדשות עירונית. מדיניות כזו, תאפשר הגדלת מלאי הדיור המוגן במרכזי הערים, באופן שיאפשר לזקנים להשתלב בחיים העירוניים וליהנות מההזדמנויות והיתרונות הטמונים בחיים העירוניים.

מוצע שמדיניות כוללת בנושא הגדלת היצע הדיור המותאם לזקנים, תתייחס בין היתר לעקרונות הבאים:

1. **בחינת צרכי דיור:** לשם התווית מדיניות מושכלת מוצע להשתית על בחינה של צרכי הדיור הקיימים והצפויים – מבחינת היקף היחידות הנדרש, רמת המחירים והשירותים הנדרשים ומיקומם הגאוגרפי.

180 ביליג, מ. וכץ, י. (2003). התאמת סביבת המגורים לצרכי האוכלוסייה המזדקנת. *חברה ורווחה* כ"ג, 3, 327-344.
Carp, F. M. (1994). Assessing the environment. *Annual review of gerontology and geriatrics*, 14, 302-302. 181
Steels, S. (2015). Key characteristics of age-friendly cities and communities: A review. *Cities*, 47, 45-52. 182

2. הגדלת היצע הדיור הפרטי המותאם לזקנים, תוך יישום ארבע עקרונות מרכזיים:

2.1 **הנגשת פנים הדירה (התאמות):** בהקשר זה יש להבחין בין דירות תמורה לבעלי הדירות הקיימות ודירות חדשות שייבנו כחלק ממיזם ההתחדשות.

- דיירים קיימים (דירות התמורה): בעל דירה זכאי לתמורה כספית לא מבוטלת במסגרת פרויקט התחדשות עירונית. מוצע לעודד פתרונות שיאפשרו לעשות שימוש בתמורה הכלכלית הזו ולהמירה כך שתינתן, במלואה או בחלקה, באמצעות התאמות פנים-דירתיות שסייעו בהנגשת הדירה באופן שיתמוך באפשרות של בעל דירה זקן להמשיך להתגורר בדירתו לאחר ביצוע ההתחדשות.
- הגדלת המלאי הכללי של דירות עם התאמות: מלבד הדיירים המקוריים, יש להניח כי קיים ביקוש לדירות מותאמות לזקנים, ושירות של ביצוע התאמות, אף מוצע כאמור על ידי חברות פרטיות. כך לדוגמא, בעיר בת-ים (בה שיעור הזקנים גבוה) אושרה תכנית פינוי-בינוי שקבעה, בין היתר, ש-5%-10% מהדירות החדשות בפרויקט, יתוכננו כיחידות נגישות לאנשים עם מוגבלויות לפי חוק וכן בהתאם לת.י. 1918 חלק 3.1 (העוסק בדרישות בסיסיות להנגשת פנים-הדירה)¹⁸³.

2.2 **גודל הדירה:** כיוון שלזקנים רבים יש צורך פחות בהגדלת הדירה, הרי שבנוסף להתאמות פנים-דירתיות, מלאי הדיור לזקנים יכול להיות מאופיין בדירות קטנות ובדירות (ראה הרחבה בפרק השישי לעבודה זו).

2.3 **מחיר הדירה – דיור בר השגה:** דיור בהישג יד, משמש ככלי למניעת דחיקה במסגרת פרויקטים של התחדשות עירונית. מוצע במסגרת הגדלת המלאי האמורה, לעשות שימוש בכלים של דיור בהישג יד ובכלל זה האפשרות לייצר דיור להשכרה ארוכת טווח במחיר מופחת המותאם ליכולת הכלכלית של בעלי הכנסה בינונית ונמוכה¹⁸⁴.

2.4 **צעד משלים – מתן שירותים קהילתיים תומכים:** עמדנו על כך, שלצד המאפיינים הפיזיים של המרחב הביתי, ישנה חשיבות גם לאפשרויות החברתיות והקהילתיות ולתמיכה שאלו מספקות על מנת להיטיב את האפשרות להזדקנות במקום. לכן, מוצע כי בפרויקטים של התחדשות עירונית בהם ייווצר מלאי דיור מותאם לזקנים כאמור לעיל, יסופקו שירותים קהילתיים דוגמת תכנית 'קהילה תומכת'. השירותים יכולים להיות מסופקים על ידי משרד הרווחה והרשויות המקומיות באמצעות הרחבת תכנית 'קהילה תומכת' לאותן דירות מותאמות במתחמים ובניינים שעברו התחדשות.

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 מעמיקה ולאתר 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.

183 ראה למשל תכנית מאושרת בי/515 – התחדשות עירונית "מתחם הגיבורים".

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

3.2 יצירת כללים והנחיות לוועדות התכנון לצורך הכללת דיור מוגן בתכניות התחדשות עירונית: על סמך בחינת צרכי הדיור והחסמים הכלכליים והרגולטוריים, מוצע ליצור כללים והנחיות שיאפשרו יישום מושכל של מדיניות לשילוב דיור מוגן בפרויקטים של התחדשות עירונית.

ב. לעודד הטמעה של עקרונות תכנון מותאם לזקנים:

סקרנו את המודל של 'עיר ידידותית גיל' של ארגון הבריאות העולמי, שמפרט סט עקרונות של יצירת מרחב עירוני שמתאים לצרכיהם של זקנים. כמו כן, סקרנו את הפרויקט, במסגרתו הוכנו תכניות אב עירוניות כהיערכות להזדקנות האוכלוסייה. הזכרנו גם את התכנון האוניברסלי כגישה תכנון מקצועית המיועדת לייצר חללים ומרחבים למגוון של גילאים ומפחיתים את הצורך בביצוע התאמות.

העזרות במודלים וכלים אלו במסגרות תכנוניות הנוגעות להתחדשות עירונית, עשויה להיות בעלת ערך לשם הגברת הנגישות וההתאמות של הדירות, הבניינים והמרחב העירוני המתחדשים. הכוונה היא לכך, שכחלק מהכנת תכניות בניין עיר, תכנית מתאר להתחדשות עירונית ואף תכניות מתאר כלל עירונית, יעשה שימוש במודלים והכלים הנוגעים לתכנון לזקנים. סוגיה זו, מצריכה להערכתנו בחינה נוספת ומשותפת של אנשי מקצוע מתחום התכנון העירוני יחד עם תחומי זיקנה כגון גרונטולוגיה, פסיכוגריאטריה וכד'.

בנוסף על כך, מוצע לערוך השתלמויות מקצועיות למתכננים ואדריכלים אודות צרכיהם ומאפיינים הייחודיים של אוכלוסיית הזקנים, הגישות התכנוניות הרלוונטיות, פרויקט עיר ידידותית גיל ודוגמאות ליישומו בארץ ובעולם. זאת, תוך דגש על תהליכי הזדקנות האוכלוסייה והצורך של מערכת התכנון והעוסקים בכך להיערך למגמה זו.

סיכום פרק 1 – עיור מואץ, הזדקנות האוכלוסייה וההתחדשות העירונית

בפרק זה ביקשנו לבחון את מקומה של ההתחדשות העירונית בהקשר לשתי מגמות דומיננטיות ברמה העולמית והארצית – תהליכי עיור מואצים והזדקנות האוכלוסייה. התחדשות עירונית בישראל, נועדה בין היתר לסייע בהגדלה ושיפור מלאי הדיור במרכזי ערים ובאזורים ותיקים. בהקשר של אוכלוסיית הזקנים, העלינו את השאלה, איזה תפקיד יכול להיות להתחדשות עירונית במסגרת האתגר של שילוב זקנים, כאוכלוסייה שהיקפה מצוי בצמיחה מתמדת, בחיים העירוניים. לצורך כך, דנו באפשרות לייצר מלאי דיור מותאם לזקנים, תוך שילוב של תמיכה חברתית-קהילתית, כמו גם באפשרות לכלול דיור מוגן במתחמי התחדשות עירונית. בנוסף, העלנו את האפשרות להטמעת צרכי זקנים בתכנון העירוני בכלל ובתכנון התחדשות עירונית בפרט, הן באמצעות עקרונות של פרויקט 'עיר ידידותית גיל' של ארגון בריאות העולמי ותכניות האב העירוניות להזדקנות האוכלוסייה והן באמצעות יישום גישות תכנוניות רלוונטיות.

פרק 2

איסוף נתונים ומיפוי

מדיניות תכנון היא כלי רב עוצמה המעצב את חיי האדם במרחב הציבורי והפרטי ומשפיע על נגישות לשירותים ותשתיות (למשל בריאות, חינוך רווחה וכיוב')¹⁸⁵. נקודת המוצא (הניתנת לוויכוח) של התהליך התכנוני, מתמקדת בהיותו כלי לשיפור חייהם של המתגוררים במרחב המתוכנן¹⁸⁶. ובהקשר של מחקר זה, ניתן לומר שהתערבות ותכנון לצורך התחדשות עירונית – בניין, מתחם או שכונה – נוגעת ישירות בתושבים המתגוררים באותו מרחב וצפויה להשפיע על האופן בו מנהלים תושבים אלו את חייהם כמו גם על איכותם. ואכן, אחת ממטרותיה של הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית היא "מתן מענה הולם לצורכי האוכלוסייה המתגוררת במתחמים המיועדים להתחדשות עירונית"¹⁸⁷.

אך מה בעצם עומד מאחורי ההגדרה 'האוכלוסייה המתגוררת במתחמים המיועדים להתחדשות'? מי הם חברי אותה 'אוכלוסייה'? מהו הרכבה?

בחלק הבא, נבחן מקומם וחשיבותם של נתונים ומידע בתהליכי תכנון עירוני. לאחר מכן נסקור האופן בו נתונים ומידע על האוכלוסייה המתגוררת במתחמים ובבניינים המיועדים להתחדשות עירונית, באים לידי ביטוי בהליכי התחדשות עירונית בישראל. כיוון שמחקר זה שם לו למטרה לספק מבט אל אוכלוסיית הזקנים בהתחדשות עירונית, נערכה הסקירה תוך התמקדות באוכלוסייה זו.

סקירה – איסוף נתונים ומיפוי בתהליכי התחדשות עירונית

חשיבותם ומקומם של נתונים ומידע בתכנון עירוני

איסוף נתונים שיטתי עומד בבסיס היכולת לעצב מדיניות דיור שתשיג מטרות מוגדרות והוא נדרש גם כדי למדוד ולנטר עמידה ביעדים¹⁸⁸. נתונים מקדימים על מתחם המיועד לתכנון, הם בעלי חשיבות ביצירת תכנון הולם, וקיומם מאפשר פיקוח ובקרה מצד האוכלוסייה באזור המתוכנן וכן השתתפות אפקטיבית יותר בתהליך¹⁸⁹.

מידע על האוכלוסייה הקיימת ומאפייניה, היוו מאז ומתמיד חומר גלם בבסיס פעולת התכנון¹⁹⁰, וביתר שאת עם מהפכת המידע של העשורים האחרונים, שהפכה את האפשרות להגיש נתונים סטטיסטיים בהיקף רחב ומהיר לאפשרית. כבר לפני עשרות שנים הוכר הקשר בין מידע ובין תכנון ובכך שתכנון אפקטיבי, קרי כזה שמשיג את מטרותיו המוצהרות, מצריך מידע מקיף על תושבי השכונות המתוכננות, בין היתר כדי לזהות אוכלוסיות בעלי מאפיינים דומים או ייחודיים (למשל זקנים)¹⁹¹. גיבוש מסמך רקע הנוגע בפרופיל חברתי-כלכלי של השכונה המתוכננת הוכר גם על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים כחלק מבחינה חברתית של תכנית¹⁹². באופן

185 ברוך, נ. (2013) מדיניות תכנון. בתוך: בתוך: ט. חתוקה, ט. פנסטר (עורכות), המתכננים – השיח התכנוני לאן? (עמ' 141-150). תל אביב: רסלינג.

186 יעקובי, ח. ורוקם, י. (2013). המתכננים. בתוך: ט. חתוקה, ט. פנסטר (עורכות). המתכננים – השיח התכנוני לאן? (עמ' 151-157). תל אביב: רסלינג.

187 סעיף 1 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע"ו-2016.

188 רוזנפלד, ט. וולרשטיין, ס. ורייכר, נ. (2014). לקראת מערך כולל של דיור בהישג יד בישראל. תל אביב: מרכז הגר לפיתוח וקידום מדיניות דיור חברתי.

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

Zimbalist, S. E.(1970). Social and Economic Information for Urban Planning Doris B. Holleb. 190

Zimbalist, S. E.(1970). Social and Economic Information for Urban Planning Doris B. Holleb. 191

192 משרד הרווחה והשירותים החברתיים – בחינת היבטים חברתיים בתכנון מתאר. 2012.

דומה, ניתן ללמוד על חשיבותם של נתונים כבסיס לקביעת יעדים ומטרות בתחום הדיור גם מהאופן בו מגובשת מדיניות דיור בהישג יד, המושתת על אומדן צרכים שלצורך הכנתו נאספים נתונים דמוגרפיים, כלכליים וחברתיים רלוונטיים¹⁹³.

בהקשר להתחדשות עירונית, ההתייחסות לאוכלוסייה המקומית היא בעלת חשיבות יתרה מפאת נגיעתה הישירה בביתו של אדם – הן בהיבט הקנייני והן בשל המשמעות האישית שיש להתערבות מסוג זה (כפי שפורט בהרחבה בחלק הראשון של עבודה זו). במהלך תקופת הזיקנה, המשמעות והחשיבות של הבית בחייהם של זקנים גוברת, והם נוטים להיות מושפעים באופן עמוק יותר משינויים בסביבה הביתית, השכונתית והקהילתית.

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 התוכנית.**

משעמדנו על חשיבותם ומקומם של נתונים ומידע בתכנון העירוני בכלל ובהתחדשות עירונית בפרט, יוקדש החלק הבא לסקירת האופן בו נערכים תהליכים לאיסוף נתונים ומיפוי הנוגעים לאוכלוסיית המתחמים המיועדים להתחדשות עירונית. הפרק יכלול סקירת הסוגיה בהליכי התכנון וההכרזה הסטטוטוריים, קרי אלו שמחויבים על פי חוק. לאחר מכן, נסקור דוגמאות של איסוף נתונים ומיפוי בתהליכי התחדשות עירונית שנעשו ברמה המוניציפלית וכאלו שנערכו בצורה וולונטרית.

1 איסוף נתונים ומיפוי בהליך התכנון

על פי חוק התכנון והבנייה, תכנית בניין עיר היא כזו המנויה בפרק ג' לחוק וכוללת בין היתר – תכנית מיתאר ארצית, מחוזית, מקומית, מפורטת וכו'¹⁹⁴. תכנית נועדה להסדיר ולהתוות את התכנון על מרחב מסוים בהתאם לסמכותה ולמטרותיה כפי שנקבע בדין. הליך הכנת תכנית הוא, ככלל, ארוך ומורכב ומצריך העסקת אנשי מקצוע מתאימים והשקעת משאבים ניכרים. תכנית שהוכנה מצריכה אישור של מוסדות התכנון המוסמכים לכך, תהליך שראשיתו בקליטת התכנית לבחינה ראשונית, המשכו בהפקדה, פרסום ושמיעת התנגדויות, וסיומו באישורה ובפרסומה. תכנית שמוגשת למוסד תכנון צריכה לעמוד בקריטריונים שקבועים ב'נוהל תנאי סף להגשת תכנית בסמכות מחוזית ותכנית בסמכות מקומית' של מינהל התכנון, וזאת לצורך קליטתה ובטרם תועבר לבחינה תכנונית ראשונית¹⁹⁵. נוהל זה כולל רשימת מסמכים הנדרשים לפי חוק, לפי נוהל מבא"ת (מבנה אחיד לתכנית) של מינהל התכנון וכן מסמכי תכנון נוספים לשיקול דעתו של מגיש התכנית. קליטת התכנית מצריכה עמידה בתנאי הסף במלואם ולא ניתן להתנות את קליטת התכנית בתנאים נוספים¹⁹⁶. כאמור, דורש הנוהל כי לתכנית יצורפו מסמכים משלוש קטגוריות:

- **מסמכים המחוייבים בהתאם להוראות החוק:** מדובר בתשריט של השטח עליו היא חלה כחלק בלתי נפרד ממנה¹⁹⁷ וכן מסמכים הנוגעים בעיקר לזיהוי הקרקע עליה חלה התכנית, מצבה הרישומי ובעלי העניין העומדים מאחוריה (רשות, בעלי זכות קניין או בעלי עניין).

193 אלטרמן, ר. סילברמן, א. ופאלקוף, ח. (2012). **דיור בר השגה – כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית**. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ

194 סעיף 1 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965.

195 אוגדן הנחיות מינהל התכנון, תנאי סף להגשת תכנית בסמכות מחוזית ותכנית בסמכות מקומית, מס' 03/12, עודכן ב-17.8.14;

196 ס' 1.א83 לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965.

197 סעיף 83(א) לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965.

- **מסמכים טכניים בהתאם לנוהל מבא"ת (מבנה אחד לתכנית):** זהו נוהל בעל אופי טכני, הקובע דרישות צורניות ופורמליות אחידות למסמכים המוגשים במסגרת התכנית, ובין היתר – תקנון התכנית והתשריט, נספחים ותצהירים, וכן נתונים ומסמכים בנושאים אדריכליים, מרחביים, ייעודי הקרקע וכו'¹⁹⁸.
- **מסמכי תכנון נוספים – על פי שיקול דעתו של מגיש התכנית:** קטגוריה זו כוללת רשימה רחבה יחסית של מסמכים, הרלוונטיים לסוגים שונים של תכניות. בהקשר של תכניות התחדשות עירונית, למגיש תוכנית שמוגדרת כ"גדולה" (שטח העולה על חמישה דונם) ומציעה 'שינוי משמעותי בתחומה' (ובכלל זה פינוי ובינוי) ישנה אפשרות להגיש מסמך תיאור כללי של התוכנית, הכולל פירוט של מאפיינים חברתיים וכלכליים. כמו כן, בתכניות פינוי בינוי יש לצרף חוות דעת שמאית בנוגע לכדאיות הכלכלית של הפרויקט. בניגוד לפינוי ובינוי, פרויקטים מכוח תמ"א 38 אינם מצריכים הליך תכנוני (אלא רישוי). במצב דברים זה, הרשות המקומית בוחנת את התאמת בקשת ההיתר להוראות התמ"א, את העמידה בתקנים וכו' ואם קיימת התאמה – מנפיקה היתר בנייה לפרויקט¹⁹⁹. כתכנית מכוחה ניתן להוציא היתר בנייה, תמ"א 38 ונספחיה מכוונת להענקת תמריצים כלכליים, בהיקף תוספות הבנייה והסדרת הפרוצדורה הדרושה לקבלת היתר. העיסוק בתושבי הבניינים נעשה בעקיפין ובשולי הדברים, במסגרת החקיקה המשלימה לתמ"א 38 שעניינה שיעור הדיירים שהסכמתם נדרשת על מנת לקדם תהליך התחדשות עירונית, ומנגנון "הדייר הסרבן"²⁰⁰.
- כפי שניתן להיווכח, הליכי התכנון אינם מגבילים את סמכותם של עורכי תכנית לאסוף ולהביא נתונים אודות האוכלוסייה המתגוררת במתחם המתוכנן, אך הם גם אינם מחייבים אותם לעשות זאת. מאחר שתהליכי התחדשות עירונית הם ממילא ארוכים וכרוכים בעלויות גבוהות, ניתן להניח שיזמים ומתכננים מעטים יבחרו מרצונם להוסיף לכך גם את העלויות והזמן הכרוכים באיסוף הנתונים והמיפוי.
- בהקשר זה ראוי לציין את המלצתו של צוות ממשלתי בינ-משרדי לקדם שילוב היבטים חברתיים וקהילתיים בתכנון באמצעות כלי המכונה "נספח חברתי-קהילתי". מדובר במסמך המהווה למעשה תסקיר השפעה חברתי (Social Impact Assessment), שמטרתו להעריך השפעת פרויקט מסוים על הקהילה והפרטים בה²⁰¹. "השפעה חברתית" הינו מונח המתייחס להשלכות של פעולות ציבוריות או פרטיות על בני האדם והאופן בו הם מנהלים וחווים את חייהם ואשר מעצם טיבו מתמקד בבחינה רחבה של המצב המתוכנן והשפעותיו החברתיות והקהילתיות²⁰². על אף ההמלצה, ההצעה לחייב צירוף נספח מסוג זה לחוק התכנון והבנייה לא נתקבלה²⁰³.
- במצב הקיים, הסמכות הסטטוטורית לדרוש ולקבל מידע בנושאים אלו קבועה בסעיפים כלליים בדין, שאינם עוסקים ספציפית באיסוף נתונים סוציו-דמוגרפיים. השלב בו ניתן לדרוש נתונים ומידע הוא שלב מתקדם יחסית בהליך התכנון, לאחר שחלק ניכר מההשקעה בתכנון כבר בוצעה. סמכויות אלו מאפשרות בין היתר לוועדה המחוזית לקבל יעוץ מקצועי בעניין מסוים, למתכנן המחוז לקבל חוות דעת מגורם מקצועי שיימצא לנכון, ולמוסד תכנון לדרוש מידע או מסמך נוספים כחלק מתכנית שהוגשה לאישורו²⁰⁴.

198 הוראות נוהל מבא"ת מצויות באתר מינהל התכנון – www.iplan.gov.il

199 סעיף 145 לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965.

200 חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), תשס"ח-2008

201 רונן, ב. ואח' (2006). מדריך לשילוב נספח חברתי-קהילתי בתהליכי תכנון ובניה, עקרונות ודרכי פעולה. ירושלים: ציפורי.

202 מור, י. (2002). הערכת ההשפעה החברתית של תהליכי בנייה ופיתוח – סקירת ספרות בינלאומית (פורסם באתר 'הקליניקה האורבנית' – <http://urbanclinic.huji.ac.il/>)

203 עתמ (ת"א) 15-04-50776, **עופר לזובסקי נ' ועדת ערר מחוזית לתכנון ולבניה מחוז תל אביב** (ניתן ביום 21.10.2015; פורסם בנבו).

204 **ראה:** סעיף 8(ב) ו-6ב.2(ד) לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965; ותקנות התכנון והבניה (היועצות בחבר ועדה וקבלת חוות דעת מקצועית ביחס לתכנית), תשס"ג-2003

כחלק מסקירת הסוגיה של איסוף הנתונים והמיפוי ברמה הסטטוטורית, יש להתייחס לשינויים עדכניים שנערכו בנושא זה סביב הקמת הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית והמהלך להקמת מנהלות עירוניות להתחדשות עירונית ברשויות המקומיות. אחת מתפקידיה של הרשות הממשלתית להתחדשות העירונית הוא²⁰⁵:

”ריכוז מידע בתחום ההתחדשות העירונית, בין השאר בדבר היקפי הדירות המתוכננות והמתחדשות באזורים עירוניים ותיקים והפצתו באופן זמין ושוטף, לציבור, לרשויות המקומיות ולאנשי מקצוע הנוגעים בדבר;”

אולם, בשלב זה עדיין לא ברור כיצד תיושם מטרה זו. בקול קורא שפרסם משרד הבינוי והשיכון באוקטובר 2016, מבקש המשרד לעודד (ולתקצב) הפעלת מינהלות עירוניות שיתמכו בקידום תהליכי התחדשות עירוניות בשכונות ותיקות. לפי הקול הקורא, אחד מתפקידי המינהלות הוא: *”מתן מידע לתושבים, יזמים ובעלי מקצוע בתחום ההתחדשות העירונית ברשות”*. על פניו, אם כן, החוק ממקד את תפקיד המינהלות בהקשר זה בהעברת מידע מהרשות לתושבים וליזמים.

2 איסוף נתונים ומיפוי בהליך הכרזה על מתחמי התחדשות עירונית

בפרויקטים של פינוריוניו מתקיים, בנוסף להליך התכנוני, הליך מינהלי של ‘הכרזה’ על מתחם מסוים כמיועד להתחדשות עירונית. מטרתה של ההכרזה היא להכיר במתחם כמיועד להתחדשות והיא מהווה תנאי למתן הטבות מיסוי שונות על פי דין (במסלול מיסוי ויזמים) ולפעולות תכנון וניהול שונות (במסגרת מסלול רשויות).

הליך ההכרזה על מתחם במסלול רשויות מקומיות (עירונית): הליך זה קבוע בסעיף 14 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית ועוסק בפרוצדורה להכרזת מתחם בהתאם להמלצת הועדה המייעצת. דיון והמלצות להכרזת מתחמים לפי מסלול זה מתנהלים לפי “אוגדן פינוריוניו” שפרסם משרד הבינוי והשיכון, ובו נכלל נוהל בחירת מתחמים להתחדשות עירונית במסלול רשויות, תוך העמדת דרישות תכנוניות מרחביות וכלכליות שונות. מיון המתחמים המיועדים להכרזה מתבצע בשני שלבים, כאשר תנאי הסף להכרזה עוסקים בשטח הקרקעות, זכויות הבנייה ומכפילי הציפוף. האוגדן אינו כולל הנחיות הנוגעות לאיסוף נתונים סוציו-דמוגרפיים ומיפוי של אוכלוסיית התושבים המקומית.

לאחרונה פירסם משרד הבינוי והשיכון הנחיות חדשות ומעודכנות למנהלי פרויקטים במסלול רשויות, אשר חלות על מתחמים שהוכרזו במסלול זה משנת 2016 ואילך²⁰⁶. נספח א’ להנחיות אלו כולל הוראות מפורטות לביצוע תהליכים חברתיים במתחם לרבות הקמת נציגויות, שיתוף ציבור והנגשת מידע. הנספח לא מתייחס לאיסוף שיטתי של נתונים אודות תושבי המתחם, למעט התייחסות להבחנה בין בעלי דירות לשוכרים.

הליך ההכרזה על מתחם במסלול מיסוי (יזמים): הליך זה קבוע בסעיף 15 לחוק הרשות להתחדשות עירונית ועוסק בפרוצדורה הדרושה להכרזת מתחם, לרבות תנאים אודות היקפו ומשך תוקפו של צו ההכרזה. תקנות מיסוי מקרקעין (שבח, מכירה ורכישה) (תנאים להמלצה על הכרזה על מתחם פינוריוניו ובמסלול מיסוי), תשס”ד–2004, קובעות תנאים אשר בהתקיימם מוסמכת הועדה להתחדשות עירונית להמליץ על הכרזת מתחמים להתחדשות לפי מסלול מיסוי. בהם: הצגת תכנון ראשוני, מדידות, אישור הנדסי, מספר היחידות, פרסום ברשומות אודות אישור התכנית והיקף ההסכמים הקנייניים שבידי היזם. תקנה 3 לתקנות האמורות מאפשרת מתן החלטה מקדמית, בה מודיעה הועדה שבכוונתה להכריז על המתחם. החוק והתקנות אינם כוללים התייחסות לאיסוף נתונים סוציו-דמוגרפיים ומיפוי של אוכלוסיית התושבים המקומית.

205 סעיף 4(א)(11) לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע”ו–2016
206 משרד הבינוי והשיכון – הנחיות להתקשרות עם מנהל פרויקט / חברה מנהלת. פורסם באתר משרד הבינוי והשיכון: http://www.moch.gov.il/shikum_vehitchadshut/hitchadshut_ironit/maslul_rashuyout_mekomiyot/Pages/hitkashruyot.aspx

3 איסוף נתונים ומיפוי בהליכי תכנון והתחדשות ברמה המוניציפלית

עד כה, ערכנו בחינה של האופן בו משולבים נתונים ומידע אודות האוכלוסייה המתגוררת במתחמים ובבניינים המיועדים להתחדשות בהליך התכנון ובהליכי ההכרזה על מתחמי התחדשות עירונית. להלן נבקש לבדוק האם וכיצד נושא זה מתבטא ברמה המוניציפלית, קרי באמצעות רשויות מקומיות המבקשות להרחיב את החובה החוקית הקיימת בנושא.

במסגרת בדיקה זו איתרנו דוגמא מובהקת לנוהל הכולל מיפוי תושבים במסגרת התחדשות עירונית – דרישות לעבודה חברתית של עיריית ירושלים²⁰⁷. מדובר בדרישות מקדמיות של צוות התחדשות עירונית בעירייה, אשר מימושן נעשה בפיקוח של המחלקה לעבודה קהילתית בעיריית ירושלים. על פי הנוהל, יזם המבקש לקדם פרויקט התחדשות עירונית בירושלים במסגרת מסלול מיסוי, נדרש על ידי המינהלת לבצע עבודה חברתית. במסגרת זו, ועוד לפני גיבושה של תכנית, מחויב היזם להגיש 'דו"ח חברתי' על המתחם המתוכנן, לרבות מיפוי חברתי ראשוני. מיפוי זה אמור לכלול נתונים אישיים אודות המתגוררים במתחם שירוכזו בטבלה הכוללת שמות, גילאים, הרכב משפחתי, ארץ מוצא, אוכלוסייה עם צרכים ייחודיים ועמדות כלפי הפרויקט²⁰⁸. כמו כן יכלול המיפוי את סוג המגורים, הערכה לגבי האוכלוסייה הצפויה להתגורר במתחם המחודש והמלצות להתאמת התכנון לאוכלוסייה הקיימת והחדשה.

בפרויקטים המקודמים במסלול רשויות ומנהלים על ידי המנהלת להתחדשות עירונית, ממונה יועץ חברתי למתחם המתוכנן, שתפקידו לערוך כבר בשלב מוקדם דו"ח חברתי מקיף הכולל איסוף מידע דמוגרפי, אבחון חברתי וגיבוש עקרונות חברתיים לתכנון. הנחיות אלו יוצקות תוכן חדש לתפקידו של היועץ החברתי כפי שמוגדר במסלול רשויות מקומיות. דוגמא לכך, ניתן למצוא בדו"ח שנכתב אודות 'מתחם הארזים' בירושלים, שכלל, בין היתר, ביצוע סקר חברתי דמוגרפי של אוכלוסיית המתחם שהתבסס על נתוני למ"ס, אגף רווחה בעירייה ומפקדי אוכלוסין. פרק 7 של הדו"ח מוקדש לבחינת השפעות הפרויקט על 'קבוצות אוכלוסייה ייחודיות', כאשר אחת מאוכלוסיות אלו היא 'אוכלוסיית המבוגרים'. במסגרת פרק זה צוין, כי 16% מהדירות במתחם הן בבעלות של זקנים (שהוגדרו כבני 70 ומעלה), כאשר חלק ניכר מהם נתמך על ידי לשכת הרווחה ועל ידי שירותי סיעוד. כמו כן נותחו ההזדמנויות והחששות של אוכלוסייה זו כלפי הפרויקט המתוכנן²⁰⁹.

עוד דוגמא היא דו"ח מיפוי ואיפיון שנערך ב'מתחם הציונות' בירושלים על ידי עמותת 'מוזאיקה'. הדו"ח כלל בין היתר אפיון דמוגרפי, קהילתי ופיזי של מתחם ההתחדשות העירונית ברחוב הציונות²¹⁰. במסגרת הדו"ח מוקדש תת פרק ל'תושבים בני הגיל השלישי', כאשר צוין שכרבע מתושבי המתחם הם בני 65 ומעלה ולרבים מהם קשיי נגישות, תלותיות וכן חששות וחוסר הבנה כלפי תהליך ההתחדשות המתוכנן.

4 איסוף נתונים ומיפוי בהליכי התחדשות עירונית ברמה הוולונטרית

לצד סקירתנו את איסוף הנתונים בהליכים הסטטוטוריים והמוניציפליים, ישנם גם הליכים אלטרנטיביים של מיפוי ואיסוף נתונים שנערכו בצורה וולונטרית, קרי מבלי שגורם שלטוני חייב זאת. פעולות אלו נעשות כחלק מאפיון או תסקיר חברתי למטרות שונות על ידי ארגוני חברה אזרחית או על ידי גופים פרטיים. להלן בחרנו להתייחס לשתי דוגמאות בולטות שנערכו על ידי ארגונים בחברה האזרחית ובאקדמיה שעוסקים בהיבטים חברתיים של התחדשות עירונית.

דוגמא ראשונה היא נספח חברתי קהילתי שנערך על ידי הקליניקה לתכנון, יזמות ומשפט בקהילה באוניברסיטת תל-אביב, במסגרת פעילותה ב'מתחם טוכולסקי' יפו ג' בשנת 2011. נספח זה נערך במתכונת של תסקיר

207 מוריה חברה לפיתוח ירושלים (2015). תכולת עבודה חברתית במתחמי התחדשות עירונית (לא פורסם).

208 עותק הטבלה מצורף כנספח לפרק זה.

209 שכטמן, א. התחדשות עירונית במתחם הארזים – נספח 14 חוות דעת חברתית מיום 21.12.2015.

210 מוזאיקה (2015). איפיון המתחם המיועד לפינוי בינוי ברח' הציונות: דו"ח מסכם. ירושלים.

השפעה חברתית ואף צורך כנספח לתכנית (תא/3980) שהוגשה לוועדת התכנון המקומית²¹¹. מדובר בנספח רחב היקף שכולל מיפוי של בעלי העניין בתכנית, חלופות תכנוניות (לרבות חלופה נבחרת) והערכה של ההשפעה הצפויה כתוצאה מהתכנית, בין היתר על תושבי המתחם. העיסוק באוכלוסיית הזקנים בדו"ח זה היא במסגרת תת-פרק המתאר את "המצב בו מצויים הגורמים המושפעים מהתכנית ערב יישומה" ובו מצוינים נתונים על שיעור הזקנים ברמה השכונתית (יצוין, שבמסגרת הכנת הדו"ח נערכו ראיונות אישיים עם תושבי המתחם).

דוגמא נוספת היא דו"ח שנערך באופן וולונטרי על ידי עמותת 'במקום' – מתכננים למען זכויות תכנון' בשכונת נווה אליעזר בתל אביב-יפו. הדו"ח כולל כלל בדיקה מקיפה של מלאי הדיור ומצבו, מצב התשתיות, מאפייני האוכלוסייה לרבות עמדותיה והקשר שלה לשכונה²¹². במסגרת פרק המתאר את האוכלוסייה ומאפייניה, מוקדש תת-פרק ל-"תת קבוצה: אזרחים ותיקים". 25% מהתושבים שראיינו היו זקנים וכי אלו דיווחו על מצוקה כלכלית, קשיי שפה וניידות, היעדר שירותים ציבוריים וחשש מהשינויים הכרוכים בפרויקט ההתחדשות.

דו"חות מיפוי ונספחים קהילתיים הנוגעים להתחדשות עירונית אינם רבים וביקשנו להביא לעיל מספר דוגמאות מאפיינות (אך לא יחידות), על מנת שיסייעו לנו בהמשך בניתוח המצב הקיים. מעיון במסמכים לעיל ניתן ללמוד שמדובר בעבודות רחבות היקף אשר מצריכות משאבי כסף וזמן, הכרוכים בין היתר בעריכת ראיונות אישיים עם חלק ניכר מתושבי המתחם. כמו כן, בבחינה השוואתית ביחס לאוכלוסיית הזקנים, ממצאי מסמכים אלו אינם קוהרנטיים, שכן הם כוללים פרמטרים שונים ואין בהם התמקדות בתת-קבוצות הזיקנה. כך למשל הגיל לפיו מוגדר אדם כזקן לא תמיד אחיד או שרמת הפילוח של הנתונים – ברמת השכונה, ברמת המתחם או מבין הנסקרים בלבד – שונה ממסמך למסמך. כמו כן, אחת הטענות כלפי מסמכי מיפוי מסוג זה נוגעת לקושי ב'תרגום' הממצאים, העקרונות וההמלצות ל'שפה' התכנונית, באופן שיאפשר להביאם לידי ביטוי במסגרת התכנית עצמה²¹³.

ניתוח – איסוף הנתונים והמיפוי בתהליכי התחדשות עירונית

מטרתו של מחקר זה היא, כאמור, לספק מבט אל אוכלוסיית הזקנים בתהליכי התחדשות עירונית ולבחון ולהציע דרכים יישומיות שיאפשרו לאוכלוסייה זו ליהנות מפירותיה של ההתחדשות העירונית ולמתן את ההשפעות השליליות שעלולות להיות כרוכות בו. מטרה זו מגלמת ביסודה את ההנחה כי לצד ההיבטים הפיזיים לתהליכי התחדשות עירונית ישנם גם היבטים חברתיים וקהילתיים. מכאן, כי לצד המטרות הפיזיות והכמותיות כגון שיפור הסביבה העירונית, הגדלת הציפוף ותוספת יחידות דיור, ההתחדשות העירונית כוללת גם מטרות חברתיות וקהילתיות, לרבות שיפור רווחתם של תושבי המתחם או הבניין המתחדש ומזעור הפגיעה בהם כתוצאה מהתהליך. הספרות בישראל מדגישה כי תהליכי התחדשות עירונית מתמקדים בעיקר בהיבטים הפיזיים והכלכליים של התוכניות²¹⁴ וכי קיימת חולשה מובנית של אוכלוסיית התושבים המקומיים²¹⁵, בעיקר אצל אוכלוסיות מוחלשות²¹⁶.

211 הקליניקה לתכנון, יזמות ומשפט בקהילה באוניברסיטת תל-אביב. תא/3980 "מתחם טוכלסקי-יפו ג'. נספח חברתי קהילתי מיום 4.5.2011.

212 במקום – מיפוי חברתי לקראת התחדשות עירונית, רח' צביה לובטקין 8-18, 22-28 נווה אליעזר, תל אביב, 2015.

213 גבעי, ורוזן, ג. (2016). עבודה קהילתית בתהליך התחדשות עירונית – מודל לקידום צדק בעיר? ירושלים: מחקרי פולסהיימר, האוניברסיטה העברית.

214 זילברדיק, י. (2015). "מעורבות תושבים בקידום התחדשות עירונית: סקירת מודלים נבחרים מהעולם". תל אביב: מרכז הגר לפיתוח וקידום מדיניות דיור חברתי.

215 המועצה הלאומית לכלכלה. (2015). הוועדה לקידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני. אוחר מתוך:

<http://www.pmo.gov.il/SiteCollectionDocuments/klkala/meshulav.pdf>

216 אדלר, דביר ואח'. (2016). נייר מדיניות: תכנית ליישום התחדשות עירונית יעילה והוגנת. תל אביב: מכון אלרוב לחקר הנדל"ן.

עמדנו לעיל על חשיבותם של נתונים ומידע כחלק בסיסי של התייחסות להיבטים חברתיים במסגרת הליך התכנון העירוני בכלל ושל תכנון התחדשות עירונית בפרט. לאחר מכן בחנו את המקום שניתן לנתונים ומידע אודות האוכלוסייה המתגוררת במתחמי התחדשות עירונית בהליכי הסטטוטוריים של תכנון והכרזת מתחמים. כמו כן, סקרנו מספר דוגמאות למיפוי שנערך מעבר למה שמחייב החוק – ברמה המוניציפלית וברמה הוולנטרית. על בסיס סקירה זו, נערוך ניתוח של המצב הקיים ונסה לבחון אילו נתונים רלוונטיים לתהליך ואילו נתונים זמינים ונגישים כיום.

1. הנתונים הנדרשים בהקשר לאוכלוסיית הזקנים

בניתוח דוגמאות המיפוי שנסקרו, כמו גם מהוראות המדריך להכנת נספח חברתי קהילתי²¹⁷, נראה שניתן לסווג את הנתונים שניתן לאסוף אודות אוכלוסיית המתחם לשני סוגים: האחד – נתונים סוציודמוגרפיים בעלי אופי כמותי-סטטיסטי (למשל גילאים וסוג חזקה על הדירה) והשני – נתונים בעלי אופי 'איכותני' (למשל עמדות, התנגדויות, חששות, הערכות לגבי השפעה וכו').

כמו כן, נראה שעל מנת לתת תוקף ופרספקטיבה לנתונים בעלי אופי 'איכותני' יש לבססם על נתונים סטטיסטיים. ניקח למשל ממצאי סקרים או ראיונות שנערכו בקרב זקנים במסגרתם הביעו התנגדות או חששות מהפרויקט או לחלופין התנגדות לעבור לדיור מוגן. עמדות אלו יקבלו משנה תוקף אם נוכל לדעת את כמות הזקנים במתחם ומהו שיעורם של הנסקרים מתוכם. בלעדי הנתונים הללו, תוצאות הראיונות עלולות להיראות תלושות או לכל הפחות בעלות עוצמה פחותה.

מבין המסמכים שנבחנו עמדנו על מספר נתונים סטטיסטיים בעלי רלוונטיות רבה בהקשר לתהליך ההתחדשות העירונית ולאוכלוסיית הזקנים. באופן בסיסי ביותר, מדובר בשיעור הזקנים במתחם ההתחדשות וחלוקה לתתי-קבוצות הזיקנה, וזאת לאור ההבחנה והמאפיינים הייחודיים של תתי-קבוצות אלו, אשר פעמים רבות מתחדדים בגילאי הזיקנה המופלגת (85 ומעלה)²¹⁸. דווקא נושא זה, של חלוקה לתתי-קבוצות בתוך אוכלוסיית הזקנים, כלל לא קיבל ביטוי במסגרת מסמכי המיפוי שנסקרו. נתונים רלוונטיים אפשריים נוספים הם של הרכב הבעלות של הזקנים (בעלות, שכירות, דיור ציבורי), שיעורי העוני והמצוקה בקרב הזקנים, שיעור הסובלים מירידה תפקודית הנובעת מנכות פיזית או האטה קוגניטיבית משמעותית וכמות הנזקקים לאפטרופוס.

בהקשר זה, חשוב להתייחס לכך כי בשל התמשכות האופיינית לתהליכי התחדשות עירונית, הרי שנתונים אלו דינמיים ועשויים להשתנות, אם בשל פטירות או מעברי דירה ואם בשל 'הפיכת' תושבים מסוימים לזקנים במהלך התהליך (כלומר הגעתם לגיל 65) או מעבר פנימי בין קבוצות הזיקנה.

2. קיומם וזמינותם של נתונים על אוכלוסיית הזקנים

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 מורכבת הן מהעדר זמינות (מערכות המידע הנגישות למתכנן או יזם לא תמיד כוללות מידע זה ומצריכות פנייה יזומה) והן מאי-התאמה בין הרמה בה מוצגים הנתונים לבין קנה המידה של המתחם או הבניין הספציפי העובר התחדשות. כך למשל חתך גילאי יכול להיות בקנה מידה עירוני, שכונתי או לפי אזור סטטיסטי, אך זה לא בהכרח יהיה חופף את המתחם או הבניין המיועדים להתחדשות²¹⁹. קנה המידה של הנתונים נאסף לרוב ברמה הלאומית או העירונית ולא ברזולוציות

217 רונן, ב. ואח' (2006). מדריך לשילוב נספח חברתי-קהילתי בתהליכי תכנון ובניה, עקרונות ודרכי פעולה. ירושלים: ציפורי.
218 ביאל, ש. ר. (2013). מגיל לגלות: הזיקנה המופלגת כהגירה מרצף שלבי חיים למצב חיים סופי. גרונטולוגיה וגריאטריה, 48-31.

219 אזור סטטיסטי (לפי אתר הלמ"ס): "יישובים עירוניים המונים למעלה מ-10,000 תושבים מחולקים לאזורים סטטיסטיים. האזורים הסטטיסטיים הם יחידות גאוגרפיות קטנות והומוגניות ככל האפשר, באמצעותן ניתן לשקף את המאפיינים הייחודיים של אזורים בתוך היישוב. אזור סטטיסטי המיועד למגורים מונה בדרך כלל בין 3,000 ל-5,000 נפשות."

המתאימות לפילוח ברמת המתחם או הבניין באופן שיתאים לשימוש בהתחדשות עירונית (למשל מידע לגבי מספר הזקנים וחלוקה לתת-קבוצה של זקנה)²²⁰. לרוב, גם גורם יזמי שיהיה מעוניין במידע סטטיסטי רלוונטי (למשל הנתונים שהזכרנו לעיל), יצטרך לפנות לשם כך באופן אקטיבי לרשות ויהיה למעשה תלוי ברצונה הטוב, משאביה ויכולתה לספק את אותו מידע.

בכל הנוגע לנתונים בעלי אופי 'איכותני' (עמדות, חששות, הערכות וכו') הרי שמטבע הדברים, איסופם מצריך ביצוע ראיונות אישיים או קבוצתיים, סקרים וכד'. לא ניתן להתעלם מהקושי הנובע מהיקף המשאבים הנחוצים לשם כך ובעיקר לצורך הערכה של הצדדים הרכים-איכותניים של איסוף הנתונים כגון רמת שביעות רצון מהסביבה העירונית, דירוגי איכות חיים וכו'²²¹.

מכאן, שיש לקחת בחשבון את העלות הכרוכה בביצוע פעולות מסוג זה על יזם או רשות, המבקשים (או נדרשים) לאסוף נתונים. עלות זו קיימת הן לגבי נתונים כמותיים (שאינם זמינים כאמור ברזולוציה המתאימה להתחדשות עירונית) והן איכותניים. העלות של איסוף הנתונים, כמו גם הזמן הכרוך בכך, מהווים נטל משמעותי, בהתחשב בסיכון הכלכלי והתארכות ההליכים המאפיינים ממילא את תהליכי ההתחדשות העירונית בישראל. ניתן לשער שחסמים אלו יכולים להסביר את המספר המועט יחסית של דוחות מיפוי או נספחים חברתיים-קהילתיים שנערכו בישראל בצורה וולונטרית.

3. איסוף נתונים ומיפוי – סיכום ניתוח המצב הקיים

בבואנו לנתח את המצב הקיים בדבר איסוף נתונים ומיפוי בתהליכי התחדשות עירונית התמקדנו באינדיקטורים הבאים: היקף המיפוי, האם מדובר בהליך מחייב, מי נושא בעלויות המיפוי, ומידת ההתייחסות לאוכלוסיית הזקנים במסגרת ההליך. הממצאים מוצגים בתרשים ב.1.

תרשים ב.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 לאסוף 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

220 צ'רצ'מן, א' וסילברמן, א' (2012). שיקולים חברתיים בתכנון מרחבי. חיפה: הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל.
 221 Colantonio, A., Dixon, T., Ganser, R., Carpenter, J., & Ngombe, A. (2009). Measuring Socially Sustainable Urban Regeneration in Europe. Oxford Institute for Sustainable Development (OISD) and European Investment Bank (EIB).

תמ"א 38: הליכי התחדשות במסגרת של תמ"א 38 אינם נכללים בטבלה בשל ההבחנה לפיה מדובר בהליך של רישוי בלבד ולא של תכנון. כאמור, בתמ"א 38 אין עיסוק בנתונים אודות האוכלוסייה המתגוררת בבניין המיועד לחיזוק לא במסגרת הוראות התכנית, לא בחקיקה המשלימה ולא בהליך הוצאת ההיתר. מטבע הדברים, בהעדר עיסוק בנתונים אודות האוכלוסייה, לא נמצאה גם התייחסות ספציפית לאוכלוסיית הזקנים.

מהממצאים הכלולים בתרשים ב.1. בולט בעיקר הפער בהיקף המיפוי, אשר נע למעשה בין שני קצוות – מהיעדר התייחסות לנתונים על האוכלוסייה מצד אחד (בהליכי תכנון, הכרזה וברמה המוניציפלית) לבין דו"חות מיפוי רחבי היקף ובעלי גיוון נתונים רב מן הצד השני (במסלול רשויות בירושלים וביזמות וולונטריות). בפער שבין שני קצוות מנוגדים אלו עשוי להימצא מנעד רחב של שיטות איסוף ומיפוי בהיקפים שונים.

4. עיקרי הממצאים ודגשים לשינוי:

מסקירת הספרות ומניתוח המצב הקיים עולים מספר ממצאים ודגשים, שיהוו בסיס להמלצות המצויות בחלק הבא:

1. נתונים ומידע אודות אוכלוסיית המתחם הם בעלי ערך לצורך איבחון והתמודדות עם היבטים חברתיים של התחדשות עירונית.
2. היקף המיפוי הנערך כיום מצוי בשני קצוות קיצוניים – היעדר מיפוי בהליך הסטטוטורי ובהליך ההכרזה ודוחות מיפוי נרחבים ומגוונים ברמה המוניציפלית והוולונטרית.
3. נתונים סטטיסטיים הם בסיסיים יותר ואיסופם קודם לאיסוף נתונים רכים'איכותניים'.
4. היעדר נגישות לנתונים סטטיסטיים ברזולוציה המתאימה מצריך השקעת משאבים רבים לצורך איסופם.
5. אוכלוסיית הזקנים היא בעלת מאפיינים וצרכים מובחנים בנוגע להתחדשות עירונית, תוך מתן דגש להבחנה ולחלוקה בין תתי הקבוצות של הזיקנה (בהתאם לאמור בחלק הראשון של עבודה זו).
6. בהעדר מנגנון מחייב, מספרם של דוחות איסוף נתונים ומיפוי אודות האוכלוסייה המקומית בתהליכי התחדשות עירונית – נמוך.
7. דוחות המיפוי הקיימים נערכים ללא סטנדרט אחיד ובהתאם לכך, גם ההתייחסות לאוכלוסיית הזקנים בהם נעשית בצורה לא אחידה.

המלצות

לצורך התמודדות עם הסוגיות שתוארו לעיל, מוצעים מספר שינויים אשר יסייעו בהטמעת נתונים אודות האוכלוסייה המתגוררת במיזמי התחדשות עירונית, כבר בשלבים ראשוניים של התהליך²²².

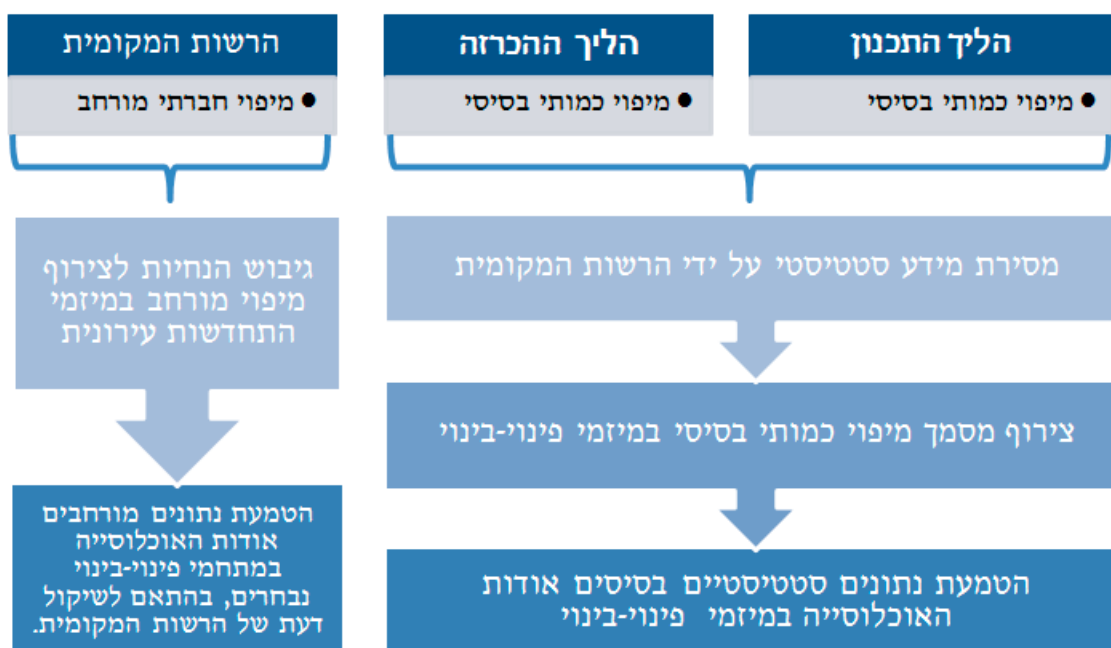
להלן עיקרי השינוי המוצע:

1. **מסירת מידע על ידי הרשות:** בידי הרשויות מידע סטטיסטי רב אודות האוכלוסייה המתגוררת במתחם מתוכנן (למשל שיעור הזקנים, דיירי הדיור הציבורי, שוכרי הדירות וכו'). מוצע לייצר נוהל שיחייב את הרשות המקומית (ואף גורמים נוספים כגון המוסד לביטוח לאומי, קופות החולים, חברות משכנות וכו'), לספק את המידע הקונקרטי הנחוץ ליצירת יפוי כמותי בסיסי בתוך תקופת זמן קצובה.

222 ראו לציון שניצני 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.

2. **מיפוי כמותי בסיסי:** יזם הפרויקט יספק היקף נתונים מצומצם ביותר – שיעור הזקנים וחלוקה לתתי-קבוצות הזיקנה. חובה זו תוטל במסגרת הליך התכנון או הליך ההכרזה, כפי שיורחב להלן.
3. **מיפוי חברתי מורחב במתחמים מסוימים:** בנוסף לחובת המיפוי הבסיסי, מוצע ליצור הנחיות שיסמיכו גורמים ברמה המוניציפלית לחייב (לפי שיקול דעתם) עריכת מיפוי מורחב במתחמים בהם היא סבורה שיש הצדקה או חשיבות מיוחדת לכך. מיפוי זה יכול לכלול נתונים סטטיסטיים רבים יותר וגם עמדות ותחושות כלפי תהליך ההתחדשות, התכנון וכד'.
4. **תמ"א 38 – מיפוי כמותי בסיסי:** במסגרת של תמ"א 38 מוצע לחייב את מגיש הבקשה, לערוך מיפוי כמותי 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 בבנין, בין היתר בהתאם להנחיות והתכניות המקצועיות עליהם נרחיב בהמלצות פרק 3 להלן.

תרשים ב.2: איסוף נתונים ומיפוי חברתי בהליכי פינוי-בינוי



להלן יוצג פירוט השינויים המוצעים בהרחבה:

1. מסירת מידע סטטיסטי על ידי הרשות:

אחד החסמים המשמעותיים בפני ביצוע מיפוי חברתי נוגע לעלויות הכרוכות בביצוע המיפוי. כיוון שנתונים בסיסיים אודות גילאי האוכלוסייה במתחם מסוים מצויים, בצורה זו או אחרת, בידי הרשות המקומית (ורשויות וגורמים נוספים כאמור), הרי שהנגשתו הספציפית על ידי הרשות כרוכה במאמץ ועלויות נמוכות באופן ניכר (כמו גם בתוצאות מדויקות יותר), מאשר במקרה בו יזם נאלץ לאסוף את המידע באמצעות סקרים וראיונות. הטלת חובת המיפוי על מגיש התכנית וחייב הרשות המקומית לספק את המידע המצומצם והקיים ממילא בתוך זמן קצוב תאפשר הטמעת נתונים בסיסיים רלוונטיים אודות תושבי המתחם בצורה היעילה ביותר ותוך חלוקת הנטל הכלכלי בין הגורמים הרלוונטיים.

לכן, מוצע ליצור נוהל שיחייב, לבקשת יזם, את הרשות המקומית לספק מידע סטטיסטי בהתאם לפרמטרים של המיפוי הבסיסי בתוך זמן קצוב וקצר יחסית. **לדוגמא, הנוהל יכול לקבוע כי בתוך 21 ימים ממועד בקשה בכתב מטעם גורם (יזם או מנהל פרויקט – בהתאם למסלול), תספק הרשות המקומית נתונים אודות מספר הזקנים במתחם תוך חלוקה לתתי-קבוצות הזיקנה, הכל בהתאם לטבלה המצורפת לנוהל תנאי סף.**

2. מיפוי כמותי בסיסי

מוצע לצרף מידע כמותי בסיסי שיהווה חלק ממסד הנתונים בכל תהליך התחדשות עירונית. המידע יצורף על ידי היזם ומסירת המידע על ידי הרשות, כאמור בסעיף 1 לעיל, נועד להקל על יזמים את מסירת המידע, תוך הפחתת העלויות הכרוכות בכך. תפקידו העיקרי של מידע זה הוא לסייע באבחון ראשוני של המתחם המיועד להתחדשות ובהתאמת ההתערבויות החברתיות הנדרשות (ככל שנדרשות). לצורך ההמחשה, אם במתחם יימצא שיעור של 5% זקנים, דרך ההתערבות ורמת המעורבות תהיה מטבע הדברים שונה מאשר במתחם בו יימצא שיעור של 25% זקנים.

בפרויקט פיננו-בינוי ישנם שני ערוצים עיקריים במסגרתם קיימת אפשרות עקרונית לצרף מסמך מיפוי כמותי בסיסי – הליך ההכרזה והליך התכנון. החלת חובת המיפוי יכולה להיעשות בכל אחד מהליכים אלו ולכן בחרנו להציג שתי חלופות לשינוי המוצע – בהליך התכנון ובהליך ההכרזה.

חלופה א' – הכללת מיפוי כמותי בסיסי כחלק מהליך התכנון:

הליך התכנון כולל כאמור נוהל ('נוהל תנאי סף') המסדיר את סוגי המסמכים הנדרשים לצורך קליטת התכנית ומאפשר הצגת המיפוי בפני מוסד התכנון הרלוונטי בשלבים ראשוניים של התהליך. כיוון שההליך והנוהל אינם מיו חדים לתכניות פיננו-בינוי בלבד, יש להחיל את החובה לצירוף מסמך המיפוי באופן מובחן לכל תכניות התחדשות עירונית.

לכן, מוצעים השינויים הבאים:

1. נוהל תנאי סף יעודכן כך שבמסגרת מסמכי תכנון נוספים בנספח 1, סעיף 1.3, תחת הכותרת 'תכנית פיננו ובינוי', תיוסף שורה שתדרוש 'צירוף של נספח מיפוי כמותי בסיסי של האוכלוסייה המתגוררת במתחם'²²³.

223 אוגדן הנחיות מינהל התכנון, תנאי סף להגשת תכנית בסמכות מחוזית ותכנית בסמכות מקומית, מס' 03/12, עודכן ב'17.8.14';

2. הכותרת 'תכנית פינוי-בינוי' תשונה ל-'מיזם התחדשות עירונית', כך שתתאים להגדרה החוקית החדשה והרחבה הכלולה בחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית²²⁴.

3. נוהל תנאי סף יעודכן כך שיכלול נספח של המיפוי הכמותי הבסיסי. דוגמא לנספח כזה יכול להיות בדמות הטבלה הבאה:

בבנין מס'..	בבנין מס'..	בבנין מס'..	בבנין מס'..	במתחם	
					מס' יח"ד במצב הקיים:
					מס' יח"ד בהן מתגורר אדם זקן (אחד לפחות)
					75-65
					85-75
					85+
					סה"כ

מחקר זה מתמקד באוכלוסיית הזקנים, אך הצורך במיפוי בסיסי מסוג זה קיים להערכתנו גם ביחס לקבוצות אוכלוסייה אחרות. להלן דוגמא לטבלה נוספת הנוגעת לאוכלוסיית השוכרים ודיירי הדוור הציבורי שלהערכתנו ראוי להוסיף יחד עם המידע הנאסף ביחס לאוכלוסיית הזקנים:

בבנין מס'..	בבנין מס'..	בבנין מס'..	בבנין מס'..	סה"כ במתחם	
					מס' יח"ד במצב הקיים:
					מס' יח"ד בהן מתגורר בעל הדירה
					מס' יח"ד דיור בהן מתגורר שוכר (מבעלים פרטיים)
					מס' יח"ד בהם מתגורר דייר דיור ציבורי

חלופה ב' – החלת חובת מיפוי כחלק מהליך ההכרזה על מתחם פינוי-בינוי:

הליך ההכרזה מיוחד לפרויקטים של פינוי-בינוי והוא מפוצל לשני מסלולים – במסלול רשויות ההכרזה נעשית בשלב מוקדם ביותר לפני כניסתו של יזם או הכנתה של תכנית ואילו במסלול המיסוי ישנה אפשרות לקבל החלטה מקדמית על מתחם בכפוף למספר תנאים הקבועים בדיון. השוני בין המסלולים, אשר מתבטא בין היתר בגורם המוביל את מהלך ההכרזה, ברגולציה ובהיקף הדרישות, מכתוב את הטלת חובת המיפוי הבסיסי באופן שונה עבור כל אחד מהמסלולים.

מסלול רשויות:

מוצע לעדכן את אוגדן פינוי-בינוי על ידי הוספת הנחייה למנהל הפרויקט או החברה המנהלת לבצע מיפוי בסיסי בהתאם לנתונים המוצעים לעיל.

מסלול מיסוי:

מוצע להוסיף לתקנה 2(א) (1) לתקנות מיסוי מקרקעין את הדרישה לצרף לבקשה להכרזה על מקרקעין כמתחם פינוי ובינוי – טבלת מיפוי בסיסי בהתאם לנתונים המוצעים לעיל²²⁵. באופן זה חובת המיפוי הבסיסי תתממש כבר בשלב של הכרזה מקדמית על מתחם במסלול זה.

224 סעיף 2 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע"ו-2016 מגדיר מיזם להתחדשות עירונית כ"בינוי במסגרת תכנית החיזוק (תמ"א 38), מיזם במתחם פינוי ובינוי, מיזם במתחם פינוי ובינוי במסלול מיסוי, מיזם בינוי-פינוי-בינוי או מיזם אחר שתאשר הממשלה לעניין זה".

225 תקנות מיסוי מקרקעין (שבת, מכירה ורכישה) (תנאים להמלצה על הכרזה על מתחם פינוי ובינוי במסלול מיסוי), תשס"ד-2004

3. מיפוי חברתי מורחב במתחמים מסוימים (לשיקול דעת הרשות)

כיום, דרישות למיפוי חברתי מורחב מצד רשויות מקומיות לא מעוגנות לרוב בחוק או בנהלים. אנו מציעים להסמיך רשויות מקומיות (בצורה ישירה או באמצעות המנהלות העירוניות) לדרוש עריכת מיפוי רחב יותר, שיערך בהתאם לשיקול דעתה ולקריטריונים שיקבעו מראש.

במסלול רשויות מוצע לעדכן את אוגדן פיננסי-בינוי כך שיכלול אפשרות מפורשת עבור הרשות המקומית, באמצעות מנהל הפרויקט או החברה המנהלת ויועצים חברתיים, לבצע מיפוי מורחב במתחמים בהם הרשות המקומית סבורה שהדבר נחוץ.

במסלול מיסוי, דרישה זו יכולה להגיע בנוסף לרשות המקומית גם מטעם מינהלת עירונית להתחדשות עירונית, שתפקידה לשמש כזרוע ביצועית של הרשות המקומית בקידום תהליכי התחדשות עירונית וב"הנגשה ותרגום מידע בתחום ההתחדשות העירונית בישוב, עבור תושבים, יזמים ובעלי מקצוע...²²⁶. בישובים בהם תוקם ותוסמך מינהלת עירונית, יש להסמיכה לדרוש מיזמים מיפוי מורחב במתחמים בהם הדבר נחוץ, על פי שיקול דעת המינהלת.

המיפוי המורחב נועד להציג מידע מפורט יותר מזה הנכלל במיפוי הבסיסי במקומות בהם תמצא הרשות כי הדבר נדרש. מיפוי כזה יכול לכלול נתונים סטטיסטיים נוספים על אלו שבמיפוי הבסיסי, כדוגמת טבלת מיפוי הנכללת בנהל הנחיות חברתיות ליזמים בעיריית ירושלים (מצ"ב כנספח 4 לעבודה זו). כמו כן, תוכל הרשות לדרוש מיפוי נרחב יותר כדוגמת מסמכי ה'מיפוי החברתי' שנסקרו לעיל ולכלול התייחסות גם לעמדות ותחושות כלפי ההתחדשות, התכנון וכד'.

מוצע לגבש מראש רשימת קריטריונים שינחו את שיקול הדעת של הרשות המקומית או המינהלת העירונית בבואם לדרוש מיפוי מורחב. בין שיקולים אלו ניתן לכלול – שיעור הזקנים במתחם, שיעור גבוה של אוכלוסייה נתמכת רווחה וכד'.

כאמור, הסמכות לחייב מיפוי מורחב במקרים מסוימים יכולה להינתן לרשות המקומית, כחלק מסמכויותיה במסלול הרשויות או למינהלות העירוניות כחלק מהסמכתן ומהגשמת מטרות הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית. מוצע שהעלויות לעריכת המיפוי המורחב יחולו על היזם, בדומה למסמכים אחרים שנלווים לתכנית להתחדשות עירונית.

4. תמ"א 38 – מיפוי כמותי בסיסי:

סוגיית איסוף הנתונים והמיפוי החברתי והכללתי בהליכי תכנון או הכרזה של התחדשות עירונית, רלוונטיים לפרויקטים של פיננסי-בינוי (על מסלוליו). פרויקטים לפי תמ"א 38 אינם מצריכים הליך תכנון או הכרזה אלא נערכים במסלול של רישוי בלבד, בו היזם נדרש להכין בקשה להיתר ולהגישה לרשות המקומית. לכן, ההמלצות האמורות לעיל אינן חלות. עם זאת, ניתן להניח שההשפעה של פרויקטים אלו על אוכלוסיית הזקנים משמעותית במידה דומה להשפעה של פרויקטים של פיננסי-בינוי. לכן, גם אם איסוף הנתונים לא יוכל להשפיע על התכנון, ניתן יהיה להסתייע בו למתן מענים לצרכים פרטניים יותר (ראה הרחבה בפרק השלישי לעבודה זו). כמו כן, קנה המידה הקטן יחסית של הפרויקטים (לרוב בניין אחד) והמגע ההכרחי בין היזם לבין תושבי הבניין, מצריך השקעת משאבים לא גבוהים באופן יחסי מצד היזם על מנת לאסוף נתונים בסיסיים אודות תושבי הבניין המיועד להתחדשות.

מוצע לכלול דרישה מיזמים, לבצע מיפוי בסיסי הכולל רשימה של תושבי הבניין המיועד לחיזוק לרבות גילאים, כחלק מהליך הרישוי של תמ"א 38. מוצע שצירוף המיפוי ייעשה כחלק מתנאים מוקדמים לקליטת היתר: תקנה 33 לתקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), התשע"ו-2016 מפרטת שורה של פרטים

226 משרד הבינוי והשיכון. קול קורא לרשויות מקומיות המבקשות להניע תהליכי התחדשות עירונית. אוקטובר 2016.

וצרופות שיש לצרף לבקשה להיתר בנייה. מוצע להוסיף לתקנה 33 האמורה סעיף המחייב צירוף של מסמך מיפוי כמותי בסיסי לבקשת היתר בנייה לפי תמ"א 38. מיפוי זה ילווה גם הוא בדיווח לרשויות הרלוונטיות, בהתאם לסעיף 5 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 תוצאות המיפוי. על בסיס ממצאי המיפוי ישקלו גורמים אלו את אופן וסוג ההתערבות במתחם או בבניין, בין היתר בהתאם להנחיות והתכניות המקצועיות עליהם נרחיב בפרק 3 להלן.

הדיווח יתבצע באופן מותאם לפי שלבי ההליך ומסלול ההתחדשות (פינוי-בינוי או תמ"א). בפינוי-בינוי מוצע שדיווח יתבצע הן בשלב הגשת התכנית והן בשלב הגשת בקשת היתר, זאת משום שצפויות לחלוף מספר שנים בין הגשת התכנית לבין הגשת בקשה להיתר בנייה. להלן נפרט את אופי הדיווח המוצע בכל מסלול:

פינוי ובינוי – דיווח בשלב בקשה להיתר הבנייה: מוצע להנחות את אגף או מחלקת הרישוי לדווח למינהלת העירונית ולאגף הרווחה ברשות המקומית בגין זקנים המתגוררים במתחם בו הוגשה בקשה להיתר בנייה במסגרת פרויקט פינוי-בינוי.

פינוי ובינוי – דיווח בשלב התכנון: מוצע להנחות את מוסד התכנון (ועדה מחוזית או ועדה מקומית עצמאית) לדווח לגבי זקנים שמתגוררים במתחם בו מתוכנן פרויקט פינוי-בינוי. ההבדל בין חובות הדיווח נוגע כאמור מציר הזמן של ההליך – בעוד החובה בשלב בקשת היתר הבנייה נעשית לאחר סיומו של ההליך התכנוני, הדיווח בשלב התכנון נעשה בשלבים מוקדם יותר²²⁷.

תמ"א 38 – דיווח בשלב בקשה להיתר בנייה: מוצע להנחות את אגף או מחלקת הרישוי העירוניים לדווח על התגוררותם של זקנים בבניין המיועד לחיזוק, עם הגשת בקשה להיתר בנייה. אגף או מחלקת הרישוי המקבל את הבקשה ידווח למינהלת העירונית ולאגף לשירות הרווחה ברשות המקומית.

סיכום פרק 2 – איסוף נתונים ומיפוי

פרק זה עסק במשמעות של איסוף נתונים סוציו-דמוגרפיים ומיפוי האוכלוסייה המתגוררת במתחמי התחדשות עירונית, ומדגיש את התרומה שיכולה להיות לכך עבור התהליך עצמו ולאוכלוסיות המושפעות ממנו, ובפרט אוכלוסיית הזקנים. הוצעו מספר שינויים, שעריכתם עשויה לסייע להטמעת נתונים כבר בראשיתו של מיזם התחדשות עירונית. מטרתם העיקרית של המיפוי והדיווח המוצעים, ומכאן גם חשיבותם, היא להיות כלי עזר בידי הרשויות לזיהוי מידת 'הרגישות' החברתית של המתחם (למשל – האם יש בו שיעור זקנים גבוה ובאילו גילאים) ובהתאם לכך לבצע התאמות חיוניות במיזם, ברמה התכנונית או התהליכית, ולספק מענים נחוצים לאוכלוסיית הזקנים המושפעים ממנו.

הנושאים אשר יידונו ביתר פרקי מחקר זה, כגון התכנון, התמורות המוצעות לבעלי דירות, תכניות התערבות מותאמות, הליכי שיתוף ציבור וכו', מיועדים להתבצע בפועל על סמך המידע שנאסף במיפוי ובאמצעות הדיווח. כך יתאפשר לעצב את מיזמי ההתחדשות העירונית לאוכלוסיית הזקנים המתגוררת בקרבם, באופן שיגביר את היתכנותם ויאפשר לאוכלוסייה זו ליהנות מפירות ההתחדשות ולמתן ולמתן את ההשפעות השליליות שעלולות להיות כרוכות בו.

227 יצוין שהצעה זו מבוססת על ההנחה שהמיפוי בפרק הקודם יכלול בהליך התכנון (במסגרת הגשת התכנית). במקרה שיוחלט שהמיפוי יכלול במסגרת הליכי ההכרזה, אז מטבע הדברים באותה מסגרת תוטל גם חובת הדיווח כחלק מהליך ההכרזה ולא מהליך התכנון.

פרק 3

הליכי שיתוף ציבור ומעורבות זקנים בהתחדשות עירונית

פרק זה עוסק במעורבות הציבור בתכנון בכלל ובהתחדשות עירונית בפרט, תוך התמקדות באוכלוסיית הזקנים. הדיון יתייחס להליכי 'שיתוף ציבור' כפי שמוכרים ומיושמים היום בישראל, ובנוסף יתייחס לדרכים שונות למעורבות תושבים שלא דווקא נכללות תחת כותרת זו. דיון מובחן יוקדש למאפיינים הייחודיים של אוכלוסיית הזקנים ולאיתגרים הניצבים בפני מעורבות של חלקים מאוכלוסייה זו בתהליכי תכנון של התחדשות עירונית. לבסוף, נערוך ניתוח של המצב הקיים בהקשרים אלו בישראל ועל בסיס ממצאינו, נעלה הצעות לשינויים אפשריים.

סקירה – שיתוף ציבור ומעורבות תושבים

שיתוף ציבור ומעורבות תושבים – רקע תיאורטי

שיתוף הציבור בתהליכים שיש להם השפעה על חייו, הוא מונח בעל הגדרות, מטרות ומאפיינים מגוונים אשר שורשיו נטועים במסורת הדמוקרטית. במובן הרחב ניתן להגדיר שיתוף ציבור כ"תהליך שבו אנשים שאינם נבחרים ציבור או פקידים לוקחים חלק בקבלת ההחלטות ביחס לנושאים הנוגעים לחייהם"²²⁸. שיתוף הציבור בתכנון הוא תהליך בו כל הצדדים המושפעים מהתכנון לוקחים חלק בקבלת ההחלטות הנוגעות למרחב בו הם חיים, באופן המושתת על עקרונות דמוקרטיים ומאפשר מענה לצרכי האוכלוסייה החיה במרחב המתוכנן²²⁹. 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 הרלבנטי²³⁰.

1. שיתוף, דמוקרטיה ותכנון

מבחינה נורמטיבית, שיתוף הציבור הוא אמצעי למימוש מהות הדמוקרטיה באמצעות הגברה של מעורבות אזרחים בתהליכי קבלת החלטות²³¹. ההשאה לכך נובעת ממודל הדמוקרטיה ההשתתפותית, הקורא להגביר את רמת המעורבות של האזרחים בחיים הפוליטיים והחברתיים ולאפשר השתתפות של אזרחים בקבלת החלטות בכל מישורי החיים²³². מודל רלוונטי נוסף הוא הדמוקרטיה הדיאלקטית (דיונית), לפיה השיתוף מיועד להיות מבוסס על ידע מעמיק שנרכש או מוקנה לאזרחים במסגרת השיח ומטרתו לבסס השתתפות איכותית יותר וקבלת החלטות מושכלת²³³. מודלים אלו מבקשים לאתגר את מודל הדמוקרטיה הייצוגית המקובל במרבית העולם המערבי, לרבות בישראל, במסגרתם מעורבות אזרחים בקבלת החלטות פחותה ועמדתם נשמעת בעיקר בזמן בחירות²³⁴.

228 צ'רצ'מן, א. וסדן, א. (2003). השתתפות – הדרך שלך להשפיע. תל-אביב: הקיבוץ המאוחד. עמ' 7.
229 במקום – מתכננים למען זכויות תכנון והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי. (2008). מעורבות הציבור בהליכי התכנון בישראל. אוחזר מתוך אתר האינטרנט של עמותת 'במקום': <http://bimkom.org/>
230 אשקול, ב. ואשקול, א. (2016). שיתוף ציבור בתכנון – הלכה למעשה? *תכנון* 13 (1), 133-153.
231 ישי, י. (2003). דמוקרטיה ייצוגית; דמוקרטיה משתתפת. בתוך: צ'רצ'מן, א. וסדן, א. (עורכות). *השתתפות – הדרך שלך להשפיע*. (עמ' 23-39). תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.
232 כרמון, ד. ואלתרמן, ר. (2011). *התשמע קולי? הזכות להתנגד בפני מוסדות התיכנון בחוק ובפועל*. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור.
233 וקסמן, א. ובלאנדר, ד. (2002). דגמים של שיתוף אזרחים. נייר עמדה מס' 26. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
234 כרמון, ד. ואלתרמן, ר. (2011). *התשמע קולי? הזכות להתנגד בפני מוסדות התיכנון בחוק ובפועל*. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור.

באופן דומה, גם תהליכי התכנון בישראל זוכים לעיתים לביקורת בשל רמת הדמוקרטיה הנמוכה שלהם, היעדר הייצוג המובנה של מגזרים שונים באוכלוסייה במסגרתם והיותם כלי יעיל ועוצמתי של שליטה²³⁵. בהקשר זה חשובה הבחנתו הקלאסית של דוידוף (1965) לפיה, תכנון עירוני שמבקש לעודד דמוקרטיזציה אמור לשאוף להכליל תושבים ולערב אותם בתהליך עצמו ולהימנע מהדרתם²³⁶. ואכן, מטרת ההשתתפות הציבורית הן איזון ביחסי הכוח, מניעת מצב בו נוצרת הטיה לטובת קבוצת אינטרס או כוח, ומתן הזדמנות שווה להשפעה עבור כל קבוצות האוכלוסייה, ובייחוד לאוכלוסיות מוחלשות²³⁷.

2. עוצמת השיתוף

סיווג ואפיון של תהליכי שיתוף ציבור נעשים לרוב על ידי בחינה של 'עוצמת השיתוף' – כלומר המידה בה הציבור מעורב ומשפיע על קבלת ההחלטות, זאת תוך שימוש ברצף הנע בין העדר כוח מוחלט לבין שליטה כוללת (ואוטופית) של האזרחים בתהליך קבלת ההחלטות²³⁸. אחד הכלים הקלאסיים לבחינת מדרג השיתוף הוא 'סולם השיתוף' שהוצע על ידי Arnstein (1969) ומגדיר רצף של תהליכי שיתוף לפי רמות העוצמה שלהם וקטלוגן לשלוש קטגוריות – אי השתתפות, שיתוף סמלי ו'כוח אזרחי'²³⁹.

סדן וצ'רצ'מן (2003) פיתחו מודל מותאם ומורכב יותר הבוחן את 'מימדי השיתוף' השונים, כאשר כל מימד מקיים רצף המתאר את מידת המעורבות המתאפשרת למשתתפים. מימדי השיתוף הם – מטרת, רמת המיסוד, עוצמה בנקודת המוצא, משאבים, יוזמה, שיטת הפעילות, רציפות הפעילות, מנהיגות, סגנון מנהיגות ומידת המאמץ המושקע²⁴⁰.

3. עיתוי השיתוף

נושא משמעותי שעולה מהספרות בנושא שיתוף ציבור בתכנון הוא העיתוי בו מתבצע (או לפחות מתחיל) התהליך. שיתוף הציבור בשלבים מאוחרים מקשה על עריכת שינויים בתכנית מגובשת, על כן חיוני להקדים את תהליך שיתוף הציבור לשלב תהליכי קבלת החלטות בתכנית, שכן כך מתאפשר ביטוי רב יותר להעדפות הציבור²⁴¹. היעדר מעורבות של הציבור בשלבים מוקדמים של איסוף המידע, קביעת הנושאים או הדגשים לדיון וזיהוי והגדרת הבעיות, עלול להגביל את מידת ההשפעה והתרומה שמתאפשרת לציבור על הליך התכנון²⁴². הליך שיתוף שמתבצע כבר בשלבי התכנון המוקדמים ולא בשלבי אישור או ביצוע, מאפשר עוצמה גבוהה יותר של שיתוף ופוטנציאל השפעה רב יותר לציבור²⁴³.

Alfasi, N. (2003). Is public participation making urban planning more democratic? The Israeli experience. 235 *Planning Theory & Practice*, 4(2), 185-202.

Davidoff, P. (1965). Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of planners*, 31(4), 236 331-338.

237 בבנישתי, א. ושגיא, ג. (2005). שיתוף הציבור בהליך המינהלי. בתוך: דותן, י. ובנדור, א. (עורכים). **ספר יצחק זמיר: על משפט, ממשל וחברה**. (עמ' 119-160). ירושלים: המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל סאקר 238 הר לב, א. וחושן, מ. (2005). שיתוף הציבור בתכנון מדיניות סביבתית ובעיצובה בהקשר של איכות סביבה עירונית. בתוך: קמחי, י. (עורך). **איכות הסביבה העירונית**. (עמ' 217-256). ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, המרכז למדיניות סביבתית.

Arnstein, S. R. (1969), A Ladder of Citizen Participation. *AIP Journal* 239

240 צ'רצ'מן, א. וסדן, א. (עורכות). 2003. השתתפות – הדרך שלך להשפיע. תל-אביב יפו: הוצאת הקיבוץ המאוחד.

241 כרמון, ד. ואלתרמן, ר. (2011). **התשמע קולי? הזכות להתנגד בפני מוסדות התיכנון בחוק ובפועל**. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור.

Plein, L. C., Green, K. E., & Williams, D. G. (1998). Organic planning: A new approach to public participation 242 in local governance. *The Social Science Journal*, 35(4), 509-523..

243 וקסמן, א. ובלאנדר, ד. (2002). דגמים של שיתוף אזרחים. נייר עמדה מס' 26. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

4. ידע מקומי מול ידע מקצועי

מעבר לייחוס חשיבות דמוקרטית לשיתוף הציבור, ניתן להניח שהמוטיבציה לקיום תהליכי שיתוף אלו נובעת בין היתר גם ממטרות תועלתניות ומשאפה לחיזוק הלגיטימציה הציבורית למערכת ולמקבלי החלטות²⁴⁴. דיאלוג בין מוסדות התכנון לתושבים מספק לשלטון הזדמנות להתוודע לצרכים ולהעדפות של הציבור וכן לבחון את התאמת התכנון לצרכים אלו²⁴⁵. עם זאת, הצורך בהיכרות והבנת האוכלוסייה המתגוררת באזור המתוכנן איננה בהכרח אינסטרומנטלית, אלא עשויה לנבוע גם מגישה המכבדת ושואפת להדגיש את המקום של ידע מקומי. ידע מקומי הוא מידע ותובנות של קהילה השוכנת באזור בו עתיד להיות מיושם פרויקט, כלפי המרחב הפיזי והסביבה החברתית שלה²⁴⁶. התעלמות מידע מקומי – של האוכלוסייה כולה או של קבוצות מסוימות בתוכה – מותירה את המתכנן עם הידע האישי והמקצועי שבידו, שנתפס לעיתים כנייטרלי, כלומר ככזה שבאפשרותו להבין ולאזן באופן הולם בין הצרכים והאינטרסים השונים של האוכלוסייה המקומית. בהעדר גיוון וביקורתיות ביחס לידע המקצועי, קיימת סכנה כי התכנון יהפוך מכילי מיטיב לכלי של שליטה והכוונה חברתיים, כלכליים ותרבותיים כלפי האוכלוסייה 'המתוכננת'²⁴⁷.

5. ייצוג הציבור בהליך

סוגיה נוספת המוזכרת תדיר בספרות הנוגעת לשיתוף ציבור, קשורה למידת הייצוג של הציבור על מגוון האינטרסים, הצרכים והדעות שלו. הדגש הוא על מצב בו, במסגרת תהליך שיתוף, ישנו ייצוג לא מאוזן או מצומצם של בעלי אינטרס או עמדה מסוימים, באופן שעלול לייצר תמונת מצב ומסקנות מעוותות ולא מייצגות²⁴⁸. הטייה לטובת קבוצות בעלות עניין, כח או משאבים, בעוד קבוצות חלשות יותר לא מעורבות, מכונה גם 'בעיית הייצוג'. סוגיה זו נוגעת לחשש שבמסגרת תהליך השיתוף עצמו עלול להיות ייצוג יתר לקבוצות אוכלוסייה מסוימות, תוך התעלמות או הדחקה של קולות מצד קבוצות לא מעורבות. מחקרים בנושא הדגישו כי בהעדר ייצוג הולם ומקיף ורמת השתתפות גבוהה של הציבור, עלולים תהליכי שיתוף ציבור להפוך עד מהרה להליכים בהם מתקיימת מראית עין בלבד של שיתוף, אך בפועל להיות ברמת דמוקרטיה נמוכה²⁴⁹. מטבע הדברים, ייצוג מלא (קרי – השתתפות כוללת) ושיווני לחלוטין הוא במידה רבה לא ישים, אולם ישנה חשיבות להכרה שהציבור מגוון ובעל עמדות ואינטרסים שונים²⁵⁰. **הסכנה שמציבה בעיית הייצוג היא שדווקא השיתוף עצמו יגביר את אי-השיוויון והאפליה של הקבוצות הלא מעורבות ומכאן גם יביא להרחבת הפערים**²⁵¹. בעיית הייצוג היא אכן אחד מהקשיים הנפוצים בהקשר של תהליכי שיתוף ציבור, והספרות בנושא מצביעה ומדגישה את ייצוג החסר של קבוצות מוחלשות ופגיעות בתהליכים אלו, ובין היתר של זקנים²⁵².

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

245 יעקובי, ח. ורוקם, י. (2013). המתוכננים. מתוך: חתוקה, ט. ופנסטר, ט. **המתכננים: השיח התכנוני בישראל לאן?** (עמ' 151-158). תל-אביב: רסלינג.

246 Becker, H.A.; Vanclay, F. (eds). (2003). *The International Handbook of Social Impact Assessment*. Cheltenham, Colchester, United Kingdom: Edward Elgar Publishing.

247 Fenster, T. (2009). Cognitive temporal mapping: the three steps method in urban planning. *Planning Theory & Practice*, 10(4), 479-498.

248 הר לב, א. וחושן, מ. (2005). שיתוף הציבור בתכנון מדיניות סביבתית ובעיצובה בהקשר של איכות סביבה עירונית. בתוך: קמחי, י. (עורך). **איכות הסביבה העירונית**. (עמ' 217-256). ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, המרכז למדיניות סביבתית.

249 Alfasi, N. (2003). Is public participation making urban planning more democratic? The Israeli experience. *Planning Theory & Practice*, 4(2), 185-202.

250 צ'רצ'מן, א. וסדן, א. (עורכות). 2003. השתתפות. הדרך שלך להשפיע. תל-אביב יפו: הוצאת הקיבוץ המאוחד.

251 וקסמן, א. ובלאנדר, ד. (2002). דגמים של שיתוף אזרחים. נייר עמדה מס' 26. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

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

6. התמודדות עם קשיים ויצירת שיתוף ציבור אפקטיבי

קשיים אלו של היעדר ידע מקומי וייצוג חסר ולא שיויוני הובילו להכרה בחשיבות של פיתוח ויישום שיטות שיתוף משתנות המותאמות לקבוצות אוכלוסייה שונות²⁵³. בהתאם לכך, גורם שלטוני שמבקש להתמודד עם סוגיות אלו יכול למשל לוודא שאין חסמים להשתתפות על ידי מגוון רחב ככל הניתן של תושבים, בין היתר תוך התאמה והגמשה של זמני ומיקום המפגשים וסיוע למתקשים בקריאה או בהבנה²⁵⁴. בהקשר זה, ראוי לציין עקרונות לשיתוף ציבור שנכללו במסגרת 'מדריך להכנת נספח חברתי-קהילתי בתהליכי תכנון ובנייה'. עקרון אחד הוא של 'שיתוף פעיל' שכולל בין היתר – מסירת מידע, זיהוי צרכים ואינטרסים של הגורמים השונים במתחם, יצירת תנאי למימוש השפעת הציבור על התכנית, התדיינות בין בעלי אינטרסים מנוגדים ותיעוד התהליך עבור אלו שלא נכחו בו. עקרון שני שנזכר במדריך האמור הוא 'שיתוף הוגן ושיויוני', קרי כזה שנעשה תוך מתן תשומת לב מיוחדת לאוכלוסיות מוחלשות אשר קולן לא יישמע ללא שיתוף אפקטיבי. עקרונות נוספים הם של שיתוף לכל אורך התהליך, שיתוף הוגן ושיויוני, התאמת סגנון השיח וקיומו של שיח פתוח²⁵⁵.

מעורבות ציבור בתכנון ואוכלוסיית הזקנים

מעורבות של ציבור הזקנים בתכנון אינו נושא שנדון בהרחבה בספרות, ודאי לא בהקשר של התחדשות עירונית. עם זאת ניתן לשער כי מספר מאפיינים של אוכלוסיית הזקנים עשויים להשפיע על אופן ומידת מעורבותם בתהליכים אלו.

זקנים כקבוצה בעלת אינטרסים וצרכים מובחנים בהתחדשות עירונית: באופן בסיסי, ההתחדשות העירונית המיושמת בישראל מציעה לתושבים המקומיים תמורה הנוגעת למאפיינים הפיזיים והכלכליים של דירתם. חלק מהיתרונות שמציעה 'עסקה' של התחדשות עירונית עשויים בהחלט לתרום לשיפור איכות חייו של האדם הזקן ולאפשרות שלו להמשיך להתגורר בביתו. היתרון הבולט ביותר הוא כמובן הוספת מעלית לבניין ישן, דבר שמגביר באופן משמעותי את הנגישות. בד בבד ניתן למנות גם את שיפור הסביבה הפיזית ברמת הבניין או השכונה, תוספת מוסדות ציבור ושירותים ציבוריים (בפניו-בניו) וכמובן מיגון הבניין מפני רעידות אדמה וטילים. יחד עם זאת, מאפיינים מסוימים באותה 'עסקה' עשויים שלא להתאים לאינטרסים ולצרכים מובחנים של זקנים בהקשר זה. צרכים מובחנים אלו נוגעים בין היתר לצורך פחות בהגדלת הדירה, לחשיבות הרבה שהם מייחסים לאיכות החיים בטווח הקצר באופן שעשוי להתנגש עם התמשכות הליכי התחדשות עירונית וכן לתקופת הבנייה ממושכת או מעברי דירות מרובים.

מאפיינים פיזיים של אוכלוסיית הזקנים: כפי שסקרנו בפרק המבוא, תופעת הזקנה מלווה בשיוניים שונים המתחוללים בחייו של האדם ועשויים להשפיע על רמת מעורבותו בתהליכים המתרחשים בסביבתו, והדבר יפה גם למעורבות בתהליכי שיתוף ציבור בתכנון. בין שיוניים אלו ניתן למנות הידרדרות גופנית, קושי בניידות ובעצמאות, קושי כלכלי ותחושות של ניכור ושוליות²⁵⁶. כל אלו עשויים לפגוע בנגישות של הזקן לתהליכי השיתוף עצמם או לביטוי אפקטיבי שלו במסגרתם.

כמענה למגבלה זו, יש מגוון פעולות שעשויות להגביר השתתפות של זקנים בשיתוף ציבור. אחד מהגורמים המשמעותיים ביותר להגברת השתתפותם ומעורבותם של זקנים בחיים החברתיים בכלל היא נגישות טובה הן

Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2001). Trends in public participation: part 2 – citizens' perspectives. 253 *Public administration*, 79(2), 445-455.

Churchman, A., & Sadan, E. (2004). Public participation in environmental design and planning. *Encyclopedia of applied psychology*, 793-800. 254

255 רונן, ב. ואח' (2006). מדריך לשילוב נספח חברתי-קהילתי בתהליכי תכנון ובניה, עקרונות ודרכי פעולה. ירושלים: ציפורי.
256 סדן, א. (2002). העצמה, זיקנה ואנשים זקנים. בתוך: בריק, י. (עורך). **הפוליטיקה של הזיקנה**. (עמ' 51-76). תל אביב: הקיבוץ המאוחד.

מבחינה פיזית (תחבורה, נגישות של בניין), והן למידע על פעילויות²⁵⁷. נראה שהבנה זו נכונה באופן ספציפי בכל הקשור לשיתוף זקנים בהליך התכנון ולשאלה האם קביעת המיקום והמועדים של מפגשי השיתוף נעשים תוך התחשבות בצרכי נגישות של זקנים ובאופן שיאפשר להם להשתתף, וכן אם יידוע על האירועים נעשה בצורה שמגיעה לכלל האוכלוסייה.

מאפיינים חברתיים של אוכלוסיית הזקנים: היבט נוסף שעשוי להשפיע על זקנים בהליכי שיתוף ציבור נוגע להיותם קבוצה המצויה בסיכון להדרה חברתית וגילנות. נמצא כי לגילנות יש ביטוי בחברה שלנו בין היתר במישור האישי – הכולל עמדות שליליות והימנעות מקשר עם זקנים, במישור הממסדי – הכולל אפלייה לרעה במסגרת של מדיניות ציבורית ובמישור החברתי – הכולל גישה פטרונית, נורמות גילניות והפרדה גילאית²⁵⁸. ניתן לשער כי לתופעת הגילנות עשויה להיות השפעה גם על תהליכי שיתוף, המקום שניתן בו לאוכלוסיית הזקנים ומידת ההתאמות הנעשות לצרכיה.

מתחים משפחתיים הנוגעים להתחדשות עירונית: מתחים וקונפליקטים בינדוריים נסובים סביב סוגיות רבות ומגוונות שהן חלק בלתי נפרד (ברמה זו או אחרת) מהמערכת המשפחתית גם בשלבי הזיקנה של ההורים²⁵⁹. מתחים וקשיים אלו עלולים להתעורר סביב תהליך ההתחדשות העירונית והשינויים הכרוכים בו, ובין היתר בסוגיות של מידת מעורבות הילדים בנושא, ירושה, מעבר לדיור מוגן וכו'.

זקנים כ-'משאב': בד בבד עם האינטרסים המובחנים והקשיים של אוכלוסיית הזקנים, חשוב לזכור כי מדובר באוכלוסייה הטרוגנית. יהיה זה סביר להניח כי ישנו פלח משמעותי ביותר של מי שמוגדרים כזקנים, אשר להם משאבי זמן וניסיון ולפיכך יכולים לקחת חלק פעיל ואפקטיבי בתהליכי השיתוף ולהוות תרומה לקידומם של מיזמי התחדשות עירונית. הסתכלות זו תואמת את 'גישת הכוחות', לפיה יש לבחון פרטים, קבוצות וקהילות לא בהכרח לפי חולשות ופיתולוגיות אלא תוך התמקדות במשאבים ובכישורים העומדים לרשותם ובמטרה לאתר גורמים והזדמנויות שיסייעו בחיזוקה והעצמתה של הקהילה²⁶⁰.

מפרספקטיבה זו ניתן לומר כי חלק משמעותי מאלו המוגדרים כזקנים, הם בעלי כוחות ומשאבים רבים וביניהם – ניסיון וכישורים מקצועיים, קשרים מקצועיים וחברתיים, פנאי עקב פרישה מעבודה וכו'. אינדיקציה לכך ניתן למצוא למשל במעורבות מוגברת בפעילות התנדבותית בקרב אוכלוסיית הזקנים, בעיקר בקרב הזיקנה הצעירה ובעלי השכלה והכנסה גבוהה²⁶¹. בהקשר זה, סטילס (2015) מדגישה בין היתר את התועלת הפוטנציאלית של מעורבות זקנים בתהליכי תכנון וקבלת החלטות בנושאים של יצירת סביבה מותאמת לזקנים, תוך אזכור דוגמאות חיוביות מניו יורק ומנצ'סטר²⁶².

מעורבות ציבור בתכנון בישראל

התחדשות עירונית בישראל מושפעת מזירות שונות – ראשית מהליכי התכנון בישראל שהתחדשות העירונית חוסה בצילם, שנית מהזירה המוניציפלית בה התחדשות מיועדת להתרחש ושלישית מהליכי ההכרזה הייעודיים הנחוצים לצורך מימושה. מטבע הדברים, זירות אלו יהיו רלוונטיות בבחינתנו את נושא מעורבות תושבים ושיתוף ציבור בהתחדשות עירונית. לפיכך, על רקע המבוא התיאורטי שלעיל, נסקור כעת את מעורבות הציבור והליכי שיתוף כפי שהם מגולמים בזירות השונות הנוגעות להתחדשות עירונית.

World Health Organization. (2007). *Global age-friendly cities: A guide*. World Health Organization. 257
258 בודנר, א. (2011). מקורות הגילנות בקרב זקנים וצעירים. *גרונטולוגיה*, 19-40.
259 הנטמן, ש. (2015). עבודה סוציאלית עם זקנים: סוגיות מרכזיות וקווים מנחים להתערבות סוציאלית עם זקנים. בתוך: פרילוצקי, ד. וכהן, מ. (עורכות). *גרונטולוגיה מעשית*, כרך א' (עמ' 93-120). ירושלים: ג'וינט ישראל – אשל.
260 כהן, ב. (2012). גישת הכוחות בעבודה סוציאלית. בתוך: חובב, מ., לונטל, א. וקטן, י. (עורכים). *עבודה סוציאלית בישראל*. (עמ' 291 - 302). תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
261 דהן, ד. ונמרוד, ג. (2014). דפוסי פנאי בקרב אזרחים וותיקים בישראל. ירושלים: מרכז הידע לחקר ההזדקנות האוכלוסייה בישראל.
262 Steels, S. (2015). Key characteristics of age-friendly cities and communities: A review. *Cities*, 47, 45-52.

הליכי שיתוף סטטוטוריים בתכנון:

דיני התכנון והבנייה בישראל מעניקים לציבור זכות להיות מעורב בתהליכי תכנון בארבע קטגוריות עיקריות – פרסום ועיון במידע תכנוני, הבעת עמדה ונקיטת הליכים (התנגדות, ערר, עתירה), ייזום תכניות וחברות במוסדות תכנון (באמצעות נציגים)²⁶³. החשיבות של מעורבות הציבור בתכנון וקשירתו לעקרונות דמוקרטיים אף הוכרה בפסיקת בג"ץ²⁶⁴:

"דין התכנון והבנייה בונה עצמו (בין השאר) על שני עקרונות תשתיתיים: האחד – זכויות האזרחים וקשורים זהבזה לבלי הפרד: עקרון השקיפות ועקרון שיתופו של הציבור בהליכי אישורן של תכניות... נוסף עוד זאת, כי שיתוף הציבור בקבלתן של החלטות מהווה שלוחה לעיקרון הדמוקרטי המקובל, בייחוד כך בנושאי תכנון, בנייה ואיכות הסביבה המשפיעים במישרין על היחיד ועל הכלל."

דברים אלו מתייחסים להתגלמות הסטטוטוריות של שיתוף הציבור בתכנון בישראל, קרי לזכות הטיעון והעמידה ובעיקר לנקיטת הליך של הגשת התנגדות. זהו למעשה ההליך העיקרי והמרכזי לפי דיני התכנון הישראליים בהם יכול תושב להשפיע ולנסות לשנות תכנית מסוימת החלה באזור בו הוא חי, בכפוף לסד הזמנים הקבוע בחוק.

נראה שהדין בישראל ממוקד בשיטות מסורתיות יותר של שיתוף ציבור, קרי כאלו העוסקות בהליך תקין או בתפיסת האזרח כצרכן, וטרם הוטמעו בו שיטות שיתוף 'חדשות' הכוללות תהליכי שיתוף דינמיים הנעשים בשלב מוקדם יותר, באופן רצוף ותוך שילוב בתהליכי קבלת החלטות²⁶⁵. אחד הקשיים המשמעותיים בהליך הסטטוטורי כיום, נובע מכך שהוא מאפשר מעורבות רק בשלב מתקדם מאד של הכנת התכנית, ובכך מונע למעשה אפשרות להשפיע על עקרונות התכנון שנקבעו בראשית הדרך²⁶⁶. חוקרים מסוימים אף גורסים כי ההסדרים הסטטוטוריים האמורים אינם מאפשרים השתתפות ראויה של תושבים בהליך התכנון, ובייחוד תושבים מאוכלוסיות מוחלשות²⁶⁷. בהקשר זה ראוי לציין כי במחקר שנערך על ידי באוניברסיטת תל אביב נמצא כי רק 5% בלבד מההתנגדויות שהוגשו על ידי תושבים למוסדות תכנון – התקבלו²⁶⁸. אלתרמן וכרמון (2011) אף מצאו, כי הצורך בהיעזרות בעורך דין (בשל החובה להגיש תצהיר) עלול לשמש כחסם רגרסיבי המרתיע מפני הגשת התנגדויות, בעיקר בקרב בעלי הכנסות נמוכות²⁶⁹.

מעורבות ציבור והליכי שיתוף סטטוטוריים בהתחדשות עירונית:

מסלול רשויות: כאמור, אחד מהמסלולים לקידום התחדשות עירונית בדרך של פינוי בינוי הוא מסלול הרשויות, במסגרתו הרשות המקומית לוקחת חלק מרכזי בהנעת התהליך מראשיתו, במימון של משרד הבינוי והשיכון. הפעלת המסלול ומימונו נעשית בהתאם לכללים ועקרונות הקבועים ב'אוגדן פינוי-בינוי', כמו גם דרכי הביצוע

263 לסקירה מקיפה אודות שיתוף הציבור בחוק התכנון והבניה ראה: נמדר, א. וקרנר, ע. (2015). עקרון שיתוף הציבור בהליכי התכנון וזכות הטיעון. *מקרקעין* יד(3), 3-24. **וגם:** הימן, ב. שיתוף הציבור בתכנון: היבטים משפטיים. בתוך: צ'רצ'מן, א. וסדן, א. (עורכות). **השתתפות – הדרך שלך להשפיע**. (עמ' 56-82) תל-אביב: הקיבוץ המאוחד; **וגם:** במקום – מתכננים למען זכויות תכנון והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי. (2008). מעורבות הציבור בהליכי התכנון בישראל. מתוך אתר האינטרנט של עמותת 'במקום': <http://bimkom.org/>.

264 בג"ץ 288/00, **אדם טבע ודין נ' שר הפנים**, פ"ד נה(5), 673, 691.

265 הר לב, א. וחושן, מ. (2005). שיתוף הציבור בתכנון מדיניות סביבתית ובעיצובה בהקשר של איכות סביבה עירונית. בתוך: קמחי, י. (עורך). **איכות הסביבה העירונית**. (עמ' 217-256). ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, המרכז למדיניות סביבתית.

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

267 תותריג'ז'בראן, מ. (2006). **שיתוף הציבור בחוק התכנון והבנייה: המצוי והרצוי – ואדי ניסנאס כמקרה-בוחן**. משפט וממשל י', עמ' 701-734.

268 ריבה, נ. מתנגדים ללא תועלת: ועדות התכנון מקבלות רק 5% מההתנגדויות השכנים. אתר The Marker, 19.2.2016.

269 כרמון, ד. ואלתרמן, ר. (2011). התשמע קולי? הזכות להתנגד בפני מוסדות התיכנון בחוק ובפועל. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור.

של המסלול במתחמים שמוכרזים מכוחו²⁷⁰. אחד מתפקידיה של הרשות המקומית הוא לבצע 'פעולות ארגון וסיוע לתושבי המתחם', אשר מתקיימות בפועל על ידי חברה מנהלת, שאותה ממנה ומסמיכה הרשות המקומית. פעולות הסברה אלו כוללות בין היתר עריכה של שלושה כנסים לתושבי המתחם המיועד להתחדשות, כאשר המשך מימון הפעילות על ידי משרד הבינוי והשיכון מותנה בקיומם של הכנסים. לפי האוגדן, כנס ראשון יתקיים בתוך חודשיים מהכרזת המתחם במסגרת המסלול ובו יתבקשו התושבים לבחור נציגות שתלווה את תהליך התכנון, כנס שני יערך לפני דיון בועדה המקומית, ובו תוצג התכנית, וכנס שלישי יערך אחרי דיון להפקדה בוועדה המחוזית ובו יוצגו השינויים שהוכנסו בתכנית במסגרת דיוני הוועדות²⁷¹.

לאחרונה פרסם משרד הבינוי והשיכון הנחיות חדשות ומעודכנות למנהלי פרויקטים במסלול רשויות²⁷², הכולל נספח עם הנחיות לביצוע 'תהליכים חברתיים' במתחמים המוכרזים. על פי ההנחיות על מנהל הפרויקט (השם המעודכן של החברה המנהלת) לקיים אסיפת היכרות עם תושבי המתחם בתוך חודשיים ממועד ההכרזה. כמו כן, על מנהל הפרויקט לפעול להקמת נציגות של בעלי דירות, תוך דגש על חשיבות השמעת מירב הדעות ומתן ביטוי למירב השיקולים שיש לשקול במהלך קידום הפרויקט. מבחינת הליכי שיתוף הציבור, מחדד הנספח את תפקיד מנהל הפרויקט לכנס אסיפות, להזמין וליידע את התושבים, לתרגם ולהנגיש תכנים ולתעד את קיומן. כמו כן, מרחיב הנספח את הליך השיתוף הציבורי על ידי קיומו של "שיח בקבוצות דיון קטנות" שיערכו תחת הנחייה מקצועית ובהשתתפות גורם מטעם הרשות הבקיא בפרטי הפרויקט. בנוסף, הנספח מחייב את מנהל הפרויקט לקיים אסיפות לפני החלטות משמעותיות המשפיעות באופן ישיר על תוצרי התכנון. החלטות שכאלו יצריכו נוכחות של לפחות 40% מבעלי הנכסים במתחם, תוך הדגשה של צורך בהשגת הסכמה רחבה ככל שניתן. יודגש כי הנחיות אלו חלות על מתחמים שהוכרזו החל מ-2016 ואילך.

מסלול מיסוי: במסגרת מסלול זה אין חובה לקיים הליכי שיתוף ציבור, אולם בפועל מעורבות הציבור בתהליך נעשית על ידי יזמים שונים שנוהגים לערוך כנסים ומפגשים עם תושבים במטרה לשווק את הפרויקט לתושבים. חוק התחדשות עירונית (הסכמים לארגון עסקאות), תשע"ד-2017 מטיל חובה לקיום אסיפת תושבים טרם חתימה על הסכם ארגון. מטרתה של אסיפה זו איננו בפן התכנוני אלא החוזי והקנייני, והיא נועדה לשפר את הידע של תושבי המתחם באשר להסכם עליו הם מתבקשים לחתום עם מארגנים או יזמים הפועלים בעיקר במסגרת מסלול מיסוי.

תכניות מתאר של התחדשות עירונית: מסלול נוסף שמופעל על ידי משרד הבינוי והשיכון עוסק בהכנת תוכניות מתאר ליישוב או אזור בנושא התחדשות עירונית. להבדיל מתכניות פינוי-בינוי בו שיתוף של הציבור נוגע למתחם מסוים, במסלול זה מעורבות הציבור היא ביחס להיבט רחב יותר בהיקפו שנוגע לעתידן של שכונות של היישוב כולו. בדומה למסלול הרשויות, אחת ההתייבויות הנדרשות מרשות מקומית שמקבלת מימון להכנת תכנית מתאר כזו, היא ביצוע הליך שיתוף ציבור שיכלול לפחות שלושה כנסים ובכפוף להנחיות של משרד הבינוי והשיכון. כמו כן, במסגרת מסמך המרכז את הנושאים הרלוונטיים למסלול זה, ייחד משרד הבינוי והשיכון גם פרק ייעודי לתהליכי שיתוף ציבור²⁷³. פרק זה, כולל התייחסות לתהליך במלואו – החל מהתכנון המוקדם ועד להתנגדויות. הנוהל כולל, בין היתר: איסוף מידע מקדים וקביעת מתווה לשיתוף ציבור בהתאם לכך, יידוע ופרסום על הכוונה להכין תכנית, וקיום הליכי שיתוף במסגרת בחירת החלופות, עיבודן ובחירת החלופה הנבחרת.

270 אוגדן פינוי-בינוי, מתוך אתר האינטרנט של משרד הבינוי והשיכון: <http://www.moch.gov.il>
271 אוגדן פינוי-בינוי, עדכון מס' 19. מתוך אתר האינטרנט של משרד הבינוי והשיכון: <http://www.moch.gov.il>
272 משרד הבינוי והשיכון – הנחיות להתקשרות עם מנהל פרויקט / חברה מנהלת. פורסם באתר משרד הבינוי והשיכון: http://www.moch.gov.il/shikum_vehitchadshut/hitchadshut_ironit/maslul_rashuyout_mekomiyot/Pages/hitkashruyot.aspx
273 משרד הבינוי והשיכון – אגף תכנון ובינוי ערים. תכנון תכניות מתאר להתחדשות עירונית (לא פורסם).

תמ"א 38: זוהי מסגרת שונה בהקשר זה, כיוון שהיא לא מצריכה אישורה של תכנית אלא מאפשרת קידומו של פרויקט במסגרת של רישוי בלבד²⁷⁴. במסגרת זו, המקום למעורבות של הציבור מוגבל ביותר במתכונתם הרגילה כפי שנדונה בחלק זה. הבדל נוסף טמון בקנה המידה של פרויקטים של תמ"א 38 הנערך לרוב בבנין בודד לעומת פרויקט פינוי בינוי הנערך במספר בניינים ולרוב כולל מספר רב יותר של תושבים. בפועל, הפרקטיקה הנהוגה בתמ"א 38 היא קיום אסיפות ופגישות אישיות של היזם ונציגיו עם דיירים, לצרכי הצגת הפרויקט וכן להחתמות על הסכמים.

מעורבות הציבור בתכנון ובהתחדשות עירונית ברמה המוניציפלית:

בנוסף להליכים הסטטוטוריים שנסקרו, פרקטיקה נהוגה בקרב רשויות מקומיות רבות היא לקיים תהליכים של שיתוף הציבור בתכנון. תהליכים אלו מתקיימים ברמות שונות של מעורבות, חלקם מכוח נהל מסודר ותפיסת עולם קוהרנטית של תהליך השיתוף וחלקן באופן מצומצם יותר וקוהרנטי פחות. במטרה להרחיב את היריעה על האופן בו מיושם שיתוף הציבור בישראל, נתייחס לדוגמאות משתי הערים הגדולות בישראל – ירושלים ותל אביב – בהן קיימים נהלים מוסדרים של שיתוף ציבור בהתחדשות עירונית. כוונתנו אינה לייצר רשימה ממצה של הליכי השיתוף בתכנון ברמה המוניציפלית אלא לבחון שני נהלים מסודרים ונרחבים שפורסמו.

נהלי שיתוף ציבור בהתחדשות עירונית בירושלים: כפי שצוין בפרק הקודם, עיריית ירושלים מעמידה דרישות לעבודה חברתית בפרויקטים של התחדשות עירונית בעיר²⁷⁵. במסגרת מסלול מיסוי, יזם המבקש לקדם פרויקט התחדשות עירונית בירושלים נדרש על פי הנהל לבצע עבודה חברתית הכוללת בנייה של תכנית שיתוף ציבור. במסגרת תכנית זו על היזם לציין את דרכי התקשורת עם הדיירים (מכתבים, מיילים, כנסים, ראינות וכו'), סוג המידע המועבר ודגש על תקשורת עם אוכלוסייה בעלת צרכים ייחודיים.

בפרויקטים המקודמים במסלול רשויות ומנוהלים על ידי המינהלת להתחדשות עירונית, ממונה יועץ חברתי למתחם המתוכנן. אחד מתפקידי היועץ הוא לבנות את תכנית שיתוף הציבור במטרה לייצר "דיאלוג פורה ואפקטיבי בין צוות התכנון לבעלי דירות ותושבים שיושפעו ממנו"²⁷⁶. תכנית שיתוף הציבור שמכין היועץ היא רב שלבית – החל משלב ההכרזה (לפני תכנון) ועד למתן תוקף לתכנית, והוא כולל קיום מספר כנסים, הצגת חלופות תכנון לנציגות וכו'.

נהלי שיתוף ציבור בהתחדשות עירונית בתל אביב: עיריית תל אביב גיבשה, כחלק מחזון העיר טיוטה למדיניות עירונית לשיתוף הציבור בתכנון²⁷⁷. על בסיס מסמך זה גיבשה עיריית תל אביב נהל שמטרתו "להסדיר את ההתייעצות עם הציבור בעבודת התכנון ולייצר כלי עבודה נוח וזמין למתכננים/ות"²⁷⁸. לפי הנהל, העירייה מבצעת הליכי היוועצות עם הציבור כדי לאפשר לציבור להשפיע על התכנון כבר בשלבי הראשונים ומעבר לנדרש בחוק. העקרונות המנחים לתהליך ההיוועצות הם בין היתר הכרה בחשיבות הידע של כלל בעלי העניין, שקיפות, שוויוניות ומחויבות כלל בעלי העניין לעקרונות. הנהל מתווה שבעה שלבים לתהליך ההיוועצות, כולל סמכות רחבה לרפרנט התכנית להחליט האם וכיצד לבצע שיתוף ציבור בתכנית הספציפית, הכנה של תכנית עבודה מפורטת, תיעוד ההיוועצות ושילובה במסמכי התכנית (הדראפט) ופרסום דו"ח מסכם.

274 הכוונה היא בעיקר לפרויקט תמ"א 38 המתקיים ברמת הבניין הבודד ולא במסגרת של תכנית מתאר להתחדשות עירונית או תכניות מפורטות לחיזוק מבנים לפי סעיף 23 לתמ"א, בהן קיימת אפשרות לקיים הליך של שיתוף ציבור במסגרת הכנת התכנית.

275 מוריה חברה לפיתוח ירושלים (2015). תכולת עבודה חברתית במתחמי התחדשות עירונית (לא פורסם).

276 מוריה חברה לפיתוח ירושלים (2015). יועץ חברתי – הגדרת תפקיד (לא פורסם).

277 עיריית תל אביב. נהל שיתוף ציבור בהליכי תכנון – טיוטה להערות ועדת עבודה 7.8.2008. מתוך אתר האינטרנט של עיריית תל אביב: www.tel-aviv.gov.il.

278 ועדה מקומית לתכנון ובניה ת"א. החלטה: 0020-16ב'9. תא/מק/ 9067 – נהל התייעצות עם הציבור דיון נוסף נהל התייעצות עם הציבור. פרוטוקול הדיון מיום 13.8.16.

ניתוח – הליכי שיתוף ציבור ומעורבות זקנים בהתחדשות עירונית

על בסיס הרקע העיוני לעיל, זיהינו מספר מרכיבים מהותיים על בסיסם נבקש לנתח את הליכי שיתוף הציבור בתכנון ובהתחדשות עירונית הקיימים בישראל במספר היבטים:

- **עוצמת השיתוף:** מדובר במונח בעל נקודות התייחסות ודרכי מדידה רבות ומגוונות, הנוגעות למעורבות ומידת ההשפעה שניתנת לציבור במסגרת התהליך. במסגרת סקירה זו נתמקד בהגדרה מצומצמת של המונח, שתכלול את עצם החובה לקיים הליך שיתוף ואת מידת המעורבות שהוא מאפשר.
- **עיתוי השיתוף:** מעורבות של הציבור רק בשלבים מאוחרים של התכנון, לאחר שהעקרונות ואף התכנית כבר גובשו, מקשים על האפקטיביות של השיתוף. עיתוי מאוחר מציב את הציבור בעמדה מגיבה ומתנגדת ומקטין את מוכנותו של מוסד התכנון לבצע שינויים מהותיים בתכנית²⁷⁹. לכן, בהיבט זה נבחן את העיתוי בו מתחילים ומתבצעים תהליכי שיתוף הציבור ברמות השונות.
- **ידע מקומי וייצוג הציבור בהליך:** על מנת שהליכי שיתוף ציבור ישמשו ככלי מיטיב ויסייעו בהגברת מעורבות של הציבור יש צורך לתת הדעת על החדרת הידע המקומי לתהליך התכנון ולוודא ייצוג הולם ככל הניתן של כל גווי האוכלוסייה. בהתאם לכך, גורם שלטוני שמבקש להתמודד עם בעיות אלו יכול למשל לוודא שאין חסמים להשתתפות על ידי מגוון רחב ככל הניתן של תושבים ובין היתר, מבחינת זמני ומיקום המפגש וסיוע למתקשים בקריאה או בהבנה²⁸⁰. כמו כן, ישנה חשיבות לפיתוח ויישום של מגוון שיטות שיתוף המותאמות לקבוצות אוכלוסייה שונות²⁸¹. במסגרת היבט זה נבחן אילו אמצעי יידוע והגברת מעורבות ננקטים ואת המידה בה מיושמים כלי שיתוף מגוונים ומותאמי אוכלוסייה.
- **זקנים כאוכלוסייה בעלת מאפיינים וצרכים מובחנים:** לאחר סקירת ההיבטים הכלליים, ננסה לבחון אילו מההליכים הקיימים מתייחסים לאוכלוסיית הזקנים, על מאפייניה וצרכיה המובחנים כפי שנסקרו בפרק זה ובחלק המבוא של המחקר.

1. ניתוח תהליכי מעורבות ושיתוף ציבור ברמה הסטטוטורית:

עוצמת השיתוף: קיים בצורה של התנגדויות כלפי התכנית בשלבים מתקדמים או עתירות לבית המשפט. אלו מצריכים משאבים לשם נקיטת הליכים בעלי אופי משפטי במטרה להשפיע על התכנון.

עיתוי השיתוף: השיתוף ממוקם בשלב מתקדם מאד בתהליך, לאחר גיבושה של תכנית.

ידע מקומי ובעיית הייצוג: ללא מנגנון המבטיח או מעודד הטמעה של ידע מקומי בתכנון וללא הבטחה לייצוג של מגוון האוכלוסיות המושפעות מן התכנון.

אוכלוסיית הזקנים: מאחר ואין מנגנונים המבטיחים ייצוג הולם, אין גם התייחסות לאוכלוסיית הזקנים עצמה והאינטרסים והצרכים המובחנים שלה עלולים שלא לבוא לידי ביטוי.

279 הר לב, א. וחושן, מ. (2005). שיתוף הציבור בתכנון מדיניות סביבתית ובעיצובה בהקשר של איכות סביבה עירונית. בתוך: קמחי, י. (עורך). **איכות הסביבה העירונית**. (עמ' 217-256). ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, המרכז למדיניות סביבתית.

Churchman, A., & Sadan, E. (2004). Public participation in environmental design and planning. *Encyclopedia of applied psychology*, 793-800.

Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2001). Trends in public participation: part 2 – citizens' perspectives. 281 *Public administration*, 79(2), 445-455.

2. ניתוח מעורבות הציבור והליכי שיתוף בהתחדשות עירונית – מסלול רשויות:

עוצמת השיתוף: ישנה חובה מינימלית לקיום כנסי הסברה, באופן שמאפשר מעורבות של הציבור אך לא מבטיח זאת. חובה זו הורחבה על ידי הנחייה לבצע קבוצות מיקוד קטנות יותר וכן להקפיד על הנגשה, תרגום ותייעוד של הכנסים והתכנים, כמו גם על קיום אסיפות עדכון בצמתי הכרעה משמעותיים. באסיפות אלו אף נכלל מנגנון המחייב השתתפות מינימלית באסיפות משמעותיות. החובות שחלות במתחמים עד שנת 2016 (הנספח החדש לא חל עליהן) הן מינימאליות ומותרות את הליך השיתוף בדרגת עוצמה נמוכה המתמקדת ב'יידוע' ועדכון של הציבור בדבר הליך התכנון. במתחמים עליהם חלות הוראות הנספח, ניכר הניסיון לייצר הליך שיתוף בעוצמה גבוהה יותר – הן מבחינת ההנגשה והתייעוד, קיום קבוצות המיקוד וחיוב משתתפים מינימלי סביב הכרעות משמעותיות.

עיתוי השיתוף: מדורג, על ידי קיום כנסים בשלוש נקודות זמן משמעותיות החל משלב ראשוני מאד של התהליך.

ידע מקומי ובעיית הייצוג: ישנם כלים מסוימים להתמודדות עם בעיית הייצוג, כגון חובת יידוע אישית ותרגום מסמכים. חסרה בקרה מינימלית על טיבו של השיתוף, זהות המשתתפים וייצוג של אוכלוסיות שונות. למעשה, מלבד הדרישות הפרוצדורליות כגון תרגום מסמכים לשפות שונות, אין מנגנון המעודד ייצוג הולם.

אוכלוסיית הזקנים: אין התייחסות מפורשת לזקנים או למידת הייצוג שלהם. כלי בודד בדמות כנסי הסברה, שאינם בהכרח מתאימים לאוכלוסייה זו.

3. ניתוח מעורבות הציבור והליכי שיתוף בהתחדשות עירונית – מסלול מיסוי:

עוצמת השיתוף: אין כל חובה או נוהל מחייב של שיתוף ציבור. החשיפה היא לרוב במסגרת כנסי שיווק ותהליכי החתמה על ידי מארגנים מטעם היזם.

עיתוי השיתוף: מאוחר. מעורבות הציבור אפשרית מכוח החוק, קרי באמצעות התנגדויות.

ידע מקומי ובעיית הייצוג: מאחר ולא חלות על מסלול זה חובות כלשהן ביחס לשיתוף הציבור, הליך התכנון מבוסס על ידע מקצועי ללא מנגנון המבטיח הטמעה של ידע מקומי או מעודד ייצוג הולם.

אוכלוסיית הזקנים: מאפשר השתתפות רק ברמה הסטטוטורית (פרט לרשויות מקומיות בהן קיים נוהל ספציפי בעניין זה). הצרכים והמאפיינים המובחנים של אוכלוסייה זו עלולים שלא לבוא לידי ביטוי. כיוון שהמסלול כולו, לרבות התכנון, העבודה עם התושבים וההחלטות, נעשים בידי יזם פרטי, הרי שהמעורבות והשיתוף של הזקנים ייעשו בהכרח בצורה אינסטרומנטלית, בהתאם לשיקולי הכדאיות של היזם. מכאן שניתן להניח שאינטרסים וצרכים של זקנים יילקחו בחשבון רק ככל שהדבר עומד בקנה אחד עם התקדמות התהליך או הגברת כדאיותו.

4. ניתוח מעורבות הציבור והליכי שיתוף בהתחדשות עירונית – מסלול תכניות מתאר להתחדשות עירונית:

עוצמת השיתוף: גבוהה יחסית, מאפשרת נגישות ומעורבות של הציבור ברבדים שונים של הליך התכנון.

עיתוי השיתוף: מדורג, החל מהליך ראשוני מאד של התכנון, דרך התנגדויות ועד מתן תוקף.

ידע מקומי ובעיית הייצוג: הסתמכות על מיפוי ואבחון בתחילת התהליך שמספקים תשתית חיונית על מנת להתמודד עם קשיי הייצוג, אולם חסר דגש על גיוון ושוני בין אוכלוסיות שונות.

אוכלוסיית הזקנים: אין התייחסות מפורשת ואין כלי ייעודי המותאם להבטחת מעורבותם של זקנים.

5. ניתוח מעורבות הציבור והליכי שיתוף בהתחדשות עירונית – תמ"א 38:

עוצמת השיתוף: אין חובה הנוגעת לשיתוף ציבור בהליך הוצאת היתר הבנייה. יחד עם זאת, קנה המידה הקטן והצורך לקבל הסכמות ממספר מצומצם של בעלי עניין, יוצר תהליך שבמהותו יכול לאפשר מעורבות גבוהה. בפועל, ניתן להניח שתהליכים אלו מתקיימים בעוצמת שיתוף משתנה בהתאם לגישת היזם הפרטי המקדם את הפרויקט.

עיתוי השיתוף: מאחר שלא קיים באופן פורמלי, בפועל התהליך מתקיים במסגרת תהליך גיבוש ההסכמות לפרויקט וההחלטות.

ידע מקומי ובעיית הייצוג: נטול הסדרה כלשהי, אולם בפועל תלוי במשאבים ובמידת ההתארגנות של התושבים בבניין. ככלל, ככל שהתושבים מאורגנים בצורה טובה יותר ובעלי ידע ומשאבים, כך יגבר הייצוג של האינטרסים שלהם. סוגיית הייצוג כאן היא מורכבת, מאחר שלעיתים מדובר בדו"ח אחד או שניים המשתייכים לקבוצת מיעוט (על רקע גיל, דת, מצב פיזי וכד') ועשויים לייצג אינטרסים שונים מקבוצת הרוב. כיום אין שום מנגנון המבטיח ומעודד יצירה של נציגויות המשקפות ייצוג הולם.

אוכלוסיית הזקנים: התחשבות במאפיינים ובצרכים המובחנים של האדם הזקן תלויה בעמדת המיקוח שלו, קרי אם חתימתו דרושה לצורך השגת הרוב הדרוש לצורך מימוש הפרויקט, וכן בידע והמשאבים שבידיו. כיוון שהגורם הבא במגע עם האדם הזקן פועל לרוב מטעם היזם, כלומר בעל אינטרס לקידום הפרויקט, וללא הכשרה מקצועית רלוונטית בתחומים כגון עבודה הסוציאלית או גרונטולוגיה, ההתמודדות עם צרכים המועלים על ידי אנשים זקנים עלולה להישאר במישור העסקי בלבד.

6. ניתוח מעורבות הציבור והליכי שיתוף ברמה המוניציפלית – ירושלים ותל אביב

עוצמת השיתוף: גבוהה יחסית. ישנה הפנייה למגוון של כלי שיתוף, לדוג' כנסים, קבוצות מיקוד, סקרים, סדנאות, שולחנות עגולים וכו'. חשוב להדגיש כי מדובר בשתי דוגמאות מתקדמות יחסית ולא במצב המייצג בקרב הרשויות המקומיות בישראל.

עיתוי השיתוף: מדורג ורבי-שלבי, החל מהליך ראשוני מאד של התכנון, דרך התנגדויות ועד מתן תוקף.

ידע מקומי ובעיית הייצוג: הסתמכות על מיפוי ואבחון בתחילת התהליך, ישנה התייחסות להיותה של האוכלוסייה מגוונת ובעלת אינטרסים שונים. יחד עם זאת אין מנגנון המבטיח ייצוג הולם של קבוצות מוחלשות.

אוכלוסיית הזקנים: אין התייחסות מפורשת ואין כלי ייעודי המותאם למעורבות הזקנים בהליכי התכנון.

ממצאי הסקירה

מהסקירה והניתוח בפרק זה, שממצאיה מוצגים בתמצית בתרשים ב.3., ניתן לומר שתהליכי שיתוף ציבור בתכנון בישראל מנוהלים ברמות שונות ובצורה 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, שקולם 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.

כאמור, הפלטפורמה החוקית העיקרית עבור תושב בישראל להשפיע על הליכי תכנון בכלל ובהתחדשות עירונית בפרט, היא זכות העמידה והגישה לערכאות, שהעיקרית בהן היא הזכות להגשת התנגדות. זכות זו ומיצוב האזרח כ'מתנגד' מותירה אותו למעשה מחוץ לתמונה מבחינת עיצוב התכנון וקבלת החלטות הנוגעות בכך, מה

שמשפיע על עיצוב תדמיתו כמי שאינו תורם לתהליך או כ'מתלונן סדרתי'²⁸². דימוי זה אף עשוי להיות מועצם כאשר הוא פוגש את הדעות הקדומות והדימוי השלילי של זקנים בחברה הישראלית²⁸³ למשל של נרגנות, עקשנות וסרבנות. מדברים אלו עולה, כי הזכות להתנגד אינה יכולה לעמוד לבדה כתהליך של שיתוף ציבור המאפשר מעורבות, השתתפות והשפעה על תהליכים של התחדשות העירונית.

לא ניתן להתעלם מכך שהספרות בארץ ובעולם מעמידה את הליכי שיתוף הציבור תחת ביקורת מתמדת, כתהליך שפעמים רבות לא ממלא את ייעודו כפלטפורמה למעורבות והשפעה של הציבור ואף נתון לייצוג לא הולם של האוכלוסייה. על אף הביקורת, נראה שלשיתוף הציבור ישנה חשיבות יתרה דווקא בתהליכי התחדשות עירונית, אשר מקיימים נגיעה ישירה ואינטימית בחיי האוכלוסייה המתכננת על כל גווניה. בשונה מתכניות ברזולציה שכונתית או עירונית, כוללות תכניות התחדשות עירונית התערבות ישירה בביתו של אדם ומימושן אף דורש הסכמת התושבים. על מנת להגביר את ההיתכנות של מימוש תכניות אלו יש הצדקה רבה יותר לקיום הליכי שיתוף ולעידוד רמת מעורבות גבוהה של הציבור. המעורבות הישירה בביתו של אדם תורמת להצדקת הצורך בהקפדה על ייצוג של מירב הקולות באוכלוסייה והדגשת אינטרסים של קבוצות חלשות או נטולות אמצעים בתהליכי שיתוף ציבור בהתחדשות עירונית.

אוכלוסיית הזקנים היא ככלל בעלת מאפיינים וצרכים ייחודיים שעלולים להקשות עליה להפגין מעורבות פעילה ואפקטיבית בתהליכי שיתוף הציבור²⁸⁴. החשיבות של שיתוף ציבור בהתחדשות עירונית, לצד המאפיינים והצרכים המקשים על מעורבות אוכלוסיית הזקנים בתהליך, מצביעים על צורך ביצירת התאמות ופתרונות שיאפשרו השתתפות פעילה ואפקטיבית של זקנים במסגרת הליכים אלו. זאת, באופן שיאפשר לקולם להישמע ולצרכיהם לעמוד כחלק ממארג השיקולים התכנוניים של מיזמי התחדשות עירונית. **השמעת קולם של זקנים במסגרת הליכי שיתוף הציבור בתכנון, ובעקבותיה הטמעה של האינטרסים שלהם והתאמה של התכנון לצרכיהם, עשויה להוביל להתחדשות עירונית שתיטיב עם התושבים הקיימים וכן להקל על השגת ההסכמות הנדרשות לצורך מימושה.**

Alfasi, N. (2003). Is public participation making urban planning more democratic? The Israeli experience. 282 *Planning Theory & Practice*, 4(2), 185-202.

283 סדן, א. העצמה, זיקנה ואנשים זקנים. בתוך: בריק, י. (עורך) (2002). **הפוליטיקה של הזיקנה**. (עמ' 51-76). תל אביב: הקיבוץ המאוחד.

284 בראיונות שקיימנו במתחם פינוי-בינוי במסגרת מחקר זה ציינו כ-80% מהמראיינים שהם נכחו באסיפת התושבים הראשונה בפרויקט, אולם רק כ-30% מהמראיינים כי נכחו באסיפה אחת לפחות בשנה האחרונה. בין הסיבות שנמנו לכך היו התמשכות התהליכים, התקיימות האסיפות בשעות הערב וגודלן של האסיפות (בין היתר מראיינים אף הציעו לקיים אסיפות בקבוצות קטנות ברחבת הבניין).

תרשים ב.3: ניתוח הליכי שיתוף הציבור בתכנון ובהתחדשות עירונית

תמ"א 83	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' אוק.	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, מכוון על ידי שיקולים עסקיים של היזם.	אין התייחסות מפורשת, מכוון על ידי שיקולים עסקיים של היזם.	אין כלים ייעודיים ומותאמים להבטחת מעורבות זקנים.	אין התייחסות מפורשת, אין כלים ייעודיים ומותאמים	אין התייחסות מפורשת, אין כלים ייעודיים ומותאמים	אין התייחסות מפורשת, עלול להתעלם מאוכלוסיית הזקנים	זקנים

המלצות

השינוי המוצע, מחולק לשני חלקים:

1. גיבוש נוהל שיתוף ציבור בתהליכי התחדשות עירונית:

לצורך מילוי תפקידה, הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית מוסמכת לפעול לגיבוש הסכמות בעלי דירות ולהקים מינהלות עירונית, בין היתר, על מנת – "לבצע פעולות הסברה לרבות הנגשת מידע ותרגומו... לעמוד בקשר עם הדיירים, לייעץ לדיירים לגבי אפשרויות המימוש של מיזמים להתחדשות עירונית ולעודד הליכי שיתוף ציבור"²⁸⁵. מנוסח הסעיף עולה שהמחוקק ייעד לרשות, באמצעות המינהלות, חלק מרכזי בהליכי שיתוף ציבור ובמעורבות של תושבים בתהליכי ההתחדשות וזאת בעיקר לצורך עידוד גיבוש הסכמות.

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 קיימי 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 כפי שיפורטו להלן, 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.

יצירה של נוהל כזה תגביר את השימוש בשיתוף ציבור בכל מסלולי ההתחדשות העירונית, תעודד ייצוג הולם של מגוון האוכלוסיות במתחמים המתוכננים, לרבות אוכלוסיית הזקנים ותסייע בהגברת מעורבותם בתהליך, בהמטעת האינטרסים שלהם ובהתאמת התכנון לצרכיהם.

285 סעיף 4(ב)4(4) לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע"ז-2016.

חשוב להדגיש, שהפעלתו של הנוהל ברמה העירונית מיועד להתבסס על המיפוי הכמותי הבסיסי והדיווח המוצעים בפרק השני של עבודה זו. באמצעות אלו ניתן יהיה להבחין בשיעורי האוכלוסיות המתגוררות במתחם ולהפעיל את הנוהל תוך התאמה לנתונים אלו.

במסגרת יצירת הנוהל, מוצע להדגיש את צרכיה ומאפייניה המובחנים של אוכלוסיית הזקנים בנוגע להתחדשות עירונית ולתהליכי שיתוף ציבור, כמפורט בפרק זה ובפרק המבוא של עבודה זו.

במסגרת גיבוש הנוהל אנו מציעים להתמקד בין היתר בעקרונות שלהלן:

- **הפעלת כלי שיתוף מגוונים ומותאמים:** יצירת מאגר של כלי שיתוף מותאמים לזקנים, שיהוו חלופה אפשרית לכנסים המקובלים – למשל ראיונות אישיים, קבוצות מיקוד ייעודיות לזקנים וכו'.
- **עיתוי מוקדם ותהליך רב-שלבי:** על מנת להגביר את האפקטיביות של הליכי השיתוף ואת האפשרות שלהם להשפיע על תהליך התכנון ולהטמיע את צרכי התושבים, מוצע שהנוהל יופעל החל מהשלבים ההתחלתיים של הפרויקט ויבוצע בצורה מדורגת לאורך כל שלבי התהליך.
- **עידוד מנהיגות ופעילים בקרב זקנים:** יצירת כללים והנחיות לעידוד ויצירה של מנהיגות זקנים מקומית. כללים אלו יונחו על ידי התפיסה שפלח משמעותי מאוכלוסיית הזקנים הוא בעל כוחות ומשאבים שיכולים לסייע לקידום מיזמי התחדשות עירונית תוך הדגשת ושמירת האינטרס של התושבים המקומיים.
- **תרגום והנגשת מסמכים:** יצירת הנחיות וכללים לגבי מצבים הדורשים תרגום מסמכים באופן מקיף או פרטני וכן הענקת סיוע לזקנים הזקוקים לכך בהבנת מסמכי מידע וחוזים הנוגעים למיזם ההתחדשות העירונית.
- **עידוד ייצוג והטמעת ידע מקומי:** מתן דגש מיוחד לצרכים של אוכלוסיית הזקנים ולהסרת חסמים בפני השתתפות רחבה שלהם בתהליך, לרבות מפגשים בשעות הבוקר ובמיקום קרוב ונגיש, פנייה יזומה לזקנים עם מוגבלויות פיזיות שונות וכו'.
- **הסתייעות במומחים:** מוצע שבכל הנוגע לאוכלוסיית הזקנים, גיבוש הנוהל יעשה תוך הסתייעות במומחים מתחומי הזיקנה (גרונטולוגיה, גריאטריה, עבודה סוציאלית). הטמעת עולמות התוכן של הזקנה בגיבוש נהלים או כלי שיתוף הנוגעים לאוכלוסייה זו תסייע להפוך את הליך השיתוף לאפקטיבי יותר ולתואם את צרכיה של האוכלוסייה.
- **שילוב והטמעה של עבודה קהילתית:** שיתוף ציבור במתחמי התחדשות עירונית כולל רכיב בלתי-נפרד של עבודה עם קהילת התושבים המקומיים. בהקשר זה ראוי לציין כי הן הקוד האתי של העובדים הסוציאליים והן הספרות המקצועית, מכלילים את שיתוף הציבור כחלק אינהרנטי מתפקידיה של העבודה הסוציאלית והקהילתית. מחקר בנושא מצא כי שיעור גבוה של עובדים קהילתיים משתפים ומערבים את ציבור לקוחותיהם באופן שוטף, בחלקי הטיפול השונים וברמות שיתוף מגוונות²⁸⁶. לכן מוצע שבגיבוש, הטמעת ואף הפעלת נוהל שיתוף ציבור יעשה תוך היעזרות בעולם הערכי והמקצועי של העבודה הקהילתית.

286 רפטוב, א. ע, וייס-גל. (2011) עד כמה עובדים קהילתיים משתפים את הציבור בהתערבויותיהם הקהילתיות. *חברה ורווחה*, ל"א (4), 605-579.

2. הגברת מעורבות גורמי רווחה בתהליכי התחדשות עירונית

לצד ההכרה בערך ובחשיבות שעשויה להיות להליכי שיתוף ציבור והגברת מעורבות של זקנים, יש גם להכיר בכך שהיכולת שלהם לספק מענה לצרכי פרט של אוכלוסיות מסוימות, לרבות זקנים, היא מוגבלת מעצם טיבם של התהליכים. הכוונה היא לסוגיות שיכולות להימצא בתפר שבין שירותי רווחה סוציאליים לבין תהליכי התחדשות העירונית.

עם זאת, הצרכים הייחודיים והמובחנים של אוכלוסיית הזקנים, כפי שסקרנו בחלק המבוא ובפרק זה, מצדיקים התערבות והגנה שתסייע להם להתמודד בצורה טובה עם האתגרים, המעברים, השינויים וההשלכות הקשורים לתהליך ההתחדשות. בהקשר זה, הידע המקצועי והניסיון הציבורי בשירותי הרווחה בנושאים של טיפול פרטני, משפחתי, זקנים, עבודה קהילתית וכיו"ב יכול להיות בעל ערך רב בסיוע לאוכלוסיית הזקנים בהתמודדות עם השינויים, החששות והקשיים שעלולים להיות כרוכים בתהליכי ההתחדשות העירונית. יתרה מכך, פלח משמעותי של אוכלוסיית הזקנים, ובהם בעלי המוגבלויות, נעדרי התמיכה המשפחתית, התשושים, המתמודדים עם עוני וכו', מהווים ממילא לקוחות 'טבעיים' של מקצוע העבודה הסוציאלית. קשר זה מקבל משנה תוקף אל מול תהליכים רבי-השפעה אישית, חברתית וקהילתית כגון התחדשות עירונית.

חשוב להדגיש שאין כוונת דברים אלו לגרוע מחשיבותם של הליכי שיתוף הציבור ומהצורך ביצירת נוהל שיתוף כאמור לעיל. יש בכך הכרה כי הליך שיתוף ציבור, מעצם טבעו, אינו בנוי ואינו צריך לספק מענים סוציאליים פרטניים לאוכלוסיות הזקוקות לכך, ובפרט לאוכלוסיית הזקנים. עם זאת, אין משמע שצרכים אלו לא מצריכים 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 הציבוריים בשירותי הרווחה בנושאי טיפול באוכלוסייה הזקנה:** ככלל, ידע מקצועי זה אינו בנמצא בקרב מרבית הגורמים המקדמים התחדשות עירונית בישראל. רתימתו לטובת השמירה והגנה על אינטרסים וצרכים של אוכלוסיית הזקנים, המתמודדת עם השינויים והאילוצים הכרוכים בתהליכי 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 הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, יפתח תכנית התערבות שתספק את המענים הסוציאליים הדרושים לזקנים לאורך תהליך ההתחדשות העירונית. התכנית תעסוק במתן מענים סוציאליים שיסייעו לזקנים בהיערכות ובהסתגלות לשינויים הכרוכים בהתחדשות העירונית ובניסיון לרכבם. תכנית זו יכולה להיות מופעלת על ידי שירותי הרווחה העירוניים, בשיתוף גורמים נוספים הפועלים מטעם המינהלות העירונית.

אנו מציעים שהתכנית תגובש, בין היתר, לאור עקרונות אלו:

- **סטנדרטים ועקרונות להפעלת התכנית:** הפעלת ההתערבויות והכלים השונים שיגובשו במסגרת התכנית צריכים להיות מופעלים לפי קריטריונים שיוגדרו מראש, בהתאם לצרכי האוכלוסייה ואילוצי השירות. לשם כך, יש לשקול באילו שלבים של התהליך והתכנון תהיה מעורבות, מהו עומק ההתערבות הנדרש בהתאם לנתוני המתחם כגון מספר הזקנים, גילם או מצבם הפיזי, אילו שירותים בקהילה יכולים להיות מעורבים ומתי וכן מידת שיתוף הפעולה עם המינהלות העירונית.

- **יישוג (Reaching out):** היישוג מוגדר בין היתר כיצירת קשר ותיווך משאבים מחוץ למסגרת הרגילה, אשר ממוקדת באוכלוסיות המתקשות להגיע לשירות וזקוקות לנגישות²⁸⁷. ביקור בית יכול להיחשב כסוג של יישוג ובכל מקרה הוא פרקטיקה מוכרת בשירותי הרווחה הישראלים²⁸⁸. תכנית ההתערבות תיצור הנחיות וכללים לביקורי בית אצל זקנים המושפעים מהתחדשות עירונית, תוך התחשבות בשלבים השונים של התהליך והמסלולים השונים.
 - **ייעוץ גריאטרי וגרונטולוגי:** מתן ייעוץ גריאטרי וגרונטולוגי מותאם ואישי לזקן בהתחשב באפשרויות, התמורות וגם המגבלות הגלומות בפרויקט ההתחדשות העירונית הרלוונטי. מטרת הייעוץ תהיה סיוע בהתמודדות עם השינויים והמעברים הכרוכים בתהליך ההתחדשות ושילובם עם השינויים הכרוכים בזיקנה, סיוע בהתאמת התמורה (הישארות בבית, דיור מוגן) ועזרה בקשיים אישיים ומשפחתיים העלולים לנבוע מכך.
 - **מיצוי זכויות:** קבלת ייעוץ משפטי וסיוע במיצוי זכויות, על מנת לסייע בכך שהזקן יקבל את מלוא ההטבות להן הוא זכאי וכן תמורה מותאמת לצרכיו ורצונותיו.
 - **משפחה:** יצירת הנחיות וכלים להתערבות סוציאלית עם הזקן ומשפחתו, תוך דגש על השוני האפשרי באינטרסים והרגישות הגדולה הכרוכה בכך.
 - **גישור בקהילה:** הגברת השימוש בתהליכי גישור ובניית הסכמות בהקשר להתחדשות העירונית. תהליכים אלו יכולים להיערך מול היזם, תושבים אחרים או בני משפחה וניתן להיעזר לשם כך בתשתית הקיימת של מרכזי הגישור בקהילה הפזורים בערים²⁸⁹.
 - **שירותים נוספים:** שימוש בשירותי ייעוץ שקיימים בקהילה (למשל ייעוץ משפטי מ.ש.ל וכו') או במסגרת עמותות. ניתן לשקול גם סבסוד של ייעוץ תכנוני או שמאי במקרים מסוימים.
- הסתמכות על מיפוי וחובת הדיווח:** יודגש שהפעלתה של תכנית ההתערבות מיועדת להתבסס על בסיס נתוני המיפוי הכמותי הבסיסי שידווחו לשירותי הרווחה, כחלק מהדיווח המוזכר בפרק השני של מחקר זה.
- צורך בתוספת תקנים ותקציבים לצורך הכנה והפעלה של תכנית ההתערבות:**
- 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 – שההתאמה וההנגשה 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.
- השינויים המוצעים בהליכי השיתוף בתמ"א 38:**
- תמ"א 38 מאופיינת בכך שקידומה מצריך הליך חתמות מול הדיירים והליך רישוי, ללא הליך תכנון. ההליכים המקודמים במסגרת תמ"א 38 נעשים בין יזמים פרטיים לתושבי הבניין המיועד לחיזוק והם מאופיינים בקנה מידה קטן, אשר ישפיעו על זקנים ספורים (אם בכלל) בכל בניין. ניכרת בעיקר היעדרות הרשויות מזירה זו ותכנית ההתערבות בסעיף זה אמורה לספק את המענה הסוציאלי הנדרש לזקנים המתגוררים בבניינים המיועדים לחיזוק. הפעלת תכנית ההתערבות תהיה מבוססת גם כאן על הדיווח המוזכר בפרק הקודם, שבמקרה של תמ"א 38 יחול במסגרת של הגשת בקשת היתר. החל משלב זה תופעל תכנית ההתערבות על מנת לסייע לזקן בשלבים הנותרים של התהליך, לרבות תקופת הבנייה.

Andersson, B. (2011). Finding ways to the hard to reach: Considerations on the content and concept of outreach work. *European Journal of Social Work*, 1-16.

288 שיינטוך, ש. (2013). עובדים בשטח – עבודות רחוב ויישוג של עובדים סוציאליים ושל אחרים. משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ירושלים.

289 ראה אתר של התכנית הארצית 'גישורים' <http://www.gishurim.org/>

פרק 4

זקנים ו'החתמות פוגעניות' בהתחדשות עירונית

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 שסותרים או פוגעים באינטרסים של אותם תושבים ואף תוך הפעלת לחץ בלתי הוגן²⁹⁰.

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.

סקירת הסוגיה בפרק זה תחולק לשני חלקים – בראשון, נסקור את הרקע לחקיקת חוק המארגנים לרבות מה שנכנה כ'החתמות פוגעניות' וכן את הוראות החוק המארגנים עצמו. החלק השני יוקדש לסקירת היכולת של אוכלוסיית הזקנים להתמודד עם החתמות פוגעניות ואת מידת ההגנה שמספק עבורה חוק המארגנים. לאחר מכן נבחן את המצב הקיים ואת הצורך בשינוי, תוך התמקדות באוכלוסיית הזקנים בעלי המוגבלויות. לבסוף נציע מספר הצעות לשינוי ושיפור המצב הקיים.

סקירה – החתמה פוגענית' וחקיקת חוק המארגנים

עסקת התחדשות עירונית – בין קניין, תכנון וחוזים

בפרקים הקודמים של עבודה זו, דנו בעיקר בסוגיות העוסקות בפן התכנוני של ההתחדשות העירונית. מדובר על גיבוש התכניות החלות על המתחם המיועד להתחדשות, אשר מעניקות את מסגרת הזכויות שיכולים בעלי הקרקע או יזם לנצל על מנת לממש את פרויקט ההתחדשות. לצידו של הפן התכנוני מצוי הפן הקנייני, קרי זכויות הקניין של בעלי הדירות במתחם המיועד להתחדשות. זכויות הקניין מקנות את זכות ההחזקה, השימוש והניצול במקרקעין בכפוף לדין ולהסכם וכן הגנה על'חוקית מפני פגיעה של רשות או אדם באותם מקרקעין²⁹¹. לצד הפן התכנוני והפן הקנייני, מצויים דיני החוזים והעיקרון הבסיסי של 'חופש החוזים', המהווה עיקרון יסוד של דיני החוזים במשפט הישראלי. לפי עיקרון זה, "תכנו של חוזה יכול שיהיה ככל אשר הסכימו הצדדים"²⁹². החוזה הוא למעשה מעין 'חוק פרטי', הכולל מערך של חובות וזכויות החלות בין הצדדים לחוזה ומאפשר להם קבלת סעדים של הגנה או אכיפה על ידי בית המשפט²⁹³. עם זאת, עקרון חופש החוזים בישראל אינו מוחלט והוא כפוף לעקרונות של תום לב²⁹⁴, תקנת הציבור²⁹⁵, וכן לאפשרות לבטל מחמת פגמים שונים (למשל: טעות, הטעייה, כפייה או עושק)²⁹⁶.

בעניינינו, הפן החוזי הוא הכלי המאפשר את מימוש הזכויות התכנוניות והקנייניות במסגרת פרויקט ההתחדשות. עיסוק פינוי ובינוי מוגדרת בחוק כ²⁹⁷:

290 משרד הרווחה והשירותים החברתיים. התערבות עבודה קהילתית בהתחדשות עירונית – סיכום שנת 2015

291 ראה: סעיף 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו וסעיף 2 לחוק המקרקעין, תשכ"ט-1969

292 סעיף 24 לחוק החוזים (חלק כללי), תשל"ג-1973.

293 שלו, ג. (2005). דיני חוזים – החלק הכללי. ירושלים: דין.

294 סעיפים 12 ו-39 לחוק החוזים (חלק כללי), תשל"ג-1973.

295 סעיף 30 לחוק החוזים (חלק כללי), תשל"ג-1973.

296 פרק ב' לחוק החוזים (חלק כללי), תשל"ג-1973.

297 סעיף 1 לחוק פינוי ובינוי (פיצויים), תשס"ו-2006; ההגדרה המובאת להלן היא הגדרה מתוקנת ומורחבת שהוספה לחוק במסגרת חקיקת חוק המארגנים.

"חווה בין יזם לבין בעל דירה בבית משותף, אשר על פיו מתחייב בעל הדירה בבית המשותף למכור את זכויותיו בו, כולן או מקצתן, לצורך הריסת הבית המשותף והקמת בית משותף חדש במקומו בהתאם לתכנית שניתן להוציא מכוחה היתר בנייה לפי חוק התכנון והבנייה, שמצורף לו ייפוי כוח מבעל הדירה ליזם או לעורך דין מטעמו לביצוע הפעולות הנדרשות למימוש החווה, ושכולל, בין השאר, את כל אלה:

1. העקרונות לקביעת התמורה שיקבל כל בעל דירה לפי החווה;
2. המועדים המרביים לאישור תכנית מפורטת, לקבלת היתר בנייה ולמסירת הדירה החדשה לבעל הדירה בהתאם לחווה;
3. פרטים בדבר הגורם שיבצע את עבודות הבנייה בהתאם לחווה או תנאים לבחירתו של הגורם כאמור, לרבות לעניין ניסיונו בתחום;
4. התחייבות מטעם היזם להעמיד ערבויות לטובת בעל הדירה לשם הבטחת התחייבויותיו של היזם לפי החווה;".

עיסקה לפי תמ"א 38 ('תכנית החיזוק') מוגדרת כ²⁹⁸:

חווה בין יזם לבין בעל דירה בבית משותף, אשר על פיו מתחייב בעל הדירה בבית המשותף למכור את זכויותיו בו, כולן או מקצתן, לצורך ביצוע עבודה ברכוש המשותף כאמור בסעיף 4, 5 או 5א. לחוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), שמצורף לו ייפוי כוח מבעל הדירה ליזם או לעורך דין מטעמו לביצוע הפעולות הנדרשות למימוש החווה, ושכולל, בין השאר, את כל אלה:

1. העקרונות לקביעת התמורה שיקבל כל בעל דירה לפי החווה;
2. המועדים המרביים לקבלת היתר בנייה ולמסירת הדירה החדשה לבעל הדירה או לסיים ביצוע העבודות בהתאם לחווה;
3. פרטים בדבר הגורם שיבצע את עבודות הבנייה בהתאם לחווה או תנאים לבחירתו של הגורם כאמור, לרבות לעניין ניסיונו בתחום;
4. התחייבות מטעם היזם להעמיד ערבויות לטובת בעל הדירה לשם הבטחת התחייבויותיו של היזם לפי החווה;

בעסקאות אלו, המהוות מעין 'עסקת קומבינציה', מקנים בעלי הזכויות במקרקעין את זכויות הבנייה (כולל העתידיות), שבבעלותם לגורם יזמי בתמורה לקבלת שירותי יזום ובנייה. במסגרת זו הם אמורים לקבל דירה חדשה ומוגדלת בבניין חדש (או מחודש), תוך השתת מלוא עלויות הבנייה, התכנון, המיסוי, הייעוץ המשפטי ומעבר הדירה על הגורם היזמי. היזם, מקבל בתמורה את הדירות החדשות שצפויות להבנות במסגרת הפרויקט. עסקאות פינוי-בינוי ותמ"א 38 יכולות להיתפס גם כ'עסקת תכנונית', המהווה הסכם כלכלי של שיתוף פעולה בין גורמים ציבוריים ופרטיים: המדינה מעניקה זכויות בנייה ומאפשרת את הסחר בהן על ידי גורמים פרטיים לצורך קידום מטרות ציבוריות כגון חידוש הערים או חיזוק בפני רעידות אדמה²⁹⁹.

298 חוק התחדשות עירונית (הסכמים לארגון עסקאות)(התשע"ז-2017). יצוין כי הגדרה זו נחקקה בשנת 2017, למעלה מעשור לאחר אישורה של תמ"א במהלכו לא היתה הגדרה חוקית לעסקה זו.

299 מרגלית, ט. (2013). עסקת תכנונית. בתוך חתוקה, ט. ופנסטר, ט. (עורכות). המתכננים: השיח התכנוני בישראל לאן? (עמ' 179-196). תל אביב: רסלינג.

עסקת התחדשות עירונית – הפרקטיקה הנהוגה

פרויקט התחדשות עירונית מאופיין בפרק הזמן הארוך הכרוך במימושו – לרוב מדובר במספר שנים עבור פרויקט תמ"א 38 ועשור (ואף יותר) עבור פרויקטים של פינוי בינוי³⁰⁰. פרויקט תמ"א 38 מצריך תכנון לבניין המתחדש, קבלת הסכמות של בעלי הדירות והוצאת היתר בנייה מהוועדה המקומית³⁰¹. בפרויקט של פינוי בינוי יש צורך בהכנה ואישור של תכנית על ידי ועדה מקומית ולרוב גם של ועדה מחוזית, קבלת הסכמות של בעלי הדירות והוצאת היתר בנייה.

פרויקטים אלו מאופיינים באיזודאות גדולה הכרוכה, מעבר לפרקי הזמן הארוכים הדרושים למימושה, גם בפער בין הפן התכנוני לפן הקנייני. פער זה מורגש בעיקר בפרויקטים של פינוי בינוי, בהם על היזם להבטיח תמורה מסוימת לדיירים לצורך קבלת הסכמתם, אולם תמורה זו תלויה בהיקף הזכויות שיאושר על ידי מוסדות התכנון וצריכה לעמוד בסטנדרטים השמאיים של תקן 21³⁰². כך, על יזם לקדם תכנון (שכרוך בעלויות גבוהות) מבלי שיש בידיו ודאות לגבי הסכמתם של בעלי הדירות לתכנית המוצעת ומנגד, עליו לנסות ולקבל את הסכמתם של בעלי הדירות מבלי לדעת בוודאות את היקף הזכויות שיוענק לו על ידי מוסדות התכנון, שמהם אמורה להיגזר בין היתר התמורה לבעלי הדירות.

במצב דברים זה, התפתחה במשך השנים פרקטיקה חוזית המורכבת משני סוגי הסכמים, השואפים להגביר את מחויבות בעלי הדירות לפרויקט ולמזער את חוסר הוודאות המובנה בתהליך:

1. **הסכם 'טרום-התקשרות' ('הסכם ארגון')**³⁰³: מסמך שמטרתו לאפשר ליזם לקבל אינדיקציה לגבי מידת הנכונות של בעלי הדירות להתחדשות עירונית וכן הגבלת יכולת המשא ומתן של בעל הדירה עם גורמים זמניים אחרים (No-shop) לתקופה מסוימת. נושאים נפוצים נוספים במסמכים אלו – הסדרת פעולות של נציגות דיירים, הסמכת עורך דין מטעם הדיירים, התחייבות היזם לשאת בתשלומים וכפיפות לחתימה על הסכם מכר סופי. כמו כן, לעיתים כוללים מסמכים אלו מאפיינים מסוימים של התמורה לבעלי הדירות.

2. **הסכם מכר: ('עסקת התחדשות עירונית')** הסכם מכר מקרקעין, במסגרתו מקנים בעלי הדירות את זכויותיהם במקרקעין ליזם בתמורה לשירותי הבנייה והתמורה המוסכמת. כיוון שלרוב בשלב זה אין עדיין תכנית פינוי בינוי מאושרת, כוללים הסכמים אלו תנאים המתלים את המשך קיומו של ההסכם בהתקדמות התכנון ובתמורה מינימלית מסוימת³⁰⁴. במסגרת הסכמים אלו אמורים בעלי הדירות להיות מיוצגים על ידי עורך דין מטעמם, שתפקידו בין היתר לבצע בדיקות משפטיות, קנייניות ותכנוניות מתאימות. כמו כן ההסכם כולל – כמקובל בעסקאות מסוג זה – רישום הערת אזהרה, בטחונות, לוח זמנים עם נקודות יציאה, מנגנון פיצוי על עיכובים וכו'.

נקודת המוצא היא שהסכמי מכר, בדומה לכל הסכם מכר מקרקעין, הם נושא סבוך ומורכב ובעל השלכות משמעותיות ולפיכך מצריך ייצוג על ידי עורך דין המתמחה במקרקעין ובאופן ספציפי בהתחדשות עירונית. לגבי הסכמי טרום ההתקשרות, הרי שעל אף הצורך בייעוץ משפטי גם טרום חתימתם, הפרקטיקה הנהוגה כלפיהם שונה, בעיקר מכיוון שנהוג להחתים עליהם בשלבים מוקדמים של התהליך.

300 בס'ספקטור, ש. (2011). כלי מדיניות לקידום תהליכי התחדשות עירונית. הכנסת: מרכז המידע והמחקר.
301 100% מבעלי הדירות לפינוי בינוי (לרוב של 80% קמה עילת תביעה), 2/3 מבעלי הדירות בתמ"א 38/1 ו-80% מבעלי הדירות בתמ"א 38/2.
302 תקן מספר 21 של הוועד לתקינה שמאית במועצת שמאי המקרקעין (דצמבר 2012) קובע טווח רווח ליזם בשלב שלפני אישור התכנית ולאחריה וכן מציין תמורה מקובלת לתושבים.
303 יצוין שמדובר בסוג של הסכמה הלוברשת צורות, שמות ורמות מחויבות שונות של כל אחד מהצדדים. 'טרום התקשרות' הוא אחד המקובלים שבהם, אך לא היחיד.
304 סעיף 27 לחוק החוזים (חלק כללי), תשל"ג-1973 מגדיר חוזה על תנאי בין היתר ככזה הטעון בתנאי מתלה, תנאי מפסיק או בקבלת רישיון הדרוש על פי דין.

החתמות 'פוגעניות':

במסגרת הפרקטיקה המתוארת לעיל, נפוצו מקרים בהם גורמים יזמיים החתימו תושבים על הסכמי 'טרומ' התקשרות, שלא תמיד עמדו בקנה אחד עם טובתם של תושבי המתחם ולא עם קידום פרויקט ההתחדשות העירונית. אנו מכנים החתמות אלו כ'החתמות פוגעניות', כלומר מקרים בהם חתימתם של בעלי הדירות נעשתה ללא הבנה של המשמעויות של העסקה, ותוך פגיעה באינטרסים ובזכויות שלהם. כך לדוגמא, החתמות פוגעניות הן כאלו בהן הוחתמו אנשים שידיעת העברית שלהם נמוכה, שרמת ההבנה שלהם את משמעות המסמכים וההסברים שניתנו להם טרם חתימתם היו לא מספקים במקרה הטוב ומטעים במקרה הפחות טוב, הסכמים שכובלים בעלי דירות לגורמים יזמיים ללא מגבלת זמן, מתן ייפוי כוח עם סמכויות מרחיקות לכת ואף רישום הערות אזהרה שלא לצורך לטובת גורמים יזמיים. כמו כן, החלו תופעות של סחר בחתימות ("קבלני חתימות") ותחרות בין יזמים ומתווכים באותו מתחם או בניין, באופן שהוביל פעמים רבות לעיכוב משמעותי ואף לעצירה מוחלטת של פרויקטים³⁰⁵.

פרקטיקה זו לא התפתחה בחלל ריק אלא במגרש הכלכלי בו מתנהלת ההתחדשות העירונית, במסגרתה מחולקת 'עוגת' הזכויות והתמריצים בין בעלי הדירות במתחם לבין היזמים הפרטיים. במגרש זה, בעלי אינטרס שונים המבקשים לקדם את עצמם זורעים לא אחת מידע לא מהימן ותורמים ליצירת חוסר אמון בקרב התושבים המופנה כלפי יתר השחקנים או כלפי התהליך עצמו³⁰⁶.

על אף שאין נתונים מדויקים אודות היקף התופעה של החתמות פוגעניות, הרי שמדובר בתופעה רחבה³⁰⁷ והבעייתיות הגלומה בה נדונה רבות והובילה להבנה שהיא מצריכה הסדרה חקיקתית מתאימה³⁰⁸.

חקיקת חוק 'המארגנים'

על רקע זה, ומתוך ההבנה כי מדובר בתופעה רווחת אשר מסכלת קידום של פרויקטי התחדשות עירונית ופוגעת בתושבים רבים, נחקק חוק פינוי ובינוי (הסכמים לארגון עסקאות פינוי ובינוי), התשע"ו-2016 (להלן: "חוק המארגנים")³⁰⁹. החוק חל על עסקאות פינוי-בינוי ותמ"א 38 וכולל מספר הסדרים ושינויים משמעותיים יחסית למצב ששרר ערב חקיקתו.

להלן סקירה תמציתית של עיקרי החוק:

- **הגדרה רחבה:** החוק מגדיר הסכם מכר סופי עבור פינוי-בינוי ותמ"א 38 כ'עסקת פינוי-בינוי' ו'עסקה לפי חוק החיזוק', בהתאמה. במקביל, החוק יוצר הגדרה שיוויונית ורחבה להסכמי ארגון של פינוי-בינוי ותמ"א 38, המכסה כל התחייבות של בעל דירה שאינה נופלת להגדרה של עסקה וכוללת התחייבות שלא להתקשר עם גורם אחר (No-shop). בהתאם לכך, הצעת החוק אף מגדירה בהתאם 'זם' – כמי שמתקשר בעסקה ו'מארגן' כמי שמתקשר בהסכם לארגון עסקה שכזו. בכך החוק למעשה מגדיר לראשונה את שני המסמכים המקובלים בפרקטיקה של עסקאות אלו – הסכם 'טרומ' התקשרות' והסכם מכר.

305 רודניצקי, ע. (2017). **התחדשות עירונית חברתית – מודל ללינוי דיירים בתהליכי התחדשות עירונית**, חלק א'. תל אביב: הקליניקה לדיוור, קהילה ומשפט באוניברסיטת תל אביב.

306 פראוור, ג. (2016). אתה רוצה למקסם את הרווח הכלכלי שלך. מה עם שלי? – ניתוח תמ"א 38 כעסקה תכנונית. (חיבור על מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת התואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים). הטכניון.

307 משרד הרווחה והשירותים החברתיים. התערבות עבודה קהילתית בהתחדשות עירונית – סיכום שנת 2015; משרד הרווחה והשירותים החברתיים. התערבות עבודה קהילתית בהתחדשות עירונית – סיכום שנת 2016

308 **ראה למשל:** המועצה הלאומית לכלכלה (2015). הערכת מצב אסטרטגית כלכלית חברתית. אוחר מתוך: <http://www.pmo.gov.il/SiteCollectionDocuments/klkala/2015pdf.pdf>; משרד הבינוי והשיכון. מדריך לדיירים לעקרונות התקשרות עם יזם בפרויקטים של פינוי-בינוי. מתוך אתר האינטרנט של משרד הבינוי והשיכון: <http://www.moch.gov.il>; סעיף 7(ב)

לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע"ו-2016

309 ראה דברי ההסבר לחוק פינוי ובינוי (הסכמים לארגון עסקאות פינוי ובינוי), התשע"ו-2016.

- **הגבלת בלעדיות:** החוק מתנה את תוקף הסכמי הארגון בעמידת המארגן ביעדים של השגת הסכמות התושבים לפרויקט וכן בקידום התכנון. החוק מטיל חובה על המארגן לדווח לתושבים על עמידה או אי-עמידה ביעדים אלו.
- **תוכן ההסכמה וצורתה:** החוק קובע שהסכם ארגון יהיה בכתב, יכלול פרטים מלאים של המארגן, את מועד החתימה והמועד הקובע, את פרטי הממונה לפניית דיירים, ויטיל על המארגן חובת גילוי וחובה לפעול לצורך קידום הפרויקט.
- **חובה לקיים כינוס של בעלי הדירות בבית המשותף:** החוק מטיל על מארגן לקיים אסיפה, בה יוסברו עיקרי הסכם הארגון לבעלי הדירות, תוך ביצוע גילוי נאות של המארגן ופירוט האינטרסים שלו בעסקה. כמו כן מחויב המארגן לתת מידע על הממונה לפניית דיירים, שהוא גורם שאחראי על ברור פניות ציבור ברשות להתחדשות עירונית, וכן על האפשרות לדרוש תרגום של ההסכם לרוסית, ערבית ואמהרית. על מנת לעמוד בחובה החוקית לקיום אסיפה יש ליידע עליה לפחות שבוע מראש, לערוך ולחלק פרוטוקול לתושבים ושיהיה בה שיעור נוכחות של לפחות 40% מבעלי הדירות בבית המשותף.
- **השתחררות מעסקה:** החוק מאפשר לרוב מסוים מקרב בעלי הדירות (גם אם לא התקשרו בעסקה) לבטל עסקת התחדשות עירונית, כלומר את הסכם המכר, לאחר 5 שנים בפניו־בינוי ו־3 שנים בתמ"א 38. היזם עשוי להיות זכאי לפיצויים, בהתאם להוראות שעתידות להיקבע על ידי שרי המשפטים והבינוי והשיכון.
- **חובת הגינות וגילוי על עניין אישי:** החוק מטיל על מארגן חובת הגינות וזהירות, גילוי מידע מהותי, גילוי שפועל מטעם יזם וכן גילוי של כל עניין אישי.
- **הממונה לפניית דיירים:** החוק מסמיך את הממונה לברר פניות של תושבים, לרבות מתן אישור על כך שהסכם ארגון פקע.
- **תחולה רטרואקטיבית:** סעיפים מסוימים בחוק, בעיקר אלו הנוגעים לתוקף הסכם הארגון ועסקת התחדשות עירונית, יחולו רטרואקטיבית גם על הסכמי ארגון שנחתמו לפני חקיקתו, בכפוף לתקופת מעבר הקבועה בחוק. תחולה זו מגלמת פוטנציאל 'לשחרר' מתחמים ובניינים רבים שתהליך ההתחדשות העירונית בהם נעצר בשל חתימות למספר גורמים מארגנים.

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

בחלק הקודם סקרנו את התופעה אותה אנו מכנים כ'החתמות פוגעניות' שהפכה שכיחה במסגרת תהליכי התחדשות עירונית. כמו כן, סקרנו את ההכרה של המדינה בבעייתיות שבתופעה זו ואת חקיקת המגן החדשה בנושא במסגרת 'חוק המארגנים'. בחלק זה, נסקור את ההגנות מפני החתמה פוגענית שקיימות עבור אוכלוסיית הזקנים הן בחוק המארגנים והן בדין הכללי. במסגרת סקירה זו נבחן האם הגנות אלו מספקות מענה הולם לאוכלוסיית הזקנים והאם יש צורך להרחיבן.

1. סוגי זיקנה וההגנה של 'חוק המארגנים':

בחלק המבוא של עבודה זו, עמדנו על הבחנה מקובלת בין שלוש קבוצות גיל בתוך הזיקנה – צעירה, אמצעית ומופלטת. יחד עם זאת ציינו שאוכלוסיית הזקנים אינה הומוגנית וכוללת בתוכה קבוצות בעלות מאפיינים, תפקודים וצרכים שונים המושפעים מפרמטרים אובייקטיביים (גיל כרונולוגי, מחלות וכו') וסובייקטיביים (כגון רמת פעלתנות, יכולת הסתגלות לשינויים, תמיכה משפחית וכו'). לצורך דיון זה אנו מבקשים להתמקד בהבחנה המבוססת על רמת תפקוד פיזי וקוגניטיבי – בין זיקנה פעילה וכשירה לבין זיקנה המאופיינת בתפקוד נמוך,

חולשה ותלות גוברת. לדוג': זקנים בעלי קשיי ראייה ושמיעה חריפים או זקנים המצוים על רצף של מחלות קוגניטיביות כגון אלצהיימר או דמנציה.

חוק המארגנים שואף להסדיר את השלבים הראשונים של גיבוש פרויקט התחדשות עירונית והתארגנות התושבים, תוך מתן הגנה לתושבים מפני חתימה פוגענית. המחוקק בחר לספק הגנה זו באופן גורף לכל בעלי דירות המצויים בבניינים או במתחמים שמיועדים להתחדשות עירונית.

מוקדם לקבוע האם וכיצד ההסדר החדש שבחוק המארגנים ייתן מענה לאוכלוסייה הכללית, ובתוכה גם לאוכלוסיית הזקנים. יחד עם זאת ניתן לבחון כבר בשלב זה, אם החוק נותן מענה שווה לאוכלוסיית הזקנים ביחס לכלל האוכלוסייה. לשם כך, אנו מציעים להתמקד בהבחנה האמורה, בין אוכלוסיית הזקנים הפעילים והמתפקדים לבין אוכלוסיית הזקנים בעלי מוגבלויות המצויים בתפקוד נמוך, עם דגש על תפקוד קוגניטיבי וכן מוגבלויות חריפות בראייה, שמיעה או זיכרון.

בהתאם להבחנה שנדונה לעיל, נראה שעבור אוכלוסיית הזקנים המצויים בקו הבריאות והם כשירים ופעילים, ההתמודדות עם תופעת ההחתמות הפוגעניות אינה שונה באופן משמעותי מיתר התושבים בהקשר הזה. ניתן להניח שהליכי ההחתמות של התחדשות עירונית מציבים בפני זקנים אלו קשיים ואתגרים דומים ליתר האוכלוסייה, וכי ההגנה שמספק חוק המארגנים בהקשר זה תהיה בעלת השפעה דומה. אין הכוונה לומר שקשיים או אתגרים אלו לא קיימים או שההגנה בחוק מספקת. גם לא ניתן לומר שזקנים אלו, כמו מרבית התושבים המצויים בתהליכי התחדשות עירונית, אינם זקוקים למענה מקצועי רחב יותר מזה שעומד לרשותם (ייעוץ משפטי, תכנוני, שמאי, קהילתי או סוציאלי). הכוונה היא, שההגנה ויכולת ההתמודדות בין שתי אוכלוסיות אלו (זקנים פעילים והאוכלוסייה הכללית) הן דומות ולא נכון במקרה זה, לטעמנו, לייצר הגנות על סמך הבחנה המבוססת על רקע של גיל כרונולוגי בלבד.

מצב הדברים שונה בתכלית כשאנו בוחנים את מצבם של אותם זקנים בעלי מוגבלויות ובתפקוד נמוך, כגון: מוגבלויות בראייה, שמיעה, ריכוז וזיכרון או כאלו המצויים על רצף של מחלות כגון אלצהיימר, דמנציה או פרקינסון המאופיינות בהתפתחות איטית ולא ליניארית³¹⁰. על אף שזיקנה אינה בהכרח מוגבלות, קיים כאמור קשר בין עלייה בגיל הכרונולוגי לבין עלייה בשיעור בעלי המוגבלויות, וביניהן קשיים תפקודיים בראייה, שמיעה, זיכרון וריכוז³¹¹. **היכולות של זקנים הסובלים ממוגבלויות אלו להתמודד עם החלטות הנוגעות להתחדשות עירונית, ואשר מוצגות בפניהם כמערכת חוזית עסקית על ידי מארגנים שונים בשוק הפרטי, מוטלת בספק.** גם מענים שונים במסגרת חוק המארגנים עשויים להיות לא רלוונטיים עבור רבים מהזקנים בעלי המוגבלויות. כך למשל – היכולת להשתתף בצורה אפקטיבית באסיפת בעלי דירות, קרי באופן שיאפשר הבנת התכנים, העלאת שאלות וכו' איננה אפשרית עבור רבים מזקנים אלו ללא ליווי ותמיכה כלשהם. כך גם האפשרות להתמודד עם מסמכים בכתב מוגבלת בין אם בשל קושי לקרוא, לשמוע או להבין את הסבריו של המארגן או לעמוד על משמעויות התוכן הכתוב לאשורן.

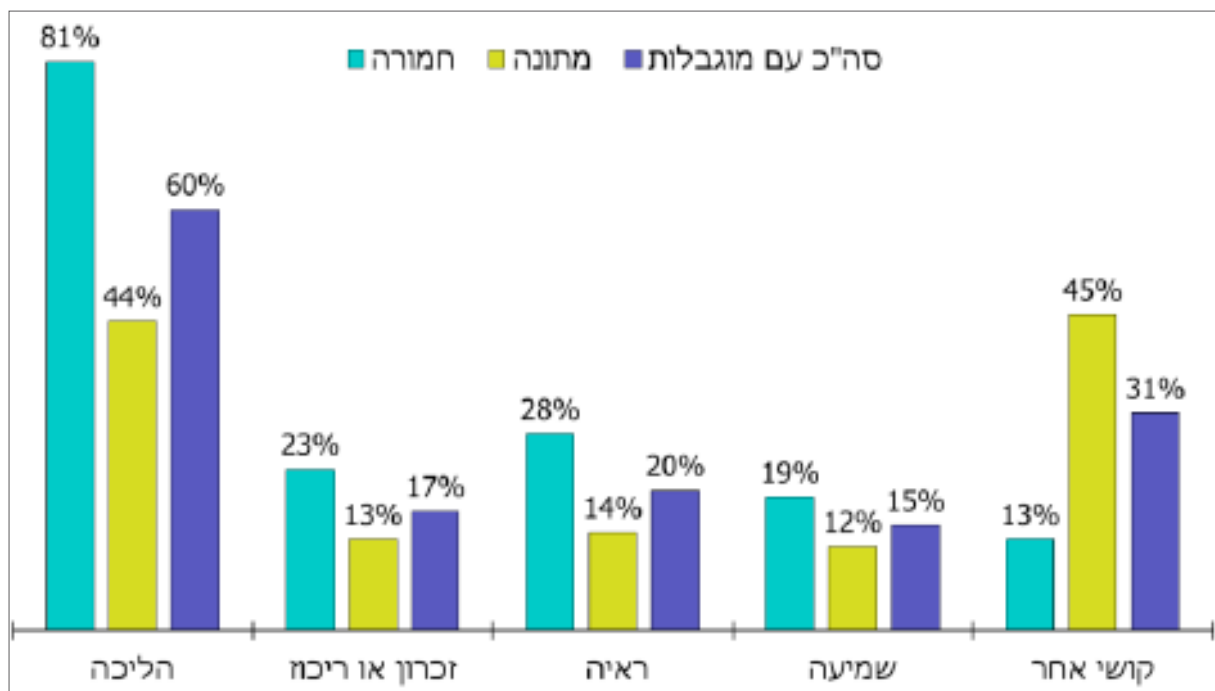
2. זקנים בעלי מוגבלויות:

בטרם נבחן את ההגנה שמספק הדין הכללי לזקנים בעלי מוגבלויות בהקשר של התחדשות עירונית והחתמות פוגעניות, נבקש להגדיר טוב יותר ולהמחיש את היקפה של האוכלוסייה שבמוקד הדיון באמצעות נתונים סטטיסטיים.

310 סגל-רייך, מ. ושינדלר, מ. (2015). אפקט הפרפר: מפרקטיקה של אפוטרופסות בזיקנה אל קבלת החלטות נתמכת באמצעות עריכת דין לשינוי חברתי. מעשי משפט ז', 129.
311 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>

לפי פרסומי נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, בשנת 2013 היו 58% מבני 65 ומעלה (שהן כ-488,400 נפש) בעלי מוגבלויות, כאשר כ-90% מקרבם של בני 65 ומעלה בעלי מוגבלויות מתגוררים במשקי בית בקהילה. עוד עולה מפרסומי הנציבות, כי 27% מקרב בני 65 ומעלה הם בעלי מוגבלות חמורה (כ-223,900 נפש) וכ-31% מקרב בני 65 ומעלה הם בעלי מוגבלות מתונה (כ-264,500 נפש). בנוסף, קשיים תפקודיים בהליכה, זיכרון, ראייה או שמיעה מתארים טוב יותר את קשיי התפקוד של זקנים מאשר של אוכלוסייה צעירה יותר – 69% מבעלי מוגבלויות בני 65 ומעלה הם בעלי אחד מהקשיים האמורים, זאת לעומת רק 42% בקרב בעלי מוגבלויות בגילאי 20 – 64³¹². פילוח קשיי התפקוד בקרב אוכלוסיית הזקנים בעלי המוגבלויות מתואר בתרשים ב.4.:

תרשים ב.4: בני 65+ עם מוגבלות המתגוררים בקהילה אשר דיווחו על קשיי תפקוד, מקרב אנשים בעלי מוגבלות, 2013 (באחוזים)³¹³



למראה נתונים אלו חשוב להדגיש בשנית, כי הזיקנה עצמה איננה מוגבלות והיא מאפשרת חיים פעילים, עצמאיים ואוטונומיים ואף הגעה לזיקנה מופלגת ללא מוגבלות משמעותית. עם זאת, לא ניתן להתעלם מכך שקיים קשר בין עלייה בגיל הכרונולוגי לבין עלייה בשיעורי המוגבלות הפיזית והקוגניטיבית³¹⁴.

הזיקנה יכולה בהחלט להביא עימה, במשך הזמן, ירידה קוגניטיבית הפוגעת ביכולת של אדם לנהל את ענייניו ולדאוג לצרכיו³¹⁵. יתרה מכך, לאופי והתפתחות המוגבלות אצל זקנים יש ככלל מאפיינים מובחנים משל אוכלוסייה צעירה יותר. אמנם, גם אצל זקנים ישנן מוגבלויות הנוצרות ב'פתאומיות' (למשל כתוצאה מאירוע מוחי או לבבי, תאונה או התפרצות מחלה נפשית), עם זאת המוגבלות אצל זקנים מאופיינת פעמים רבות באובדן יכולת הדרגתית כתוצאה ממחלות כגון פרקינסון, אלצהיימר ודמנציה. זוהי מוגבלות שאיננה 'בינארית' אלא

312 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>

313 התרשים לקוח מתוך – 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>

314 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>

315 סגל-רייך, מ. ושינדלר, מ. (2015). אפקט הפרפר: מפרקטיקה של אפטרופסות בזיקנה אל קבלת החלטות נתמכת באמצעות עריכת דין לשינוי חברתי. מעשי משפט ז', 129.

כזו שמתפתחת ברצף כרונולוגי מתמשך ותוך אובדן או היחלשות יכולות במנעד רחב ודינמי. אובדן והיחלשות היכולות יכול להימשך שנים ואף להתדרדר ולהשתפר בפרקי זמן של ימים ואף שעות³¹⁶. מוגבלויות אלו אצל זקנים, ובעיקר אלו המאופיינות בקשיים תפקודיים כגון זיכרון, ריכוז, שמיעה וראייה, הן רלוונטיות ביחס ליכולתו של האדם הזקן להתמודד עם אותו גורם מארגן, המציע לו להתקשר בהסכם ארגון או עסקת התחדשות עירונית.

3. ההגנות לזקנים בעלי מוגבלויות בדין הכללי:

חוק המארגנים מהווה הסדר ספציפי, הנוגע להחתמות והתקשרות במסגרת תהליכי התחדשות עירונית. לצד הסדר זה, חלים הסדרים נוספים בדין הכללי – בתחומי הכשרות המשפטית, הקניין והחוזים – אשר עשויים להיות רלוונטיים לעניינו. להלן נסקור בקצרה מספר דינים רלוונטיים ונבחן את מידת המענה שהם מספקים.

3.1 אפוטרופוסות וחלופות לאפוטרופוסות:

הדרך המקובלת ביותר להתמודד עם ירידה בתפקוד, שמונעת מאדם לדאוג באופן עצמאי לענייניו, הינה מינוי של אפוטרופוס על ידי בית המשפט³¹⁷. מוסד האפוטרופוסות ספג במהלך השנים ביקורת רבה בשל הפגיעה הדרסטית שהיא מגלמת בחירותו של אדם, השליטה המלאה המוקנית לאפוטרופוס והאופן הגורף והבלתי מוגבל בזמן בו היא מיושמת. מינוי אפוטרופוס נתפס כפגיעה יסודית בזכויות האדם, כאקט של הדרה וכבעל השפעה שלילית על מצבו של האדם, עד כי האקט מוגדר לעיתים כ"מוות אזרחי" של האדם לו מונה האפוטרופוס³¹⁸. עוד נמצא, שאפוטרופוסות בישראל מוחלת בשיעורים גבוהים על זקנים הן בשל סטריאוטיפים גילניים והן בשל מחלות אופייניות לזיקנה הכוללות ירידה קוגניטיבית³¹⁹.

עם השנים, הביקורת האמורה הובילה להכרה גוברת בצורך לצמצום השימוש במוסד האפוטרופוסות ולהבנה כי השימוש בו צריך להיעשות במידה ואף במשורה, ורק כאשר אין אפשרות או יכולות להפעיל אמצעי פוגעני פחות³²⁰. המגמה כיום בעולם, ואט-אט גם בישראל, היא קידום של הסדרים משפטיים חלופיים, כגון מתן "יפוי כח מתמשך", ומינוי תומך בקבלת החלטות, אשר קיבלו לאחרונה עיגון חוקי במסגרת חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות³²¹. בהקשר זה, ראוי לציין שהמענים שצוינו הינם כלליים עבור בעלי מוגבלויות ואינם מיוחדים לאוכלוסיית הזקנים או לתהליכי התחדשות עירונית.

• **יפוי כח מתמשך** מאפשר לאדם למנות בעודו כשיר, אדם אחר שידאג לענייניו ויקבל בשמו החלטות בעת שהוא כבר לא יהיה מסוגל לכך³²². ככלל, כלי זה מותיר לאדם את האוטונומיה לבחור לעצמו את זהות האפוטרופוס ואת סוג הנושאים שהוא מעוניין להעביר לאחריותו לכשיזדקק לכך, וכן להימנע מהליכים משפטיים וביורוקרטיים לשם כך. אולם, אין הוא מגן לחלוטין מפני התקשרות בעסקה, לרבות של התחדשות עירונית, שכן בעל הנכס עודנו כשיר לבצע פעולות משפטיות³²³.

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

317 ראה: פרק שלישי לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות, תשכ"ב-1962

318 טולוב, י. קנטר, א. (2014). של מי החיים שלי? המאבק להשבת האוטונומיה והכשרות המשפטית לאנשים עם מוגבלויות. מעשי משפט ו', 45.

319 דורון, י. (2008). הבלתי נראים, זקנים בצל אפוטרופוס משפטית. בתוך: רונן, י., דורון, י. וסלונים-נבו (עורכים) **הדרה חברתית וזכויות אדם בישראל**. (עמ' 205 – 232). תל אביב: רמות.

320 סגל-רייך, מ. ושינדלר, מ. (2015). אפקט הפרפר: מפרקטיקה של אפוטרופוסות בזיקנה אל קבלת החלטות נתמכת באמצעות עריכת דין לשינוי חברתי. מעשי משפט ז', 129.

321 דברי ההסבר להצעת חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות (תיקון מס' 18). התשע"ה-2014;

322 פרק שני לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופוסות, תשכ"ב-1962.

323 טולוב, י. קנטר, א. (2014). של מי החיים שלי? המאבק להשבת האוטונומיה והכשרות המשפטית לאנשים עם מוגבלויות. מעשי משפט ו', 45.

- **תמיכה בקבלת החלטות.** אפשרות נוספת, שהוכרה במסגרת התיקון כחלופה לאפוטרופסות, היא של היעזרות ב'תומך החלטה' במינוי בית המשפט³²⁴. תפקידיו של תומך החלטה לפי החוק הם בין היתר לסייע לאדם בקבלת מידע והבנתו על מנת לאפשר לאדם לקבל החלטות הנוגעות לחייו בצורה עצמאית וכן לסייע במימוש החלטות אלו ובמיצוי זכויותיו. בהקשר של התחדשות עירונית, נראה שאפשרות זו עשויה לסייע לזקנים בעלי מוגבלויות בקבלת החלטה מתוך הבנה שלמה יותר של התהליך והשלכותיו. עם זאת, מדובר במענה חדש שיישמו רק החל ועיקרו תלוי בהחלטה ומינוי של בית המשפט, נושא שעשוי לייקר ולסרב את ההליך ובכך להופכו לפחות נגיש לאוכלוסיית היעד.

3.2 חלופות במסגרת דינים כלליים:

חלופות עבור אדם זקן ובעל מוגבלות המתקשה לדאוג לענייניו מצויות במידה מסוימת גם בדין הכללי, כאשר בהקשר של התחדשות עירונית הכוונה בעיקר לדיני הקניין והחוזים. תחומים אלו נדונו במסגרת דו"ח של עמותת 'בזכות' שמצביע על מספר חלופות 'נגטיביות' לאפוטרופסות, קרי כאלו המיועדות למנוע גרימת נזק לבעל המוגבלות^{325 326}.

- **חלופות במסגרת דיני הקניין:** הדוח האמור של עמותת 'בזכות' מזכיר גם את האפשרות לרישום הערת אזהרה הכוללת הגבלות ותנאים מסוימים שימנעו מאותו אדם לבצע פעולות בנכס שייגרמו לו נזק. כך למשל, ניתן לרשום הערת אזהרה לטובת בן משפחה או איש אמון שייתנה כל פעולה בנכס בהסכמתו של אותו אדם. אפשרות זו היא בעלת מאפיינים דומים ליפוי כח מתמשך בכך שהיא מקנה סמכות, מראש ותוך בחירה אוטונומית ומודעת של בעל הנכס, לאדם אחר לדאוג לאינטרסים של בעל הנכס במועד בו הוא לא יוכל עוד לעשות כן. בהקשר של התחדשות עירונית, החסרון באפשרות זו, כמו גם אפשרות של יפוי כח מתמשך, היא בכך שהיא מייצרת צורך באישור אדם מסוים אחר לביצוע כל עסקה בנכס, אבל לא מונעת מבעל הנכס להתקשר בעסקה חוזית לגביו, שכן הוא עודנו כשיר מבחינה משפטית³²⁷. כמו כן, יישומו של מענה זה מצריך הימצאותו של אדם כזה באופן זמין (לרוב בן משפחה של הזקן) ושנית אין בו למעשה מימוש של רצונו של הפרט, אלא העברתו לאדם אחר. קושי זה עשוי לגבור, לאור אינטרסים סותרים שקיימים לעיתים בין הורים זקנים לילדיהם בסוגיית נכס המגורים, המהווה ירושה פוטנציאלית.

- **חלופות במסגרת דיני החוזים:** החתמות פוגעניות בהקשר של זקנים בעלי מוגבלות מתחברת לחשש הכללי יותר מפני ניצול של בעלי מוגבלויות במסגרת התקשרויות חוזיות והרצון למנוע התרחשותו של נזק לבעל המוגבלות כתוצאה מכך. כלי הגנה אחד שמעמידים דיני החוזים בהקשר זה הם של אי-השתכללותו של חוזה בשל היעדר גמירות דעת להתקשר בחוזה³²⁸. דרך שנייה היא של פסלות החוזה בשל פגם בכריתתו, כגון טעות, הטעייה, עושק או כפייה³²⁹. בניגוד להיעדר השתכללות החוזה, פסלות בשל פגם לא מובילה בהכרח לביטול החוזה כולו אלא לביטול חלקים ממנו. דרכים אלו מאפשרות הגנה, בין היתר, על אדם עם מוגבלות, המתקשר בהסכם במסגרת התחדשות עירונית, אם זה נעשה ללא הבנה מלאה או תוך ניצול המוגבלות או מצוקה בה היה נתון. עם זאת, הפעלת הגנות אלו מצריכה עמידה בנטל ההוכחה המוטל על הטוען נגד השתכללותו או פסלותו של החוזה, דבר הכרוך בהליך משפטי ארוך ויקר.

324 חוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות (תיקון מס' 18), התשע"ו-2016; פורסם ברשומות ביום 11.4.2016.
325 טולוב, י. (2015). חלופות לאפוטרופסות בתחום הכלכלי. אוחר מתוך אתר 'בזכות': <http://bizchut.org.il/he>.
326 יודגש כי הדו"ח עסק בהקשר כללי יותר של בעלי מוגבלויות והתחום הפיננסי ולא בזקנים ובהתחדשות עירונית.
327 טולוב, י. קנטר, א. (2014). של מי החיים שלי? המאבק להשבת האוטונומיה והכשרות המשפטית לאנשים עם מוגבלויות. מעשי משפט ו', 45.

328 ראה פרק א' לחוק החוזים (חלק כללי), תשל"ג-1973;

329 ראה: פרק ב' לחוק החוזים (חלק כללי), תשל"ג-1973;

לפי דוח עמותת 'בזכות' האמור, קושי זה הופך את נגישותן של הגנות אלו לציבור בעלי המוגבלויות לנמוכה ויש צורך בפיתוח כלי הגנה מידתיים יותר³³⁰. בהקשר של התחדשות עירונית, ייתכן שכלי זה כבר בנמצא עבור זקנים בעלי מוגבלות שכבר חתמו או יחתמו בעתיד ויהיו מעוניינים לבטל את חתימתם בשל נסיבות החתמתם או תוכן המסמך עליו חתמו. כלי זה הוא פנייה, במסגרת פרוצדורה שמיועדת להיות מהירה ונגישה, לממונה על פניות דיירים ברשות להתחדשות עירונית³³¹. החוק מקנה לממונה על פניות דיירים את הסמכות לנהל הליך יעיל וקצר לביור פניות של דיירים, אשר תוצאותיו מוכרות כראיה לכאורה בהליך משפטי³³². בנוסף, החוק מקנה לממונה סמכות לברר פניות בין היתר בנושא "הפעלת לחץ בלתי סביר" על דייר³³³ ובמקרים של הפרת חובת ההגנות והזהירות המוטלת על מארגן³³⁴. מכל אלו ניתן להניח שהמסגרת של ממונה על פניות דיירים היא בעלת פוטנציאל למתן מענה יעיל ומהיר להחלטות פוגעניות ובין היתר גם לאותם זקנים בעלי מוגבלות, אשר כבר חתמו על הסכמי ארגון פוגעניים ואשר מסיבות של היעדר ידע, משאבים או אמצעים בוחרים שלא לפנות לערכאות בנושא.

המלצות

חוק המארגנים נחקק לצורך מתן מענה לתופעה של החתמות פוגעניות. מדובר בהסדר מקיף ובשלב זה, מוקדם לבחון איזו השפעה תהיה לחקיקתו על השוק ואת טיב המענה שהוא יספק לתופעת ההחלטות הפוגעניות. אולם, אין להערכתנו בסיס להניח שההסדר ייתן מענה לאוכלוסיית הזקנים בעלי המוגבלויות, על מאפייניה המיוחדים. יהיה זה 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.

לאור כל זאת, אנו מציעים ליישם את ההמלצות הבאות על מנת לסייע לאוכלוסיית הזקנים בעלי מוגבלויות להתמודד עם תופעת ההחלטות הפוגעניות:

המלצה 1: בחינת חוק המארגנים לאורך זמן

כאמור, חוק המארגנים מהווה הסדר חדש ולא ניתן בנקודת הזמן הנוכחית לבחון את השפעתו על השוק ועל היקף תופעת ההחלטות הפוגעניות. עם זאת, לאור חשיבות הנושא והמרכזיות שלו כלפי תושבים במתחמים ובנייני התחדשות עירונית, אנו ממליצים לבצע הערכה של השפעת ההסדר על השוק לאחר פרק זמן משמעותי, למשל שנתיים. לשם ביצוע הערכה יעילה ועמוקה יש להקפיד על איסוף מידע ונתונים מהגורמים השונים העוסקים בדבר. הכוונה לתייעוד ולאחר מכן פילוח של הפניות לפי נושאים, סוגי אוכלוסיות, סוגיות נפוצות וכו'. על בסיס הערכה זו ניתן יהיה לשקול את הצורך בשכלול ההסדר ואת המענה שהוא נותן לאוכלוסייה המתגוררת במתחמים או בבניינים המיועדים להתחדשות, לרבות אוכלוסיית הזקנים.

להלן מספר מקורות מומלצים לביצוע ההערכה:

- **ממונה על פניות דיירים:** איסוף ופילוח נתונים והחלטות מתוך מאגר החלטות של הממונה.
- **מינהלות עירונית:** איסוף ופילוח נתונים מתוך מאגר פניות שיוקם על ידי המינהלת, ראיונות עם רכזים חברתיים וכו'.

330 טולוב, י. (2015). חלופות לאפטרופסות בתחום הכלכלי. אוצר מתוך אתר 'בזכות': <http://bizchut.org.il/he>.

331 במועד כתיבת שורות אלו טרם מונה ממונה על פניות דיירים.

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

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

334 סעיף 11 לחוק התחדשות עירונית (הסכמים לארגון עסקאות), תשע"ז-2017.

- **שירותי רווחה ועבודה קהילתית:** איסוף ופילוח נתונים על בסיס דיווחים של עובדי השירות הרלוונטיים (בדומה לדו"ח שפורסם על ידי השירות לעבודה קהילתית במשרד הרווחה)³³⁵.

המלצה 2: יצירה והנגשה של מענים סוציאליים לזקנים בעלי מוגבלות.

כאמור, ההיקף של זקנים בעלי מוגבלות, לצד הקושי הניכר שהם צפויים לחוות בהתמודדות עם ניסיונות החתמה והנזקים המשמעותיים העלולים להיגרם להם, מצדיקה לטעמנו יצירת מנגנוני תמיכה וסיוע מותאמים והולמים. הכוונה היא ליצירת שירות העומד לרשות הזקן בעל המוגבלות במידת הצורך. כלומר, שמעורבות של גורם תמיכה זה תלויה בפנייה מצד מבקש השירות.

מענה במסגרת שירותי הרווחה: מענה זה יכול להינתן באמצעות הקצאה והכשרה ייעודית שתינתן לעובדות סוציאליות וקהילתיות בשירותי הרווחה העירוניים ובעמותות. פניות יזומות וביקורי בית של עובדים סוציאליים וקהילתיים אצל זקנים במתחמים ובבניינים המיועדים להתחדשות עירונית יכולה לסייע בזיהוי בעיות וקשיים, הגברת מעורבות של מעגלי תמיכה קיימים וסיוע במקרים פרטניים. מענה זה יכול להיות משולב במסגרת תכנית התערבות שתבנה כבסיס להגדלת מעורבות של אוכלוסיית הזקנים בתהליכי התחדשות עירונית, כפי שמפורט בהרחבה בפרק השלישי של עבודה זו. כמו כן, יש לתת את הדעת על כך שמענה זה יצריך ככל הנראה הקצאת משאבים הולמת בהתאם להיקף ההתחדשות העירונית הצפויה והמתוכננת ביישוב, כמות הזקנים בו וכד'.

פיתוח מענה של תומך החלטה בהתחדשות עירונית: מענה סוציאלי נוסף, יכול להיות בדמות מינוי של תומך החלטות בנושאים שונים כחלופה לאפטרופסות על בעלי מוגבלויות. כאמור, תפקידיו של תומך החלטה הם בין היתר לסייע לאדם בקבלת מידע והבנתו, על מנת לאפשר לאותו אדם לקבל החלטות הנוגעות לחייו בצורה עצמאית וכן לסייע במימוש החלטות אלו ובמיצוי זכויותיו³³⁶. מטרת התמיכה היא, לנסות להשוות או לפחות לצמצם ככל שניתן, את הפער בין יכולתו של האדם הזקן ובעל המוגבלות להתמודד עם הסיטואציה המורכבת לבין זו של תושב מן השורה. התומך לא אמור, וגם לא יכול, לספק מענה מקצועי לכל סוגיה שתעמוד בפני מקבל התמיכה, אלא לאפשר לו התמודדות ובחירה מושכלות, לרבות לגבי הצורך בקבלת יעוץ מקצועי בסוגיות שונות.

- מינוי תומך החלטה באמצעות בית המשפט: האפשרות למינוי תומך החלטה קיבלה לאחרונה עיגון חוקי והחוק מאפשר מינוי של תומך החלטה בכפוף להחלטת בית משפט בלבד³³⁷. מוצע לפעול לצורך העלאת מודעות והנגשה של האפשרות זו גם בהליכי התחדשות עירונית. בעיקר יהיה צורך בהנגשת הפנייה לבית המשפט הן במיזעור העלות הכספית והן בהנגשה ופישוט הפרוצדורה של בקשת המינוי, גם עבור נטולי השכלה משפטית.

- מינוי תומך החלטה ללא צורך במעורבות בית המשפט: לצד האפשרות למנות תומך החלטה באמצעות בית המשפט, מוצע לבחון יצירת שירות ייעודי או השתלבות בשירות ייעודי שכזה אם יוקם, במסגרתו יוכלו זקנים בעלי מוגבלות להעזר בתומך החלטה בנושאי התחדשות עירונית. אפשרות זו, שיכולה להיעשות בתמיכה של יזמים ושל הרשויות המקומיות עשויה לאפשר מתן מענה הולם לצרכי הזקן, הזקוק לתומך החלטה באופן יעיל ומהיר יותר מאשר פנייה לבית המשפט. אפשרות זו תצריך תיקון של החוק כך שיאפשר מינוי של תומך החלטה בהסכמה ואף פיתוחו כשירות סוציאלי, תחת פיקוח של רשויות הרווחה. שירות כזה יכול לפעול לפי מודל שגיבשה עמותת 'בזכות', שמכיר בין היתר בצורך בפיתוח החלטת קבלות נתמכת בנושאים מגוונים, שמיועדת ומותאמת לאוכלוסיית הזקנים בעלי המוגבלויות ולצרכיהם הייחודיים³³⁸.

335 משרד הרווחה והשירותים החברתיים. התערבות עבודה קהילתית בהתחדשות עירונית – סיכום שנת 2016

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

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

338 טולוב, י. (2015). חלופות לאפטרופסות בתחום הכלכלי. אוצר מתוך אתר 'בזכות': <http://bizchut.org.il/he>.

• בחינת יישום המודל באמצעות 'פיילוט': מוצע כי בחינת האפשרות ליצירת מענה זה – בין אם באמצעות פנייה לבית המשפט ובין אם לאו – יעשה באמצעות עריכת 'פיילוט', במסגרתו יינתן שירות של תמיכה בקבלת החלטות לזקנים בעלי מוגבלויות בנושאי התחדשות עירונית. אוכלוסיית היעד תהיה מורכבת מלפחות 12 זקנים בעלי מוגבלויות שונות – ראייה, שמיעה, זיכרון, נפש או מחלות כגון דמנציה, אלצהיימר ופרקינסון. הזקנים שישתתפו בפיילוט יהיו כאלו שיגורו בגפם (ללא תמיכה של בן משפחה המתגורר עימם), בבניין המיועד לתמ"א 38 או במתחם שהוכרז או בתהליכי הכרזה לפינוי-בינוי. התומכים יעברו הכשרה מקצועית ייעודית שתכלול הקניית ידע, כלים ומיומנויות בנושאי זיקנה, התחדשות עירונית וקבלת החלטות נתמכת. כמו כן, יקבלו התומכים הדרכה וליווי מקצועי לאורך התהליך כולו. על בסיס ממצאי ותוצאות הפיילוט, ניתן יהיה להעריך את הצורך בהרחבתו ולבחון את האפשרות לשלבו כשירות מקצועי באזורים המיועדים להתחדשות עירונית.

יידוע על קיומו שירות התמיכה לפני חתימה על הסכם ארגון: החלטה ליצירת מענה סוציאלי, בין אם על ידי עובדות סוציאליות או על ידי שירות תומך החלטה, תצריך גם הטלת חובת יידוע על מארגנים ויזמים אודות אפשרות זו טרם החתמה על הסכמי ארגון. מטרת חובת היידוע היא העלאת המודעות והנגישות של מענה זה לאוכלוסיית היעד.

בהקשר זה, ניתן לשקול לעשות שימוש בחובת הדיווח האמורה בפרק הראשון במסגרתה אמורים שירותי הרווחה לקבל דיווח על שיעור הזקנים במתחמים או בבניינים שמיועדים להתחדשות. עם קבלת דיווח כזה יצטרך שירות הרווחה להחליט האם וכיצד לבדוק את מידת ההזדקקות של אותם זקנים למענה הסוציאלי האמור.

סיכום פרק 4 – זקנים ו'החתמות פוגעניות' בהתחדשות עירונית

פרק זה עסק בתופעת ההחתמות הפוגעניות, עימה מתמודדים לאורך השנים תושבים רבים בשכונות המיועדות להתחדשות עירונית. ההסדר המקיף שנחקק לאחרונה במסגרת חוק המארגנים מבקש לצמצם תופעה זו והוא פורש הגנה רחבה על כלל האוכלוסייה, ללא הבחנה על בסיס גילאי או אחר. פלח משמעותי של אוכלוסיית הזקנים בישראל מוגדר כבעל מוגבלות, בין היתר בראייה, שמיעה, זיכרון וכן מוגבלויות הנובעות ממחלות זיקנה שונות כגון אלצהיימר, דמנציה וכו'. גם בהינתן ההגנות הכלולות בחוק המארגנים, הקושי שזקנים בעלי מוגבלויות עשויים לחוות בהתמודדות עם המערכת החוזית ממנה מורכבת עסקת התחדשות עירונית, מצדיק פיתוח מענים שיסייעו לאוכלוסייה זו בהתמודדות באופן דומה ושווה ליתר האוכלוסייה. המלצתנו העיקרית בפרק זה, היא פיתוח שירות ייעודי במסגרת הרווחה או במסגרת החדשה של 'תומך החלטה' שתסייע לזקנים בעלי מוגבלויות החפצים בכך בבחינת התנאים והאפשרויות המוצעים להם במסגרת ההתחדשות העירונית ובכך תצמצם את האפשרות לניצולם.

פרק 5

שיעורי הסכמה בהתחדשות עירונית ומנגוני 'דייר סרבן'

אחד האתגרים והחסמים המשמעותיים ביותר בתהליכי התחדשות עירונית, הוא הצורך בקבלת הסכמה של כל בעלי הדירות בבניין או במתחם המיועדים להתחדשות. המחוקק בחר להתמודד עם אתגר זה, בין היתר, באמצעות מנגנונים אותם נהוג לכנות מנגנוני 'הדייר הסרבן'. אלו כוללים הורדת רף ההסכמה הדרוש או הקמת עילת תביעה נזיקית נגד בעלי דירות שמסיבות שונות מסרבים לתת את הסכמתם לביצוע ההתחדשות. בפרק זה, נסקור את נושא אי-ההסכמה של בעלי דירות להתחדשות והמניעים השונים לכך, תוך התמקדות ספציפית באוכלוסיית הזקנים כבעלת צרכים ומאפיינים ייחודיים בכל הנוגע לדיור ולהתחדשות עירונית. לאחר מכן, נסקור את מנגנוני הדייר הסרבן הקיימים ואופן יישומם בפסיקת הערכאות השונות. לבסוף, נערוך ניתוח של המצב הקיים, נבחן את הצורך בשינוי ואף נספק מספר המלצות ועדכונים נחוצים.

סקירה – שיעורי הסכמה בהתחדשות עירונית ומנגוני 'דייר סרבן'

הסכמת בעלי דירות להתחדשות עירונית ומנגון 'הדייר הסרבן':

פרויקט התחדשות עירונית מתבצע כעסקה, במסגרתה בעלי הזכויות במקרקעין מקנים את זכויות הבנייה שבעלותם (כולל העתידיות) לגורם יזמי בתמורה לקבלת שירותי יזום ובנייה. בעל דירה זכאי במסגרת עסקה זו לדירה חדשה ומוגדלת בבניין חדש (או מחודש), תוך השתת מלוא עלויות הבנייה, התכנון, המיסוי, הייעוץ המשפטי ומעבר הדירה על היזם. עסקה זו מתקיימת במסגרות הרגולטוריות של פינוי-יבנוי או תמ"א 38 הנוגעות בהיבטים קנייניים, מינהליים, תכנוניים, כלכליים ומיסויים, תוך פיקוח הדוק יותר או פחות של המדינה. על מנת להוציא פרויקט התחדשות עירונית אל הפועל, יש צורך לקבל את הסכמתם של כלל בעלי הדירות בבניין או במתחם ההתחדשות העירונית. צורך זה נתפס, לרוב, כמכשול משמעותי בפני האפשרות להוציא אל הפועל פרויקטים אלו וכגורם להתמשכות התהליכים³³⁹. בעלי דירות שאינם נותנים את הסכמתם לביצוע הפרויקט מכונים גם 'דיירים סרבנים'. יש המחלקים אותם לשני סוגים – 'סרבנים' מטעמים רגשיים או פסיכולוגיים (כגון החשש משינוי והיקשרות לבית) ו-'סרבנים' המבקשים להגדיל את התמורה המגיעה להם מעבר למה שמקבלים דיירים אחרים (אלו מכונים לעיתים גם "סחטנים")³⁴⁰. על כך יש להוסיף, בעלי דירות שמתנגדים לפרויקט בשל אי התאמת התמורה לצרכיהם או התנגדותם לתכנון המוצע (בשל הגדלת הציפוף, מעבר לבניין גבוה וכו'). על מנת להתמודד עם תופעה זו ולצורך עידוד הוצאתם אל הפועל של פרויקטים, חוקקה המדינה שני חוקים המאפשרים להכפיף את זכות הקניין של המיעוט שאינו מסכים לעסקה לזכויות הרוב התומך בה.

חוק פינוי ובינוי (פיצויים), התשס"ו-2006³⁴¹: חוק זה חל במתחמי פינוי-יבנוי מוכרזים בלבד והוא מטיל אחריות נזיקית על דייר "המסרב סירוב בלתי סביר" לביצוע העסקה³⁴². מטרת החוק היא להתמודד עם מצב בו פרויקטים לא יוצאים אל הפועל בשל התנגדות לא סבירה של אחד או יותר מבעלי הדירות, שמנצל את עמדת המיקוח שמעניקה לו ההתנגדות, גם במחיר של הכשלת העסקה כולה³⁴³. סעיף 2(א) לחוק פינוי-יבנוי קובע,

339 ראה לדוגמה את דברי ההסבר להצעת חוק פינוי ובינוי (פיצויים) (תיקון – התקשרות של בעל דירה מסרב), התשע"ה-2014.

340 נמדר, א. (2013). **פינוי ובינוי**. בני ברק: בורסי.

341 להלן: "חוק פינוי-יבנוי".

342 ראה: עא (ת"א) 54948-06-12, **יהלי בנה לי בע"מ נ' לאה יצחקי** (ניתן ביום 20.11.13; פורסם בבנו).

343 ראה: דברי ההסבר להצעת חוק פינוי ובינוי (פיצויים), התשס"ה – 2005.

כי ב'מקבץ' בו הסכים 'רוב מיוחס' מקרב בעלי הדירות לעסקת פינוי בינוי, קמה לאותו רוב עילת תביעה נזיקית נגד בעלי דירות המסרבים סירוב בלתי סביר לעסקה או מתנים את הסכמתם בתנאים בלתי סבירים³⁴⁴.

סעיף 2(ב) לחוק פינוי-ובינוי מגדיר מצבים חריגים בהם סירוב לא ייחשב כבלתי סביר, ובשל כך לא מטיל אחריות נזיקית כאמור. מקרים אלו הם: כשהעסקה המוצעת אינה כדאית כלכלית, כשלא הוצעו מגורים חלופיים לתקופת הבנייה, כשלא ניתנו בטוחות מתאימות או כשמתקיימות נסיבות אישיות מיוחדות. סעיף 2(ב) גם מתייחס באופן ספציפי לדירה בה מתגורר אדם עם מוגבלות, אז יש צורך כי גם הדירה הארעית (לתקופת הבנייה) וגם דירת התמורה יהיו מותאמות לאנשים עם מוגבלויות.

סעיף 3 לחוק פינוי-ובינוי קובע כי, גובה הפיצויים בו יחוייב הדייר הסרבן יקבע בהתאם לגובה הנזק שנגרם לרוב המיוחס, לכושר פרעונו ולנסיבות העסקה. ההסדר הקבוע בחוק זה מושפע מהתפיסה אודות העוצמה הפחותה של הזכות הקניינית בבית משותף³⁴⁵. מטרתו ליצור איזון בין ההגנה על זכות הקניין של הפרט המסרב לבין זכותם הקניינית של רוב בעלי הדירות המעוניינים בפרויקט ולאינטרס הציבורי המגולם בתהליכי התחדשות עירונית. עמד על כך השופט דנציגר בע"א 3511/13, **רגינה שורצברגר נ' שלום מרין** (להלן: "**פרשת שורצברגר**")³⁴⁶:

"הסדר זה משקף איזון הכרחי בין זכותו הקניינית של הדייר הסרבן בדירתו בבית המשותף לבין זכותם של שאר בעלי הדירות ליהנות מהתועלת הטמונה בעסקאות פינוי ובינוי, כאשר ברקע ניצב האינטרס הציבורי שבקידום של פרויקטים אלו. כך למשל, החוק אינו מאפשר לבעלי הדירות המעוניינים בעסקה לכפות את הריסת דירתו של הדייר הסרבן ואת פינויו ממנה, נוכח עוצמת הפגיעה הקניינית הטמונה בכפייה שכזו. לעומת זאת, מטיל החוק על הדייר הסרבן אחריות בנזיקין כלפי יתר הדיירים בגין סירובו, כאמור."

בהקשר זה יש לציין, כי לפתחה של הכנסת הונחה הצעת חוק: חוק פינוי ובינוי (פיצויים) (פינוי בשל סירוב בלתי סביר), התשע"ו-2016, המבקשת להעניק לבית המשפט סמכות למתן צו לפינוי דיירים שיימצאו במיעוט המסכל עסקת פינוי-ובינוי.

חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה) תשס"ח 2008³⁴⁷: חוק זה חל בפרויקטים לפי תמ"א 38 וקובע כי לצורך ביצוע עבודות חיזוק יש צורך בקבלת הסכמתם של כל בעלי הדירות. מטרת החוק היא "להוריד את רף ההסכמה הדרוש... לשם ביצוע עבודה ברכוש המשותף... מכוח תכנית החיזוק"³⁴⁸. החוק מקנה למפקח על הבתים המשותפים, סמכות לבוא במקומו של הדייר הסרבן ולהורות על ביצוע העסקה על אף התנגדותו. המפקח מוסמך לאשר ביצוע עבודות של חיזוק ועיבוי הבניין (לפי תמ"א 38/1) לבקשת שני שלישי מבעלי הדירות בבניין וכן לאשר ביצוע עבודות של הריסה ובנייה מחדש של הבניין (לפי תמ"א 38/2), לבקשת ארבע-חמישיות מבעלי הדירות בבניין³⁴⁹. בעל דירה שאינו נותן הסכמתו, זכאי לזכות טיעון בפני המפקח, ובמקרה של הריסה ובנייה מחדש, על המפקח לשקול את הנסיבות המיוחדות של הדייר המסרב והשלכותיהן.

מניעים לאי-הסכמה בהתחדשות עירונית

על פניו, עסקת התחדשות עירונית נראית כמשתלמת במיוחד עבור בעל דירה, אשר צפוי לקבל דירה מוגדלת ובעלת תשתיות חדשות ומודרניות יותר באופן שמגדיל באופן ניכר את שוויה הכלכלי. למרות זאת, היעדר הסכמה

344 סעיף 1 לחוק פינוי-ובינוי מגדיר 'מקבץ' כ"בית משותף או מקבץ בתים משותפים שיש לפנות כדי להקים מבנה חדש במתחם פינוי ובינוי לפי תכנית מפורטת".

345 רע"א 7112/93, **צודלר נ' יוסף**, פ"ד מח(5) 550.

346 עא 3511/13, **רגינה שורצברגר נ' שלום מרין**, (ניתן ביום 24.7.2014; פורסם בבנו).

347 להלן: "**חוק החיזוק**".

348 ראה: הצעת חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), (הוראת שעה), התשס"ז-2007.

349 סעיף 5 ו-5א. לחוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה) תשס"ח 2008.

של בעלי הדירות מהווה חסם משמעותי במימוש פרויקטים של התחדשות עירונית³⁵⁰. ההסבר הרווח לתופעה של אי-הסכמת חלק מהבעלים לעסקת ההתחדשות העירונית, מתמקד בפרק הכלכלי ומצייר את אותם בעלים כמי ששואפים למקסם זכויותיהם ואת התמורה לה הם זכאים, לעיתים אף לשם השגת תמורה עודפת על פני יתר בעלי הדירות³⁵¹. הסבר זה מספק את הלגיטימציה להפעלת אמצעי כפיית ההסכמה האמורים לעיל. בכל הנוגע למסלול פינוי-בינוי, האמצעים הקיימים (של עילת תביעה נזיקית) אף נתפסים כלא מספקים את המענה הנדרש וכאלה המצריכים שינוי והחרפה של הסעד הקיים³⁵². עם זאת, ישנה גם הכרה באפשרות כי אי-הסכמה לעסקת התחדשות עירונית עשויות לעיתים לנבוע מסיבות כלכליות, פסיכולוגיות או אישיות לגיטימיות, וכי לא ניתן למצות כל אי-הסכמה במניעים של 'סחטנות' גרידא. סיבות אלו נעוצות בראש ובראשונה באופיו המיוחד של הבית כנכס, כפי שמתאר דגן (1996, עמ' 64):

"ביתו של אדם אינו משאב שהחזקה בו היא מכשירית או תועלתית גרידא. נהפוך הוא... אנשים קרובים אצל ביתם... שכן, חלק מזהותם העצמית משתקפת בה;"³⁵³.

שינויים בדירה ובסביבת המגורים, על העזיבה וההיטלטלות הכרוכים בכך, עלולים להוביל לפגיעה בתחושת הביטחון אותה מקנה הבית, ובעיקר למי שמתגורר בו שנים רבות³⁵⁴. בבסיס הנחה זו עומדת ההכרה כי הבית הינו מרחב אוטונומי ומשפחתי בעל משמעות פסיכולוגית ורגשית מיוחדת, אליו מפתח האדם היקשרות מיוחדת, ומשמעות זאת אף הוכרה כערך ראוי להגנה, מעבר לפרק הכלכלי^{355, 356}. בנוסף, אי-הסכמה יכולה לנבוע ממניעים רציונליים כגון עסקה לא טובה או מותאמת, מנקודת מבט סובייקטיבית של בעל הדירה, או התנגדות למאפיינים תכנוניים של הפרויקט כגון ציפוף הדיור, מעבר לבניין גבוה, הוספת שטחים מסחריים, אובדן מאפיינים מיוחדים בדירה הנוכחית וכו'.

כך אן כך, נראה שישנה הסכמה שהשילוב של אמצעי כפייה הקיימים בחוק ומערכת התמריצים הקיימים בהתחדשות עירונית אינו מספק מענה הולם לסוגיה של אי-הסכמת בעלים לעסקאות התחדשות עירונית³⁵⁷ והקושי בהשגת הסכמת מלוא בעלי הדירות נותר כחסם משמעותי בפני התחדשות עירונית³⁵⁸.

זקנים וסוגיית אי-ההסכמה בהתחדשות עירונית

על רקע האמור לעיל ולאור מטרות המחקר, ננסה לבחון את סוגיית אי-ההסכמה של בעלי דירות, בפריזמה הספציפית של אוכלוסיית הזקנים. כפי שפורט בהרחבה בחלק הראשון של עבודה זו, אותם מאפיינים של 'בית' המזכרים לעיל, נוטים לקבל יתר משמעות בתקופת הזיקנה. כך למשל הצמצום במרחב הגאוגרפי, החשיבות המוגברת לסביבה הפיזית ותחושת האוטונומיה שמעניק הבית לזקן. כמו כן, ישנה היקשרות רגשית וסמלית גוברת אצל זקנים רבים, היות והבית והסביבה הקרובה מהווים מקור רב-משמעות לתחושות של שביעות רצון ולאיכות חיים. לכך יש להוסיף את המחקרים המדגישים את האתגרים הכרוכים בשינויים בסביבה הביתית, השכונתית והקהילתית של שכנים והפוטנציאל של אלו להשפיע לרעה על מצבם של זקנים. ככלל, ניתן לומר

350 ראה דברי ההסבר להחלטת ממשלה 376 בנושא "קידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני" מיום 12.6.2013.

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

352 ראה: תזכיר חוק פינוי-בינוי (פיצויים) – סמכות לפנות בעל דירה בשל סירוב בלתי סביר לעסקת פינוי-בינוי, התשע"ה-2015.

353 דגן, ח. (1996). פרשנות דיני קניין, הבית המשותף ובעיית הפעולה המשותפת. *עיני משפט* כ', 45-92.

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

355 תא (ת"א) 583/98, **דורנבאום רחל נ' עו"ד נחום סילביו** (ניתן ביום 7.1.2002; פורסם בנבו).

356 להרחבה על המשמעויות הייחודיות של 'בית' עבור האדם ראה דיון בחלק המבוא של עבודה זו.

357 ראה פסק דינו של כב' השופט סולברג בע"א 3511/13, **רגינה שורצברגר נ' שלום מרין** (ניתן ביום 24.7.2014; פורסם בנבו).

358 אדלר, דביר ואח' (2016). **נייר מדיניות: תכנית ליישום התחדשות עירונית יעילה והוגנת**. תל אביב: מכון אלרוב לחקר הנדל"ן.

שהספרות המקצועית מכירה בכך שככל שאנשים מזדקנים כך גוברת היקשרותם לסביבתם והם נעשים פגיעים יותר לשינויים בה³⁵⁹.

הבית נמצא כגורם בעל משמעות רבה בכל הנוגע לבריאותם של זקנים ומעברי דירה כפויים כגורם שעלול במקרים מסוימים להוות גורם בעל השפעות שליליות כגון התדרדרות בריאותית, בעיקר אצל זקנים מופלגים³⁶⁰. כמו כן, מעברי מגורים נמנים עם רשימת אירועים משמעותיים במהלך ההזדקנות אשר עלולים להיות מקור לדחק ובעלי השפעה שלילית על מצב הבריאות הנפשית³⁶².

בנוסף לאמור לעיל, ועל בסיס הנחת המוצא שלנו כי אוכלוסיית הזקנים היא בעלת מאפיינים ייחודיים בכל הנוגע להתחדשות עירונית, ניתן להניח כי אלו באים לידי ביטוי גם ביחס למוטיבציה של זקנים להסכים לתמורה הסטנדרטית המוצעת במסגרת התחדשות עירונית. בהיבט זה, ניתן למנות מספר נקודות הראויות להתייחסות.

ראשית יש לזכור, שהגדלת הדירה לא תמיד מהווה תמריץ עבור זקנים רבים, שאינם זקוקים לתוספת של חדר ושטח, ואלו אף עלולים להיות להם למעמסה³⁶³. שנית, במקרים רבים פרספקטיבת הזמן של זקנים רבים כלפי דירתם היא מצומצמת יותר וממוקדת ברצון לאיכות חיים בשנים הקרובות, ושיקולי כדאיות ארוכי טווח עשויים להיות פחות אטרקטיביים. לכן, התארכות פרויקטים של התחדשות עירונית, כמו גם חוסר הוודאות לגבי מימושם, עשויים להפחית את מידת הכדאיות של התמורה המקובלת בהם עבור אוכלוסיית הזקנים. שלישית, יש להתחשב גם בתקופת הבנייה הצפויה ואי-הנוחות המשמעותית הכרוך בה – בין אם בשל מטרדי הרעש והלכלוך הכרוכים בבנייה ובין אם בהיטלטלות שבמעבר בין דירות, בעיקר בהתחשב ברגישות היתר של זקנים כלפי שינויים ביחידת ובסביבת המגורים. חשש זה מקבל נופך מיוחד בכל הנוגע לפרויקטים של תמ"א 38/1, בהם מבוצע החיזוק תוך המשך התגוררותו של התושב בדירה. חששות אלו אך מתעצמים אצל זקנים עם קשיי ניידות שנדונים להתגורר במשך תקופת הבנייה (שיכולה להמשך כשנתיים ואף יותר), במה שמהווה למעשה, אתר בנייה.

לבסוף, מאחר ששיעור ההשתתפות בכוח העבודה פוחת עם הגיל (בגילאי 70 ומעלה עומד על 9.2% בלבד)³⁶⁴, הרוב המוחלט של הזקנים בישראל מתקיים מהכנסה קבועה שמקורה בחסכון וקצבאות, שעשויה להיות נמוכה מההכנסה הממוצעת במשק³⁶⁵. לכן, סביר שזקנים ייטו לנקוט ביתר זהירות בכל הנוגע לצעדים העלולים להגדיל את ההוצאות החודשיות השוטפות שלהם, וזאת על אף הרווח הכלכלי הפוטנציאלי העתידי הטמון בעסקה³⁶⁶.

מטבע הדברים, אטרקטיביות מופחתת של תמורה ואי-ביצוע התאמות לצרכים ייחודיים של זקנים, עשויה להשפיע על המוטיבציה של בעל דירה זקן להסכים או לסרב לפרויקט. על רקע הפרספקטיבה של אוכלוסיית הזקנים כלפי מיזמי התחדשות עירונית והשלכותיה על סוגיית ההסכמה או אי-ההסכמה למימושם, נבחן את האופן בו מתבטאת סוגיית ההסכמה בחוק ובפסיקה.

359 יוקביץ, א. (2004). "הזדקנות במקום": מתיאוריה למדיניות ולפרקטיקה. *גרונטולוגיה וגריאטריה* מא(2). 99 – 113.
360 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.
361 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.
362 לומרנץ, י. (2003). בריאות נפשית וטיפול נפשי בתקופת הזיקנה. בתוך: רוזין, א. (עורך) *הזדקנות וזיקנה בישראל*. (עמ' 467-529). ירושלים: גרפית.
363 בראיונות שקיימנו במסגרת מחקר זה עם תושבים זקנים במתחם פיננסי בינוי ציינו כ-30% מהמראיינים ציינו שהגדלת הדירה מיותרת עבורם. אולם במקביל, כ-30% ציינו את גודלה הקטן של הדירה כאחד החסרונות של דירתם הנוכחית.
364 לשכה מרכזית לסטטיסטיקה. מבחר נתונים בנושאים שונים על אזרחי ישראל הוותיקים בני 65 ומעלה, הודעה לתקשורת מיום 26.9.2016.
365 לפי נתוני הלמ"ס, לבני 65-69 ישנה הכנסה ממוצעת (ברוטו, מכל המקורות – עבודה, הביטוח הלאומי, משפחה ואחרים) של 7,600 ש"ח, וגובה ההכנסות הממוצע יורד בצורה מדורגת עם הגיל עד לרמה של כ-4,900 ש"ח לבני 90 ומעלה.
366 נקודה זו מתייחסת למצב בו במסגרת העסקה מוצעת תמורה סטנדרטית הבאה לידי ביטוי בהגדלת שטח הדירה ולא למקרה שבו מוצעת תמורה כספית.

חריגים למנגנון 'הדייר הסרבן' – הדין הקיים

כאמור, הדין קובע דרכים להתמודד עם מצבים של אי-הסכמה מצד חלק מבעלי הדירות למימוש התחדשות עירונית – הטלת אחריות נזיקית כלפי רוב בעלי הדירות במקבץ פינוי-בינוי, וסמכות למפקח על הבתים המשותפים להוציא אל הפועל פרויקט מכוח תמ"א 38 גם בהסכמה של רוב בעלי הדירות (שני שלישי בחיזוק וארבע חמישיות בהריסה ובניה מחדש). יחד עם זאת, הדין מכיר גם במצבים בהם קיימת הצדקה לסירובו של בעל דירה לפרויקט התחדשות עירונית. בחלק זה אנו מבקשים לסקור את ההצדקות הקיימות בדין ואת האופן בו מפרשות הערכאות המשפטיות הרלוונטיות את ההצדקות האלו, תוך דגש על הרלוונטיות שלהן לאוכלוסיית הזקנים.

פינוי בינוי – סירוב שאינו בלתי סביר

סעיף 2(א) לחוק פינוי ובינוי (פיצויים), התשס"ו-2006 מגדיר בעל דירה מסרב, כמי ש – "מסרב סירוב בלתי סביר להעביר את זכויותיו לשם ביצוע העסקה או המתנה את הסכמתו לכך בתנאים בלתי סבירים". סעיף 2(ב) לאותו חוק כולל מספר חריגים בהם לא ייחשב הסירוב כבלתי סביר, וביניהם:

עיסוק הפינוי-בינוי אינה כדאית כלכלית: הכדאיות הכלכלית נקבעת על ידי שמאי מקרקעין, שמסתמך על התקן השמאי מס' 21, ואף יכול להורות כי בהתקיים תנאים מסוימים העיסוקה תהיה כדאית כלכלית. קביעת השמאי מהווה חזקה לכדאיותה של העסקה והנטל להיפוך החזקה מוטל על שכמי הדייר המסרב.

מגורים חלופיים (לתקופת הבנייה): על מנת שסירוב לעיסוקה ייחשב לא סביר, עליה לכלול מגורים חלופיים למשך תקופת הבנייה.

בטוחות הולמות: על מנת שסירוב לעיסוקה ייחשב לא סביר עליה לכלול בטוחות הולמות לביצועה, לרבות לקיומם של תנאים שקבע שמאי מקרקעין לעניין הכדאיות הכלכלית

נסיבות אישיות מיוחדות: קיימות נסיבות אישיות ומיוחדות, בגללן ביצוע העסקה בתנאים שסוכמו הוא בלתי סביר.

בבואו לדון בתביעות לפי חוק זה, בית המשפט בוחן תחילה אם מתקיימים התנאים המקדימים לתחלתה של עילת התביעה ובהם – היותו של המתחם הנדון 'מקבץ פינוי-בינוי' (קרי בית או קבוצת בתים משותפים שהוכרזו כמתחמי פינוי-בינוי לפי הדין), וקיומם של שיעורי ההסכמה הקבועים בחוק. לאחר מכן בוחן בית המשפט אם טענות הדייר המסרב נכנסות בגדרי אחד החריגים האמורים לעיל, כלומר אם העסקה המוצעת כדאית כלכלית, האם הוצעו לו מגורים חלופיים לתקופת הבנייה, האם ניתנו בטוחות הולמות והאם קיימות נסיבות אישיות ומיוחדות בגין העסקה הנוכחית איננה סבירה.

בעוד שלושת החריגים הראשונים כוללים פירוט מדויק באשר לאופן בחינת התקיימותם, סעיף הנסיבות האישיות מהווה 'סעיף סל', לתוכו אמור בית המשפט לצקת תוכן במקרים אשר אינם נופלים בגדר החריגים האחרים.³⁶⁷ חשוב להדגיש כי, לשון הסעיף קושרת את אותן נסיבות 'אישיות ומיוחדות' יחד עם תנאי העיסוקה הספציפית, ולמעשה רומזת על האפשרות לשינוי של תנאי העסקה בהתאם לאותן נסיבות על מנת להופכה לסבירה. בבחינה של פסיקת בתי המשפט בתביעות מסוג זה נמצא, כי טרם הגיע לפתחו של בית המשפט מקרה עם נסיבות אותן ראה בית המשפט כנכנסות לגדר חריג הנסיבות המיוחדות. גם מקרים בהן טענו הנתבעים, בצורה זו או אחרת, לקיום נסיבות אישיות, נדחתה טענה זו על ידי בית המשפט בשל היות המסרבים הבעלים האחרונים שטרם חתמו ולאור הצעות והתאמות רבות שהוצעו להם על ידי היזמים³⁶⁸. כך למשל, בית משפט השלום דחה טענת נתבע כי אמו הזקנה, המתגוררת בדירה, תתקשה במעבר דירה פעמיים (לדירה חלופית זמנית) ופסק

367 נ נמדר, א. (2013). פינוי ובינוי. בני ברק: בורסי.

368 ראה לדוג: ע"א 11-11-51373, נבט נ' אנוך ואח' (ניתן ביום 3.7.2011; פורסם בנבו).

כי אין בכך כדי להכנס לחריג הנסיבות האישיות המיוחדות³⁶⁹. בית המשפט העליון התייחס לנושא זה בפרשת שורצברגר, המהווה את ההלכה המרכזית בנושא, בקבעו כי:

”... רק במקרים נדירים יצדיקו נסיבותיו האישיות של בעל הדירה הסרבן, כל שכן יחסו הסובייקטיבי לדירת מגוריו, לראות בסירובו סירוב סביר³⁷⁰.”

בית המשפט הזהיר מפני מתן משקל יתר לרצונות ומשאלות לב סובייקטיביים של יחידים באופן שמסכל קידומם של פרויקטים, אולם הכיר בכך שייכתנו מקרים בהן ניתן יהיה מקום לשיקולים סובייקטיביים הנוגעים לזיקתו המיוחדת של בעל דירה לביתו³⁷¹. מן האמור לעיל עולה, כי בית המשפט מתמקד בהתקיימותם של התנאים המקדמיים (הכרזת המתחם וקיום הרוב הדרוש), בכדאיותה של העיסקה וקיומן של בטוחות הולמות ודיוור חלופי־זמני. על פי הפסיקה הקיימת, נראה שבהתקיים תנאים אלו, בית המשפט ייטה באופן כמעט מוחלט שלא להכיר בנסיבותיו האישיות של בעל הדירה המסרב, אלא לצורך של קביעת גובה הפיצוי.

במסגרת הפסיקה על פי חוק זה, נהוגה פרקטיקה שיפוטית לפיה, בד בבד עם חיוב הדייר הסרבן בפיצוי, ניתנת לו אפשרות קצובה בזמן לחזור בו ולחתום על עסקת הפינוי־בינוי על מנת להימנע מהשתת החיוב בפיצויים³⁷². כמו כן, על אף שהרוב המיוחס הדרוש הוא של 80% מבעל הדירות, הרי שכל פסקי הדין שאיתרנו בתביעות מסוג זה היו נגד בעלי דירות בודדים, לרוב אחד או שנים שהתנגדו לעסקת הפינוי־בינוי, כך שבפועל הרוב שהתקבל היה בשיעור גבוה מ 80%. בתי המשפט אף נוהגים לציין מאמצים משמעותיים שנעשו מצד היזמים (ולעיתים אף על ידי בעלי דירות הרוב) על מנת להפיס את דעתו של בעל הדירה המתנגד, לרבות שינויים מסוימים בתמורה או התאמות שלה. לבסוף, מלבד מה שהוזכר כאן, לא נמצאה התייחסות מובחנת כלשהי בפסיקה כלפי אוכלוסיית הזקנים או לאינטרסים או צרכים מובחנים של אוכלוסייה זו.

פינוי בינוי – החריג הנוגע לאדם עם מוגבלות:

חריג נוסף המופיע בסעיף 2(א) נוגע לתושבים עם מוגבלויות. אדם עם מוגבלות מוגדר כ־”אדם עם לקות פיזית, נפשית או שכלית לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בשלה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים³⁷³”. סירוב לא ייחשב לבלתי סביר אם אחד מבעלי הדירה הוא אדם עם מוגבלות ולא הוצעה לו דירת תמורה עם התאמות כפי שהיו בדירה המקורית וכן אם הדירה החלופית (לתקופת הבנייה) לא היתה עם התאמות כאמור. כלומר, אין לומר שעצם המוגבלות עצמה מצדיקה את ההתנגדות אלא יש להראות שלא נמצא פתרון הולם לצרכיו של האדם עם המוגבלות³⁷⁴.

תקופת הזיקנה מאופיינת פעמים רבות בהתדרדרות הבריאות הפיזית והקוגניטיבית ורבים מהאנשים עם מוגבלויות הם בפועל זקנים³⁷⁵. לכן, חריג זה מאפשר למעשה שמירת הזכות להתאמות פיזיות בדירת התמורה והחלופית גם עבור אותם זקנים עם מוגבלויות שונות. עם זאת, חשוב להדגיש כי מדובר בהגנה עקיפה, שעונה על צורך ספציפי ולא מתחשבת במכלול הנסיבות והצרכים של אוכלוסיית הזקנים.

369 תא (הרצ') 13-07-54823, **אופיר קינן נ' ליאור משה** (ניתן ביום 22.9.14; פורסם בנבו). יצוין כי בית המשפט נתן משקל לכך שלא הוצגו כל מסמכים רפואיים לתמוך בטענה זו וגם לכך שהטענה הגיעה מהבן ולא מהאם עצמה שחתמה בעבר על הסכם ויפוי כח.

370 עא 3511/13, **רגינה שורצברגר נ' שלום מרין**, (ניתן ביום 24.7.2014; פורסם בנבו).

371 עא 3511/13, **רגינה שורצברגר נ' שלום מרין**, (ניתן ביום 24.7.2014; פורסם בנבו). פסקה 35 לפסק דינו של כבוד השופט דנציגר.

372 ראה לדוג: פרשת שורצברגר; וגם: תא (י-ם) 14-10-2855, **רובע 1 בע"מ נ' אליעזר משיח אהרן** (ניתן ביום 26.9.16; וגם: תא (מרכז) 11-12-55587, **רחל עמינדב ו-46 אחרים נ' יקותיאל קאזי** (ניתן ביום 6.6.13; פורסם בנבו).

373 סעיף 5 חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998.

374 עא (ת"א) 11-01-51373, **שרית נקט נ' גד אנוך** (ניתן ביום 3.7.11; פורסם בנבו).

375 דורון, א. (2016). מודל בקבלת החלטות לאזרחים ותיקים. בתוך: טולוב, י.. שירות תמיכה בקבלת החלטות לאנשים עם מוגבלות – מודל שירות. אוחר מתוך אתר עמותת בזכות: www.bizchut.org.il.

תמ"א 38 – התנגדות זכות הטיעון

סעיף 5 לחוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה) תשס"ח-2008 העוסק בעבודות חיזוק לפי תמ"א 38/1 אינו מאזכר באופן ישיר את בעלי הדירות המתנגדים. הסעיף קובע כי הסכמת שני שלישים מבעלי הדירות בבניין, אשר ניתן לגביו היתר בנייה לפי תמ"א 38, מקנה את הסמכות למפקח על המקרקעין לאשר את העבודות, בכפוף לזכות טיעון לכל בעלי הדירות. סעיף 5א. לאותו חוק עוסק בפרויקט של הריסה ובנייה מחדש (תמ"א 38/2), מקנה את זכות הטיעון בפני המפקח לכל אחד מבעלי הדירות ומחייב את המפקח לשקול "... בין השאר, את הנסיבות המיוחדות שבהריסת דירתו של בעל דירה המתנגד לביצוע העבודה כאמור והשלכותיהן".

מטרתו המוצהרת של החוק היא, הורדת רף ההסכמה הנחוץ למימוש פרויקטים, תוך יצירת איזון בין זכויות בעלי הדירות בבית המשותף לבין האינטרס הציבורי של חיזוק בפני רעידות אדמה ומניעת מצב בו התנגדות לא מוצדקת של בעל דירה תימנע את מימוש החיזוק³⁷⁶. חוק זה אף תוקן במשך השנים, תוך הפחתת רף ההסכמה שנתפס כלא מספק³⁷⁷.

בניגוד לחוק פינוי-ובנייה, נראה שחוק החיזוק אינו מפרט את הנסיבות והשיקולים שעל המפקח לשקול בבחון את אי-הסכמתו של בעל דירה. עם זאת, הפסיקה קבעה כי יש להתחשב בהשפעה של הוספת בעלי דירות לבניין הן בהיבט ההשלכות על חיי היומיום והן בהיבט הקנייני הכולל 'דילול' של הזכויות ברכוש המשותף³⁷⁸. כמו כן, פירטה כב' השופטת ברק-ארז רשימה ללא ממצה של שיקולים שאמורים להנחות את המפקח במסגרת פסיקתו³⁷⁹:

"אשר על כן, בבואו לבחון בקשה לאשר הסכם, חרף התנגדות של מיעוט מקרב הדיירים, עליו להקדים ולבחון את מכלול נסיבות העניין, ובכלל זה לתת דעתו לשאלות הבאות: האם הוצג טעם להתנגדות (או שמא ההתנגדות היא בעלת אופי "עקרוני" ללא הנמקה)? האם במישור האובייקטיבי התוכנית עתידה להיטיב את מצב כלל הדיירים בבניין? האם התוכנית פוגעת באופן מהותי בזכויותיו של המיעוט? האם היא התקבלה בחוסר תום לב או בניגוד עניינים? האם הוצגה תוכנית חלופית קונקרטית והאם גלומים בזו יתרונות שאין בהסכם שהוצג לאישור? האם נשמר השוויון בין הדיירים? המדובר ברשימת שיקולים לא ממצה וכמובן שעל המפקח לשקול את התוכנית שמוגשת לאישור בהתאם למכלול נסיבות העניין."

מסקירת החלטות שניתנו על ידי המפקח וכן של ערכאות הערעור, נמצא שטרם הגיע לפתחם מקרה שנסיונותיו נמצאו מתאימות להעדפת טיעוני בעלי הדירות המסרבים לעסקה³⁸⁰. כך למשל, נפסק כי, גם מצבה הבריאותי הקשה של נתבעת אינו מצדיק פגיעה ביתר בעלי הדירות ואת מניעת החיזוק וכי ניתן לכפות את העבודות ואף הוספת מרפסת נגד רצונה של הנתבעת, אולם ללא שינויים פנימיים בדירה³⁸¹. בדומה לתביעות לפי חוק פינוי-ובנייה, גם בפסיקה לפי חוק החיזוק ניכר כי התביעות מכוונות לרוב לבעל דירה בודד (בהקשר זה יש חשיבות גם לקנה המידה הקטן של מיזמי תמ"א 38 ביחס לפינוי-ובנייה), כאשר במרבית המקרים צוין כי נעשו מאמצים לפשרה תוך כדי הגדלה או התאמה של התמורה המוצעת.

376 הצעת חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה) (הוראת שעה), התשס"ז-2007.

377 הצעת חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה) (תיקון מס' 2) (הקלת התנאים לחיזוק בית משותף), התשע"ב-2012

378 רע"א 4138/10, קלצוק נ' אורון (ניתן ביום 5.7.2010; פורסם בנבו).

379 רע"א 1002/14, דב שומרוני נ' אוהד קופמן ו-14 אח' (ניתן ביום 9.7.2014; פורסם בנבו).

380 זאת בכפוף להתקיימם של התנאים המקדמיים בחוק, קרי קיומו של הרוב הדרוש ושל היתר בנייה.

381 (נת' 20/11, פרי אהרון נ' זוסקוביץ רחל (ניתן ביום 11.9.2011; פורסם בנבו).

ניתוח – שיעור הסכמה בהתחדשות עירונית ומנגווי 'דייר סרבן'

ניתוח החקיקה הקיימת:

החקיקה הנוגעת לשיעורי הסכמה בהתחדשות עירונית, לרבות חריגים המגדירים מהו סירוב סביר, אינה כוללת התייחסות מובחנת לאוכלוסיית הזקנים. התייחסות מובחנת כזו קיימת בחוק פיננוי-בינוי בכל הנוגע לאנשים עם מוגבלויות, המחייבת קיומן של התאמות בדירת התמורה ובבניין המגורים (באופן דומה לאלו שקיימות בדירת הנוכחית של האדם עם המוגבלות) וכן בדירת המגורים הזמנית. ההגדרה הרחבה של אדם עם מוגבלויות הכוללת מוגבלות פיזית וקוגניטיבית, כוללת בתוכה מטבע הדברים זקנים רבים המוגבלים מבחינה תפקודית וקוגניטיבית. כך, באופן עקיף, העניק המחוקק מענה לשמירת הנגישות של זקנים מוגבלים תפקודית וקוגניטיבית גם בדירת התמורה וגם בתקופת הביניים, באופן שהדבר לא יהווה מכשול להישארותם בדירה.

מסקירת החקיקה בנושא עולה, כי הסדר דומה לא קיים במסגרת חוק החיזוק ולמעשה התאמת דירת התמורה והדירה החלופית לאנשים עם מוגבלויות (לרבות זקנים) לא נקבעה כעילה לסירוב סביר של בעל דירה בפרויקט לפי תמ"א 38. בהקשר זה יצוין כי, אמנם הדין מחייב ביצוע התאמות נגישות בבניינים חדשים, אולם אלו אינן חלות על פנים הדירה³⁸². נראה שהחקיקה הקיימת עוסקת בשימור מצב ההתאמות הקיים למהלך תקופת הבנייה ובדירת התמורה ולא מתייחסת לאפשרות ליצירת התאמות דרושות שאינן קיימות או לאפשרות ליצור התאמות צפות פני עתיד.

החקיקה מתייחסת בצורה מובחנת לנושא בעל חשיבות רבה כגון נושא הנגישות, אולם נעדרת התייחסות למאפיינים הייחודיים ולצרכיהם המובחנים של זקנים מעבר לכך. דורון (2003) מתאר את התפתחות ענף הזיקנה והמשפט בשלבים – החל משלב ההתעלמות, דרך שלבים של חקיקת מגן, כלי תכנון אישיים ועד לשלב ההעצמה³⁸³. מניתוח החקיקה, נראה שבנושאי התחדשות עירונית המשפט הישראלי נותר בשלב ההתעלמות (נושא הנגישות הינו כללי ולא מאזכר זקנים), במסגרתו המחוקק אינו רואה לנכון להקדיש נורמות ייחודיות לזקנים ודי במסגרת הרגולטורית הכללית כדי לאפשר מענה הולם לסוגיות אלו.

לקביעה זו שני חריגים, אחד מהם מהעת האחרונה, אשר עשויים להיות פתח לשינוי ולהכרה בצורך בחקיקת מגן ייחודית לזקנים בהתחדשות עירונית. החריג הראשון והוותיק יותר הוא הפטור ממס שניתן לבן 60 ומעלה או למי שמצוי במצב סיעודי ואשר קיבל את מלוא התמורה בעסקת פיננוי-בינוי בכסף ועשה בה שימוש לצורך רכישת זכות מגורים בבית אבות (במצב הדברים הרגיל, קבלת מלוא התמורה בכסף במסגרת עסקת פיננוי-בינוי – איננה פטורה ממס)³⁸⁴. חריג שני וחדש יותר מצוי במסגרת סעיף 19 בחוק הרשות להתחדשות עירונית. סעיף זה מקנה למי שהגיע לגיל פרישה (והוא גם בעל דירה יחידה וזכאי לגמלת הבטחת הכנסה) פטור מתשלום דמי האחזקה בבניין החדש לתקופה של חמש שנים, תוך השתת עלויות אלו על היזם. עם זאת, בכל הנוגע לזקנים ולסוגיית 'הדייר הסרבן', על המשמעויות וההשלכות הקנייניות וההשפעות על אורח ואיכות חייו של הזקן, נותרה החקיקה שותקת.

ניתוח הפסיקה:

כחלק מהעבודה על פרק זה, בוצעה סקירה של עשרות פסקי דין והחלטות של המפקחים על רישום המקרקעין, שניתנו עד תחילת שנת 2017 ועסקו בתביעות נגד דיירים סרבנים הן במסגרת הליכי פיננוי-בינוי והן בהליכים לפי תמ"א 38. ממצאי הסקירה הראו בצורה חד משמעית, כי בהתקיים התנאים המקדימים הקבועים בחוק,

382 תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), תש"ל-1970 תוספת שנייה, חלק ח' 1.

383 דורון, י. (2003). זיקנה וצדק: היבטים משפטיים של הזיקנה בישראל. בתוך: רוזין, א. (עורך). **הזקנות וזיקנה בישראל**. (עמ' 897-940). גרפית: ירושלים.

384 סעיף 49 כב. (א) לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), תשכ"ג-1963.

פסקו הערכאות השונות (לרבות ערעורים) נגד הדיירים הסרבנים הנתבעים. כמו כן, פסקי הדין עסקו בתביעות נגד בעלי דירה בודדים (לרוב אחד בלבד), עובדה אשר ניתן לה משקל לא מבוטל על ידי הערכאות הן בבחינת טיעוני הנתבע המסרב והן בשקילת הנזק המשמעותי שנגרם לרוב המוחץ של בעלי הדירות.

חריג הנסיבות האישיות המיוחדות בחוק פינוי־ובינוי והנסיבות האישיות בחוק החיזוק טרם התקבלו בפסיקה, וניכר שהעיסוק המרכזי התמקד בעצם הכדאיות הכלכלית ובהתקיימות התנאים המקדמיים. החריגים הנוספים, בדבר הצורך בהצעת מגורים חלופיים ובטוחות הולמות, כמעט ולא נדונו, כיוון שמדובר בסטנדרט מינימלי מקובל בפרויקטים של התחדשות עירונית. ניתן להניח שחקיקת חריגים אלו וניסוחם הברור, תרמה להיווצרותו של סטנדרט זה בשוק. בנוסף, מקרים בודדים עסקו בבעלי דירות זקנים וטיעונים הנוגעים בכך כמעט ולא נשמעו, כאשר בכל מקרה לא נראה שהיתה לנושא הגיל השפעה על התוצאה אליה הגיעו הערכאות השונות³⁸⁵.

במסגרת הפסיקה שנסקרה, **לא ניתנה הכרה או משקל** למאפייניהם הייחודיים, להשלכות המשמעותיות ולא־ינטרסים המובחנים של אוכלוסיית הזקנים. נמצא כי ישנו פער בין מיעוט יחסי של פסיקה קיימת והיותה מופנית לרוב נגד דיירים בודדים, אל מול היות היעדר הסכמה חסם משמעותי בפני מימוש פרויקטים רבים. פסקי הדין נותנים אינדיקציה למאמצים שנעשים על ידי גורמים רבים על מנת להפיס את דעתם של מתנגדים, בטרם פנייה לערכאות. יתרה מכך, הדעת נותנת שניסיונות כאלו נעשים אף במסגרת ההליך המשפטי עצמו, לעיתים בעידוד השופטים, באופן שמייתר הכרעה שיפוטית. כלומר, בפועל יזמים מוכנים (ולעיתים נאלצים) לעשות מאמצים לצורך הסרת התנגדויות שונות, בשאיפה להימנע מפנייה לערכאות אשר עלולה להיות ארוכה, מתישה ויקרה. ניתן גם להניח שישנם פרויקטים רבים שאינם מגיעים לתביעות מעין אלו אבל אינם מקודמים בשל סירוב של חלק משמעותי מבעלי דירות (בין אם מגיעים לרף ההסכמה ובין אם לאו).

ניתוח הצורך בשינוי – בין סרבנות לא־הסכמה:

נראה שהמנגנונים הקיימים כיום מיועדים לטפל באותו 'סרבן' בודד, המבקש לנצל את 'שרירות הבעלים' שלו על מנת להשיג רווחים אישיים ותמורה עודפת, תוך פגיעה ביתר בעלי הדירות והאינטרס הציבורי. איננו מבקשים לחלוק על נחיצותם של מנגנונים אלו, אלא להצביע על קיומו של פער בין כמות קטנה יחסית של פסקי הדין ועיסוקם במקרי קצה של התנגדות יחיד או בודדים לפרויקטים, לבין מצב בו היעדר הסכמה של בעלי הדירות מייצר חסם משמעותי לקידום התחדשות עירונית בישראל. תופעת ה'סרבן הבודד' אינה יכולה להיות הסבר יחיד ובלעדי היעדר ההסכמה של בעלי דירות לפרויקטים של התחדשות עירונית. האם ניתן לתייג עשרה בעלי דירות או יותר מתוך מקבץ פינוי־ובינוי שמתנגדים כ'סרבנים' או 'סחטנים' או שמא ניתן לומר שהפרויקט אינו תואם את צרכיהם (התכנון, התמורה וכו')? קל וחומר כאשר אנו עוסקים במתחמים או מקבצים בהם מתגורר שיעור גבוה של זקנים, אשר להם כאמור צרכים ייחודיים ואינטרסים שלעיתים אינם באים לידי ביטוי במנגנונים הקיימים.

במילים אחרות, ההסדר החוקי הקיים מתאים לטיפול באותם מקרים של יחידים המסכלים פרויקטים שלמים ומנצלים את שרירות הבעלים שלהם, באופן הפוגע בזכויותיהם של הרוב המוחץ של בעלי הדירות ושל האינטרס הציבורי שבהתחדשות עירונית. הקושי הוא בעיסוק בהסדר זה, ואף בצורך בהחמרתו, כפתרון הבלעדי לחסם של אי־הסכמת בעלים להתחדשות עירונית. משכך, אנו מבקשים להרחיב את טווח ההסתכלות על הנושא ולהכיר, לצד מקרים של סרבנות "קלאסית", גם במקרים של אי־הסכמה שאיננה ניצול שרירות הבעלים אלא שהיא מעידה על חוסר התאמת הפרויקט לצרכים ולא־ינטרסים **הלגיטימיים** של בעלי דירות, אף אם הם מוגדרים כמיעוט.

זקנים מהווים דוגמה מובהקת לקבוצה המצויה לעיתים קרובות בשיעורים גבוהים במתחמי התחדשות עירונית ואשר חלקים ניכרים מתהליך זה אינם מותאמים לה – בין באופן ניהול התהליך והתמשכותו ובין בשל אי התאמה

385 ראה: תא (הרצ') 13-07-54823, **אופיר קינן נ' ליאור משה** (ניתן ביום 22.9.14; פורסם בנבו); ת/269/14, **סויסה רחל ואח' נ' עזבון דערי מנשה ז"ל** (ניתן ביום 24.12.2014; פורסם באתר משרד המשפטים).

של התמורה המוצעת³⁸⁶. ניקח לדוגמא מקבץ פינוי-בינוי בן 100 דירות, אשר בו 15% שמסרבים לחתום. מתוכם של המסרבים ישנם 10 זקנים בני 75 ומעלה, שעמדתם נובעת בין היתר בשל הרצון להימנע ממעבר דירה ומתקופת הבנייה על ההשלכות המשמעותיות של אלו כאמור לעיל, וכן בשל חוסר האטרקטיביות שבקבלת דירה מוגדלת בעוד מספר שנים. דוגמא נוספת היא אדם בן 80 עם קשיי ניידות המתגורר בבניין בו מבקשים לקדם פרויקט של תמ"א 38/1 – מצד אחד תוספת מעלית לבניין מהווה תמריץ ראוי עבורו אולם מנגד, מגורים בבניין המצוי תחת בנייה במשך שנתיים ומעלה מעלים חששות לגבי יכולתו להמשיך כרגיל באורח חייו.

בהסדר החוקי הקיים – אותם זקנים מתויגים כסרבנים וחשופים לתביעה נזיקית גבוהה או לפינוי כפוי. כל זאת כאשר לא קיימים מנגנונים ממוסדים כלשהם המאפשרים את התאמת התהליך, כלים או שירותים שיאפשרו את הנגשתו והתאמתו לצרכיהם של זקנים. כך, הם למעשה תלויים ברצונו הטוב של היזם, בשיקולי הכדאיות הכלכלית שלו ובשאיפתו להימנע מהליכים משפטיים ארוכים, על מנת שינסה להתאים ולהנגיש את התהליך בכלים הקיימים, המבוססים על משא ומתן אישי.

בעבודה זו, מוצעים פתרונות העוסקים בהגברת השיתוף והמעורבות של אוכלוסיית הזקנים (פרק שלישי) וכן אלו העוסקים בתמורות מותאמות ויצירת מלאי דיור מותאם (פרקים ראשון ושישי). מטרת פתרונות אלו היא להתאים את תהליכי ההתחדשות העירונית ותוצריהם הסופיים לאוכלוסיית הזקנים, מתוך הבנה שהדבר עשוי להוביל בין היתר להגדלת שיעורי ההסכמה ולמימושם של פרויקטים רבים יותר.

התאמת התהליך אינה מכוונת לעיקורם של מנגנוני ההסכמה ו'הדייר הסרבן' מתוכן או פגיעה ביעילותם. הכוונה היא, להרחיב את תחולתם כך שיסייעו בהטמעה ומיסוד של הגמישות וההתאמות הנחוצות במסגרת המשא ומתן בעסקת התחדשות עירונית. ניקח שוב את הדוגמא של מקבץ פינוי-בינוי בן 100 יחידות – ככל שקיימת אי הסכמה של בעלי דירה בודדים (כפי שאכן מתקיים בפסיקה בנושא), הרי שזהו המקום להפעיל את מנגנוני הדייר הסרבן הקיימים כיום. לעומת זאת, במקבץ כזה בו ישנה אי הסכמה של למשל עשרה בעלי דירות, שחלקם זקנים שטוענים שהפרויקט לא מתאים לצרכיהם, נראה שיש מקום להתייחסות שונה. במצב דברים זה, יש מקום לבחון קיומו של הליך משותף, טרם פנייה לערכאות, שיתמקד בהתאמות הנדרשות בפרויקט ובתמורה המוצעת, באופן שיסייע גם בהפחתת שיעורי אי-ההסכמה.

מהעדר פסיקה במקרים כאלו ניתן להסיק, שמאמצים אלו נערכים על ידי יזמים ובעלי דירות בפועל, אולם ללא מסגרת ממוסדת או לחלופין שהדבר מוביל לעצירת הפרויקט. מן האמור לעיל, עולה צורך להותיר את ההסדרים הקיימים על כנם, תוך הוספת חריג המתייחס לצרכיהם הייחודיים של זקנים באופן שיאפשר יצירת סטנדרט תמורה מותאם. כמו כן, עולה צורך במסגרת ממוסדת לבניית הסכמות משותפת לקידום הפרויקט, בעיקר במתחמים בהם קיים שיעור זקנים משמעותי וצפוי קושי בהשגת ההסכמות הנדרשות (או שקושי כזה כבר קיים בפועל). אפשרות זו עשויה 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 של עילת תביעה נזיקית.

המלצות

ההבחנה המרכזית בפרק זה היא, כי הקושי בהשגת הסכמות תושבים למימוש פרויקטים של התחדשות עירונית הוא נושא המצריך הסתכלות רחבה ואין די בהתמקדות בסרבנות וסחטנות של תושבים ובצורך בהורדת שיעורי ההסכמה.

לטעמנו, הפתרון טמון בהתאמות שיש לבצע בתהליכי ההתחדשות העירונית עצמם על מנת שיתאימו גם לאינטרסים האמיתיים והמגוונים של התושבים. פתרונות אפשריים עבור אוכלוסיית הזקנים מופיעים

386 בראיונות שערכנו במסגרת המחקר בקרב אנשים זקנים שמתגוררים במתחם פינוי-בינוי צינור קרוב למחצית מהמראוינים כי חוסר שביעות רצונם מהפרויקט נוגע להתמשכות התהליכים ואמונתם כי בשל גילם המתקדם הם לא יזכו להנות מפירותיו.

בפרקים השונים של עבודה זו ובעיקר בפרק השני, השלישי והשישי. בנוסף על כך, בפרק זה, נבקש להציע שלושה שינויים למנגנוני 'הדייר הסרבן' הקיימים אשר יאפשרו התאמתם לאוכלוסיית הזקנים. יודגש כי שינויים אלו לא נועדו להחליף את ההסדר הקיים אלא להרחיבו.

1. פינוי-בינוי – הוספת חריג הנוגע לזקנים:

ההסדר הקבוע בסעיף 2 לחוק פינוי ובינוי (פיצויים), תשס"ו-2006, נועד בעיקר לטפל באותו 'סרבן' בודד המבקש לנצל את 'שרירות הבעלים' שלו כדי להשיג רווחים אישיים ותמורה עודפת, תוך פגיעה ביתר בעלי הדירות והאינטרס הציבורי. לשם איזון ההסדר, קבע המחוקק מספר חריגים בהם ייחשב סירוב כסביר ובכך סייע למעשה ביצירת סטנדרט מינימלי לתמורה בפרויקטים של פינוי-בינוי. לראיה, כדאיות כלכלית, מגורים חלופיים ובטוחות הולמות הם חלק אינהרנטי מכל פרויקט של התחדשות עירונית. מניתוח הפסיקה שערכנו בפרק זה עולה, שמבלי לפגוע בנחיצותו של הסדר זה, אין לראות בסרבנות של בודדים כהסבר יחיד ובלעדי לבעיה של היעדר ההסכמה של בעלי דירות ולפרויקטים של התחדשות עירונית.

לפיכך, מוצע להרחיב את ההסדר הקיים, כך שיכלול התייחסות לאינטרסים של אוכלוסיית הזקנים ולצרכיה ומאפייניה הייחודיים בנוגע להתחדשות עירונית. הרחבת ההסדר טומנת בחובה את הפוטנציאל להשפיע על הרחבת סטנדרט התמורה לתושבים בכלל, ולזקנים שבהם בפרט, ובכך לעודד ולסייע בגיבוש ההסכמות הדרושות למימוש הפרויקט.

בהקשר זה יצוין כי, המחוקק כבר הכיר באפשרות שישנן אוכלוסיות בעלות צרכים ייחודיים ומובחנים שמצריכות מענה במסגרת התמורה המוצעת. וכי ללא מענה זה יהיה סביר מבחינת חברי אותה אוכלוסייה שלא להסכים לביצוע הפרויקט. ביטוי להכרה זו מצוי בהסדר שיוחד לאנשים עם מוגבלויות בסעיפים 2.(ב) ו-5 לחוק פינוי-בינוי, שמציבים סטנדרט של קיום התאמות זהות בדירה החלופית ובדירת התמורה.

מבין שלל האינטרסים והצרכים של אוכלוסיית הזקנים בהתחדשות עירונית, בחרנו להתמקד ב**היעדר צורך בהגדלת דירה לעומת הצורך בהגדלת ההון האישי או ההכנסות.**

ההסבר לכך הוא שהזיקנה מאופיינת לעיתים רבות בהצטמצמות הקן המשפחתי ובהצטמצמות הכנסות כתוצאה מפרישה מעבודה תוך הסתמכות על קצבאות וחסכונות. לכן, סביר לומר שעבור זקנים רבים קבלת תמורה בכסף חלף הגדלת דירתם בחדר נוסף, עשויה להוות תמריץ טוב יותר לקחת חלק בפרויקט התחדשות עירונית.

אפשרות זו, של קבלת תמורה בכסף חלף הגדלת הדירה (כל ההגדלה או חלקה), קיימת ומעוגנת במשטר המיסוי הקיים ואין מניעה לממשה גם במצב הנוכחי³⁸⁷. יצוין, שהאפשרות הזאת לא היתה קיימת כחלק מהפטור המקורי ממס שבח שניתן במסגרת פינוי-בינוי, אלא התווספה אליו במסגרת תיקון מס' 55 לחוק מיסוי מקרקעין שפורסם בשנת 2005. התאמתה של תוספת זו לצרכי אוכלוסיית הזקנים קיבלה ביטוי, בין היתר, בהוראת ביצוע שפרסמה רשות המיסים במסגרתה צוין: "כך למשל, בני זוג מבוגרים שלא מעוניינים לגור בדירה גדולה והעדיפו לקבל מהיזם דירה קטנה יותר ותמורה כספית במזומן שילמו מיד מס... בכדי למנוע עיוות זה הוחלט במסגרת התיקון כי התמורה במזומן תיווסף לשווי הדירה שהתקבלה והתקרה תחול על סך התמורה"³⁸⁸.

מטרת התיקון המוצע להלן היא להעלות את המודעות בקרב תושבים לאפשרות זו ולהניע יזמים לכלול אותה (על אף שלעיתים עשויה להיות פחות כדאית כלכלית ליזם) ואף להופכה לסטנדרט הקיים בשוק, בדומה לחריגים האחרים.

387 סעיף 49 כב. לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), תשכ"ג-1963 קובע כי "... המוכר ליזם את כל הזכויות שיש לו ביחידת המגורים הנמכרת שתמורתה ניתנה רק זכות ביחידת מגורים חלופית אחת ותמורה כספית אחרת, זכאי בשל המכירה לפטור ממס לפי חוק זה"

388 רשות המיסים בישראל. הוראת ביצוע מיסוי מקרקעין 6/2006 – תיקון מס' 55 לחוק מיסוי מקרקעין – הוראה כללית. מיום 17.7.2006.

לכן, 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 הוצעה לבעל הדירה האפשרות לקבל תמורה כספית במקום כל או חלק מהגדלת הדירה לה הוא זכאי במסגרת עסקת הפינוי-זינוי".

במסגרת העבודה על פרק זה, שקלנו צרכים ומאפיינים רבים של אוכלוסיית הזקנים שראויים להשתלב במסגרת ההסדר האמור. בין היתר הצורך להזדקן במקום, הימנעות ממעברי דירות, קושי צפוי לעמוד בתחזוקת הבית (מעבר לפטור של חמש השנים הקיים היום עבור מקבלי הבטחת הכנסה) והתמשכות רבה מדי של התהליכים. בחרנו להתמקד בשינוי המוצע שכן הוא מקיים שילוב של התאמה הן לצרכים מהותיים של זקנים והן להסדר המשפטי והמיסוי הנוכחי. כלומר, תוספת זו מאפשרת הרחבת הסדר הסירוב הסביר באופן שתואם את המצב המשפטי והמיסוי הקיים כיום, ויש בה להערכתנו פוטנציאל רב לתמרץ מתן תמורה התואמת את צרכי אוכלוסיית הזקנים. הסדר זה יאפשר לאדם זקן, שיבחר בכך, להגדיל את הונו האישי בכסף (דבר חיוני עקב ירידה בהכנסות המאפיינת את תקופת הזיקנה) במקום בהגדלת דירה שפעמים רבות אינה נחוצה. בצורה זו, יוכל האדם הזקן ליהנות מהגדלת ההון האישי ללא צורך במכירת הדירה המוגדלת בעתיד, מה שיאפשר לו להישאר בדירתו ובסביבת מגוריו המוכרת.

השלמת הכנסה לקצבת זיקנה – המוסד לביטוח לאומי מעניק תוספת השלמת הכנסה לקצבת זיקנה, לזקנים שאין להם הכנסות או בעלי הכנסות נמוכות מאד (לרבות מפנסיה, מעבודה, מחסכונות ומנכסים)³⁸⁹. בעלות על פיקדונות כספיים בסכום של למעלה מ־34,592 ש"ח ליחיד או 51,888 ש"ח לזוג, גוררת הפחתה של סכום השלמת הכנסה לה זכאי הזקן. בהקשר זה, יצוין שבעלות על דירת מגורים אחת, לא משנה גודלה, לא משפיעה על הזכאות להשלמת הכנסה לזקנים.

על מנת לעמוד על הקושי והעדר השוויון הטמון במצב דברים זה נחשוב על דוגמה של אדם זקן, בעל דירה, שמקבל השלמת הכנסה (כלומר כזה המצוי בעשירונים התחתונים) והוא בעל דירה במתחם שעובר תהליך של פינוי-זינוי. אם אותו זקן יקבל בתמורה דירה מוגדלת – לא תיפגע זכאותו להשלמת הכנסה או גובהה; אך אם אותו זקן יבחר לקבל בתמורה דירה חדשה ואת שווי ההגדלה בכסף – תיפגע השלמת הכנסה וזכאותו אף עשויה להישלל כליל.

סוגיה זו, רלוונטית בין אם תתקבל המלצתנו לעיל ובין אם לאו. האפשרות לקבל חלק מהתמורה בכסף קיבלה עידוד מהמדינה באמצעות פטור ממס. פטור זה מתאים במיוחד לצרכי אוכלוסיית הזקנים כפי שצינו לעיל ובין היתר הוא בעל פוטנציאל לסייע להם לשפר את מצבם הפיננסי לעת פרישה. מצב דברים בו דווקא זקנים מקבלי השלמת הכנסה, כלומר במצב הכלכלי הירוד ביותר, לא יוכלו ליהנות מהפירות הכלכליים שעשויה התחדשות עירונית לספק להם (תוספת כספית משמעותית במקום הגדלה שיתכן שאינם זקוקים לה), מצריכה לטעמנו התערבות לשינוי הקריטריונים באופן שייצרו הסדר שוויוני יותר.

2. תמ"א 38 – החלה והרחבת ההגנה החוקית על תושבים

ההתמודדות עם אי-הסכמה וסרבנות של תושבים במסגרת תמ"א 38 נעשית תוך נקיטה באמצעים חריפים יותר מאשר בפינוי-זינוי, במסגרתם מוקנית למפקח על הבתים המשותפים סמכות לאשר ביצוע עבודות לפי תמ"א 38 גם ללא הסכמת כל בעלי הדירות. למרות זאת, החוק מקנה לבעלי דירות שאינם מסכימים לפרויקט במסגרת תמ"א 38 הגנה פחותה לסירובם. השיקולים לבחינת אי ההסכמה של בעל דירה במסגרת תמ"א 38

389 ראה תנאי הזכאות המלאים באתר המוסד לביטוח לאומי:

https://www.btl.gov.il/benefits/old_age/hashHachZ/Pages/tnaiZakautTosefet.aspx

הם פרי פסיקה של בתי המשפט והמפקח ואינם נכללים כאמור בחוק. כך החקיקה בנושא נעדרת, בין היתר, את ההגנה הניתנת במסגרת הליכי פינוי-בינוי לאנשים עם מוגבלויות (אשר כאמור רבים מהם הינם זקנים).

לפיכך, מוצע להחיל את ההסדר הקבוע בסעיפים 2.(ב) ו-5 לחוק פינוי-בינוי, על ידי הוספת ההסדר לסעיף 5ב. לחוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), תשס"ח-2008.

תמ"א 38 ואוכלוסיית הזקנים: כמו כן, מוצע להחיל גם בתמ"א 38 את ההסדר המאפשר לזקנים פטור ממס בגין קבלת כסף חלף הגדלת הדירה, זאת על ידי הוספתו בסעיף 5ג. לחוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), תשס"ח-2008. בהקשר זה יצויין כי החלת הסדר כאמור, מצריכה תיקון של פרק חמישי-5 בחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), תשכ"ג-1963, על מנת שיכיר בקבלת תמורה כספית חלף הגדלת הדירה כמזכה בפטור ממס (בדומה למצב בכל הנוגע למיזמי פינוי-בינוי).

תמ"א 38/1 ודיור חלופי לאוכלוסיית הזקנים: מוצע להוסיף את האפשרות של תושב מעל גיל 65 לסרב לפרויקט מסוג תמ"א 38/1, אם לא הוצעו לו מגורים חלופיים הולמים למשך כל תקופת הבנייה. זאת בדומה לחובה זו לספק דיור כזה (לכל הדיירים) במסגרת פרויקט של פינוי-בינוי³⁹⁰.

3. הפניית סכסוכים לתהליך גישור ובניית הסכמות:

מסקירת הפסיקה בפרק זה עולה כי, אין בה ביטוי למקרים רבים בהם ישנו קושי לקבל את הסכמת התושבים למימושו של פרויקט התחדשות עירונית. כמו כן, ניכר כי בטרם פנייה לערכאות נעשים מאמצים מצד יזמים ותושבים להפיס את דעתם של תושבים המסרבים לקידומו של פרויקט, לרבות בהגדלת התמורה וביצוע התאמות שונות. מאמצים אלו נעשים באמצעות משא ומתן אינדיבידואלי, המבוסס על יחסי הכוחות בין הצדדים השונים וללא כללים או פיקוח שיפוטי. מצב דברים זה מעלה את הצורך בהליכים מוסדרים, מובנים וממוסדים לבניית הסכמות הנדרשות בהתחדשות עירונית וביישוב סכסוכים בין יזמים לתושבים ובין תושבים לבין עצמם.

דרך נפוצה ומקובלת בישראל ובעולם לבניית הסכמות וליישוב חלופי של סכסוכים היא של גישור. גישור מוגדר בדין כ"הליך שבו נועד מגשר עם בעלי הדין, כדי להביאם לידי הסכמה ליישוב הסכסוך, מבלי שיש בידו סמכות להכריע בו" ולבתי המשפט בישראל סמכות להעביר, בהסכמת בעלי הדין, סכסוכים המגיעים לפתחם להליך של גישור³⁹¹. החל משנות ה-90 וביתר שאת בעשור הקודם, עלה קרנו של הליך הגישור בישראל, תוך תימרוץ ועידוד מצד מערכת המשפט. אחד השיאים של כך, היו המלצותיה של ועדת רובינשטיין לחייב צדדים להשתתף בפגישת מידע, היכרות ותיאום (מהו"ת) במסגרתה יבחנו הצדדים יחד עם המגשר את התאמת הסכסוך הספציפי להליך הגישור³⁹². המלצות אלו אף מצאו את דרכן לחקיקת המשנה במסגרת תקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984. ההגדרה החוקית המצומצמת אינה משקפת את רב-מימדיותו של הליך הגישור, כדרך לניהול משא ומתן, פתרון מחלוקות, בניית הסכמות ויישוב סכסוכים³⁹³.

הספרות המקצועית בישראל בנושאי גישור וזיקנה אינה רבה, אולם הגישור הוכר בה ככלי בעל יתרונות רבים על פני הליכים משפטיים, גם בכל הנוגע לזקנים (בישראל אף מתקיימים מעת לעת קורסי הכשרה והשתלמות למגשרים אודות העבודה עם זקנים)³⁹⁴. דורון והלפרין (2010) מונים מספר יתרונות של הליך הגישור שחלקם יכולים להיות רלוונטיים גם בעניינו. יתרון ראשון, הוא הדגש המושם על יחסים מתמשכים תוך שימור היכולת להמשיך בהידברות ועבודה משותפת בין הצדדים גם בעתיד, ממש כשם שמערכת היחסים בין יזם לתושב היא

390 ראה הרחבה בסוגיה זו בפרק השישי למחקר זה.

391 סעיף 179ג. לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984.

392 דין וחשבון הוועדה לבחינת דרכים להגברת השימוש בגישור בבתי המשפט (2006).

393 אוטולנגי, ס. (2002). הרהורים על חקיקת הגישור. *שערי משפט ג(1)*. לריבוי ההגדרות של הליך הגישור ומשמעותן ראה:

Moffitt, M. L. (2005). Schmediation and the Dimensions of Definition. *Harv. Negot. L. Rev.*, 10, 69.

394 סגל-רייך, מ. ודורון, י. (2015). היבטים מעשיים במתן ייעוץ משפטי לזקנים ולבני משפחותיהם. מתוך ד. פרילוצקי ומ. כהן (עורכות). *גרונטולוגיה מעשית: מבט רב-מקצועי לעבודה עם אנשים זקנים*. (עמ' 65-92). ירושלים: אשל.

ארוכת טווח ונובעת מהתמשכות ומורכבות תהליכי התחדשות עירונית. יתרון שני, הוא החופש לגבש יחדיו פתרונות ומנגנונים יצירתיים ייחודיים ההולמים את צרכי כל הצדדים. יתרון שלישי, הוא הפוטנציאל המעצים שכרוך בהשתתפות בעיצוב התהליך והפתרון, תוך צמצום פערי הכוחות בין הצדדים, נושא בעל חשיבות יתרה בהתמודדות של זקנים עם הצמצום, ההיחלשות וחוסר האונים שעשויים ללוות את תהליך ההזדקנות. החלת מנגנון גישור, כפי שמוצע להלן, עשוי להתיישב עם התפיסה הרואה בחיוב את הרחבת השימוש בגישור בהקשר של טיפול ודאגה לרכושם ולאורחות חייהם של זקנים³⁹⁵.

על מנת ליצור תשתית ממוסדת, שתעלה את המודעות ותגביר את השימוש בתהליכי גישור ובניית הסכמות בהתחדשות עירונית, מוצע לנקוט במספר פעולות במקביל:

3.1 הסמכת הממונה לפניית דיירים להפנות להליך גישור:

בסעיף 7 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, נקבע כי במסגרת הרשות יפעל ממונה על פניות דיירים. הממונה אינו קשור בסדרי דין וראיות כלל ומוטל עליו לברר את הפנייה ולתת את החלטתו בתוך 90 ימים, כאשר זו תשמש כראיה לכאורה במסגרת הליך משפטי עתידי. מוצע, במסגרת תיקון של סעיף 7 האמור או בתקנות שיותקנו לביצוע החוק, להעניק לממונה סמכות להפנות צדדים להליך גישור.

3.2 מימון הליכי גישור למתחמים מסוימים:

מוצע, לקבוע קריטריונים למתחמים בהם תממן הרשות להתחדשות עירונית או המינהלת העירונית הליך גישור, שיורכב מפגישת 'אינטייק' ועוד ארבע פגישות גישור. קביעת הקריטריונים תתמקד במתחמים בעלי חשיבות, מאפיינים או קשיים ייחודיים כגון מיקום המתחם, הרכב האוכלוסייה, מצב פיזי וחברתי וכו'. כך למשל, ניתן לקבוע שהרשות תממן הליך גישור למקבץ עם שיעור זקנים גבוה (למשל 20% או יותר, כלומר מעל רף ההסכמה הדרוש). מימון הליכי גישור במתחמים מסוימים עשוי לתמרץ לא רק בעלי דירות אלא גם יזמים לעשות שימוש בהליכי הגישור, זאת מבלי החשש שעלויות ההליך יוטלו עליהם.

3.3 גיבוש ופרסום רשימת מגשרים, בעלי התמחות וניסיון בהתחדשות עירונית

התחדשות עירונית הינה תחום רחב בעל היבטים משפטיים, כלכליים, תכנוניים וחברתיים מורכבים והדעת נותנת כי הוא מצריך מומחיות מיוחדת וניסיון. באופן דומה, גם תחום הזקנה הוא דיסציפלינה מורכבת המצריכה מומחיות. לפיכך, מוצע כי הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית תגבש רשימה של מגשרים בעלי התמחות וניסיון בהתחדשות עירונית. כמו כן, מוצע שהרשימה תכלול תתי-התמחויות של המגשרים כגון זיקנה, נושאים כלכליים וכו'. רשימת מגשרים הינה עניין מוכר ומוקבל בישראל, הנכלל בחקיקה ובחקיקת משנה³⁹⁶.

3.4 קיום השתלמויות מקצועיות בגישור ובניית הסכמות בהתחדשות עירונית ובזיקנה

כאמור הן התחדשות עירונית והן זיקנה הן דיסציפלינות מורכבות, לכן מוצע לערוך השתלמויות מקצועיות למגשרים המבקשים לעסוק בתחום ההתחדשות העירונית ולהיכלל ברשימת המגשרים האמורה. קורסים כאלו מתקיימים כבר היום בישראל במסגרות שונות ויישום ההצעה הנוכחית צפוי להגביר את הצורך לכך³⁹⁷. מוצע,

395 דורון, י. והלפרין, ד. (2010) "אפשר גם אחרת": גישור כחלופה ליישוב סכסוכים בזקנה. *מחקרי משפט כו'*, 463-489.
396 ראה: סעיף 79ד. לחוק בתי המשפט נוסח משולב, תשמ"ד-1984; וחקיקת משנה שכבר אינה בתוקף: תקנות בתי המשפט (רשימת מגשרים), התשנ"ו-1996; תקנות בתי המשפט (רשימת מגשרים) התשע"ד-2014.
397 ראה לדוגמה הכשרות שעורכת עמותת 'מוזאיקה' בנושאים אלו, באתר האינטרנט של העמותה: <http://mosaica-gishur.org.il>

להסדיר קריטריונים מינימליים ותכנים חיוניים להשתלמויות אלו על מנת לייצר סטנדרט מקצועי אחיד ואיכותי. מוצע כי, דגש מיוחד יושם במסגרת הכשרות אלו לפערי הכוחות המובנים בין יזם לתושבים ובין קבוצות תושבים שונות וכן לסוגיית הצורך בהנגשת הליכים אלו, ובמיוחד לאוכלוסיית הזקנים³⁹⁸.

3.5 הפנייה לגישור וסמכות הממונה – חובה או רשות?

המודל המוצע כאן הוא מודל רך ובו סמכות רשות לממונה להפנות לגישור. זאת בנוסף על כך שמגיש תביעה לבית משפט (אך לא למפקח) יופנה לפגישת מהו"ת בהתאם לתקנות סדר הדין האזרחי, התשמ"ד-1984. דרך חלופית היא לקבוע כי מחלוקות וסכסוכים בנושאי התחדשות עירונית (בין יזם לבעלי דירות או בין בעלי דירות לבין עצמם) יופנו באופן מחייב להליך גישור, טרם בירורם בערכאות הדיוניות. אפשרות זו קיימת בסכסוכי גירושין והיא טומנת בחובה יתרונות וחסרונות, לצד הפגיעה המסוימת שלה בזכות הגישה לערכאות³⁹⁹. אין זה המקום להכריע בסוגייה מורכבת זו ונראה שהדבר מצריך בחינה נפרדת.

סיכום פרק 5 – שיעורי הסכמה בהתחדשות עירונית ומגוון דיור סרבן

בפרק זה עסקנו באתגר שמציב הצורך בקבלת הסכמותיהם של בעלי דירות לצורך קידום מיזמי התחדשות עירונית, על המנגנונים החוקיים שעוצבו על מנת להתמודד עם אתגר זה ועל תפיסת בעלי דירות שאינם מסכימים כ"דיירים סרבנים". מניתוח החקיקה והפסיקה עולה כי הדרכים שנקטו עד כה לצורך התמודדות עם הסוגייה מאופיינים בראייה חד-מימדית של המניעים והסיבות שבבסיסה. אין חולק על כך ש'סרבנות' ממניעים של סחטנות והשאת רווחים עודפים קיימת וכי המנגנונים הקיימים נחוצים לצורך הפחתתה. עם זאת, בחינת הסוגיה בפרספקטיבה רחבה יותר עשויה להצביע על כך שלא כל אי-הסכמה היא סרבנות וקיימים גם מקרים רבים בהם אי-הסכמה נובעת ממניעים והצדקות לגיטימיים. בהקשר של אוכלוסיית הזקנים, עמדנו על מניעים אפשריים לאי-הסכמה המבוססים הן על הצדקות פסיכולוגיות כגון היקשרות מוגברת למרחב והסביבה הביתית והקושי בשינויים ובמעברים, לצד הצדקות הנובעות מאי-התאמת התמורה המוצעת לצרכים אופייניים של האוכלוסייה להתמשכות התהליכים וכיוב'. על מנת לעודד הסכמות של אוכלוסייה זקנה למיזמי התחדשות עירונית, הצענו דרכים יישומיות להרחבת מנעד התמורות המוצע במסגרת ההתחדשות וכן לקידום תהליכי בניית הסכמות מובנים טרם פרוץ המחלוקת.

398 דורון, י. והלפרין, ד. (2010) "אפשר גם אחרת": גישור כחלופה ליישוב סכסוכים בזקנה. מחקרי משפט כו', 463-489.
399 לדין אודות ההיבטים והחסרונות של הליך גישור מנדטורי ראה: פינקלשטיין, א. (2009). עליית מעמדו של הליך הגישור והשאלה החוקתית. קרית המשפט ח', 403 - 428.

פרק 6

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. החלק הראשון, העוסק בניתוח המצב הקיים, כולל סקירה של התמורות המוצעות כיום במסגרת פרויקטים להתחדשות עירונית. בחלק השני, העוסק בניתוח המצב הקיים, ננסה לבחון את מידת ההתאמה של התמורות המוצעות לצרכים ולאינטרסים של אוכלוסיית הזקנים. בחלק השלישי, נציע מספר התאמות והרחבות אפשריות לתמורות הקיימות, על בסיס ניתוח המצב הקיים.

סקירה – תמורות מותאמות לצרכים של אוכלוסיית הזקנים

התמורה המוצעת לבעל דירה במסגרת פרויקט פינוי-בינוי:

עסקת פינוי-בינוי היא הסכם במסגרתו בעל דירה מתחייב למכור ליזם את זכויותיו בדירה לצורך הריסת הבית המשותף והקמת בית משותף חדש במקומו. ההסכם כולל בין היתר את עקרונות התמורה, מועדים מירביים לאישור תכנית, היתר בנייה ומסירת הדירה, פרטים על הגוף המבצע והתחייבות להעמיד ערבויות⁴⁰⁰. הדין אינו מציין מהי התמורה לה זכאי בעל הדירה במסגרת עסקה זאת, אולם הוא כן קובע עילות בהן סירובו של בעל דירה לעסקה לא ייחשב בלתי-סביר⁴⁰¹. מעילות אלו ניתן ללמוד כי, על עסקת פינוי-בינוי להיות כדאית כלכלית (בהתאם לקביעה של שמאי), חייבת לכלול מגורים חלופיים למשך תקופת הבנייה וחייבת לכלול בטוחות הולמות לביצוע העסקה.

בנוסף, מעניקה המדינה לבעלי הדירות מספר הטבות ופטורים הנכללים בחוק מיסוי מקרקעין⁴⁰². בעל דירה המוכר את מלוא זכויותיו בדירה במסגרת עסקת פינוי-בינוי זכאי לפטור ממס שבח ורכישה עבור דירה חלופית אחת בלבד בפרויקט ותמורה כספית נוספת, שיחדיו לא יעלו על 'תקרת השווי' המוגדרת בחוק (להלן: **"תקרת השווי"**)⁴⁰³. פטור זה חל גם על תוספת התשלום למגורים החלופיים למשך תקופת הבנייה ולכיסוי הוצאות הכרוכות בכך, כפי שיקבע מנהל מיסוי מקרקעין. פטור נוסף, מוענק במקרה של קבלת מלוא התמורה בעסקה כתמורה כספית, בתנאי שלמוכר מלאו 60 שנים או שהוא במצב סיעודי ושכספי התמורה שימשו או ישמשו לרכישת זכות מגורים בבית אבות בטווח של 12 חודשים לפני או אחרי העסקה⁴⁰⁴.

מקור עיקרי לקביעת התמורה לבעלי דירות הוא תקן 21 של מועצת השמאים, שמטרתו "לקבוע רמת פירוט מיזערית והנחיות מקצועיות בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתכנית פינוי-בינוי"⁴⁰⁵. התקן כולל הנחיות לביצוע בדיקת כדאיות כלכלית לתכנית הפינוי-בינוי, לבדיקת התמורה המוצעת לבעלי הדירות ולבדיקת התמורה המוצעת לבעל דירה ספציפי.

400 סעיף 1 לחוק פינוי ובינוי (פיצויים), התשס"ו-2006.

401 סעיף 2(ב) לחוק פינוי ובינוי (פיצויים), התשס"ו-2006.

402 פרק חמישי 4 לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), השתכ"ג-1963 (להלן: **חוק מיסוי מקרקעין**).

403 סעיף 49כב(א) לחוק מיסוי מקרקעין. תקרת השווי מוגדרת כגבוהה מבין החלופות הבאות: שווי של 150% מהדירה הנמכרת או שווי של דירה בגודל 120 מ"ר באותו מתחם או שווי דירה הגדול ב-150% משטח הדירה הנמכרת אך לא יותר מ-200 מ"ר.

404 סעיף 49כב(א1) לחוק מיסוי מקרקעין.

405 מועצת שמאי המקרקעין (2012). תקן מספר 21 בדבר פירוט מזערי נדרש בשומות מקרקעין המבוצעות לצורך בדיקה שמאית כלכלית לתכנית פינוי – בינוי.

תקן 21 קובע, שתמורה סבירה לבעל דירה תהיה דירה חדשה שתכלול חדר נוסף, מ"ד, מרפסת וחניה ומציין שההיקף המקובל הוא 25 מ"ר. תמורה שונה צריכה להבחן על ידי השמאי בהתאם למאפייני הפרויקט. התקן כולל גם התייחסות לרווחיות של היזם, תוך ציון שיעורי הרווחיות המקובלים עבור היזם.

תקן 21 עוסק בתמורה מקובלת ואינו מחייב, אולם הוא משמש יזמים, גורמים מממנים (לרוב בנקים) וכן שמאים שבוחנים את כדאיות התכנית מטעם ועדות התכנון. לכן הוא בעל השפעה משמעותית על מספר יחידות הדיור שיאושרו במסגרת הפרויקט⁴⁰⁶.

התמורה המוצעת לבעל דירה במסגרת פרויקט תמ"א 38:

הוראות תמ"א 38 עצמה אינן מתייחסות לתמורה לבעלי הדירות, אולם הן מתירות תוספת של עד 25 מ"ר לדירות הקיימות בכפוף לכך שהתוספת תכלול גם מרחב מוגן דירתי (ממ"ד). חוק מיסוי מקרקעין מעניק, בתנאים מסוימים, פטורים במסגרת ביצוע פרויקט של תמ"א 38⁴⁰⁷. במסגרת פרויקט של תמ"א 38/1 (חיזוק), זכאי בעל דירה לפטור ממס עבור תמורה שמושפעת מזכויות בניה לפי תכנית החיזוק בכפוף לכך שהתמורה היא שירותי בנייה לפי תכנית החיזוק ושבוצע חיזוק של הבניין בפועל⁴⁰⁸. במסגרת פרויקט של תמ"א 38/2 (הריסה ובניה) זכאי בעל דירה לפטור ממס עבור תמורה שמושפעת מזכויות בניה לפי תכנית החיזוק בדרך של הריסה, בכפוף לכך שהתמורה היא דירה, ששטחה גבוה בעד 25 מ"ר מהדירה המקורית או לחלופין ששוויה עד 2,136,400 ₪ או שווי הדירה הנמכרת ללא זכויות הבנייה, לפי הגבוה מבניהם⁴⁰⁹.

מאפיינים נוספים – תחזוקה, ארנונה, תקופת הבנייה:

מעבר לתמורה הישירה, המתבטאת לרוב בהגדלת הדירה ולעיתים גם באפשרות לקבל חלק או את מלוא התמורה בכסף, קיימים אלמנטים משלימים נוספים לתמורה המוצעת לבעלי דירות.

• **דמי ניהול ותחזוקת בניינים:** בתים משותפים המיועדים להתחדשות מאופיינים בבנייה נמוכה של עד שלושה ארבע קומות, ללא מעלית ובתשלום דמי ועד בית נמוך (לרוב עשרות שקלים בחודש). לאחר ההתחדשות, הופך הבית המשותף למודרני וכולל מעלית, מערכות טכניות שונות, גיבון וכו'. מלבד תחזוקה שוטפת, זקוקות מערכות שונות בבניינים מודרניים גם לתחזוקה תקופתית יקרה יחסית. כמו כן, בניינים מסוג זה לרוב מנוהלים על ידי חברות ניהול מקצועיות ולא על בסיס התנדבות כמו ועד בית. הפעלה ותחזוק של מערכות אלו, כמו גם שכירת שירותי ניהול, כרוכים בעלויות כספיות בסדרי גודל שונים מאלו שהיו בעלי הדירות המקוריים מורגלים בהם.

עלויות אלו, שעשויות להגיע למאות שקלים בחודש (תלוי בגובה ורמת השירותים במבנה), עלולות להכביד באופן ניכר על עלות המגורים באופן שלא ישפיע לרעה על האפשרות שלהם להמשיך להתגורר בבניין החדש⁴¹⁰.

מחקר שבדק את נושא התחזוקה ארוכת הטווח של מגדלי מגורים (לאו דווקא בהתחדשות עירונית), הצביע על כשל שוק שקיים בנושא, וכן על הקשר שבין העלויות הגבוהות ואיכות התחזוקה לבין ריבוי משקי הבית ויכולתם לשאת בעלויות הללו⁴¹¹. המחקר מצביע, על כך שמגדלי מגורים מתאימים לבעלי הכנסה גבוהה וממליץ באופן חד משמעי שלא להתיר בנייתם כ"פתרון מגורים עממי".

406 בוגין, נ. (2016). היבטים כלכליים ושמאיים בפרויקטים של התחדשות עירונית. *מקרקעין טו(2)*, 51-60.

407 פרק חמישי 5 לחוק מיסוי מקרקעין.

408 סעיף 17ג. לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), תשכ"ג-1963.

409 סעיף 17ג. לחוק מיסוי מקרקעין; הסכום בהתאם להוראת ביצוע מיסוי מקרקעין מס' 1/2007 מיום 17.1.2017;

410 במקום (2014). התחדשות עירונית – היבטים חברתיים בתכנון.

411 אלתרמן, ר. (2009). מגדלים כושלים – בעיית התחזוקה ארוכת הטווח במגדלי מגורים. מחקר בהוצאת מנהל התכנון במשרד הפנים, בשיתוף המרכז לחקר העיר והאזור, מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ.

בעיה זו מצטרפת לבעיה נוספת בהקשר זה, עליה הצביע מחקר שנערך בעיר טורונטו שבקנדה ובחן בין היתר את ההשלכות האפשריות של בעלות משותפת במגדלי מגורים (condominiums) על תחזוקת מבנים. המחקר הצביע על כך, שבניינים בבעלות משותפת עלולים לדעוך ולהתדרדר מבחינה פיזית במהלך השנים. זאת, מסיבות הנוצרות בניהול כושל או תחזוקה לקויה של הבית המשותף וכן בשל הנטייה של בעלים ומשקיעים להעדיף חסכון בעלויות בטווח הקצר על פני תחזוקה וזאת למרות ההשלכות ארוכות הטווח. כותבי המחקר אף מדגישים כי, בעיות אלו עלולות להתעצם כאשר שכונות שלמות של בניינים מסוג זה נבנות בטווח זמן קצר, ולכן 'הזדקנותן' והתדרדרותן הפוטנציאלית יהיו בעלות השלכה לא רק ברמת הבניין הבודד אלא של השכונה כולה⁴¹².

הפתרון העיקרי שהוצע לבעיה זו במסגרת תהליכי התחדשות עירונית, הוא הקמת קרן לסבסוד עלויות התחזוקה השוטפת והתקופתית של המבנים עבור בעלי הדירות המקוריים⁴¹³. כמו כן, לאחרונה חוקק חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית שמקנה לבעלי דירות מבוגרים (שהגיעו לגיל פרישה, מקבלים גמלת הבטחת הכנסה ובעלי דירה אחת) זכאות לסבסוד ההפרש בין דמי ועד הבית הנוכחיים לבין דמי הניהול בבניינים החדשים למשך חמש שנים, על חשבון יזם הפרויקט⁴¹⁴. לאחרונה, פורסם מחקר שכולל סקירה מקיפה של נושא תחזוקת מבנים גבוהים בישראל, לרבות התייחסות לתהליכי התחדשות עירונית ובמסגרתו הועלו הצעות לפיתוח מנגנוני תחזוקה ולתיקוני חקיקה הנגזרים מכך⁴¹⁵.

- **ארנונה:** עלויות נוספות, הכרוכות במעבר לדירה מוגדלת ובבניין חדש, נובעות מהגדלה בתשלום הארנונה שיכולה לנבוע משני מקורות: הראשון הוא הגדלת התשלום הנובע מהגדלת הדירה והשני הוא הגדלת התשלום ליחידת מ"ר בשל שינוי הסיווג העירוני של השכונה או המבנה שעבר התחדשות. חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מעניק הנחה של עד מאה אחוז על הגדלת שיעור הארנונה משני מקורות אלו למשך עד חמש שנים⁴¹⁶. סעיף זה חל על פרויקטים של פינוי-בינוי בלבד, והקריטריונים לזכאות ולשיעורי ההנחה טרם נקבעו והסדרתם אמור להיעשות באופן נפרד על ידי שר הפנים.

- **תקופת הבנייה:** אספקט נוסף ובעל משמעות נוגע להסדרי המגורים והשינויים במהלך תקופת הבנייה. מדובר בפרק זמן בן מספר שנים במהלכן בעלי הדירות נדרשים להתמודד עם מגורים בסביבה של בנייה אינטנסיבית או לעבור לדירה חלופית באופן זמני. כאמור, במסגרת פרויקט פינוי-בינוי מתמרץ החוק הסדרת דיור חלופי לבעלי הדירות וקובע שסירוב לעיסקה, שאינה מסדירה זאת, הוא סביר. גם תקן 21 מטיל, כחלק מחישוב הכדאיות הכלכלית, את עלויות הדיור החלופי כמו גם את הוצאות הובלת תכולת הדירה על היזם. בד בבד, מקודם בשנים האחרונות פתרון נוסף המכונה 'בינוי-פינוי-בינוי', במסגרתו בעלי זכויות מקבלים תמורת דירתם זכויות בדירת מגורים אחרת, לרוב כזו שנבנית על ידי היזם מראש, כך שהם למעשה עוברים דירה פעם אחת בלבד – ישירות לדירתם החדשה⁴¹⁷. לאחר השלמת הבנייה ומעבר התושבים לבניין החדש, נהרסים הבניינים הישנים. בפרויקט תמ"א 38/1, לרוב, נותרים התושבים להתגורר בבניין במהלך בנייתו, אולם נאלצים מטבע הדברים להתמודד עם אי נוחות ושיבוש מהלך החיים כתוצאה מן הבנייה. בפרויקט של תמ"א 38/2 עוברים התושבים לדיור חלופי זמני, כאשר מקובל שהדבר נעשה במימון מלא של היזם בדומה לפינוי-בינוי.

Webb, B., & Webber, S. (2017). The implications of condominium neighborhoods for long-term urban revitalization. 412 *Cities*, 61, 48-57

413 אדלר, ר. ואח' (2016). נייר מדיניות: תכנית ליישום התחדשות עירונית יעילה והוגנת. מכון אלרוב לחקר הנדל"ן.

414 סעיף 19 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע"ו-2016.

415 מועלם, נ. (2017). **צעירים לנצח? אתגרי התחזוקה של מבנים גבוהים: לקראת מדיניות כוללת**. המרכז לחקר העיר והאזור בטכניון: חיפה.

416 סעיף 17 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע"ו-2016.

417 סעיף 2 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע"ו-2016.

ניתוח – תמורות מותאמות לצרכים של אוכלוסיית הזקנים

בפתח הדיון חשוב להדגיש כי, למעשה אין כל מגבלה חוקית על היקף התמורה עצמה. המגבלות נובעות, הן משיקולים של כדאיות כלכלית, שכן תמורות מסוימות זוכות לתמריצים בדמות פטור ממס, והן משיקולים תכנוניים, קרי מהיקפי הבנייה הצפויים בפרויקט, מאחר שהתמורה לבעלי הדירות ממומנת על ידי חלק מזכויות הבניה שניתנות ליזם. לצורך בחינה מסכמת והשוואתית של התמורות המוצעות במסגרת תהליכי התחדשות עירונית, ריכזנו את התמורות הנפוצות תוך חלוקה למסלולים ומרכיבי התמורה השונים בתרשים ב.418. בתרשים מפורטות התמורות הנפוצות, אך אין מדובר ברשימה סגורה וודאי שייכנו מקרים בהם הוצעו או יוצעו לבעלי הדירות תמורות שונות.

תרשים ב.5: תמורות נפוצות במיזמי התחדשות עירונית

ארגונה	תחזוקה	פתרונות לתקופת הבנייה	תמורה ייעודית לזקנים	חלופות תמורה	
לפי חוק הרשות: פטור מתשלום התייקרות הארונה למשך חמש שנים, לזכאים. זכאות תקבע בתקנות.	לזקנים מקבלי הבטחת הכנסה: חמש שנים ע"ח היזם	תשלום דמי שכירות במהלך הבנייה ועלויות הובלה.	לבני 60 ומעלה או סיעודיים: קבלת מלוא התמורה בכסף. מותנה ברכישת זכות בבית אבות או בדירוג מוגן	התקנת מעלית, שיפוץ הלובי והשטחים המשותפים, חנייה, מחסן ומרפסת.	פניוּי בינוי
אין	לזקנים מקבלי הבטחת הכנסה, חמש שנים ע"ח היזם	אין	אין	התקנת מעלית, שיפוץ הלובי והשטחים המשותפים ומרפסת.	תמ"א 38/1
אין	לזקנים מקבלי הבטחת הכנסה: חמש שנים ע"ח היזם	אין. מקובל תשלום דמי שכירות במהלך הבנייה ועלויות הובלה.	אין	התקנת מעלית, שיפוץ הלובי והשטחים המשותפים. חנייה, מחסן ומרפסת.	תמ"א 38/2

את התמורות המוצגות בטבלה שלהלן ניתן לסווג לשתי קבוצות עיקריות – תמורות כספיות כתוצאה מהקלות מיסוי (הרחבת הדירה וקבלת חלק מהתמורה במזומן) והנחות מכוח החוק (תחזוקה, ארנונה). מטרתן של התמורות הכספיות היא, לתמרץ את בעלי הדירות להסכים לעסקת ההתחדשות העירונית על ידי שיפור תנאי הדיור שלהם והגדלת השווי הכספי של דירתם. מטרתן של הנחות מכוח החוק היא לסייע בהתמודדות עם הצמיחה הצפויה בעלויות המחייה.

אינטרסים וצרכים של אוכלוסיית הזקנים בתהליכי התחדשות עירונית:

נקודת המוצא של דיון זה היא, שעל התמורות המוצעות להיות מתאימות לרצונותיהם וצרכיהם של בעלי הדירות הזכאים להן. 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.

418 לכל התמורות יש להוסיף את השיפורים בבנין עצמו, הובלה, שכ"ט עו"ד כו'.

במסגרת עבודה זו עמדנו על מספר צרכים ומאפיינים ייחודיים של אוכלוסיית הזקנים בהקשר של תהליכי התחדשות עירונית, וביניהם:

- חשש וקושי משינוי והעיקרון של 'הזדקנות במקום'.
- צורך פחות בהגדלה של הדירה.
- רצון להימנע מהגדלת ההוצאות – התקיימות מ'קופה סגורה' של חסכונות וקצבאות.
- שימוש מוגבר במרחב הביתי, בעיקר לאחר יציאה לפנסיה.
- חשש מפגיעה ממשית פיזית ו/או נפשית עקב מעברי דירה.
- רגישות גבוהה יותר למטרדים הנגזרים מתקופת הבנייה (בתמ"א 38/1).
- צורך מוגבר בהנגשת המרחב הביתי והעירוני.

האם התמורות המוצעות מתאימות לצרכי אוכלוסיית הזקנים?

חלופות התמורה: התמורה במיזמי התחדשות עירונית כוללת שתי חלופות (דירה מוגדלת או דירה בתוספת תמורה כספית) בפרויקט פינוי-בינוי וחלופה בודדת בפרויקט תמ"א 38 (דירה מוגדלת). מבלי לפגוע באפשרות שבעלי דירות רבים יעדיפו את האפשרות של הגדלת הדירה בלבד, יש להדגיש שאפשרות זו אינה מתיישבת עם מאפיינים של אוכלוסיית הזקנים כגון הצורך הפחות בהגדלה של הדירה ורצון להימנע מגידול בהוצאות. מאפיינים מסוימים מקבלים מענה מסוים בפינוי-בינוי, בו מתאפשרת קבלת פטור ממס גם במקרה בו חלק מהתמורה ניתן בכסף. אפשרות זו, של קבלת חלק מהתמורה בכסף, לא היתה קיימת כחלק מהפטור המקורי ממס שבח שניתן במסגרת פינוי-בינוי, אלא התווספה אליו במסגרת תיקון מס' 55 לחוק מיסוי מקרקעין שפורסם בשנת 2005. התאמתה של תוספת זו לצרכי אוכלוסיית הזקנים קיבלה ביטוי, בין היתר, בהוראת ביצוע שפרסמה רשות המיסים בה צוין: "כך למשל, בני זוג מבוגרים שלא מעוניינים לגור בדירה גדולה והעדיפו לקבל מהיזם דירה קטנה יותר ותמורה כספית במזומן שילמו מיד מס... בכדי למנוע עיוות זה הוחלט במסגרת התיקון כי התמורה במזומן תיווסף לשווי הדירה שהתקבלה והתקרה תחול על סך התמורה"⁴¹⁹.

כמו כן אלמנטים נוספים של התמורה שמתקבלת במסגרת פינוי-בינוי ותמ"א, כגון התקנת מעלית, שיפוץ וחיזוק הבניין, תוספת ממ"ד, חניה ומחסן הם בעלי ערך עבור בעל דירה זקן, גם בהיבט הכלכלי וגם בהיבט של שיפור הנגישות וההתאמה של הבניין⁴²⁰.

תמורה ייעודית לזקנים: קיומו של פטור ייחודי המיועד לזקנים או סיעודיים ממחיש כי המחוקק הכיר בצורך להקל על אוכלוסיית הזקנים ולהתאים את התמורה לנסיבותיהם, במיזמי פינוי-בינוי⁴²¹. המחוקק בחר, לאפשר לאוכלוסייה זו בלבד לקבל את מלוא התמורה בכסף ובתנאי, שישמש לרכישת זכות לדיור בבית אבות או דיור מוגן. הזכות לקבל את מלוא התמורה בכסף וליהנות מפטור ממס שבח ורכישה אינה אפשרית לאוכלוסיות אחרות אשר אינן עומדות בתנאים הקבועים בחוק. אולם, על אף שאין לשלול את הרציונל העומד מאחורי הענקת פטור זה, כדאי לתת את הדעת לכך שהענקתו מעודדת למעשה יציאה של אדם זקן מביתו ועלול אף לעודד יציאה מהשכונה והסביבה המוכרת אל מוסדות שמאופיינים לרוב בריחוק מהציבור. תמריץ זה עשוי לעמוד בסתירה לעקרון המקובל של 'הזדקנות במקום', והוא מתעלם מהקושי המוגבר של אוכלוסייה זו במעברי דירות, ומכאן

419 רשות המיסים בישראל. הוראת ביצוע מיסוי מקרקעין 6/2006 – תיקון מס' 55 לחוק מיסוי מקרקעין – הוראה כללית. מיום 17.7.2006.

420 בראיונות שערכו במסגרת מחקר זה עם תושבים זקנים המתגוררים במתחם פינוי-בינוי, ציינו כ-30% מהמראיינים את חסרונה של מעלית כמשמעותי ביותר עבורם בבניין הנוכחי.

421 **ראה:** רשות המיסים בישראל. תוספת מס' 1 להוראת ביצוע מיסוי מקרקעין מס' 11/2002 – הרחבת הפטור ליחידת מגורים בפרויקט פינוי בינוי מיום 12.2.2012.

שעשוי שלא להתאים לצרכיהם של זקנים רבים. בנוסף, התניית הפטור לקבלת תמורה במזומן רק במעבר לדיור מוגן או בית אבות, מתעלמת מאפשרויות אחרות שעשויות לעמוד לרשותו של הזקן ובין היתר – מעבר למגורים עם בני משפחה, רכישת דירה פרטית מואתמת לצרכיו או באזור אחר.

כמו כן, תמ"א 38 אינה כוללת התייחסות ייחודית לאוכלוסיית הזקנים והפטור הייחודי איננו מתאפשר במסגרת פרויקטים לפי תכנית זו.

פתרונות לתקופת הבנייה:

פינוי-בינוי ותמ"א 38/2: יזמים מממנים דיור חלופי בתקופת הבנייה הן בפינוי-בינוי והן בתמ"א 38/2 במסגרתם נהרסת דירתו של התושב. אפשרות זו, הכוללת דיור זמני ומעברי הדירות, קשה במיוחד עבור זקנים⁴²². אחד הפתרונות היעילים לנושא זה באופן שמונע ריבוי של מעברי דירות מצוי בפרויקטים של בינוי-פינוי-בינוי, במסגרתם עובר התושב דירה פעם אחת בלבד. קידומם של פרויקטים מסוג זה אף קיבלו גיבוי ועידוד בהחלטת ממשלה 989 משנת 2013⁴²³. יחד עם זאת, פתרון זה סבל מקשיים במימושו⁴²⁴ והוא גם אינו קיים במסגרת פרויקטים של תמ"א 38.

תמ"א 38/1: האפשרות לדיור חלופי לא מחויבת המציאות בפרויקטים של תמ"א 38/1, בהם הבניין והדירות נותרים על תילם והתושב ממשיך להתגורר בדירה במהלך הבנייה. הדבר מסייע להשגת כדאיות כלכלית לפרויקט ולצד אי-הנוחות הכרוך בו לתושב, יש להכיר בו גם ככזה שמונע מעברי דירות ודיור זמני. עם זאת, עבור זקנים רבים, ובעיקר אלו המתקשים בהליכה או סובלים מבעיות רפואיות אחרות (למשל – קושי בנשימה), המגורים בבניין שמהווה, הלכה למעשה, אתר בנייה ועשויה להפוך את שגרת החיים לקשה מנשוא.

קשיים אלו קיבלו ביטוי במסגרת מאמר שפרסם ראש מינהל מקצועות במוסד לבריאות ולגיהות, בו צוינו פניות בנוגע לליקויים אליהם נחשפים דיירים באתרי בנייה של תמ"א 38. המאמר מונה מספר המלצות הנוגעות להיבטים בטיחותיים (חשמל, פיגומים, כיסוי פתחים המונעים נפילה) ועומד על הצורך בביסוס קשר רציף עם נציגי הדיירים בבניין. כותב המאמר אף מצביע על הצורך "בביצוע הפרדה מוחלטת, ככל שניתן, בין האתר לדיירים, תוך ביצוע תהליך של ניהול סיכונים מקדים לביצוע הפרויקט כולו". עוד צוין במאמר, שעל הקבלן המבצע לבחור בשיטת הבנייה הבטוחה ביותר לדיירים גם אם היא יקרה, ממושכת או מורכבת יותר⁴²⁵.

בנוסף, ביולי 2016 פרסם המוסד לביטוח לאומי, באמצעות קרן מנוף למניעת תאונות עבודה, קול קורא להכנת מדריך לעבודה בטוחה באתרי תמ"א 38⁴²⁶. יעדי הקול הקורא הוגדרו, כהכנת מדריך לעבודה בטוחה באתרי בנייה של תמ"א 38, הפצתו והטמעתו בקרב העוסקים בכך והעמדתו של כלי זמין, נגיש ומתעדכן לידע בנושאי בטיחות. אינדיקציה למצב הבטיחות הקיים בפועל במהלך הבנייה והחיזוק במסגרת תמ"א 38/1, ניתן למצוא בתוצאות מבצע אכיפה שערך מינהל הבטיחות במשרד העבודה והרווחה ביוני 2017 ב-21 אתרי בנייה של תמ"א 38/1 בעיר רעננה. במסגרת המבצע, אותרו 153 ליקויי בטיחות, וביניהם: חוסר בקיומם של גידורים בפתחים

422 בראיונות שקיימנו לצורך מחקר זה עם תושבים זקנים במתחם פינוי-בינוי ציינו מחצית מהמראיינים את חששם מהאפשרות שיאלצו לעבור לדיור חלופי במהלך תקופת הבנייה.

423 החלטת ממשלה 989 (דר/34) מיום 27.11.2013.

424 מבקר המדינה (2016). דוח שנתי 66ג' – משרד הבינוי והשיכון – פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי.

425 פל, א. (2017). המלצות לקידום הבטיחות והגיהות באתרי תמ"א 38. בטיחות 361, 21-23. אוחר מתוך אתר המוסד לבריאות ולגיהות: <https://www.osh.org.il/heb/main>.

426 קול קורא להכנת מדריך לעבודה בטוחה באתרי תמ"א 38 והטמעתו תכנון, 24.7.2016. מתוך אתר האינטרנט של הביטוח הלאומי: <https://www.btl.gov.il/Funds/kolotkorim/Pages>.

מהם עלול אדם ליפול, אי ביצוע הדרכות בטיחות לעובדים, אי מינוי מנהל עבודה באתר, שימוש בפיגומים בלתי תקינים וכיוב'427.

תקופת הבנייה היא תקופת ביניים שאורכת מספר שנים ומציבה אתגר לצרכי הזקנים בכל אחד מהמסלולים. מחד, בפניו־בינוי ובתמ"א 38/2 יש צורך במעברי דירה שמגלמים קושי מיוחד עבור אוכלוסיית הזקנים. מנגד במסגרת תמ"א 38/1 מעברי הדירה נחשבים אולם קיימים סיכונים הקשורים ברמת הבטיחות ובמטרדים הכרוכים הנגזרים מתקופת הבנייה, אליהם רגישה אוכלוסיית הזקנים בשל שימוש מוגבר במרחב הביתי. הבחירה מבין שתי חלופות לא אידיאליות אלו – מעבר או הישארות ב'אתר בניה' – תלויה במשתנים רבים הנוגעים למצבו הפיזי, נפשי, משפחתי, תעסוקתי של הזקן. עם זאת, בפועל, הבחירה נעשית בהתאם למסלול ההתחדשות העירונית המיושם בבניין בו מתגורר הזקן, וזאת בעיקר בהתאם לשיקולי של כדאיות כלכלית ומצב תכנוני. רצונו של בעל הדירה נותר כפוף לכל אלו, וליכולת המיקוח מול היזם ויתר בעלי הדירות.

זכאות – תחזוקה וארנונה: הפטור לתחזוקה שנקבע בחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, מהווה הכרה של המדינה בצרכי אוכלוסיית הזקנים והקושי שקיים עבור רבים מהם המתקיימים מקצבאות וחכונות, להגדיל את הוצאותיהם החודשיות בגין העלייה בדמי התחזוקה. פטור נוסף הנוגע לארנונה, נועד גם כן להקל על הגידול בהוצאות עקב העלייה הצפויה בשיעורי הארנונה כתוצאה מהגדלת הדירה ושינוי סיווגה. תנאי הזכאות לפטור טרם נקבעה, אולם יש מקום להניח שהרציונל שהוביל למתן פטור מדמי תחזוקה מוביל למסקנה דומה לגבי צורך בפטור מהגדלת דמי הארנונה עבור אוכלוסיית הזקנים.

אחד הקשיים הגלומים בפטורים האמורים, נובע מכך שהם מיועדים לחול בפרק זמן של חמש שנים, באופן שרק דוחה את הבעיה של האוכלוסייה הזקנה מבלי לספק לה פתרון רחב יותר. בנושא התחזוקה, מקובל לדון היום במנגנונים לסבסוד משמעותי של העלייה בדמי התחזוקה לבעלי הדירות המקוריים, באמצעות הקמת קרנות כספיות או ייחוד של נכסים (דירות, חנויות) במתחם, שאמורים לממן את הסבסוד למשך תקופה משמעותית יותר. מנגנונים כאלו אף נכללים בהתקשרויות בחלק מהפרויקטים, אולם גם כאן כפוף הדבר לידע וליכולת המיקוח של בעלי הדירות. כספי הקרן אמורים להתקבל מהיזם, דבר שאמור להתבטא בתכנית הכלכלית של הפרויקט. בנוסף, ישנן שאלות כבדות משקל הנוגעות לזהות הבעלים של הקרנות ואופן ניהולן לאורך זמן.

האפשרות של רשויות לדרוש סבסוד תחזוקה, מעבר לקבוע בסעיף 19 לחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, נוגעת לסוגיה משפטית רחבה יותר – הסמכות של ועדות תכנון לכלול בתכנית הוראות הנוגעות בנושאים קניינים או חוזיים. כך לדוגמה, הוועדה המחוזית תלאיב הורתה למחוק מתכנית פינוי־בינוי ברח' להגארדיה בתל אביב את הסעיפים העוסקים בקרן תחזוקה⁴²⁸. מחיקת הסעיפים לוותה בנימוק כי:

"הוועדה מבהירה, כי סוגיות הנוגעות להקמת קרן תחזוקה לחלוקת הכנסות חורגות מגדר הדין בתכנית. מדובר בסוגיות קנייניות בעלות אופי הסכמי/חוזי. מוסדות התכנון אינם עוסקים במימון של תחזוקת המבנים, ואין מקומן של הוראות כגון דא בהוראות התכנית. עם זאת, הוועדה מציינת כי קיימת חשיבות להקמת קרנות תחזוקה מסוג זה, וקוראת למימושו במסגרת החוקית המתאימה."

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

התמורות הנפוצות בהתחדשות עירונית מושפעות, בין היתר, מתמריצי המיסוי שהמדינה מעניקה עבור סוגי תמורות מסוימים (הנכללים בטבלה שמוצגת לעיל בפרק זה). אלו מורכבות בפניו־בינוי, מהגדלה של הדירה ואפשרות לקבל חלק מהתמורה בכסף וכן חריג ייחודי לזקנים. בתמ"א 38, האפשרות הפטורה היא הגדלה של

427 "153 ליקויי בטיחות נמצאו ב־21 אתרי תמ"א 38 ברעננה". מינהל הבטיחות במשרד העבודה והרווחה – הודעה לעתונות מיום 12.6.2017.

428 ועדה מחוזית לתכנון ובניה תל אביב. מסמך החלטות מועדת משנה ב' להתנגדויות מספר 1233 שהתקיימה ביום 8.8.16.

הדירה. כך, נוצר מצב בו ההטבות עבור תושבים הן לרוב בעלות ערך כספי לא מבוטל, אך האפשרות לממשן לרוב קשיחה וכוללת מספר מצומצם של חלופות.

ניתן לומר, שעל מנת להגדיל את האטרקטיביות של התמורה עבור הדיירים ואת נכונותם להסכים לפרויקט, **אין צורך להתמקד בהגדלת התמורות אלא בהגמשת הדרכים בהן ניתן להנות מהתמורות**. 'תקרת השווי', הקבועה בחוק מיסוי מקרקעין, מספקת תמורה כספית לא מבוטלת לבעל דירה, אולם חסרות דרכים מגוונות יותר לקבלתה. הגיוון והגמישות האמורים, ניתנים להשגה בין היתר על ידי הרחבת תמריצי המיסוי השונים, הן בפניו־בינוי והן בתמ"א 38. זאת, לא באמצעות הגדלת 'תקרת השווי', אלא על ידי הרחבת מנעד אפשרויות התמורה. דרך נוספת היא, לאפשר מרחב רב יותר לפתרונות תכנוניים מגוונים, שמאפשרים גמישות ביצירת סוגי דיור שונים.

הגמשה וגיוון של אפשרויות התמורה, מיועדות לסייע בהתאמת פרויקט התחדשות עירונית לצרכיו, למצבו ולאינטרסים של בעל הדירה הזקן (שפעמים רבות יהיו שונים מאלו של בעלי דירות אחרים). מלבד התרומה להתאמת הפרויקט, הרי שלגמישות ולגיוון אפשרויות התמורה, עשויים לסייע משמעותית לגיבוש הסכמות בפרויקט, באופן שיתרום לקידום יעיל ומהיר של תהליכי ההתחדשות⁴²⁹.

הצורך בגיוון והרחבת מנעד הבחירה של האדם הזקן קשור גם לתקופת הבנייה, שעל אף שהיא זמנית, היא אורכת פרק זמן משמעותי של מספר שנים, ומהווה מקור לאי ודאות וחששות של זקנים מפרויקט ההתחדשות. הרחבת מנעד הפתרונות עבור זקנים למשך תקופת הבנייה תאפשר להם לבחור בפתרון ההולם ביותר את רצונותיהם וצרכיהם, באופן שישפיע על הפחתת הסיכון שלהם מפגיעה, אי הודאות והחששות ויסייע בקבלת הסכמתם לביצוע ההתחדשות.

המלצות

מניתוח הדברים שהוצג לעיל עולה כי, יש מקום לבחון שינויים במספר היבטים – סוג התמורה המוצעת לבעלי דירות זקנים, פתרונות לנושא עלויות התחזוקה והארנונה ופתרונות לתקופת הבנייה.

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

לשם הרחבת מנעד התמורות בהתחדשות עירונית, באופן שיגדיל את התאמתו לצרכי אוכלוסיית הזקנים, נציע להלן פתרונות במספר מישורים:

1.1 דיורית:

'דיורית' היא פתרון תכנוני של יצירת יחידת דיור נלווית אך עצמאית, הסמוכה לדירה הראשית ומתוכננת מראש כך שהיא יכולה להיות חלק אינטגרלי מהדירה או יחידה עצמאית עם כניסה, מטבח ושירותים נפרדים⁴³⁰. זוהי למעשה דירה גדולה, שמתוכננת מראש עם האפשרות לפצלה על ידי פעולה פיזית וללא צורך בפעולת רישוי כלשהי (היתר לפיצול הדירה). הכללת 'דיורית' בתכנית, כך שפיצולה יתאפשר ללא צורך ברישוי, היא פתרון תכנוני שמעודד גמישות בדיור ובכך מותאם לצרכי דיור של אוכלוסיות שונות ובשלבם שונים של החיים. לעניינו, הדירה המוגדלת שמתקבלת במסגרת התחדשות עירונית יכולה להיות מוגדרת מראש בתכנית ככוללת 'דיורית', באופן שיתאים לצרכי זקנים בהווה ובעתיד. כך, אדם יוכל לפצל את הדירה, להשכירה ולקבל למעשה נכס מניב שיאפשר לו להשאר בביתו ולשפר את הכנסתו לעת זיקנה. זהו פתרון אטרקטיבי גם למבוגרים, שבמועד עיסקת

429 בהקשר זה ראה דיון בפרק החמישי של מחקר זה העוסק במניעים לאי־הסכמה בהתחדשות עירונית.
430 אטינגר, א. (2016). **תכנית לדיור חברתי בשדה דב – נייר מדיניות**. מרכז 'הגר': אוניברסיטת תל אביב.

הפינוי-בינוי עדיין זקוקים לדירה גדולה יותר, אך בעתיד (ובעיקר בהתחשב בהתמשכות תהליכי ההתחדשות העירונית), האפשרות לפצל את הדירה עושיה להיות אטרקטיבית עבורם.

על כן, מוצע לכלול דירות כחלק אפשרי בתכניות התחדשות עירונית, כך שיאפשר ליזמים להציע, ולבעלי דירות לדרוש, קבלת דירה חדשה ומוגדלת שתכלול 'דירות'. יישומו של פתרון זה מצריך קידומו מבחינה תכנונית והסרת חסמי רישוי.

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 כדירה מוגדלת או דירה ושווי ההגדלה בכסף. עבור זקנים שעוברים לבית אבות או דיור מוגן, מספק החוק פטור גם עבור קבלת מלוא התמורה במזומן, בתנאי שחלק מהכסף ישמש לרכישת זכות בדיור מוגן או בבית אבות. מוצע להרחיב את תחולת הפטור ממס שבח גם לקבלת פטור בצורות נוספות, כגון:

- **קבלת מלוא התמורה במזומן:** האפשרות לקבל פטור ממס שבח במקרה של קבלת מלוא התמורה במזומן, קיימת היום כאמור רק עבור זקנים או אנשים המצויים במצב סיעודי ובתנאי שרכשו או ירכשו זכות בבית אבות או דיור מוגן בטווח של 12 חודשים לפני או אחרי מועד עיסוקת פינוי-בינוי. מבלי לפגוע בחשיבתו של פטור זה, נראה שהתנייתו במעבר לדיור מוגן או בית אבות מהווה צמצום שלא לצורך של חופש הבחירה והאוטונומיה האישית של הזקן ולכן מוצע לבטל התנייה זו. אמנם, הרחבת האפשרות לקבל את מלוא התמורה במזומן אמנם אינה מתיישבת עם הקושי של זקנים במעברים והיקשרות לסביבה הקרובה ונראה שבמקרים רבים תהיה עדיפה אפשרות בה התוצאה היא שהאדם הזקן נשאר בביתו. עם זאת, נראה שהפתרון יוכל להיטיב במצבים שונים ובייחוד כאלו בהם אין פתרון של בינוי-פינוי-בינוי וישנו קושי או חשש משמעותי עם מעבר לדיור חלופי זמני עבור האדם הספציפי. 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 בדיור מוגן לצורך קבלת פטור ממס שבח במסגרת סעיף 49כב(א1) לחוק מיסוי מקרקעין ולהעניק את הפטור במקרה של קבלת מלוא התמורה במזומן עבור כל אדם שעומד בתנאי הסעיף האחרים.

- **קבלת שתי דירות קטנות במקום דירה אחת גדולה:** בדומה לרציונל שהוצג לגבי הפתרון התכנוני של 'דירות', ובאופן שתואם את הצורך המופחת של זקנים בהגדלת הדירה, אנו מציעים לאפשר קבלת שתי דירות קטנות במקום דירה גדולה. הכוונה היא ששווי שתי הדירות יחדיו לא יהיה מעל ל'תיקרת השווי' וגם בשווי זהה לדירה המוגדלת בגינה היה זכאי בעל הדירה לפטור. הדבר גם יעודד בניית דירות קטנות ומתאים למדיניות התכנונית לפיה בתכניות בנייה של למעלה מ-100 יחידות או של התחדשות עירונית יהיו 20% מהדירות הכלולות בה דירות קטנות⁴³¹. יצוין, שאפשרות של פטור ממס שבח בגין קבלת שתי דירות תמורה

431 סעיף 63ב. לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965.

עבור דירה אחת קיימת – ללא קשר לזקנים אלא לערכי הדיור – בפרויקטים של תמ"א 38/2 שנמצאים באזור שמוגדר 'אזור מוטב' (בנגב, בגליל או באשכול 1-6 בדירוג הלמ"ס)⁴³².

1.4 הרחבת תחולת הפטורים ממס שבח גם בתמ"א 38:

כפי שצוין לעיל, בתמ"א 38 מאפשר חוק מיסוי מקרקעין פטור ממס בגין חלופה אחת, של קבלת דירה מורחבת⁴³³. מכאן, שהדיון על הרחבת מנעד אפשרויות התמורה בהתחדשות עירונית רלוונטי ביתר שאת בפרויקטים של תמ"א 38, על מנת לעודד יצירה של פרויקטים המתאימים לצרכי אוכלוסיית הזקנים ולעודד הסכמות. אפשרויות כגון, קבלת תמורה כספית במקום הגדלת הדירה, קבלת מלוא התמורה במזומן והכללת 'דירית' בפרויקט, הן חלופות שראוי לבחון על מנת להרחיב את מגוון התמורות הקיים גם בפרויקטים של תמ"א 38.

לכן, אנו מציעים להרחיב את הפטור ממס שבח, כך שיאפשר סוגי תמורות נוספות. קיימת אפשרות שחלק מהחלופות שמתאימות לפינוי-בינוי יהיו קשות יותר ליישום בפרויקטים של תמ"א 38, בשל ההיקף הקטן יותר של הפרויקט והרגולציה התכנונית הקבועה בהוראות התמ"א עצמה. אולם נראה, על סמך הסקירה לעיל, כי יש מקום לאפשרויות נוספות מעבר לחלופה הקיימת היום.

2. הכללת קרן תחזוקה כחלק מובנה בתכניות פינוי-בינוי:

נושא תחזוקת המגדלים מצוי על סדר היום של מקבלי ההחלטות בתהומי ההתחדשות העירונית והתכנון העירוני בישראל. מספר מחקרים עסקו בנושא ואף ציינו לעיל סקירה של הנושא מחו"ל. ניסיונות לכלול קרן תחזוקה כחלק מתכנית קיימים ברשויות שונות (ביניהן תל אביב-יפו ובתיים) והם חלק מהסכמי פינוי-בינוי בפרויקטים שונים. מבחינת בעל הדירה הזקן, העלאת דמי התחזוקה בשיעור ניכר עלול ליצור קושי כלכלי לעמוד בתשלומים בעיקר בשל הישענותם של זקנים רבים על קצבאות וחסכוניות במעין 'קופה סגורה' שאמורה לקיימם בשנות זיקנתם. בהקשר זה, גם הפטור שניתן לזקנים במסגרת חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית מספק פתרון חלקי וזמני בלבד, שכן הוא ניתן רק למקבלי הבטחת הכנסה ולמשך חמש שנים בלבד. לצד זאת, נושא עלויות התחזוקה הוא בעל חשיבות גם ברמה העירונית והלאומית, שכן תת-תחזוקה או תחזוקה לקויה של מגדלים משמעותם הישירה היא החשש מהפיכתן העתידית של חלק מהשכונות המתחדשות ל-'סלאמס', באופן שיטיל נטל כבד על הרשויות.

מוצע להטמיע פתרונות לתחזוקה ארוכת טווח של מבנים, כחלק מובנה מתכניות להתחדשות עירונית.

בין הפעולות אותן מוצע ליישם:

2.1 הסדרה חוקית של הסמכות לכלול מנגנון לסבסוד התחזוקה בפרויקטים של התחדשות עירונית. בין אם הסדרה זו תהיה בחוק, הנחיה מנהלית או בהענקת סמכות לוועדות התכנון לשלב הוראות בעניין זה בתכניות בנין עיר – הדגש הוא על מניעת מצב בו סבסוד התחזוקה נותר כסוגיה שנפתרת ברמה החוזית. הותרת הסוגיה ברמה החוזית משמע, שהדבר יהיה תלוי במאזן הכוחות בין היזם לתושבים ויכולות המיקוח שלהם. אנו מציעים להמנע ממצב דברים זה, בהתחשב בחוסר האיזון המאפיין יחסים אלו ובחשיבות של קיום תחזוקת מבנים הולמת ברמה העירונית והלאומית (מניעת היווצרות עתידית של 'סלאמס' ודחיקה של אוכלוסייה שאין ביכולתה לעמוד בהוצאות התחזוקה).

2.2 יצירת מודל תחזוקה שנותן מענה לסוגיות הקנייניות, התכנוניות, המיסיויות והניהוליות של קרנות התחזוקה כך שניתן יהיה לייצר כלליים ברורים ליישום. למשל בסוגיות כגון משך הסבסוד, הזכאים

432 סעיף 1.1.לג.1. לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), תשכ"ג-1963.

433 פרט לפרויקטים באזורים מוטבים המאפשרים קבלת שתי דירות עד לגובה של 2,136,400 ₪.

לסבסוד (דירות התמורה, זכאים מסוימים או כלל הדירות בפרויקט), סוג המודל (קרן הונית, מבוססת נכס או אחר), הגוף המנהל של המנגנון וכו'.

2.3 הטמעת עלויות המנגנון בתקן 21 כך שיהיו חלק מובנה מהתכניות הכלכליות כבר מראשיתן.

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. על פניו נראה, שלא ניתן לפתור לחלוטין את הקושי המובנה הזה בתהליך ההתחדשות, אולם ניתן לבחון את הדרכים להקל על התושבים ובעיקר על אוכלוסיית הזקנים. חלק משמעותי בכך יכול להיות טמון בצמצום המעברים ככל שניתן, וכן בהותרת אפשרות הבחירה (היכן שהדבר אפשרי) בידי האדם הזקן – באם לצאת מהדירה או להישאר בה במשך התקופה. בהתאם לכך, אנו כוללים מספר המלצות:

2.1 עדיפות בהקצאת קרקע משלימה בשכונות עם ריכוז גבוה של אוכלוסייה זקנה: בפרויקטים

של בינוי-פינוי-בינוי, נבנים תחילה בניין או בניינים חדשים, אליהם עוברים חלק או כל בעלי הדירות, ורק לאחר המעבר נהרסים הבניינים הישנים ותחתם נבנים בניינים חדשים נוספים. פתרון זה מצמצם את מעברי הדירות בפרויקט, שכן הוא מצריך מעבר דירה אחד בלבד – ישירות לדירת התמורה החדשה. המלצות לעידוד בינוי-פינוי-בינוי אינן חדשות, והמדינה אף פועלת להקצאת קרקעות 'משלימות' שיאפשרו, בין היתר, מימושם של פרויקטים אלו. יחד עם זאת, ועל אף המאמצים, ישנו קושי מובנה בהקצאת מספיק קרקעות זמינות בכל פרויקט ופרויקט. כמו כן, פעמים רבות קרקעות אלו נמצאות מחוץ לשכונה וכך נאלץ בעל הדירה לצאת מסביבתו המוכרת ולעבור לשכונות חדשות, בעלות אופי שונה, ולעיתים גם מרוחק משירותים ומוסדות שמצויים במרכזי הערים (קופת חולים, בנק, לשכות רווחה וכו').

בשל היתרונות הרבים הגלומים בצמצום מספר המעברים עבור זקנים, מוצע לכלול את מאפיינה של אוכלוסיית הזקנים, ובעיקר הקושי במעברים, כחלק ממערך השיקולים בהקצאות קרקעות משלימות, בעיקר בבניינים או שכונות בהן קיים ריכוז גבוה של אוכלוסייה זקנה. כך, ניתן יהיה לאפשר לזקנים להנות מהיתרון שבצמצום המעברים גם כאשר לא קיים היצע מספיק של דירות על קרקע 'משלימה' בפרויקט הספציפי.

2.2 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 אלו והיעדר הסדרה מקיפה בתחום (כפי שפורט בהרחבה לעיל). מוצע לחייב יזמים להציע לזקנים דיור חלופי זמני בפרויקטים של תמ"א 38/1. הצעת חוק ברוח זו אף הונחה על שולחן הכנסת על ידי ח"כ עמר בר-לב בכנסת ה-20 אולם לא קודמה מאז⁴³⁴. במסגרת דיון שנערך בוועדת הפנים והגנת הסביבה, זכתה ההצעה להתנגדות מצד משרד המשפטים. לפי העמדה שהוצגה באותו דיון, שאלת הדיור החלופי צריכה להישאר נושא להכרעתו ושיקול דעתו של המפקח על המקרקעין⁴³⁵. משמעות הדבר היא שאם בעל דירה מתנגד לעסקה בשל היעדר דיור חלופי, תידון הסוגיה בפני המפקח המוסמך לדון בנושא דיירים סרבנים. במצב דברים זה, מאזן הכוחות נוטה באופן משמעותי נגד בעל הדירה המתנגד (הזקן במקרה שלנו).

434 הצעת חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה) (תיקון – סידור חלוף ארעי), התשע"ה-2015

435 פרוטוקול ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה מיום 22.7.2014.

כאשר מרבית בעלי הדירות והיזם מעוניינים בהוצאתו לפועל של הפרויקט ואף יכולים לעשות זאת ללא הסכמתו, בכפוף לאישור המפקח. הטלת חובה להציע דיור חלופי לזקן משנה את מאזן הכוחות הזה והעובדה שהדבר ייקבע בחוק, אף יספק לדרישה זו את הלגיטימיות החברתית לכך ועודד יזמים לכלול זאת מראש בתכניות הכלכליות של המיזם.

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 קיימת כדאיות כלכלית גבולית. השימוש בסמכות זו יהיה החריג לכלל, ויעשה 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. יש יסוד להניח שזקנים רבים, ובעיקר אלו הפעילים ושאינם מוגבלים בתנועתם, יעדיפו דווקא להמשיך ולהתגורר בבית בעת הבנייה. עם זאת, ההצעה עשויה לספק הצלה של ממש לזקנים שניידותם מוגבלת או שבריאותם רופפת וכן לבעלי מוגבלויות אחרים, במצב שבו האפשרות להיכנס ולצאת מביתם מוגבלת בצורה משמעותית תוך פגיעה אנושה באיכות החיים. מפרוטוקול הדיון בהצעת החוק עולה כי, גם נציג התאחדות הקבלנים וגם יו"ר איגוד חברות התמ"א לא הביעו התנגדות להצעה, ואף צוין שחלק מהיזמים מציעים דיור חלופי לזקנים בכל מקרה.

הנקודה אותה יש להבהיר היא כי כל עוד הדבר נעשה ברמה החוזית וכחלק ממשא ומתן שאינו מאוזן, וכאשר ברירת המחל הוא שאין חובה לספק דיור חלופי לתקופת הבניה, נותר בעל הדירה הזקן נתון לטוב-ליבו ולשיקוליו הכלכליים של היזם, תוך שהוא בעמדת נחיתות הן מולו והן מול יתר בעלי הדירות. לכן, מוצע להטיל חובה על יזם להציע דיור חלופי זמני לזקנים בפרויקטים של תמ"א 38/1. מוצע להסתמך על הצעת החוק האמורה, אולם לשנות את הקריטריון כך שכל אדם בגיל 65 ומעלה יהיה זכאי לדיור חלופי.

2.3 **להחיש הטמעה ולימוד של בטיחות וניהול פרויקטים של תמ"א 38/1 אצל קבלנים מבצעים,**

לצד הגברת הפיקוח והאכיפה: היבט נוסף שנוגע לתקופת הבנייה בתמ"א 38/1 הוא של הבטיחות בבניין, שמשמש למעשה גם כאתר בנייה. הן מן המאמר של מינהל הבטיחות והן מתוצאות ביקורת הפתע באתרי תמ"א 38/1 שצוינו לעיל עולה כי הבטיחות, ובעיקר הליקויים בבטיחות, מצריכים תשומת לב רבה יותר שתוקדש להגברת הבטיחות ולהקלה על המתגוררים בבניין בעת העבודות. הקול הקורא שפירסם המוסד לביטוח לאומי מכוון ליצור תשתית ונהלים בנושא ולהטמיעם, אולם בעת כתיבת שורות אלו טרם נבחר זוכה בקול הקורא והוא מצוי בתהליכים של פרסום מחדש⁴³⁶.

לפיכך, אנו מציעים, כדלקמן:

- להחיש את הכנתו והטמעתו של מדריך הבטיחות.
- להגביר את האכיפה באתרי הבנייה של תמ"א 38/1, באופן שיתמרץ קבלנים לעמוד בכל תקני הבטיחות שקיימים ולעמוד בקשר עם דיירי הבניין.
- לפתח ולהנגיש מוקד תלונות דיירים שיסייע בבקרה ובאכיפה במצבים של הפרת תקני הבטיחות ושל סיכון בטיחות הדיירים והעובדים באתר. הנגשת המוקד יכולה להיעשות באמצעות פרסום בתקשורת, עלוני מידע של הרשות המקומית והטלת חובה על הקבלן לפרסם את קיומו של מוקד התלונות ופרטי הקשר עימו במקום נגיש וגלוי בבניין במהלך כל תקופת הבנייה.

436 מבוסס על תכתובת דוא"ל עם מנהלת קרן מנוף של המוסד לביטוח לאומי מיום 20.6.2017;

סיכום פרק 6 – התאמת התמורה בהתחדשות עירונית לצרכי האוכלוסייה הזקנה

מנקודת מבטו של בעל דירה זקן, מיזם התחדשות עירונית טומן בחובו יתרונות לא מבוטלים, בין היתר השבחה כלכלית של הנכס שבבעלותו, הגדלת רמת הנגישות לבניין (מעלית, רמפות, מעקות וכו') ושיפור הסביבה ברמת הבניין ובפינוי-בינוי גם מתחם המגורים. לצד אלו, קיימים אלמנטים רבים של מיזם התחדשות עירונית שעלולים להפחית כדאיותה עבור אדם זקן. בין אלו מנינו חלופות תמורה מצומצמות (בעיקר בתמ"א 38), התמשכות התהליכים, תקופת בנייה שכוללת מעברי דירות מרובים או מגורים ממושכים בסביבת בנייה אינטנסיבית ועלייה צפויה בהוצאות אחזקת הדירה. הרחבת מגוון התמורות האפשריות, כך שבפני בעל דירה זקן תהיה אפשרות רבה יותר להתאים את התמורה לצרכיו, עשויה לשפר את מצבו. זאת, בין היתר, על ידי שיפור כלכלי לאחר הפרישה, מניעת מעברים מיותרים או חיים בצל בנייה ממושכת וסבסוד עלייה בהוצאות אחזקה. כמו כן, התאמת התמורה לצרכי הזקן עשויה לסייע בהפחתת התנגדויות ובזירוז הוצאתם לפועל של מיזמי התחדשות עירונית.

סיכום המחקר

מחקר זה בחן את תהליכי ההתחדשות העירונית בישראל דרך נקודת המבט של אוכלוסיית הזקנים. התחדשות עירונית בישראל בנויה באופן שאמור להופכה לעסקה כדאית לכל הצדדים המעורבים – יזמים, מוסדות מדינה, רשויות מוניציפליות ותושבים שמתגוררים במתחמים ובבניינים המיועדים להתחדשות. מבחינה זו, התמורה שניתנת לתושבים במסגרת ההתחדשות כוללת הטבות לא מבוטלות גם עבור אוכלוסיית הזקנים, לרבות העלאת ערך הדירה שבבעלותם, הגדלת הנגישות בבניין המתחדש (הוספת מעלית, רמפות לכסאות גלגלים, מעקות וחיידוש כללי של הבניין), חיזוק ומיגון. יחד עם זאת, ההתייחסות הרגולטורית לאוכלוסיית התושבים המקומיים במסגרת תהליכים אלו היא כמקשה אחת, קרי ללא הבחנה בין סוגי אוכלוסיות שונים שמתגוררים לרוב במתחמים ובבניינים המיועדים להתחדשות. כתוצר לוואי של תפיסה כוללת 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 וההחלטות 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 שינויים 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. **בפרק הראשון** בחנו את התפקיד הפוטנציאלי של התחדשות עירונית לאור מגמות ישראליות וגלובליות של עיור מואץ והזדקנות האוכלוסייה. הצענו להתוות מדיניות כוללת שתגדיל את היצע הדיור (הפרטי והמוגן) שמוותאם לזקנים, בין היתר באמצעות יצירת דירות קטנות, ברות-השגה, שכוללות התאמות פנים-דירתיות ובליווי שירותי תמיכה קהילתיים. **בפרק השני**, בחנו את היקף המידע והנתונים שנאסף אודות האוכלוסייה המתגוררת במתחמים ובבניינים המיועדים להתחדשות. הצענו מנגנון גמיש, שיחייב יצירה של שכבת מידע בסיסית של נתונים סטטיסטיים כבר בשלבים ראשוניים של התהליך. כמו כן, המלצנו לאפשר לרשויות לבצע מיפוי מורחב (כולל נתונים סטטיסטיים נוספים ואף נתונים 'איכותניים') במתחמים בהם הדבר יידרש, לפי שיקול דעתה. **בפרק השלישי**, בחנו את הליכי שיתוף הציבור ורמת המעורבות של זקנים בתהליכי התחדשות עירונית. הצענו לייצר סט הנחיות אחיד מינימלי ומחייב לתהליכי שיתוף ציבור, באופן שבין היתר יאפשר מעורבות מוגברת ואפקטיביות יותר של זקנים בתהליכי ההתחדשות. כמו כן, הצענו שמשרד הרווחה יגבש תכנית התערבות ייעודית, שתספק מענה סוציאלי לזקנים שמתגוררים במתחמים ובבניינים המיועדים להתחדשות. **בפרק הרביעי**, בחנו את הסוגיה של החתמות פוגעניות של תושבים וסקרנו את הוראות חוק המארגנים החדש. בהקשר זה, עמדנו על הקושי הצפוי עבור זקנים בעלי מוגבלויות (בעיקר בראייה, שמיעה או קוגניטיבית) להתמודד עם ניסיונות החתמה והצענו שמעבר להגנה שקיימת בחוק המארגנים יפותח מענה סוציאלי של 'תומך החלטה', שיספק לזקנים הזקוקים לכך את הסיוע הנדרש. **בפרק החמישי**, בחנו את הקושי בהשגת הסכמות תושבים לצורך מימוש התחדשות עירונית ועמדנו על המניעים השונים לסרבנות. על בסיס סקירה מקיפה של החקיקה והפסיקה בנושא, הצענו שחלק ניכר מאי-ההסכמה נוגע להיעדר אטרקטיביות של התמורה והפרויקט והנחנו כי הדבר נכון ביתר שאת בנוגע לזקנים, בין היתר בשל אי התאמת התמורה לצרכיהם והתמשכות של תהליכי התחדשות עירונית. הצענו להוסיף עילות בהן ייחשב סירוב סביר אם לא הוצעו לזקן הצעות מגוונות של תמורה, לרבות כסף במקום הגדלה, דיור חלופי בזמן הבנייה וכו'. **בפרק השישי**, סקרנו את התמורות הנפוצות במיזמי התחדשות עירונית ובחנו אותם מנקודות המבט של היזם. הצענו שעל מנת להגביר את האטרקטיביות של הפרויקט, ראוי לבחון אפשרות לגוון ולהגמיש את התמורות המוצעות (מבלי להגדיל בהכרח את שוויין), להטמיע פתרונות מונעי דחיקה (העמקת סבסוד של דמי תחזוקה) ולעודד ולהרחיב פתרונות דיור למשך תקופת הבנייה.

ההנחה הבסיסית של מחקר זה היתה, שתהליכי התחדשות עירונית מגלמים, לצד סיכונים משמעותיים, פוטנציאל חיובי רב 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 ההתחדשות העירונית במסגרות הקיימות, באופן שיאפשר לזקנים ליהנות מפירותיה של ההתחדשות ולמזער את הסיכונים הכרוכים בה. יישום ההמלצות צפוי, להגדיל את שיתופי הפעולה בין הדיירים והיזמים, לסייע בהאצת תהליכי התחדשות עירונית ובהגדלת מלאי הדיור. כמו כן, יישום המלצות המחקר יסייע ביצירת תהליכים שיאפשרו לזקנים להנות ממלוא פירותיה של ההתחדשות, במניעת דחיקתם ובתכנון והקמה של בניינים ושכונות שכוללות מלאי דיור מגוון ומותאם יותר לצרכיהם.

נספח 1

שאלון לתושבים זקנים ב-'מתחם הבעש"ט' ביפו

שאלון מטעם הקליניקה לדיור, קהילה ומשפט לאוכלוסיית תושבים זקנים

רקע: שאלון זה גובש במסגרת מחקר המתמקד באוכלוסיית הזקנים בתהליכי התחדשות עירונית. מטרת השאלון היא לבחון את עמדות התושבים הזקנים ביחס לתהליכים הללו ולמפות את הקשיים העלולים להתרחש כתוצאה מכך.

דגשים למראיין/ת: את השאלון יש להעביר בצורה דינאמית, כחלק משיחה פתוחה, המתבצעת פרונטאלית אל מול התושב. משום כך, מוצע להתאים את השאלות לפי תשובות התושב לאורך הראיון. כמו כן, יש להדגיש בפני התושב בפתח הדברים שהשאלון אנונימי וכי הוא אינו מחויב לענות על כל השאלות להלן.

פרטים אישיים של התושב

שם התושב _____
כתובת _____
מספר טלפון _____
שנת לידה _____ (רצוי לשאול בסוף הראיון)

שאלת פתיחה: מה אתה יודע על הפרויקט שעתידי להתרחש אצלך בשכונה?

1. מודעות

מטרה: בחינת מידת הידע שיש לקשיש על הפרויקט שעתידי להתבצע ומהי מידת מעורבותו, בדגש על הנגשת המידע עבורו.

- ◆ איך ומתי התוודעת לפרויקט?
- ◆ האם נכחת באסיפת דיירים כלשהי?
 - אם כן –
 - על מה דיברו באסיפה?
 - האם המידע הועבר בצורה ברורה?
 - האם המידע שקיבלת היה בשפת האם שלך?
 - אם לא – מדוע לא הגעת?
- ◆ מלבד המידע שקיבלת, האם יש דרך נוחה נוספת שתרצה לקבל דרכה מידע? (בכתב, בעל פה ע"י נציג, אסיפת דיירים)

2. התקשרות

מטרה: בחינת תקינות הליך ההתקשרות אל מול הדייר הקשיש, בדגש על החתמות פוגעניות והשפעת גורמים חיצוניים.

- ◆ האם בני משפחתך מודעים לפרויקט?
- אם כן – מה דעתם לגבי הפרויקט?
- ◆ האם חתמת במסגרת התהליך על מסמך כלשהו?
- אם כן –
- האם התייעצת עם אנשים שקרובים אלייך טרם החתימה? האם מישהו היה אתך בזמן החתימה?
- האם פנו אלייך אנשים שונים בבקשה לחתום על טפסים? האם אתה יודע מה תפקידם?

3. השלכות הפרויקט

מטרה: בחינת עמדת הדייר הקשיש ביחס לתהליך ההתחדשות, בדגש על היתרונות והחסרונות העולים ממנו.

- ◆ אילו וציפיות מעורר בך הפרויקט? אילו חששות?
- ◆ האם דיברת עם מישהו לגבי אלו? (שכנים, משפחה)
- ◆ מדוע לדעתך דיירים נוספים חושבים על הפרויקט?
- ◆ נהערה למראיין: אם הדייר מתנגד לפרויקט יש לשאול אותו מדוע דיירים אחרים מסכימים לביצוע הפרויקט ולהפך.]

4. תמורות

מטרה: בחינת עמדת הדייר הקשיש ביחס לתמורות המוצעות בפרויקט ואת השפעת התמורות על הסכמתו/ סירובו לביצוע הפרויקט.

- ◆ ממה אתה מרוצה כיום מהדירה שבה אתה מתגורר?
- ◆ מה חסר לך בדירה? מה לדעתך יוכל להקל עלייך?
- ◆ האם אתה יודע מהי התמורה המוצעת במסגרת הפרויקט?
- אם כן – מה אתה חושב על התמורה הניתנת בסיום הפרויקט (חניה, מעלית ודירה גדולה יותר)?
- אם הדייר מתנגד לפרויקט – האם קיימת תמורה אחרת אשר הייתה משנה את דעתך לחיוב? אם כן איזו?

נספח 2

רשימת מתחמים מוכרזים במסלול רשויות

ירושלים 849 אלף תושבים (שנת 2014)

שם המתחם	אזור סטטיסטי	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)
1 דרך חברון דרום	1344	12.4%	12.3%	12.5%	43.0%	25.5%	8.0%	155.00%	114.81%
2 המקשר	1015	15.1%	12.9%	17.2%	40.4%	49.8%	16.3%	188.75%	139.81%
3 אלעזר בן יאיר	1214	13.5%	14.4%	12.6%	22.9%	2.3%	20.0%	168.75%	125.00%
4 אלכסנדריון	1214	13.5%	14.4%	12.6%	22.9%	2.3%	20.0%	168.75%	125.00%
5 הציונות	1132	15.8%	15.2%	16.3%	34.6%	60.4%	20.3%	197.50%	146.30%
6 טהון 1	1124	12.5%	12.2%	12.8%	49.3%	34.8%	13.0%	156.25%	115.74%
טהון 2	1123	19.3%	20.0%	18.6%	19.5%	28.3%	20.2%	241.25%	178.70%
טהון 3	1133	7.1%	5.7%	8.7%	49.9%	11.8%	20.2%	88.75%	65.74%
טהון סה"כ		13.0%	12.6%	13.4%	39.6%	25.0%	17.8%	162.08%	120.06%
7 ארזים	1011	17.1%	14.2%	19.2%	42.1%	45.0%	18.4%	213.75%	158.33%
8 מרכז מסחרי נוה יעקב	115	13.1%	12.4%	13.8%	29.9%	41.9%	8.7%	163.75%	121.30%
מומצע		13.9%	13.3%	14.3%	35.8%	29.7%	16.6%	173.1%	128.3%
<p>מתחם הציונות (דו"ח סיכום של מרכז מוזאיקה) 2014: בני הגיל השלישי, שחלקם היחסי מבין תושבי המתחם עולה על 25%. רובם המכריע משתייכים לקטגוריית הגיל השלישי המבוגר (קשישים). כל התושבים בקבוצת הגיל השלישי מתמודדים עם שילוב של צרכים משמעותיים בתחום הנגישות הפיזית, חוסר נגישות לאמצעי תקשורת מודרניים, בריאות לקויה, תלות בסיוע חיצוני ובבני משפחה וכד'. מעל 67% מתושבים אלה נעזרו בבן משפחה או אדם נוסף כדי לבצע את השיחה אם נציגו, הם מצויים במצב של כשירות מוגבלת לחיים עצמאיים ותלויים באופן חלקי באפטרופוס ו/או בעזרה בחיי היומיום. כ-33% מאוכלוסיית הגיל השלישי מצויים במצב של תלות מוחלטת באפטרופוס.</p> <p>רחוב הנורית (דו"ח של 2014 VIAPLAN): בבנייני הפרוייקט ישנם 18% של בני 60 ומעלה. מתוך כלל משקי הבית ב-29% מהם ישנם בני 65 ומעלה בתוך משק הבית.</p>									

תל אביב-יפו 429 אלף תושבים (שנת 2014)

שם המתחם	אזור סטטיסטי	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)
9 בית אל 1	226	15.5%	12.4%	18.5%	59.7%	31.9%	10.5%	110.7%	143.5%
בית אל 2	225	14.2%	10.7%	17.6%	51.5%	21.7%	11.9%	101.4%	131.5%
בית אל כללי		15.0%	11.7%	18.1%	56.4%	27.8%	11.1%	107.0%	138.7%
10 נחלת יצחק	912	10.1%	7.0%	12.6%	55.5%	26.8%	9.8%	72.1%	93.5%
11 דפנה	436	11.9%	11.6%	12.1%	49.7%	49.9%	12.1%	85.00%	110.2%
12 לה גוארדיה מז' - 1	927	20.2%	15.7%	24.3%	55.2%	23.2%	58.9%	144.29%	187.0%
לה גוארדיה מז' - 2	926	15.5%	16.2%	14.8%	24.8%	19.3%	15.6%	110.71%	143.5%
לה גוארדיה מזרח- כללי		17.9%	16.0%	19.6%	40.0%	21.3%	37.3%	127.50%	165.3%
13 גולומב-מסלנט	823	8.5%	6.8%	10.3%	47.2%	18.0%	אין מידע	60.71%	78.7%
14 עמק ברכה	913	אין מידע							
15 לה גוארדיה	929	אין מידע							
מומצע		14.3%	12.0%	16.4%	48.9%	26.7%	18.6%	102.2%	132.4%

חיפה 277 אלף תושבים (שנת 2014)

שם המתחם	אזור סטטיסטי	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)	
16 המלך אמציה	426	20.5%	18.7%	22.7%	59.3%	54.7%	8.9%	113.9%	189.8%	
17 מבוא חיים	135	15.4%	13.9%	16.8%	44.3%	43.5%	7.8%	85.6%	142.6%	
18 המלך חזקיהו	426	20.5%	18.7%	22.7%	59.3%	54.7%	8.9%	113.9%	189.8%	
19 ברל קצנלסון	811	20.0%	12.3%	27.8%	45.0%	37.4%	5.4%	111.1%	185.2%	
20 יציאת אירופה	423	22.9%	19.2%	26.3%	34.7%	30.0%	6.1%	127.2%	212.0%	
21 חביבה רייק	821	12.0%	8.4%	15.5%	39.2%	36.4%	4.6%	66.7%	111.1%	
22 אמיל זולא 1	531	20.8%	17.5%	23.8%	37.6%	41.2%	2.7%	115.6%	192.6%	
אמיל זולא 2	423	20.0%	19.2%	26.3%	34.7%	30.0%	6.1%	111.1%	185.2%	
אמיל זולא - כללי		20.6%	17.8%	24.3%	37.0%	39.0%	39.0%	114.7%	191.1%	
23 מורדות הכרמל הצרפתי	423	22.9%	19.2%	26.3%	34.7%	30.0%	6.1%	127.2%	212.0%	
24 העלייה השנייה 1	418	18.6%	15.6%	21.0%	50.2%	30.0%	8.1%	103.3%	172.2%	
העלייה השנייה 2	417	30.6%	25.4%	35.4%	35.8%	45.4%	2.6%	170.0%	283.3%	
העלייה השנייה - כללי		21.0%	17.6%	23.9%	47.3%	33.1%	7.0%	116.7%	194.4%	
25 חייל הים	418	18.6%	15.6%	21.0%	50.2%	30.0%	8.1%	103.3%	172.2%	
26 מח"ל 1	122	23.1%	20.3%	25.5%	45.2%	27.8%	11.0%	128.3%	213.9%	
מח"ל 2	121	18.0%	15.5%	20.3%	36.4%	34.5%	6.6%	100.0%	166.7%	
מח"ל - כללי		20.6%	17.9%	22.9%	40.8%	31.2%	8.8%	114.2%	190.3%	
מומצע		20.3%	17.2%	23.7%	43.2%	37.4%	8.7%	113.0%	188.4%	

פתח תקווה 225 אלף תושבים (לשנת 2014)

שם המתחם	אזור סטטיסטי	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)	
27 שלום אש	115	18.8%	21.0%	16.8%	35.5%	17.1%	13.1%	162.1%	174.1%	
28 שילר - ארלוב 1	146	17.3%	12.9%	21.2%	46.9%	26.6%	13.2%	149.1%	160.2%	
שילר - ארלוב 2	312	19.5%	15.9%	22.6%	37.2%	28.9%	8.2%	168.1%	180.6%	
29 שילר-ארלוב כללי		18.2%	14.1%	21.8%	43.0%	27.5%	11.2%	156.7%	168.3%	
30 בר כוכבא	114	17.4%	14.4%	20.3%	40.0%	36.7%	9.9%	150.0%	161.1%	
31 יוספסברג	222	7.3%	6.7%	8.0%	16.7%	63.7%	9.0%	62.9%	67.6%	
32 התחנה המרכזית	114	17.4%	14.4%	20.3%	40.0%	36.7%	9.9%	150.0%	161.1%	
33 ספיר - שיפר	112	13.0%	10.4%	15.4%	26.5%	18.7%	15.4%	112.1%	120.4%	
מומצע		16.1%	13.7%	18.3%	35.7%	32.0%	11.2%	138.9%	149.2%	

נתניה 202 אלף תושבים (לשנת 2014)

שם המתחם	אזור סטטיסטי	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)	
34 הרב קוק (מתחם 1)	232	25.4%	20.6%	29.6%	46.8%	31.8%	6.5%	181.4%	235.2%	
35 הרב קוק (מתחם 2)	233	32.4%	31.5%	33.0%	41.0%	32.3%	5.7%	231.4%	300.0%	
36 ויצמן צפון	241	10.7%	11.1%	10.3%	27.0%	33.4%	11.5%	76.4%	99.1%	
37 סוקולוב - ויצמן	241	10.7%	11.1%	10.3%	27.0%	33.4%	11.5%	76.4%	99.1%	
38 רמת הרצל	213	10.6%	10.8%	10.4%	29.4%	27.4%	8.1%	75.7%	98.1%	
39 אנדריוס	232	25.4%	20.6%	29.6%	46.8%	31.8%	6.5%	181.4%	235.2%	
40 החלוצים	311	20.0%	18.0%	21.9%	40.2%	24.3%	12.5%	142.9%	185.2%	
41 ילין - קלישר	211	20.2%	20.0%	20.4%	23.1%	43.7%	12.9%	144.3%	187.0%	
42 דורה (רמת ידון)	431	9.8%	7.2%	12.7%	36.9%	3.2%	1.3%	70.0%	90.7%	
מוצע		18.4%	16.8%	19.8%	35.4%	29.0%	8.5%	131.1%	170.0%	

רמת גן 151 אלף תושבים (לשנת 2014)

שם המתחם	אזור סטטיסטי	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)	
43 שדרות ירושלים - גולומב	311	12.7%	10.1%	15.5%	34.0%	23.7%	7.8%	74.7%	117.6%	
44 סוקולוב	113	17.6%	13.1%	21.5%	41.6%	24.9%	4.9%	103.5%	163.0%	
45 דרך התפוצות	322	10.3%	9.1%	11.4%	53.8%	11.5%	25.0%	60.6%	95.4%	
46 דרך יצחק רבין	43	21.1%	19.0%	22.8%	36.8%	21.2%	10.9%	124.1%	195.4%	
מוצע		15.4%	12.8%	17.8%	41.6%	20.3%	12.2%	90.7%	142.8%	

בת-ים 128.5 אלף תושבים (לשנת 2014)

שם המתחם	אזור סטטיסטי	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)	
47 שער העיר	112	30.1%	27.7%	32.4%	33.1%	40.1%	20.9%	158.4%	278.7%	
48 ביל"ו	111	23.4%	18.2%	28.3%	57.1%	39.5%	7.3%	123.2%	216.7%	
49 הגיבורים	412	12.7%	9.3%	15.8%	34.3%	20.7%	6.2%	66.8%	117.6%	
50 רמת יוסף 1	422	15.6%	18.4%	12.8%	26.7%	44.3%	21.1%	82.1%	144.4%	
51 רמת יוסף 2	423	22.9%	18.6%	26.4%	40.6%	45.9%	19.4%	120.5%	212.0%	
רמת יוסף כללי		18.5%	18.5%	18.2%	32.3%	44.9%	20.4%	97.5%	171.5%	
51 הנביאים	227	24.2%	24.7%	23.9%	36.9%	78.6%	8.0%	127.4%	224.1%	
מוצע		21.1%	19.3%	22.5%	37.3%	44.9%	14.8%	110.8%	195.0%	

רחובות 128.9 אלף תושבים (לשנת 2014)

שם המתחם	אזור סטטיסטי	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)
52 בית הפועלים	413	20.9%	17.5%	23.9%	23.8%	48.6%	15.1%	191.7%	193.5%
53 בנימין יעקב	117	11.5%	8.9%	14.4%	38.1%	47.6%	19.2%	105.5%	106.5%
54 אייזנברג 1	414	17.3%	15.7%	18.6%	31.3%	48.7%	20.1%	158.7%	160.2%
אייזנברג 2	115	12.9%	9.5%	16.0%	40.4%	75.8%	21.3%	118.3%	119.4%
אייזנברג 3	413	20.9%	17.5%	23.9%	23.8%	48.6%	16.1%	191.7%	193.5%
אייזנברג כללי		15.7%	13.3%	17.8%	34.6%	59.5%	20.4%	144.2%	145.6%
55 רוד'נסקי	412	20.3%	18.7%	21.9%	27.3%	38.2%	17.4%	186.2%	188.0%
56 האצ"ל	421	13.1%	10.1%	15.9%	33.8%	54.5%	14.2%	120.2%	121.3%
57 רוטרי	117	11.5%	8.9%	14.4%	38.1%	47.6%	19.2%	105.5%	106.5%
מומצע		16.0%	13.3%	18.5%	32.4%	52.1%	18.1%	146.9%	148.3%

מתחם "שלמה המלך מזרח" בלוד (דו"ח של VIAPLAN 2014: 13.6% - בני 65 ומעלה בשכונה)

בית שמש 98.1 אלף תושבים (לשנת 2014)

שם המתחם	אזור סטטיסטי	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)
58 מתחם ביאליק	5201 5210/	19.3%	14.7%	23.6%	36.9%	34.5%	10.7%	507.9%	178.7%
מומצע		19.3%	14.7%	23.6%	36.9%	34.5%	10.7%	507.9%	178.7%

אריאל 18.4 אלף תושבים (לשנת 2014)

שם המתחם	אזור סטטיסטי	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)
59 הוורדים		9.0%	9.0%	9.0%	16.4%	65.8%	21.8%	85.7%	83.3%
מומצע		9.0%	9.0%	9.0%	16.4%	65.8%	21.8%	85.7%	83.3%

גבעתיים 56.8 אלף תושבים (לשנת 2014)

שם המתחם	אזור סטטיסטי	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)
60 הסתדרות צפון		21.1%	19.0%	22.8%	36.8%	21.2%	10.9%	122.7%	195.4%
מומצע		21.1%	19.0%	22.8%	36.8%	21.2%	10.9%	122.7%	195.4%

הרצליה 90.7 אלף תושבים (לשנת 2014)

שם המתחם	אזור סטטיסטי	אחוז בני מעלה 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)
מעונות שרה	34	15.4%	13.6%	17.2%	40.8%	36.8%	23.1%	88.0%	142.6%
מוצע		15.4%	13.6%	17.2%	40.8%	36.8%	23.1%	88.0%	142.6%

זכרון יעקב 22 אלף תושבים (לשנת 2014)

שם המתחם	אזור סטטיסטי	אחוז בני מעלה 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)
מרבד הקסמים		6.4%	6.1%	6.6%	46.0%	47.4%	2.3%	71.1%	59.3%
מוצע		6.4%	6.1%	6.6%	46.0%	47.4%	2.3%	71.1%	59.3%

חדרה 86.8 אלף תושבים (לשנת 2014)

שם המתחם	אזור סטטיסטי	אחוז בני מעלה 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)
אלי כהן		14.0%	13.1%	14.8%	37.8%	17.1%	2.7%	99.3%	129.6%
מוצע		14.0%	13.1%	14.8%	37.8%	17.1%	2.7%	99.3%	129.6%

סירת הכרמל 18.9 אלף תושבים (לשנת 2014)

שם המתחם	אזור סטטיסטי	אחוז בני מעלה 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)
גורא		27.4%	24.3%	30.0%	48.0%	30.7%	4.6%	207.6%	253.7%
ביאליק 1	3	13.20%	13.30%	13.10%	44.3%	14.5%	1.2%	100.0%	122.2%
ביאליק 2	5	5.5%	4.6%	6.6%	17.5%	9.5%	5.6%	41.7%	50.9%
ביאליק כללי		9.4%	9.0%	9.9%	30.9%	12.0%	3.4%	70.8%	86.6%
בן צבי		27.4%	24.3%	30.0%	48.0%	30.7%	4.6%	207.6%	253.7%
מוצע		21.4%	15.1%	17.9%	37.7%	19.5%	3.9%	152.7%	198.0%

בנה 39.7 אלף תושבים (לשנת 2014)

שם המתחם	אזור סטטיסטי	אחוז בני מעלה 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)
האלון		11.9%	10.7%	13.3%	23.5%	25.2%	11.4%	135.2%	110.2%
הכלנית-שושנים		10.0%	7.3%	12.2%	34.6%	12.8%	4.5%	113.6%	92.6%
מוצע		11.0%	9.0%	12.8%	29.1%	19.0%	8.0%	78.2%	101.4%

יהוד מונוסון 28.5 אלף תושבים (לשנת 2014)

שם המתחם	אזור סטטיסטי	אחוז בני מעלה 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)
העצמאות 1	4	6.1%	5.2%	6.9%	23.1%	13.8%	14.2%	48.0%	56.5%
העצמאות 2	6	12.2%	11.9%	12.5%	14.4%	14.1%	26.5%	96.1%	113.0%
העצמאות 3	3	10.6%	8.1%	13.0%	28.6%	2.5%	8.2%	83.5%	98.1%
העצמאות 4	1	10.5%	9.7%	11.4%	29.1%	3.6%	14.5%	82.7%	97.2%
העצמאות כללי		9.9%	8.7%	11.0%	23.8%	8.5%	15.9%	77.6%	91.2%
תמר		16.7%	17.2%	16.3%	23.5%	59.7%	41.6%	131.5%	154.6%
ממוצע		13.3%	13.0%	13.6%	13.6%	34.1%	28.7%	94.8%	122.9%

כפר סבא 94.2 אלף תושבים (לשנת 2014)

שם המתחם	אזור סטטיסטי	אחוז בני מעלה 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)
תקומה 1	44	19.7%	17.1%	21.6%	61.2%	31.7%	12.5%	123.125%	182.4%
תקומה 2	45	8.2%	9.7%	6.8%	23.1%	38.1%	29.3%	51.25%	75.9%
תקומה כללי		14.0%	13.4%	14.2%	42.2%	34.9%	20.9%	87.188%	129.2%
ממוצע		14.0%	13.4%	14.2%	42.2%	34.9%	20.9%	99.6%	129.2%

נהריה 53.9 אלף תושבים (לשנת 2014)

שם המתחם	אזור סטטיסטי	אחוז בני מעלה 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)
פינסקר		18.5%	13.3%	23.3%	43.2%	25.6%	7.8%	118.6%	171.3%
הפינה		23.4%	17.4%	28.2%	50.3%	39.1%	12.8%	150.0%	216.7%
שער העיר 1	33	18.5%	13.3%	23.3%	43.2%	25.6%	7.8%	118.6%	171.3%
שער העיר 2	22	19.7%	16.6%	22.4%	64.4%	33.9%	3.8%	126.3%	182.4%
שער העיר 3	21	12.9%	11.4%	14.4%	51.7%	28.5%	1.6%	126.3%	119.4%
שער העיר כללי		18.6%	14.4%	22.3%	50.6%	30.5%	6.8%	119.2%	172.2%
ישורן		23.4%	17.4%	28.2%	50.3%	39.1%	12.8%	150.0%	216.7%
ממוצע		21.0%	15.6%	25.5%	48.6%	33.6%	10.0%	149.8%	194.2%

נס ציונה 45.8 אלף תושבים (לשנת 2014)

שם המתחם	אזור סטטיסטי	אחוז בני מעלה 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)
יד אליעזר		7.8%	6.2%	9.2%	47.9%	23.9%	13.9%	73.6%	72.2%
ממוצע		7.8%	6.2%	9.2%	47.9%	23.9%	13.9%	55.7%	72.2%

עתלית אלף תושבים (לשנת 2014)

שם המתחם	אזור סטטיסטי	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה	אחוז הנשים בני 65 ומעלה	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)
לב עתלית		9.4%	8.7%	10.2%	11.5%	50.2%	14.5%	67.1%	87.0%
ממוצע		9.4%	8.7%	10.2%	11.5%	50.2%	14.5%	67.1%	87.0%

חלק ממועצה אזורית חוף כרמל, אין נתונים בנפרד

קריית אונו 36.6 אלף תושבים (לשנת 2014)

שם המתחם	אזור סטטיסטי	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה	אחוז הנשים בני 65 ומעלה	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)
שלמה המלך צפון		15.7%	14.7%	16.5%	37.1%	23.8%	9.0%	115.4%	145.4%
ממוצע		15.7%	14.7%	16.5%	37.1%	23.8%	9.0%	112.1%	145.4%

רמת השרון 44.1 אלף תושבים (לשנת 2014)

שם המתחם	אזור סטטיסטי	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה	אחוז הנשים בני 65 ומעלה	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)
הצעירים 1	13	11.9%	9.7%	13.9%	53.1%	31.1%	15.1%	68.8%	110.2%
הצעירים 2	11	8.1%	5.4%	10.4%	39.2%	7.5%	14.2%	46.8%	75.0%
הצעירים כללי		10.0%	7.6%	12.2%	46.2%	19.3%	14.7%	57.8%	92.6%
גאולים		15.1%	14.6%	15.6%	24.8%	47.8%	14.3%	87.3%	139.8%
ממוצע		12.6%	14.0%	13.9%	35.5%	33.6%	14.5%	89.6%	116.2%

כללי

עיר	אזור סטטיסטי	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה	אחוז הנשים בני 65 ומעלה	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)
ממוצע		15.8%	13.8%	17.7%	36.8%	32.7%	12.0%	122.2%	146.6%

אלו המתחמים הקיימים באתר משרד השיכון נכון ל-19.3.2017

נספח 3

רשימת מתחמים מוכרזים במסלול מיסוי

תל אביב-יפו 429 אלף תושבים (שנת 2014)

שם המתחם	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)
1 רקאנטי	12.3%	12.6%	12.1%	44.9%	50.0%	32.6%	82.5%	119.4%
2 טאגור	21.0%	20.3%	21.6%	41.0%	63.2%	17.6%	140.9%	203.8%
3 הדר יוסף - לודג'	10.9%	10.0%	11.9%	26.9%	21.2%	21.1%	73.1%	100.9%
4 יפתח	15.5%	16.2%	14.8%	24.8%	19.3%	15.6%	104.0%	143.5%
מוצע	14.9%	14.8%	15.1%	34.4%	38.4%	21.7%	100.1%	141.9%

ראשון לציון 241 אלף תושבים (שנת 2014)

שם המתחם	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)
5 סלע	14.4%	13.2%	15.5%	33.0%	36.0%	6.4%	104.0%	133.3%
מוצע	14.4%	13.2%	15.5%	33.0%	36.0%	6.4%	104.0%	133.3%

אשדוד 218 אלף תושבים (לשנת 2014)

שם המתחם	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (13.2%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)
6 הדקל	34.8%	33.0%	36.7%	37.4%	55.0%	9.3%	263.0%	322.2%
7 שפירא/ פעמוני העיר	10.8%	7.3%	14.3%	40.6%	46.8%	6.0%	81.8%	100.0%
מוצע	22.8%	20.2%	25.5%	39.0%	50.9%	7.7%	172.4%	211.1%

נתניה 202 אלף תושבים (לשנת 2014)

שם המתחם	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)
8 הרב קוק 1	25.4%	20.6%	29.6%	46.8%	31.8%	6.5%	156.7%	235.1%
מוצע	25.4%	20.6%	29.6%	46.8%	31.8%	6.5%	156.7%	235.1%

רמת גן 151 אלף תושבים (לשנת 2014)

שם המתחם	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בנות 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים
9 צליח	17.20%	15.20%	19.20%	38.40%	25.90%	14.70%	159.20%	101.10%	159.20%
10 מגדלי הגפן 2	19.30%	17.80%	21%	28%	39.30%	7.40%	178.70%	113.50%	178.70%
החולה 1	12.20%	10.10%	14%	40.20%	16.90%	11.10%	112.96%	71.70%	112.96%
החולה 2	7.30%	8.10%	6.50%	15.40%	18.80%	20.80%	67.59%	42.90%	67.59%
11 החולה כללי	9.75%	9.10%	10.25%	27.80%	17.85%	15.95%	90.28%	57.30%	90.28%
12 עלית - המתמיד/ ארלוזורוב	16.10%	15%	17.10%	38.90%	35.90%	18.90%	149.00%	94.70%	149.00%
אסף ואביגיל 1	17.20%	15.20%	19.20%	38.40%	25.90%	14.70%	159.20%	101.10%	159.20%
אסף ואביגיל 2	14.60%	16.30%	13%	46.30%	21.60%	28.50%	135.10%	85.88%	135.10%
13 אסף ואביגיל	15.90%	15.75%	16%	42.35%	23.75%	21.60%	147.15%	93.49%	147.15%
14 נווה יהושע מרכז	12.20%	10.10%	14%	40.20%	16.90%	11.10%	112.96%	71.76%	112.96%
15 רות - הנהר ב' (רייך)	14.60%	16.30%	13%	46.30%	21.60%	28.50%	135.10%	85.88%	135.10%
16 הפודים - סוקולוב	17.60%	13.10%	21.50%	41.60%	24.90%	4.90%	162.90%	103.50%	162.90%
17 רמת השקמה (שקמה על הפארק)	12%	11.20%	12.90%	28.10%	17.90%	13.10%	111.10%	70.50%	111.10%
18 יואב	14.60%	16.30%	13%	46.30%	21.60%	28.50%	135.10%	85.90%	135.10%
19 הבנים	12.50%	8.20%	16.30%	52.60%	28%	9.30%	115.70%	73.50%	115.70%
20 הרכסים	15.60%	13.60%	17.50%	43.10%	24.80%	18.20%	144.40%	91.70%	144.40%
21 הרווא"ה 90-102	12.50%	8.20%	16.30%	52.60%	28%	9.30%	115.70%	73.50%	115.70%
22 רחובות הנהר ב'	14.6%	16.3%	13.0%	46.3%	21.6%	28.5%	135.10%	85.90%	135.10%
מוצע	14.2%	13.1%	15.2%	39.6%	24.0%	14.5%	131.5%	83.5%	131.5%

בתי 128.5 אלף תושבים (לשנת 2014)

שם המתחם	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)
23 כצולסון	22.9%	18.6%	26.4%	40.6%	45.9%	19.4%	111.7%	212.0%
מוצע	22.9%	18.6%	26.4%	40.6%	45.9%	19.4%	111.7%	212.0%

רחובות 128.9 אלף תושבים (לשנת 2014)

שם המתחם	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)
24 כפר גבירול	9.8%	7.4%	11.9%	41.7%	32.4%	5.9%	66.6%	90.7%
מוצע	9.8%	7.4%	11.9%	41.7%	32.4%	5.9%	66.6%	90.7%

אור עקיבא 16.8 אלף תושבים (לשנת 2014)

שם המתחם	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)
25 שז"ר	12.1%	7.9%	16.1%	36.2%	21.0%	7.8%	95.3%	112.0%
מוצע	12.1%	7.9%	16.1%	36.2%	21.0%	7.8%	95.3%	112.0%

אזור 12 אלף (לשנת 2014)

שם המתחם	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)
26 קפלן	11.5%	9.6%	13.2%	49.2%	15.8%	13.3%	89.1%	106.4%
מוצע	11.5%	9.6%	13.2%	49.2%	15.8%	13.3%	89.1%	106.4%

גבעתיים 57,508 תושבים (לשנת 2015)

שם המתחם	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)
27 ערבי נחל	17.3%	17.3%	17.7%	31.6%	36.8%	19.8%	100.5%	160.1%
מוצע	17.3%	17.3%	17.7%	31.6%	36.8%	19.8%	100.5%	160.1%

יהוד מוסינזון 29,146 תושבים (לשנת 2015)

שם המתחם	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)
28 מרכז יהוד	6.10%	5.20%	6.90%	23.10%	13.80%	14.20%	56.40%	50.80%
29 שוק אשכנזי	6.10%	5.20%	6.90%	23.10%	13.80%	14.20%	56.40%	50.80%
מוצע	6.1%	5.2%	6.9%	23.1%	13.8%	14.2%	56.4%	50.8%

קדימה צורן 20,514 תושבים (לשנת 2015)

שם המתחם	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)
30 יוספטל	8.70%	6.90%	10.40%	26%	20.30%	12%	80.50%	142.60%
מוצע	8.7%	6.9%	10.4%	26.0%	20.3%	12.0%	80.5%	142.6%

קריית אונו 37,791 תושבים (לשנת 2015)

שם המתחם	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)
31 ישעיהו	11.10%	9.40%	12.70%	52.10%	49.00%	27.60%	102.7%	81.6%
32 שאול המלך	8.8%	7.4%	10.2%	58.4%	48.8%	14.8%	102.7%	64.7%
33 שטרן	11.9%	12.4%	11.4%	46.4%	31.4%	19.2%	110.1%	87.5%
34 בר יהודה	11.9%	12.4%	11.4%	46.4%	31.4%	19.2%	110.1%	87.5%
35 הרוגי מלכות בבל/הכלנית	8.8%	7.4%	10.2%	58.4%	48.8%	14.8%	102.7%	64.7%
36 הזמיר	8.8%	7.4%	10.2%	58.4%	48.8%	14.8%	102.7%	64.7%
מוצע	10.2%	9.4%	11.0%	53.4%	43.0%	18.4%	105.2%	75.1%

קריית גת 51,483 תושבים (לשנת 2015)

שם המתחם	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה מסך הגברים	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)
37 היסמין	18.60%	15.50%	21.80%	31%	11.90%	8%	172.20%	146.45%
מוצע	18.60%	15.50%	21.80%	31%	11.90%	8%	172.20%	146.45%

רמת השרון 44,427 תושבים (לשנת 2016)

שם המתחם	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)
38 החלוץ	8.10%	5.40%	10.80%	39%	7.50%	14%	63.70%	75%
מוצע	8.10%	5.40%	10.80%	39%	7.50%	14%	63.70%	75%

רעננה 70,782 תושבים (לשנת 2015)

שם המתחם	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)
39 כנרת	8.90%	10.30%	7.30%	18%	53.50%	34%	58.10%	82.40%
40 ויצמן	10.60%	8.90%	12.50%	28%	23.50%	8%	69.2%	98.1%
מוצע	9.8%	9.6%	9.9%	23.1%	38.5%	21.1%	63.7%	90.3%

כללי

עיר	אחוז בני 65 ומעלה	אחוז הגברים בני 65 ומעלה	אחוז הנשים בני 65 ומעלה מסך הנשים	אחוז המתגוררים לבד מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים אשר למדו 13 שנות לימוד ויותר מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הפרטים העובדים מתוך סך בני 65 ומעלה	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בעיר (8%)	אחוז הקשישים בא"ס ביחס לאחוזם בישראל (10.8%)
מוצע	13.8%	12.3%	15.1%	39.4%	30.6%	15.7%	92.6%	129.6%

נספח 4

טבלת מיפוי הנכללת בנוהל הנחיות חברתיות ליזמים בעיריית ירושלים

שם	מיקום הדירה	הרכב משפחתי	גילאים	עלייה לארץ	צרכים מיוחדים (אם יש פרטו את סוג הצורך)	עמדות כלפי הפרויקט

ביבליוגרפיה

- אדלר, ר, דביר, א. ואח'. (2016). נייר מדיניות: תכנית ליישום התחדשות עירונית יעילה והוגנת. תל-אביב: מכון אלרוב לחקר הנדל"ן.
- אוטולנגי, ס. (2002). הרהורים על חקיקת הגישור. *שערי משפט ג(1)*, 25-35.
- אטינגר, א. (2016). **תכנית לדיוור חברתי בשדה דב – נייר מדיניות**. מרכז 'הגר': אוניברסיטת תל אביב.
- איזנברג, א. (2010). התחדשות עירונית. בתוך: ט. חתוקה, ט. פנסטר (עורכות), **המתכננים – השיח התכנוני לאן? (עמ' 77-93)**. תל אביב: רסלינג.
- אלתרמן, ר. (2009). מגדלים כושלים – בעיית התחזוקה ארוכת הטווח במגדלי מגורים. מחקר בהוצאת מנהל התכנון במשרד הפנים, בשיתוף המרכז לחקר העיר והאזור, מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ.
- אלתרמן, ר. סילברמן, א. ופיאלקוף, ח. (2012). **דיוור בר השגה – כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית**. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור, מוסד הטכניון למחקר ופיתוח בע"מ.
- אשקול, ב. ואשקול, א. (2016). שיתוף ציבור בתכנון – הלכה למעשה? *תכנון 13* (1), 133-153.
- בודנר, א. (2011). מקורות הגילנות בקרב זקנים וצעירים. *גרונטולוגיה*. 19-40.
- ביאל, ש. ר. (2013). מגיל לגלות: הזיקנה המופלגת כהגירה מרצף שלבי חיים למצב חיים סופי. *גרונטולוגיה וגריאטריה*, 31-48.
- ביליג, מ. וכץ, י. (2003). התאמת סביבת המגורים לצורכי האוכלוסייה המזדקנת. *חברה ורווחה כ"ג*, 3, 327-344 במקום (2014). התחדשות עירונית – היבטים חברתיים בתכנון.
- במקום – מתכננים למען זכויות תכנון והמרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי. (2008). מעורבות הציבור בהליכי התכנון בישראל. אוחר מתוך אתר האינטרנט של עמותת 'במקום': <http://bimkom.org/>.
- בנבנישתי, א. ושגיא, ג. (2005). שיתוף הציבור בהליך המינהלי. בתוך: דותן, י. ובנדור, א. (עורכים). **ספר יצחק זמיר: על משפט, ממשל וחברה**. (עמ' 119-160). ירושלים: המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל סאקר
- בס-ספקטור, ש. (2011). כלי מדיניות לקידום תהליכי התחדשות עירונית. הכנסת: מרכז המידע והמחקר.
- ברגזרמן, א. ברודסקי, ג. וגזית, ז. (2010). *קהילה תומכת: מחקר הערכה*. ירושלים: מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, ירושלים.
- ברגמן, ש. ומרגולץ, י. (1977). לקחים ותחזיות – זקנה בחברה מתהווה, *גרונטולוגיה*, 9, 4-12.
- ברוך, נ. (2013) מדינית תכנון. בתוך: ט. חתוקה, ט. פנסטר (עורכות), **המתכננים – השיח התכנוני לאן? (עמ' 141-150)**. תל אביב: רסלינג.
- ברלב, ל. ואח' (עורכים). אנשים עם מוגבלויות 2015. מתוך אתר האינטרנט של נציבות שיויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות: <http://www.justice.gov.il/Units/NetzivutShivyon/Pages/default.aspx>
- גבע, י. ורוזן, ג. (2016). עבודה קהילתית בתהליך התחדשות עירונית – מודל לקידום צדק בעיר? ירושלים: מחקרי פולסהיימר, האוניברסיטה העברית.
- ג'וינט-אשל (2017). הבית הבטוח והנגיש – ערכת הדרכה להתאמת הבית. מתוך: <http://www.eshelnet.org.il/HabitatHabuachVehanagish>

- גונן, ע. (1979). מיקום גאוגרפי ואיכות חיים אצל הזקנים בעיר. *גרונטולוגיה* 13, 4-16.
- גלוסקה, מ. (2006). פינוי בינוי – מהלכה למעשה. *מקרקעין* (3), 14-34.
- דגן, ח. (1996). פרשנות בדיני קניין, הבית המשותף ובעיית הפעולה המשותפת. *עיוני משפט כ', כ'*, 92-45.
- דהן, ד. ונמרוד, ג. (2014). דפוסי פנאי בקרב אזרחים וותיקים בישראל. ירושלים: מרכז הידע לחקר ההזדקנות האוכלוסייה בישראל.
- דורון, א. ואח' (2011). גילנות בישראל ובארופה: ממצאים ראשוניים מתוך הסקר החברתי האירופי (ESS). *גרונטולוגיה לח* (2-3), 73-92.
- דורון, י. (2008). הבלתי נראים, זקנים בצל אפטרופוס משפטית. בתוך: רונן, י., דורון, י. וסלונים-נבו (עורכים) **הדרה חברתית וזכויות אדם בישראל**. (עמ' 205-232). תל אביב: רמות.
- דורון, א. (2016). ההסדרה החוקית של מסגרות הדיור המוסדיות לזקנים בישראל. בתוך: יוקביץ, א. (עורכת). **סוגיות בניהול מוסדות לזקנים**. ירושלים: ג'וינט ישראל אשל.
- דורון, י. (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.
- דורון, י. (2003). זיקנה וצדק: היבטים משפטיים של הזיקנה בישראל. בתוך: רוזין, א. (עורך). **הזדקנות וזיקנה בישראל**. (עמ' 897-940). גרפית: ירושלים.
- דורון, י. (2016). התאמת המודל לאזרחים ותיקים. בתוך: טולוב, י. שירות תמיכה בקבלת החלטות לאנשים עם מוגבלויות. אוחר מתוך: <http://bizchut.org.il/he/wp-content/uploads/2016/10/Support-system-Model-hebrew-final-full.pdf>.
- דורון, י. (2014). פיקוח על מסגרות דיור מוגן לזקנים – דו"ח המוגש למשרד הרווחה והשירותים החברתיים.
- דורון, י. והלפרין, ד. (2010) "אפשר גם אחרת": גישור כחלופה ליישוב סכסוכים בזקנה. *מחקרי משפט כו', כ'*, 489-463.
- היומן, ל.פ., שטרקשל, מ. וקינג, י. (1994). תפקידה של אם הבית במסגרת דיור מוגן לזקנים בישראל. *גרונטולוגיה* 67, 44-52.
- הימן, ב. (2003). שיתוף הציבור בתכנון: היבטים משפטיים. בתוך: צ'רצ'מן, א. וסדן, א. (עורכות). **השתתפות – הדרך שלך להשפיע**. (עמ' 56-82) תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- המוסד לביטוח לאומי. דו"ח ממדי העוני והפערים החברתיים, 2015.
- המוסד לביטוח לאומי. הישובים בישראל, מספר תושבים ומספר מקבלי הגמלאות, 2014.
- המועצה הלאומית לכלכלה. (2015). הוועדה לקידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני. אוחר מתוך: <http://www.pmo.gov.il/SiteCollectionDocuments/klkala/meshulav.pdf>.
- הנטמן, ש. (2015). עבודה סוציאלית עם זקנים: סוגיות מרכזיות וקווים מנחים להתערבות סוציאלית עם זקנים. בתוך: פרילוצקי, ד. וכהן, מ. (עורכות). **גרונטולוגיה מעשית**, כרך א' (עמ' 93-120). ירושלים: ג'וינט ישראל – אשל.
- הר לב, א. וחושן, מ. (2005). שיתוף הציבור בתכנון מדיניות סביבתית ובעיצובה בהקשר של איכות סביבה עירונית. בתוך: קמחי, י. (עורך). **איכות הסביבה העירונית**. (עמ' 217-256). ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, המרכז למדיניות סביבתית.
- וקסמן, א. ובלאנדר, ד. (2002). **דגמים של שיתוף אזרחים**. נייר עמדה מס' 26. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

- ורצברגר, א. וקטן, י. (1996). **הסדרי הדיור עבור האוכלוסייה הקשישה בארצות מערביות**. מכון גולדה מאיר לחקרי עבודה וחברה.
- זילברדיק, י. (2015). "מעורבות תושבים בקידום התחדשות עירונית: סקירת מודלים נבחרים מהעולם". תל אביב: מרכז הגר לפיתוח וקידום מדיניות דיור חברתי.
- חולון עיר ידידותית גיל – תכנית אב אסטרטגית, ותכנית יישום. אפריל 2014.
- טולוב, י. (2015). חלופות לאפוטרופסות בתחום הכלכלי. אוחר מתוך אתר 'בזכות': <http://bizchut.org.il/he/>.
- טולוב, י. קנטר, א. (2014). של מי החיים שלי? המאבק להשבת האוטונומיה והכשרות המשפטית לאנשים עם מוגבלויות. *מעשי משפט ו'*, 45.
- יקוביץ, א. (2014). "הזדקנות במקום": מתאוריה למדיניות ולפרקטיקה. *גרונטולוגיה וגריאטריה* מא(2). 99-113.
- יקוביץ, א., בריק, י. וקטן, י. (2014). השירותים לאוכלוסייה הזקנה בישראל: הצורך בעיצוב תכנית-אב לאומית. *גרונטולוגיה וגריאטריה* מא(2), 11 – 73.
- יעקובי, ח. ורוקם, י. (2013). המתוכננים. בתוך: ט. חתוקה, ט. פנסטר (עורכות). **המיתכננים – השיח התכנוני לאן? (עמ' 151-157)**. תל אביב: רסלינג.
- ישי, י. (2003). דמוקרטיה ייצוגית; דמוקרטיה משתתפת. בתוך: צ'רצ'מן, א. וסדן, א. (עורכות). **השתתפות – הדרך שלך להשפיע**. (עמ' 23-39). תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- כהן, ב. (2012). גישת הכוחות בעבודה סוציאלית. בתוך: חובב, מ., לונטל, א. וקטן, י. (עורכים). **עבודה סוציאלית בישראל**. (עמ' 291-302). תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- כרמון, ד. ואלתרמן, ר. (2011). **התשמע קולי? הזכות להתנגד בפני מוסדות התיכנון בחוק ובפועל**. חיפה: המרכז לחקר העיר והאזור.
- לומרנץ, י. (2003). בריאות נפשית וטיפול נפשי בתקופת הזיקנה. בתוך: רוזין, א. (עורך) **הזדקנות וזיקנה בישראל**. (עמ' 467-529). ירושלים: גרפית.
- ללום, א. (2014). הטרגדיה של ההתחדשות העירונית. *מקרקעין* יג(2), 3-90.
- לשכה מרכזית לסטטיסטיקה. הכנסות והוצאות משק הבית – נתונים מהוצאות סקר משק הבית 2014.
- לשכה מרכזית לסטטיסטיקה. "מבחר נתונים בנושאים שונים על אזרחי ישראל הוותיקים בני 65 ומעלה", הודעה לתקשורת 26.9.2016.
- לשכה המרכזית לסטטיסטיקה.. פני החברה בישראל, 2014.
- לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, שיעור בני 65+ בסוף שנת 2015, הודעה לעיתונות, פרסום לרגל יום האזרח הוותיק הבין-לאומי שחל ב־1 באוקטובר 2016 ופורסמה ב־26 בספטמבר 2016.
- לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2016.
- לשכה מרכזית לסטטיסטיקה. תחזית אוכלוסיית ישראל עד שנת 2065. הודעה לתקשורת מיום 21.5.2017.
- מבקר המדינה דוח שנתי 66' לשנת 2016.
- מועלם, נ. (2017). **צעירים לנצח? אתגרי התחזוקה של מבנים גבוהים: לקראת מדיניות כוללת**. המרכז לחקר העיר והאזור בטכניון: חיפה.
- מור, י. (2002). הערכת ההשפעה החברתית של תהליכי בנייה ופיתוח – סקירת ספרות בינלאומית (פורסם באתר 'הקליניקה האורבנית' – <http://urbanclinic.huji.ac.il/>)

- מינהל התכנון, דו"ח יישום תמ"א 38 לשנת 2015, ירושלים, ספטמבר 2016.
- מינהל התכנון, שנתון התכנון 2014. אוחר מתוך: http://www.ipan.gov.il/SiteAssets/Pages/AboutTheMinistry/shnaton/shnaton_2014.pdf
- מרגלית, ט. (2013). עסקה תכנונית. בתוך חתוקה, ט ופנסטר, ט. (עורכות). **המתכננים: השיח התכנוני בישראל לאן?** (עמ' 179-196). תל אביב: רסלינג.
- משאב. בני 65+ בישראל – שנתון סטטיסטי, 2016.
- משאב. זקנים בישראל – שנתון סטטיסטי, 2014.
- משאב. הזקנים בישראל – עובדות ומספרים, 2015.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים – בחינת היבטים חברתיים בתכנון מתאר. 2012.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים. התערבות עבודה קהילתית בהתחדשות עירונית – סיכום שנת 2015.
- משרד הרווחה והשירותים החברתיים. התערבות עבודה קהילתית בהתחדשות עירונית – סיכום שנת 2016; נמדר, א. (2013). **פינוי ובינוי**. בני ברק: בורסי.
- נמדר, א. וקרנר, ע. (2015). עקרון שיתוף הציבור בהליכי התכנון וזכות הטיעון. *מקרקעין* יד(3), 3-24.
- סגל-רייך, מ. ודורון, י. (2015). היבטים מעשיים במתן ייעוץ משפטי לזקנים ולבני משפחותיהם. מתוך ד. פרילוצקי ומ. כהן (עורכות). **גרונטולוגיה מעשית: מבט רב-מקצועי לעבודה עם אנשים זקנים**. (עמ' 65-92). ירושלים: אשל.
- סגל-רייך, מ. ושינדלר, מ. (2015). אפקט הפרפר: מפרקטיקה של אפטרופסות בזיקנה אל קבלת החלטות נתמכת באמצעות עריכת דין לשינוי חברתי. *מעשי משפט ז'*, 129.
- סדן, א. (2002). העצמה, זיקנה ואנשים זקנים. בתוך: בריק, י. (עורך). **הפוליטיקה של הזיקנה**. (עמ' 51-76). תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- ספקטור-מרזל, ג. (2006). הזקנה הישראלית: שלושה מקורות משמעות, *גרונטולוגיה*, ל"ג (2), עמ' 11-34.
- פדן, י. וגן-מור, ג. (2013). שיקולים חברתיים בתהליכי התחדשות עירונית. *מקרקעין* יב(5), 63.
- פינקלשטיין, א. (2009). עליית מעמדו של הליך הגישור והשאלה החוקתית. *קרית המשפט ח'*, 428-403.
- פל, א. (2017). המלצות לקידום הבטיחות והגיהות באתרי תמ"א 38. בטיחות 361, 21-23. אוחר מתוך אתר המוסד לבטיחות ולגיהות: <https://www.osh.org.il/heb/main/>
- פראוור, נ. (2016). אתה רוצה למקסם את הרווח הכלכלי שלך. מה עם שלי?" – ניתוח תמ"א 38 כעסקה תכנונית. (חיבור על מחקר לשם מילוי חלקי של הדרישות לקבלת התואר מגיסטר למדעים בתכנון ערים ואזורים). הטכניון.
- 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.
- צ'רצ'מן, א. (1981). תכנון שכונות מגורים תוך התייחסות מיוחדת לזקנים. *גרונטולוגיה* 18, 41-49.
- צ'רצ'מן, א. וסדן, א. (2003). השתתפות – הדרך שלך להשפיע. תל-אביב: הקיבוץ המאוחד.
- צ'רצ'מן, א' וסילברמן, א' (2012). שיקולים חברתיים בתכנון מרחבי. חיפה: הטכניון – מכון טכנולוגי לישראל.
- רודניצקי, ע. (2017). **התחדשות עירונית חברתית – מודל לליווי דיירים בתהליכי התחדשות עירונית**, חלק א'. תל אביב: הקליניקה לדיור, קהילה ומשפט באוניברסיטת תל אביב.

רוזנפלד, ט., ולרשטיין, ס. ורייכר, נ. (2014). **לקראת מערך כולל של דיור בהישג יד בישראל**. תל אביב: מרכז 'הגר' למחקר ופיתוח מדיניות דיור חברתי.

רון, נ., הורוביץ, פ., קידר, נ. וארבל-אלון, ש. (2016). **הבית כמרחב טיפול מועדף עבור זקנים – מענה ראשוני לבעיה שלישונית**. משרד הבריאות – מינהל תכנון אסטרטגי וכלכלי.

רון, ב. ואח' (2006). מדריך לשילוב נספח חברתי-קהילתי בתהליכי תכנון ובניה, עקרונות ודרכי פעולה. ירושלים: ציפורי.

ריבה, נ. מתנגדים ללא תועלת: ועדות התכנון מקבלות רק 5% מהתנגדויות השכנים. אתר The Marker, 19.2.2016. רפטוב, א. ע, וייס-גל. (2011) עד כמה עובדים קהילתיים משתפים את הציבור בהתערבויותיהם הקהילתיות. *חברה ורווחה*, ל"א (4), 605-579.

שיוביץ-עזרא, ש. (2008). מרכזיותה של תחושת הבדידות בקשר שבין פעילות לרווחה אישית בתקופת החיים המאוחרת, *גרנטולוגיה לה* (2), 109-87.

שיינטוך, ש. (2013). עובדים בשטח – עבודות רחוב ויישוג של עובדים סוציאליים ושל אחרים. משרד הרווחה והשירותים החברתיים, ירושלים.

שלו, ג. (2005). **דיני חוזים – החלק הכללי**. ירושלים: דין.

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

תותריג'ובראן, מ. (2006). **שיתוף הציבור בחוק התכנון והבנייה: המצוי והרצוי – ואדי ניסנאס כמקרה-בוחן**. משפט וממשל י', עמ' 701-734.

תקן מספר 21 של הוועד לתקינה שמאית במועצת שמאי המקרקעין (דצמבר 2012)

AARP. (2005). Public Policy Institute. *Livable communities: An evaluation guide*. Washington DC: AARP.

Alfasi, N. (2003). Is public participation making urban planning more democratic? The Israeli experience. *Planning Theory & Practice*, 4(2), 185-202.

Andersson, B. (2011). Finding ways to the hard to reach: Considerations on the content and concept of outreach work. *European Journal of Social Work*, 1-16.

Atkinson, R., & Wulff, M. (2009). Gentrification and Displacement: A Review of Approaches and Findings in the Literature AHURI Positioning Paper no. 115. Retrieved in, 28, 2010

Arnstein, S. R. (1969), A Ladder of Citizen Participation. *AIP Journal*

Becker, H.A.; Vanclay, F. (eds). (2003). *The International Handbook of Social Impact Assessment*. Cheltenham, Colchester, United Kingdom: Edward Elgar Publishing.

Benjamin, D. N. (1995). Afterword, or further research issues in confronting the home concept. *The Home: Words, Interpretations, Meanings and Environments*, 293-307.

Buffel, T., McGarry, P., Phillipson, C., De Donder, L., Dury, S., De Witte, N & Verté, D. (2016). Developing age-friendly cities: Case studies from Brussels and Manchester and implications for policy and practice. In *Environmental Gerontology in Europe and Latin America* (pp. 277-296). Springer International Publishing.

- Buffel, T., Phillipson, C., & Scharf, T. (2012). Ageing in urban environments: Developing 'age-friendly' cities. *Critical Social Policy*, 32(4), 597–617.
- Burdett R and Sudjic D (eds) (2008) *The Endless City*. London: Phaidon
- 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.
- Cameron, G. C. (1980). *The Future of the British Conurbation: Policies and Prescriptions for Change*. London: Longman.
- Carp, F. M. (1994). Assessing the environment. *Annual review of gerontology and geriatrics*, 14, 302–302.
- Chan, S., & Ellen, I. G. (2017). Housing for an Aging Population. *Housing Policy Debate*, 27(2), 167–192.
- Chui, E. (2001). Doomed elderly people in a booming city: urban redevelopment and housing problems of elderly people in Hong Kong. *Housing, Theory and Society*, 18(3-4), 158–166
- Churchman, A., & Sadan, E. (2004). Public participation in environmental design and planning. *Encyclopedia of applied psychology*, 793–800.
- Colantonio, A., Dixon, T., Ganser, R., Carpenter, J., & Ngombe, A. (2009). Measuring Socially Sustainable Urban Regeneration in Europe. *Oxford Institute for Sustainable Development (OISD) and European Investment Bank (EIB)*.
- Davidoff, P. (1965). Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of planners*, 31(4), 331–338.
- De Jonge, D., Jones, A., Phillips, R. and Chung, M.(2011). Understanding the essence of home: older people's experiences of home in Australia. *Occupational Therapy International*, 18,1, 39–47.
- Dovey K. (1985) Home and homelessness. In *Human Behavior and Environment: Advances in Theory and Research Vol. 8, Home Environments* (Altmanl. & WernerC.M.eds). Plenum Press, New York, pp. 33–64.
- 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.
- Fenster, T. (2009). Cognitive temporal mapping: the three steps method in urban planning. *Planning Theory & Practice*, 10(4), 479–498.
- 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.
- Gabriel, Z. and Bowling, A. (2004). Quality of life from the perspectives of older people. *Ageing & Society*, 5, 675–91.
- 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.

- Gilleard, C., & Higgs, P. (2010). Aging without agency: Theorizing the fourth age. *Aging & Mental Health*, 14(2), 121–128.
- 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.
- Gitlin, L. N. (2003). Conducting research on home environments: Lessons learned and new directions. *The Gerontologist*, 43(5), 628–637.
- Heywood F (2005). Adaptation: altering the house to restore the home. *Housing Studies* 20(4): 531–547.
- Higgs, P., & Gilleard, C. (2014). Frailty, abjection and the 'othering' of the fourth age. *Health Sociology Review*, 23(1), 10–19.
- 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.
- Laslett, P. (1991). *A fresh map of life: The emergence of the third age*. Harvard University Press.
- Lowndes, V., Pratchett, L., & Stoker, G. (2001). Trends in public participation: part 2 – citizens' perspectives. *Public administration*, 79(2), 445–455.
- 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.
- LUCIE GALČANOVÁ and DANA SÝKOROVÁ, , Socio-spatial aspects of ageing in an urban context: an example from three Czech Republic cities, *aging and society*, April 2015, P1–21.
- Moffitt, M. L. (2005). Schmediation and the Dimensions of Definition. *Harv. Negot. L. Rev.*, 10, 69.
- 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.
- Palmore, E. B., Branch, L., & Harris, D. K. (Eds.) (2005). *The Encyclopedia of Ageism*. Binghamton, New York: Haworth.
- Peace SM, Holland C (2001). *Inclusive Housing in an Ageing Society: Innovative Approaches*. Bristol: Policy Press.
- Phillips, D, Siu, O., Yeh, A. & Cheng, K. (2005). Ageing and the urban environment. In: Andrews, G. & Phillips, D. (Eds.) *Ageing and place: Perspectives, policy, practice*. London; New York: Routledge. 147–163.
- Phillips, J. E., Ajrouch, K. J. & Hillcoat-Nallétamby, S. (2010). *Key concepts in social gerontology*. sage.
- Phillipson, C. (2007). The 'elected' and the 'excluded': sociological perspectives on the experience of place and community in old age. *Ageing and Society*, 27(03), 321–342.
- Phillipson C & Scharf, T (2005). Rural and urban perspectives on growing old: developing a new research agenda. DOI 10.1007/s10433-005-0024-7

- Plein, L. C., Green, K. E., & Williams, D. G. (1998). Organic planning: A new approach to public participation in local governance. *The Social Science Journal*, 35(4), 509–523.
- Pynoos, J., Nishita, C., Cicero, C., & Caraviello, R. (2008). Aging in place, housing, and the law. *Elder LJ*, 16, 77.
- Rapoport A. (1995) A critical look at the concept of “home”. In *The Home: Words, Interpretations, Meanings, and Environments* (Benjamin D.N. & Stead, eds). Avebury, Aldershot, pp. 25–52.
- Roebuck J. When does old age begin?: the evolution of the English definition. *Journal of Social History* 1979;12(3):416–28.
- Rowles, G. D. (1983). Place and personal identity in old age: Observations from Appalachia. *Journal of Environmental Psychology*, 3(4), 299–313.
- Rubinstein, R. L., & de Medeiros, K. (2005). Home, self, and identity. *Home and identity in late life: International perspectives*, 47–62.
- Russel C. (2005). Home, identity, and belonging in later life: the perspectives of disadvantaged inner-city men. In *Home and Identity in Late Life: International Perspectives* (Rowles G.D. & Chaudhury H. eds). Springer, New York, pp. 237–249.
- Schorr, A. V., Iecovich, E., Alfasi, N., & Shamai, S. (2015). Socio-Spatial Integration of Older Adults in Four Types of Residential Environments in Israel. *Journal of Applied Gerontology*.
- Steels, S. (2015). Key characteristics of age-friendly cities and communities: A review. *Cities*, 47, 45–52.
- UN-HABITAT (2016). *World Cities Report 2016: Urbanization and Development – Emerging Futures*.
- Wahl, H. W., Fänge, A., Oswald, F., Gitlin, L. N., & Iwarsson, S. (2009). The home environment and disability-related outcomes in aging individuals: what is the empirical evidence?. *The Gerontologist*, 49(3), 355–367.
- Webb, B., & Webber, S. (2017). The implications of condominium neighborhoods for long-term urban revitalization. *Cities*, 61, 48–57
- Wiles, J. (2005). Conceptualizing place in the care of older people: the contributions of geographical gerontology. *Journal of Clinical Nursing*, 14(s2), 100–108.
- World health organization – Global age-friendly cities: A guide http://www.who.int/ageing/publications/Global_age_friendly_cities_Guide_English.pdf?ua=1.
- World Health Organization. (2007a). Checklist of essential features of age-friendly. cities. Geneva, Switzerland: Author.
- Zimbalist, S. E. (1970). *Social and Economic Information for Urban Planning* Doris B. Holleb.

חקיקה

- חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו
- חוק התחדשות עירונית (הסכמים לארגון עסקאות) (התשע"ז-2017)
- חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע"ו-2016
- חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), תשס"ח-2008
- חוק פינוי ובינוי (פיצויים), תשס"ו-2006
- חוק גיל פרישה, התשס"ד-2004
- חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998.
- חוק האזרחים הותיקים, תש"ן-1989
- חוק בתי המשפט ננוסח משולב, תשמ"ד-1984.
- חוק החוזים (חלק כללי), תשל"ג-1973.
- תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), תשל"ל-1970.
- חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965.
- חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), תשכ"ג-1963.
- חוק הכשרות המשפטית והאפוסטרופסות, תשכ"ב-1962.
- הצעת חוק פינוי ובינוי (הסכמים לארגון עסקאות פינוי ובינוי), התשע"ו-2016.
- תזכיר חוק פינוי ובינוי (פיצויים) – סמכות לפנות בעל דירה בשל סירוב בלתי סביר לעסקת פינוי ובינוי, התשע"ה-2015.
- הצעת חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה) (תיקון – סידור חלוף ארעי), התשע"ה-2015
- הצעת חוק הכשרות המשפטית והאפוסטרופסות (תיקון מס' 18). התשע"ה-2014;
- הצעת חוק פינוי ובינוי (פיצויים) (תיקון – התקשרות של בעל דירה מסרב), התשע"ה-2014.
- הצעת חוק הדיור המוגן, התש"ע-2010
- הצעת חוק המקרקעין (חיזוק בתים משותפים מפני רעידות אדמה), (הוראת שעה), התשס"ז-2007.
- בי/515 – התחדשות עירונית "מתחם הגיבורים".

פסיקה

- ת.א. (י-ם) 14-10-2855, **רובע 1 בע"מ נ' אליעזר משיח אהרן** (ניתן ביום 26.9.16; פורסם בנבו)
- עתמ (ת"א) 15-04-50776, **עופר לזובסקי נ' ועדת ערר מחוזית לתכנון ולבניה מחוז תל אביב** (ניתן ביום 21.10.2015; פורסם בנבו).
- ת/269/14, **סויסה רחל ואח' נ' עזבון דערי מנשה ז"ל** (ניתן ביום 24.12.2014; פורסם באתר משרד המשפטים).
- עא 3511/13, **רגינה שורצברגר נ' שלום מרין**, (ניתן ביום 24.7.2014; פורסם בנבו).
- רע"א 1002/14, **דב שומרוני נ' אוהד קופמן ו-14 אח'** (ניתן ביום 9.7.2014; פורסם בנבו).
- ת.א. (הרצ') 13-07-54823, **אופיר קינן נ' ליאור משה** (ניתן ביום 22.9.14; פורסם בנבו).

- עא (ת"א) 12-06-54948, **יהלי בנה לי בע"מ נ' לאה יצחקי** (ניתן ביום 20.11.13; פורסם בנבו).
- ת.א. (מרכז) 11-12-55587, **רחל עמינדב ו-46 אחרים נ' יקותיאל קאזי** (ניתן ביום 6.6.13; פורסם בנבו).
- (נת' 20/11, **פרי אהרון נ' זוסקוביץ רחל** (ניתן ביום 11.9.2011; פורסם בנבו).
- ע"א 11-01-51373, **נבט נ' אנוך ואח'** (ניתן ביום 3.7.2011; פורסם בנבו).
- רע"א 4138/10, **קלצוק נ' אורון** (ניתן ביום 5.7.2010; פורסם בנבו).
- בג"ץ 288/00, **אדם טבע ודין נ' שר הפנים**, פ"ד נה(5), 673, 691.
- תא (ת"א) 98/583, **דורנבאום רחל נ' עו"ד נחום סילביו** (ניתן ביום 7.1.2002; פורסם בנבו).
- רע"א 93/7112, **צודלר נ' יוסף**, פ"ד מח(5) 550.



אוניברסיטת תל אביב