

# כמה קטנה היא "דירה קטנה"? השוואה בינלאומית

עמוס ויינגרטן, יהונתן נאה, ביאן עלי מוסא טאהא, ניר מועלם

## מילות מפתח

מדיניות דיור  
דירה קטנה  
יחידות דיור  
סטנדרטים מינימליים

## תקציר

המאמר סוקר את תופעת הדירות הקטנות באמצעות השוואה בינלאומית של תחיקה ומדיניות ב-14 מדינות. ההשוואה כוללת את גודלה המינימלי של יחידת דיור קטנה במדינות אלה, גודלו של חדר מינימלי בדירה קטנה, והשוואה של הסיבות להחלת סטנדרטים מינימליים לגודל יחידות דיור. מצאנו כי קיים מנעד רחב יחסית בעולם להגדרת 'דירה קטנה' במדינות וערים שונות בעולם. הסקאלה רחבה וניתן למצוא בה מחד מדינות נדיבות יחסית כמו אירלנד, לעומת מדינות/ערים אשר מגדירות 'דירה קטנה' בצורה ספרטנית למדי כמו הונג קונג, מאידך. המוטיבציות לאסדר את התחום הן שונות, וכך גם סוגי החקיקה (למשל, מקומית מול ארצית). ההשוואה מלמדת על מיקומה היחסי של ישראל ביחס לעולם ועל כך שבישראל גודל מינימלי של דירה הינו נדיב למדי, ונמצא מעל רוב מדינות העולם, אך מתחת למדינות חבר העמים הבריטי – אנגליה, אירלנד, אוסטרליה וניו זילנד. עוד מצאנו כי בדומה לשאר מדינות העולם קיים בישראל פער משמעותי בין גודלו של חדר מגורים בודד על פי החקיקה, לבין גודלה המצרפי של דירה הנחשבת לקטנה.

ויינגרטן ע., נאה י., טאהא ב., ומועלם נ., (2024). כמה קטנה היא "דירה קטנה"? השוואה בינלאומית. תכנון, 21 (1).

"לא אשכח את ביתי, כי קטן הוא ולא אתבייש בו בשביל שיש גדולים וטובים ממנו. ביתי קטן, אבל מקום יש בביתי לאדם שכמותי שאינו מבקש גדולות"

(ש"י עגנון - "מאויב לאוהב")

ולשירותים נוספים וזאת במחיר נמוך ממחירן של יחידות דיור 'סטנדרטיות' בגודלן.

יחידות דיור קטנות, אלה הראויות למחיה, הינן חיוניות לשוק הדיור ולערים עצמן (אלתרמן ואח' 2012). קיימות מספר סיבות מדוע דירות קטנות עשויות להיות אטרקטיביות במיוחד עבור תושבי הערים. האפשרות לשכור דירה קטנה עשויה להיות הסיכוי היחיד עבור קבוצות אוכלוסיה מסויימות להישאר באזור הפעילויות המרכזי של העיר. אכן, הנציבות האירופית זיהתה דפוס ברור – קשה למצוא דיור בערים בהן הזדמנויות התעסוקה טובות ולרוב מי שמצליח למצוא דירה בערים הגדולות והמרכזיות בעולם צריך בדרך כלל להתפשר על איכות המגורים (EU Commission, 2015).

בניית יחידות דיור קטנות, תורמת ליצירת תמהיל דיור מגוון, מייצרת בסיס רחב למוביליות (ניעות) חברתית, ומאפשרת חיסכון במשאבים. לדירות קטנות יש פוטנציאל משמעותי לסייע באספקת דיור בר השגה כולל לשכירות (OECD, 2018), להפחית את ההשפעה הסביבתית של בנייה חדשה (US Department of Housing and Urban Development, 2016), ולהגדיל צפיפות באזורי ביקוש.

## מבוא

בעיית הדיור היא אחד האתגרים התכנוניים והחברתיים המשמעותיים בישראל ובמגוון מדינות וערים גדולות בעולם. לבעיה זו גורמים רבים. אחד מהם מיוחס בדרך כלל להיצע הדירות אשר לא עומד בביקוש. תוצאת המשבר המסתמן היא עלייה חדה במחירי הדיור בעשורים האחרונים<sup>1</sup>.

אחד הפתרונות האפשריים להקלה על מקצת מבעיית הדיור הוא בנייה של תמהיל יחידות דיור המתאים לאוכלוסיה וצרכיה. בפרט, יחידות דיור קטנות המתאימות לדייריהן מבחינת מחזור החיים המשפחתי (Harris and Nowicki, 2020). אמנם, יחידות דיור קטנות יחסית אינן מתאימות לכל פלחי האוכלוסיה, אולם עבור אנשים רבים, יחידות דיור קטנות (ובפרט במרכזי הערים הגדולות) עשויות לספק אפשרות מגורים קרוב למקום עבודה, למוקדי בידור ופנאי

עירונית ותמ"א 38 אשר מגדילים בצורה ניכרת את הדירות הקיימות ומחליפים אותן בדירות תמורה גדולות יותר (Shamai and Hananel, 2021). גם סיבות מבניות ואחרות של אופן והיקף שיווק קרקעות מדינה מאפשרות לקבלנים לבחור איפה, כמה ומה יפתחו (בן שטרית, 2014) באופן אשר מביא לבנייתן של דירות גדולות יחסית. זאת ועוד, קיימים אזורים בארץ בהם דירות גדולות רווחיות יותר ליזם מאשר דירות קטנות (פטרסבורג, 2017), כאשר מגמה זו צברה תאוצה בעקבות מגיפת הקורונה והביקושים שנלוו לכך.

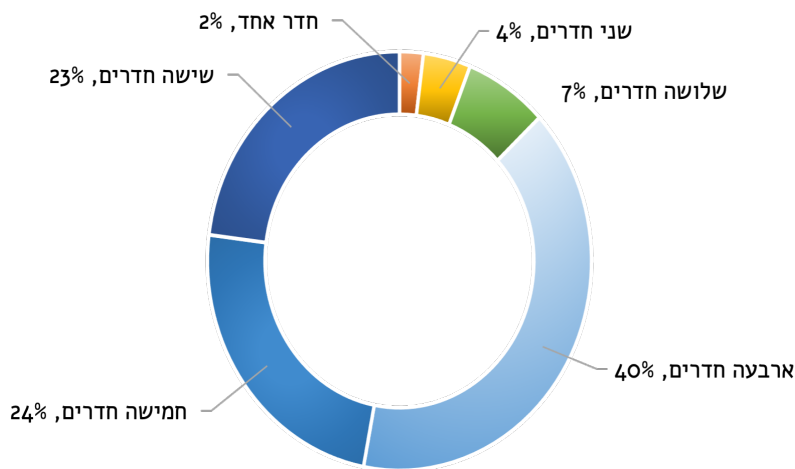
עם זאת, נראה כי המגמה נבלמה. נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2018 מצביעים על זינוק של 56% בשיעור התחלות הבנייה עבור דירות 2 חדרים לעומת נתוני 2017 (כהן, 2019). ואולם, וכפי שניתן לראות באיור 1, שיעור התחלות הבנייה של דירות שני חדרים עדיין נמוך ביחס לסך התחלות הבנייה הכולל בישראל כאשר דירות ארבעה חדרים לדוגמה היוו 40% מסך התחלות הבנייה.

למעשה, מאז המחאה החברתית בקיץ 2011, מספר רב של חוקים ותקנות חוקקו במטרה לתת מענה למשבר הדיור בארץ (Hananel, 2021). אנו עדים למספר רב של הצעות חוק ותיקוני חקיקה, אשר חלקם כולל הגדרות שונות לגדלי דירות מקסימליים ומינימליים, מחוקים שעניינם האצת הליכים תכנוניים כגון חוק הותמ"ל (Mualam, 2018; Charney, 2017), ועד חוקים שמטרתם לאפשר פיצול יחידות דיור בכפוף לשמירה על סטנדרטים ראויים למגורים.

ואולם, מראשית שנות התשעים חלה ירידה חדה בהיקף הבנייה של דירות קטנות בישראל (דירות ששטחן 30-80 מ"ר) עד כדי הפסקה כמעט מוחלטת של בנייתן ועלייה בהיקף של עשרות אחוזים בגודל הדירה הממוצע (פרידלר, 2014). בשנת 1980, 43% מהתחלות הבנייה היו של דירות בנות שלושה חדרים ופחות, כעבור שלושה עשורים (2013) ירד חלקן ל-5% בלבד (שם). הקטנת חלקן של דירות קטנות יחסית במלאי הדיור נובעת גם ממיזמי התחדשות

איור 1: התחלות בנייה בישראל ב-2018 לפי מספר החדרים בדירה. מקור: למ"ס.

<https://www.themarket.com/realestate/.premium-1.7482065?=&ts=-1569331130990>



הוראות אלה רלבנטיות גם למגורים, למשל, הגדרת גדלים מינימליים לחלקי דירה שונים, קביעת תנאי אוורור, רמת החדירה של האור הטבעי, נגישות, ועוד. עם זאת, למקומות שונים בעולם סטנדרטים משלהם למחיה, לבניה ולעיצוב, כך שדירה קטנה במקום אחד אינה נחשבת קטנה על פי הגדרות סטטוטוריות ואחרות במקום אחר. כפועל יוצא למשל, דירה קטנה בישראל יכולה להיחשב כדירה בינונית במצרים, ולא ראויה למגורים באירלנד.

בעולם נעשים ניסיונות בלתי פוסקים למשטר את הנושא ולקבוע סטנדרטי תכן בנייה (D'Alessandro & D Apolloni, 2021) עבור דירות קטנות יותר. בעברית, "תכן" משמע תכנית לבנייה או פיתוח של מערכת או מוצר, הכוללת סרטוטים, הוראות ודרישות (האקדמיה ללשון עברית, 2023). בהתאם, תכן הבניה הוא הוראות טכניות, כמותיות ומספריות, הקובעות מידות, צורות, ודרכי בנייה של מבנים.

ת'ורו, וולדן (Walden), מהמאה ה-19, ומספר ספרים נוספים שנכתבו במחצית השנייה של המאה ה-20, סיפקו את ההשראה לכך (Manglod & Zschau, 2019).

תופעת הדירות הזעירות ניכרת בעיתונות, כמו גם בסדרות טלוויזיה המציגות את היתרונות של "החיים בקטן" בבתי זעירים. כך למשל, הסידרה "חיים בגדול בבית זעיר" (Living Big in a tiny house) מציגה את החיים החדשים של א/נשים אשר בחרו לחיות ואף לבנות לעצמם בית זעיר ולהתגורר בו דרך קבע (Langston, 2013).

חוקרים בולטים בתחום כוללים את Walker (2013) ו-Shearer (2018a, 2018b, 2021) מיפו את היקף התופעה, עתידה, ואת היבטיה העיצוביים. במאמר מקיף של Evans (2021), העוסק בדירות זעירות (בדגש על מבנים ניידים), נסקרת קשת רחבה של מחקרים בתחום (כגון: Duff 2012; Collins & Yeskel 2005) אשר דנים ביתרונות רבים לבניית דירות זעירות כמו גם בהיבטיה השליליים (למשל מאמר ביקורתי של Iglesias 2014). מחקרים אלה מתייחסים בין היתר להשלכות השליליות של גודל הדירה על המתגוררים בה.

אכן, לדירות קטנות יצא מוניטין רע לפיו משפיל (במקרה הרע), לא בריא ולא כדאי (במקרה הטוב) להתגורר בהן (Tempest, 2017). דירות אלה מאופיינות בבילאי גבוה בחלל קטן, והיעדר יכולת לאחסן את כל החפצים האישיים (שם). ניתן אף לקשור בין המגורים בדירות קטנות יחסית לבין פגיעה אפשרית בבריאות הפיזית והנפשית של דייריהן (Hooper et al. 2023).

מקרה הקצה של צפיפות-יתר ותת-תנאי מחיה ניתן למצוא בהונג-קונג. עקב מיעוט בקרקעות וגידול אוכלוסייה שווי הדירות וערכי הקרקע מאמירים. על כן, מרבית הדירות בהונג קונג הן בגודל של עד 40 מ"ר (Lau & Wei, 2018) ותנאי המחיה של כ-25% מאוכלוסייתה מוגדרים כ"תת-תנאים". בניינים שלמים נבנו במטרה לאפשר פיצול דירות עד לכדי יצירת "כלובי מגורים", הדירות נבנו בגודל ממוצע של כ-46 מ"ר, עם אפשרות לפיצול ל-10 יחידות ויותר. קיימות דירות שפוצלו עד לגודל של מיטה בלבד (כ-1.5 מ"ר), והיו שהגדילו לעשות ופיצלו אפילו את אלו באופן אופקי כך ש"הדירה" מקבלת צורה של ארון קבורה (Chu, 2012) רבות מדירות אלה נוצרו בין שנות ה-70 לשנות ה-90, ועד היום הן עדיין קיימות ומשמשות מהגרים רבים המגיעים לעיר מסין וממדינות אחרות (שם).

ערים ומדינות רבות קבעו סטנדרטים מינימליים לשטח דירה אשר נועדו לשמור על תנאים מינימליים הכרחיים למחיה בכבוד (Foster et al. 2020). לעתים סטנדרטים אלה נוקשים ואינם מאפשרים בחירה עבור אנשים עם תפיסות ורצונות שונים, בפרט כאלה שמעדיפים להתגורר בקרבה למקום עבודתם (גם "במחיר" מגורים צפופים יותר), כאלה המוכנים לגור בתת-תנאים כדי להיחלץ מעוני, או כאלה שאינם מעוניינים לחלוק דירה עם שותפים.

גם השיח הציבורי החל לעסוק ביתר שאת בנושא, תוך התמקדות בכמות הכוללת של יחידות הדיור הקטנות, ובמיזמים שמקדמים אותן. בעיתונות הכתובה ניתן לזהות כתבות ביקורתיות הכופרות בחיים בדירות גדולות, ומשבחות את האפשרות לתכנן גם ב"קטן" (למשל: דראל, 2020). עם זאת, קשה למצוא נקודת אחיזה לבחינת התופעה, בהיעדר ראייה משווה ובינלאומית.

מטרת מאמר זה היא להחזיר את הדירות הקטנות לשיח הציבורי, למפות את התקנים החלים על הדירות הקטנות בישראל ובעולם תוך השוואתם, ולסקור את תפיסות קובעי המדיניות לגביהן. המאמר יסקור מחקר משווה בינלאומי הבוחן כיצד מקדמת החקיקה בנייה של דירות קטנות (לרבות חדרים/דירות בגודל מינימלי) ומשווה כיצד ערים (ומדינות) שונות בעולם מגדירות את המונח "דירה קטנה" – האם מדובר בהגדרה אחידה, או שמא כזו המשתנית ממקום למקום ומהקשר להקשר?

במסגרת המחקר נשאלה שאלה מרכזית: מהי דירה קטנה? מהו שטחה המינימלי של דירה קטנה? כיצד נקבעו הקריטריונים לדירה קטנה בישראל ובמדינות אחרות? ליתר דיוק, מהו הגודל המינימלי של דירה, המאפשר סטנדרט מחיה ראוי? מהו הרקע לקיבוע מידות מינימליות מסוימות, ומהם מאפייני החקיקה?

## חזית המחקר הקיים

המחקר הקיים מדגיש את החשיבות העירונית של תמהילי יחידות דיור, כמו גם החיוניות של דירות קטנות בראייה אסטרטגית, חברתית, וסביבתית (US Department of Housing and Urban Development, 2016). יחידות דיור קטנות נחקרו מהיבטים נוספים ומגוונים, כגון אדריכלות (Pedro, 2010), זקנה, השפעת מגפת הקורונה על בניית דירות קטנות יותר (Hubbard et al. 2021), וגודל דירה ביחס לשימוש (Pedro 2009, 2020).

בשני העשורים האחרונים, חלק ניכר מהמחקר בתחום מגיע מתוך ה-Tiny House Movement (תנועת דירות זעירות). התנועה החלה כתנועה עממית שבאה לידי ביטוי בבולגים, ברשתות חברתיות וכתבות בעיתונות, ולאחרונה מעורבים בה חוקרים ממספר תחומים בהם, מתכננים, סוציולוגים ואנתרופולוגים. התנועה מבקשת לבנות דירות לצורך שיפור איכות החיים ("פשטות"), קיימות (הקטנת טביעת הרגל האקולוגית), מימוש האפשרות לרכוש/לשכור דירה בהישג יד, וקידום צדק חברתי (Wilson & Wadham, 2023). במאה השנים האחרונות, צברה התנועה תאוצה בארה"ב, בעיקר החל משנות ה-70 וה-80, כחלק מתנועה לחיים צנועים, פרגמטיים ומקיימים. ואולם, היא התפשטה מעבר לגבולות ארה"ב אל אוסטרליה, ניו זילנד, קנדה, ואף אירופה. אמנם קיימים ויכוחים באשר למקורותיה הרעיוניים, אך יש הסבורים כי ספרו של הנרי

## הצורך בהגדרת שטח מינימלי ליחידת דיור

האם רצוי לקבוע גודל מינימלי ליחידת דיור? מחקרים שונים בחנו לא רק את גודל יחידות הדיור (המינימלי והרצוי) אלא אף את הצורך בשטחי מינימום (Minimum Space Standards). המצדדים טוענים שבאמצעות קביעות מפורשות במדיניות ובחקיקה ניתן למנוע את התופעות השליליות שהיו מנת חלקן של יחידות קטנות מדי – צפיפות יתר, פגיעה בבריאות וסכנות בטיחותיות. במחקרם של Appolloni & D'Alessandro (2021) צוין כי תקני מינימום הכרחיים לנושא נגישות עבור אוכלוסיות מוגבלות, כמו גם להבטחת בריאותם של המתגוררים במקום. לאחר מגפת הקורונה, ולאור מגמת העבודה מהבית, מספר חוקרים מצביעים על החיוניות בהגדרת גודל דירה סביר, שיאפשר שימוש גם למגורים וגם לעבודה (Capolongo et al. 2020). אחרים מציינים את גודלה של דירה כפרמטר אשר נועד למנוע צפיפות יתר אשר עלולה לפגוע בחוסן המנטלי של המתגוררים בה, במערכות היחסים של דרי הבית ואף להקשות על קיום חיים חברתיים (Foster et al. 2020; Morgan & Cruickshank, 2014). בנוסף, הולצמן-גזית ואחרים מסבירים את הצורך בקביעת גודל מינימלי של יחידות דיור בחשש מפני פגיעה קניינית ברכושם של השכנים, אשר עשויים להתנגד ליחידות דיור קטנות מדי אשר עשויות לפגוע בצביון השכונה (Holzman Gazit et al 2021).

המתנגדים סבורים כי אין לקבוע גדלים מינימליים. לטענתם, גודל מינימלי הוא יחסי ונתפס באופן שונה בכל מקום וככל שייקבע על ידי השוק, כך ייווצר סטנדרט אופטימלי. בין השאר, סבורים המקטרגים כי קביעת סטנדרט מינימלי לגודל דירה עלול להוות אמצעי מוסווה לסלקציה אזרחית בעיר, ולהדרת חלקי אוכלוסייה אשר לא יוכלו לממן רכישה או שכירות של דירות בגודל שנקבע כמינימום (Nolan & Horack, 1954). מאידך, היעדרם של תקנים כאלה עלול להביא למצב שבו התושבים מתגוררים ביחידות דיור קטנות או גדולות מדי לצרכיהם, או לקיבועו של תמהיל דיור שאינו גמיש או מגוון דיו.

## מחקר משווה

תחום נוסף אשר דן בגדלי דירות עוסק ישירות בהשוואת הרגולציה במגוון מדינות. חוקרים עוסקים בהשוואות כדי לקבל פרספקטיבה על המדיניות הקיימת, לזהות דפוסים, ולחשוב באופן נורמטיבי על הסדרים ראויים וזאת בהתאם להקשר. Appolloni & D'Alessandro (2021) השוו תשע מדינות אירופאיות ביחס לגודל חדר מינימלי (שטח וגובה תקרה). במסגרת ההשוואה מצאו החוקרים כי קיימות

גרסאות שונות לחקיקה הכוללת סטנדרטים מינימליים. כך למשל, באיטליה גודל חדר מינימלי הינו 9 מ"ר ובצרפת 7 מ"ר. לעומתן, באנגליה ובווילס לא נמצאו תקנים מינימליים מחייבים אלא רק תקנים מומלצים.

בדומה, פוסטר ואחרים השוו תקני בניה של יחידות דיור בשבע מדינות/טריטוריות שונות באוסטרליה. המבט המשווה כלל גובה, גודל ותנאי מחיה אחרים המשפיעים על איכות החיים בדירה (Foster et al. 2020). הממצאים מעלים כי קיימים הבדלים מסויימים אך לא משמעותיים בתוך אוסטרליה ביחס לגודל הדירה המינימלי. בארבע מדינות מתוך שבע קיימים תקני מינימום. גודלה המינימלי של יחידת סטודיו הינו 35 מ"ר בניו סאות' ווילס; 37 מ"ר במערב אוסטרליה; ו-40 מ"ר בטריטוריית הברירה (קנברה). ההשוואה מלמדת כי אמנם תקני המינימום משתנים בתוך אוסטרליה, ואולם הבדלים שנראים זניחים עשויים להתברר כמשמעותיים. פוסטר וחבריה מציינים בהקשר זה שגודלה הממוצע של ספה יכול להגיע ל-3 מ"ר, כך שההבדל בין דירה של 35 מ"ר לכזו בגודל מינימלי של 37 מ"ר, עלול להשפיע משמעותית על איכות החיים והפעילויות של המתגוררים בדירה (Foster et al. 2020).

במחקר מאוחר של פוסטר וחבריה (Foster et al. 2022), נערכה השוואה בין קבוצה גדולה של מבנים בשלוש ערים אוסטרליות הכלולות בשלוש מדינות שונות (סידני בניו סאות' ווילס, פרת' במערב אוסטרליה, ומלבורן בויקטוריה). ההשוואה כללה שורה ארוכה של פרמטרים כגון גובה תקרה, אוורור, גודל חלונות בדירה ועוד. בנוסף, נבחן אחוז המבנים בכל עיר ואחוז הדירות אשר עונות על הסטנדרטים המינימליים שנקבעו. כך מצאו החוקרים כי רק 24% מבנייני המגורים בסידני מכילים דירות אשר עונות על גדלי המינימום שנקבעו בחקיקה לדירות סטודיו, דירות חדר ודירות 2 חדרים. בדומה, רק 23% מהמבנים בפרת' ענו על הגדרות תקן הבניה, ובמלבורן אחוזים בודדים עמדו במידות המינימום (במלבורן המצב מורכב יותר, שכן לא נקבעו שם תקני מינימום מחייבים).

בפן ההשוואתי ניתן להבחין במחקרי עומק נוספים כגון זה של גלנט ואחרים אשר השווה בין אנגליה ו-וויילס לבין איטליה מבחינת תקני גודל דירות. ההשוואה לימדה על הבדלי תפיסה משמעותיים של הרגולטור: פיקוח באיטליה לעומת היעדר רגולציה נוקשה באנגליה (Gallent et al. 2010). לדעת המחברים, היזמים אינם מייחסים חשיבות לגודל מינימלי כל עוד יחידת הדיור נמכרת. ההמלצה במחקר היא כי יש להגביר את מודעות הרוכשים להיבט זה בעת רכישת דירה.

Pedro et al. (2010) בחנו את הבדלי התפיסה ברגולציה של תכנון ובניה במדינות אירופה. מחקרם הינו אחד המקיפים

מאמר זה מבקש לגשר על **פער הידע** ההשוואתי ולבחון את המדיניות והחקיקה הקיימת במגוון מדינות. כאמור, המאמר מתמקד בשאלה מרכזית: **מהי דירה קטנה?** מהו שטחה המינימלי של דירה קטנה ושטחי החדרים בה?

לצורך מענה על השאלה, ערכנו מחקר משווה בינלאומי במטרה לבדוק כיצד מקדמת החקיקה דירות קטנות במקומות שונים בעולם (לרבות גודל חדרים ודירות). בחנו את ההנחיות והמדיניות הקיימת במדינות אחרות והשוונו כיצד ערים (ומדינות) שונות בעולם תופסות את המונח "דירה קטנה". האם מדובר בהגדרה אחידה, או שמא כזו המשתנית ממקום למקום ומהקשר להקשר? הבדיקה כללה אף את הסיבות והרקע לקביעת תקני מחיה בדירות מגורים (בהיבט של גודל). ההשוואה נעשתה בדרך של ניתוח מדיניות בפרט, מקורות שניוניים (דוחות) מחקרים, ותחיקה (רגולציה של דיור ותכנון, תכני בניה, הנחיות מנהליות בנושא).

ההשוואה מתמקדת ב-14 מדינות: ישראל, סעודיה, ירדן, מצרים, טיוואן, הונג קונג, דרום אפריקה, צרפת, הולנד, בלגיה (מחוז ולוניה, מחוז פלנדריה, והעיר הבירה בריסל), אירלנד, אנגליה, ארה"ב (הערים יוסטון, ניו יורק ולוס אנג'לס), וכן ניו זילנד (העיר אוקלנד). כללנו מדינות קרובות לישראל מבחינה גאוגרפית, לצד מדינות בהן החומר הנגיש בשפה האנגלית איפשר ניתוח של תכן וסטנדרט הבניה. בחרנו במדינות אשר נדרשו תדיר לסוגיית הדירה הקטנה וקיימת בהן היסטוריה של חקיקה בנושא. לצד זה, ביקשנו להוסיף מדינות מאזורים שונים בעולם. בתוך ארצות הברית, שם יש תפקיד מרכזי לרגולציה מקומית-עירונית, בחרנו בשלוש ערים מאזורים שונים (מזרח ומערב ארה"ב, ובנוסף את יוסטון המתאפיינת לכאורה בהיעדר רגולציה קפדנית בתחומי התכנון).

### ניתוח הממצאים

ההשוואה נעשתה על פי מספר פרמטרים.

#### גודל דירה מינימלי

המדד הראשון והעיקרי להשוואה הוא שטח הדירה המינימלי. הגרף הבא מסכם את ההוראות החלות במדינות השונות:

איור 2 משווה בין הסטנדרטים השונים של גודל דירה מינימלי בשני מצבים: דירה ליחיד ודירה לזוג. גודל דירה מינימלי נע בין 7 מ"ר בהונג קונג ל-37.5 מ"ר באנגליה. אם ננטרל את הונג קונג (כמקרה קיצון מעבר לסטיית התקן) נמצא מנעד של 13-37 מ"ר. ואם נחלק את הארצות לקבוצות, ניווכח כי ארצות אסיה ואירופה נמצאות בסקאלה של 13-20 מ"ר לדירה, מדינות ארה"ב ב-28-14 מ"ר לדירה ושטחי האימפריה הבריטית בעבר בקצה העליון תוך קביעת הוראות לדירה בגודל מינימלי של 37-35 מ"ר.

בתחום וכולל מעל 20 מדינות. החוקרים מצאו כי קיימים מודלים מגוונים לחקיקה בנושא תקן הבניה של דירות. במרבית מדינות אירופה ניתן למצוא חקיקת תכן מחייבת ברמת המדינה, ואולם בזירה האזורית והמקומית קיימים הסדרים מגוונים.

סקירת הספרות מלמדת כי בעשורים האחרונים גובר העניין בדירות קטנות ובמימדיהן. חלק נכבד מהמחקר מקורו בתנועת ה-Tiny Houses/Homes או מתוך מחקרים הבוחנים את ההשלכות החברתיות, כלכליות, קנייניות, פסיכולוגיות ואחרות של דירות בהתאם למאפייניהן. באופן יחסי לגוף הידע העוסק בדירות קטנות, מעט מהמחקר עוסק בהשוואה בינמדינית וחלק קטן ממנו עוסק בהשוואה של מימדי הדירה והחדרים בה בכמה אזורים גאוגרפיים. כיצד ניתן להסביר זאת? ניתן לשער כי הנושא לא מושך את החוקרים היות שמדובר בנושא טכני - גודל יחידת דיור - אשר דורש נבירה בתקנות וחוקים ברמת המדינה, הטריטוריה ואף העיר.

בנוסף, סקירת הספרות הבינלאומית המשווה מלמדת כי ניתן לאפיין מספר פרמטרים מרכזיים להשוואת החקיקה בין מדינות. הפרמטרים לניתוח והשוואה בהקשר של מימדי דירה כוללים: גודל דירה מינימלי, גודל חדר יחיד ביחס לגודל דירה, מורכבות החקיקה (למשל: האם קיים מסמך אחד בודד או מספר מסמכים שיש לקרוא בצוותא, האם החקיקה כוללת הגדרות כמותיות מפורטות וכיוצ"ב. ראו (Pedro et al. 2010), הרקע והסיבות להגבלת הגודל והתייחסות ההשוואתית לסוג יחידת הדיור (דהיינו, השוואות מתמקדות בגודל מינימלי באופן כללי, לעומת כאלה אשר מאבחנות סוגי דירה קטנה על פי אופיין כגון דירה זעירה ויחידת ספח מסוג דיורית).

### הערות מתודולוגיות

הסקירה מלמדת על היותו של הנושא טכני במהותו, ומכאן על הקושי בניתוח משווה, שכן קיימים אופנים שונים להגדרת 'דירה קטנה': לעתים דירה קטנה מוגדרת בהתאם לטווח גדלים, לעתים על פי האיזור בו היא נמצאת, בהתאם להקשר המקומי ו/או בהלימה למספר האנשים או סוג האנשים המאכלסים אותה. כמו כן, גם בתוך כל מדינה קיימות מערכות דינים והנחיות רבות, המשתנות עם הזמן, אשר עוסקות בתכן הבניה בכלל ובגודל הדירה בפרט, מה שמקשה על ניתוח סוגיית הגודל המינימלי של יחידת דיור.

הסקירה אף מצביעה על מורכבות החקיקה: קיומם של מסמכים שונים, בדרגות היררכיה משתנות (ארצי, מקומי-עירוני), בדרגות חיוב שונות (מחייב, מנחה), ומסוגים שונים (מסמכים מפורטים מאוד לגבי סוגי דירות מסויימים לצד הנחיות כלליות).

באוקלנד (ניו זילנד) העירייה אישרה חקיקה נדיבה יחסית מבחינת גודל מינימלי לדירה (לזוג וליחיד) כתגובת נגד לתופעת בניית מיקרו-דירות ברחבי העיר. בדומה, בניו סאות' ויילס (אוסטרליה) סדרת הנחיות וחקיקה מפורטים משקפים דאגה יתרה לאיכות המגורים במדינה. בדומה, גם תכן הבנייה נדיב למדי מבחינת גודל הדירה בהשוואה למדינות אחרות.

בחינת הממצאים ביחס להפרש בין דירה מינימלית לדירת חדר עבור זוג מובילה למסקנות הבאות:

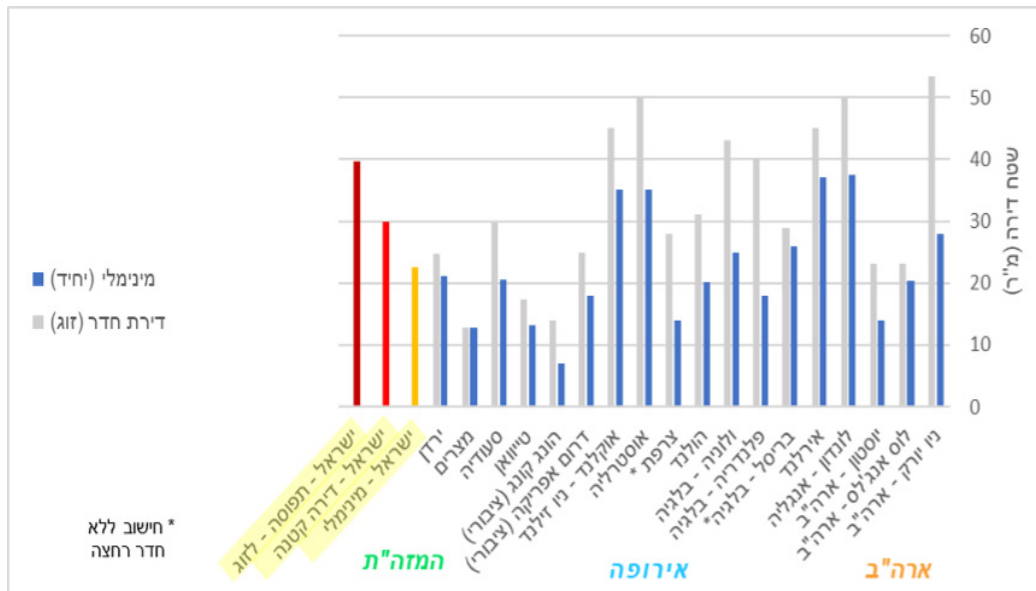
- ✓ בניו יורק, בבלגיה ובאוסטרליה ההפרש בין גודל דירה מינימלי לבין דירה לזוג הוא גדול, בסביבות 15-25 מ"ר.
- ✓ לעומת זאת בטיוואן, ירדן, בריסל ולוס אנג'לס ההפרש קטן מ-5 מ"ר.
- ✓ ברוב המדינות שנבחנו נמצא שההפרש הוא במנעד של 7-14 מ"ר.

במילים אחרות, דירה קטנה בריטית גדולה פי שניים בגודלה מדירה קטנה בשאר המדינות.

ממצאים אלו מצביעים על מגוון נורמות בתחום תכן הבנייה, ומגוון סטנדרטים המגדירים מהי דירה ראויה למחיה עבור יחיד וזוג. כמו בכל השוואה קשה "לשים את האצבע" על הסיבה המכרעת להבדלים. סיבות היסטוריות, דמוגרפיות וכלכליות עשויות היו (ועדיין) להשפיע על תכן הבנייה והעדפות המגורים, כמו גם על התגובה של המחוקק לתנאים חברתיים, כלכליים ופזיזים הקיימים באזור גאוגרפי מסוים. המחקר מצביע בעיקר על תופעות, הבדלים ודמיון, כאשר הסיבות נותרות לא פעם ברורות פחות. עם זאת, כוחה של ההשוואה הוא בהענקת תחושה של גודל (Sense of Scale) לתופעה ופתיחת פתח לדיון אקדמי ומקצועי (Oren & Alterman, 2022).

עם זאת, ההיסטוריה המקומית והחקיקה מספרות את הסיפור של כל מדינה ועיר בהקשר לגיבוש הסטנדרטים המינימליים לדיור, לרבות גודלה של יחידת דיור. לדוגמא,

איור 2: השוואה בינלאומית בין סטנדרטים לשטח דירה מינימלי לבין הסטנדרטים בישראל



נראה אם כך כי גודל דירה לזוג בישראל (בין אם נתייחס להגדרה בתקנות התכנון והבניה, ובין אם נתייחס ל"דירה קטנה" בהגדרתה בתמ"א 35), נדיב למדי ונמצא מעל רוב מדינות העולם, אך מתחת למדינות חבר העמים הבריטי - אנגליה, אירלנד, אוסטרליה וניו זילנד.

בישראל הגודל המינימלי של דירה הוא 22.7 מ"ר (לפי תקנות התכנון והבניה, בקשה להיתר, תנאים ואגרות) אך שטחה של דירה קטנה על פי תמ"א 35 וסעיף 63 לחוק הוא 30 מ"ר. חישוב בקירוב של דירה עבור זוג לאור מקדמי תפוסה שנקבעו בתקנות מוביל לגודל של 39.6 מ"ר.

## הסיבה לקביעת גודל מינימלי לדיור

את המינימום ולהקטין את המקסימום (או לוודא שהדירה מותאמת לדייריה).

בישראל, גודל הדירה המינימלי הוגדר בתחילה בתקנות שמטרתן היתה לדאוג לאיכות בנייה מינימלית לטובת בריאות ובטיחות של אלה המתגוררים בה. ואולם, התקנות היו רק פתיח לקביעת שלל גדלים מינימליים של דירות קטנות. קביעות אלה נבעו מסיבות שונות בהן גיוון הדיור (קביעת תמהיל) בתוך תכנית אחת או ישוב אחד, כמו גם נוכח הרצון לייצר דיור בהישג יד עבור האוכלוסיה בעשירוני ביניים.

### מורכבות החקיקה

פרמטר נוסף להשוואה הוא מורכבות החקיקה: בארה"ב, באנגליה ובאוסטרליה החקיקה מסועפת ומתייחסת למצבים רבים, כגון "יחידות דיור נלוות" (הידועות בישראל גם כ"דירות"<sup>5</sup>), דיור בר-השגה או דיור יעיל, ואף מאשרות מסמכים לא-סטטוטוריים המוסיפים אופציות לקביעת תמהיל שונה. חלק מאותן מדינות איגדו את החקיקה בנושאי תכנון ובניה לקובץ אחד (בד"כ תחת הכינוי 'קוד הבניה') וחלקן אף צירפו דברי הסבר, שרטוטים ודוגמאות אופרטיביות לקביעת תכן הדירה והסטנדרטים המינימליים החלים בה (מגודל החלון, עומק החדר וגובהו, ועד גודל מינימלי של יחידת דיור).

מחקר חשוב שנערך לפני למעלה מעשור (Pedro et al. 2010) השווה בין מדינות האיחוד האירופי לעניין הרכבן וארגוןן של תקנות הבניה. במחקר נבחנו סוגי דברי החקיקה והמדיניות (פונקציונלי, ביצועי או מרשמי<sup>6</sup>). המחקר מצביע על חמישה טיפוסים חקיקה עיקריים:

1. מסמך אחד המאגד את כל מסמכי החקיקה והכולל פתרונות פונקציונליים (הגדרת מטרות, אך לא ברמת ביצוע מפורט וללא קביעות כמותיות מחייבות).
2. מסמך אחד הכולל דרישות ביצוע (הגדרות כמותיות, לרבות צורת הביצוע).
3. מסמך ראשי עם דרישות מרשמיות מחייבות (קביעת תכנית, עיצוב, או שיטת בניה מוגדרת מראש), וקבצי תקנות נוספות לנושאים ספציפיים ברמה הביצוע.
4. סט מסמכים מתואמים ברמה הביצוע.
5. מסמכים נפרדים (שלאו דווקא מתואמים) שחלקם ביצועיים וחלקם מרשמיים.

מבחינת טיפוסים חקיקה, אוסטרליה ואירלנד הן בטיפוס 1, אך ניכרת תזוזה לכיוון זה גם במדינות רבות אחרות שכן הכנת 'קוד בניה' הופכת נורמה בעשורים האחרונים (ראו למשל את קוד הבניה באנגליה, אוסטרליה, בלגיה, ירדן וערב הסעודית). לצד קודיפיקציות כלל-ארציות,

מצאנו מדינות בהן המדיניות נובעת מסיבות של בריאות הציבור והחשש שצפיפות יתר תוביל לתנאים סניטריים ירודים (ארה"ב, הונג קונג, טיוואן). חלק מהמדינות מתייחסות למושג מעט מעומעם בשם "ראוי למחיה" (habitability) שלכאורה מתייחס לבריאות, אך גם לרעיונות אידיאליים בדבר מוסר בסיסי ודיור הומני ומאפשר. באנגליה המושג מתקשר גם לתקנות נגישות, אם כי קיימת אבחנה בין תקנות נגישות לנכים לבין habitability בסיסי. יש שהתקנות נובעות ממניעי בטיחות (security), לרבות בטיחות אש, ויש שמקורן ברצון לשפר את איכות החיים ואיכות הבניה (quality). מעניינת במיוחד הגישה של החוק בצרפת המגדירה שטח לנפש במושגים של נפח (33 מ"ק) החשובים לא פחות מזכויות קרקע וצפיפות מגורים אובייקטיבית. נקודת המבט הצרפתית מתקדמת משום שהיא מתבוננת בצורה רב-ממדית, ותלת-ממדית למעשה, על צפיפות הדיור, בניגוד למרבית מדינות העולם הנוטעות במדדים דו-ממדיים (שטח רצפה ליחידת דיור).

בהולנד, השימוש במילה Bruikbaarheid (שימושיות, בהולנדית) מתאר בדברי ההסבר לחוק הבניה מעין שילוב של הטעמים שנמנו לעיל: בריאות, בטיחות ונגישות (אם כי אין התייחסות ישירה לאיכות חיים ואיכות הבניה). גישה דומה אומצה בירדן, והשיקולים שם אף הורחבו לכלול "צרכים חברתיים ואישיים".

בהולנד יש נימוקים לחישוב השטחים ולמסמכי החקיקה מצורפים דברי הסבר כמעט לכל סעיף, כאשר חלק מההסברים מפורטים במיוחד: הרוחב המינימלי של חדר יהיה 1.8 מטרים – הנימוק: "כדי להותיר מקום למיטת יחיד לצד דלת הכניסה לחדר"; חלל מגורים משותף (סלון) לא יפחת מ-11 מ"ר – הנימוק: "כדי שניתן יהיה להציב בחלל בשטח כזה שולחן אוכל וארבעה כסאות"<sup>4</sup>.

בדרום אפריקה התקנות לעניין דיור ציבורי מתייחסות לביקוש, ומאפשרות חריגה ממידות המינימום בתנאי הצגת סקר שוק מתאים. הקישור לביקוש והיצע נובע, ככל הנראה, מהצורך ליעל את הדיור הציבורי וכדי שלא לבזבז כספי ציבור. עם זאת, קשה להתעלם מהגישה המכפיפה חקיקה חברתית במהותה לכוחות השוק. בערב הסעודית ובלוס אנג'לס מצאנו את המושג "דירות יעילות" המתייחס לדירות קטנות; ברור כי מדובר ביעילות בניצול שטח, ואולי גם ביעילות במימון.

בהונג קונג, קיימות שתי גישות מנוגדות הנובעות מהמצב הבעייתי של יחידות המגורים – מצד אחד, דירות חדר מזעריות שאין עוררין שמהוות פגיעה בכבוד האדם; ומצד שני, דירות גדולות מדי הסובלות מ"תת-אכלוס". ניתן להבחין בשינויי חקיקה, מסמכי מדיניות ופעולות מנהליות רבות (ולפעמים סותרות) שמטרתיהן באופן כללי להגדיל

בעשור האחרון השיח החברתי וגם התחיקתי מתמקד ב"דיור בר השגה" ו-"דירות קטנות" וגודל המינימום של יחידת דיור אלה הגיע ל-30 מ"ר. כיום מידה זו קבועה בין השאר בתדריך שהוציא משרד הפנים (מינהל התכנון, 2022), בתמ"א 35 תחת הכותרת "דיור מכיל", ובתקנות שהותקנו בעבר.

מבחינת סיווג הדירה והשפעתו על גודלה, באנגליה, ולוניה (בלגיה) והולנד קיימת התייחסות מיוחדת ל**דיור קולקטיבי/לסטודנטים**: באנגליה בדיור לסטודנטים מידת המינימום של חדר יחיד קטנה ב-1 מ"ר בלבד מהמינימום של חדר רגיל לפי סטנדרט הבניה הנהוג. בוולוניה, ב"דיור קולקטיבי", שטח דירה מינימלי (ל-3 דיירים) גדול ב-5 מ"ר מעבר למינימום של דירה רגילה. ובהולנד דירת סטודנטים יכולה להיות קטנה ב-3 מ"ר מהמינימום של דירה רגילה. על אף ריבוי התקנות וההתייחסות המיוחדת במדינות שונות לדיור קולקטיבי, לא מצאנו בנושא זה שוני משמעותי בעניין גודל הדירה.

בדרום אפריקה, בהונג קונג ובניו יורק קיימות הגדרות ייחודיות עבור **דיור ציבורי**, מבחינת ממדיו. אלה משקפות את החשיבות היחסית שהמחוקק ראה באסדרת תנאי המחיה עבור אוכלוסייה בעשירונים נמוכים. לדוגמא:

✓ בניו יורק קיימת תכנית לדירות לאזרחים ותיקים וחסרי בית. בתכנית זו נקבעו דירות בגודל מינימלי של 32.5 מ"ר. מידה זו אמנם קטנה מהמידה המינימלית לדיור בהישג יד (37.1 מ"ר), אך היא גדולה יותר מגודלה של יחידות דיור קטנה הממוקמת ב"אזורי צפיפות נמוכה" על פי התכניות הסטטוטוריות (27.9 מ"ר).

✓ בדרום אפריקה יש מקבץ תקנות לעניין דיור ציבורי עם מידות מינימום נמוכות בהרבה מדיור בשוק הפרטי. בפרט, "בית סוציאלי" יכול להיות בגודל 18 מ"ר (דירת סטודיו), במקום גודל מינימום של 27 מ"ר עבור דירה בשוק הפרטי.

✓ בהונג קונג אין מגבלת מינימום לדיור פרטי אך החוק מפנה לתקני דירות והתקן הקטן (דרגה A) מוגדר כדירה עד 40 מ"ר, ו"ננו-דירות" מוגדרות כדירות בגודל 18.5 מ"ר. מנגד, החוק הגדיר מרחב של 7 מ"ר לאדם בדיור ציבורי (בדירה עבור זוג - 14 מ"ר).

המצב בהונג קונג אמנם מורכב בהתחשב במצב השוק ובמצוקת הדיור. לאור זאת נראה כי במבט על דרום אפריקה והונג קונג יחד, ניתן להסיק שהרשויות מקילות על הרגולציה בנוגע לדיור ציבורי ומאפשרות לעצמן לבנות דירות קטנות יותר בהשוואה לאלה הנבנות בשוק הפרטי.

ניתן למצוא במדינות מסוימות (כגון הולנד) אימוץ של טיפוס 2 לרגולציה. במדינות אלה ניכרת שאיפה לפישוט והגמשת החוק (קביעת תקנות פונקציונליות יותר ומרשמיות פחות). במקביל, כפי שניכר במדינות כגון ארצות הברית וצרפת, קיימת חקיקה נפרדת לנושאים ספציפיים (ללא עדכון של קוד כללי). ואכן, ברוב המדינות שנסקרו קיים קוד בניה כללי, ולצידו מסמכים נפרדים ברמות ביצועיות או מרשמיות לנושאים או מקומות ספציפיים, המסדירים את גודלה של יחידת הדיור ולעיתים אף את תנאי המחיה בה (טיפוס חקיקה 3).

הניתוח שערכנו העלה כי ניתן לסווג את ישראל כטיפוס 5 שכן החקיקה הישראלית אינה אחודה. קיימים שלל סעיפי חוק, הוראות שעה (תקפות ואלו שפג תוקפן) וכן מסמכים נלווים, כגון תמ"א 35 ומדיניות מינהל התכנון, המתייחסים לגדלי דירות מינימליים ולדירות קטנות. קשה למצוא מדינות בעולם שמגיעות לרמת המורכבות וחוסר העקביות של ישראל. גם בארה"ב הבחנו במורכבות וריבוי תקנות אך שם הדבר נובע ממבנה פדרטיבי של הממשל, כאשר כל מדינה אימצה לעצמה קוד בניה מקיף.

### סיווג יחידות הדיור הקטנות

רוב המדינות קבעו שטח מינימלי כללי לכל סוגי מבני המגורים. אך יש מדינות בהן קיימים סוגי מבנים או שימושים ייחודיים שלגביהם נקבעו סטנדרטים ספציפיים.

בארה"ב (ניו יורק, לוס אנג'לס), אירלנד ואוסטרליה קיימת הגדרה נפרדת לדירות להשכרה או "**בהישג יד**": בניו יורק, העירייה מתגמלת בניה של דירות זולות ("בהישג יד"), שם עלה חשש שהיזמים יקטינו את הדירות באופן קיצוני. מכאן נוצר הצורך בקביעת מגבלות מינימום - 37.1 מ"ר לדירת סטודיו ו-53.4 מ"ר לדירת חדר. באוסטרליה, בשונה מארה"ב, אין הבדל בגודל המינימלי לדיור בהישג יד (ביחס לדירות לא גדולות אחרות), אך קיים מסמך הנחיות מנהליות מפורט שמתייחס לתכנון הפנימי של דירות מסוג זה, קומבינציית חדרים, תכניות, מרפסות, קומות - והכל על מנת להבטיח את איכות הדיור ביחידות הקטנות.

על פניו, נראה כי יחסן של מדינות אלו לדיור בר השגה איננו אחיד אך כולן מכירות בחשיבות מגורים "קטנים" יותר, ובהישג יד, תוך קיבוע תנאי מחיה מינימליים, לפחות מבחינת גודל הדירה.

בדומה לחקיקה בארה"ב, גם בישראל קיימות תקנות ספציפיות לסוגי דיור שונים. תחת כותרת 'דירות קטנות' קיימות גרסאות שונות, כשלכל סוג של דירה קטנה הגדרת גודל שונה. בעבר החקיקה ה"מיוחדת" אשר נישאה על כנפי המרכז, התמקדה ב"דיור לאומי" ו"תכניות מועדפות לדיור" שם נקבעו מגבלות מינימום גבוהות יחסית (45 מ"ר, 63 מ"ר, ו-88 מ"ר לדירה הנחשבת 'קטנה'). אולם



אחרות, במרבית המדינות גודלה של דירה היה משמעותית גדול יותר מגודלו המינימלי של חדר בודד למגורים.

מנעד גודלו של חדר יחיד למגורים (בדירה בת חדר אחד) הינו רחב למדי. מ-6.3 מ"ר בירדן ועד 15 מ"ר בהולנד. יש להניח כי סיבות היסטוריות, חברתיות וכלכליות הביאו להבדלים משמעותיים אלה. במנעד זה ממוקמת ישראל בחלק העליון עם 14 מ"ר כשטח מינימלי לחדר יחיד בדירה בת חדר אחד.

בדומה למדינות רבות בעולם, בישראל אין התאמה בין גודל חדר מינימלי (14 מ"ר בדירת חדר) לבין גודל דירה מינימלי (כ-22.7 מ"ר על פי תקנות התכנון והבניה).

סביר להניח שבחלק מהמדינות חוסר ההתאמה בין גודלו של חדר בודד לבין גודלה המינימלי של דירה אינו מכוון, שכן גודל חדר מינימלי נקבע לעיתים על סמך תקנות בריאות ותקנות תכן בניה אשר הותקנו לפני שנים רבות. עם זאת, ייתכן שבחלק מהמדינות ההפרש הגדול בין גודל חדר לגודל דירה מינימלי הוא מכוון. באירלנד למשל, קיימת ב"מדריך עיצוב לדיור איכותי" טבלה המפרטת את גודל חדר השינה ואת גודל השטח הציבורי/פרטי לצידו, ועל כן ברור שהיתה כוונה להקצות שטח ציבורי גדול ביחס לשטח חדר השינה. בישראל, כמו במדינות אחרות, הפערים נובעים גם משטחי שירות ושטחים נלווים לשטח העיקרי המיועד למגורים. אולם, בעוד בישראל השטח הנלווה למגורים (כגון מטבח, שירותים, וכולי) הוא קטן ביחס לשטח חדר יחיד, מדינות אחרות (כגון בלגיה ואירלנד), נדיבות יותר.

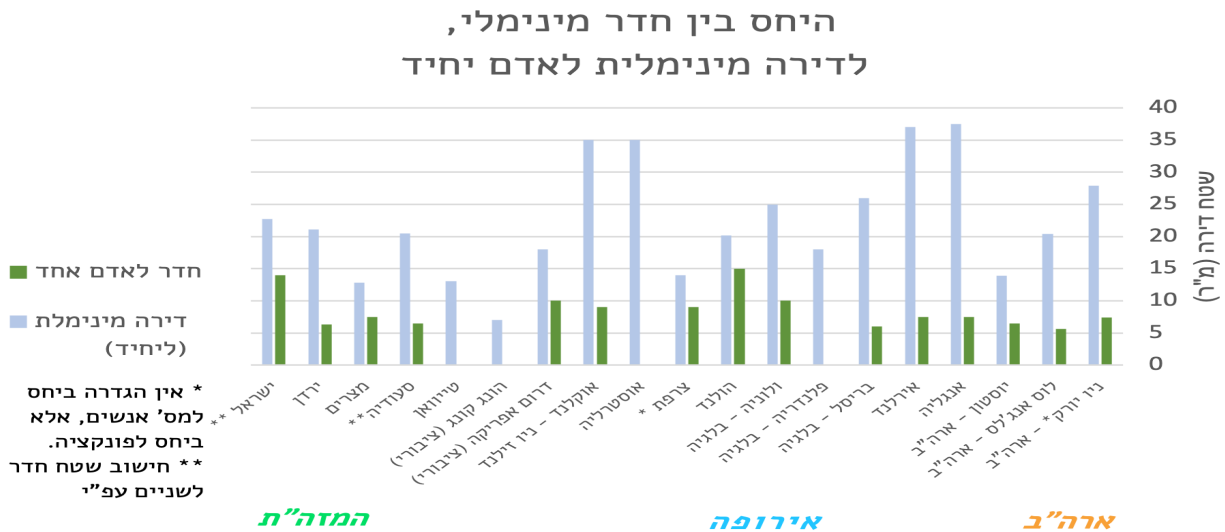
בניו יורק מצטיירת תמונה הפוכה, שכן העיריה בונה (או מממנת) דיור ציבורי בו גדלי הדירות הן בשטח גדול יחסית. בחלק מהמדינות (ארה"ב ואירלנד) קיימות תקנות ספציפיות לצמודי קרקע וליחידות ספח (נלוות, הידועות גם כדירות). אמנם, יחידות צמודות קרקע בכלל ויחידות ספח בפרט, מופיעות בתקנות של מדינות רבות, אך רק במעט מהן קיימות התניות לגבי השטח. בניו יורק יש תקנות המגבילות צמודי קרקע באזורי צפיפות נמוכה למינימום של 27.9 מ"ר, ובלוס אנג'לס בתקנות ליחידות ספח, קיימת מגבלת מקסימום - 46.4 מ"ר.

### גודל חדר

על אף שמטרתנו העיקרית היתה לבחון את גודלה המינימלי של דירה, לא ניתן לקיים סקירה כזו ללא התייחסות למרכיביה. על כן, במהלך הניתוח סקרנו גם את החקיקה במדינות שונות לגבי גודל חדר מינימלי. דירות קטנות כוללות בדרך כלל חדר בודד, עם או בלי חלוקת משנה. על כן, הנחנו שאמורה להיות התאמה בין גודל החדר לגודל הדירה.

אולם, איור 3 מראה שברוב המדינות אין התאמה בין גודל דירה מינימלית לבין גודל חדר מינימלי. מלבד הולנד, ישראל ומצרים, בכל המדינות בהן קיימת מגבלה על גודל החדר, גודל הדירה המינימלי היה יותר מכפול בשטחו. במילים

איור 3: השוואה בינלאומית בין סטנדרטים לשטח חדר מינימלי ביחס לשטח דירה מינימלי



## סיכום ומסקנות

ועל שוק הדיור גדולות. יש לקוות כי המחוקק, המתכננים וקובעי המדיניות ישכללו בעתיד את ההתייחסות לדיירות קטנות מבחינת הגדרת גודלן, תפוסתן, איכותן, מיקומן ואוכלוסיית היעד שלהן. מגוון ההסדרים הקיימים בעולם עשויים לפתוח צוהר לדיון על מדיניות מתאימה ועדכנית.

### הערות

1. לפי נתוני הלמ"ס, בנובמבר 2022 מדד מחירי הדיירות עלה ב-18.8% ביחס לנובמבר 2021, וב-85.6% ביחס לנובמבר 2012 (ירחון המחירים של הלמ"ס, אוחר בתאריך 30.5.2023). ראו: [https://www.cbs.gov.il/he/publications/madad/doclib/2022/price12aa/aa2\\_1\\_h.pdf](https://www.cbs.gov.il/he/publications/madad/doclib/2022/price12aa/aa2_1_h.pdf).
2. יצוין שהנתונים של צרפת ובריטניה קצת שונים מאחר והמידות משקפות מינימום שאינו כולל חדר רחצה.
3. לרבות אירלנד.
4. כמובן ששטח של 11 מ"ר יכול להכיל הרבה יותר משולחן וכסאות, הממלאים כ-4 מ"ר. ייתכן שהכוונה לכך שיהיה מעבר נגיש בנוסף לפינת האוכל (בחישוב גס: שולחן=1.4\*0.8 מ', מקום לכיסאות משני צדדים מרחיב את הממד הצר ל-2.8 מ', ומעבר נגיש מוסיף 1.2 משני צדדים, סה"כ 4.0\*2.6=10.4 ~ 11 מ"ר). חישוב כזה של הנדסת אנוש מאפשר הבנה מעמיקה של הצרכים הבסיסיים עליהם החוק שואף להגן.
5. הכוונה ליחידות דיור משניות, וקטנות יחסית, המתפצלות מיחידת האם, על פי היתר.
6. דרישה פונקציונלית – מתייחסת לשימוש בדירה באופן כללי ולמטרות כלליות של החקיקה. דרישה ביצועית – מתייחסת לאופן/איכות הביצוע לרבות הגדרות כמותיות לעניין שטח גודל וצורה וכן כללי ביצוע. דרישות מרשמיות – מתייחסות לתכנון מפורט, כללי עיצוב, תכניות אדריכליות, חומרי בניה ושיטות בניה.
7. כפי שצויין לעיל, סטנדרט הבניה הוא וולנטרי, לעומת התקנות לגבי HMO שהינן מחייבות.

### מקורות

- איגוד המתכננים בישראל (2013). רעיון "הדיורית" – עמדת איגוד המתכננים בישראל, 10.6.2013. <https://www.aepi.org.il/loadedFiles/468.pdf>
- אוחר 26.8.2023.
- אלתרמן ר., סילברמן, א., פיאלקוף ח., מועלם, נ., יוקלה מ. (2012). דיור בר השגה בישראל: כלים של תכנון סטטוטורי ומדיניות מקומית. חיפה: המרכז לחקר העיר ואזור.
- דראל, י. (2020). 30 מ"ר. רוצים לגור בעיר? תכנונו להסתפק בפחות. דה מרקר, 12.2.2020 בעמ' 1.

במדינות וערים שונות בעולם קיים מנעד רחב יחסית להגדרת 'דירה קטנה'. הסקאלה רחבה וניתן למצוא בה מחד, מדינות נדיבות יחסית כמו אירלנד, ומאידך, מדינות/ ערים אשר מגדירות 'דירה קטנה' בצורה ספרטנית למדי כמו הונג קונג. המוטיבציות לאסדר את התחום הן שונות, וכך גם סוגי החקיקה (למשל, מקומית מול ארצית) והגדרותיה (למשל, הגדרות כלליות לדירה קטנה מול הגדרות תלויות אפיק תכנוני).

מצוקת הדיור בישראל, והאתגר באספקת מגוון דירות לסוגי אוכלוסיה שונים, מחייבים לחשוב מחדש על תמהילי הדיירות המוצעים על ידי שחקנים שונים בשוק ולהתבונן לעומק על פלח הדיירות הקטנות. בישראל קיים היצע גדול יחסית של דירות גדולות. גם כאשר המחוקק הפנה תשומת ליבו בעשור האחרון לצורך להקים יחידות דיור בנות-השגה, לרבות קטנות, הדבר נעשה באופן מורכב, שלא לומר מסורבל (למשל, דירה קטנה על פי תקנות אינה דירה קטנה על פי חקיקה ראשית). אין זה מפתיע, שכן החקיקה הישראלית היא דינמית, תזזיתית, מורכבת ומשתנה באופן תדיר (זיילר, 2003).

כחלק מסל הפתרונות יש לייצר מסגרת משפטית ומנהלית הולמת ליחידות דיור קטנות ואיכותיות. הגודל אינו כל הסיפור אך הוא חלק נכבד ממנו: לצד הגודל יש לוודא כי יחידות דיור אלה ראויות למחיה, בייחוד אם הן מושכרות, וכי הן מותאמות למתגוררים בהן. התבוננות על הסדרים בעולם יכולה לספק מבט ראשוני ולתת השראה לקובעי מדיניות ברמה המקומית והארצית. לדוגמה, יש לחשוב על הגדרת דירה קטנה בהתאם לאוכלוסיה המתגוררת בה ומספר הדיירים המתגוררים בה; יש לייצר האחדה בהגדרות השונות המופיעות בחקיקה; יש להבהיר את היחס בין דברי חקיקה שונים בהן מצויות הגדרות שונות, ולשקול עיגון של הנחיות מנהליות בחקיקה ראשית.

לאחרונה, ניכרת התקדמות מסוימת בנושא זה הכוללת אסדרה של התחום באמצעות "תדריך לתמהיל יחידות דיור" שהוציא מינהל התכנון. אמנם התדריך אינו סטטוטורי, אך הוא מאפשר גמישות ברמה המקומית ומציע הגדרות מסודרות יותר לדיירות קטנות על סוגיהן. שיח מחקרי ומקצועי הנטוע בידע בינלאומי ובהשוואות, עשוי להשלים מהלך זה ולסייע בהמשך הדרך בקביעת מדיניות או חקיקה מעודכנת בנושא.

הניסיון העולמי מלמד שהגדרת סטנדרט ייחודי לדיירות קטנות יכול ליצור מצב בו גודל דירה אינו מהווה מחסום, אלא זרז לפיתוח. הגדרת סטנדרטים ל"דירות קטנות" תייצר גם ודאות בשוק עבור שוכרים ובעלי נכסים כאחד. הגדרת "דירה קטנה" ואפיונה הינו אמנם נושא טכני ו"קטן" (תרתי משמע) במהותו ובהיקפו, אך השלכותיו על התכנון, הביצוע

- Harris, E., & Nowicki, M. (2020). "GET SMALLER"? Emerging geographies of micro living. *Area*, 52(3), 591-599.
- Holzman-Gazit Y., Alterman R., Salinger E., Modai-Snir T. (2021). Attempted Regularization of Accessory Dwelling Units in Israel Economic feasibility analysis from the owners' perspective (Working Paper). Tel Aviv: Tel Aviv University and Alrov center.
- Hooper, P., Kleeman, A., Edwards, N., Bolleter, J., & Foster, S. (2023). The architecture of mental health: identifying the combination of apartment building design requirements for positive mental health outcomes. *The Lancet*, 37(August), 1–15.
- Hubbard P., Reads J., Walter H. (2021) Shrinking homes, COVID-19 and the challenge of homeworking. *Town Planning Review*, 92 (1) pp. 3-10. 10.3828/tp.2020.46.
- Iglesias T. (2014). The Promises and Pitfalls of Micro-Housing. *Zoning and Planning Law Report* 37.10 (2014): 1-12. Univ. of San Francisco Law Research Paper No. 2015-02.
- Infranca J. (2014). Housing Changing Households: Regulatory Challenges for Micro-Units and Accessory Dwelling Units. *Stanford Law and Policy Review*. 25:53, 53-89.
- Langston, B. (2013). *Living Big in a Tiny House*. YouTube. <https://www.youtube.com/@livingbig/about>
- Lau, M. H. M., & Wei, X. (2018). Housing size and housing market dynamics: The case of micro-flats in Hong Kong. *Land Use Policy*, 78, 278–286.
- Mangold, S., & Zschau, T. (2019). In search of the "good life": The appeal of the tiny house lifestyle in the USA. *Social Sciences* 8 (26): 2-21.
- Morgan, M., & Cruickshank, H. (2014). Quantifying the extent of space shortages: English dwellings. *Building Research and Information*, 42(6), 710–724. <https://doi.org/10.1080/09613218.2014.922271>
- Mualam, N. (2018). Playing with Supertankers: Centralization in Land Use Planning in Israel—A National Experiment Underway. *Land Use Policy*, 75(September 2017), 269–283. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.03.019>
- Mualam, N., & Barak, N. (2019). Evaluating comparative research: Mapping and assessing current trends in built heritage studies. *Sustainability (Switzerland)*. <https://doi.org/10.3390/su11030677>.
- Nolan Jr. V., Horack Jr. F. E. (1954). How Small a House? Zoning for Minimum Space Requirements. *Harvard Law Review*, Vol. 67, No. 6, 967-986.
- OECD. (2018). OECD Economic Surveys: Israel 2018. In *Economic Surveys of the OECD. March 2018*. <http://dx.doi.org/10.1787/eco-surveys-isr-2018-en>
- Oren, M., & Alterman, R. (2022). The Right to Adequate Housing Around the Globe: Analysis and Evaluation of National Constitutions. In S. Agrawal (Ed.), *Rights and the City: Problems, Progress, and Practice* (pp. 159–186). University of Alberta Press.
- Pedro, J. (2020). *Área mínima da habitação na reabilitação de edifícios. Análise das exigências definidas na Portaria no 304/2019*. Encore 2020, Lisbon, ELNEC
- Pedro F. J. (2010). The Minimum Cell – Minimum Housing Standards: Minimum as Maximum. *International Journal of Arts and Sciences*, 210-233 ,(8)3 .
- <https://hebrew-academy.org.il/keyword/%D7%AA%D6%BC%D6%B6%D7%9B%D6%B6%D7%9F> אוחד 26.8.2023.
- זיילר, ו. (2003). "דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לענין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור. ירושלים.
- כהן ע. (9 ביולי 2019). הקאמבק של דירות שני חדרים. TheMarker. <https://www.themarker.com/realestate/2019-07-09/ty-article/premium/0000017f-e7c8-d62c-a1ff-ffffbb620000> אוחד 30.05.2023.
- מנהל התכנון (2022). *תדריך לתמהיל יחידות דיור*. ירושלים. 8.10.2022.
- פטרסבורג, ע. (2017). חושבים בגדול. ידיעות הנדל"ן 15.9.2017, בעמ' 28-36.
- פרידלר, ל. (2014). דירות קטנות בישראל- "קטן עלינו". ירושלים: מכון מילקן.
- Appolloni L., D'Alessandro D. (2021). Housing Spaces in Nine European Countries: A Comparison of Dimensional Requirements. *International journal of environmental research and public health*, 18(8), 4278. <https://doi.org/10.3390/ijerph18084278>
- Brinig M. F., Garnett N. S. (2013), A Room of One's Own? Accessory Dwelling Unit Reforms and Local Parochialism, *Urban Lawyer*, 45(3), 519-569 (2013).
- Capolongo S., Rebecchi A., Buffoli M., Appolloni L., Signorelli C., Fara G.M., D'Alessandro D. COVID-19 and cities: From urban health strategies to the pandemic challenge. A decalogue of public health opportunities. *Acta Bio Med*. 2020;9:13–22. doi: 10.23750/abm.v9i12.9615
- Charney, I. (2017). A "Supertanker" Against Bureaucracy in the Wake of a Housing Crisis: Neoliberalizing Planning in Netanyahu's Israel. *Antipode*, 00(0), 1–21. <https://doi.org/10.1111/anti.12331>
- Chu R. (2012), *Extra Extra SMALL: Learning from Poverty, Density, Housing, and Hong Kong*. Ottawa, Canada: Carleton University.
- Collins C, Yeskel F. (2005). *Economic Apartheid in America: A Primer on Economic Inequality & Insecurity*. New York: New Press.
- Duff S. (2012). The Possibilities in Neighborhoods—Utilizing Accessory Apartments in Existing Homes to Address Social, Environmental, and Economic Issues. *Urban Design International*, 17 (1), 33–44.
- EU Commission (2015). *Quality of Life in European Cities*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Evans K. (2021). Overcoming Barriers to Tiny and Small Home Urban Integration: A Comparative Case Study in the Carolinas. *Journal of Planning Education and Research*, 41(3), 270–281.
- Foster, S., Hooper, P., Kleeman, A., Martino, E., & Giles-Corti, B. (2020). The high life: A policy audit of apartment design guidelines and their potential to promote residents' health and wellbeing. *Cities*, 96. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2019.102420>
- Foster, S., Hooper, P., Duckworth, A., & Bolleter, J. (2022). An evaluation of the policy and practice of designing and implementing healthy apartment design standards in three Australian cities. *Building and Environment*, 207. <https://doi.org/10.1016/j.buildenv.2021.108493>
- Gallent, N., Madeddu, M., & Mace, A. (2010). Gallent et al 2010. *Progress in Planning*, 74(1), 1–52.
- Hananel, R. (2021). Bills, rights and housing policy: The evolution of israel's seven-decade housing-related bills. *Sustainability (Switzerland)*, 13(9). <https://doi.org/10.3390/su13094634>

**עמוס וינגרטן** הוא רכז רישוי, בודק היתרי בניה ומידען בוועדה לתכנון ובניה הגליל התחתון, מזה 7 שנים. וינגרטן הינו הנדסאי אדריכלות, בעל תואר ראשון בגיאוגרפיה ולימודי סביבה ותואר שני בתכנון ערים ואזורים.

**יהונתן נאה** הוא עו"ד ומתכנן ערים בעל תואר ראשון במשפטים וממשל ותואר שני בתכנון ערים ואזורים, בוגר תכנית הצוערים לתכנון אורבני של משרד הפנים, ובעל ידע וניסיון בתכנון בישובים ערביים.

**ביאן עלי מוסא טאהא** היא מתכננת ערים, בעלת תואר שני בתכנון ערים ואזורים מהטכניון, ובוגרת תכנית הצוערים לתכנון אורבני של משרד הפנים. ביאן יועצת לגופי ממשל, ושימשה כעוזרת מהנדסת מועצת מג'דל כרום.

**פרופ' ניר מועלם** הוא פרופסור חבר בפקולטה לארכיטקטורה ובינוי ערים וראש המעבדה למדיניות התכנון בטכניון. מועלם הינו מומחה בדיני תכנון ובניה, עורך דין, ומתכנן ערים. מחקריו עוסקים בדיור, שלטון מקומי, שימור מבנים היסטוריים, עיצוב עירוני והיבטים משפטיים ומוסדיים בתכנון ובשלטון מקומי.

[nirm@technion.ac.il](mailto:nirm@technion.ac.il)

Pedro J., Meijer F., Visscher H. (2010). *Technical building regulations in EU countries: a comparison of their organization and formulation*. In Proceedings of the CIB World Congress 2010, Building a Better World, Salford, UK, 10–13

Pedro J. (2009). How small can a dwelling be? A revision of Portuguese building regulations. *Structural Survey*. 27. 390-410. 10.1108/02630800911002648.

Shamai, M., & Hananel, R. (2021). One+One+One=A lot: The cumulative effect of Israel's flagship urban renewal policy on neighborhood diversity. *Land Use Policy*, 100. <https://doi.org/10.1016/j.landuse-pol.2020.104916>

Shearer H., Bares V., Pieters R., Winkle B., Meathrel K. (2018a). Planning for Tiny Houses. *Australian Planner*, 55, 147 – 156.

Shearer H., Burton P. (2018b). Towards a Typology of Tiny Houses. *Housing, Theory and Society*. 36. 1-21.

Shearer H., Burton P. (2021) Tiny Houses: Movement or Moment?. *Housing Studies*, 1-23, DOI: [10.1080/02673037.2021.1884203](https://doi.org/10.1080/02673037.2021.1884203)

Tempest, G. (2017, June 2). What No One Ever Tells You About Tiny Homes. *New York Times*.

US Department of Housing and Urban Development (2016). The Case for Small Home Design as a Component of Sustainability Efforts. *PD&R Edge*. <https://www.huduser.gov/portal/pdredge/pdr-edge-featd-article-080816.html>

Walker L. R. (2013). *Tiny Houses: Designs for 43 Tiny Houses for Getting Away from It All*. New York: Overlook Press.

Wilson, A., & Wadham, H. (2023). (Tiny) spaces of hope: Reclaiming, maintaining, and reframing housing in the tiny house movement. *Environment and Planning D: Society and Space*, 41(2), 330-350.