



הכנסת מרכז המחקר והמידע

ט"ז באלול תשע"ז
7 בספטמבר 2017

מדיניות פיצול דירות בכמה ערים בעולם

מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת רחל עזריה, יושבת-ראש ועדת הרפורמות, כחומר רקע לדיוני הוועדה בהצעות חוק העוסקות בפיצול דירות. במסמך מובאת סקירה של המדיניות לפיצול דירות בכמה ערים בעולם המשמשות מרכזים מטרופוליניים ומרכזי מסחר, תיירות וכלכלה והתמודדו בשנים האחרונות עם ביקוש רב לדיר העולה על ההיצע: לונדון, ניו יורק והונג קונג. כמו כן נסקר המצב בקנדה, ובפרט בפרובינציית אונטריו. לבקשת חברת הכנסת עזריה בדקנו אם ערים אלו מעודדות פיצול דירות ככלי להגדלת היצע הדיר. מלבד עיסוק בשאלה זו, במסמך מוצגים צעדים שנקטו ערים אלו כדי להגדיל את היצע הדיר, ביחוד בדירות קטנות, אם ננקטו כאלה. לאחר סקירת המדיניות בערים הללו יוצג סיכום של הסקירה, ובכלל זה נקודות למחשבה ולדיון.

יש לציין כי בכל המקרים שיוצגו בהמשך המסמך נקבעה מדיניות הסדרת פיצול הדירות בעיקר ברמה המקומית של הרשות המוניציפלית (או אף רשות של יחידה מוניציפלית קטנה יותר, כמו רובע), על פי חוקי תכנון ובנייה מדינתיים ומחוזיים. על כן, רוב המידע המוצג במסמך נסב על ההוראות המוניציפליות. נציין כי המסמך ממוקד בפיצול דירות בתוך הערים, ולא באזורים כפריים.

לשם הכנת המסמך שלח מרכז המחקר והמידע של הכנסת, באמצעות המרכז האירופי למחקר ולתיעוד פרלמנטרי (ECPRD ,European Centre for Parliamentary Research & Documentation), שאלות לכמה מדינות בנוגע למדיניות שלהן בעניין פיצול דירות. כמו כן פנה המרכז ישירות לנציגים בכמה עיריות ולמרכזי מחקר אקדמיים בערים. המידע המוצג במסמך זה מתבסס על התשובות שהתקבלו ועל מידע נוסף שפרסמו גורמים העוסקים בתחום זה.

יודגש כי אין לראות במידע המוצג להלן סקירה מקיפה של המדיניות להגדלת היצע הדיר במדינות המוזכרות.

1. לונדון, בריטניה

תמצית: פיצול בתים לדירות הוא אחת הדרכים העיקריות להגדלת היצע הדיר בלונדון, והוא מוסדר ברמה המקומית. עם זאת, אף שהגישה של עיריית לונדון כלפי פיצול דירות חיובית, היא אינה נוקטת צעדים בולטים לקידום פיצול דירות בפועל.

רקע: לונדון נחשבת לאחת הערים המבוקשות ביותר למגורים בעולם ומהיקרות שבהן. בחישוב שכר דירה יחסית להכנסה, שכר הדירה בלונדון כמעט כפול משכר הדירה בניו יורק או בפריז, וגבוה בכ-50% משכר

הדירה בהונג קונג.¹ שיעור הצפיפות הכולל בלונדון בשנת 2014 היה כ-5,400 איש לקמ"ר, ובמרכז העיר שיעור הצפיפות היה כ-11,000 איש לקמ"ר (לעומת שיעור צפיפות של 274 איש לקמ"ר בבריטניה כולה).² לשם השוואה, בישראל שיעור הצפיפות הכולל באותה שנה היה כ-373 איש לקמ"ר, ושיעור הצפיפות בתל אביב היה כ-8,230 איש לקמ"ר.³

מדיניות התכנון והבנייה בלונדון נקבעת ברמת העירייה על פי החוק הלאומי; הוראות מפורטות בנושא נקבעות בנפרד בכל רובע (Borough) של לונדון. עיריית לונדון מפרסמת אחת לכמה שנים נייר מדיניות בתחום התכנון והדיר. לפי נייר המדיניות העדכני ביותר, משנת 2016, אחת ההנחות העיקריות בתכנון הבנייה ושוק הדיר היא שתהיה עלייה במספר משקי הבית הקטנים (שני אנשים ללא ילדים) בקרב שוכרים ומשכירים גם יחד. לפי נייר המדיניות, עלייה זו, נוסף על יוקר המחיה והעלייה במחירי הדיר, תביא לכך ששוכרים שבעבר העדיפו מגורים מרווחים יותר יחפשו דירה קטנה יותר מאילוצים כלכליים. הנחה נוספת היא שמשקי בית קטנים יבחרו לפצל דירות גדולות שבבעלותם כדי להפחית את עלויות המחיה וליצור ערוץ הכנסה נוסף. שינויים אלו בהעדפות של בעלי הדירות ושל השוכרים יעודדו פיצול דירות.

בפרסום מוזכר שיש לאזן בין הרצון להגדיל את היצע הדיר ובין הצורך לשמור על התשתיות בשכונות ועל המרקם החברתי בשכונה; כמו כן מצוין כי הרבעים קובעים "מכסת שינויי ייעוד" (Conversion Quotas), שנכללים בה פיצול דירות ושינוי ייעוד למגורים, והיא נועדה לאזן בין הצורך בדיר נוסף ובין הצרכים והמרקם של כל רובע. לפי העירייה, על הרבעים לקבוע מכסות אלו בזהירות ולהתבסס על נתונים.⁴

הסדרת פיצול דירות: על פי חוקי התכנון בבריטניה, פיצול דירה נחשב להשבחה של הנכס, ולפיכך מחייב אישורי תכנון מהמועצה המקומית. כמו כן, חוקי התכנון מבהירים כי הפיכתו של נכס אחד המשמש למגורים לשניים נחשב ל"פיתוח" על פי החוק ומחויב להוראותיו ועל כן – מחייב קבלת אישור.⁵ פיצול מבנים לדירות קטנות יותר מקובל מאוד בלונדון: לפי עיריית לונדון, בסוף המאה ה-20 כשליש מבתי המגורים בעיר היו דירות שפוצלו מבתים, וגם לאחר מכן הוסיף פיצול דירות להיות מקור לתוספת דירות בעיר.⁶

ההוראות בנושא פיצול דירות שונות בכל רובע; למשל, ברובע איזלינגטון (Islington) הוטלו הגבלות על גודל הדירות שנוצרו מהפיצול (לפיהן לפחות שטחה של אחת הדירות יהיה גדול יחסית), ברובע האקני

¹ Christian L. Hilber and Olivier Schöni, [Housing Policies in the UK, Switzerland, and the United States: Lessons Learned](#), ADBI Working Paper Series 569, April 2016, p. 5.

² Office of National Statistics, [Freedom of Information Request: Population Density](#), July 2015.

³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל, [לוח 2.23: צפיפות האוכלוסייה לקמ"ר יבשתי, לפי מחוז ונפה, לוח 2.24: אוכלוסייה וצפיפות לקמ"ר ביישובים שמנו 5,000 תושבים ויותר](#), 2016.

יש לציין כי תל אביב אינה העיר הצפופה ביותר בישראל. לפי נתוני הלמ"ס, ב-2015 העיר הצפופה בישראל הייתה בני ברק, ובה דווח על כ-24,000 איש לקמ"ר, ואחריה גבעתיים, שבה דווח על כ-18,000 איש לקמ"ר ובמודיעין עילית דווח על כ-16,000 איש לקמ"ר. מסמך זה משווה את הנתונים הבין-לאומיים לנתוני תל אביב, היות שהשוואה שהתבקשה היא בין מרכזים מטרופוליניים, ותל אביב היא המטרופולין הצפופה בישראל. ראו שם.

⁴ Mayor of London, [Housing Supplementary Planning Guidance](#), March 2016, pp. 33-34.

⁵ [Town and Country Planning Act 1990](#), Part 3, Section 55(3)(a).

בבריטניה מונחים שונים משמשים לתיאור סוגי מגורים שונים, ובהם Home (בית – בית פרטי או יחידת מגורים קטנה יותר), House (מבנה או בניין), Dwelling (מגורים מובחנים, ובכללם דירה או בית פרטי) Flat (דירה). המונח הנפוץ להסבת נכס המשמש למגורים לשימוש אחר, ובכלל זה פיצול לשני נכסים, הוא Residential Conversion. המידע המובא במסמך זה נוגע, למיטב הבנתנו, לדירות ובתים פרטיים באותה מידה. ראו: UK Government, [Definitions of General Housing](#); UK Planning Portal, [Flats and Maisonettes](#), retrieved on September 5, 2017; [Terms](#), retrieved on September 5, 2017.

⁶ Mayor of London, [Housing Supplementary Planning Guidance](#), March 2016, pp. 33-34.



(Hackney) ניתן היתר לפצל רק דירות בגודל מסוים, ואילו ברובע הארו (Harrow) לא נקבע גודל מינימלי לדירות.⁷ יש להבהיר כי נוסף על המדיניות שהרבעים קובעים, הדירות המפוצלות נדרשות לעמוד בקריטריונים שקובעת הממשלה, ובעיקר בקריטריון בדבר גודל הדירות. למשל, שטח דירה שבה חדר שינה אחד ומיועדת לשימושו של אדם אחד יהיה 37 מ"ר לכל הפחות.⁸

מנגד, באזורי המגורים היקרים יותר של העיר מוזכרת תופעה שונה – איחוד יחידות דיור נפרדות לדירה גדולה או לבית. איחוד דירות מן הסוג הזה מקטין את היצע הדיור ומעלה את מחיר הדירות המוצעות לשוכרים. נראה כי העירייה פועלת להגבלת האפשרות הזאת, שכן ברבעים מסוימים קבעו בתקנות הגבלות על איחוד כזה.⁹

פתרונות דיור דומים: נוסף על פיצול מלא של דירות, יש אפשרות להסב בניין פרטי לבניין מרובה דיירים (House in Multiple Occupation, HMO). בניין מרובה דיירים הוא מבנה שבו חלל ותשתיות משותפים לדיירים (כגון שירותים, מקלחת או מטבח). HMOs נחלקים לשתי תת-קבוצות על פי מספר התושבים וגודל הבניין:¹⁰

- **HMO קטן:** במבנה יש לפחות שלושה דיירים הנחלקים ליותר ממשק בית אחד.
 - **HMO גדול:** במבנה יש לפחות חמישה דיירים הנחלקים ליותר ממשק בית אחד ולפחות שלוש קומות.
- ככלל, הפיקוח על מבנים מן הסוג הזה (שמחיר הדירות בהם נחשב נמוך ממחיר דירות רגילות) נתון בידי הרשות המקומית, על סמך הוראות שנקבעו בחקיקה מדינתית. הוראות אלו קובעות כי ל-HMO גדול נדרש רישיון ועל בעלי חלים סטנדרטים מחמירים מאלו החלים על בעלי בית אחרים, ובהם חובת בדיקת גז מדי שנה, בדיקת חשמל מדי חמש שנים וחובת התקנה של מערכות כיבוי אש.¹¹ נראה כי הפיקוח של המדינה על ה-HMOs אינו מקיף: לפי אומדן ממשלתי, ב-2016 היו בלונדון כ-214,000 HMOs, ל-23,000 מהם נדרש רישיון (כלומר נחשבו ל-HMO גדול), אולם רק 30% קיבלו רישיון. ב-1,100 מהביקורות שנעשו בשנה זו ב-HMOs שנדרשו להחזיק ברישיון אותרו סכנות החורגות מהנדרש ברישיון.¹²

הסבת נכסים אחרים לדיור: אמצעי נוסף להגדלת היצע הדיור בעיר הוא הסבת משרדים ועסקים אחרים לדיור. החוק בבריטניה מקנה לבעלי נכסים זכויות לפיתוח מותר (Permitted Development Rights), ונקבעו בו שינויים שמותר לערוך ללא צורך באישור מוקדם.¹³ בשנת 2013 נוספה לזכויות אלו הסבת משרדים (מסוג מסוים) למגורים – תחילה נוספה הזכות לזמן קצוב של שלוש שנים, וב-2016 השינוי הפך להוראה קבועה בחוק.¹⁴ החוק מאפשר הסבה למגורים גם של עסקים אחרים – ובהם מחסנים, מרכזי הפצה ובתי

⁷ London Borough of Brent, [Conversions Policy Report](#), 2013, pp. 1-2; London Borough of Islington, [Islington's Local Plan: Development Management Policies](#), June 2013, pp. 32-33.

⁸ Department for Communities and Local Government, [Technical Housing Standards – Nationally Described Space Standard](#), March 2015 (Updated: May 2016), p. 5; Mayor of London, [The London Plan](#), March 2016, pp. 102-103, [Housing Supplementary Planning Guidance](#), March 2016, p. 64.

⁹ Jamie Ratcliff, Assistant Director – Housing, Greater London Authority, email, August 10, 2017.

¹⁰ [Housing Act 2004](#), Sections 55, 254; UK Government, [Private Renting – Houses in Multiple Occupation](#), retrieved on August 9, 2017.

¹¹ Ibid.

¹² Department for Communities and Local Government, [Local Authority Housing Statistics Data Returns for 2015 to 2016](#), January 2017, retrieved on August 9, 2017.

¹³ [The Town and Country Planning \(General Permitted Development\) \(England\) Order 2015](#), Section 3.

¹⁴ House of Commons Library, [Planning: Change of Use – Briefing Paper](#), July 2017, pp. 13-17.



קזינו – ולבניין המגורים החדש יוקנו זכויות פיתוח על פי מאפייני העסק שממנו הוסב.¹⁵ רשויות מקומיות יכלו לקבל פטור ממתן זכויות אלו לכמה שנים. ביולי 2017 עמדו להיכנס לתוקף לזמן קצוב (לשלוש שנים) זכויות הסבה נוספות, המאפשרות הסבה למגורים של מבנים המשמשים לתעשייה קלה.¹⁶ יש לציין כי השלטון המקומי ברבעי לונדון התנגד למתן זכות לערוך שינויים ללא אישור מוקדם:¹⁷

- בשנת 2015 פרסמו המועצות של הרבעים בלונדון התנגדות לזכויות אלו (בשל אובדן שטח משרדים חיוני, חשש מיצירת דיור ברמה נמוכה, פגיעה בעסקים ועליית שכר הדירה בעבורם);
- מרבית הרשויות המקומיות שקיבלו פטור ממתן זכויות אלו בשנת 2013 (פטור שעתיד להתבטל בשנת 2019) הן רבעים של לונדון.

לפי נתוני עיריית לונדון, בשנים 2004–2013, בעקבות תוספת הסבות שונות, נוספו כ-20,000 יחידות דיור חדשות (כלומר כ-2,000 יחידות דיור בשנה בממוצע).¹⁸

2. אונטריו, קנדה

תמצית: פיצול מבנים (ובהם דירות) ליחידות משנה למגורים נחשב בקנדה לכלי בידי המדינה להגדלת היצע הדיור; על כן, גופים במדינה עוסקים בהקלת הרגולציה על הקמת יחידות משנה. בפרק זה מובא מידע על מהלכים להקלת הרגולציה, מתוך התמקדות בפרובינציה של אונטריו, שנקטה בשנים האחרונות כמה פעולות כדי להקל הקמת יחידות משנה בשטחה.

רקע: פיצול דירות נחשב בקנדה לחלק מהקמת יחידות משנה למגורים (Second Units או Secondary Suites), וההליך מחייב אישור בנייה מהרשות המקומית. הסדרת ההיבטים השונים של הקמת יחידות המשנה (ובכלל קביעת שטח היחידה המותר) היא באחריות הרשויות המקומיות, על פי החקיקה הפדרלית והפרובינציאלית. לפיכך, לכל רשות מקומית מדיניות משלה בנושא, ויש גם ערים שאינן מאפשרות הקמת יחידות כאלה כלל. עם זאת, נציין כי יש רשות פדרלית המקדמת את הקמת יחידות המשנה ככלי מדיניות להגדלת היצע הדיור: תאגיד הדיור והמשכנתאות של קנדה (CMHC) מעודד את הפרובינציות ואת הרשויות המקומיות לפשט את תהליך הקמת יחידות המשנה ולהזיל אותו באמצעות שינויים רגולטוריים בתחום, הצעת דוגמאות לתקנות משופרות ועריכת מחקרים על יחידות משנה למגורים.¹⁹

מהלכים לעידוד פיצול דירות בפרובינציית אונטריו:²⁰

- בשנת 2011 שונו חוקי התכנון והבנייה בפרובינציה, וכיום הרשויות המקומיות שבה נדרשות לכלול אפשרות להקמת יחידות משנה בתוכניות המקומיות שלהן.

¹⁵ Department for Communities and Local Government, [Explanatory Memorandum to the Town and Country Planning \(General Permitted Development\) \(England\) Order 2015](#), 2015, Section 7.

¹⁶ House of Commons Library, [Planning: Change of Use – Briefing Paper](#), July 2017, p. 19.

¹⁷ Ibid., pp. 13-15; London Councils, [The Impact of Permitted Development Rights for Office to Residential Conversions](#), August 2015.

¹⁸ Department for Communities and Local Government, [Local Authority Housing Statistics Data Returns for 2015 to 2016](#), January 2017, retrieved on August 9, 2017; Mayor of London, [Housing Supplementary Planning Guidance](#), March 2016, p. 33.

¹⁹ CMHC, [Permitting Secondary Suites – How the Strategy Works](#), retrieved on September 5, 2017; [Literature Review and Case Studies of Local Jurisdictions that Permit Secondary Suites](#), May 2015.

²⁰ Government of Ontario, [Second Units: Info Sheet](#), 2017, pp. 2-4.



- בשנת 2016 יושמה תוכנית לדיור בר-השגה בפרובינציה; התוכנית כללה שינוי בתקנות התכנון והבנייה, שנועד להוזיל בניית מבנה חדש שבו תוכננו מראש יחידות משנה.
- הרשויות המקומיות יכולות להגביל את האפשרות להקים יחידות משנה לאזורים מסוימים או לדרוש תנאים מסוימים לצורך הפיצול (כגון גודל היחידה, חיבור נפרד לחשמל וביוב, מספר מקומות חניה וכניסה נפרדת), אולם הפרובינציה מגבילה את היכולת של הרשות המקומית לקבוע תנאים אלו; כך הרשות המקומית יכולה לדרוש שיחידת משנה תיבנה עם מקום חניה, אך היא אינה יכולה לדרוש יותר ממקום חניה אחד לכל יחידת משנה.
- חשוב לציין שהאפשרות לערער על תוכניות להקמת יחידות משנה מוגבלת יותר מהאפשרות לערער על החלטות תכנון ובנייה אחרות.²¹

ב-2016 ערך CHMC מחקר בנושא הקמת יחידות המשנה באונטריו והמדיניות החלה עליהן. על פי המחקר, רשויות רבות עדיין היו בשלב ההתדיינות על המדיניות המיטבית להקמת יחידות המשנה. החסמים העיקריים שזיהו הרשויות היו מחסור במקומות חניה, בעיות בטיחות, קשיים במתן שירותים עירוניים והתנגדות מצד התושבים. בד בבד, האמצעים המומלצים להפחתת ההתנגדות היו פעילות הסברה וקיום אספות ציבוריות שיאפשרו לציבור להביע את דאגותיו לפני מקבלי החלטות.²²

נקודה למחשבה: תמיכה כספית מהעירייה בבניית יחידות משנה להשכרה (בכמה פרובינציות בקנדה)

מאז שנת 2009 הציעה עיריית ויקטוריה (בפרובינציית קולומביה הבריטית) מענקים עד לסכום של 5,000 דולר קנדיים או 25% מעלות הבנייה של יחידת משנה חדשה, ובלבד שהיחידה תשמש להשכרה בחמש השנים הראשונות.²³ תוכנית זו נועדה לספק דיור בר-השגה בשוק דיור יקר יחסית. המענקים ניתנו במקביל לפעולות להקלת הרגולציה סביב בניית יחידות משנה. בעקבות מתן המענקים והשינויים ברגולציה עלה מספר היחידות שנבנו: בשנים 2007–2011 נבנו במוצק 25 יחידות משנה בעיר מדי שנה, לעומת תשע יחידות בלבד ב-2006. ב-2011 זכתה תוכנית המענקים בפרס על פיתוח דיור, בנימוק שבניית יחידות הדיור הביאה, בין היתר, להפחתה בהוצאה הציבורית ואף הגדילה את היצע הדיור.²⁴ לא נמצא מידע נוסף על המענקים בוויקטוריה בשנים שלאחר מכן, אולם תוכנית דומה מיושמת בעיר אדמונטון (בפרובינציית אלברטה), והוצעו בה מענקים בשנים 2006–2011. התוכנית נבחנה וחודשה לשנים 2014–2019.²⁵

²¹ Ibid., p. 2.

²² CMHC, [Housing Research Report: Ontario Secondary Suite Research Study](#), October 2016, pp. iii, 4-12, 15.

²³ CMHC, [Secondary Suite Incentives: Victoria, British Columbia](#), May 2009.

²⁴ Federation of Canadian Municipalities, [FCM Sustainable Community Awards, 2011 Winner – Residential Development](#), 2011, p. 3.

²⁵ Edmondson, [Secondary, Garage and Garden Suite Grants](#), retrieved on September 5, 2017; CMHC, [Cornerstones Secondary Suites Program – Edmonton, Alberta](#), retrieved on September 5, 2017.



3. ניו יורק, ארה"ב

תמצית: שוק הדיור בניו יורק נתון ברגולציה מחמירה, ולא ניתנות הקלות על פיצול דירות. עם זאת, אף שבשנים האחרונות הייתה החמרה בפיקוח על פיצול דירות, העירייה בוחנת אפשרות של בניית דירות קטנות במיוחד.

רקע: ניו יורק היא העיר הגדולה ביותר בארה"ב מבחינת מספר תושבים: ביולי 2015 היו בה כ-8.5 מיליון תושבים. היא גם העיר הצפופה ביותר בארה"ב – שיעור הצפיפות בה ב-2015 היה כ-10,800 תושבים בממוצע לקמ"ר. בעיר חמישה רבעים (Boroughs), והצפוף שבהם הוא האי מנהטן (ובשמו הרשמי מחוז ניו יורק) – שיעור הצפיפות בו ב-2015 היה כ-27,800 תושבים לקמ"ר.²⁶

האוכלוסייה בניו יורק מתאפיינת במספר רב של משקי בית קטנים שדירה קטנה יכולה להתאים לצורכיהם; לפי עיריית ניו יורק, ב-2012 כ-63% ממשקי הבית בעיר היו של אדם אחד או שניים.²⁷ עם זאת, תקנות הבינוי בעיר דווקא מעודדות בניית דירות המתאימות למשקי בית גדולים יותר: התקנות, שעודכנו בשנת 2014, דרשו שבפרויקטים חדשים במחצית מהדירות לכל הפחות יהיו שני חדרי שינה ומעלה, ושטחה של כל דירה יהיה 37.1 מ"ר לכל הפחות (400 רגל רבוע).. יצוין כי בשנת 2014 הודיעה העירייה שהיא בהליך לבחינה מחודשת של תקנות אלו כדי ליצור היצע דירות מגוון (ובכלל זה דירות קטנות יותר וגם דירות למשפחות גדולות יותר).²⁸ עד אוגוסט 2017 טרם פורסמו שינויים בתקנות אלו.

נוסף על התקנות החלות על מבנים חדשים, נקבעו בעיר הגבלות המקשות ביצוע עבודות שיפוץ והשבחה במבנים שבתחומה (ובכלל זאת פיצול דירות) ומפחיתות את הכדאיות הכלכלית של העבודות בעבור בעל נכס.²⁹

- על המבנים בעיר חלות הגבלות התלויות בשנה שבה נבנו. מבנים רבים בעיר נבנו לפני זמן רב, וחלות עליהם מגבלות על פי זמן בניית המבנה, המקשות של שיפוץ המבנה והתאמתו ליחידות משנה.
- דירות רבות בניו יורק מושכרות בשכר דירה מפוקח, ולדיריהן מוקנות הגנות שונות. הדירות נחלקות לשני סוגים: דירות שנבנו בדרך כלל לפני 1947, ואת שכר הדירה בהן קובעת העירייה (Rent Control); דירות שנבנו בדרך כלל לפני 1974, ושהעלאת שכר הדירה בהן מוגבלת (Rent Stabilization).³⁰ לפי מחקר שפורסם בשנת 2014, 64% מהדירות בניו יורק היו להשכרה, וכמחציתן היו בשכר דירה מפוקח ורק כ-40% מהדירות המושכרות היו בבעלות פרטית וללא שכר דירה מפוקח.³¹

²⁶ New York State Department of Health, [Vital Statistics of New York State 2015: Population, Land Area, and Population Density by County](#); New York City Planning, [New York City Population Facts](#), retrieved on August 10, 2017.

המרת המידה מייל מרובע לקמ"ר נעשתה לפי 2.589 קמ"ר למייל מרובע. ראו: National institute of Standards and Technology, [The International System of Units \(SI\) – Conversion Factors for General Use](#), May 2006.

²⁷ New York City Mayor, [Housing New York. A Five-Borough, Ten-Year Plan](#), May 2014, p. 24.

²⁸ Ibid., pp. 74-75.

National institute of Standards and Technology, Ibid.: שטחים המובאים במקור ברגל רבוע מומרים למ"ר לפי 0.092 מ"ר לרגל רבוע. ראו: National institute of Standards and Technology, Ibid.

²⁹ [Multiple Dwelling Law](#).

³⁰ New York State Homes and Community Renewal, [About Office of Rent Administration Operations and Services](#), retrieved on August 13, 2017.

³¹ NYC Department of Housing Preservation and Development, [Selected Initial Findings of the 2014 New York City Housing and Vacancy Survey](#), February 2015, pp. 1-4.



הסדרת פיצול דירות: לפיצול יחידת מגורים (כגון הפיכת מרתף הבית ליחידת דיור או הקמת יחידת דיור בחדר נפרד) נדרש אישור של מחלקת הבינוי בעירייה.³² בדוח של עיריית ניו יורק על שוק הדיור משנת 2016 אומנם צוין כי פיצול דירות הוא כלי להוספת יחידות דיור, אולם לא מובא בו מידע נוסף על היקף התופעה או על מאפיינים אחרים שלה.³³ בעניין פרקטיקת פיצול הדירות כמדניניות להגדלת היצע הדיור, בעת כתיבת מסמך זה לא נמצא דיון ייעודי בנושא בפרסומי העירייה ורשויות אחרות.

האישור הנדרש לפיצול ניתן כחלק מאישור השינויים במבנה, ואלה נחלקים לשלוש דרגות על פי טיב השינוי והיקפו.³⁴ הסבת בית או דירה חד-משפחתיים לדו-משפחתיים נחשבת שינוי מהסוג המחמיר ביותר (ALT-1), היות שהיא דורשת שינוי באישור המגורים במבנה (Certificate of Occupancy). שינוי מן הסוג הזה מחייב, בין היתר, שימוש באנשי מקצוע מוסמכים, אישור התוכניות בעירייה לפני תחילת העבודות וביקור פקח ואישורו לאחריהן.³⁵

יש לציין כי מאז שנת 2009, שבה נספו שלושה אנשים בשרפה בדירת מרתף לא חוקית, העירייה עורכת מסע פרסום להעלאת המודעות לסכנות האפשריות שביחידות מגורים לא חוקיות ולעידוד הדיווח עליהן.³⁶ ביוני 2017 הוחמרו התקנות נגד פיצול לא חוקי של דירות, ולפיהן בניין החורג משלוש יחידות דיור או יותר מהמותר בתוכניות העירוניות – תינקט נגדו אכיפה חמורה יותר וישתו עליו קנסות גבוהים.³⁷

פתרונות דיור נוספים, ובעיקר קידום בנייה של דירות קטנות: אחד הצעדים הנבחנים לשינוי המדיניות הוא בניית מיקרו-דירות: בשנת 2013 ערכה העירייה תחרות לחדשנות בשוק הדיור, ובעקבותיה הופעל פיילוט לבניית 55 מיקרו-דירות (ששטחן 24–33.5 מ"ר). הפיילוט נחנך באוקטובר 2016, ו-40% מהדירות שהוצעו בו הושכרו בשכר דירה נמוך או מסובסד כדיור בר-השגה לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות.³⁸ עד כה עדיין לא פורסמו דוח או בדיקה של תוצאות הפיילוט.

הסדר נוסף הקיים בניו יורק מאפשר דיור בחדר נפרד בבניין שבו תשתיות כגון מטבח ושירותים הן משותפות. חדרים כאלה, הנקראים דיור בחדר נפרד (Single Room Occupancy, SRO), שוכנים בבניינים שניתן להם רישוי מיוחד ונועדו לשכירות לטווח בינוני עד ארוך. חדרים אלו נחשבים ל"מוצא אחרון" לנזקקים, לחסרי בית לשעבר או לאנשים המתמודדים עם מחלות נפש.³⁹ מאז שנת 1985 חל איסור לבנות חדרים נוספים כאלה, אולם עוד קודם לכן פעלה העירייה להפחתת מספרם.⁴⁰

³² New York City Department of Buildings, [Illegal Conversions](#), retrieved on August 14, 2017; [Multiple Dwelling Law](#), Section 300.

³³ New York City Rent Guidelines Board, [2016 Housing Supply Report](#), May 2016, p. 8.

³⁴ [Local Laws of the City of New York for the Year 2013](#), §28-105.1.

³⁵ New York City Department of Buildings, [PW1 User Guide](#), December 2014, p. 5.

³⁶ New York City Department of Buildings, [City Agencies Warn of Dangers of Illegal Conversions in Five-Borough Educational Campaign](#), December 2015.

³⁷ New York City Council, [Int 1218-2016, Illegal Conversions](#); New York city Department of Buildings, [Illegal Home Use](#), retrieved on August 15, 2017.

³⁸ New York City, [De Blasio Administration, Monadnock Development And Lower East Side People's Mutual Housing Association Celebrate The Opening Of NYC's First Micro-apartment Building](#), October 2016.

³⁹ Brian J. Sullivan, Jonathan Burke, [Single-Room Occupancy Housing in New York City: The Origins and Dimensions of a Crisis](#), *CUNY Law Review* 17(1), 2013, pp. 117-119.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 119-125.



4. הונג קונג

תמצית: פיצול דירות הוא כלי שכיח בהונג קונג. אפשר לפצל דירה (אם הפיצול לא דורש שינוי הנדסי יסודי בבניין) בהונג קונג בלי צורך באישור מוקדם של הרשויות אלא ביידוע בדיעבד בלבד. עם זאת, חששות בנוגע לאמצעי הבטיחות שיש לנקוט בהליך הפיצול הביאו להחמרת הבקרה על פרויקטים לפיצול דירות בשנים האחרונות.

רקע: הונג קונג נחשבת לאחת הערים הצפופות בעולם: שיעור הצפיפות הכולל במחוז הונג קונג היה בשנת 2014 כ-6,700 איש לקמ"ר, אולם באזורים הצפופים ביותר בעיר שיעור הצפיפות עשוי להגיע לכ-57,000 איש לקמ"ר.⁴¹ בשנים האחרונות היה הביקוש לדירות מפוצלות במגמת עלייה, והדבר עשוי להעיד על מחסור בשוק בפתרונות דיור זולים (כגון דיור ציבורי) ועל קשיים כלכליים שחוה חלק מהאוכלוסייה.⁴² עם זאת, לפיצול דירות נלוות דאגות בטיחות, ובעיקר חשש משרפות; ב-2011 למשל שרפה שפרצה בבניין שבו היו דירות מפוצלות גרמה למותם של תשעה אנשים ולפציעתם של עשרות.⁴³

הסדרת פיצול דירות: פיצול דירות בעיר כפוף לתקנות רשות הבינוי (Buildings Ordinance). ב-2016, מספר הדירות המפוצלות היה כ-89,000, ומהן כ-34,000 יחידות לפחות לא עמדו בדרישות הבסיס של דירות מפוצלות (מטבח, שירותים, חשמל ומים נפרדים).⁴⁴

יש שני הליכים לפיצול דירה כחוק:

- אם הפיצול דורש שינוי הנדסי מהותי (למשל שינוי קיר הנושא משקל), הוא נחשב לשינוי והוספה (Alterations & additions Work), וחלות עליו תקנות הבינוי הכלליות, שלפיהן על הבעלים למנות אחראי ומהנדס בניין לתכנון הפיצול ולאישורו טרם התחלת העבודות. רק לאחר קבלת אישור אפשר לבצע את הפיצול, באמצעות קבלן רשום ועל סמך התוכניות המאושרות בלבד.⁴⁵
- אם הפיצול אינו דורש שינוי מהותי (למשל הוספת מחיצות שאינן נושאות משקל), הוא עשוי להיחשב לשינוי קל (Minor Work), וההוראות מקילות יותר ומאפשרות להוציא אל הפועל את העבודות בלי צורך באישור מוקדם אלא ביידוע הרשות בלבד.⁴⁶

מדיניות בדבר עידוד פיצול דירות: האפשרות לפצל דירה כשינוי קל נוספה ב-2012, כחלק מתקנות חדשות בנושא; בד בבד, באותה שנה ניתנה סמכות לפקחי משרד הבינוי של הונג קונג לבקש מבית המשפט צווי גישה לדירות שהתעורר חשד שמתקיימת בהן פעילות לא מורשית. כלומר, אפשר לראות במקביל הקלה

⁴¹ Census and Statistics Department, [Hong Kong: The Facts](#), April 2015.

⁴² Education Bureau, [Economic Analysis and Evaluation of Government Policies: Housing Market in Hong Kong](#), 2015, p. 34.

⁴³ Fire Services Department, [The no.4 Alarm Fire at Fa Yuen St. on 30 November 2011](#), December 2011.

⁴⁴ Census and Statistics Department, [Thematic Household Survey Report No. 60: Housing conditions of Sub-Divided Units in Hong Kong](#), March 2016, p. 26.

⁴⁵ Building Department, [Subdivision of a Flat \(Subdivided Units\)](#), retrieved on August 6, 2017; [Cap. 123 Buildings Ordinance](#), section 14.

⁴⁶ Buildings Department, [Minor Works Control System for Interior Renovation/Alteration and Subdivision of a Flat](#), 2012, pp. 5-8; Building Department, [Subdivision of a Flat \(Subdivided Units\)](#), retrieved on August 6, 2017.



של הרגולציה לצד הגברת האכיפה של היישום שלה.⁴⁷ הצעות לפיצול דירות ולהסבתן למגורים במבנים תעשייתיים (שלא נועדו למגורים) ולהקלות נוספות בפיצול במבני מגורים גובשו במועצה המחוקקת בשנים 2014–2015, מתוך הכרה בכך שפיצול דירות הוא פתרון דוֹר זול ונוח בעבור זוגות מעוטי אמצעים, שלמעשה עוברים לגור בתוך מקומות העבודה שלהם או סמוך להם. הממשל דחה הצעות אלו מטעמי בטיחות. הדאגה לבטיחות הביאה להידוק התקנות ולקביעת חובה להיעזר באנשי מקצוע רשומים לצורך העבודות, וכן לנקיטת פעילות הסברה רחבה יותר לקידום המודעות לבעיות הבטיחות.⁴⁸

נוסף על הדירות שפוצלו על פי הוראות החוק, יש בהונג קונג לא מעט דירות שמפוצלות שלא לפי ההוראות שצוינו לעיל, וכן דירות שנבנו בתוך מבנים תעשייתיים שלא נועדו למגורים. משנת 2011, לאחר כמה שרפות מתוקשרות בבניינים שהיו בהם דירות מפוצלות, החל הממשל לערוך ביקורת יזומה ב-150 מבנים בשנה. ב-2012 הורחבה הביקורת ל-200 מבנים בשנה, הוחמרה אכיפת האיסור לפצל דירות בבניינים תעשייתיים והוקמה קרן מיוחדת לסיוע למי שנאלצו להתפנות מדירות שהוקמו שלא כחוק במבנים תעשייתיים.⁴⁹

מידע נוסף: יש לציין כי ההנחיות עוסקות במפורש באפשרות שבדירה יהיו עד 200 נפשות.⁵⁰ מצב כזה אפשרי בין היתר משום שיש יחידות דיור שהממשלה מכנה "דירות למיטות" (Bedspace Apartments) שבהן מוצעים להשכרה חללים מוגבלים שבהם יש בקושי מקום למיטה. חללים אלו ידועים גם כ"בתים כלוב" (Cage Home), היות שפעמים רבות הם תחומים בכלוב.⁵¹ אפשר להפעיל "דירה למיטות" ברישיון מהממשלה; ברישיון מפורטים תנאי בטיחות כגון הגנה משרפות ואוורור.⁵² יש לציין כי בתנאי הרישיון לא נכללות מידות מומלצות או מותרות של החללים, אך יש בהם דרישה לשירותים, מקלחת ומטבח בדירה.

⁴⁷ Legislative Council, Panel on Housing, [Background Brief on Enforcement Actions against Subdivided Units in Industrial Buildings and the Rehousing Arrangements for Affected Tenants, prepared by the Legislative Council Secretariat](#), July 2015, p. 2.

⁴⁸ Legislative Council, Panel on Housing, [Report of the Subcommittee on the Long Term Housing Strategy](#), May 2014, pp. 12-16; [Background Brief on Enforcement Actions against Subdivided Units in Industrial Buildings and the Rehousing Arrangements for Affected Tenants, prepared by the Legislative Council Secretariat](#), July 2015, p. 6.

⁴⁹ Building Department, [Community Care Fund Assistance Programme – Relocation Allowance Scheme](#), retrieved on August 6, 2017.

⁵⁰ Building Department, [Subdivision of a Flat \(Subdivided Units\)](#), retrieved on August 6, 2017.

⁵¹ Public Affairs Forum, [Summary of Views on "Community Care Fund"](#), April 2011, p. 9.

⁵² Office of the Licensing Authority, [Bedspace Apartments](#), retrieved on August 6, 2017.



5. סיכום ונקודות לדיון

- מדיניות לקידום פיצול דירות: ככלל, בבדיקת המדיניות במקומות שנסקרו לעיל, רק בקנדה מצאנו מדיניות המעודדת פיצול דירות. מדיניות זו באה לידי ביטוי בהקלת הרגולציה של הקמת יחידות משנה למגורים במבנים קיימים וחדשים ובאמצעים נוספים, ובהם סיוע כספי במקרים מסוימים. בלונדון יש יחס חיובי לאפשרות הפיצול, אולם לא ננקטים צעדים בולטים לקידומו. נראה כי דווקא בניו יורק, הצפופה בערים שהוצגו במסמך זה, הרגולציה המושתת על מי שמעוניין לפצל את דירתו מגבילה במיוחד.
- הצורך באישור לפיצול דירה: ככלל, בערים שנסקרו (ובעיקר בניו יורק) חובה לקבל אישור מראש לפיצול דירה אם הפיצול נחשב לשינוי מהותי. בהונג קונג יש הבדל בין שינוי הנדסי מהותי לשינוי לא מהותי, וכאשר הפיצול אינו דורש שינוי מהותי של המבנה הוא עשוי להיחשב לשינוי קל שאינו דורש אישור מוקדם אלא רק יידוע של הרשות בדיעבד.
- קריטריונים ותנאים: יש לציין כי במקומות שנסקרו במסמך, קביעת פרטי המדיניות נעשית בדרך כלל ברמה המקומית (עיר או רובע) על סמך הוראות השלטון המרכזי. למשל, כל רובע בלונדון רשאי לקבוע הוראות משלו בנוגע לטיב הדירות המפוצלות, כל עוד הן עומדות בהוראות המדיניות בדבר שטח הדירה המינימלי.
- בערים שנסקרות במסמך ניתנים פתרונות נוספים להגדלת ההיצע של יחידות דיור קטנות, למשל:
 - בניו יורק נחנך באוקטובר 2016 פילוט לבניית דירות קטנות במיוחד (24–33.5 מ"ר).
 - בניו יורק ובלונדון יש פתרונות דיור כגון חדרים עצמאיים החולקים תשתיות (למשל מטבח או שירותים). הסדר זה דומה לדירות שותפים או למעונות סטודנטים בישראל.
 - בבריטניה מובל מהלך ברמת המדינה לקידום הסבת משרדים ועסקים לדיור. השלטון המקומי התנגד למהלך זה, גם בלונדון.
- יש לציין כי בערים שנסקרו העיסוק בהשפעת פיצול הדירות על התשתיות המקומיות (למשל גידול העומס על תשתיות פיזיות כגון מערכת החשמל והביוב ועל תשתיות חברתיות כגון בתי ספר ומוסדות ציבור) מועט. בלונדון, למשל, נדונה השפעת פיצול הדירות על התשתיות המקומיות בהקשר של מספר מקומות החניה וצביון השכונה, ולא נדונה השפעתו על תשתיות אחרות.

כתיבה: אהוד בקר

אישור: אורלי אלמגור לוטן, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

