

20/04/2026

**לכבוד
משרד התיירות**

**הנדון: עמדת התאחדות המלונות בישראל בנושא:
Airbnb שוק דירות הנופש**

התאחדות המלונות בישראל, ארגון מעסיקים יציג המייצגת את חלקם הארי של מלונות ישראל, מתכבדת להעביר לכם עמדתה בקשר עם הנדון, כדלקמן:

תמצית

1. דירות נופש המושכרות לתקופות קצרות, קיימות בארץ ובעולם מזה כ-15 שנים לפחות. דירות רבות מושכרות באמצעות חברות רב לאומיות זרות (OTA) כגון: Airbnb, Booking.com, ואחרות. בשנת 2019 פעלו בישראל כ-38 אלף דירות נופש¹, לעומת כ-55 אלף חדרי מלון².
2. במקרים רבים, פעילות הדירות מבוצעת בניגוד ליעוד הקרקע (בד"כ הייעוד הוא מגורים ולא תיירות); ללא אמצעי הגנה מינימליים לשמירת בטיחות האורחים (כמו גלאי עשן, מטפים, מצילים וכו') – שהובילו לצערנו אף למקרי תמותת אורחים באותן דירות ויולות נופש; תוך גרימת מטרדי רעש ולכלוך לשכנים; עומס על התשתיות העירוניות; פעילות ללא רישוי עסק ובקרה, וברוב המקרים – אף מבלי שבעלי ומפעילי הדירות משלמים את מיסיהם כדין.
3. משכך, פעילות דירות הנופש במתכונתה הנוכחית, מהווה תחרות לא הוגנת מול המלונות, כפרי הנופש, אכסניות הנוער, ההוסטלים והצימרים – אשר כולם נבנו כדין, עומדים בתקני בטיחות נדרשים ומשלמים מיסיהם כדין.
4. בנוסף, בערים רבות בעולם, ובהן גם תל אביב – קיומו של שוק דירות נופש להשכרה בתוך דירות מגורים, אגב שינויי ייעודן ללא היתר, והוצאתן ממאגר הדיור, גרם לעלייה משמעותית במחירי הדיור והשכירות באותן ערים.
5. מחקר של חברת הייעוץ הישראלית Wise Consulting משנת 2017, מצא כי בדומה לעולם, **בתל אביב שוק דירות הנופש הנרחב, אחראי לעלייה של כ-10% בממוצע, במחירי הדיור** בשנים 2013 – 2017³.
6. מחקר אחר של מעיין נשר וטל אלסטר מצא ממצאים דומים, והציע לאמץ אסדרה מגבילה כנהוג במרבית העולם, על מנת למנוע המשך פגיעה בשוק הדיור המקומי⁴.
7. מדינות וערים מרכזיות רבות בעולם הסדירו והשיתו מגבלות וחובות על מפעילי דירות נופש, כמו אמסטרדם, פריז, ברצלונה, לונדון, ניו יורק, סן פרנסיסקו, ברלין ואחרות⁵.
8. מדינת ישראל הינה מהמדינות הבודדות בעולם שהחליטה להתעלם מהתופעה, ונמנעה מהסדרת הנושא.
9. התאחדות המלונות מברכת על הרצון לבחון את הסדרת התחום אחרי שנים רבות של פעילות פרוצה ותחרות לא הוגנת, ומציעה לאמץ את ההסדרה המוצעת של עיריית תל אביב (בה גם קיימות מרבית דירות הנופש)⁶.
10. **האסדרה המוצעת של עיריית תל אביב**, הינה מקלה יחסית לנהוג בעולם, ודומה לאסדרה הקיימת בלונדון, פריז וסן פרנסיסקו, בהן מותר לארח בדירת נופש עד 90 ימים בשנה קלנדרית, אגב חובת רישום בעירייה, וחובות בטיחות מינימליות לשמירה על בטיחות האורחים, המארחים והשכנים, כפי שגם מוצע במחקר של מעיין נשר וטל אלסטר מציעים (נספח 3).

פעילות נוגדת דיני התכנון והבניה הגורמת מטרדים לשכנים

11. בשנים האחרונות, ניתנו מס' לא מבוטל של פסקי דין בנושא, אשר קבעו כמעט כולם, באופן חד משמעי ושאינו משתמע לשתי פנים, כי הפעלת דירות נופש בדירות מגורים מהווה שימוש חורג ללא היתר, ובחלקן אף מטרד לשכנים.

¹ בהתאם לנתוני חברת המחקר AirDNA – ראו נתונים בנספח מס' 1.

² למ"ס, רבעון סטטיסטי לתיירות ולשירותי הארחה רבעון 4 2019, לוח 21. בכתובת: <https://www.cbs.gov.il/he/publications/Pages/2019/%D7%A8%D7%91%D7%A2%D7%95%D7%9F-%D7%A1%D7%98%D7%98%D7%99%D7%A1%D7%98%D7%98%D7%99-%D7%A8%D7%92%D7%94-%D7%A8%D7%99%D7%A2%D7%95%D7%9F-2019-4.aspx>

³ תמצית מחקר חברת הייעוץ Wise Consulting (ד"ר יואב קרנר) 2017 בנספח מס' 2.

⁴ מעיין נשר וטל אלסטר, הצעה לרגולציה מיטבית של Airbnb בתל אביב יפו, 2018, בנספח מס' 3.

⁵ להרחבה – ראו: עו"ד ירון אוגור "אסדרת שוק ההשכרה לטווח קצר של דירות מגורים –סקירה משווה–" מרכז המחקר והמידע של הכנסת (25.2.2020).

⁶ ראו את הצעת האסדרה של עיריית תל אביב – בנספח מס' 4.

12. חשוב לציין, כי במקום בו השכנים תבעו את מפעילי דירות הנופש, בגין פעילות לא מורשית, נוגדת דיני מקרקעין וכזו הגורמת להם למטרד - בתי המשפט קיבלו את תביעתם (להרחבה, ראו סקירת פסקי דין בנושא **כנספח 8** לנייר עמדה זה).
13. פעילות דירות הנופש מהווה גם אפליה פסולה, לעומת אמצעי אכסון תיירותיים אחרים, אשר נאלצו לעבור הליך ארוך של התאמת ייעוד הקרקע למלונאות, קבלת היתרים, תשלום היטלי השבחה, ועמידה בהנחיות הרבות הכרוכות בהפעלת עסקי תיירות.
14. כמו כן, דירות הנופש מקיימות פעילות עסקית המשיתה עומס על התשתיות לרבות העירוניות, אך נהנות ממיסוי חסר הפוגע בקופת העיריות, שאינן נהנות מהיטלי השבחה ומארנונה עסקית ראויה.

פגיעה בשוק הדיור

15. כאמור, בהתאם למחקר שביצענו עם חברת המחקר AIRDNA עולה כי בשנת 2019 פעלו כ-38 אלף דירות נופש ברחבי הארץ (מהם כ-20 אלף דירות בת"א).
16. ממחקרו של ד"ר יואב קרנר במסגרת חברת הייעוץ Wise Consulting משנת 2017, עולה כי בשנים 2013 עד 2016, נרשמה עלייה במחירי השכירות בתל-אביב החורגת מעליית מחירי השכירות הכללית בתל-אביב בשנים שלפני כן, המתואמת עם עליית מחירי השכירות הארצית.
17. החוקר כתב בחוות הדעת, כי העלייה במחירי השכירות בולטת אף יותר בקרב דירות קטנות בנות חדר וחצי ושני חדרים, כיוון שלהם שכיחות גבוהה יותר במיזמי שכירות שיתופית (דירות נופש).
18. כך, נמצא כי כניסת Airbnb לשוק הדיור, הביאה לירידה בהיצע הדירות הקטנות, שגרמה בתורה להתייקרות שנתית של 9-10% בשכר הדירה של דירות קטנות בנות 1.5-2 חדרים בתל-אביב.⁷
19. מחקר אחר של מעיין נשר וטל אלסטר מצא ממצאים דומים⁸, מכיוון שדירות Airbnb באות על חשבון דירות המשמשות למגורים, הן למעשה מצמצמות את מלאי הדיור, ובכך תורמות לעליית מחירים – הן למכירת דירות והן להשכרתן, בהתאם למחקר מקיף שנעשה בארה"ב הראה כי כמות הדירות שעוברות ל-Airbnb תורמת בצורה משמעותית לעליה במחירי השכירות והדירות בארה"ב.⁹
20. משכך, אין זה מקרי כי מרבית הערים בעולם השיתו אסדרה ומגבלות על הפעלת דירות נופש לשם מיתון ביקושים והפחתת יוקר הדיור והשכירות באותן ערים.

פעילות פיראטית רווחית - תחרות לא הוגנת

21. השכרת דירות נופש לטווח זמן קצרים, בין היתר, באמצעות אתרים דוגמת Airbnb, booking.com ואח", מהווה תחרות לא הוגנת מול אמצעי לינה אחרים, מבוקרים, אשר נדרשו לאישורים והיתרים לשם הקמתם ותפעולם, עומדים ברמות בטיחות מינימליות, ומשלמים מיסיהם כדון, מבלי לגרום למטרדים מפתיעים לשכניהם.
22. בשנת 2019, **דירות הנופש** נהנו מתפוסה שנתית ממוצעת של 52%, גבו מחיר ממוצע ללילה (ADR) של \$ 174 (שו 620) ללילה, והשיאו לבעליהם רווח (RevPAR) של כ-90 \$ ללילה (כ-52% רווח)¹⁰.
23. זאת, לעומת תפוסה שנתית ממוצעת **במלונות** של 70%¹¹, הכנסה ממוצעת של \$ 117.5 ללילה¹² ורווח נקי ענפי ממוצע של כ-4% (למשל, רשת פתאל השיגה באותה שנת שיא רווח נקי של 0.76% בתקן חשבונאי IFRS שהם 4.2% שיעור רווח נקי מתואם בתקן הקודם)¹³.
24. בשנת 2025, חרף ירידה במספר דירות הנופש בישראל בשל משבר מלחמת "חרבות ברזל" ו"עם כלביא", באותה שנה, פעלו בה כמה אלפי דירות נופש, שהשיגו תפוסה שנתית ממוצעת של 46%, גבו מחיר ממוצע (ADR) של 721 ש"ח ללילה והשיאו רווח (RevPAR) של 327 ש"ח לחדר תפוס, כ-45% רווחיות¹⁴, המעידה על הרווחיות הגבוהה יחסית שהדירות משיאות לבעליהן הודות לפעילות כמעט פיראטית, ללא כל רגולציה ומיסוי.
25. עינינו הרואות, כי פעילות דירות הנופש הינה פעילות רווחית למדי, בהיעדר השתת ואכיפת מגבלות רגולטוריות כלשהן על פעילות פיראטית שכזו.

⁷ תמצית מחקר חברת הייעוץ Wise Consulting (ד"ר יואב קרנר) **כנספח מס' 2**.
⁸ מעיין נשר וטל אלסטר, הצעה לרגולציה מיטבית של Airbnb בתל אביב יפו, 2018, **כנספח מס' 3**.
⁹ שם, בעמ' 5.

¹⁰ בהתאם לנתוני חברת המחקר AirDNA – ראו נתונים **כנספח מס' 1**.
¹¹ למ"ס, הודעה לתקשורת: לינות במלונות תיירות בשנת 2019 (מיום: 2.3.2020).
¹² למ"ס, לוח 44 פידיון ממוצע מתיירים ללינת תייר במלונות תיירות, לשנת 2019.
¹³ דו"חות שנתיים רשת מלונות פתאל בכתובת: <https://fattalhotelgroup.com/financial-information>
¹⁴ בהתאם לנתוני חברת הייעוץ AirDNA – ראו נתונים **כנספח מס' 5**.

26. גם הטיעון כי דירות הנופש מספקות פתרון לינה זול לכאורה, אינו מחזיק מים, שכן ניכר כי התעריף הממוצע ללינה בדירת נופש בישראל בשנת 2025, שנת משבר, עמד על 721 ₪ ללילה¹⁵ – מה שמעיד על מחירים גבוהים בהרבה בתקופות השיא באופן השומט את הקרקע תחת טיעון "הלינה הזולה" כביכול.

מפעילי הדירות ברובם אנשי מקצוע ולא אזרחים מן השורה

27. לפי דו"חות חברת AIRDNA, **מרבית מפעילי דירות הנופש הינם אנשי מקצוע ותאגידים המנהלים עשרות דירות כל אחד**, כך שבפירוש לא מדובר ב"אזרח הקטן" או בסטודנטים המבקשים השלמת הכנסה כביכול¹⁶.

בטיחות

28. בניגוד למרבית העסקים, מפעילי דירות נופש פועלים "מתחת לרדאר" ללא כל רישוי, פיקוח ודרישות בטיחות מינימליות, אף שהסיכונים זהים.

29. כאשר פנינו בזמנו לרשות הכבאות והצבענו על הסכנות הטמונות בקיום עסק לינה ללא אמצעי בטיחות אש, נענינו ע"י הנציב (דאז) כי אנו צודקים וכי יש לטפל בנושא¹⁷.

30. לדאבונו, בשל הסיכונים הקיימים בענף האירוח מחד, ומנגד, היעדר אמצעי בטיחות מינימליים במרבית הדירות, בשנים האחרונות, התרחשו טרגדיות שהסתיימו במותם של אזרחים, בעיקר ילדים, במספר דירות וילות נופש בישראל¹⁸.

מיסוי

31. כיום, מדינת ישראל הינה מהבודדות בעולם, אשר איננה אוכפת תשלומי מס מדירות נופש (אירבנב), הן ברמה מקומית (מבעלי דירות ומפעילי הדירות) והן ברמת רווחים שקמו לחברות רב לאומיות זרות כתוצאה מפעילותן בישראל (דוגמת חברת איירבנב, בוקינג ואחרות).

32. זאת, חרף הצטרפותה של ישראל לפעילות גביית מיסים מחברות רב לאומיות זרות על פי הסטנדרטים של פרויקט BEPS של ארגון ה-OECD, ולכאורה – בניגוד להתחייבות המדינה לפעול בהתאם לתקן הבינ"ל בנושא.

33. היעדר גביית מס ממפעילי ובעלי דירות הנופש, כמו גם מהפלטפורמות המקוונות בולט עוד יותר בשעה שהמדינה דווקא כן מקפידה לגבות מיסים ממפעילי צימרים, אכסניות נוער, הוסטלים, אירוח כפרי ומלונות.

34. מבדיקה שעשינו בהתבסס על נתוני חברת הייעוץ AIRDNA המתמחה בנושא, לו היו גובים מדירות הנופש מס אמת בשנת 2019, **המדינה הייתה מכניסה לכיסה קרוב ל-500 מלש"ח** באותה שנה¹⁹.

האסדרה הקיימת בחו"ל

35. כאמור בפרק המבוא, מדינות רבות בעולם המערבי המפותח (וגם במדינות פחות מפותחות) הבינו כי פעילות דירות נופש להשכרה מהווה פגיעה בשוק הדיור המקומי אגב צמצום ההיצע והתייקרות, פגיעה באיכות החיים של התושבים המקומיים בשכונות שלמות כתוצאה ממטרדים, ותחרות לא הוגנת במלונות ואמצעי האכסון החוקיים הפועלים בהתאם להיתרים ורישיונות כדין ומשלמים את מיסיהם בהתאם.

36. **בלונדון**, מותר להשכיר דירת נופש עד 90 ימים קלנדריים בשנה²⁰;

37. **בניו יורק**, אסור להשכיר דירת נופש פחות מ-30 ימים רצופים אלא אם המארח נוכח ועד 2 אזרחים; אסור בדיור ציבורי או מפוקח; השתת מיסים; חובת רישוי ארצי והוקם כח פיקוח ייעודי לנושא [Mayor's Office of Special Enforcement (OSE)] (בפועל – ביטול אפשרות השכרת דירות נופש)²¹;

38. **באמסטרדם** – מתירים להשכיר דירות נופש עד 30 ימים בשנה קלנדריית. בנוסף, מחייבים הוצאת רישיון מהעירייה (76€), בעל הדירה חייב לגור בדירה (מגורים ראשיים), מותר לארח מקסימום 4 אזרחים, השיתו דרישות בטיחות, ביטוח, גביית מס תיירים ומס הכנסה. מ-1 באפריל 2026 – הגבילו עד 15 לילות בלבד במרכז העיר²²;

¹⁵ בהתאם לנתוני חברת הייעוץ AirDNA – ראו נתונים בנספח מס' 5.

¹⁶ בהתאם לנתוני חברת הייעוץ AirDNA – ראו נתונים בנספח מס' 1.

¹⁷ ראו מכתבו של נציב הכבאות דאז דדי שמחי, מיום 7.8.2019, בנספח מס' 6.

¹⁸ אסופת כתבות בנושא, בנספח מס' 7.

¹⁹ ראו תחשיבים מפורטים א' ו-ב', בנספח מס' 9.

²⁰ Deregulation Act 2015 london.gov.uk.

²¹ NYC Local Law 18; NY Real Property Law Article 12-D.

²² Amsterdam Municipality Ordinance (2019, amended 2021) amsterdam.nl/en/housing/holiday-rentals.

39. **בברצלונה** (בפועל ביטול השכרת דירות משנת 2028) - הדייר חייב לגור בדירת הנופש במקביל, מקסימום השכרה 31 ימים ברצף ועד 4 חודשים בשנה לכל היותר; מותר להשכיר עד 2 חדרים מהדירה (ולא דירה שלמה); רק באזורים מסומים, ישנם אזורים בהם הפעילות אסורה; חובת הוצאת רישיון תיירות; חובת הסכמת השכנים; גביית מס תיירים; והשתתפות קנסות כבדים. בנוסף, לא מנפיקים רישיונות חדשים ושמו להם למטרה לבטל את הרישיונות הקיימים עד לשנת 2028²³;

40. **בפריז** מתירים להפעיל דירת נופש כל עוד בעל הדירה מתגורר בדירה; עד 90 ימים בשנה; חובת רישוי כלל ארצית; חובת הסכמת בעל הדירה כי המשכיר יפעיל נופש להשכרה; השתתפות איסור הדרגתי על השכרה שכזו עד לשנת 2028, חובת וקנסות כבדים של 50 אלף אירו²⁴;

41. **בברלין** מתירים להפעיל דירות נופש רק בשכונות מסוימות ("חוק איסור גזל דירות") ובכפוף לחובת רישוי עירוני²⁵;

42. **בסן פרנסיסקו** מתירים להשכיר דירה אם המארח ממשיך להתגורר במקביל – עד 275 ימים בשנה, אם דירה שלמה – עד 90 ימים בשנה; חובת ביטוח; השתתפות מס 14%; עם חובת רישום ורישוי עירוני²⁶;

תמצית הצעת האסדרה של עיריית תל אביב

43. כאמור, אנו תומכים בהצעת האסדרה של עיריית תל אביב – העיר בה ממוקמים קרוב למחצית דירות הנופש בישראל, שעיקריה הן כלהלן:

א. כל רשות תקים מאגר דירות, ומרשם מפעילי דירות. כל מפעיל ובעל דירה יהיו חייבים להירשם במאגרים העירוניים;

ב. כל מי שנרשם במאגר מקבל מספר רישוי, אותו יהא חייב להציג בכל התקשרות עם אתר הזמנות (OTA) ובכל הצעה שיווקית ללקוחות, על מנת שניתן יהיה לבצע בקרה אחר כמות ימי ההשכרה של אותה דירה;

ג. מפעיל דירה יבקש רישיון הפעלת דירת נופש מאת ראש הרשות, שיוכל לקבוע תנאים והתניות שונות לרבות בטיחות מינמלית, ביטוח, הגבלות רעש, הגבלות פעילות אזוריות וכיוצא ב;

ד. במקום בו ייעוד המקרקעין למגורים בלבד, ניתן יהיה להשכיר דירת נופש לתקופה מירבית של עד 90 ימים קלנדריים בשנה, חרף מגבלות החוק כיום;

44. אנו מאמינים כי הצעת האסדרה של עיריית תל אביב, מאזנת היטב בין האינטרס העירוני והציבורי הרחב, לבין יכולתו של הפרט למקסם רווחיו במקרקעין שבהחזקתו, בשימוש מבוקש שהינו בניגוד ליעוד הקיים.

45. בנוסף, אנו מאמינים כי מגבלת 90 הימים, מתאימה ככפפה ליד, לרצון של משרד התיירות להתמודד עם הביקושים הגבוהים בחגים ובחופשת הקיץ, שכן מי ממשכירי דירות הנופש שהוא סטודנט, ודאי יוכל להשכיר את דירתו בחופשת הסמסטר או בחגים וליהנות מהשלמת הכנסה מסוימת, אגב הצפת השוק בחדרי נופש שיתחרו בביקוש לחדרי מלון בתקופות השיא.

46. משכך, אנו קוראים לכם לאמץ את הצעת האסדרה של עיריית תל אביב, אשר מבוססת על האסדרה המקלה יותר, מבין האסדרה הקיימת בעולם, ולהסדיר את התחום הפרוץ, לשם שמירה על שלום הציבור, הבטחת תחרות הוגנת, והגדלת הכנסות המדינה ממיסים בתקופה בה המדינה זקוקה להכנסות נוספות למימון המלחמה.

47. אנו לרשותכם לכל שאלה והבהרה בנושא.


בכבוד רב,
עו"ד ניר קפלן
סמנכ"ל הרגולציה

²³ Barcelona Special Urban Plan for Tourist Accommodation (PEUAT); Catalonia Tourism Act.

²⁴ Code du tourisme; Code de la construction et de l'habitation; Loi n° 2024-1039 (Loi Le Meur). [paris.fr/pages/meubles-touristiques](https://www.paris.fr/pages/meubles-touristiques).

²⁵ Zweckentfremdungsverbot-Gesetz (ZwVbG), [gesetze.berlin.de](https://www.gesetze.berlin.de)

²⁶ San Francisco Administrative Code, Chapter 41A; [sf.gov](https://www.sf.gov) (Office of Short-Term Rentals).

נספח 1

נתוני זירות הנופש בישראל בשנת 2019

לפי נתוני חברת המחקר AIRDNA

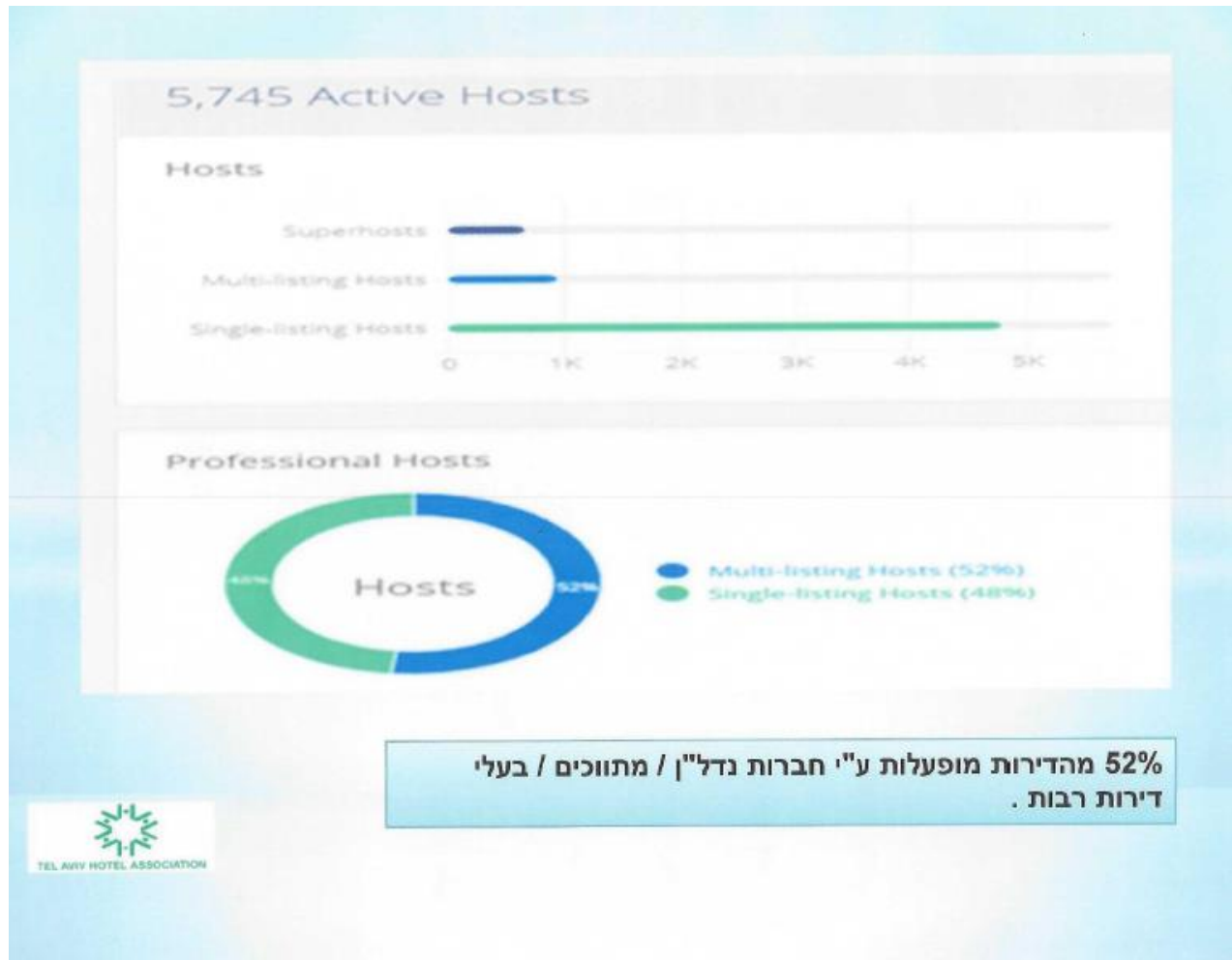


Monthly Trend - Israel

This data is pulled through June 2019. All currency in USD. (*) Entire place properties only.
 Contact us at hello@airdna.co
 Terms and Conditions

Property Type	June 2019 vs June 2018															Last Twelve Months June 2019 vs Last Twelve Months June 2018																	
	Available Listings			Booked Listings			Occupancy Rate			Average Daily Rate			RevPAR			Available Listings			Booked Listings			Occupancy Rate			Average Daily Rate			RevPAR					
	2018	2019	% Chg	2018	2019	% Chg	2018	2019	% Chg	2018	2019	% Chg	2018	2019	% Chg	2018	2019	% Chg	2018	2019	% Chg	2018	2019	% Chg	2018	2019	% Chg	2018	2019	% Chg	2018	2019	% Chg
Entire Place	17,071	21,447	25.6%	10,168	13,822	35.9%	53%	56%	6.7%	182	182	0.2%	96	102	6.9%	31,7	37,907	2.4%	24,156	30,142	24.8%	51%	52%	2.2%	175	174	-0.5%	89	90	1.6%	32	35	8.2%
Private Room	4,108	4,916	19.7%	2,250	3,101	37.8%	48%	50%	4.8%	68	75	9.2%	33	38	14.5%	7,722	9,164	18.7%	5,716	7,411	29.7%	47%	49%	3.8%	68	71	4.2%	32	35	8.2%	12	11	-10.1%
Shared Room	238	279	17.2%	110	165	50.0%	37%	36%	-5.0%	33	34	2.1%	12	12	-3.0%	454	532	17.2%	326	406	24.5%	36%	34%	-5.3%	33	31	-5.1%	12	11	-10.1%			
Bedrooms (*)																																	
Hotel Comp (Studio and 1 bedroom)	7,279	9,805	34.7%	4,703	6,568	39.7%	55%	59%	7.0%	114	117	3.0%	63	69	10.2%	13,684	17,312	26.5%	10,667	13,833	29.7%	53%	55%	2.8%	110	110	0.5%	58	60	3.4%			
Studio	1,486	2,590	74.3%	989	1,518	53.5%	53%	60%	13.4%	106	109	2.0%	56	65	15.6%	2,643	4,026	52.3%	2,024	2,852	40.9%	51%	54%	6.2%	104	103	-1.4%	53	56	4.8%			
1 bedroom	5,793	7,215	24.5%	3,714	5,050	36.0%	56%	59%	5.2%	116	120	3.7%	65	70	9.1%	11,041	13,286	20.3%	8,643	10,981	27.1%	54%	55%	2.1%	111	112	1.2%	60	62	3.3%			
2 bedrooms	5,326	6,426	20.7%	3,206	4,267	33.1%	53%	56%	6.7%	186	183	-1.3%	98	104	5.3%	9,933	11,454	15.3%	7,622	9,281	21.8%	51%	52%	0.7%	173	173	0.1%	89	90	0.8%			
3 bedrooms	2,765	3,225	16.6%	1,453	1,898	30.6%	51%	53%	4.7%	276	271	-1.9%	140	143	2.7%	5,083	5,621	10.6%	3,712	4,365	17.6%	47%	48%	2.8%	261	257	-1.6%	123	124	1.1%			
4+ bedrooms	1,701	1,991	17.0%	806	1,089	35.1%	41%	43%	6.1%	469	515	9.8%	192	224	16.5%	3,061	3,520	15.0%	2,155	2,663	23.6%	41%	42%	2.1%	472	479	1.4%	192	199	3.6%			
Submarkets (*)																																	
Jerusalem	2,456	3,068	24.9%	1,452	2,075	42.9%	54%	58%	8.4%	186	181	-2.6%	100	106	5.6%	4,573	5,186	13.4%	3,593	4,318	20.2%	54%	56%	5.2%	176	179	1.5%	94	101	6.7%			
Eilat	718	950	32.3%	416	684	64.4%	37%	37%	1.5%	198	216	9.0%	73	81	10.6%	1,212	1,431	18.1%	1,019	1,227	20.4%	43%	45%	4.6%	209	203	-2.9%	90	91	1.6%			
Netanya	711	854	20.1%	368	435	18.2%	49%	49%	-0.2%	166	165	-0.9%	82	81	-1.2%	1,194	1,342	12.4%	869	1,008	16.0%	48%	48%	0.2%	166	164	-1.0%	79	78	-0.9%			
Haifa	573	704	22.9%	339	410	20.9%	47%	56%	19.6%	98	102	3.8%	46	57	24.2%	891	1,087	22.0%	706	849	20.3%	49%	50%	1.8%	99	95	-4.1%	48	47	-2.3%			
Herzliya	434	528	21.7%	226	282	24.8%	48%	53%	10.7%	267	265	-0.8%	127	140	9.8%	823	941	14.3%	589	680	15.4%	46%	47%	1.4%	298	255	-14.4%	137	119	-13.2%			
Bat Yam	426	513	20.4%	255	333	30.6%	56%	60%	6.0%	136	125	-8.5%	77	75	-3.0%	778	796	2.3%	559	630	12.7%	54%	53%	-0.8%	122	121	-0.6%	66	65	-1.5%			

חצי מהדירות מופעלות ע"י אנשי מקצוע שמפעילים מס' זירות רב



נספח מס' 2

תמצית מחקר חברת הייעוץ Wise Consulting (ד"ר יואב קרנר)



4 תוצאות הבחינה

4.1 כללי

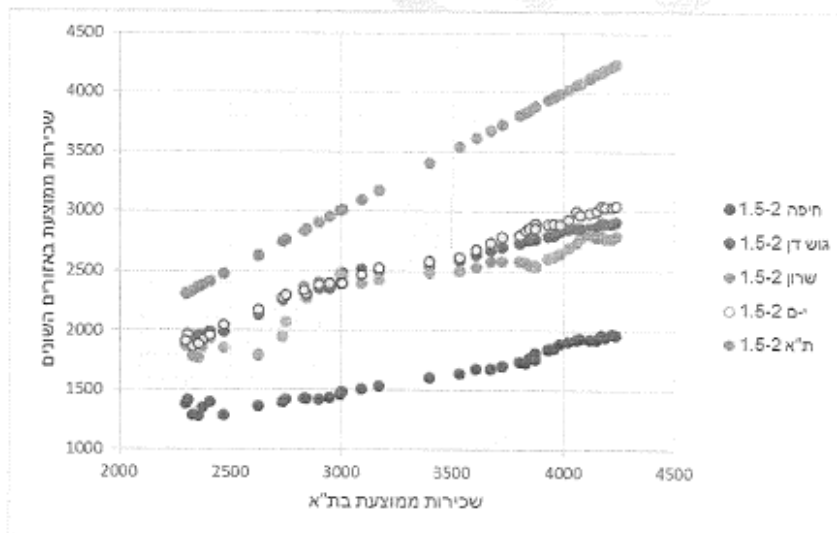
בפרק זה נפרט את תוצאות הרגרסיה הלינארית, עבור שני המודלים (הנבדלים כאמור בגדלי הדירות).

ככלל, במודל של רגרסיה לינארית, המודל נבנה באופן שבו כל משתנה שעשוי לעזור בחיזוי המשתנה המוסבר נבחן.

כמובן, במקרים רבים (כמו במקרה שלנו) משתנים מסוימים מכילים מידע חופף. כדי להיות יעילים ותמציתיים, משתנים שאינם מכילים מידע בלעדי (באופן מובהק סטטיסטית) לא מובאים בחשבון בסיכום הסופי.

4.2 מחיר ממוצע של דירות 1.5-2 חדרים

בתרשים הבא מתוארים מחירי השכירות הממוצעים באזורים שונים בארץ, וכן הממוצע הארצי, כפונקציה של מחירי השכירות בתל אביב.



מהתרשים לעיל ניתן לראות (וגם מודל הרגרסיה מאשר זאת), שהתנהגות מחירי השכירות באזורים השונים היא בקירוב לינארית, ולכן ניתן להסתפק רק בממוצע הארצי כמשתנה מסביר, וכמובן במשתנה המציין על התקופה.

במודל זה הממוצע הארצי, בנוסף למשתנה התקופה, חוזים באופן מושלם (מקדם המתאם המרובה הוא 0.9996 - הערך 1 משמעו התאמה מושלמת והערך 0 משמעו אין התאמה) את מחירי השכירות בת"א.



Wise Consulting

ערכם של מקדמי הרגרסיה עבור המשתנים המסבירים הם 1.386 עבור הממוצע הארצי ו-0.324 עבור המשתנה המציין של התקופה.

משמעות ערכים אלו הינה כדלקמן - שינוי של 1 נח בממוצע השכירות הארצי מקביל לשינוי של 1.386 נח במחיר השכירות בתיא. בנוסף ישנו גורם חדש נוסף, שהשפעתו הממוצעת על פני השנים 2013-2017 על שכר הדירה של דירת 1.5-2 חדרים בתיא הוא ייקור של 324 נח לחודש!

תחת נתוני 2016, משמעות גורם זה היא ייקור של כ-10%-9% בשכר הדירה של דירות בנות 1.5-2 חדרים.

להערכתנו, הגורם הנוסף הוא כניסתו של שחקן משמעותי חדש באותה תקופה לשוק (Airbnb) המוריד את היצע הדירות.

העובדה שהשפעה גדולה יותר של הגורם הנוסף נרשמה בדירות הקטנות יותר, השכיחות יותר במיזמי השכירות השיתופיות, מחזקת את ההשערה שהגורם המייקר הוא אכן מיזמי השכירות השיתופיות.

יצוין, כי אין חפיפה מלאה בין נתוני הלמ"ס בנוגע לעליית המחירים, ביחס לנתוני היצע הדירות בתל אביב. כמו כן, עליית המחירים שנרשמה בגדלים השונים אינה הומוגנית בין השכונות השונות.



Wise Consulting

5 מסקנות

במחקר זה נעשה ניתוח סטטיסטי של השינוי בהתנהגות מחירי השכירות החופשית בתל אביב ביחס למחירי השכירות החופשית בכל הארץ.

המחקר התמקד בדירות קטנות וניתח בנפרד דירות בנות 1.5-2 חדרים.

לצורך כך, פותח מודל רגרסיה לינארית פשוט המשתמש בממוצע שכ"ד כלל ארצי כמשתנה מסביר לממוצע שכ"ד בתל אביב, וכן בודק שינוי מגמה החל משנת 2013, שנה שבה חדר לשוק מיזם השכירות השיתופית.

התוצאות מצביעות על ייקור של של כ-10%-9% בממוצע על פני השנים 2013 – 2017, המיוחסות פרטנית לשינוי המגמה.

להערכתנו, הגורם הנוסף הוא כניסתו של שחקן משמעותי חדש באותה תקופה לשוק (Airbnb) המוריד את היצע הדירות.

העובדה שהשפעה גדולה יותר של הגורם הנוסף נרשמה בדירות הקטנות יותר, השכיחות יותר במיזמי השכירות השיתופית, מחזקת את ההשערה שהגורם המייקר הוא אכן מיזמי השכירות השיתופית.



נספח מס' 3

מעין נשר וטל אלסטר, הצעה לרגולציה מיטבית של Airbnb בתל אביב יפו, 2018

הצעה לרגולציה מיטבית של Airbnb בתל אביב-יפו

נייר מדיניות להתמודדות עם מעבר חריג של דירות ממגורים לתיירות

מעין נשר וטל אלסטר



הצעה לרגולציית Airbnb רצויה בתל אביב-יפו מנקודת מבטם של שוכרי הדירות

תקציר מנהלות

- // בתל אביב-יפו כ-9,150 נכסי Airbnb. בין 5,000 ל-7,150 מהם מושכרים באופן קבוע ובצורה מקצועית, ולפיכך יצאו משוק הדיור.
- // לפחות 2.4% מכלל הדירות בתל אביב-יפו יצאו משוק הדיור לטובת השכרה קבועה ב-Airbnb: פי 1.5 מאשר בברצלונה, פי 3 מאשר באמסטרדם ובפריז, פי 5 מאשר בניו-יורק, פי 6 מאשר בקופנהגן ופי 12 מאשר בברלין. כלומר, האחוז הגבוה של דירות Airbnb מסך מלאי הדיור הקיים בתל אביב-יפו הוא חריג בהשוואה בין-לאומית.
- // ישנן מספר שכונות מרכזיות בהן קיימים אחוזים גבוהים במיוחד של דירות Airbnb להשכרה קבועה: למעלה מ-16% מהדירות בשכונת כרם התימנים, למעלה מ-8% מהדירות בנוה צדק, למעלה מ-6% מהדירות בצפון יפו, למעלה מ-5% מהדירות בלב תל אביב ובצפון הישן הוסבו לדירות Airbnb.
- // רוב הדירות המשמשות ל-Airbnb הן דירות שני חדרים (כ-3,000 דירות) ו-3 חדרים (כ-2,500 דירות) במרכז ובדרום העיר.
- // מחקרים שנעשו בנושא על ערים בהן קיים אחוז נמוך בהרבה של דירות Airbnb (ביחס לכלל כמות הדירות בעיר) הראו כי הירידה בכמות הדירות הפנויות למגורים הובילה לעלייה במחירי הדיור והשכירות.
- // בתל אביב-יפו, להערכתנו, יזם שמשכיר ב-Airbnb דירה שלמה (2.5-1.5 חדרים) באופן קבוע מכניס למעלה מ-150 אלף ש"ח משכר דירה בשנה, ובממוצע מכניס סכום הגבוה ב-40% עד 130% בהשוואה להשכרת דירה למגורים (הטווח משתנה ביחס למספר הלילות שבהם הדירה מושכרת בשנה).
- // לכן, העלאת הארנונה שהעירייה מקדמת, הצפויה להוות מס של כ-3% עד 5% בלבד מהכנסות יזמי Airbnb, לא תשיב, להערכתנו, דירות לשוק הדיור.
- // ערים רבות ברחבי העולם, המשגשגות מבחינה כלכלית ותיירותית, מגבילות את השימוש המסחרי ב-Airbnb, ומתירות רק שימוש מזדמן.
- בהתאם לכך, אנו ממליצים להגביל השכרת דירות ב-Airbnb עד ל-60 ימי השכרה בשנה במרכז ובדרום העיר, ולהחיל מיסוי על השכרתן מעבר ל-30 יום בשנה. בשאר העיר, אנו ממליצים להגביל את ההשכרה ל-180 יום בשנה.**

א. מסרות הדו"ח

תל אביב-יפו היא המרכז הכלכלי והתרבותי של ישראל, ואחת הערים המבוקשות ביותר למגורים בה. למעלה מ-50% ממשקי הבית בעיר מתגוררים בשכירות, האחוז הגבוה ביותר מכל הערים הגדולות בארץ¹. אוכלוסיית השוכרים היא חלק משמעותי מאוכלוסיית העיר, וראוי כי מקבלי ההחלטות יקחו אותה בחשבון בעידוד או במיתון של תופעות עירוניות שונות המשפיעות עליה.

בחודשים האחרונים, מצטברות עדויות מוצקות לצמיחה החדה של פעילות Airbnb ופלטפורמות תיירות דומות בתל אביב-יפו. **מנקודת המבט של שוכרי הדירות בתל אביב-יפו, הבעיה המרכזית עם הפיכתן של אלפי דירות מגורים לעיר ליחידות מלונאות היא אובדן הדירות להשכרה בשכונות המבוקשות בעיר.** מטבע הדברים, צמצום מלאי הדירות בעיר לטובת שימושי תיירות דוחקת את רגלי השוכרים – ההסבה לדירות Airbnb מקטינה את מספרם של שוכרי הדירות בתל אביב-יפו, ותורמת להעלאת מחירי השכירות והדירות (בשל הירידה בהיצע).

טענה פשוטה זו נבדקה והוכחה במספר מחקרים שנעשו בערים שונות בעולם ובארץ, שאת חלקם נציג בהמשך נייר זה. הממצאים מוכיחים כי **ההשפעה של Airbnb על שוק השכירות והדירור התל אביבי היא משמעותית וחריגה בהיקפה בהשוואה בין-לאומית.** בערים אחרות בעולם, אחוז יחידות הדירור (מכלל מלאי הדירות בעיר) שהוסבו ליחידות דירור להשכרה לטווח קצר למלונאות היה נמוך בהרבה ביחס למלאי הדירות הכולל בעיר מאשר בתל אביב-יפו; זאת, במיוחד כשעורכים פילוחים שכונתיים שונים.

Airbnb ותומכיה מדגישים את התועלות שמביאה הפלטפורמה לקידום התיירות, ואכן ישנם יתרונות ברורים בעידוד התיירות לישראל ולתל אביב-יפו בפרט. אתרים להשכרת דירות לטווח קצר מהווים פתרון חלקי לקשיחות המאפיינות את שוק השכירות, ומאפשרים למחזיקי דירות שמשמשים בנכס שלהם באופן חלקי להציע אותו להשכרה בחלק מהזמן, להשלים הכנסה ולעשות שימוש יעיל יותר בנכס; אין בכוונתנו להתעלם מיתרונות אלו.

עם-זאת, Airbnb מזמינה את הנהנים משירותיה ל'חיות כמקומיים', ובכך רומזת שהאורחים לא מייצרים כל נטל נוסף על השכנים ושכונות המגורים בהן הם שוהים. היא מתעלמת מכך שתיירים ששוהים בשכונות מגורים יוצרים קונפליקט בין המבקרים לתושבים, ובעיקר מכך שהן דוחקים את הדיירים משכונות המגורים ומקשות על הישגיות (Affordability) הדירור. ישנן גם טענות על כך שמעבר של דירות ל-Airbnb פוגע בחיים הקהילתיים בעיר, לאור כניסה מסיבית של תיירים במקום דיירים קבועים. פגיעה זו מזיקה לא רק לשוכרי הדירות אלא לכלל הדיירים בבניין וברחוב.

Airbnb נחשבת לפלטפורמת 'כלכלה שיתופית', אולם בפועל היא מאפשרת ליזמים מאורגנים, חלקם גדולים ומבוססים, לייצר יחידות מלונאות מקצועיות במרכזי הערים – זאת מבלי לשאת בנטל ההשקעה, ההליך הסטטוטורי, התכנוני והרישוי, הארגוני, ולעיתים גם המיסוי, המוטל על מלונאים. עסק מזמין ונטול רגולציה זה יוצר הסטה טבעית של יחידות דירור לשימוש מלונאי-זמני. מדינות וערים גדולות בעולם הבינו את ההשפעה הבעייתית של התמריצים החד-כיווניים הללו, והשכילו ליצר כלים רגולטוריים שונים המווסתים את התופעה.

לאור הנתונים שנציג בהמשך, ברור כי המצב בתל אביב-יפו חריג ביחס למצב במקבילותיה בעולם ומחייב התערבות והסדרה לטובת מלאי המגורים. ככל שהסדרה כזו לא תכונן בהקדם, ימשיך מלאי הדירות בעיר להצטמצם. ביחס לשנה שעברה, סך הדירות הכולל שהפכו לדירות מלון, **מהווה שליש מסך הדירות הכולל שנוסף לעיר** (בין 800 ל-1200 דירות מתוך כ-2,700). כלומר, Airbnb חיסלה למעשה שליש מהיצע הדירות שנוסף לתל אביב-יפו בשנת 2018.

מנקודת מבטנו, כל רגולציה צריכה להימדד ביכולת שלה להחזיר דירות לשוק הדירור משוק המלונאות. מסרות אפשריות אחרות – הגדלת ההכנסה העירונית מתיירות, או השוואת הרגולציה בין מלונאות Airbnb לבין מלונאות מסורתית – אינן במוקד של עבודה זו.

¹ למס- הדירור בישראל, נתונים מסקר הציאות משק הבית: https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2018/1690/t02_07.pdf

ב. נתונים בסיסיים – כמה דירות בתל אביב משמשות כמלונות Airbnb?

לפי נתונים עדכניים מאתר airdna, הממפה את פעילות Airbnb בעולם, בתל אביב-יפו כ-9,150 נכסים הרשומים ב-Airbnb, מתוכם כ-7,500 דירות (82%) ו-1,500 חדרים, המתחלקים על פני כ-5,040 מארחים פעילים. באתר לא מתקיימת הבחנה בין נכסים 'מזדמנים' (השייכים למשכירים חדר או דירה לפרקי זמן מוגבלים, כהשלמת הכנסה) לבין נכסים 'מקצועיים' (השייכים למשכירים חדר או דירה באופן קבוע, ובכך מוציאים את אותו נכס משוק המגורים). כאמור, הנכסים המקצועיים הם שעומדים במרכז תשומת ליבנו, מפני שמהם נובעת הפגיעה בשוק השכירות.

מתוך כלל הנכסים המוצעים לשכירות בתל אביב-יפו, כ-4,150 רשומים ככאלו שלמארחים שלהם נכס אחד בלבד (Single Listing Hosts). שאר הנכסים, כ-5,000 במספר (55% מכלל הנכסים המושכרים ב-Airbnb), מושכרים על ידי 870 משכירים מקצועיים (Multi-Listing Hosts). משמע, לפחות 5,000 דירות כבר אינן משמשות למגורים ואינן מהוות אמצעי להשלמת הכנסה מזדמנת לשוכרי הדירות, אלא מושכרות כעסק יזמי מלונאי לכל דבר. מעבר לכך, קיימת סבירות גבוהה כי גם מתוך 4,150 הנכסים המושכרים על-ידי משכיר שזהו נכסו היחיד קיימים נכסים מקצועיים. לפי הערכת העירייה עצמה, ישנן כ-7,150 דירות המשמשות כעסק מלונאי². לכן, כהערכת מינימום שמרנית, דירות שעברו בקביעות ל-Airbnb מהוות לפחות 2.4% ממלאי הדיור העירוני, וכנראה אף למעלה מכך.

ג. מאפייני חדרי המלון החדשים: גודל דירות, מיקום, וריכוזיות

לפי אתר airdna, רוב מוחץ מהדירות שמושכרות ב-Airbnb בתל אביב-יפו הן דירות שני חדרים (כ-3,000 דירות) ושלושה חדרים (כ-2,500 דירות). כלומר, הדחיקה המשמעותית היא של שוכרים עם משקי בית קטנים יחסית (דירות יחיד, זוג, משפחות חד הוריות או דירות שותפים קטנות).

מחקרם של מתכנן הערים אבנר ברק ופרופ' יפעת הולצמן-גזית שופך אור גם על ריכוזיות תופעת מלונאות ה-Airbnb בתל אביב-יפו מבחינת מספר משכירים ומיקום, וגם על צמיחתה המהירה. לפי מחקרם, בסוף 2017 היו בין 3,600 ל-4,200 דירות שהוסבו בקביעות למלונות Airbnb, כ-2% ממלאי הדיור העירוני. השוואה לנתוני סוף 2018 במאגרי airdna מגלה כי בשנה האחרונה בין 800 ל-1,200 דירות נוספות נגרעו ממלאי הדיור העירוני.

מעבר לכך, המחקר של ברק והולצמן-גזית מראה כי ישנן שכונות בתל אביב-יפו בהן הריכוז של דירות Airbnb הוא גדול וחריג ביותר: כך, למעלה מ-16% מהדירות בשכונת כרם התימנים, למעלה מ-8% מהדירות בנוה צדק, למעלה מ-6% מהדירות בצפון יפו ולמעלה מ-5% מהדירות בלב תל אביב ובצפון הישן הוסבו למלונות Airbnb. כל אלו נתונים התקפים לסוף 2017, אולם מאז, כאמור, חלה צמיחה משמעותית בפעילות Airbnb בעיר.

מבחינת ריכוזיות המשכירים, ברק והולצמן-גזית מוצאים כי נכון לסוף שנת 2017, ישנם 12 מארחי מלונות Airbnb שמחזיקים ב-970 נכסים, ו-75 מארחים שמחזיקים בכ-2,150 נכסים, או רבע מכלל נכסי Airbnb בעיר.

² ריכוזיות תל אביב-יפו, דברי הסבר לאגודת המלונות הכללית, 2019, עמ' 23

ד. תל אביב-יפו בהשוואה בין-לאומית

כדי לחדד ולאמוד את היקף הפעילות של Airbnb ביחס לשוק הדיור, השווינו את תל אביב-יפו למספר ערים מצליחות ותיירותיות בעולם: ניו-יורק, ברלין, אמסטרדם, ברצלונה, פריז וקופנהגן.

בתל אביב קיימת חריגה בין-לאומית במספר הדירות שהוסבו למלונות Airbnb

עיר	נכסי Airbnb	אחוז Multi-listing	כמות מלונות Airbnb מנימלית	כמות יחידות דיור בעיר	אחוז מלונות מסך Airbnb מסך מלאי הדיור
תל אביב-יפו	9,152	55%	5,033	205,500	2.4%
ניו יורק	39,470	43%	16,972	3,464,000	0.5%
ברלין	15,022	30%	4,506	1,900,000	0.2%
אמסטרדם	11,726	28%	3,283	428,000	0.8%
קופנהגן	11,598	17%	1,971	498,000	0.4%
ברצלונה	17,541	66%	11,577	811,000	1.4%
פריז	36,807	29%	10,674	1,160,000	0.9%

כמות נכסי Airbnb ואחוז Multi-listing לקוחים מאתר airdna, פברואר 2019

כפי שניתן לראות בטבלה, בתל אביב אחוז גבוה וחריג הן של בעלי נכסים עם מספר רב של נכסים על שמם (Multi-listing), והן של אחוז נכסי Airbnb מסך מלאי הדיור העירוני. משמע, ההשפעה של מלונות Airbnb על שוק הדיור והשכירות התל אביבי היא יוצאת דופן בכמה סדרי גודל – פי 1.5 מאשר בברצלונה, פי 3 מאשר באמסטרדם ובפריז, פי 5 מאשר בניו יורק, פי 6 מאשר בקופנהגן ופי 12 מאשר בברלין.

מבחינה מרחבית, לפי מחקר שנערך לפני מספר שנים, השכונות עם הנוכחות הבולטת ביותר של Airbnb בניו יורק הן אזור הדאוונטאון של מנהטן (1.1% מהדירות הוסבו למלונות Airbnb) ו-ויליאמסבורג בברוקלין (1.6% מהדירות הוסבו למלונות Airbnb). זאת בהשוואה לריכוזים יוצאי הדופן בכרם התימנים (16%), נווה צדק (8%), צפון יפו (6%), לב העיר והצפון הישן (5%) שנמצאו במחקרם של ברק והולצמן-גזית. גם כאן, ההשפעה השכונתית של Airbnb על תל אביב-יפו היא בסדרי גודל עצומים לעומת שכונות מקבילות בניו-יורק.

ה. הרציונל שבבסיס המעבר של Airbnb ממשכירים מזדמנים למשכירים קבועים

בתל אביב-יפו, כאמור, לפחות 55% מנכסי Airbnb מושכרים על ידי משכירים מקצועיים, ולפי הערכות העירייה אף למעלה מכך. מטבע הדברים, אחוז העסקאות שנעשו על ידי משכירים מקצועיים גבוה בהרבה, שכן מעצם הגדרתם, משכירים 'מזדמנים' משכירים את דירתם מדי פעם, ומשכירים 'מקצועיים' שואפים להשכיר את הנכס המיועד למלונאות כמה שיותר. משמע, רוב מוחץ מלילות השכרה ב-Airbnb הן ביחידות שעברו הסבה למלונאות, ולא בדירות שבהן פלטפורמת Airbnb מהווה אמצעי להשלמת הכנסה. כשבוחנים את המודל העסקי של Airbnb, מעבר לסיסמאות הכלכלה השיתופית, תהליך ההתמקצעות של האתר אינו מפתיע.

אתרי השכרה לטווח קצר לטובת תיירות, דוגמת Airbnb, מבקשים לספק לתייר חוויה תיירותית מוצלחת. אתרים אלו עובדים על מודל של עמלה שמועברת להם מכל עסקה ומחושבת על-פי אחוז מהמחיר. לפיכך, לאתרים ישנו אינטרס לשמר ריבוי עסקאות המתבצעות במחירים גבוהים.

אתרים דוגמת Airbnb מסתמכים על דירוגי אורחים. תייר המבקש לשכור חדר או דירה באתר לטווח קצר יעבור, בדרך כלל, על הביקורות באתר, כדי להחליט אם לשהות במקום. דירה עם דירוג גבוה ממבקרים רבים, ומהעת האחרונה, תגדיל משמעותית את הסיכוי להשכרת הדירה. כמובן, שמשכירים 'מזדמנים', עלה התאנה של הכלכלה השיתופית, לא משכירים את דירתם באופן קבוע – אלא, כפי שעולה משמם, באופן מזדמן. בעל בית שמשכיר באופן מזדמן לא יזכה למספר ביקורות גבוה באתר, כך שמי שיצטרך לבחור אם לבוא להתארח אצלו יחוש שהוא נוטל סיכון, אשר יתבטא או בהעדפת מלון או במחיר נמוך יותר. לכן, השכרה מזדמנת, המבוססת על מיעוט ביקורות, מנוגדת להגיון השיוקי של Airbnb, שמעוניין לספק לצרכן (התייר) כמה שיותר מידע כדי שיוכל להשתמש

באתר.

מעבר לכך, משכירים מקצועיים (שהם, כאמור, רוב המשכירים בתל אביב-יפו) מקלים על ביצוע העסקה ברבדים נוספים. למשל, הם מאפשרים להזמין את הדירה או החדר ללא התכתבות איתם (Instant Booking). הדבר נוח מאד מנקודת מבטו של הצרכן, שלא נאלץ להתכתב עם בעל הבית, לספר על עצמו, וכיוצא בזה – דברים שהיו נדרשים ממנו על ידי משכיר מזדמן, המאפשר לאדם להתארח ולהשתמש בביתו האמיתי! משכירים מקצועיים לוקחים את הסיכון הכרוך באירוח שוכרים גרועים או חדשים, ובכך מקלים על תהליך ההזמנה.

גם בניהול הגעתם של אורחים וטיפול בשימוש בדירה, ההטיה בפלטפורמה של Airbnb היא לטובת משכירים מקצועיים. מחזיק בנכס שעושה זאת דרך קבע מיומן בטיפול בפניות תיירים, בהגעתם משדה התעופה (או בהחזקת אנשים שעוסקים בשירות לקוחות), ובאספקת שירותים נלווים כמו ניקיון, הדרכה ופתרון תקלות. לפיכך, בניגוד לנראות אותה מבקשים לייצר אתרי ההשכרה לטווח קצר משיקולי תדמית והקלות רגולטוריות, הלכה למעשה הפלטפורמה הקיימת מעודדת השכרה מקצועית על חשבון השכרה מזדמנת.

1. השפעת מעבר דירות לשימוש Airbnb על מחירי הדירות והשכירות, והתמריץ הכלכלי להסבת דירות

מכיוון שדירות Airbnb באות על חשבון דירות המשמשות למגורים, הן למעשה מצמצמות את מלאי הדיור, ובכך צפויות לתרום לעליית מחירים – הן למכירת דירות והן להשכרתן. ואכן, מחקר מקיף שנעשה בארה"ב הראה כי כמות הדירות שעוברות ל-Airbnb תורמת בצורה משמעותית לעליה במחירי השכירות והדירות בארה"ב:

Table 10: Effect Magnitudes for 10 Largest CBSAs

CBSA	Year-over-Year Airbnb Contribution		Year-over-Year Growth	
	Rent	Price	Rent	Price
Top 100 CBSAs	0.59%	0.82%	3.18%	5.70%
New York-Newark-Jersey City, NY-NJ-PA	0.60%	0.83%	3.64%	3.55%
Los Angeles-Long Beach-Anaheim, CA	1.14%	1.79%	4.92%	9.66%
Chicago-Naperville-Elgin, IL-IN-WI	0.34%	0.44%	2.25%	3.98%
Dallas-Fort Worth-Arlington, TX	0.70%	1.01%	4.18%	8.21%
Miami-Fort Lauderdale-West Palm Beach, FL	1.02%	1.51%	4.51%	11.72%
Philadelphia-Camden-Wilmington, PA-NJ-DE-MD	0.54%	0.73%	1.94%	2.05%
Houston-The Woodlands-Sugar Land, TX	0.95%	1.37%	4.67%	8.34%
Washington-Arlington-Alexandria, DC-VA-MD-WV	0.70%	0.96%	1.28%	4.41%
Atlanta-Sandy Springs-Roswell, GA	0.75%	1.07%	3.11%	8.42%
Detroit-Warren-Dearborn, MI	0.18%	0.21%	2.41%	8.54%

(Barron, Kyle, Edward Kung, and Davide Proserpio. "The sharing economy and housing affordability: Evidence from Airbnb." (2018) מתוך:)

ניתן לראות כי בממוצע, הסבת דירות למלונות Airbnb גרמה לעלייה שנתית של כ-0.6% במחירי השכירות במטרופולינים אמריקאים גדולים, וכ-0.8% במחירי הדירות. לפי המחקר, ככל שאחוז השוכרים בעיר גבוה יותר, כך ההשפעה של Airbnb על המחירים גדולה יותר.

אחת הדרכים להעריך את השפעת Airbnb על מחירי השכירות והדיור היא באמצעות תאוריית אחוז התפוסה. לפי התאוריה, שמקובלת להסברת תנודות במחירי הדיור והשכירות בערים ובשכונות, לכל אזור ישנו אחוז דירות מאוכלסות ופנויות שמהווה שיווי משקל מבחינת המחירים. אם אחוז התפוסה עולה, כלומר כמות הדירות הפנויות קטנה, מתחת לאחוז זה, ייווצר לחץ לכיוון עליית מחירים. לכן, אחוז תפוסה גבוה מאוד (ואחוז דירות פנויות נמוך) הוא אינדיקציה ללחץ לעליית מחירים.

מחקר שנעשה בלוס אנג'לס על ידי Lee ובחן את השפעות Airbnb על הישגיות דירות בעיר, משתמש בתאוריית אחוז התפוסה מחקר זה מראה שמאחר ושכונות רבות בלוס אנג'לס נמצאות קרוב או מעל שיעור התפוסה של שיווי המשקל, גם אחוז קטן של היצע שעובר ממגורים לתיירות יגרום ל"זעזוע להיצע" וללחץ על עליית מחירים. מחקר דומה נעשה בסידיני על ידי Gurrán

Phibbs-I. לפי נתוני המחקר של ברק והולצמן-גזית, Airbnb הביאו את שיעור תפוסת הדירות בתל אביב-יפו לרמה הנעה בין 2.1% ל-2.7%, רמה נמוכה מאד בהשוואה בין-לאומית. לפיכך, סביר מאד שמלאי הדיור הלא מבוטל שהוסב למלונות Airbnb לוחץ כלפי מעלה את מחירי הדיור והשכירות בתל אביב-יפו.

מחקר מקיף שערכו Wachsmuth ושותפים על Airbnb בניו יורק מצא כי המשכיר החציוני של דירת-מלון Airbnb הרוויח כ-55% יותר מהמשכיר החציוני לדיור להשכרה. הדבר מהווה תמריץ ברור למשכירי דירות להעביר את דירותיהם משוק הדיור לשוק המלונאות.

בתל אביב-יפו, להערכתנו, היזם שמשכיר ב-Airbnb דירה שלמה (2.5-1.5 חדרים) באופן קבוע מכניס סכום הגבוה בממוצע ב-40% עד 130% בהשוואה להשכרת דירה למגורים (הטווח משתנה ביחס למספר הלילות שבהם הדירה מושכרת בשנה. הרף התחתון מהווה הנחה שמרנית, ואנו מעריכים כי ההפרש הממוצע קרוב יותר לרף העליון). גם בהינתן ההוצאות הנדרשות ממי שמשכיר חדר למלונאות באופן מקצועי, הרי שמדובר בעסק רווחי בהשוואה לאלטרנטיבה של שכירות רגילה.

בנוסף, הרווחיות הגבוהה כמובן מגדילה את הכדאיות של השקעה בדיור, מה שתורם לעליית מחירי הדירות לבעלות ומנוגד לפעולות הממשלה אשר נקטה בצעדים להפחית כדאיות זו (העלאת מס הרכישה למשל)³.

על-פי המדיניות כיום, רשות המיסים סבורה כי על משכירים מסוג זה לשלם מס על הכנסה מעסק, בהתאם לאחוז המס השולי שהם אמורים לשלם. עם זאת, בפועל אין כמעט אכיפה ובכל שלוש השנים האחרונות נפתחו ברשות המיסים תיקים ספורים, כך שבפועל, להערכתנו, מרבית המשכירים נהנים מהפטור הקיים כיום על דמי שכירות למגורים או משלמים מס השווה ל-10% מהכנסתם בלבד⁴.

3 בהיתן שכר דירה ממוצע של כ-60 א"ש"ח בשנה לפי נתוני הלמ"ס בלוח 4.8 מחירי שכר דירה חופשי, מחיר ממוצע ללילה בתל אביב בהשכרה באתר Airbnb העומד על \$186 לפי נתוני העירייה שהועברו לעיתון דה מרקר, ובהינתן תפוסה של בין 200-120 יום בשנה. על פי נתוני הלמ"ס בלוח 33 של נתוני התיירות תפוסת חדרי המלון בתל אביב-יפו עומדת על 74% לשנת 2017. על פי המחקר של יניב וקמחי, תפוסת הנכסים הממוצעת בתל אביב ב-2016 עמדה על כ-150 יום בשנה.

4 על פי דיני המס בישראל, משכירים של דירות למגורים נהנים מפטור ממס על הכנסה חודשית בסך שלא עולה על כ-5,070 ש"ח, מעל סכום זה משלם מיס 10% מקר הכנסה.

ז. סקירת רגולציה השוואתית

ערים ברחבי העולם נקטו בשנים האחרונות בצעדים רגולטוריים שונים להסדרת ענף ההשכרה לטווח קצר. לרגולציה על Airbnb יכולות להיות הצדקות ומטרות שונות, ולכן גם סוגי הרגולציות משתנים מעיר לעיר, על-אף שניתן למצוא קווי דמיון בין השיטות ולאפיין מודלים רגולטוריים שונים.

במחקרם, ניב וקמחי סוקרים את הנושאים שזכו להתייחסות מצד רשויות, ומרכזים את סוגי הרגולציות הקיימות באופן השוואתי: מיסוי נכסים, שמירה על זכויות השוכרים, רישום ורישוי הנכס, והגבלת זמני השכירות. להלן הטבלה שהוכנה על ידם:

לוח מס' 6: השוואה בין ערים בעולם לערים בישראל

העיר	מספר נכסים שהושכרו (1.18)	מספר משכירים	מיסוי הנכס	זמינות המשכיר לטווח	מינימום/ מקסימום ימי השכרה לטווח	מקסימום ימי השכרה למשכיר
אמסטרדם	12,516	9,001	כן	כן	לפחות 7	60
ברלין	17,888	9,865	לא	כן	אין	90
ברצלונה	18,748	8,669	מס + מס תיירות	לא צוין	עד 31	4 חודשים
ונקובר	5,825	3,523	בבחינה	לא צוין	אין	אין
סדנהאם	12,947	7,343	בבחינה	כן	אין	אין
מילאנו	12,579	7,606	לא	לא	אין	אין
סן פרנסיסקו	6,884	4,147	כן	לא צוין	עד 90	90
סידני (ניו סאות' ויילס)	27,948	15,669	בבחינה	כן, או נציג מפינס המשכיר.	בין 45-90	לא צוין
פאריס	43,539	29,059	מס תיירות	לא צוין	עד 120 ללא רישיון.	8 חודשים
ירושלים	2,792	1,303	בבחינה	אין	אין	אין
תל אביב	8,601	3,727	בבחינה	אין	אין	אין

הטבלה מתוך: יניב, עומר, וקמחי, ישראל, "נכסים להשכרה לתיירים לטווח קצר בישראל ובעולם – תמונת מצב ואפשרויות הסדרה", מכון ירושלים למחקרי מדיניות, 2018

רשויות המבקשות **שלא לפגוע בשוכרים בתחומן** יבחרו להטיל הגבלות ואיסורים על הסבה של דירות למלונות Airbnb. **אמסטרדם**, שנחשבת לעיר המוכנה לשתף פעולה עם Airbnb ומאפשרת לתושבים להציע נכסים להשכרה, מגבילה את השכרת הנכסים המקסימלית ל-30 יום בשנה⁵. בברצלונה, המגבילה היא ל-60 יום בשנה. בסן פרנסיסקו, משכירים חייבים להירשם בעירייה, והשכירות בנכס מותנית בכך שישנו דייר עיקרי שגר בו 275 ימים בשנה; משמע, ההשכרה של הדירה כולה מוגבלת לטווח זמן של עד 90 ימים בשנה. מגבלת ימי השכירות מבטאת את המחויבות של העיר להשכרה מזדמנת, שיכולה להיטיב עם שוכרים ובעלי דירות, לעומת השכרה מקצועית, שמוציאה דירות מהשוק.

רשויות המבקשות **למנוע שינוי לא רצוי או חד מדי באופיין של שכונות**, יבקשו להגביל את השכרת הנכסים לאזורים מסוימים בעיר. **עיריית ברלין** הגבילה את ההשכרה לאזורים מסחריים בלבד ואסרה על השכרת דירות שלמות. האיסור הוטל לאחר שכבר הייתה פעילות השכרה דרך האתר ולפיכך נקבעה עבור האיסור החדש תקופת הסתגלות עד כניסתו לתוקף. המאמצים נשאו פרי וביום כניסת האיסור לתוקף נראתה צניחה בהזמנות באתר ובמשכירים שהציגו את נכסיהם בו, לצד עליה בנכסים להשכרה שיתופית. עם זאת, במרץ 2018 הכריז ראש עיריית ברלין על ביטול האיסור הגורף על השכרת דירות שלמות לטווח קצר. כיום מתאפשרת בברלין השכרת נכסים לתקופה שלא חעלה על 90 יום בשנה, בהתאם לכללים נוקשים: המשכיר צריך לקבל אישור מהרובע, אישורים למי שזוהי דירתו השנייה בדרך-כלל לא ינתנו וקנסות של עד 600 אלף דולר ניתנים למפרים⁶. זאת, עדיין מתוך מטרה מוצהרת למנוע את ההשכרה המסחרית.

ברצלונה גם היא הטילה מגבלות כבדות על השכרה קצרת טווח לתיירים, זאת כחלק ממאבק כולל של התושבים ב"השתלטות תיירותית" על חלקים שלמים בעיר. בהתאם לכך, העירייה לא מנפיקה רישיונות להשכרה קצרת טווח בשכונות מסוימות. ברישיונות שניתנו, הוגבלה ההשכרה ל-4 חודשים בשנה בסך הכל, ולא יותר מ-31 יום להשכרה

5 שינוי שהחל ב-1.1.2019. קודם לכן המכסה עמדה על 60 יום בשנה.
 6 <https://www.citylab.com/life/2018/03/berlin-airbnb-vacation-rental-regulation-law/556397/>

בודדת⁷. בנוסף, המס העירוני (ארנונה) שחייבים בו משכירי נכסים אלו היא בתעריף הגבוה ביותר האפשרי על פי חוקי העיריה. מעבר לכך, עיריית ברצלונה השקיעה משאבים רבים באכיפה וקנסות: בשנה שעברה, הטילה העיריה קנס תקדימי על אתר Airbnb עצמו, בשל כך שפרסם נכסים המושכרים שלא בהתאם לכללים. בהמשך לכך, נחתם הסכם חדש בין האתר לעירייה והיא קיבלה גישה לנתוני כל משכירי הנכסים. כעת, לעירייה ישנו מנגנון איתור מובנה ונגיש, שקודם לכן הצריך משאבים רבים. כתוצאה מכך, ביוני 2018 הסירה עיריית ברצלונה למעלה מ-2,500 נכסי Airbnb, שהיו מוצעים להשכרה באתר באופן שאינו תואם את הכללים⁸.

רשויות המטילות מס על תפוסת חדרים במלונות יבקשו לוודא כי גם הנכסים המושכרים באמצעות פלטפורמת Airbnb **ישלמו מס זהה**. המס באמסטרדם הוא 5%, בדרזדן 6%, ובדורטמונד 7.5%. בצרפת ישנו מס תירות המשחנה מעיר לעיר, ו-Airbnb גובה את המס בערים שבו חל מס זה⁹. גם בניו יורק, בוסטון ושיקגו מוטל מס עירוני שנגבה על ידי Airbnb.

רשות ששואפת לייצר **תחרות הוגנת אל מול בתי המלון** ולוודא כי התיירים הלנים בתחומה מקבלים שירותים ראויים, תבקש לייצר מערך רישוי על נכסים המושכרים לטווח קצר, ותפקק על עמידת הנכסים בתנאי בטיחות ונוחות. אמסטרדם, שחתמה על הסכם לשיתוף פעולה עם Airbnb ב-2014, מציבה תקופת השכרה מינימלית לשוכר של שבעה ימים (כך ש-Airbnb, המתגאה בכך שהתיירים הלנים בנכסי הפלטפורמה נשארים בעיר מספר ימים רב יותר בהשוואה לתיירים הלנים במלונות, לא תתחרה עם תיירי המלונות הבאים ליום-יומיים). כמו-כן, העיריה מחייבת את משכירי הנכסים לרשום את הנכס במאגר, לעמוד בתנאים של בטיחות ונוחות, ליידיע את השכנים בבניין על השכרת הדירה, ולהיות זמינים לשוכר.

ח. המקרה של תל אביב-יפו: האם השינוי בארנונה העירונית יגן על שוכרי הדירות?

לפני מספר חודשים קיבלה עיריית תל אביב-יפו החלטה ראשונה להשתמש בכלים שבסמכותה על-מנת להסדיר את תופעת ההשכרה לטווח קצר. לשם כך, היא ביקשה להשוות את הארנונה שמשלמים משכירי נכסים לטווח קצר, המשכירים את הנכס ל-90 יום ומעלה בשנה, לארנונה על נכסי מלונאות. על פי טיוטת צו הארנונה החדש, דירה המשמשת לשירותי לינה ארעיים ומתחלפים בתשלום תהיה חייבת בסך של 120 ש"ח למ"ר לשנה, בדומה לתעריף מלון¹⁰. זאת, לעומת תעריף ארנונה לדירות מגורים באזור מרכז העיר (האזור הרלוונטי מבחינת השוואה ל-Airbnb), שנוע בין 51.40 ל-78.65 ש"ח למ"ר לשנה. תעריף הארנונה הכללי, החל על בנינים שאינם משמשים למגורים, לרבות משרדים, שירותים ומסחר, שאין לגביהם סיווג מיוחד, עומד על 382.06 ש"ח באזור 1 (רוב האזור הרלוונטי לדירות Airbnb) ו-261.41 ש"ח באזורים אחרים.

התוספת השנתית הצפויה לארנונה מהמהלך המתוכנן עומדת על לפחות 1,700 ש"ח לשנה עבור דירה קטנה (40 מ"ר) שהייתה חייבת בארנונה מגורים יקרה, ולכל היותר 9,000 ש"ח לדירה גדולה (140 מ"ר) שהייתה חייבת בארנונה זולה. להערכתנו, התוספת השנתית הממוצעת תעמוד על כ-4,000 ש"ח (דירה ממוצעת של 60 מ"ר ששילמה ארנונה מגורים נמוכה יחסית).

תוספת זו ביחס להכנסה ממוצעת מדירה המושכרת מקצועית מהווה כ-5% מההכנסה השנתית, אך יכולה להגיע גם ל-3% מההכנסה השנתית (עבור דירה המושכרת ל-200 לילות בשנה, לדוגמא). לשם השוואה, רשות המיסים, לפי כלליה, אמורה לגבות מדירות אלה מס הכנסה העומד על המס השולי בו חייב המשכיר. מס זה יכול להגיע גם ל-50% מההכנסה (בניכוי הוצאות).

להערכתנו, אחוז המיסוי הנמוך הנע בין 3%-5% ומגולם בהעלאת הארנונה המוצעת אינו מהווה רסן אמיתי שיוביל לויסות כמות יחידות הדיור שהופכות לנכס מלונאי. מטרתה המוצהרת של העירייה היא להתמודד עם העלייה במחירי הדיור והשכירות, ועם הפגיעה באורח החיים של התושבים¹¹. מטרת אלו יושגו רק עם בלימה וירידה של מספר הדירות ב-Airbnb, והשבתן לשוק הדיור. בנוסף, אנו סבורים כי הטלת התעריף החדש רק על משכירים שמשכירים את דירתם למעלה מ-90 יום בשנה אינה נכונה. 90 יום זהו זמן רב שאינו נדרש למשכירים שאינם מקצועיים.

כלומר, יש להניח שמי שרוצה להשכיר את דירתו כולה באופן מזדמן עקב אי ניצול מלא של הנכס אינו נדרש ל-3-

7 <https://novobrief.com/airbnb-legal-in-cataluna-barcelona/328/>

8 <https://www.citylab.com/life/2018/06/barcelona-finds-a-way-to-control-its-airbnb-market/56218/>

9 <https://www.airbnb.com/help/article/2284/occupancy-tax-collection-and-remittance-by-airbnb-in-france>

10 עיריית תל אביב-יפו, דברי הסבר לצו הארנונה הכללי 2019, עמ' 22

11 <https://www.iglobes.co.il/news/article.aspx?did=1001269007>

חודשי השכרה בשנה. לפיכך, נציע להפחית את מספר הימים המהווים את הרף התחתון לגביית המס ל-60 יום בשנה באזורי הביקוש.

לגבי יעילות גביית הארנונה המוגדלת, על מנת שהעירייה תגבה ארנונה מוגדלת על דירות המושכרות לטווח קצר באופן המוצע, הרי שעליה לאתר את הנכסים שנעשה בהם שימוש 90 יום ומעלה, ולאחר מכן עליה להנפיק דרישות ייחודיות לארנונה הגבוהה יותר ולגבות את המס. כל זאת צפוי להעשיר את קופת העירייה בכ-4,000 ש"ח לשנה לנכס באזור 1. לשם השוואה, ככל שאותה דירת 60 מ"ר ששימשה למגורים תוגדר כנכס המשלם ארנונה כללית שאינה למגורים, הרי שהפרש הסכומים הצפוי יעמוד על כ-19,020 ש"ח בשנה.

בפועל, העירייה תיאלץ להתמודד עם ערעורים על הסיווג החדש לדירות מושכרות לטווח קצר, ועם מצגי שווא שצפויים להציג מפעילי הנכסים על מנת שלא לשלם את הארנונה המוגדלת, זאת בנוסף לנטל שכרוך באיתור פיזי של כל הנכסים ומפעיליהם. על פניו, לא ברור האם התועלת מהגבייה תעלה על העלות של הפעלת מערכת הגבייה והפיקוח החדשה.

לעומת זאת, לאתר Airbnb, שהוא האתר המרכזי המשמש להשכרת דירות לטווח קצר, ישנה מערכת לגבייה של מיסים מהמשתמשים והעברת המס לרשויות. זאת, במקרים שבהם יש לאתר הסכם עם הרשות המקומית או המדינה. לפיכך, גם אם יוחלט לקדם את גביית הארנונה המוגדלת, ובהתאם להמלצת קמחי ועומר ממכון ירושלים, אנו ממליצים לגבות אותה באופן מקוון דרך פלטפורמת אתר Airbnb. הנושא מצריך חתימה על הסכם עם החברה.

ט. המדיניות הרצויה

על עיריית תל אביב-יפו לייצג את האינטרסים של 50% מתושביה המתגוררים בשכירות. לפיכך, אנו דורשים קידום רגולציה שתסייע למנוע את המשך הפגיעה בשוכרי הדירות, שגלומה במעבר דירות לשימוש מלונאי קבוע.

כפי שעולה מהכתוב עד כה, התפשטות ההשכרה המקצועית של Airbnb בתל אביב-יפו חמורה וחריגה בהשוואה בין-לאומית, וכן יוצאת דופן ביחס לערים אחרות בישראל. לפיכך, על עיריית תל אביב-יפו לשאוף להסדרה פרטנית של המצב בעיר, ככל שניתן בכלים שבסמכותה של העירייה, מתוך תפיסה כי הסדרה ארצית אחידה אינה מתאימה ואינה נחוצה במקרה זה. על העירייה לשאוף לכך שהפלטפורמה תשרת את התושבים ולא תפגע בהם, ולפיכך לסייע להטות את ההשכרה לכיוון ההשכרה השיתופית המזדמנת, תוך צמצום והגבלת ההשכרה המקצועית.

לשם כך, אנו מציעים לעירייה לאמץ תכנית כוללת להסדרה של השכרת נכסים לטווח קצר, ובה מספר רבדים:

1 / חלוקת העיר לשני אזורים בהתאם לרמת הביקוש. הגבלות חמורות יותר על השכרה לטווח קצר למטרות תיירות יוטלו בשכונות המבוקשות יותר, זאת בדומה לנעשה בערים אחרות, כגון ברלין, ברצלונה, מדריד ועוד. זאת מתוך השאיפה לנתב את מלאי הדירות למגורים לטובת התושבים. אזור א' המבוקש יכלול את מרכז וחלק מדרום העיר, ואזור ב' יכלול את שאר השכונות. רשימה מוצעת המחלקת את השכונות לאזורים מצרפת בנספח לדו"ח. בחינה מחודשת של האזורים תעשה מדי כמה שנים לאור השינוי בביקושים ובצרכים העירוניים.

2 / הגבלת מספר הימים בשנה בהם מותר להשכיר דירות שלמות. דיירים המעוניינים להשכיר את דירתם באופן מזדמן כאשר אינם עושים בה שימוש, לצורך השלמת הכנסה, התמודדות עם נטל השכירות הכבד וניצול מיטבי של הנכס, יוכלו להמשיך לעשות זאת, כך שהעקרונות החיוביים של הכלכלה השיתופית יישמרו. מטרת ההגבלה היא להפחית את הכדאיות של הסבת נכסים למגורים לשימוש מלונאי והשכרת דירות שלמות באופן מקצועי. לאור הקטנת מלאי הדיור ועליית מחירי השכירות הנובעת מהגידול בהסבה המקצועית, אנו סבורים שהפגיעה בהשכרה המקצועית מוצדקת.

המלצה:

באזור א', השכרת דירות שלמות לתיירות קצרת טווח תתאפשר לתקופה שאינה עולה על 60 יום בשנה, ובאזור ב' השכרת דירות שלמות תתאפשר לתקופה שאינה עולה על 180 יום בשנה. אנו סבורים שהגבלה המבקשת להעדיף את צרכי התושבים נדרשת בכל העיר, אולם הבעיה בשכונות שבאזור ב' אינה כה חמורה. כך, ניתן לאפשר באזורים עם ביקוש נמוך יותר למגורים ולתיירות גמישות רבה יותר, שתאפשר מעבר בין תיירות לבין מגורים.

3 / הגבלת מספר הימים בשנה בהם מותר להשכיר חדרים לצרכי תיירות לטווח קצר. בעיר שמכילה מספר רב של דירות שותפים, המהוות חלק אינטגרלי ממלאי הדיור, אין להתעלם מהשכרה קבועה של חדרים לצרכי תיירות. עם זאת, משכירים מקצועיים מתמחים בהסבת דירות להשכרה למלונאות, וניתן לשער כי מרבית משכירי החדרים הם משכירים מזדמנים שעושים זאת לצרכי השלמת הכנסה ושימוש יעיל יותר בנכס. לכן, ניתן, לעמדתנו, להטיל מגבלות חמורות פחות על השכרת חדרים.

המלצה:

באזור א', השכרת חדרים לתיירות לטווח קצר תתאפשר לתקופה שאינה עולה על 90 יום בשנה. באזור ב' השכרת חדרים למטרות אלו תתאפשר ללא מגבלה.

4 / רישוי ומעקב אחר נכסי המגורים המשמשים להשכרה לטווח קצר לצרכי מלונאות. על מנת שיהיה ניתן לאכוף את ההגבלות, על העירייה לחייב את כל משכירי הדירות או החדרים לטווח קצר העומדת על יותר מ-30 יום בשנה להוציא רישיון עסק להשכרה קצרת טווח, ולשם כך לעמוד בכללים שקבעה. מדיניות זו תאפשר לעירייה לווסת את מתן הרישיונות במידת הצורך, ככל שהיא נוכחת לדעת שבשכונות מסוימות הירידה במספר הדירות למגורים לא נעצרת ואף נמשכת. אנו ממליצים על מדיניות זו בהתאם למדיניות שננקטה במרבית הערים הגדולות האחרות שבחנו, כגון סן פרנסיסקו, אמסטרדם, ונקובר, טורונטו, ברלין, פריז, ברצלונה, ועוד. על אף השאיפה להפחית עלויות פיקוח ואכיפה באמצעות אתר Airbnb עצמו, נוכחנו כי אין לעיריית דרך אחרת לאמוד את היצע הדירות המושכרות לטווח קצר ללא מנגנון רישום או רישוי. מאחר ורישום לבדו דורש תיקון של פקודת העירייה, והוצאת היתר לשימוש חורג הינה מסורבלת (דורשת מעורבות של אדריכל או מתכנן, ואת אישור הוועדה המקומית), בחרנו במנגנון רישוי עסק, אשר העירייה קובעת את רמת

מורכבותו לפי כלליה, והוא נמצא בסמכותה.ד

המלצה:

לחייב את משכירי הדירות והחדרים לטווח קצר לתקופה העולה על 30 יום בשנה בהוצאת רישיון עסק.

5 / גביית ארנונה מוגדלת מחדרים או דירות המושכרים למעלה מ-30 יום בשנה. על הארנונה להיות גבוהה מהסכום הממוצע בצו תעריף ארנונה לשנת 2019. את גביית התוספת לארנונה העירייה צריכה להטיל על אתר Airbnb שיטיל אותו על המשכירים, זאת בדומה להמלצת קמחי ועומר ממכון ירושלים. זאת מתוך ההנחה שההשכרה יוצרת נטל על התושבים ושמגיע להם פיצוי חלקי עבורו, בדמות הכנסות לקופת העירייה שיממנו שירותים לרווחתם.

6 / השקעה משמעותית באכיפה בשנתיים הראשונות ליישום התכנית. ללא השקעה משמעותית באכיפה כל התכנית תהפוך להמלצה ומספר הדירות שמנותבות להשכרה לטווח קצר למטרות תיירות לא יפחת. לשם כך, כאמור, נדרשת חתימה על הסכם עם Airbnb וקבלת מידע ישירות מהאתר, הפעלת קו חם/תיבת דואר אלקטרוני לדיווחים מצד התושבים, שימוש בפקחים וכן בכלים מתקדמים של כריית מידע. כבר כיום, ישנן חברות המציעות לרשויות מקומיות שימוש בכלי מידע מתקדמים המתבססים על מידע גלוי ברשת, לצורך אכיפה ואיתור של מפריס. אנו סבורים כי העירייה אינה צריכה לבחון האם המשאבים המוקצים לאכיפה שווים את התוספת להכנסה, אלא להפעילם מתוך מאמץ לסייע לציבור התושבים בעיר. בנוסף, העירייה תבצע בחינה רבעונית של נתוני השכרת הנכסים לטווח קצר בעיר על מנת לעקוב אחרי האפקטיביות של התכנית.

עד 30 יום בשנה לתיירות	בין 30 ל-60 יום בשנה לתיירות	בין 60 ל-90 יום לתיירות	בין 90 ל-180 יום לתיירות	למעלה מ-180 יום לתיירות
ללא שינוי	ארנונה מוגדלת, הוצאת רישיון עסק	איסור		
ללא שינוי	ארנונה מוגדלת, הוצאת רישיון עסק	איסור		
ללא שינוי	ארנונה מוגדלת, הוצאת רישיון עסק		איסור	
ללא שינוי	ארנונה מוגדלת, הוצאת רישיון עסק			

7 / תיקון פקודת העיריות ואפשרו הסדרת השכרה קצרת טווח ברמה העירונית. אנו סבורים שגם ממשלת ישראל, אשר חרטה על דגלה בשנים האחרונות להתמודד עם משבר עליית המחירים בשוק הדיור, צריכה להביט נכוחה בנתונים החריגים בתל אביב-יפו, ולפעול לטובת מניעת צמצום היצע הדירות להשכרה ועליית מחירי הדיור והשכירות הנובעים ממנה. נציין כי התכנית שהצענו על כל מרכיביה אינה דורשת חקיקה ראשית והיא משתמשת בכלים שבסמכותה של הרשות העירונית להפעיל על-מנת להסדיר פעילות בתחומה- הגדרה של פעילות כדורשת רישיון עסק, מיסוי המעגון בצו תעריף הארנונה ושימוש בכלי הפיקוח הקיימים בעירייה. עם זאת, ככל שיתאפשר ויפתח חלון לשיתוף פעולה מצד השלטון המרכזי והכנסת, יש מקום לתיקון חקיקה ראשית.

המלצה:

נמליץ על תיקון פקודת העיריות באופן שמסמיך רשות מקומית להסדיר את נושא ההשכרה קצרת הטווח שבתחומה הן לעניין הגבלת מספר ימי ההשכרה והן לעניין מיסוי עירוני ייחודי, שניתן לגבות באמצעים מקוונים דרך הפלטפורמה לתיווך בהשכרה קצרת טווח. חקיקה כזו תאפשר לעירייה לחוקק חוק עזר ייחודי הכולל במפורש ובבהירות את כל מרכיבי התכנית, תחסוך השגות ותביעות מצד המשכירים ולא תטיל עומס על מנגנונים שנועדו לשרת את מערך התכנון והבניה בעיר.

אנו סבורים כי חקיקה ראשית המעבירה את הסמכויות להחלטה ופעולה בנושא לרשות המיסיים או משרד התיירות לא תצלח. לגופים אלו אין אינטרס ואפשרות לטפל בבעיה ברמה המקומית וכן התערבותם אינה

נדרשת בכל הארץ אלא בתל אביב-יפו (ואולי בירושלים) בלבד. כך, לדוגמא, משרד התיירות תמיד יראה לנגד עיניו את האינטרס בעידוד התיירות לפני טובת שוכרי הדירות. בנוסף, אנשי המקצוע במשרד יעדיפו שלא להחיל כלי מדיניות הפוגע בהיצע חדרי ה-Airbnb בחיפה או בצפת, וישנו קושי מבחינת דיני המשפט המנהלי להחיל רגולציה אזורית דיפרנציאלית מבלי להסמיך את ראשי הרשויות עצמם. רשות המיסים, על-אף הצהרותיה הברורות בעבר¹², לא פעלה בשטח על מנת להתמודד עם התופעה. מפניה שערכנו אל הרשות בנושא, נמצא כי כמות תיקי החקירה שנפתחו למשכירים שאותרו כמשכירי נכסים מרובים לטווח קצר לצורך מימוש הגביה באופן המוצהר בין השנים 2015-2019 היא זניחה. מעבר לכך, אנו סבורים שאין די בכלי המיסוי על מנת להוות רסן אמיתי למעבר דירות לשימוש למלונאות¹³.

ט. סיכום

דו"ח זה, המבוסס על ממצאי מחקרים ומקורות מידע גלויים באינטרנט, מצייר תמונה מטרידה וחריגה בהיקפה בהשוואה בין-לאומית של פעילות Airbnb בתל אביב-יפו. ממצאים אלו, והצעדים הפושרים שהעירייה נקטה בנושא עד כה, צריכים להטריד כל שוכרת דירה בעיר: המשמעות היא דחיקה של תושבים לערים שכנות והתייקרות מחירי הדירות עבור כולנו, שוכרי ובעלי דירות כאחד.

ערים גדולות ומוצלחות בעולם, ביניהן תל אביב-יפו שואפת בצדק להימנות, הפנימו במהירות את ההשלכות של Airbnb על שוק הדיור המקומי, והפעילו רגולציה בהתאם. ברוב הערים, ההבנה היא שדירות ההופכות למלונות לכל דבר אינן דבר שהעירייה והציבור צריכים לקבל כגזירת גורל.

הפופולריות של תל אביב-יפו כעיר תיירותית היא חיובית בעינינו, אולם חשוב לאזן בין הגידול בתיירות לבין הצרכים של לפחות מחצית מתושבי העיר. כיום, הצרכים של תושבי העיר לא באים לידי ביטוי בקבלת ההחלטות בנושא. אנו מקווים שדו"ח זה ודומים לו, וכן פעילות ציבורית של שוכרי ובעלי דירות בעיר, יעזרו לקדם רגולציה שתשים את תושבי העיר במרכז סדר העדיפויות שלה.

¹² <https://www.themarker.com/allnews/15889029>

¹³ ככל שרשות המיסים סבורה שיש צורך מבחינתה לביצע פעולות אכיפה על מנת לגבות ממשכירי נכסים מקצועיים מס השווה למס השולי שלהם, לעומת המיסוי על השכרה למגורים שיחנן והם משלמים כיום, הרי שאין בכך כדי לפגוע בתכנית המצעת. צעד זה, ככל שיינקט, אמור לבוא בפרד מן ההסדרה המקומית, ולהינקט בכל הארץ.

נספח מס'

הצעת האסדרה של עיריית תל אביב

הצעת חוק השכרה קצרת טווח, תש"ף-2020

.1	מטרתו של חוק זה להסדיר השכרת נכסים לתקופות קצרות על ידי הרשויות המקומיות.	מטרה
.2	<p style="text-align: center;">בחוק זה –</p> <p style="text-align: center;">"בעל רישיון" – מי שניתן לו רישיון על פי סעיף 5 לחוק זה;</p> <p>"השכרה קצרת טווח" – הקנייה של זכות החזקה ושימוש בנכס – למעט נכס אשר נקבע בהיתר, לרבות היתר לשימוש חורג, מכוח חוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965, כי השימוש המותר בהם הוא למלונאות או תיירות – בתמורה, לתקופה של פחות מ-30 יום;</p> <p>"התקופה המירבית להשכרה קצרת טווח" – פרק זמן מצטבר של 90 יום בשנה.</p> <p>"מאגר דירות" – כל פלטפורמה לפרסום הודעה בקשר עם השכרה קצרת טווח;</p> <p>"מרשם נכסים להשכרה קצרת טווח" – מרשם שהוקם על פי סעיף 4 לחוק זה;</p> <p>"נכס" – בניין, דירה, חדר, מערכת חדרים או חלק מדירה, המשמשים למגורים;</p> <p>"ראש הרשות המקומית" – לרבות מי שראש הרשות המקומית העביר אליו בכתב את סמכויותיו לפי חוק זה, כולן או מקצתן;</p> <p style="text-align: center;">"רישיון" – רישיון שניתן לפי סעיף 5;</p>	הגדרות
.3	על אף האמור בכל דין, לא יועמד נכס להשכרה קצרת טווח בתחום רשות מקומית אלא אם ניתן רישיון להשכרתו, בהתאם לסעיף 5, ובהתאם לתנאי הרישיון.	חובת רישיון להשכרה קצרת טווח
.4	<p>(א) רשות מקומית תנהל מרשם, בו יירשם כל נכס להשכרה קצרת טווח שניתן לו רישיון ופרטים נוספים אודות הנכס כפי שייקבע על ידה (להלן: "מרשם הנכסים").</p> <p>(ב) מרשם הנכסים יפורסם באתר האינטרנט של הרשות המקומית ללא פרטים מזהים של בעל הרישיון, והרשות תהא רשאית להעמידו לטובת הציבור אף באופן המאפשר אחזור ועיבוד המידע.</p>	מרשם נכסים להשכרה קצרת טווח
.5	<p>(א) בקשה לרישיון להשכרה קצרת טווח תוגש לראש הרשות המקומית בהתאם להנחיות שיפורסמו באתר הרשות המקומית.</p> <p>(ב) הוגשה בקשה לרישיון לפי סעיף קטן (א), ייתן ראש הרשות המקומית את הרישיון, בכפוף לתשלום אגרה בשיעור הקבוע בתוספת. ראש הרשות המקומית רשאי להתנות את הרישיון בתנאים, אם ראה לנכון לעשות כן מטעמים מיוחדים שיירשמו.</p> <p>(ג) על אף האמור בס"ק (ב), רשאי ראש הרשות המקומית, באישור מועצת הרשות המקומית, לקבוע, מזמן לזמן, הגבלה על מספר הרישיונות שיינתנו לפי סעיף קטן (א).</p>	מתן רישיון

<p>(ד) הגבלת מספר הרישיונות כאמור בסעיף קטן (ג) יכול שתתייחס לאזור מסויים, למבנים מסויימים, לסוגי מבנים, למספר הרישיונות שיינתנו במבנה בודד או אבחנה אחרת כיוצא בזה.</p> <p>(ה) החלטה כאמור בסעיף קטן (ג) תפורסם באתר האינטרנט של העירייה.</p> <p>(ו) ניתן רישיון כאמור בסעיף קטן (ב), רשאי ראש הרשות המקומית, לאחר מתן הזדמנות לבעל הרישיון להשמיע את טענותיו, להורות על ביטול הרישיון או התלייתו, אם ראה לעשות כן מטעמים מיוחדים שיירשמו.</p> <p>(ז) ראש הרשות המקומית רשאי, לאחר שנתן לבעל הרישיון הזדמנות להשמיע את טענותיו, להורות על ביטול רישיון שניתן וכן להימנע ממתן רישיון או חידוש רישיון לתקופה שלא תעלה על 3 שנים, אם מצא כי מבקש רישיון או בעל רישיון פעל שלא בהתאם להוראות חוק זה.</p>		
<p>(א) תוקפו של רישיון להשכרה קצרת טווח הוא לשנה.</p> <p>(ב) רישיון להשכרה קצרת טווח יפקע במועד הקבוע ברישיון או בתום התקופה המירבית להשכרה קצרת טווח, לפי המוקדם.</p> <p>(ג) רישיון להשכרה קצרת טווח הוא אישי ואינו ניתן להעברה לאחר.</p>	6.	תוקפו של רישיון
<p>(א) בתום כל חודש קלנדרי ידווח בעל הרישיון לרשות המקומית על כל השכרה קצרת טווח של הנכס שנעשתה במהלך אותו חודש.</p> <p>(ב) מנהל, מחזיק או מפעיל מאגר דירות ידווח לרשות המקומית, בתום כל חודש קלנדרי, על כל השכרה קצרת טווח של נכס בתחומי הרשות המקומית, אשר בוצעה במהלך אותו חודש באמצעות מאגר הדירות שבבעלותו, החזקתו או ניהולו.</p>	7.	חובות דיווח
<p>אדם, לרבות מנהל, מחזיק או מפעיל מאגר דירות (להלן: "המפרסם"):</p> <p>(1) לא יפרסם נכס להשכרה קצרת טווח שאין לו רישיון בתוקף.</p> <p>(2) לא יפרסם נכס להשכרה קצרת טווח מבלי שיכלול בפרסום את מספר הרישיון שניתן לנכס.</p> <p>(3) מנהל, מחזיק או מפעיל מאגר דירות יסיר ממאגר הדירות פרסום של נכס אשר הושכר במסגרת אותו מאגר דירות לתקופה המירבית להשכרה קצרת טווח.</p>	8.	הגבלות על פרסום
<p>(א) העושה שימוש אסור בנכס דינו קנס כאמור בסעיף 61(א)(4) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן – חוק העונשין), וכן קנס נוסף על עבירה נמשכת לכל יום שבו נמשכת העבירה, וזאת מיום שהומצאה לנאשם התראה בכתב על ביצוע אותה עבירה או מיום הגשת כתב אישום, לכל המוקדם.</p> <p>(ב) הורשע אדם בשימוש אסור בנכס, רשאי בית המשפט, נוסף על כל עונש או תשלום אחר, להטיל עליו קנס בגובה כפל ההפרש שבין השווי שהיה לנכס בו נעשה השימוש האסור אילו היה אותו שימוש מותר, לבין שווי אותו נכס לפי התכנית או ההיתרים החלים עליו מכוח חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.</p> <p>בסעיף זה, "שימוש אסור בנכס": העמדת נכס להשכרה קצרת טווח,</p>	9.	עונשין

		<p>לרבות חתימה כמשכיר על חוזה להשכרה קצרת טווח, ללא רישיון תקף או בניגוד לתנאיו ;</p> <p>(ג) מי שביקש רישיון להשכרה קצרת טווח לנכס או מי ששילם בעד רישיון כאמור רואים אותו, ביחס לנכס זה, כמי שמעמיד את הנכס להשכרה, אלא אם כן הוכח אחרת.</p> <p>(ד) המפרסם נכס להשכרה קצרת טווח בניגוד לאמור בסעיף 8 לחוק, דינו קנס כאמור בסעיף 61(א)(1) לחוק העונשין וכן קנס נוסף על כל יום שבו נמשכת העבירה, מיום שהומצאה למפרסם התראה בכתב על ביצוע אותה עבירה או מיום הגשת כתב אישום.</p> <p>(ה) מי שפרטיו התפרסמו בקשר עם נכס להשכרה קצרת טווח במאגר דירות להשכרה קצרת טווח, רואים אותו, כמי שפרסם נכס להשכרה, אלא אם כן הוכח אחרת.</p>
	.10	<p>סמכויות נלוות</p> <p>(א) לשם פיקוח על הוראות חוק זה, לרבות הטלת קנס מינהלי מכוחו, יהיה רשאי הגורם המוסמך –</p> <p>(1) לדרוש מכל אדם למסור לו את שמו ומענו ולהציג לפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המזהה אותו.</p> <p>(2) לדרוש מכל אדם הנוגע בדבר, לרבות בעלים, מנהל או מפעיל של מאגר דירות, למסור לו כל ידיעה או מסמך שיש בהם כדי להבטיח או להקל את ביצועו של חוק זה.</p> <p>(ב) אין בסמכויות הגורם המוסמך לפי סעיף זה כדי לגרוע מהמסמכויות שניתנו לו לפי כל דין.</p> <p>”הגורם המוסמך” בסעיף זה :</p> <p>(א) פקח עירוני, לרבות פקח מסייע, שהוסמכו בהתאם לחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע”א-2011 ;</p> <p>(ב) כל גורם אחר המוסמך, בהתאם להוראות כל דין, לאכוף את הוראות חוק זה.</p>
	.11	<p>ביצוע ותקנות</p> <p>שר הפנים ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, להתקין תקנות לביצועו, וכן לשנות את שיעור האגרה הקבוע בתוספת.</p>
	.12	<p>תחולה</p> <p>מליאת מועצת הרשות המקומית רשאית לקבוע כי הוראות חוק זה לא יחולו בתחום הרשות המקומית – כולה או חלקה.</p>
	.13	<p>תחילה</p> <p>תחילתו של חוק זה בתום שלושה חודשים מיום פרסומו.</p>

תוספת ראשונה

(סעיף 5)

אגרת רישיון

1. בעד רישיון להשכרה קצרת טווח ישולם סכום של _____ לשנה.

דברי הסבר

כללי

בעשור האחרון חלה עלייה משמעותית בהיקף השכרת דירות לטווח קצר באמצעות פלטפורמות מקוונות כדוגמת Airbnb, booking.com ואחרות. תופעה זו, שהתפתחה כחלק מ”כלכלת השיתוף” (Sharing Economy), הפכה במהרה לעסק מסחרי של ממש, המשפיע באופן ניכר על שוק הדיור בישראל, על ענף המלונאות ועל איכות החיים בערים שונות.

מחקרים שנערכו בישראל ובעולם מצביעים על כך שהשכרת דירות לטווח קצר גורמת לתופעות הבאות :

1. **צמצום היצע הדירות לשכירות ארוכת טווח** - דירות רבות מוסטות משוק השכירות ארוכת הטווח לשוק השכירות לטווח קצר, דבר המקטין את היצע הדירות לתושבי הקבע ומעלה את מחירי השכירות.
 2. **עליית מחירי הדיור** - מחקרים מראים כי באזורים בהם יש ריכוז גבוה של דירות המושכרות לטווח קצר, חלה עלייה במחירי הדיור לעומת אזורים דומים.
 3. **פגיעה באיכות החיים של תושבים קבועים** - תחלופה גבוהה של דיירים זמניים יוצרת מטרדי רעש, לכלוך, עומס על תשתיות ציבוריות, ופוגעת בתחושת הקהילתיות והביטחון.
 4. **שינוי אופי השכונות** - שכונות מגורים הופכות בהדרגה לאזורי תיירות, תוך דחיקת אוכלוסייה מקומית ושינוי אופי דיירי הקבע וכן אופי המסחר והשירותים באזור.
 5. **אובדן הכנסות למדינה** - חלק ניכר מההכנסות מהשכרת דירות לטווח קצר אינו מדווח לרשויות המס כנדרש, דבר המוביל לאובדן הכנסות משמעותי למדינה. על פי הערכות רשות המסים, אובדן המס בגין פעילות לא מדווחת בתחום זה מוערך במאות מיליוני שקלים בשנה.
- על פי פרסומים שונים ומחקרים, בישראל פעלו בטרם המלחמה למעלה מ-30,000 יחידות דיור המושכרות לטווח קצר, כאשר עד 15,000 מתוכן מרוכזות בעיר תל אביב יפו-לבדה. אף כיום, במהלך המלחמה (נכון לסוף 2024), יש בתל אביב-יפו מעל 8,000 דירות מוצעות להשכרה. מספר הדירות המושכרות לטווח קצר הוערך טרום המלחמה בכ-20% ממלאי הדירות להשכרה לדיור בעיר.
- בעוד שהשכרה לטווח קצר מהווה מקור הכנסה נוסף לחלק מהאוכלוסייה ותורמת לתיירות, ההשפעות השליליות של התופעה מחייבות הסדרה חוקית. מדינות רבות ועשרות רבות של ערי תיירות בעולם כבר אימצו חקיקה המסדירה את התחום.
- הצעת חוק זו מבקשת להסדיר את תחום השכרת הדירות לטווח קצר בישראל באופן מאוזן, תוך התחשבות בצרכי כלל הגורמים המעורבים: תושבי הקבע, משכירי הדירות, התיירים והרשויות המקומיות. ההצעה מבוססת על עקרונות של שקיפות, הגבלת היקף הפעילות, פיקוח ואכיפה. למען הסר ספק, החקיקה אינה חלה על השכרת נכסים מסחריים כגון משרדים, חנויות וכיוצא באלה.

עיקרי החוק המוצע

1. **החלת החוק ברשויות מקומיות** - החוק מאפשר לכל רשות מקומית לבחור אם להחיל את הוראותיו בתחומה, בהתאם למדיניות התכנון המקומית ולצרכי הרשות. גישה זו מכירה בשונות בין הרשויות המקומיות ובמשאבים העומדים לרשותן, ומאפשרת גמישות ביישום החוק.
2. **חובת קבלת היתר** - החוק המוצע קובע חובת קבלת היתר להשכרת דירות לטווח קצר. ההיתר יינתן על ידי הרשות המקומית, בכפוף לעמידה בתנאים שונים.
3. **הגבלת היקף ההשכרה** - החוק מגביל את תקופת ההשכרה המרבית ל-90 ימים בשנה, כדי לוודא שהשכרה לטווח קצר תישאר פעילות משנית ולא תהפוך לעסק מסחרי מלא המסיט דירות משוק השכירות ארוכת הטווח.
4. **חובות דיווח ושקיפות** - החוק מטיל חובות דיווח על משכירי הדירות ועל הפלטפורמות המקוונות, כדי לאפשר פיקוח יעיל ולהבטיח עמידה בהגבלה של 90 ימי שכירות בשנה לכול היותר.
5. **הסדרת פעילות הפלטפורמות המקוונות** - החוק מטיל חובות על פלטפורמות מקוונות, כגון חובת וידוא קיום היתר תקף, הסרת פרסומים של דירות ללא רישיון, ודיווח לרשויות.
6. **פיקוח ואכיפה** - החוק מעניק סמכויות פיקוח ואכיפה וקובע סנקציות על הפרת הוראותיו.

הצעת חוק זו מבקשת לאזן בין האינטרסים השונים: מחד, לאפשר קיומה של "כלכלה שיתופית" לבעלי דירות, להפיק הכנסה נוספת מנכסיהם ולתרום לתיירות ולכלכלה המקומית; ומאידך, להגן על שוק הדיור למגורים ולשמור על איכות החיים בשכונות המגורים, וכן להגן על המלונות מפני תחרות בלתי הוגנת. בנוסף החוק המוצע מאזן בין זכות הקניין של בעלי דירות לבין הזכות לדיור נאות של כלל האוכלוסייה, ובין הזכות לחופש העיסוק לבין האינטרס הציבורי בהסדרת שוק הדיור. ההגבלות המוטלות על השכרת דירות לטווח קצר הן מידתיות ונועדו להגן על אינטרס ציבורי חשוב של שמירה על היצע דיור בר השגה ועל איכות החיים בשכונות המגורים.

נספח מס' 5

נתוני זירות הנופש בישראל בשנת 2025

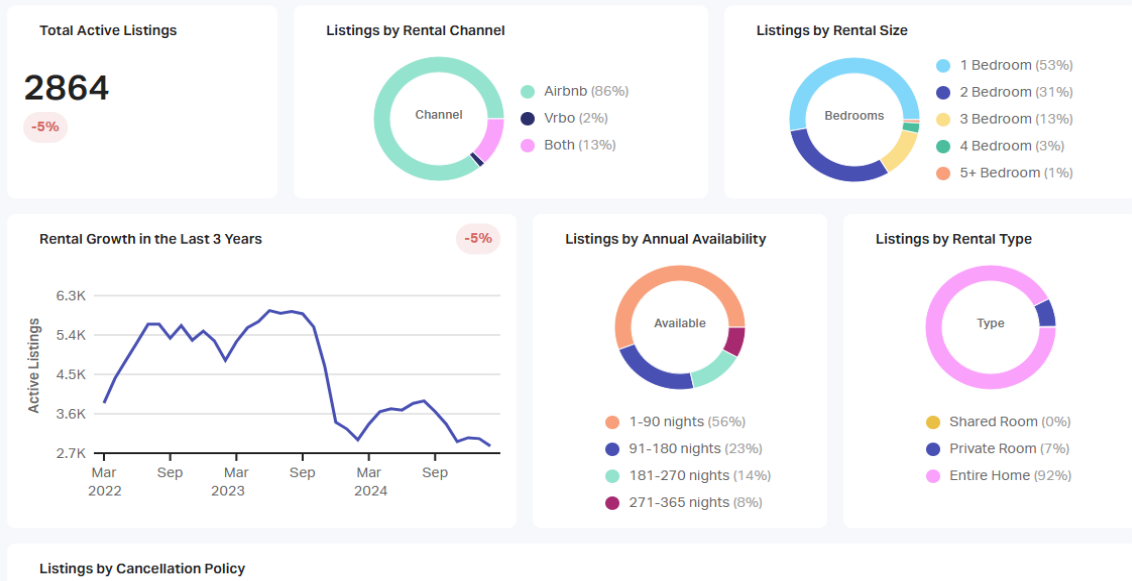
בהתאם לנתוני חברת הייעוץ AirDNA

מס' נכסים בת"א

Market Performance Details: Tel Aviv

Total Active Listings: 2864

Listings Occupancy Revenue Rates RevPAR



נתוני הכנסות בשנת 2025 בת"א

AIRDNA

Search market, submarket, or address

Israel

FILTERS: Tel Aviv Listings Amenities For Sale

Back

Market Overview: Tel Aviv

Save

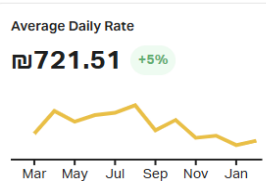
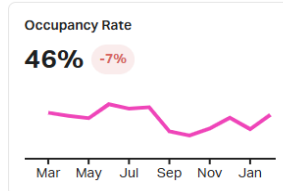
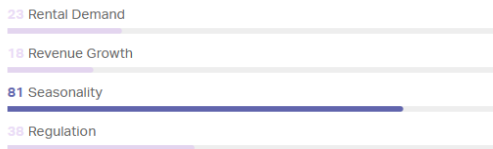
See AirDNA in action with a quick walkthrough!

Market Performance 50 Submarkets 7.5K STR Listings

How is this market performing?



Market Score



Market Performance Details: Tel Aviv

Listings Occupancy Revenue Rates RevPAR



נספח מס' 6

מכתבו של נציב הכבאות דאז דדי שמחי, מיום 7.8.2019



כבאות והצלה לישראל
לשכת הנציב



-בלמים-

ו' באב תשע"ט
07 באוגוסט 2019
5750-0191-2019-071614

לכבוד
מר אמיר חייק, ר"ח
נשיא התאחדות המלונות בישראל

נ.א.

הנדון: בטיחות אש במבני דירות להשכרה לתיירים
סימוכין: מכתב מתאריך 5.8.19

1. קיבלנו בברכה את התייחסות מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, המאמצת את עמדת רשות הכבאות בנושא.
2. עצם העדר מחלוקת משפטית בנושא הסמכויות הובהרה כבר במכתבי מיום 20.1.19, ואני מצר על חלופת מכתבים מיותרת זו.
3. המשימה חשובה ודורשת ליבון מעמיק. הנושא מצוי בבחינה מקצועית בכבאות והצלה לישראל, הן בהיבטי תוכן והן בהיבטי הליך, ובכלל האמור הועברה, בין השאר, פנייה בנושא לבחינת הוועדה הבין משרדית לרישוי עסקים. מצ"ב הפנייה לוועדה.
4. בהמשך להצעתכם, וכאמור במכתבי מיום 20.1.19, אני שב ומבקש כי תעבירו לבחינתנו את כל הנתונים המצויים בידכם היכולים לסייע בקידום בחינת הנושא. בכלל האמור, התכתבויותיכם בנושא מול גורמים נוספים, כגון משרד התיירות או אחרים, ככל שקיימות.

בברכה,

דדי שמחי,
נציב כבאות והצלה לישראל

העתקים:

ד"כ גלעד ארזן, השר לביטחון הפנים
מר משה (צ'יקו) אדרי, מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים
מר אמיר הלוי, מנכ"ל משרד התיירות
טפסר חיים תמם, רא"ג הגנה מאש
מנכ"ל עיריית תל אביב
מנהלת מינהל התכנון, משרד האוצר
מנהלת אגף רישוי עסקים, עיריית תל אביב
תת טפסר ערד עורד ברוק, יועמ"ש כבאות והצלה לישראל

נספח מס' 7

אסופת כתבות בנושא אסונות שפקדו לדאבונו אורחים של דירות ויילות נופש



שריפה פרצה במתחם צימרים בבאר שבע, אין נפגעים

דין ברנדשטר - יח שבת התשפה (16.02.25)

ועריפה פרצה במתחם צימרים במרחק העור העתיקה • עם הנועד

אשיר ynet • חדשות 24/7 פודקאסטים כלכלה ספורט תרבות ויילות בריאות וכו

חדשות < חדשות כארץ < משפטופלידים

בעל הצימר שבו נספתה בת ה-4 בשריפה נחקר בחשד לגרימת מוות ברשלנות

בעל הצימר ביישוב אדמה נחקר בחשד לגרימת מוות ברשלנות, לאחר שליבי קלין בת ה-4 נספתה והוריה נפגעו בשריפה שפרצה במקום שבו נפשו. בכבאות ציינו כי לבית שנשרף לא היו את האישורים הנדרשים, יחד עם שאר הבתים ביישוב, שנגד כולם עומדים צווי הריסה: "הכול מאולתר בגלל הארעיות"

אחיה ראביץ, לניאל סלמאן | 16:51 | 18.04.22

חדשות אשיר • יוטיוב • פליקס • טוויטר

נקבע מותו של הילד שטבע בבריכת שחייה בראש פינה בתחילת השבוע

הילד, בן ארבע וחצי, טופל במחלקה לטיפול נמרץ ילדים במרכז הרפואי זיו שבצפת מאז יום ראשון



רובי המרשלג ורובי המרשלג | 08:24 | 14 ביוני, 2019

חדשות, חדשות בארץ

ילד בן 3 טבע בבריכה בגליל העליון, מצבו קשה

ילד בן 3 טבע בבריכה במועצה האזורית מבואות חרמון, ונמשה מהמים כשהוא מחוסר הכרה וללא דופק. צוותי מד"א ביצעו פעולות החייאה, ואחרי שליבו שב לפעום הוא פונה לבית החולים כשמצבו קשה



חדשות סרוגים | 17:01 | 18.04.25

• יצוין כי במקרים המובאים פה מדובר למעשה בדירת / וילת איירבנב.

נספח מס' 8

סקירת פסקי דין בנושא דירות נופש (Airbnb)

- [ע"מ 03/2273](#) אי התכלת שותפות כללית נ' החברה להגנת הטבע (נבו, 7.12.06)
- [ע"מ 07/8411](#) מעוז דניאל בע"מ נ' אדם טבע ודין "אגודה ישראלית להגנת הסביבה" (נבו, 28.1.10).
- עפ"מ"ק (מחוזי ב"ש) 38350-06-22 רועי אבידן נ' ועדה מקומית לתכנון מצפה רמון (נבו, 11/8/22) – נדחה ערעור מפעילות וילות ודירות נופש במצפה רמון כך שצו הפסקת הפעילות נותר על קנו.
- עפ"א (מחוזי חיפה) 24-11-46466 רוז ריצ'ארד נ' ועדה מקומית לתכנון חדרה (נבו, 13/05/25) - לעניין דיני התכנון והבנייה, נקודת המוצא של בתי המשפט היא: כל שלא הותר באופן מפורש על פי תכנית – אסור. השכרה למטרות תיירות/נופש היא בגדר שימוש אסור, מקום בו היא אינה מותרת על פי התכנית, או מקום בו לא ניתן היתר לשימוש מסוג זה.
- בג"ץ 47195-11-24 ריצ'ארד רוז נ' היועצת המשפטית לממשלה (נבו, 24/11/24) – העתירה נגד הרשויות האוסרות על הפעלת דירות נופש בהיעדר חקיקה מתאימה (לטענת העותר) נדחתה על הסף.
- [בב"נ \(חדרה\) 34719-06-22](#) ועדה מקומית לתכנון שומרון נ' עמרני (נבו, 28.6.22)
- [בב"נ \(צפת\) 69090-01-18](#) וועדה מקומית לתכנון ובניה צפת נ' גולדברגר (נבו, 16.7.18) - ניתן צו שיפוטי המונע שימוש למטרות אירוח ונופש בוילה באזור מגורים בצפת.
- [בב"נ 25682-05-19](#) הועדה המקומית לתכנון ובניה מרום הגליל נ' ג'אן (נבו, 23.11.19) - ניתן צו דומה באזור שהייעוד שלו היה מעורב למגורים ותיירות. אולם, האפשרות לשימוש לתיירות נקבע רק למבנים המיועדים לנופש, הנפרדים מבית המגורים, ובמקרה זה נעשה שימוש בבית המגורים עצמו.
- [בב"נ \(צפת\) 18-04-44607](#) וועדה מקומית לתכנון ובניה צפת נ' סרור (נבו, 21.11.18) - ניתן צו שיפוטי האוסר את הפעלת וילת אירוח באופן עסקי ללא היתר במקרה בו "המשיב אינו מתגורר במקום בדרך קבע ואינו מנהל בבית את שגרת חייו.
- [בב"נ \(אילת\) 22-03-37368](#) מדינת ישראל נ' ליונל לאון קרייף (נבו, 11.4.22) – הבחנה בין דירה מושכרת חלקית לנופש לבין וילה או דירה המושכרות כל השנה לנופש.

נספח מס' 9

תחשיב א'

אובדן הכנסות המדינה ממיסים בשל אפליה והיעדר גבייה

תחשיב הכנסות ממיסים בגין פעילות דירות נופש							
(לפי נתוני אתר איירדנא בנושא Airbnb ו-HomeaWay וללא אתר בוקינג ודומיו)							
שנה	מס' דירות כלל ארצי	מחיר ממוצע (₪) ללילה	תפוסה ממוצעת (%)	הכנסה ממוצעת לחדר (RevPAR) דולר \$	סה"כ פידיון (לפני מס) כלל ענפית לשנה *(\$)	מזה 30% ניכוי מס במקור (\$)	המיסוי בש"ח **
2019	37,907	₪ 679	52	90	\$1,245,244,950	\$168,108,068	₪ 621,999,853
2025	2,864	₪ 327	46	89	:(ת"א): \$93,396,918	:(ת"א): \$12,608,583.93	₪ 46,147,417
* תחשיב: מס' דירות X הכנסה ממוצעת לחדר תפוסה X 365X לילות בשנה							
** שער הדולר בשנת 2019: 3.7 ₪; בשנת 2025: 3.66 ₪							
תחשיב כללי - לגבי העיר ת"א בלבד כמקרה בוחן							
בעלים פרטי	5,000	₪ 750	65	65	\$242,418,033	\$72,725,409.84	₪ 266,175,000
עלים חברה *	5,000	₪ 750	65	65	\$242,418,033	\$27,272,028.69	₪ 99,815,625
* מעריכים כ-45% רווח תפעולי							
תחשיב המס בחברה: 5,000 דירות X 750 ₪ ליום X 365 X ימים בשנה 65% X תפוסה שנתית X רווח תפעולי 45% X מס חברות 25% (ללא חישוב מס דיבידנד)							
לתחשיב הנ"ל אנו מוסיפים מס מבעלי דירות שמשכירים לחברות המפעילות: 162 מלש"ח = 30% מס שולי X 12 חודשים X שכירות חודשית 9,000 ₪ X דירות 5,000							
סה"כ מיסים למדינה רק מהדירות בת"א (ללא מע"מ): ₪ 527,990,625							

תחשיב ב'

מספר תרחישים המעריכים את פוטנציאל המיטוי ברוטו של המדינה ממיטוי דירות נופש (אירבנב)						
א. תחשיב שמרני סביר						
הנחות	ניכוי מס 30% (ש) במקור	סה"כ פדיון שנתי (ש)	תפוסה ממוצעת	מחיר ממוצע (ש) ללילה	מס' דירות	
	266,906,250	889,687,500	65%	750	5,000	בעלים פרטי
רווח תפעולי : 45%, מס חברות : 23%	92,082,656	889,687,500	65%	750	5,000	בעלים חברה (*)
שכר דירה חודשי ממוצע : 9000 ש, מס שולי : 30%	162,000,000				5,000	מס מבעלי דירות שמשכירים לחברות מפעילות (**)
	520,988,906					סה"כ
הנחות						
(*) תחשיב המס בחברה: 5,000 דירות כפול 750 ש ליום כפול 365 ימים בשנה כפול 65% תפוסה שנתית כפול רווח תפעולי 45% כפול מס חברות 23% (**) מס מבעלי דירות שמשכירים לחברות המפעילות: 30% מס שולי 12 X חודשים X שכירות חודשית 9,000 ש X דירות 5,000						
ב. תחשיב אמצעי						
הנחות	ניכוי מס 25% (ש) במקור	סה"כ פדיון שנתי (ש)	תפוסה ממוצעת	מחיר ממוצע (ש) ללילה	מס' דירות	
	205,312,500	821,250,000	60%	750	5,000	בעלים פרטי
רווח תפעולי : 45%, מס חברות : 23%	84,999,375	821,250,000	60%	750	5,000	בעלים חברה (*)
שכר דירה חודשי ממוצע : 9000 ש, מס שולי : 30%	162,000,000				5,000	מס מבעלי דירות שמשכירים לחברות מפעילות (**)
	452,311,875					סה"כ
הנחות						
(*) תחשיב המס בחברה: 5,000 דירות כפול 750 ש ליום כפול 365 ימים בשנה כפול 60% תפוסה שנתית כפול רווח תפעולי 45% כפול מס חברות 23% (**) מס מבעלי דירות שמשכירים לחברות המפעילות: 30% מס שולי 12 X חודשים X שכירות חודשית 9,000 ש X דירות 5,000						
ג. תחשיב שמרני במיוחד						
הנחות	ניכוי מס 25% (ש) במקור	סה"כ פדיון שנתי (ש)	תפוסה ממוצעת	מחיר ממוצע (ש) ללילה	מס' דירות	
	188,203,125	752,812,500	55%	750	5,000	בעלים פרטי
רווח תפעולי : 45%, מס חברות : 23%	77,916,094	752,812,500	55%	750	5,000	בעלים חברה (*)
שכר דירה חודשי ממוצע : 8000 ש, מס שולי : 30%	144,000,000				5,000	מס מבעלי דירות שמשכירים לחברות מפעילות (**)
	410,119,219					סה"כ
הנחות						
(*) תחשיב המס בחברה: 5,000 דירות כפול 750 ש ליום כפול 365 ימים בשנה כפול 55% תפוסה שנתית כפול רווח תפעולי 45% כפול מס חברות 23% (**) מס מבעלי דירות שמשכירים לחברות המפעילות: 30% מס שולי 12 X חודשים X שכירות חודשית 8,000 ש X דירות 5,000						
ד. תחשיב גבוה						
הנחות	ניכוי מס 35% (ש) במקור	סה"כ פדיון (ש) שנתי	תפוסה ממוצעת	מחיר ממוצע (ש) ללילה	מס' דירות	
	335,343,750	958,125,000	70%	750	5,000	בעלים פרטי
רווח תפעולי : 45%, מס חברות : 23%	99,165,938	958,125,000	70%	750	5,000	בעלים חברה *
שכר דירה חודשי ממוצע : 9000 ש, מס שולי : 30%	162,000,000				5,000	מס מבעלי דירות שמשכירים לחברות מפעילות
	596,509,688					סה"כ
הנחות						
(*) תחשיב המס בחברה: 5,000 דירות כפול 750 ש ליום כפול 365 ימים בשנה כפול 70% תפוסה שנתית כפול רווח תפעולי 45% כפול מס חברות 23% (**) מס מבעלי דירות שמשכירים לחברות המפעילות: 30% מס שולי 12 X חודשים X שכירות חודשית 9,000 ש X דירות 5,000						