

שיתוף בתים ואירוח זעיר

שלומית קפלן

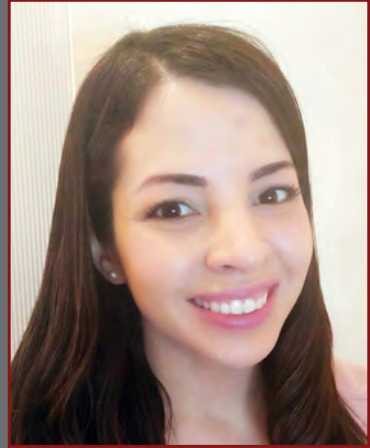


חשון תשפ"ב - נובמבר 2021
נייר מדיניות מס' 72



שלומית קפלן חוקרת בפורום קהלת

חוקרת במחלקת הליטיגציה, בוגרת תואר ראשון במשפטים מאוניברסיטת בר אילן.



תודות:

תודתי נתונה לחוקרים ועמיתים נוספים בפורום קהלת שהיו שותפים בכתיבת דוח זה וגיבושו, ובייחוד לעו"ד אריאל ארליך, עו"ד מאיר בוחניק, ד"ר מיכאל שראל, ד"ר אשר מאיר, אריאל קרלינסקי, יונתן סורוצ'קין, עידן בוק, זאב פלדמן ועו"ד אפרת סונא. תודתי נתונה גם לעו"ד שלום זינגר ולנציגים מרשות המיסים, ממשרד התיירות, ומהרשויות המקומיות שהואילו להיפגש עמנו וסייעו בהערות ותובנות חשובות.

שיתוף בתים ואירוח זעיר

שלומית קפלן



חשון תשפ"ב - נובמבר 2021
נייר מדיניות מס' 72

**שיתוף בתים ואירוח זעיר
שלומית קפלן**

נדפס בישראל, חשון תשפ"ב - נובמבר 2021

מסת"ב 8-8-88-7674-965-978 ISBN



תוכן עניינים

מבוא	1
א. על צרכנות שיתופית ואירוח זעיר	5
1. רקע	5
2. אירוח זעיר	6
ב. טענות בנוגע למאפיינים ולהשפעות של ענף האירוח הזעיר – האם יש הצדקה להגבלת העיסוק החופשי?	9
1. השפעה על מחירי הדירות	10
2. השפעה שלילית על סביבת המגורים של המשכיר	13
3. השפעה על תחרותיות בענף האירוח	14
ג. אירוח זעיר בימי קורונה – גמישות והסתגלות	17
ד. האסדרה החוקית בישראל	23
1. מיסוי	24
(א) המצב החוקי	24
(ב) מיקוד הבעיה	29
(ג) מודל האסדרה המוצע בתחום המיסוי	29
2. תכנון ובנייה	32
(א) המצב החוקי	32
(ב) מיקוד הבעיה	32
(ג) מודל האסדרה המוצע בתחום התכנון והבנייה	36

38	3. רישוי ועסקים.....
38	(א) המצב החוקי
39	(ב) מיקוד הבעיה
40	(ג) ניתוח הצורך ברישוי עסקים – ניהול סיכונים
44	(ד) מודל האסדרה המוצע בתחום רישוי עסקים
47	ה. נסיונות אסדרה ופיקוח – האם אסדרה היא הפתרון?.....
47	1. הקושי באסדרה מדינתית.....
49	2. מודלים ונסיונות להסדרת אופן ההשברה.....
50	3. בלי מעקב ודיווח לרשויות – מדוע אסדרה מדינתית אינה הפתרון ההולם?.....
51	4. הצעה למודל דיווח לרשויות – שיתוף-פעולה ואסדרה וולונטרית
53	1. עיקרי המודל המוצע.....
53	1. מס הכנסה / מע"מ
54	2. מיסוי מקרקעין.....
54	3. ארנונה
54	4. תכנון ובנייה
55	5. רישוי עסקים
56	6. סיוען של הפלטפורמות בפיקוח ובאכיפה
57	סיכום.....
59	נספחים.....
59	נספח א: מודלים אסדרתיים ונסיונות אסדרה בעולם.....
	נספח ב: נתונים לגבי השכרת דירות לנופש דרך פלטפורמות מקוונות
63	(Airbnb, Vrbo) בשנים 2019–2020.....
69	נספח ג: רישוי עסקים.....
73	הערות.....

**”אירוח זעיר –
שפירושו השכרת
חדר או יחידת
דיור לתקופה
קצרה – אינו
המצאה חדשה,
אך בשנים
האחרונות אנו
עדים לשינוי
של ממש
בהיקף התופעה
ובאופייה.”**

מחקר מדיניות זה עוסק באירוח זעיר וממליץ על מדיניות רצויה לאסדרתו בישראל.

אירוח זעיר – שפירושו השכרת חדר או יחידת דיור לתקופה קצרה – אינו המצאה חדשה, אך בשנים האחרונות אנו עדים לשינוי של ממש בהיקף התופעה ובאופייה. השינוי נעוץ בעיקר בהופעתן של תוכנות ויישומים דיגיטליים המציעים תיווך ושיתוף מידע בתחום האירוח. מדובר באחד המופעים המפותחים והמצליחים של רעיון הצרכנות השיתופית (sharing economy), אשר הולך וצובר תאוצה ונפח שוק בשנים האחרונות במגוון תחומים של צרכנות ומסחר.

אולם בישראל אין התאמה בין המצב החוקי לבין אופיו של ענף מתפתח זה. חוק התכנון והבניה, התשכ”ה-1965 (להלן: חוק התכנון והבניה), וחוק רישוי עסקים, התשכ”ח-1968 (להלן: חוק רישוי עסקים), מחילים באופן גורף הוראות שנוגעות בדירות מגורים, מצד אחד, ובעסקי נופש, מצד אחר, אך אינם מותאמים לשימוש בדירת מגורים כמתקן אירוח זעיר. תחולתם של דיני המיסים על התחום גם היא אינה ברורה, והם נאכפים באופן סלקטיבי. המצב החוקי העמום מקשה את הציות לכללים, מעודד כלכלה שחורה, ואינו מאפשר תכנון כלכלי ארוך-טווח.

לאירוח זעיר ולשיתוף בתים יש יתרונות רבים. המרכזיים מביניהם הם גמישות השימוש, יצירת אפשרות להכנסה נוספת למחזיקים בנכסים אגב עלויות עסקה קטנות, הגדלת ההיצע והתחרות בענף האירוח וניצול משאבים יעיל, וכל זאת ללא צורך בתמיכה או סבסוד של המדינה לשם כך. אולם בצד היתרונות של אירוח זעיר עשויות להיות השפעות שליליות על הסביבה, כגון השפעה על מחירי השכירות, שינוי אופיו של אזור המגורים ועומס על התשתיות.

”אין לקבע פתרון למודל הקיים של פלטפורמות אירוח, אלא יש לאפשר שוק פתוח, אשר יתאפיין בגמישות טכנולוגית וכלכלית, יעודד יוזמה ויכיל באופן מיטבי טכנולוגיות ושינויים שיתרחשו בעתיד.“

במדינות שונות בעולם, ולאחרונה גם בישראל, קיים עיסוק נרחב בשאלת הצורך להטיל מגבלות על התחום.¹ גם משבר הקורונה והשפעתו חסרת התקדים על ענף התיירות העולמית מהווה הזדמנות לבחינת היבטים מסוימים של האירוח הזעיר מפרספקטיבה אחרת.

בנייר עמדה זה נבקש לטעון כי אין הצדקה להטיל אסדרה (רגולציה) מכבידה על פעילות האירוח הזעיר לסוגיה. אדרבה, יש להסיר חסמים שאין להם הצדקה, ולאפשר התנהלות סבירה ומשתלמת מבחינת המיסוי. על רקע זה יציג נייר העמדה מתווה לאסדרה מומלצת. נסקור את האתגרים ונמליץ על פתרונות בתחומי האסדרה הרלוונטיים – תכנון ובנייה, רישוי עסקים ומיסוי.

בפרק א נציג בקצרה את הרקע לצרכנות שיתופית, תוך התמקדות בתחום האירוח הזעיר.

בפרק ב יידונו טענות על החצנות שליליות בענף האירוח הזעיר: השפעה על מחירי הדירות, השפעה על סביבת המגורים, תחרותיות בענף האירוח.

בפרק ג תיבחן השפעת המשבר התיירותי שנגרם בעקבות מגפת הקורונה על ענף האירוח הזעיר בהשוואה להשפעתו על המלונאות המסורתית.

בפרק ד נסקור את האסדרה החוקית בישראל בתחום האירוח הזעיר, ונבחן את משמעותן של ההגבלות המוטלות במסגרתה. נתמקד בשלושה ראשים אסדרתיים עיקריים: מיסוי וגבייה, תכנון ובנייה, ורישוי עסקים.

בפרק ה נבחן מודלים אסדרתיים מרחבי העולם, ונצביע על הקושי באכיפת מגבלות חוקיות על ענף זה.

בפרק ו נפרוש את עיקרי המודל המוצע על-ידינו, ונציג מתווה אפשרי לאסדרה חוקית חדשה של ענף האירוח הזעיר בישראל.

נייר העמדה מתבסס על כמה הנחות־מוצא עקרוניות:

ראשית, יש לאפשר קליטה ויישום בישראל של רעיונות וטכנולוגיות חדשים ומתקדמים, במיוחד אם יש בהם פוטנציאל להורדת מחירים, לקידום הרווחה ולהגדלת יכולת ההשתכרות. במידת הצורך יש להתאים את האסדרה בתחומים שבהם שינויים טכנולוגיים יצרו אפשרויות חדשות.

שנית, אסדרה שלטונית נחוצה רק אם השוק החופשי כושל בהגשמת התכליות החברתיות הרצויות, ורק אם מעורבותו של המֶאָסֶדֶר מסוגלת לתקן כשלים אלו בדרך שנזקיה אינם עולים על תועלתיה.

שלישית, הרצון להגן על העוסקים בתעשיות מסורתיות אינו תכלית חברתית המצדיקה מניעת קדמה וקידום של רווחת הכלל. עם זאת, במקרים שבהם יש לכך הצדקה ניתן ליצור מנגנוני פיצוי למען מי שנפגעו משינוי המערך האסדרתי.

לבסוף, יש לאפשר התפתחות טבעית של השוק, ולא לתפור אסדרה לפי מידותיה של הטכנולוגיה הקיימת כיום. לפיכך אין לקבע פתרון למודל הקיים של פלטפורמות אירוח, אלא יש לאפשר שוק פתוח, אשר יתאפיין בגמישות טכנולוגית וכלכלית, יעודד יוזמה ויכיל באופן מיטבי טכנולוגיות ושינויים שיתרחשו בעתיד.





א. על צרכנות שיתופית ואירוח זעיר

1. רקע

”מיזמים רבים
בתחום הצרכנות
השיתופית
מתאפיינים בשידוך
קל ומהיר בין
צדדים שעשויים
להרוויח משיתוף-
פעולה עסקי.”

המונח ”שיתופיות” מתייחס לכאורה למצבים שבהם אדם משתף את זולתו בטובין שערכם לזולתו רב יותר, ובכך גְדֵלה נצילותם של המשאבים המצויים בעולמנו, ועימה גְדֵלה גם התועלת הכללית. תיאור זה מתאים אומנם למצבים מסוימים, אך ספק אם זהו התיאור ההולם את הבשורה הגדולה שהביאה עימה הטכנולוגיה המאופיינת בפי העם כ”שיתופית”. חלק ניכר מן העסקאות שמקובל לסווגן כ”צרכנות שיתופית” או כ”כלכלה משתפת” אינן אלא פנים חדשים ורעננים של העיסוק המסורתי בתחומים כגון הסעה ומלונאות. רבים ממציעי שירותי ההסעה בשכר אינם משתפים משאב פנוי, אלא נהגים העוסקים בהסעת אחרים בתשלום, כשם שרבים ממציעי חדרי האירוח בפלטפורמות השיתופיות אינם אלא משכירי יחידות אירוח לטווח קצר.

מהי אפוא בשורתה של הצרכנות השיתופית או הכלכלה המשתפת? לדעתנו, אין חשיבות רבה לאפיונו של אותו ”שיתוף”, אלא העיקר הוא בבשורה שנשאה בכנפיה הטכנולוגיה החדשה: זמינות לכל במחשב האישי או בטלפון הנייד, בדיקה והשוואה כהרף-עין, תיווך מייד, והתאמה יעילה ביותר בין הביקוש להיצע. כל אלה לא התאפשרו בעבר ביעילות כזו.

החידוש מושתת על שני מאפיינים המשלימים זה את זה. האחד הוא **רשתיות והעדר מדרג** (היררכייה): כל משתתף – צרכן או מציע שירותים – יכול לבחור את אופי השתתפותו, ובכך להקטין את בעיית האי-סמיטרייה במידע הקיימת בקבוצות מדרגיות בין הדרגים השונים.² המאפיין האחר הוא **הקטנת עלויות העסקה**. מיזמים

”הפלטפורמה מציעה מנגנון דירוג וולונטרי המגשר על פערי מידע בין המארח לאורח, ומספק מידע על טיב השירות ובטיחות האירוח מבלי לכפות על המארח סטנדרטים קשיחים ואחידים.”

רבים בתחום הצרכנות השיתופית מתאפיינים בשידוך קל ומהיר בין צדדים שעשויים להרוויח משיתוף-פעולה עסקי. בכלכלה המסורתית עסקאות רבות אינן יכולות לצאת אל הפועל משום שלגבי כל אחד מן הצדדים מציאת שותף שיתאים לצרכיו משמעותה עלויות יקרות, שיבטלו את כדאיותה של העסקה. **יעילות השידוך מאפשרת אפוא עסקות שבעבר לא היו כדאיות מבחינה כלכלית.**

למעשה, הטכנולוגיה מייתרת במידה מסוימת את הצורך באסדרה חוקית בתחום הגישור על פערי המידע. הביקורות, המשובים והדירוגים בפלטפורמות הדיגיטליות מספקים את המידע הרצוי והעדכני לצרכן, ומייצרים תמריץ לבעלי העסקים לשמור על אמינות ולספק מוצר ברמה ראויה, בלי צורך בהשקעה או הוצאה משמעותית מצד המדינה.

2. אירוח זעיר

המונח ”אירוח זעיר” מתייחס למתקני אירוח קטנים: חדרים המושכרים לפרקי-זמן קצרים, דירות נופש, צימרים וכדומה. ענף האירוח הזעיר הוא למעשה ביטוי של רעיון הצרכנות השיתופית בעולם התיירות והאירוח. תחום האירוח הזעיר אינו תופעה חדשה: מאז ומעולם אירחו אנשים בביתם אנשים אחרים, אם בתמורה ואם חינם אין-כסף, וגם השכרת חדר בתוך בית כהכנסה נוספת אינה חידוש.³ **הבשורה החדשה בתחום היא צמיחתן והצלחתן המסחררת של חברות המפעילות באמצעות הטכנולוגיה רשתות אירוח לא-מדרגיות.** השירות שמעניקות החברות בתחום זה (כגון Airbnb, HomeAway, Booking או Vrbo), שנכנה אותן להלן ”פלטפורמות”, מייעל מאוד את תהליך התיווך והשידוך בין המארח לאורח, והופך אותו לאפשרי מבחינה כלכלית.

המנגנון מאפשר למארחים לעשות שימוש יעיל יותר בדירתם – בין שהם שוהים בדירה יחד עם האורח (השכרת חדר), בין שהם נעדרים ממנה ובין שהחזקתם בנכס מיועדת כל-כולה להשכרה כזו. הפלטפורמות משדכות בינם לבין המתארחים הפוטנציאליים, והחשש הטבעי הכרוך בהתקשרות עם זר מזדמן מצטמצם בזכות מערכת תגובות מבוססת-מוניטין – הן של המארח והן של המתארח. **הפלטפורמה מציעה מנגנון דירוג וולונטרי המגשר על פערי מידע בין המארח לאורח, ומספק מידע על טיב השירות ובטיחות האירוח מבלי לכפות על המארח סטנדרטים קשיחים ואחידים.** בתמורה לשירות המוצע הפלטפורמות גובות עמלה מסכום העסקה.

תחום האירוח הזעיר נחשב אחד היישומים המוצלחים ביותר של

**”תחום האירוח
הזעיר נחשב
אחד היישומים
המוצלחים ביותר
של הצרכנות
השיתופית, והוא
הוביל למהפכה
של ממש במדינות
שונות בעולם.”**

הצרכנות השיתופית, והוא הוביל למהפכה של ממש במדינות שונות בעולם. פלטפורמת שיתוף הבתים הגדולה ביותר – Airbnb – **פעילה ביותר מ־100,000 ערים ברובן המוחלט של מדינות העולם.**⁴

בישראל, נכון לשנת 2019 (לפני המשבר התיירותי שנגרם כתוצאה ממגפת הקורונה), עיקר הנכסים להשכרה לטווח קצר היו מרוכזים בתל־אביב (כ־8,600 נכסים דרך Airbnb), בירושלים (כ־2,900 נכסים דרך Airbnb), באילת (כ־110 נכסים דרך Airbnb) ובחיפה (כ־800 נכסים דרך Airbnb).⁵ נכון לשנה זו היה מספרם של חדרי האירוח בתל־אביב זהה כמעט למספרם של חדרי המלון המוצעים בעיר, ובירושלים היוו חדרי האירוח לטווח קצר כ־27% ממקומות הלינה לתיירים בעיר.⁶

ענף האירוח הזעיר תורם לתחרות בענף המלונאות:⁷ ההיצע הרחב מאפשר לתיירים לבחור ללון בדירה שתואמת את העדפותיהם האישיות – מבחינת יכולתם הכלכלית וצורכיהם – ומספק חלופה לתיירים שמעוניינים בחוויה אותנטית או זולה יותר. הענף אף שינה את דפוס התיירות המקובל, שכן תיירים רבים מתארחים בשכונות מגורים ותורמים לעסקים המקומיים.⁸

לצד זאת יש לסייג ולומר כי המדיניות הקיימת בישראל בנוגע לענף התיירות ראויה לבחינה מחודשת. מדינת־ישראל נוקטת מדיניות המעניקה עדיפות לענף התיירות בהשוואה לענפים כלכליים אחרים, וזאת אף שענף זה מעמיס על התשתיות, תלוי בסובסידיות הנופלות על כתפי הציבור, ונזקק מדי שנים מספר לסיוע מדינתי לצורך חילוץ מפני משברים. בעניין זה מומלץ לעיין בנייר המדיניות ”ענף התיירות הישראלי ומשבר הקורונה: לאן ממשיכים מכאן?”, שפורסם מטעם פורום קהלת בחודש אוגוסט 2020, ועוסק בשאלות־היסוד של המדיניות הראויה בתחום התיירות.⁹ לצורך ענייננו, ומבלי לשוב ולדון בשאלות הנדונות שם בפירוט, נאמר רק כי אחד מיתרונותיו הבולטים של ענף האירוח הזעיר טמון בכך שהוא אינו תלוי בסיוע מדינתי.

בעוד מלונות פרושים על שטח ציבורי גדול ומחייבים הפעלת עובדים גם כאשר הם נמצאים בתפוסה חלקית, האירוח המשתף פתח ערוץ רחב וחדש להתאמה בין הצורך למשאב המוצע. נכון לשנת 2019 עמד סכום הסיוע שניתן מטעם משרד התיירות לטובת הגדלת ההיצע של חדרי האירוח בישראל על כ־110 מיליון ש”ח,¹⁰ ובמהלך משבר הקורונה בשנת 2020 אישרה המדינה תוכנית סיוע ייחודית

**”השכרת דירות
מגורים לתקופות
קצרות, לעומת
זאת, מגדילה את
היצע מקומות
הלינה ללא
צורך בהקצאת
קרקעות או
בהשקעת משאבים
ממשלתיים לשם
כך, תוך התאמה
בין הביקוש
למשאב המוצע.”**

למלונות בסכום של 300 מיליון ש”ח. נוסף על כך, המדינה מקצה קרקעות למלונות ולמיזמים תיירותיים בפטור ממכרז.¹¹ השכרת דירות מגורים לתקופות קצרות, לעומת זאת, מגדילה את היצע מקומות הלינה ללא צורך בהקצאת קרקעות או בהשקעת משאבים ממשלתיים לשם כך, תוך התאמה בין הביקוש למשאב המוצע.

החידוש שבאירוח המשתף מתבטא אפוא ביצירת מגוון רחב, חסכוני, גמיש ורציף של אפשרויות אירוח, החל במיטה פנויה בדירת סטודנטים, עבור בדירת מגורים שהתפתה לימים ספורים, המשך ביחידת אירוח שמוצעת לשכירות קצרה באופן קבוע, וכלה בחדר בבית־מלון; ועל הרצף הזה קיימות עוד אפשרויות אין־ספור, אשר רבות מהן מתאפשרות רק הודות לטכנולוגיה החדשה. הנה כי כן, ענף האירוח הזעיר שינה את פניו בשנים האחרונות. **אלא שעם השינוי נוצר גם קושי ממשי בזיהוי האסדרה שחלה על הענף. בהיבטים רבים החוק הקיים גם אינו תואם את ההתפתחויות הטכנולוגיות ואת הגמישות המאפיינת כיום את הענף, ויש צורך בבחינת ההתאמות הנדרשות לאור המדיניות הרצויה.** הרפורמה המתבקשת בתחום נחוצה הן לשם הבהרה והן לשם התאמה: היא דרושה לשם הבהרת הדין הנוהג, כדי לאפשר ודאות והתנהלות חוקית ומושכלת, ולשם התאמת הדין, היכן שהדבר נצרך, כדי להסיר חסמים מיותרים. אין צורך אפוא למקד את המדיניות דווקא ביסוד ה”שיתוף”, כי אם בעצם השינוי האמור שהתחולל בענף ובשינויים האסדרתיים שיש לגזור ממנו.



ב. טענות בנוגע למאפיינים ולהשפעות של ענף האירוח הזעיר – האם יש הצדקה להגבלת העיסוק החופשי?

”...לאירוח זעיר יש יתרונות רבים, ונראה כי הצדדים לעסקות האירוח יוצאים נשכרים מן השינוי בענף זה. אולם בצד היתרונות עשויות להיות לתופעה השלכות עקיפות שאינן חיוביות בהכרח.

בישראל ובעולם נשמעות טענות חריפות נגד צמיחת התחום, שהחל כרעיון של ניצול חללים פנויים לצורך הכנסה נוספת אולם נהפך – בחלקו הגדול – לענף מקצועי של השכרת דירות וחדרי אירוח. כבר בשנת 2018 היו חלק ניכר מהדירות המושכרות לצורכי נופש בבעלותם של שחקנים ”מקצועיים”, אשר משכירים דירות לנופש דרך קבע ומנהלים עסק תיירותי לכל דבר ועניין. כ-19% מהמשכירים דרך Airbnb בישראל השכירו יותר מנכס אחד: בתל-אביב ל-4% מהמשכירים היו חמישה נכסים או יותר להשכרה, עם ממוצע של 14.3 נכסים למשכיר; בירושלים אחוז דומה של משכירים החזיקו חמישה נכסים או יותר, עם ממוצע של 11.9 נכסים למשכיר; ובאילת משכירים של חמישה נכסים או יותר היוו 9% מבין כלל המשכירים בעיר, עם ממוצע של 9.1 דירות למשכיר.¹²

על רקע התפתחותו והתרחבותו של ענף האירוח הזעיר נשמעות טענות שונות בדבר החצנות שליליות שיצרה התופעה: שינוי מהיר באופיין של שכונות מגורים שקטות (אשר נהפכו, לפי הטענה, לשכונות תיירות); הטלת עומסייתר על תשתיות; תחרות לא-הוגנת

כאמור לעיל, לאירוח זעיר יש יתרונות רבים, ונראה כי הצדדים לעסקות האירוח יוצאים נשכרים מן השינוי בענף זה. אולם בצד היתרונות עשויות להיות לתופעה השלכות עקיפות שאינן חיוביות בהכרח.

בישראל ובעולם נשמעות טענות חריפות נגד צמיחת התחום, שהחל כרעיון של ניצול חללים פנויים לצורך הכנסה נוספת אולם נהפך – בחלקו הגדול – לענף מקצועי של השכרת דירות וחדרי אירוח. כבר בשנת 2018 היו חלק ניכר מהדירות המושכרות לצורכי נופש בבעלותם של שחקנים ”מקצועיים”, אשר משכירים דירות לנופש דרך קבע ומנהלים עסק תיירותי לכל דבר ועניין. כ-19% מהמשכירים דרך Airbnb בישראל השכירו יותר מנכס אחד: בתל-אביב ל-4% מהמשכירים היו חמישה נכסים או יותר להשכרה, עם ממוצע של 14.3 נכסים למשכיר; בירושלים אחוז דומה של משכירים החזיקו חמישה נכסים או יותר, עם ממוצע של 11.9 נכסים למשכיר; ובאילת משכירים של חמישה נכסים או יותר היוו 9% מבין כלל המשכירים בעיר, עם ממוצע של 9.1 דירות למשכיר.¹²

על רקע התפתחותו והתרחבותו של ענף האירוח הזעיר נשמעות טענות שונות בדבר החצנות שליליות שיצרה התופעה: שינוי מהיר באופיין של שכונות מגורים שקטות (אשר נהפכו, לפי הטענה, לשכונות תיירות); הטלת עומסייתר על תשתיות; תחרות לא-הוגנת

מול מלונאות מסורתית, הכבולה באסדרה מכבידה; ובעיקר עלייה חריפה במחירי השכירות, שתוצאתה דחיקת רגליהם של דיירים בשכונה לטובת תיירים.

בפרק זה נדון בקצרה בטענות הללו.

1. השפעה על מחירי הדירות

הטענה: התפתחותו של תחום האירוח הזעיר יוצרת תנודתיות במחירי הדירות

אחת הטענות המרכזיות נגד השכרת דירות מגורים למטרת נופש היא כי לתופעה יש השפעה שלילית על מחירי הדירות באזור ההשכרה.

מצד אחד יש טענה בדבר ירידת ערך הבתים ופגיעה במוניטין של סביבת המגורים כתוצאה מההשכרה. כך, למשל, בשכונת Silver Lake בלוס־אנג'לס הובילו התושבים מחאה נגד Airbnb בטענה שריבוי דירות שמושכרות לטווח קצר גורם לפקקים, מחסור בחניות, סכנה לסביבה, רעש וסיכון מוגבר לפשע, וכתוצאה מכך ערך הדירות באזור יורד. מחאה דומה של תושבים התקיימה בשנים 2014–2015 גם בניו־אורלינס, בלואיזיאנה ובאורגון.¹³

אולם מן הצד האחר, ובאופן בולט יותר, נשמעת הטענה ההפוכה, שלפיה התופעה גורמת דווקא לעליית מחירי הדירות, מחמת גריעת דירות משוק השכירות לטווח הארוך לטובת שכירות רווחית לטווח קצר.¹⁴ לפי הטענה, הירידה בהיצע הדירות לשכירות ארוכה גורמת לעליית מחירי השכירות, ומקשה על התושבים המקומיים לשכור דירה באזורים אטרקטיביים מבחינת תיירים.

אכן, בערים רבות בעולם הוטלו שורה של מגבלות על השכרה קצרת־טווח, בעיקר מחמת הטענה לעליית מחירי השכירות: בברצלונה הטילו הרשויות שורה של מגבלות על השכרה קצרת־טווח, בטענה שעומס של תיירים ברבעים מסוימים בעיר גורם לדחיקת האוכלוסייה המקומית החוצה;¹⁵ באמסטרדם חלה עלייה תלולה וחריגה במחירי הדירות בשנים 2016–2017, שהובילה להחמרת ההגבלות שהוטלו על השכרה לטווח קצר בעיר; והשפעה דומה על שוק השכירות נטענה לגבי ערים נוספות, כגון ניו־יורק, סן־פרנסיסקו ולוס־אנג'לס.¹⁶ לסקירה השוואתית של המגבלות בערים שונות ראו נספח א.

”לא כל הנכסים
המתפרסמים
ב־Airbnb הם דירות
להשכרה לטווח
ארוך שנהפכו
לדירות להשכרה
לטווח קצר, שהרי
דירות נופש אינן
קונספט חדש.
הן היו קיימות
גם קודם לכניסת
Airbnb... הופעתן
כעת בפלטפורמה
רק הקלה את
זיהוין וכימותן.“

גם בישראל נטען כי פריחת ענף השכירות לטווח קצר היא גורם מרכזי בעליית מחירי הדירות. במחקר שפרסם מרכז חת לחקר התחרות והרגולציה בשנת 2019 נעשה ניסיון לאמוד את היקף התופעה של הסבת דירות להשכרה קצרת-טווח על-חשבון שכירות ארוכה.¹⁷ המחקר מצביע על כך שהשכרת דירות דרך Airbnb בתל-אביב חריגה בהיקפה ביחס לערים אחרות בעולם. כך, מספר רשומות ההשכרה בתל-אביב-יפו בשנת 2016 היה גדול פי 3.1 מאשר במנהטן ובברוקלין גס-יחד. בסך-הכל כ-3.5% מכלל יחידות הדיור בעיר הוצעו דרך האתר להשכרה לטווח קצר בהיקף כזה או אחר.¹⁸ בשכונות ואזורים מסוימים, כגון צפון יפו ונוה-צדק, שיעור הדירות שהוצעו להשכרה הגיע ליותר מ-10% מכלל יחידות הדיור למגורים באזור.¹⁹ גם בירושלים, שבה רק כ-1% מדירות המגורים בעיר הושכרו לטווח קצר, יש שכונות שבהן מרוכזים נכסים רבים להשכרה. בשכונת טלביה ובמרכז העיר, לדוגמה, נמצא כי יותר מ-10% מדירות המגורים מושכרות דרך הפלטפורמה.²⁰ מחברי המחקר הסתמכו על ניתוח מספר הדירות ה”פנויות” בכל עיר לעומת המספר הרצוי כדי שהשוק יהיה מאוזן, ומסקנתם היא כי פעילותה של חברת Airbnb בישראל גורמת לעליית מחירים, אף שהיא אינה הגורם היחיד לכך. לנוכח זאת המליצו המחברים על יצירת אסדרה מגבילה, ברמה העירונית, נגד פעילותן של פלטפורמות דוגמת Airbnb, תוך הגעה להבנות עם הפלטפורמות בעיצוב האסדרה וביצירת מנגנוני האכיפה.

בחינת הטענה: האם לאירווח הזעיר אכן יש השפעה מובהקת על מחירי הדירות?

ספק אם מסקנתם של מחברי המחקר האמור של מכון חת נכונה, שכן דומה שהמחקר לא נתן משקל מספיק לכמה היבטים. ראשית, Airbnb נכנסה לשוק הישראלי בשנת 2013, בעיצומו של תהליך כללי של עליית מחירי הדירות, שהתחיל עוד בשנת 2008. במחקר לא נבחנה לעומק ההשפעה האפשרית של Airbnb על מחירי הדיור בהשוואה לגורמים אחרים שהשפיעו על מחירי הדירות ברמת העיר או הארץ כולה.

גם מבחינת המתודולוגיה, לא כל הנכסים המתפרסמים ב־Airbnb הם דירות להשכרה לטווח ארוך שנהפכו לדירות להשכרה לטווח קצר, שהרי דירות נופש אינן קונספט חדש. הן היו קיימות גם קודם לכניסת Airbnb, ובעבר הן פשוט הושכרו דרך משרדי תיווך, לוחות מודעות, במרשתת או מפה לאוזן. הופעתן כעת בפלטפורמה אחת רק הקלה את זיהוין וכימותן.

**”עלייה או ירידה
של המחירים
אינן מצדיקות
כשלעצמן
התערבות
אסדרתית, שכן
מטרת המדיניות
הכלכלית היא
להגדיל את רווחת
הציבור, ולא
למזער את
מחירי השכירות.”**

יתרה מזו, השיעון כי דירות להשכרה לטווח קצר נגרעות משוק הדיור לטווח ארוך הוא נכון, אך הוא נכון גם לגבי בתי-מלון. **ברמת העיר, המשאב הנמצא במחסור הוא קרקע.** לקרקע העירונית יש שימושים פוטנציאליים רבים – דיור, מסחר, משרדים, מלונאות ועוד. רשויות התכנון המקצות שטח מסוים ל”מלונאות” גורעות מהיצע הדיור, בדומה לבניין מגורים שהוסב לדירות נופש. את הגידול בהיצע הדיור על-ידי איסור או הגבלה של דירות נופש אפשר לקבל במידה דומה על-ידי הסבת מלונות או הפסקה או הפחתה של הסבסוד והקצאות הקרקע לשם כך.

קשה אפוא לבודד את ההשפעה של האירוח הזעיר על מחירי הדירות. העלייה במחירי הדירות במרכזים המטרופוליטניים היא תופעה גלובלית, והתרחבות התחום של שיתוף בתים הוא רק אחד מתוך שלל הסברים אפשריים לעליית מחירי הנדל”ן, אשר ייתכן בהחלט שנגרמת מהצטברות של גורמים שונים.²¹ מחקר שנעשה בארצות-הברית מצביע על גידול קטן בלבד במחירי הדירות מאז התרחבה תופעת שיתוף הבתים, אך התוצאה משתנה מעיר לעיר ומשכונה לשכונה.²²

גם ההנחה שיש להגביל את האפשרות לשכירות קצרה אם זו מובילה לעליית מחירי הדירות מושתתת על תפיסות-יסוד שאינן מובנות מאליהן. עמדה ליברלית יותר תטען כי אין להגביל בעלי נכסים מהפקת רווח מרבי מנכסיהם. אם רבים מבעלי הנכסים בשכונות מסוימות או באזורים מסוימים בוחרים להפיק רווח מרבי מנכסיהם בדרך זו, וכתוצאה מבחירה זו מחירי הדירות עולים, אין בכך כשלעצמו כדי להצדיק התערבות. הטלת איסור או מגבלה מלאכותיים על בעלי נכסים שימנעו אותם מלנקוט את הפעילות הטובה ביותר מבחינתם פוגעת בקניינם ובחירותם. תהליכים רבים שמעלים את הביקוש, לרבות מציאת אפיקי שימוש חדשים ומבוקשים יותר לנכסים, גורמים לעליית מחירים מקומית. זהו תהליך כלכלי טבעי, חלק ממרקם החיים העירוני הלא-סטטי. לעיתים תהליכים כאלה מיטיבים עם בעלי נכסים ומרעים עם שוכרים (הצלחת ענף ההייטק, לדוגמה, עשויה להעלות את מחירי השכירות באזור תל-אביב), ולעיתים להפך. עלייה או ירידה של המחירים אינן מצדיקות כשלעצמן התערבות אסדרתית, שכן מטרת המדיניות הכלכלית היא להגדיל את רווחת הציבור, ולא למזער את מחירי השכירות.

”אופיין של
שכונות משתנה
מתקופה לתקופה
מסיבות שונות
הקשורות לדינמיות
של מרקם החיים
העירוני.“

2. השפעה שלילית על סביבת המגורים של המשכיר

הטענה: לאירוח הזעיר יש החצנות שליליות רבות על סביבת המגורים של המארך

ענף האירוח הזעיר עלול לפגוע בסביבת המגורים של המארך. נטען כי להשפעה זו יש מופעים שונים: עומס על שירותים ציבוריים, גרימת מטרד או נזק לשכנים, סכנה לבטחון הציבור, מפגעי רעש, מחסור בחניות ופגיעה בפרטיות.²³ עוד נטען כי ריבוי תיירים בשכונות מגורים עלול להטות שירותים ציבוריים ועסקים פרטיים לטובת צורכיהם של תיירים על-חשבון האוכלוסייה הקיימת.

השפעה מקומית נוספת קשורה לשכונות ולבתים משותפים. ייתכן שלאירוח הזעיר תהיה השפעה עקיפה על סביבת המגורים של המארך. דירה שעומדת ריקה בין תקופות שכירות או תחלופה תכופה של הדיירים המקשה יצירת יחסי שכנות אמיתיים עשויות לשנות את אופי הסביבה. כל עוד מדובר בדירה יחידה, השפעתה קטנה, אולם עם התפתחות התופעה עלולה להיות לה השפעה ניכרת על אופי הבניין או אף על אופי השכונה. שינוי זה ניתן לסיווג כהחצנה שלילית על דיירי השכונה שאינם צד לעסקה.

בחינת הטענה: האם מפגעים אלו אכן ייחודיים לתופעת האירוח הזעיר?

ספק עד כמה טענות אלו מבוססות. בעניין החנייה, למשל, רבים מהתיירים מתניידים דווקא בתחבורה ציבורית, בעיקר בשהייה עירונית, כך שאירוחם בדירות בעיר עשוי דווקא להגדיל את היצע מקומות החנייה, ולא להקטין. מפגעי רעש ונזק עשויים להיווצר גם בין דיירים קבועים בבית משותף, ולא בהכרח רק מצד תיירים, במיוחד לנוכח העובדה שהללו צפויים לסנקציות בדמות תגובות שליליות על-גבי הפלטפורמה.

באשר לאופי השכונה, אופיין של שכונות משתנה מתקופה לתקופה מסיבות שונות הקשורות לדינמיות של מרקם החיים העירוני: באופן טבעי, אוכלוסייתן של שכונות נוטה להזדקן, אך הקמת גניילדים מצעירה שכונות; הקמת מרכז אקדמי מושכת סטודנטים, השוכרים דירות לתקופות קצרות יחסית; פתיחת מרכזים של תעשיית טכנולוגיה עילית מושכת אוכלוסייה של צעירים מבוססים (מה שמעלה בהכרח את מחירי הדיור); שכונות משנות את אופיין הדתי בתוך שנים ספורות; פרויקטים של התחדשות עירונית

**”טענה שנשמעת
בעיקר מצד
גורמים בענף
המלונאות
המסורתית היא
כי קיימת תחרות
לא־הוגנת בין
מתקני אירוח
מסורתיים לבין
דירות המושכרות
לתיירים
לטווח קצר.”**

מושכים אוכלוסיות חדשות ושוונות לאזורים ותיקים; ועוד כיוצא באלה. לפיכך שינוי הנגרם מכך שבעלי נכסים החליטו להפיק מהם תועלת כלכלית על־ידי השכרתם לטווח קצר או הפיכתם לדירות נופש אינו שונה מתהליכים אחרים, שחלקם מתרחשים מאליהם וחלקם תלויים בהחלטות כלכליות של בעלי נכסים.

כמו־כן, אף שתיתכן השפעה על דיירי השכונה או הבניין, רצוי לא להעניק להם אפשרות להגביל את השימוש בנכסים לאירוח זעיר. שינוי אופי המקום הוא תהליך טבעי, אשר מתרחש כאמור לעיתים קרובות בשכונות ובבתים משותפים. כשם שלא נאפשר להגביל כניסה לשכונה של דיירים ממעמד חברתי־כלכלי גבוה יותר או נמוך יותר, כך לא יהיה זה נכון להגביל את יכולתו של מחזיק בדירה להשכיר את דירתו הפרטית לאירוח זעיר.

יש לזכור כי לשינוי אופי השכונה עשויים להיות גם יתרונות מסוימים. תיירים שמגיעים לשכונת מגורים תורמים לכלכלה המקומית, מחזקים עסקים קטנים, ולעיתים קרובות תורמים לקידום של איכות המבנים ואף של איכות השירותים הניתנים באזור ההשכרה.

לנוכח זאת, גם הטיעון בדבר החצנות שליליות מקומיות ושינוי אופי השכונה אינו מצדיק בהכרח התערבות אסדרתית.

3. השפעה על תחרותיות בענף האירוח

הטענה: העדר אכיפה ואי־החלת אסדרה על ענף האירוח הזעיר יוצרים תחרות לא־הוגנת מול מלונאות מסורתית

טענה שנשמעת בעיקר מצד גורמים בענף המלונאות המסורתית היא כי קיימת תחרות לא־הוגנת בין מתקני אירוח מסורתיים לבין דירות המושכרות לתיירים לטווח קצר. תחום האירוח הזעיר אינו כפוף לאותן דרישות אסדרתיות שחלות על מלונות ומתקני אירוח מסורתיים אחרים. בעוד מלונות מחויבים בדרישות בירוקרטיות רבות כחלק מחובת רישוי עסקים (התקנת ציוד כיבוי אש, דרישות תקינה, פיקוח משרד הבריאות וכדומה), מארחים ”קטנים” הפועלים דרך פלטפורמות שיתוף הבתים אינם כפופים לחובות אלו, ובחסות החוק העמום מנהלים על־פי הטענה תחרות לא־הוגנת מול ענף המלונאות המסורתי.

”אם יש דרישות
מיותרות בנוגע
לאירוח בבית־מלון,
יש לשנותן, ולא
להטילן באופן
גורף על ענפים
נוספים, כגון ענף
האירוח הזעיר.“

טענה נפוצה נוספת שנשמעת בהקשר זה היא כי משכירים רבים בענף האירוח הזעיר מעלימים מס ולמעשה פועלים בניגוד לחוק, בעוד מלונות משלמים מס כדיון. על רקע טענה זו הגישה התאחדות המלונות, בחודש יולי 2020, עתירה לבג”ץ נגד רשות המיסים בטענה שזו אינה אוכפת את חוקי המס כנדרש על שוק האירוח הזעיר (עתירה זו נמשכה בהסכמת הצדדים בחודש אפריל 2021).²⁴

בחינת הטענה: האם אכן קיימת תחרות לא־הוגנת? כיצד יש לטפל בנטל האסדרתי?

תחרות בענף התיירות אינה דבר שלילי. בשנים 2017–2019 חוותה ישראל עלייה דרמטית בהיקפה של התיירות הנכנסת: בשנת 2019 ביקרו בישראל כ־5 מיליון תיירים זרים, לעומת כ־3 מיליון תיירים בשנת 2016.²⁵ גידול חד זה בתיירות הנכנסת לישראל הוביל למחסור ניכר בחדרי מלון.²⁶ שיתוף הבתים, שהרחיב את היצע מקומות האכסון, נותן מענה לצורך זה, ומגוון את ההיצע בהתאם לביקוש בשוק.

ככל שיש ממש בטענה הנשמעת מצד ענף המלונאות המסורתית בדבר חוסר הגינות בתחולתן של דרישות האסדרה, הפתרון נעוץ בהתאמת האסדרה של כלל המגזרים לתכליות שהיא נועדה להגשים, ולהן בלבד. אין הצדקה לשכפל את האסדרה המלונאית ולהטילה גם על ענף האירוח הזעיר או להטיל על ענף זה מגבלות אחרות שאין בהן צורך, אלא יש לקבוע אסדרה הכרחית ויעילה בלבד בהתאם למאפייניה של כל פעילות עסקית. **אם יש דרישות מיותרות בנוגע לאירוח בבית־מלון, יש לשנותן, ולא להטילן באופן גורף על ענפים נוספים, כגון ענף האירוח הזעיר.**

באשר לנגיסתו של ענף האירוח הזעיר ברווחי המלונות המסורתיים, ספק עד כמה ניתן להצביע על פגיעה כזו. ככל הנראה יש יסוד לטענה כי קיים הבדל בין קהלי־היעד של כל ענף, אולם מחקרים שבדקו זאת הגיעו למסקנות שונות. במחקר שנערך בטקסס בשנת 2014 נקבע כי יש פגיעה מסוימת במלונות קטנים בעקבות התפתחות התחום של שיתוף בתים,²⁷ אולם לפי סקירות אחרות שנערכו בשנים 2015–2016 ובחנו את הנעשה בסקנדינביה, בבוסטון ובקוריאה הדרומית, וכן לפי מחקר שבחן ארבע־עשרה ערים אירופיות,²⁸ השפעה זו אינה משמעותית.

”ככל שהיא מהווה תחרות למלונאות המסורתית, המשק יוצא נשכר מכך, משום שהיא משמשת תחליף יעיל וגמיש לצורך להקצות מקרקעי ציבור למלונאות.”

נתוני הלמ”ס מראים כי בישראל חוו מלונות מסורתיים ירידה במספר התיירים בשנים 2012–2016, במקביל להתפתחותו של תחום האירוח הזעיר. הפדיון של בתי-המלון בשנים הללו פחת בשיעור של 4%, ובתי-המלון ברמה הנמוכה ביותר חוו את הירידה המשמעותית ביותר בגובה ההכנסות ובמספר הלינות. עם זאת, על רקע המצב הבטחוני ששרר באותה תקופה ומשתנים רבים נוספים, אי-אפשר להצביע דווקא על השכרת נכסים לטווח קצר כגורם לאותה ירידה.²⁹

רצוי לדבור כי אירוח זעיר מושך לישראל פלח שוק נוסף של תיירים – כאלה שמחפשים חוויה מקומית שונה מזו של בתי-המלון המסורתיים – ובכך הוא תורם לענף התיירות.

אולם גם אם התפתחותו של ענף האירוח הזעיר אכן פוגעת ברווחי המלונאות המסורתית, אין לראות בכך משום פסול, ובוודאי אין זו סיבה מספקת להטלת אסדרה על הענף. אדרבה, ענף האירוח הזעיר מתאפיין ביתרונות משקיים רבים לעומת בתי-מלון מסורתיים. בתי-מלון לוקים בתפוסה חלקית מאוד במשך תקופות ארוכות – בהתאם לעונות השנה, לאירועים בטחוניים ולמשתנים נוספים. מגפת הקורונה הנוכחית היא דוגמה טובה לכך. לבתי-מלון יש יכולת מוגבלת בלבד להגיב על שינויים בביקוש, וככלל הם נעדרי גמישות. לעומת זאת, יכולתו של שוק האירוח הזעיר ושיתוף הבתים להגיב על שינויים בביקוש גבוהה מאוד, שכן דירות המשמשות לאירוח זעיר יכולות ליהפך בקלות רבה לדירות למגורים ולהשכרה ארוכת-טווח. לפיכך אין הצדקה להקצות מקרקעין למלונות על-חשבון שימושים אחרים ולהוציאם באופן מוחלט משוק הדיור, בהינתן שפתרונות האירוח הזעיר אינם זקוקים להקצאה ציבורית ויכולים לשנות את ייעודם בקלות רבה.

סיכומו של דבר, צמיחתו של האירוח הזעיר באמצעות האירוח המשתף מגדילה את ההיצע, המגוון והתחרות בענף, ומאפשרת פתרונות אירוח לקהלים מגוונים יותר. ככל שהיא מהווה תחרות למלונאות המסורתית, המשק יוצא נשכר מכך, משום שהיא משמשת תחליף יעיל וגמיש לצורך להקצות מקרקעי ציבור למלונאות.



ג. אירוח זעיר בימי קורונה – גמישות והסתגלות

**”נגיף הקורונה,
שהחל להתפשט
ברחבי העולם
במהלך החודשים
פברואר-מרץ
2020, שינה את
פני התיירות
העולמית.”**

חלק הארי של נייר מדיניות זה נכתב קודם להתפשטותו של נגיף הקורונה בשנת 2020. רוב הנתונים בו, העוסקים בתופעת שיתוף הבתים בכללותה, נכונים לימי שגרה. פרק זה יעסוק בהשפעות של נגיף הקורונה על ענף האירוח הזעיר, תוך בחינת נתונים עדכניים על השינויים שחלו בו בהשוואה למלונאות מסורתית. הנתונים שנאספו מחזקים את ההנחה כי גמישותו של ענף האירוח הזעיר מאפשרת לו להתפתח ולהתאים את עצמו בצורה טובה יותר לשינויים התכופים והדינמיים המאפיינים את העולם המודרני.

נגיף הקורונה, שהחל להתפשט ברחבי העולם במהלך החודשים פברואר-מרץ 2020, שינה את פני התיירות העולמית. כ־96% מהמדינות בעולם סגרו את גבולותיהן ואסרו או הגבילו את כניסתם של תיירי חוץ לשטחן.³⁰ הגבלות אלו – שהובילו לצמצום ניכר בטיסות בין־לאומיות, לסגירת אתרי תיירות ולדחייה של אירועים ופסטיבלים – גרמו למשבר חמור בענף התיירות. גם ישראל סגרה את גבולותיה וצמצמה כמעט לחלוטין כניסה של תיירי חוץ למדינה.

הנגיף התפשט בישראל לקראת סוף חודש פברואר 2020, והוביל לסגר מוחלט על המדינה מאמצע חודש מרץ ועד אמצע חודש אפריל. בתחילת חודש מאי אושרה פתיחת מתקני תיירות בכפוף למגבלה של אי־החמרת התחלואה, וגובש תו סגול ובו תנאים להפעלתם (איסור התקהלות, מגבלות לגבי קיום אירועים, שמירה על היגיינה וכדומה). סגר שני החל בסוף חודש ספטמבר 2020, ובמסגרתו נאסרה שנית פעילותם של מלונות ויחידות אירוח לצורכי

”בזמן המגפה העדיפו תיירי פנים רבים שהייה במתקני אירוח זעיר על שהייה במלון.”

נופש. הסגר נפתח בהדרגה, ומתקני אירוח הורשו לחזור לפעילות באזורי תיירות מסוימים (אילת וים המלח, שהוכרזו כ”איים ירוקים”, בכפוף לבדיקות ולמגבלות). סגר שלישי הוטל בסוף חודש דצמבר 2020, והוחמר במהלך חודש ינואר 2021, שבו נאסרה שוב הפעלת מלונות וצימרים. בחודש פברואר 2021, על רקע מבצע חיסונים ארצי נגד הנגיף, הוסרו מגבלות התנועה, ומלונות וצימרים נפתחו למחוסנים בכפוף להצגת ”תו ירוק”.

השפעת הנגיף על התיירות הנכנסת בשנת 2020 הייתה דרמטית: אם בשנת 2019 הגיעה כאמור התיירות הנכנסת בישראל לשיא של כ-5 מיליון תיירים ומבקרים,³¹ בחודש מרץ 2020 כבר חלה ירידה של 81% בכניסות תיירים לישראל לעומת נתוני השנה הקודמת,³² ובחודש אוקטובר 2020 נכנסו לישראל כ-20,000 תיירי חוץ בלבד (בהשוואה ל-447,000 תיירים שביקרו בארץ באותה תקופה בשנה הקודמת).³³ כתוצאה מכך, 99% מהלינות במלונות בחודש אוגוסט 2020 (שיא עונת התיירות השנתית) היו של תיירי פנים.³⁴

היה נדמה שסגירת הגבולות תוביל לגידול במספר לינות הפנים בישראל. בחודש אוקטובר 2020 (לאחר סיום הסגר השני) נרשמו רק כ-91,000 יציאות ישראלים לחו”ל, לעומת כ-844,000 יציאות כאלה באותו חודש בשנה הקודמת.³⁵ אולם על-פי הנתונים, למן פרוץ המגפה חלה דווקא ירידה במספר הלינות של תיירי פנים במתקני תיירות בישראל.

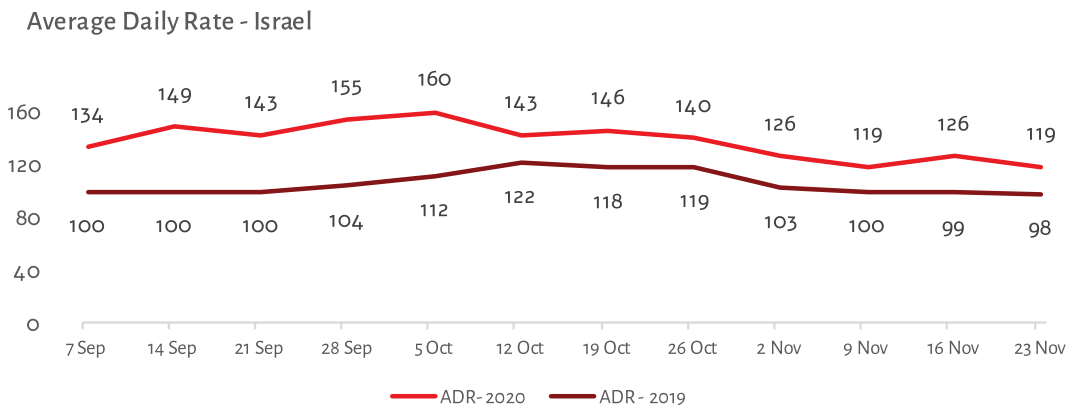
בסך-הכל, בהשוואה לשנה הקודמת, בשנת 2020 חלה ירידה של כ-76% בלינות של תיירי חוץ וכ-40% בלינות של תיירי פנים במלונות בישראל.³⁶ בענף האירוח הכפרי (צימרים) חלה ירידה דומה של כ-80% בלינות של תיירי חוץ, אך בלינות של תיירי פנים חלה ירידה פחותה של כ-23% בלבד.³⁷ כלומר, בזמן המגפה העדיפו תיירי פנים רבים שהייה במתקני אירוח זעיר על שהייה במלון.

ניתן להניח כי לפחות חלק מתיירי הפנים בישראל בחרו בתקופה זו ללון בדירות מגורים שמושכרות לפרקי-זמן קצרים. הנחה זו מסתמכת על הנתונים הבאים. מספר הלינות במלונות בישראל (תיירי פנים ותיירי חוץ) ירד בחודשים ינואר עד יוני 2020 בכ-60.3% בהשוואה לשנת 2019.³⁸ לעומת זאת, אם מסתכלים על הנתונים לגבי דירות Airbnb לתקופה זו בתל-אביב, רואים ירידה של כ-33% בלבד במספר הלינות.

פער זה משתקף גם בירידה בהכנסות. בחודשים ינואר עד יוני 2020 חלה ירידה של 68.9% בפדיון המלונאי בישראל בהשוואה לשנה הקודמת. זאת, לעומת ירידה פחותה של כ-30%-50% בפדיון של ענף האירוח הכפרי ובפדיון עבור דירות שהושכרו באותה תקופה דרך Airbnb בערים ירושלים ותל-אביב.³⁹

יתר על כן, ניתן לראות כי בחודשים האחרונים של שנת 2020 נרשמה דווקא עלייה בתעריפי האירוח הממוצע ללילה במתקני אירוח זעיר בישראל. בתקופת הסגר הראשון חלה אומנם ירידה במחיר הממוצע ללילה של דירת אירוח בישראל, אך **מחודש יוני 2020 חלה עלייה מתמדת במחיר ללילה בהשוואה לשנה הקודמת.**⁴⁰ עלייה זו בולטת אף יותר כאשר בודקים את המחירים בדולרים. כך, למשל, ב-14 בספטמבר 2019 היה התעריף הממוצע להשכרה דרך Airbnb בישראל 100 דולר ליום, ואילו באותו תאריך בשנת 2020 גדל התעריף הממוצע לשיעור של 149 דולר ליום (ראו תרשים 1).

תרשים 1: התעריף היומי הממוצע להשכרה דרך Airbnb בישראל בחודשים ספטמבר-נובמבר – השוואה בין 2019 ל-2020



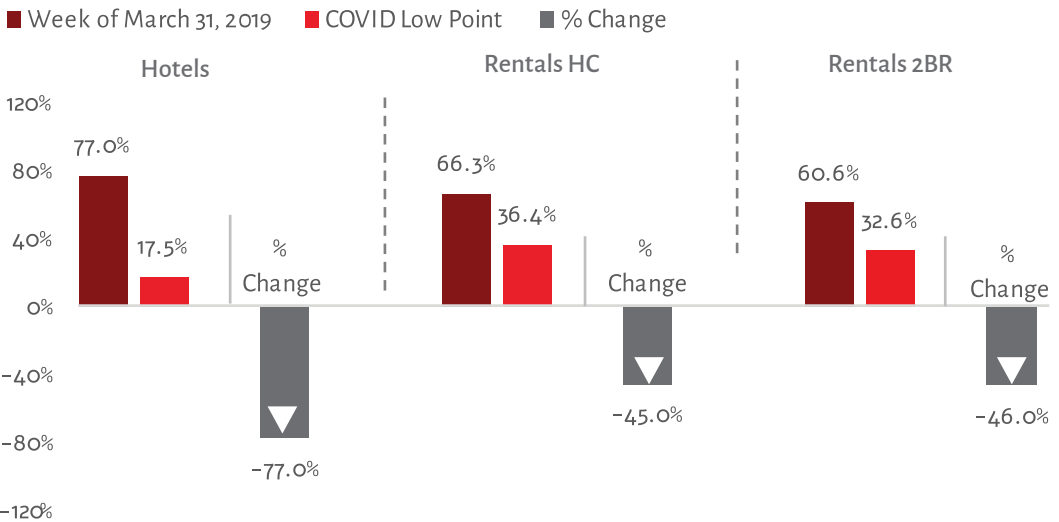
מתוך: <https://www.airdna.co/covid-19-data-center>

”הנתונים מלמדים כי תעשיית האירוח הזעיר היטיבה להתמודד עם המשבר בהשוואה למלונות גם במבט בין-לאומי.”

הנתונים מלמדים כי תעשיית האירוח הזעיר היטיבה להתמודד עם המשבר בהשוואה למלונות גם במבט בין-לאומי: ⁴¹ מחקר שבחן עשרים ושבעה שווקים מרכזיים בעולם בתקופה שבין ינואר 2019 לסוף יוני 2020 מצביע על כך שהתפוסה במלונות, אשר לפני המשבר הייתה גבוהה יותר מהתפוסה במתקני האירוח הזעיר, ירדה בצורה חדה יותר ממקבילתה בעקבות התפשטות הנגיף. ⁴² בעקבות המשבר צנחה תפוסת המלונות בסך כולל של כ-77% במוצע, ואילו תפוסת החדרים המוצעים להשכרה לטווח קצר צנחה במוצע בכ-45% בלבד (ראו תרשים 2).

תרשים 2: התפוסה במלונות ובנכסים המושכרים לטווח קצר בשיא משבר הקורונה בהשוואה לסוף מרץ 2019 ⁴³

Weekly Occupancy and % Change from Prior Year — 27 Markets Globally



Rental HC משמעו השכרה של דירות סטודיו וכדומה, המקבילות בגודלן לחדרי מלון; Rentals 2BR+ משמעו השכרה של דירות בנות שני חדרים ומעלה, שהמבנה שלהן שונה מזה המוצע לרוב בבתי-מלון.

ניתן להציע כמה הסברים לכך שענף האירוח הזעיר היטיב להתמודד עם המשבר בהשוואה למלונות המסורתיים: ראשית, שוק המלונאות המסורתי, בעיקר בשווקים העירוניים, מתבסס ב-75% על נופש של תיירים וב-25% על המגזר העסקי (לינה של אנשי עסקים, ועידות עסקיות, אירוח קבוצות מטעם חברות). המשבר הוביל לכך שהפעילות העסקית צומצמה במידה משמעותית והפסיקה להתנהל באופן סדיר, כך שהכנסות המלונות ירדו במידה משמעותית בהשוואה לאירוח הזעיר, המבוסס ברובו על תיירות. ⁴⁴ **שנית,** ייתכן שהמשבר הכלכלי גרם לכך שתיירים רבים העדיפו

**”מאפיין מרכזי
נוסף שתרם
רבות ליכולת
ההתמודדות של
ענף האירוח
הזעיר עם המשבר
הוא עירוב
השימושים בין
מגורים לנופש.”**

חבילות אירוח ברמה ”בינונית”, שההיצע שלהן גדול יותר בשוק האירוח הזעיר, על חבילות אירוח יוקרתיות ויקרות בבתי-מלון. **שלישית**, בתקופת המשבר התארך משך השהייה הממוצע של תיירים בדירות המושכרות לטווח קצר ב-45.58% נראה כי מבנה האירוח בדירות המושכרות לטווח קצר (חדרים מופרדים, מטבח מאובזר וסלון) והעובדה שחלקן ממוקמות באזורי ספר אפשרו שהייה ארוכת-טווח במתקן תוך שמירה על ריחוק חברתי בצורה נוחה יותר מאשר במקבילה המלונאית. **כמו-כן**, מגבלות ממשלתיות שהוטלו על ענף האירוח הכפרי היו באופן טבעי פשוטות יותר ליישום מאשר במלונות גדולים (שיש בהם חדרי אוכל הומי-אדם וחללים שאפשר להתקהל בהם), ונראה שעל דירות מגורים המושכרות לטווח קצר לא חלו בפועל מגבלות כמעט כלל.

מאפיין מרכזי נוסף שתרם רבות ליכולת ההתמודדות של ענף האירוח הזעיר עם המשבר הוא עירוב השימושים בין מגורים לנופש. כפילות זו מאפשרת הסבה פשוטה של דירת נופש לדירת מגורים ולהפך, כך שמשכירים יכולים להתאים את השימוש בדירה לנסיבות בלתי-צפויות ולרמת הביקוש הקיימת בשוק. גמישות זו, שאינה קיימת בשוק המלונאי, אפשרה לענף האירוח הזעיר להתמודד בצורה טובה יותר עם המשבר.

בעקבות המשבר נאלצה המדינה לתמוך בענף המלונאות בסכום של כ-300 מיליון ש”ח.⁴⁶ ענף האירוח הזעיר, לעומת זאת, המשיך לפעול ללא תמיכה ממשלתית. **ניתן לראות כי למן פרוץ המגפה, ובמקביל לעלייה בתעריפים, חלה ירידה במספר הנכסים המושכרים דרך Airbnb.** נכון לחודש אוקטובר 2019 כ-4.14% מסך יחידות הדיוור בתל-אביב ו-1.33% מסך הדירות בירושלים היו יחידות שלמות שהושכרו דרך Airbnb, ואילו בספטמבר 2020 ירד סך היחידות המושכרות דרך הפלטפורמה ל-2.34% בתל-אביב ול-0.92% בירושלים.⁴⁷ **בסך-הכל מדובר בירידה של כ-30% במספר הדירות המושכרות דרך הפלטפורמה.** ניתן להניח כי חלק מהדירות שנגרעו מהפלטפורמה הן דירות אירוח שהוסבו בחזרה לשימוש למגורים או כאלה שכבר אינן מושכרות באופן מזדמן, וניתן למצוא לכך ראיות בקבוצות פייסבוק שבהן דירות כאלה מוצעות לשכירות לטווח ארוך.⁴⁸ ירידה זו מסבירה גם את העלייה במחירי האירוח הזעיר בחודשים האחרונים של שנת 2020 בהשוואה לשנת 2019. כאשר מסתכלים על מגמת ההתאוששות של ענף האירוח הזעיר, ניתן להסיק כי השוק ייצב את עצמו תוך התאמה לביקוש, וזאת מבלי להזדקק לתמיכה ממשלתית ולמשאבים ציבוריים.

נתונים לגבי השכרת דירות לנופש דרך פלטפורמות מקוונות (Airbnb, Vrbo) בשנים 2019–2020 מוצגים בנספח ב.

לסיכום, תחום התיירות כולו נפגע קשות בעקבות משבר הקורונה, אך ניתוח הנתונים מלמד כי הפגיעה בענף האירוח הזעיר קטנה ופחותה בהשוואה לנזק שנגרם למלונות. בעוד מלונות מתקשים להתאושש ונסמכים על תמיכה ממשלתית, שוק האירוח הזעיר הצליח לייצב את עצמו, ואף העלה תעריפים. הביקוש שמתקני אירוח זעיר זוכים בו בימים אלו מעיד על יתרונותיו של הענף במתן מענה מגוון לצורך קיים וביצירת התאמה זריזה בין היצע לביקוש. משבר הקורונה הוא אומנם אירוע חריג בגודלו, אך דומה כי דווקא הוא עשוי להעיד על יתרונותיו של ענף האירוח הזעיר ועל יכולתו לייצב את עצמו באופן גמיש תוך התאמה למציאות משתנה ובלתי-צפויה. בעולם שמשתנה באופן תדיר מדובר ביתרון משמעותי, ועל-כן יש לשאוף לשמור ככל האפשר על גמישות הענף.

”הביקוש שמתקני אירוח זעיר זוכים בו בימים אלה מעיד על יתרונותיו של הענף במתן מענה מגוון לצורך הקיים וביצירת התאמה זריזה בין היצע לביקוש.”



ד. האסדרה החוקית בישראל

**”ככל שהאסדרה
אינה מאוזנת,
היא עלולה להטיל
על העוסקים ועל
המשק עלויות
שאינן הכרחיות
ואינן מועילות
לשמירה על
האינטרסים
המוגנים, וליצור
פגיעה מוגברת
ברווחת הציבור.”**

אסדרה היא מערכת של כללים בני־אכיפה מטעם רשות שלטונית, שנועדה להסדיר את פעילות המשק בהיבטים שונים. ההצדקה להתערבות אסדרתית בפעילותם של גופים פרטיים במשק נשענת על החשש לקיומם של כשלי שוק, כלומר, מצבים שבהם הקצאה של מוצרים או שירותים על־ידי שוק חופשי אינה מצליחה להביא לידי הקצאת משאבים יעילה.⁴⁹ בענף התיירות הזעירה אסדרה יכולה להיות מכוונת לשלוש מטרות עיקריות:

- א. **ציות לחוק** – מניעת הפרת חוקים שאינם קשורים לפעילות עצמה, כגון דיני המס;
- ב. **השפעות חיצוניות** – מניעה או צמצום של החצנות שליליות כלפי מי שאינם צד לעסקת האירוח הזעיר, כגון פגיעה סביבתית, פגיעה לא־הוגנת בעוסקים אחרים וכדומה;
- ג. **הגנה מפני נזק** – הגנה על המתארח הן מבחינה בטיחותית ובריאותית והן מפני הטעיה או עושה מצד המארח, שעלול לנצל לרעה את פערי המידע שבינו לבין המתארח.

ככל שיש אסדרה, על הרשות מוטלת האחריות לוודא כי הכללים מבטאים איזון נכון בין התערבות מוצדקת במשק לבין שמירה על מרחב הפעילות החופשית של אזרחים ועסקים, כי הכללים מגשימים את המטרות שלשמן הם נוצרו, וכי הנזק הנלווה אליהם אינו רב מן התועלת שבהגשמת המטרות. ככל שהאסדרה אינה מאוזנת, היא עלולה להטיל על העוסקים ועל המשק עלויות שאינן הכרחיות ואינן מועילות לשמירה על האינטרסים המוגנים, וליצור פגיעה מוגברת ברווחת הציבור.⁵⁰

”נכון להיום האסדרה בישראל אינה מתאימה למופעו המודרני של תחום האירוח הזעיר.”

נכון להיום האסדרה בישראל אינה מתאימה למופעו המודרני של תחום האירוח הזעיר. היא אינה מותאמת לשימוש בפלטפורמות טכנולוגיות כאמצעי מתווך או לשימוש ה”מעורב” בדירת מגורים כמתקן אירוח תיירותי. כתוצאה מכך יש עמימות ביחס לאופי תחולתם של חוקים ותקנות על התחום. עמימות זו מקשה על משתמשים באירוח זעיר שמבקשים לעמוד בדרישות החוק, ועלולה להרתיע משתמשים מזדמנים. אנו סבורים כי הפתרון הנדרש הוא אסדרה של התחום באופן פשוט, בהיר, נוח ומינימלי, שיאפשר פעילות מסודרת בענף למשתמשים מזדמנים וקבועים.

להלן נציג – לגבי כל אחד מתחומי האסדרה הרלוונטיים – את המצב המשפטי נכון להיום, את הקשיים שהוא מעורר ואת המלצתנו.

1. מיסוי

א. המצב החוקי

ככלל, דיני המיסים בישראל קובעים כי כל הכנסה שיש לה מקור תמוסה.⁵¹ כל עוסק עצמאי בישראל נדרש לנהל תיק במס הכנסה, תיק מס ערך מוסף ותיק בביטוח הלאומי. עוסק מחויב להנפיק קבלות בגין תשלום שהוא מקבל מלקוחותיו ולנהל פנקס ניהול חשבונות. מדי שנה עליו למלא דוח שנתי ובו פירוט של הוצאותיו והכנסותיו, ובהתאם לדיווח זה נקבעת שומת המס השנתית שלו. נוסף על כך, עוסק מורשה חייב להנפיק גם חשבוניות מס, וכן לדווח ולהעביר לרשויות את מס הערך המוסף שגבה מלקוחותיו. במסגרת זו הוא רשאי לקזז מס ערך מוסף ששילם כהוצאות שוטפות על ניהול עסקו או כהוצאות בגין רכישות עבור עסקו.

מנגנוני מיסוי נוספים עוסקים בעסקאות או בהחזקת נכסי מקרקעין. כך, מס שבח ומס רכישה עניינם במיסוי אגב עסקאות, וארנונה היא מס קבוע לרשות המקומית בגין ההחזקה במקרקעין. נציג להלן את הסוגיות הרלוונטיות לאירוח זעיר במנגנוני המיסוי השונים.

פקודת מס הכנסה קובעת כי השתכרות ורווח מכל עסקה⁵² – לרבות עסקה אקראית בעלת אופי מסחרי ולרבות דמי שכירות⁵³ – חייבת במס הכנסה. שיעור מס ההכנסה ליחיד נקבע על-פי מדרגות מס, בהתאם לגובה הכנסתו הכוללת.⁵⁴

בפקודת מס הכנסה יש הקלות על רכיבי הכנסה שונים, אשר מגיעות לעיתים כדי פטור מלא מתשלום המס. לענייננו רלוונטיות ההקלות על הכנסה מיגיעה אישית של בעל העסק⁵⁵ ועל הכנסה מהשכרה של דירת מגורים.⁵⁶ הקלות אלו אינן יכולות לדור בכפיפה אחת – אם אדם פועל מיגיעה אישית (כלומר, באופן אקטיבי), משמע שהוא אינו זכאי בגין אותה פעולה לפטור על השכרה של דירת מגורים, שהיא פעולה פסיבית במהותה.

סיווגה של השכרת דירת מגורים לתקופות קצרות כהכנסה מיגיעה אישית אינו מובהק, ועשוי להשתנות ממקרה למקרה. ככל שהמשכיר עוסק יותר בטיפול בתנאי השהייה בדירה (מיטה מוצעת, מגבות, כלים וכדומה) או בשיווק השכירות, כגון צילום הנכס ופרסומו, כן הנטייה תהיה לסווג את השכירות כ"יגיעה אישית". ככל שהעיסוק בשכירות פסיבי יותר, כן קשה יותר לראות בו הכנסה מיגיעה אישית. יישום פטור ממס בשכירות למגורים מורכב גם הוא, ועשוי להשתנות ממקרה למקרה: השכרה לטווח של כמה ימים היא לרוב בעלת אופי ומטרות שונות מהשכרה לטווח ארוך יותר. השכרה של כמה נכסים שונה מהשכרה של נכס יחיד, וייתכן שהיא תסווג כשימוש עסקי.⁵⁷

שאלה נוספת היא שאלת קיזוז הוצאות. לכאורה ניתן לסווג את דמי השכירות מאירוח זעיר כהכנסה פסיבית, ככל השכרת נכס, והמארח לא יהיה רשאי לקזז ממנה הוצאות. אולם כאשר מדובר בהכנסה שנובעת מפעילות ממשית, נמשכת ושיטתית – שדורשת יגיעה מצד בעל העסק, עובדיו או אחרים מטעמו – דמי השכירות עשויים להיות מסווגים כהכנסה אקטיבית שניתן לקזז ממנה את הוצאות האירוח.⁵⁸

לסיכום, דירת מגורים או חדר מגורים שמושכרים לטווח קצר הם מעין "יצור-כלאיים", ויש קושי בסיווגם לצורך קביעת שיעור מס ההכנסה שיחול עליהם. מצב זה יוצר אי-ודאות, מצד אחד, ופתח להעלמת מס, מצד אחר.

”נוסף על הקושי בסיווג העסקה, מארח עשוי להיתקל בבעיה שנוגעת ברישומו כעוסק פטור.”

מס ערך מוסף (מע"מ)

חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן: חוק מע"מ), קובע כי על כל עסקה בישראל יוטל מע"מ בשיעור אחיד.⁵⁹ החוק קובע כי השכרת דירה למגורים לתקופה של עד עשרים וחמש שנים פטורה ממע"מ, למעט השכרה לשם אירוח בבית-מלון.⁶⁰

בדומה לשאלת הסיווג לצורך פטור ממס הכנסה, גם במקרה של מס ערך מוסף מתעוררת שאלה ביחס לסיווג השכירות כשכירות למגורים וביחס לתחולת הפטור: **האם העובדה שדירת מגורים משמשת את השוכר גם לעסקי אירוח (קבוע או מזדמן) גורעת מהפטור ממע"מ על עסקת שכירות של דירה המשמשת למגורים?**

נוסף על הקושי בסיווג העסקה, מארח עשוי להיתקל בבעיה שנוגעת ברישומו כעוסק פטור. לפי חוק מע"מ, עוסק פטור הוא מי שמחזור עסקותיו בכל עסקיו יחד אינו עולה על 98,707 ש"ח לשנה. בעל עסק עצמאי שנרשם כ"עוסק פטור" אינו גובה מע"מ מלקוחותיו, ולכן הוא פטור מדיווחים חודשיים לרשויות המס. עם זאת, בתקנות מס ערך מוסף (רישום), התשל"ו-1976, נקבע כי עוסק שהוא "סוחר במקרקעין", שעסקו או חלק מעסקו הוא מכירת זכויות במקרקעין, ייחשב ויירשם כעוסק מורשה גם אם על-פי מחזור עסקותיו או מספר המועסקים בעסק הוא היה יכול להיחשב עוסק זעיר.⁶¹ שכירות מצויה בגדר "זכות במקרקעין",⁶² ולכן לכאורה גם משכיר "קטן" ומזדמן, שהיקף הכנסתו נמוך יחסית, יידרש להירשם כעוסק מורשה.

מצב זה אינו רצוי לרבים מהעוסקים בענף, שהם משכירים מזדמנים ומחזור הכנסותיהם נמוך.

**”גם במקרה של
מיסוי מקרקעין
יש קושי בסיווג
נכס המושכר
לטווח קצר, מה
שיוצר ספק
בשאלה אם
השימוש בדירת
מגורים לצורכי
נופש גורע
מהזכאות
להקלות ממס.”**

חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ”ג-1963 (להלן: חוק מיסוי מקרקעין), מגדיר “דירת מגורים” כ”דירה או חלק מדירה, שבנייתה נסתיימה והיא בבעלותו או בחכירתו של יחיד, ומשמשת למגורים או מיועדת למגורים לפי טיבה”.⁶³ כאשר ייעודה המקורי של הדירה הוא למגורים אך בעליה השתמשו בה בפועל לנופש בניגוד למטרתה, לכאורה עשויה להישלל ממנו הזכות ליהנות מהטבות מס מקרקעין לדירת מגורים.⁶⁴

בכל מכירה של זכות במקרקעין מוטל על המוכר מס שבח, אשר מגלם את הפער בין שווי המכירה לשווי הרכישה.⁶⁵ החוק קובע, בין היתר, כי מוכר זכאי לפטור משבח לגבי דירה אשר עונה על ההגדרה של “דירת מגורים מזכה”⁶⁶ (בכפוף לקיומם של תנאים נוספים – הדירה שימשה למגורים במשך תקופה מסוימת לפני מכירתה, מדובר בדירתו היחידה של המוכר, מתחת לתקרת סכום שנקבעה וכדומה). הגדרת “דירת מגורים מזכה” מחייבת שהדירה תשמש למגורים “בעיקרה”. לפי חוק מיסוי מקרקעין, בעת קניית דירה חייב הרוכש לשלם גם מס רכישה, בשיעור מסוים משווי המכירה או בסכום קבוע.⁶⁷ בדומה למס שבח, יש פטור ממס רכישה של “דירת מגורים”, המוגדרת בחוק כדירה אשר משמשת או מיועדת לשמש למגורים לפי טיבה. כלומר, גם במקרה של מיסוי מקרקעין יש קושי בסיווג נכס המושכר לטווח קצר, מה שיוצר ספק בשאלה אם השימוש בדירת מגורים לצורכי נופש גורע מהזכאות להקלות ממס.

”בשנים האחרונות (2019–2020) ניסתה עיריית תל-אביב-יפו לשנות את תעריפי צו הארנונה העירוני להשכרת דירה לפרקי-זמן קצרים.“

ארנונה (מיסוי מקומי)

ארנונה היא מס שנתי המוטל על תושבי המדינה המחזיקים בנכס לטובת הרשות המקומית. הרשות המקומית קובעת את שיעור הארנונה בהתאם לסוג הנכס, שימושו ומקומו, וגובה אותו מן המחזיק בנכס.⁶⁸ סמכויותיה של עירייה להטיל אגרות, היטלים ותשלומי-חובה אחרים נקבעו בפקודת העיריות [נוסח חדש], המעניקה לעירייה סמכות להתקין חוקי-עזר (גם למועצות המקומיות ולמועצות האזוריות הוקנתה סמכות דומה). בחוקי ההסדרים במשק המדינה נקבע מנגנון מסודר לקביעת שיעורי הארנונה.⁶⁹ באתר משרד הפנים מתפרסמים מכוח החוק, מדי שנה, תעריפי ארנונה מינימליים ומקסימליים,⁷⁰ אשר סטייה מהם מחייבת אישור מיוחד של שר הפנים ושר האוצר.⁷¹

רוב הרשויות המקומיות בישראל אינן מבחינות לעניין גביית הארנונה בין דירות שמושכרות לפרקי-זמן קצרים לצורכי נופש לבין דירות המשמשות למגורים. עם זאת, בשנים האחרונות (2019–2020) ניסתה עיריית תל-אביב-יפו לשנות את תעריפי צו הארנונה העירוני להשכרת דירה לפרקי-זמן קצרים:⁷² העירייה ביקשה לקבוע כי ”דירת נופש” המשמשת לשירותי לינה ואירוח ארעיים ומתחלפים בתשלום תחויב בתעריף של 124 ש”ח למ”ר (בכל האזורים בעיר).⁷³ מדובר בשיעור גבוה במיוחד, שכן תעריף הארנונה לדירה במלון בתל-אביב הוא 111 ש”ח, ותעריף הארנונה על דירת מגורים רגילה נע בין 40 ל-90 ש”ח למ”ר. על-פי דברי ההסבר לצו, הרקע לשינוי הוא התופעה המתרחבת בתל-אביב של השכרת דירות מגורים לתקופות קצרות – תופעה שהעירייה ביקשה לצמצם. אולם בקשת העירייה לשינוי צו הארנונה נדחתה על-ידי משרד הפנים, בנימוק שהקטגוריה ”דירת נופש” מוגדרת בצורה עמומה והתעריף שנקבע אינו סביר,⁷⁴ ולכן ההצעה לא יושמה.

רוב הרשויות אינן מטילות תעריפי ארנונה מיוחדים על השכרה לתקופות קצרות. עם זאת, כפי שמלמד המקרה של העיר תל-אביב, רשות עשויה לבחור להשתמש במכשיר זה ככלי להגבלת הענף, ולחייב משכירים בשיעורי ארנונה גבוהים מהרגיל.

**”המחסום הכלכלי
והבירוקרטי עלול
להניא אנשים
מפתיחת העסק
או לחלופין להניע
אותם לעסוק בו
באופן בלתי־חוקי
ללא דיווח.”**

בצד יתרונותיו של המיסוי האחיד (מניעת עיוותים בהקצאת מקורות בין שימושים שונים וכן מניעת סיבוכיות, פוליטיזציה ונטל על הציבור הממוסה), החלתו באופן מלא על כל סוגי העיסוק, ללא כל הבחנה וללא תלות בהיקף ההכנסות, עלולה לצמצם את הפעילות העסקית ולפגוע ביזמות. החשש מהשפעתו של התמריץ השלילי גדול יותר לגבי מי שהכנסתו מהעסק צפויה להיות קטנה יחסית. העיסוק במערכת מורכבת של ניהול חשבונות, אשר מחייב על־פי־רוב היזקקות לשירותיו של איש־מקצוע, מהווה מחסום לגבי עסק קטן עם הכנסה מזערית. המחסום הכלכלי והבירוקרטי עלול להניא אנשים מפתיחת העסק או לחלופין להניע אותם לעסוק בו באופן בלתי־חוקי ללא דיווח. הסרת המחסום מחייבת אפוא הקלה ופישוט של הדרישות הפרוצדורליות הנוגעות במיסוי.

באשר למיסוי המקרקעין ולארנונה, הבעיה נעוצה בעיקרה בחוסר הוודאות ואי־הבהירות לגבי סיווג הנכס והשלכותיו על עסקאות עתידיות. אי־בהירות זו עלולה להרתיע בעלי נכסים מלהציעם לאירוח זעיר גם אם הם פנויים לכך או לחלופין לגרום לסכסוכי מס בין בעלי הנכסים לבין הרשויות לאחר מעשה.

ג. מודל האסדרה המוצע בתחום המיסוי

מס הכנסה ומע”מ – מסלול עוסק זעיר

בהתאם לחוק יש למסות כדין כל הכנסה מעסק – קבוע או מזדמן. עם זאת, התפתחותה של הכלכלה השיתופית מצדיקה רפורמה שלא תשלול מעוסקים את התמריץ לעיסוק משני נוסף. יש ליצור אפוא פתרון רוחבי כדי למנוע עיוותי מס, ולא ”לתפור” פתרון ספציפי לסוגי עיסוקים או למשלחי־יד מסוימים, אף לא בתחומים שבהם הכלכלה השיתופית פתחה אפיקים חדשים של הזדמנויות עסקיות.

”פתרון אפשרי הוא פתיחת אפיק מיסויי חדש לעוסקים זעירים שאינם מנהלים תיק עוסק.”

פתרון אפשרי הוא פתיחת אפיק מיסויי חדש לעוסקים זעירים שאינם מנהלים תיק עוסק (כלומר, לשכירים או לחסרי הכנסה אחרת), עד שיעור הכנסה לא־גבוה, ללא אפשרות לניכוי הוצאות. הדברים שלהלן הם בבחינת הצעה עקרונית בלבד, ויש מקום לבחון את השפעת הפתרון המוצע בראייה רחבה יותר, אשר חורגת מהיקפו של נייר זה.

אפיק המיסויי החדש יגובש לפי העקרונות הבאים:⁷⁵

- א. מיסוי בגובה אחיד** – מומלץ לקבוע מסלול מיסוי בשיעור אחיד על הכנסות שמקורן בהכנסה מעסק עצמאי עד לרף של הכנסה שנתית בשיעור נמוך שייקבע. עוסקים יוכלו לבחור במסלול זה או במסלול של ניהול תיק עוסק רגיל. בעל תיק עוסק לא יוכל לנהל במקביל תיק במסלול האחיד, גם אם מדובר במקורות הכנסה שונים.
- ב. שיעור המס האחיד** שייקבע צריך לשקף את העובדה שהבוחר במסלול זה אינו רשאי לקזז הוצאות.
- ג. רף המיסוי האחיד** שייקבע צריך לשקף הכנסה בסדר גודל של כ־60% מהשכר הממוצע במשק. קביעת רף גבוה מדי תאפשר לבעלי הכנסה גבוהה ליהנות מאפשרות של הקטנת מס ללא הצדקה. קביעת רף נמוך מדי עלולה להוות חסם ליזמות ולהחמיץ את המטרה.
- ד. אופן המיסוי כעוסק זעיר ייקבע בהתאם לרמת ההכנסה.** עוסק זעיר שסך הכנסותיו מיגיעה אישית (כולל עבודה כשכיר) אינן גבוהות מ־60% מהשכר הממוצע במשק ישלם מס של 5% בלבד על הפדיון (כדמי ביטוח לאומי); עוסק זעיר שסך הכנסותיו מיגיעה אישית גבוהות מ־60% מהשכר הממוצע במשק ישלם 35% מס על הפדיון (למס הכנסה). אם יבחר בהסדר זה, יהיה המדווח פטור ממע”מ על עסקותיו מעסקו הזעיר.
- ה. פשטות הדיווח והתשלום** – הדיווח והתשלום ייעשו באופן מקוון, בדומה לדרך שבה רשות המיסים מאפשרת לדווח כיום, ואף בדרך פשוטה וזמינה יותר.
- ו. פטור מחובת הגשה של דוח שנתי** – נישום שעיסוקו כעצמאי לא יעלה על הסכום שייקבע, ואשר יבחר במסלול המיסויי האחיד, לא יהיה חייב במילוי דוח מס שנתי.

מיסוי מקרקעין

”מומלץ לקבוע
בחוק כי השכרה
נמשכת של הדירה
כולה או של רוב
שטחה לצורכי
אירוח תבטל
את הזכאות
לפטור המוקנה
לדירת מגורים.”

השכרה מזדמנת של דירת מגורים יחידה לפרקי־זמן קצרים – כאשר עיקר השימוש שנעשה בדירה הוא לצורך מגורים, וכאשר מתמלאים שאר התנאים הקבועים בחוק – אינה סותרת את הרציונל שבמתן פטור ממס רכישה או מס שבח לדירת מגורים.

עם זאת, כאשר הדירה כולה מושכרת דרך קבע לצורכי נופש, אין מדובר עוד בדירת מגורים, אלא בדירת נופש. לנוכח זאת מומלץ לקבוע **בחוק** כי השכרה נמשכת של הדירה כולה או של רוב שטחה לצורכי אירוח תבטל את הזכאות לפטור המוקנה לדירת מגורים. מוצע להעמיד אפוא את מספר הימים המרבי להשכרת דירת מגורים לתקופות מזדמנות שאינן עולות על 90 יום בשנה, וכל חריגה מעבר לכך תשלול מבעלי הדירה פטור ממיסוי מקרקעין עבור דירת מגורים (מלבד במקרים חריגים שבהם אין מדובר בפעילות עסקית נמשכת, בכפוף לאישורן של רשויות המס). קביעה כזו תועיל ביצירת ודאות בתחום.

ארנונה

”רשות שבחירה
לגבות ארנונה
עסקית מדירות
אירוח זעיר
צריכה להתאים
את גובה הארנונה
לאופי השימוש.”

רשות מקומית יכולה לקבוע תעריפים וסיווגים בהתאם למטרותיה, אולם גם רשות שבחירה לגבות ארנונה עסקית מדירות אירוח זעיר צריכה להתאים את גובה הארנונה לאופי השימוש. כאשר מדובר באדם שמתגורר בדירתו רוב השנה ומשכיר אותה לפרקי־זמן קצרים ומזדמנים, אין הצדקה לחייב אותו בארנונה על שימוש עסקי בדירה כל השנה. התעריפים והסיווגים צריכים להיות ריאליים; קביעת תעריף מרבי שאינו משקף את היקף הפעילות העסקית אינה רצויה.

מוצע אפוא כי מקום שהחליטה הרשות המקומית לחייב את משכירי הדירות בתעריף ארנונה בשיעור מיוחד, יחול ההסדר רק על משכירים שהצהירו כי יש בכוונתם להשכיר את הדירה לפרקי־זמן קצרים לתקופה שעולה על 90 ימים בשנה קלנדרית. אנו סבורים כי שיעור החיוב צריך להיות ריאלי, ולתאום את התעריפים שנקבעו לשימושים דומים.

”כאשר תוכנית מקומית קובעת כי ייעוד הקרקע הוא למגורים, לכאורה אי־אפשר להשתמש בקרקע למטרה של מלונאות ונופש מבלי לקבל היתר מיוחד לכך, מכיוון שמדובר בשימוש שחורג מייעוד הקרקע המקורי.”

2. תכנון ובנייה

א. המצב החוקי

חוק התכנון והבנייה מגדיר סוגים שונים של שימושים מותרים בשטח בנוי. שטח בנוי יכול להיות מיועד למגורים, למשרדים, למסחר, לתעשייה, למלונאות, למוסדות ציבור ולבנייני ציבור. לכל תוכנית יש תשריט ייעודי קרקע והוראות נלוות שקובעות את השימוש המותר בכל אזור.⁷⁶

המתאר הארצי מוסדר בתוכנית ארצית שקובעת את תכנון השטח של המדינה כולה ואת שימושיו, ובתוך כך גם הוראות בעניין שטחי נופש.⁷⁷ יישום התוכנית הארצית בכל מחוז מוסדר באמצעות תוכנית מתאר מחוזית.⁷⁸ נוסף על התוכניות הארצית והמחוזית יש גם תוכנית מתאר מקומית, אשר קובעת את יסודות התכנון באזור נקודתי. מטרתן של כל תוכניות המתאר היא קביעת נורמות כלליות של תכנון סטטוטורי דרך מסגרת מוגדרת של פיתוח קרקע ושימושים מותרים.⁷⁹ רשימת השימושים המותרים שבתוכנית המתאר היא רשימה סגורה; האיסור יכול ליהפך להיתר, אך רק בהליך חוקי מפורש.⁸⁰

אישור תוכנית מתאר משקף קביעה של נקודת איזון בין אינטרסים ושיקולים נוגדים, אולם אין הכרח שנקודה זו תמשיך לשקף איזון מיטבי גם בחלוף זמן.⁸¹ לפיכך דיני התכנון והבנייה כוללים סעיפי גמישות – הקלה ושימוש חורג בקרקע – שמאפשרים לשנות את הוראות תוכנית המתאר או לחרוג מהן במידה מסוימת בהתאם לנסיבות. עם זאת, סעיפים אלו לא נועדו לאפשר שינויים מפליגים המשנים את אופייה של התוכנית החלה על הקרקע.⁸²

ב. מיקוד הבעיה

חוק התכנון והבנייה מתבסס על חלוקה לאזורים ועל הפרדה בין שימוש למגורים לשימושים מסחריים או תיירותיים. לפי החוק, היתר בנייה יינתן רק אם העבודה או השימוש שלשמן הוא מבוקש מתאימים לתוכנית, לחוק ולהנחיות המרחביות שנקבעו בנוגע לקרקע.⁸³ שימוש ללא היתר אסור, וכל שימוש שאינו תואם את המטרה המקורית שנקבעה למקרקעין משמעותו חריגה אסורה מהתוכנית.⁸⁴ לפיכך, כאשר תוכנית מקומית קובעת כי ייעוד הקרקע הוא למגורים, לכאורה אי־אפשר להשתמש בקרקע למטרה של מלונאות ונופש מבלי לקבל היתר מיוחד לכך, מכיוון שמדובר בשימוש שחורג מייעוד הקרקע המקורי.

**”אסדרה בתוכנית
מתאר מקומית
עשויה להיות
בעייתית מכיוון
שמדובר באסדרה
מבזרת שמשנתנה
מאזור לאזור
ועלולה לגרום
לחוסר ודאות
בקרב המפוקחים.”**

להלן נבחן כמה חלופות אפשריות לאסדרה של ייעוד הקרקע ולהתאמתו לענף האירוח הזעיר.

אפשרות א: אסדרה של הרשות המקומית

על-פי אפשרות זו, רשות מקומית תקבע אם להטיל הגבלות על אירוח זעיר בתוכנית מתאר מקומית. כל רשות תוכל לבחור אם להגביל את התחום, לצמצם אותו לאזורים מסוימים או להתיר אותו – הכל בהתאם לצרכיה ולמטרותיה.

ניסיון לאסדרה מעין זו נעשה על-ידי עיריית ירושלים. במסגרת נהל תכנון מקומי, שנועד להעניק מענה ייעודי לתופעת שיתוף הבתים ברחבי העיר, אושרה בשנת 2013 תוכנית מתאר מקומית שעניינה הוספת שימושים לאכסון תיירותי.⁸⁵ על-פי דברי ההסבר לתוכנית:

”מטרת התוכנית לעודד ולתמרץ שימושי אכסון מלונאי בבניינים קיימים ו/או בבניינים להם אחוזי בניה שעדיין לא מומשו... לאור העובדה ששוק התיירות חווה עליות וירידות יש לאפשר גמישות שימושים כך שבעייתות שיש ביקוש רב לחדרי מלון ניתן יהיה לאפשר בבניינים קיימים שימושי מלונאות... מבלי צורך לערוך שינוי תוכנית נקודתי בכל פעם. צמיחה תיירותית משמעותית מחייבת תשתיות הולמות של אכסון תיירותי.”⁸⁶

תוכנית זו מאפשרת הוצאת היתר בנייה למקומות אכסון תיירותי בקרקעות שייעודן למגורים, למשרדים או למסחר, ללא הוספת זכויות בנייה, בכל תחומי העיר ירושלים.⁸⁷ עם זאת, ההליך כולל דרישות-סף מגבילות רבות שעלולות להכביד מאוד על מארחים. כך, כדי לקבל היתר יש להציג רשיון עסק תקף, לעמוד בדרישות תקינה ובסטנדרט בנייה, ולהשיג אישור ממשדד התיירות, וגם אז ההיתר כפוף לשיקול-דעתו ולאישורו של מהנדס העיר.⁸⁸ נוסף על כך, על המבנה הקיים להיות כזה שאין בו חריגות בנייה, וכאשר מדובר במבנה שאינו בעל כניסה נפרדת, יש צורך בקבלת הסכמתם של כל בעליהן וחוכריהן של הדירות הקיימות במבנה לשימוש המבוקש.⁸⁹ הגבלה משמעותית נוספת קובעת כי מספר החדרים לאכסון התיירותי לא יקטן מ-4 חדרים ולא יעלה על 24 חדרים בכל בניין.⁹⁰ מכיוון שדירות רבות שמושכרות לתקופות קצרות למטרות נופש הן דירות קטנות בעלות פחות מארבעה חדרים, נוהל זה אינו חל עליהן.

”פתרון של הטלת חובה לקבל היתר שימוש חורג לכל השכרה כזו אינו בריישובם, שכן משמעותו הכבדה משמעותית על ענף האירוח הזעיר ועל רשויות התכנון.“

אסדרה בתוכנית מתאר מקומית עשויה להיות בעייתית מכיוון שמדובר באסדרה מבוזרת שמשנתנה מאזור לאזור ועלולה לגרום לחוסר ודאות בקרב המפוקחים. הניסיון של עיריית ירושלים מראה כי גם יישום הפתרון עשוי להיות בעייתי. נוהל מקומי אשר נועד לכאורה לאפשר את קיומו של האירוח הזעיר אך בפועל מגביל אותו עם דרישות כבדות ומסורבלות עלול לחסום את התחום ולהרתיע משתמשים מזדמנים. אכן, הלכה למעשה, עד לינואר 2020 לא נדונו אצל מהנדס העיר ירושלים אלא ארבע בקשות מכוח התוכנית.

אפשרות ב: כלי גמישות תכנונית

”שימוש חורג” בקרקע או בבניין הוא שימוש למטרה שלא הותרה על-פי תוכנית או תקנה החלות על הקרקע או על הבניין, או פעולה שנעשית בסטייה מהיתר שניתן על-ידי ועדת התכנון. כאשר אדם משכיר את דירת המגורים שלו לצורכי נופש, ייתכן ששימוש זה ייחשב שימוש חורג, שאינו תואם את תוכנית המתאר בסביבה. שימוש כזה יחייב היתר מיוחד ממוסדות התכנון.

למוסד תכנון יש סמכות מוגבלת לאשר חריגה מדרישות התכנון באמצעות מתן הקלה או היתר נקודתי לשימוש חורג (חוק התכנון והבנייה קובע כי לא יינתנו היתרים למבקש אם יש בכך סטייה ניכרת מהתוכנית שחלה על הקרקע או על הבניין⁹¹).

”כלי גמישות תכנונית” נועדו אומנם להתאים את תוכנית המתאר למציאות המשתנה, אולם הם אינם נותנים מענה לצורך שמעורר ענף האירוח הזעיר. פתרון של הטלת חובה לקבל היתר שימוש חורג לכל השכרה כזו אינו בריישובם, שכן משמעותו הכבדה משמעותית על ענף האירוח הזעיר ועל רשויות התכנון, מכיוון שמדובר בהליך בירוקרטי שעלול להיות ממושך ותובעני. כמוכך, ההיתר תקף לזמן מוגבל, ויש לחדשו מדי תקופה. מדובר אפוא בפתרון נקודתי, מצומצם ומסורבל, בעוד שיתוף הבתים הוא תופעה רחבת-היקף, שרק הולכת ומתעצמת בשנים האחרונות.

**”הגבלת שימוש
של בעל דירה
בנכסו הפרטי
ואיסור גורף של
השכרה לטווח קצר
פוגעים בזכות
הקניין ובחופש
העיסוק שלו,
באופן שעשוי
להיכנס לגדרי סייג
זה ולעורר שאלה
חוקית וחוקתית.”**

פתרון אפשרי נוסף הוא הגבלה של השכרה קצרת-טווח בתקנון הבית המשותף. דיירי הבית יבחרו אם להגביל השכרת דירות קצרת-טווח באמצעות תניה בתקנון הבית המשותף. פתרון זה – המבוסס על פעולה וולונטרית, ולא על אסדרה כופה – מאפשר לכל בניין להגביל את ההשכרה בהתאם לרצון הדיירים ולצורך הנקודתי.

פתרון כזה בא לאחרונה לידי מבחן מעשי בפסק-דין של המפקחת על רישום המקרקעין שבו התקבלה תביעה שנסמכה על תניה מוסכמת בתקנון הבית המשותף המגבילה את האפשרות להשכרה קצרת-טווח.⁹² הנתבע, תושב צרפת, רכש דירה בבניין בתל-אביב ונהג להשכירה לפרקי-זמן קצרים באמצעות פלטפורמות דיגיטליות (Booking ו-Airbnb) בעת שהייתו בחו"ל. ימים ספורים לפני שהנתבע רכש את הדירה נקבעה תניה בתקנון הבית המשותף שלפיה "השימוש בדירות יהיה אך ורק למגורים אפילו לא שימוש מעורב".⁹³ המפקחת קיבלה את גישת התובעים כי פעילות הנתבע מנוגדת לתניה זו וכי השכרה לתקופות קצרות אינה בגדר "שימוש למגורים" (עם זאת, קבלת התביעה נעשתה על רקע העובדה שמדובר בבניין שמותקן בו ציוד מיוחד ויקר-ערך, ואורחים אקראיים עלולים לגרום לו נזק).

לכאורה, תביעה תקדימית זו עשויה לפתוח פתח להגבלה חוזית של השכרה לטווח קצר בתקנון הבית המשותף. אולם אנו סבורים כי פתרון זה מעורר קשיים, ואינו מומלץ לאימוץ כמדיניות. מבחינה חוקית, תניה מוסכמת בתקנון בית משותף אינה יכולה לקבוע או לשנות זכויות של בעלי דירות אלא בהסכמתם.⁹⁴ **הגבלת שימוש של בעל דירה בנכסו הפרטי ואיסור גורף של השכרה לטווח קצר פוגעים בזכות הקניין ובחופש העיסוק שלו, באופן שעשוי להיכנס לגדרי סייג זה ולעורר שאלה חוקית וחוקתית. גם מבחינת מדיניות רצויה, מתן אפשרות להגבלה כזו עלול להחריף סכסוכי שכנים ולעודד מגבלות מקומיות ובלתי-צפויות על ענף האירוח הזעיר משיקולים לא-ענייניים.**

”השכרה לתקופות קצרות היא אומנם פעילות עסקית תיירותית, אולם אופן השימוש בדירה אינו שונה בהרבה משימוש למגורים.”

ג. מודל האסדרה המוצע בתחום התכנון והבנייה

הפתרונות הנקודתיים שהוצגו לעיל (הגבלה בתוכנית מקומית, מתן היתר תכנוני נקודתי או הגבלה בתקנון הבית המשותף) אינם מספקים אפוא מענה הולם לבעיית ייעוד הקרקע. **לנוכח מאפייני הענף, ועל רקע תופעת הכלכלה המשתפת, רצוי לעצב פתרון מקיף וכולל, אשר יתאים את כללי התכנון והבנייה לאתגר. לשם כך יש ליצור גמישות בשימוש בקרקע למגורים, תוך יישום הרציונל של עירוב שימושים.**

בניגוד לעבר, שבו בהתאם לתפיסת הפרוור המגמה הייתה להבחין בין אזורי מגורים לאזורי תעסוקה, כיום רווחת המגמה לאפשר עירובי שימושים של תעסוקה, מסחר ומגורים, ויש להרחיבה גם לצורך זה. הכללת השימוש של השכרה קצרת־טווח בתוך שימוש המגורים תואמת את המגמות של דיני התכנון והבנייה, ואינה פוגעת בהגשמת תכליותיהם.

כפי שפורט בהרחבה בפרק ג של מסמך זה, הממצאים בדבר התמודדותו של ענף התיירות עם מגפת הקורונה תומכים אף הם במסקנה זו. דווקא הגמישות של תחום האירוח הזעיר, דהיינו היכולת להסב בקלות דירות נופש לדירות מגורים ולהפך, תרמה לכך שהענף הסתגל בצורה טובה יותר למשבר ונדרש פחות לסיוע מכספי המדינה.

השכרה לתקופות קצרות היא אומנם פעילות עסקית תיירותית, אולם אופן השימוש בדירה אינו שונה בהרבה משימוש למגורים. התייר לן בדירה, משתמש במתקניה ועושה פעולות דומות במהותן לאלה של אדם שמתגורר בדירה דרך קבע. גם החצנות שליליות מסוימות שהשכרה עשויה ליצור (רעש בחדר המדרגות, נזק לשכנים) אינן שונות במהותן מאלה שעשויות להיווצר בשל שכירות רגילה.

**”אנו ממליצים
אפוא, על רקע
המגמה של עירוב
שימושים והאקלים
התכנוני הנוהג,
להוסיף לחוק
התכנון והבנייה
תניה שתקבע כי
מבחינה תכנונית
השכרה לטווח
קצר של דירות
מגורים לצורכי
נופש אינה סותרת
את ייעודה התכנוני
של הקרקע.”**

פתרון זה כבר מיושם כיום במידה מסוימת. בירושלים, למשל, רשויות התכנון מאפשרות שילוב של ייעוד למלונאות בתוך מבני מגורים. הרצון הוא לעודד עירובי שימושים מעין אלה, המגדילים את הגמישות והיעילות של יזמים ובעלי נכסים. תוכנית המתאר הישנה של ירושלים משנת 1959 (תוכנית מתאר 62) אפשרה תעסוקה בתוך מבני מגורים, וההערכה היא כי אלפי עסקים קטנים התנהלו בהתאם לכך. תוכניות חדשות שהתקבלו מאז אומנם תיקנו את תוכנית המתאר, ונוקבות במפורש בייעוד אחד של הקרקע, אולם רשויות התכנון וועדות הערר בירושלים נוטות להכריע בגמישות ולהתיר למעשה שימושים עסקיים באזורי מגורים, תוך סיווגם כ”שימוש סביר”. גם בתל-אביב, בבת-ים וברשויות מקומיות נוספות ניתן למצוא תוכניות מתאר דומות אשר שינו לאחרונה את ייעוד הקרקע ומתירות שימוש מעורב בבניין למגורים ולנופש.⁹⁵

אנו ממליצים אפוא, על רקע המגמה של עירוב שימושים והאקלים התכנוני הנוהג, להוסיף לחוק התכנון והבנייה תניה שתקבע כי מבחינה תכנונית השכרה לטווח קצר של דירות מגורים לצורכי נופש אינה סותרת את ייעודה התכנוני של הקרקע. יש לתקן את חוק התכנון והבנייה כך שיתאים למאפיינים ולתמורות שחלו בתחום האירוח הזעיר, ולקבוע באופן מפורש כי השכרה לתקופות קצרות לצורכי אירוח תיכלל במסגרת שימוש למגורים, ולפיכך לא תיחשב שימוש שטעון היתר תכנוני באזורי מגורים.

”מבקש רישיון בתחום זה צריך לעמוד בהליך מורכב שכולל תנאים מוקדמים...”

3. רישוי ועסקים

א. המצב החוקי

החוק בישראל מחייב עסקים מסוימים לקבל רישיון עסק מן הרשות המקומית כתנאי לפעילותם.⁹⁶ צו מטעם שר הפנים קובע אילו סוגי עסקים טעונים רישוי ומהן המטרות שדרישת הרישוי יכולה להתחשב בהן.⁹⁷ את הרישיון מעניקה הרשות המקומית,⁹⁸ הרשאית לא לתת לעסק את הרישיון או ההיתר כל עוד העסק אינו עונה על דרישות של חיקוק אחר שהוא מחויב בהן.⁹⁹ מתן הרישיון מבטיח כי ננקטו כל האמצעים להפעלתו התקינה של העסק בהתאם למטרות החוק.

תחום האירוח הזעיר נכלל בקבוצה מס' 7 לצו רישוי עסקים: ”עינוג ציבורי, נופש וספורט”. דרישות הצו חלות כאשר מדובר ב”השכרת יחידות אירוח למטרת נופש, המלווה במתן שירותים לשוכרים, כשמספר יחידות האירוח המיועדות להשכרה עולה על ארבע”.¹⁰⁰ השכרה למטרות נופש של ארבע יחידות דיור או פחות פטורה ככלל מהוצאת רישיון עסק. עם זאת, אסדרה אחרת, כגון חובת הנגשה לאנשים עם מוגבלות, עשויה לחול עליה.¹⁰¹

כאמור, המטרות שלשמן ניתן לדרוש רישוי מוגדרות ברשימה סגורה. בתחום האירוח הן אלה בלבד: ”הבטחת בריאות הציבור לרבות תנאי תברואה נאותים” ו”קיום הדינים הנוגעים לכבאות”,¹⁰² וכן ”קיום תכליות דיני התכנון והבנייה”.¹⁰³

מבקש רישיון עסק בתחום זה צריך לעמוד בהליך מורכב שכולל תנאים מוקדמים: בדיקת היתכנות סטטוטורית תכנונית-הנדסית; אישור ועדה מקומית לתכנון ובנייה; עמידה בדרישות כבאות ובריאות לפי צו רישוי עסקים; ואישור של רשות מקרקעי ישראל לשימוש חורג לאירוח כפרי (בנחלה חקלאית). לאחר-מכן על המבקש להגיש את בקשת הרישוי, וזו מועברת לאישורם של הגורמים הרלוונטיים.¹⁰⁴

כפי שיפורט להלן, נוסף על הדרישות הללו חלות גם דרישות פיזיות למתקן תיירותי, שמוסדרות כיום באמצעות חוזר מנכ”ל של משרד התיירות,¹⁰⁵ ואשר קיימת הפניה אליהן בתב”עות המיועדות למתקנים תיירותיים או במסגרת מסלולי מענקים להקמת מתקנים תיירותיים.¹⁰⁶

**”לנוכח השינוי
באופיו של ענף
האירוח הזעיר,
יש צורך במחשבה
מחודשת על
דרישת רישוי
העסקים בתחום
זה, ולהתאימה
להתפתחויות
שחלו בענף.”**

צו רישוי עסקים קובע רף מינימלי של ארבע יחידות דיור כדי שעסק יהיה זקוק לרישוי. לנגד עיניהם של מנסחי הצו עמדו ככל הנראה צימרים או אתרי נופש. הללו נבנים בדרך־כלל כך שכל יחידה עומדת בפני עצמה. אולם במקרה של בית מגורים יש אפשרויות אירוח רבות: ניתן להשכיר חדרים שונים בבית אחד לאורחים שונים, ניתן להשכיר כמה דירות בבניין אחד או בבניינים שונים, ואפשר להשכיר דירת מגורים באופן קבוע או באופן מזדמן. **הצו, שאינו מפרט מה נחשב ”יחידה”, אינו מתמודד עם כלל האפשרויות הללו. למארח קשה לדעת אם הוא חוצה את הרף המינימלי ונדרש ברישוי עסקים (שכן לא דומה ”יחידה” שהיא חדר בדירת מגורים ל”יחידה” שהיא קומה נפרדת בווילה, ולא דומה דירת מגורים קטנה המושכרת באופן מזדמן לבקתת נופש המושכרת דרך קבע).** בהעדר אמות־מידה ברורות, אי־אפשר ליישם את החוק.

תנאי־סף בעייתי נוסף הוא זה הקובע כי השכרה שמלווה בהספקת שירותים לשוכרים חייבת ברישוי. כאשר מדובר במלונית שהשירותים המוצעים בה כוללים גם ארוחת בוקר, בֶּרֶכָה וניקיון, התנאי של הספקת שירותים נלווים מתקיים באופן מובהק. אולם כאשר מדובר בדירת מגורים שמושכרת באופן קבוע או מזדמן, והשירות העיקרי שניתן הוא לינה ושימוש במתקנים הקיימים בבית, לא ברור אם מדובר בהספקת שירותים לפי הגדרת החוק. האם ניקוי החדר והכנתו לאורח הבא, החלפת מצעים ומגבות וכדומה עולים כדי ”הספקת שירותים”?

לנוכח השינוי באופיו של ענף האירוח הזעיר, יש צורך במחשבה מחודשת על דרישת רישוי העסקים בתחום זה, ולהתאימה להתפתחויות שחלו בענף.

”נקודת המוצא

היא כזכור

שמעורבות

המדינה ברישוי

עסקים נחוצה רק

בהתקיים סיכון

שמצדיק אותה,

ורק כל עוד

עוצמת הסיכון

עולה על המחירים

”הכרוכים באסדרה.”

ג. ניתוח הצורך ברישוי עסקים – ניהול סיכונים

בבסיס האסדרה של רישוי עסקים עומד הרצון למנוע סיכונים כלפי מקבלי השירותים והחצנות שליליות כלפי צדדים שלישיים. קביעת אסדרה כרוכה בניהול סיכונים. מצב של ”אפס סיכונים” אינו אפשרי, ולכן דרך הפעולה של המאסדר היא לצמצם את חומרת הסיכון וסיכויי התממשותו באופן מיטבי אל מול עלות האסדרה.¹⁰⁷ נקודת המוצא היא כזכור שמעורבות המדינה ברישוי עסקים נחוצה רק בהתקיים סיכון שמצדיק אותה, ורק כל עוד עוצמת הסיכון עולה על המחירים הכרוכים באסדרה.

כאמור, בהתאם לצו, האינטרסים המוגנים ברישוי יחידות האירוח הם הבטחת בריאות הציבור, לרבות תנאי תברואה נאותים, וקיום הדינים הנוגעים בכיבוי אש.¹⁰⁸

התנאים לרישוי עסק צריכים לעמוד בקשר ישיר לאינטרסים המוגנים – אין לקדם בצורה עקיפה, באמצעות כללי רישוי עסקים, מטרות או אינטרסים זרים שאינם קשורים ישירות לאינטרס המוגן. כך, למשל, אין לאכוף באמצעות כללי רישוי העסק תנאים שקשורים לרמה ולאיכות של מקום האירוח או לטיב השירות.

את המתווה הראוי לרישוי עסקים בענף האירוח הזעיר יש להתאים ככל האפשר לרמת הסיכון האמיתית, ולא להגדרות שרירותיות. על דרישת הרישוי להלום את הסיכונים הריאליים. מוצע אפוא ליצור מדרג של תנאים לרישוי עסקים בהתאם לדרגת הסיכון שנוצרת כתוצאה מההשכרה. האתגר המרכזי בהבניית המתווה הוא ההבחנה בין אפשרויות אירוח שונות והתאמתן לשינויים התכופים המתרחשים בשוק האירוח.

כמענה לאתגר זה נציע להלן מיפוי של הפרמטרים הרלוונטיים לאומדן הסיכון שיכול לצמוח משירותי אירוח:

- **מספר האנשים ביחס לשטח** – התקהלות חריגה משמעה מצב שבו היחס בין מספר האנשים לשטח חורג משימוש מצוי בדירות מגורים. מצב כזה עלול לייצר סיכון שעשוי להצדיק אסדרה. בית־המשפט נקט בעבר פרשנות משוערת ביחס למונח ”יחידת אירוח”, והגיע למסקנה כי זו מכילה לכל־היותר 5 מיטות, ולפיכך עסק ובו 4 יחידות אירוח יכול להכיל עד 20 אנשים

”את גודל הסיכון יש לקבוע על-פי היחס שבין מספר האורחים שיחידת האירוח מכילה לבין גודלה.“

ללא צורך ברישוי עסקים.¹⁰⁹ נקבע כי בחינה זו נעשית בהתאם לפוטנציאל ההשכרה, ולא לפי השאלה כמה יחידות הושכרו בפועל.¹¹⁰ כפי שנרחיב להלן, לטעמנו קביעה שרירותית של מספר אנשים ללא תלות בגודל היחידה אינה משרתת את הרציונל בניהול סיכון זה.

• **תשתיות מוזנחות או עומס על תשתיות קיימות** – כמענה לסיכונים אפשריים, הנחיות משרד הבריאות קובעות הוראות בנוגע לתחלואה ולחומרים מסוכנים העלולים להיווצר בשל הזנחת תשתיות ביחידת האירוח. מתקן אירוח מוזנח, שבו לא נשמרים הסטנדרטים האמורים, עלול ליצור סיכון בריאותי לשהים בו.

• **מתן שירותים נוספים לשוכרים** – מתן שירותים לאורחים מוציא את האחריות מידי הדייר הפרטי ומעביר פעולות מסוימות לבעל העסק. כתוצאה מכך נוצר מצב של מידע אי-סימטרי בין נותן השירות למקבלו, מה שעלול ליצור סיכון מסוים ולהצדיק אסדרה. מכל מקום, מכיוון שמדובר בשירותים ובסיכונים שונים (למשל, ברכה, שירותי פנאי, שירותי הסעדה), יש לוודא שהאסדרה הספציפית תואמת את השירותים הללו.

אומדן הסיכון

כמפורט לעיל, צו רישוי עסקים קובע כי כאשר מארח מפעיל 4 יחידות אירוח ומעלה, הוא נדרש לרשיון עסק. חובה שרירותית זו אינה מגשימה את מטרתו של צו רישוי עסקים, שכן ככל שלא מתקיימים גורמי סיכון, אין מקום ליצור חובת רישוי עסק. את גודל הסיכון יש לקבוע על-פי היחס שבין מספר האורחים שיחידת האירוח מכילה לבין גודלה. אין היגיון בקביעת חובת רישוי באופן שרירותי דווקא מ־4 יחידות אירוח או ממספר מסוים של מיטות.

מבחינת אומדן הסיכון, **כשם שאין חובת רישוי בבניין של עשרה דיירים שונים ועצמאיים**, כך אין הצדקה לחייב בניין ברישוי רק משום שהוא בבעלותו של אדם אחד. הווה אומר, **הסבת בניין מגורים בעיר להשכרה קצרת-טווח, אשר השימוש בה דומה מאוד למגורים, אינה יוצרת כשלעצמה סיכון גדול יותר מדיירות-הקבע שקדמה לו**. עצם העובדה שהדירות נמצאות באותו מתחם, משתמשות באותן תשתיות ומצויות בבעלותו של אותו אדם אינה מייצרת סיכון גבוה יותר.¹¹¹ כך גם באשר להיבטים של **כיבוי אש**.

יחידת אירוח נפרדת לאירוח אינה יוצרת סיכון מיוחד בהשוואה ליחידת מגורים שזהה לה, ואין הצדקה להחמיר את דרישות כיבוי האש.

הספקת שירותים נוספים לאורחים (בִּרְכוּת, חדר אוכל וכולי) יכולה אומנם לגרום לסיכון מוגבר, אולם גם לכך יש מענה אסדרתי. בחוק רישוי עסקים ובצו רישוי עסקים יש חובות רישוי ספציפיות בהתאם לסוג השירות המוצע ולטיבו. ככל שמדובר בשירות בסדר גודל של תיירות זעירה, יש להשתמש בהסדרים הקיימים בחוק לגביו. למשל, אם אדם המשכיר יחידות אירוח נפרדות גם מספק לאורחיו ארוחות, יש לחייבו במילוי דרישות ההסדר הנוגע בשירותי הסעדה (אישור משרד הבריאות וכיוצא בזה), ולא ליצור חובה נוספת לרישוי עסק בענף האירוח. באותו אופן, אם אדם המשכיר יחידות אירוח נפרדות גם מספק מתקני ספורט או מתקני ספא, יש לדרוש רישוי של אותה פעילות בלבד. ככל שיעלה צורך ליצור חובת רישוי נקודתית לפעילות שטרם הוסדרה, יש ליצור הסדר מתאים לכך בחוק.

דרישות ותנאים פיזיים – משרד התיירות

בשנת 2012 פרסם מנכ"ל משרד התיירות חוזר בעניין "תקנים פיזיים לתכנון וסיווג מתקני אכסון תיירותי" (להלן: "התקנים הפיזיים").¹¹² מסמך זה קובע את המדיניות התכנונית של משרד התיירות בנוגע לאכסון תיירותי, וקובע הוראות שונות בנוגע לתקנים שלפיהם צריכות להיבנות יחידות אכסון, ובכלל זה אירוח כפרי ועירוני ("צימרים").¹¹³ מסמך זה משקף תפיסה מסורתית של הפרדה בין דירות מגורים לבין יחידות אירוח. הדגש בדרישות התכנוניות הוא בהבטחת חוויית אירוח מיטבית בתנאים ספציפיים. כך, לדוגמה, נקבע כי ליחידת אירוח תהיה כניסה נפרדת, כי היא תיבנה מחומרים באיכות גבוהה, וכי יחידת אירוח כפרית תכלול מרפסת בגודל 5 מ"ר לפחות וכן מקום חנייה. התקנים כוללים גם מספר יחידות מרבי בהתאם לשטח הבנייה, גודל מינימלי וגודל מקסימלי ליחידת אירוח, מערכות נלוות ותנאים טכניים רבים נוספים.

**”דרישות אלה
אינן רלוונטיות
עוד לשוק
האירוח הזעיר
כפי שהוא כיום,
המתאפיין דווקא
בגיוון הפתרונות
התיירותיים
שהוא מציע.”**

**”החלת תקנים
פיזיים אחידים
ושרירותיים על
תחום האירוח
הזעיר עלולה
אפוא לפגוע**

**בהיצע מקומות
הלינה, בגמישות
המענה לביקושים
השונים ובצמיחתן
של יוזמות
חדשות שהמאסדר
מתקשה לצפות.”**

”התקנים הפיזיים” אומצו בפועל כנוהג מנחה תכנוני בתוכניות מתאר שונות. במקרים שבהם תוכנית המתאר של הקרקע אינה כוללת הפניה מפורשת לתקנים, הם מובאים בחשבון כחלק ממערך השיקולים הכולל של ועדות התכנון.¹¹⁴ עם זאת, כיום משרד התיירות ממליץ על עמידה בתקנים הללו באופן שאינו כופה, כך שאין להם מעמד נורמטיבי מחייב.¹¹⁵

דרישות אלו אינן רלוונטיות עוד לשוק האירוח הזעיר כפי שהוא כיום, המתאפיין דווקא בגיוון הפתרונות התיירותיים שהוא מציע, החל בקרוואן או בקתת עץ וכלה בוילות ודירות יוקרה. בכך גם יתרונו על התיירות הקלסית – ההיצע הרחב של מתקני אירוח מאפשר לאורח לבחור מתקן אירוח שמתאים לצרכיו, ולמארח הוא מאפשר להתאים את ההיצע לביקוש כפי יכולתו וכפי הערכתו בדבר הפוטנציאל הכלכלי של המיזם. קביעה של תנאים פיזיים נוקשים אינה ערובה לאיכותו או לטיבו של השירות המוצע, ולעומת זאת היא צפויה לסכל את היתרון האמור של האירוח הזעיר. גם החשש מההשלכות של פערי המידע בין המארח לאורח נמוך מבעבר, מכיוון שכיום פערים אלו מגושרים באמצעות מערכת דירוג וולונטרית של משתמשים בפלטפורמות דיגיטליות. אכן, רובם המוחלט של התיירים השוכרים לטווח קצר מרוצים מהסטנדרטים בענף האירוח הזעיר. כך, על-פי סקר תיירות נכנסת של משרד התיירות לשנת 2019, כ-93% מהתיירים מדרגים את שהייתם באירוח מסוג זה כ”טובה מאוד” או כ”מצוינת” גם ללא תוֹתֵקן מדינתי למתקן האירוח.¹¹⁶ אף ש”התקנים הפיזיים” אינם חלים על דירות מגורים המושכרות לטווח קצר, שביעות־הרצון של המתארחים בהן דומה לזו של המתארחים בבתי־מלון. אין כל סיבה אפוא לכפות תנאים נוקשים שיגבילו את ההיצע ללא צורך.

החלת תקנים פיזיים אחידים ושרירותיים על תחום האירוח הזעיר עלולה אפוא לפגוע בהיצע מקומות הלינה, בגמישות המענה לביקושים השונים ובצמיחתן של יוזמות חדשות שהמאסדר מתקשה לצפות. היא עלולה אף לחסום כליל אפשרות של השכרה קצרת־טווח של דירת מגורים חדשה, אשר נבנתה לא בהתאם לאמות־המידה שקבע המֵאָסדר לדירות אירות.

”רישוי נקודתי

של שירותים
נוספים לשוכרים
על-סמך כללים
הנוגעים בצפיפות
ובעומס על
תשתיות עשויים
לשמור על בטיחות
האירוח מבלי
להחיל בירוקרטיה
מכבידה ומיותרת
על המארח.”

ד. מודל האסדרה המוצע בתחום רישוי עסקים

צו רישוי עסקים אינו מותאם לאופיו הגמיש של ענף האירוח הזעיר ולמגוון אפשרויות הלינה שהוא מציע. לעמדתנו, אין הצדקה לרישוי של השכרה קצרת-טווח, שכן היא דומה במהותה לשכירות למגורים, ואינה יוצרת כשלעצמה סכנה מוגברת. רישוי נקודתי של שירותים נוספים לשוכרים על-סמך כללים הנוגעים בצפיפות ובעומס על תשתיות עשויים לשמור על בטיחות האירוח מבלי להחיל בירוקרטיה מכבידה ומיותרת על המארח.

הפתרון המוצע לרישוי מתקן אירוח זעיר

יחידת אירוח זעיר

המונח ”יחידת אירוח זעיר” שימש אותנו להלן יתייחס לחדר או לצבר חדרים המצויים כמקשה אחת במתקן אחד שמיועד לספק לציבור שירותי לינה ואירוח ארעיים, בתשלום ולפרקי-זמן קצובים, ואשר שטחו הבנוי הכולל אינו עולה על 100 מ”ר.

יחידת אירוח זעיר ללא מתן שירותים לשוכרים

משכיר יהיה פטור מדרישות רישוי עסקים בכפוף לתנאים המצטברים הבאים:

- השירותים הנלווים להשכרה אינם מחייבים רישוי לפי צו רישוי עסקים.
- תפוסתה של יחידת האירוח אינה בצפיפות חריגה. מוצע שמספר האנשים המותר ייקבע ביחס של 8 מ”ר לאדם (בהתאם לגודל חדר מינימלי לפי תקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש”ל-1970). לשם המחשה ניתן לעיין בטבלה המצורפת בנספח ג.
- מדובר בהשכרה של חדר בתוך דירת מגורים או בהשכרת יחידת אירוח נפרדת בעלת כניסה פרטית, ואין במתחם הפיזי מרחב משותף המיועד להתקהלות.
- השכרה של עד 10 יחידות אירוח במתחם אחד.¹¹⁷ לעניין זה יחידת אירוח ששטחה הבנוי הכולל גדול מ-100 מ”ר תיחשב שתי יחידות.

לחלופין, משכיר יהיה פטור מרישוי כאשר מדובר בהשכרת חדר בדירת מגורים שהוא עצמו נוכח בה.

לדוגמה, אם אדם משכיר 3 דירות מגורים בגודל של 80 מ"ר, אשר כל אחת מהן מכילה עד 10 אנשים, הבניין בעל כניסה נפרדת פרטית וללא חלל משותף, ולהשכרה נלווים שירותי לינה בסיסיים בלבד, כגון ניקיון והחלפת מגבות, אזי השכרה זו תהיה פטורה מדרישות רישוי עסקים. אולם אם אותו מארח מספק גם שירותי הסעדה, כגון ארוחת בוקר, או משכיר דירה כאמור ליותר מ-10 אנשים, כך שנוצרת צפיפות חריגה, אזי תחול עליו דרישת רישוי עסקים כמשמעה בחוק.

יחידת אירוח זעיר הכוללת מתן שירותים לשוכרים

- במתחם שבו עד 10 יחידות אירוח זעיר יידרשו היתרים ורשיונות בהתאם לשירותים הניתנים. הרשיונות יינתנו בהתאם להסדרים החוקיים הקיימים כיום (למשל, לעניין רישוי ברכות, חדר אוכל וכיוצא באלה), ובמידת הצורך יותאמו או יוספו היתרים ורשיונות נוספים.

- צפיפות חריגה כמשמעה לעיל תדרוש רשיון עסק לאירוח.

- מתחם הכולל 11 יחידות אירוח זעיר או יותר יוגדר "מלון" או "מלונית", בהתאם לאסדרה הקיימת כיום. מתחם מגודל מסוים, שנלווית אליו הספקת שירותים, ייחשב מלון קטן, ויחולו עליו חובות רישוי מוגברות, שהרי הוא מתקן אירוח ציבורי. העובדה ששוהים בו אורחים רבים, בתחלופה גבוהה, מבדלת אותו מהשכרה למגורים והופכת אותו לעסק תיירותי.

לדוגמה, אדם שמשכיר 5 יחידות אירוח זעיר במתחם אחד שיש בו ברכה יידרש ברישוי עבור הברכה, אך לא יידרש ברישוי עבור מתקני האירוח (בתנאי שהוא עומד בתנאים הקשורים למרחב ולצפיפות). אדם שמשכיר בניין שלם של 12 יחידות אירוח זעיר ומספק ארוחות לשוכרים יחויב ברישוי כמלונית.¹¹⁸

”מוצע כי דרישות פיזיות שקשורות לאיכות הנכס יוותרו כתנאים וולונטריים לצורך קבלת תו־איכות ממשרד התיירות.“

סטנדרט בנייה – תו־איכות וולונטרי

ככלל, מדיניות אסדרה יכולה לבוא לידי ביטוי בשתי רמות: קביעת תו־איכות (standard setting) ואכיפת תו־תקן (standard enforcing). בשתי החלופות המאסדר קובע רף מסוים של איכות, אולם בעוד בחלופה השנייה החוק אוסר על מי שאינו עומד ברף להציע את שירותיו לציבור, בחלופה הראשונה האסדרה מסתפקת בסימון כל השחקנים בשוק העומדים ברף שנקבע. כלומר, בקביעת תו־איכות התערבות המדינה מסתפקת בהצבעה על רף מומלץ ובמתן שירות לציבור על־דרך הנגשת המידע. ציבור הצרכנים יכול לדעת אם השירות שהוא משתמש בו עומד ברף המומלץ אם לא. הבחירה אם להציע שירותי אירוח ברמה העומדת בתו־האיכות והבחירה אם להתארח במקום העומד בתו־האיכות נשארות בידי הפרט (המארח או המתארח, בהתאמה).

בעולם שבו המידע נגיש בקלות, ופלטפורמות שיתוף הבתים מבוססות על דירוג שקוף של משתמשים, אין עוד הצדקה לאסדרה השוללת מן הצרכן את הזכות לבחור ומהמארח את הזכות להציע. אכיפת תו־תקן בנסיבות אלו היא מדיניות לא־יעילה, אשר פוגעת בחופש הבחירה וברווחתו של היחיד, ועל־כן תו־איכות הוא המנגנון העדיף. אם יש צורך בקביעת סטנדרטים אחידים לאירוח זעיר, הדרך הרצויה היא באמצעות תו־איכות וולונטרי, ולא אכיפת תו־תקן מחייב.

מוצע כי דרישות פיזיות שקשורות לאיכות הנכס יותרו כתנאים וולונטריים לצורך קבלת תו־איכות ממשרד התיירות. משרד התיירות יוכל להשתמש בתו כאמת־מידה לקבלת מענקים, אך לא כתנאי כופה לצורך קבלת היתר תכנוני. תייר יוכל לבחור אם להתארח במקום בעל תו־איכות או במקום אחר שמתאים יותר להעדפותיו מבחינות אחרות – הכל בהתאם לשיקוליו ולצרכיו.



ה. נסיונות אסדרה ופיקוח – האם אסדרה היא הפתרון?

1. הקושי באסדרה מדינתית

כלכלה משתפת, מעצם טיבה, היא תחום שקשה "לשלוט" בו. התחום בנוי על אמון של אנשים יותר מאשר על אסדרה ממשלתית.¹¹⁹ ערים רבות שניסו לאסדר את האירוח המשתף נוכחו כי קשה לאכוף את החוק – בין שהוא חל על השכרות קצרות-טווח באופן כללי ובין שהוא ייעודי לתופעת שיתוף הבתים – וכי שיעור הציות להוראות החוק בקרב אוכלוסיית המארחים נותר נמוך מאוד.

בעיה זו אינה חדשה. קשיי האכיפה ביחס לשוק השכירות לטווח קצר היו קיימים גם קודם לתנופה הדיגיטלית של תחום האירוח הזעיר,¹²⁰ שכן קשה לאכוף באופן יעיל משטר שמבוסס על רשיונות והיתרים ותלוי בשיתוף-הפעולה של הצדדים לעסקה כאשר אלה אינם מעוניינים בהכרח במשטר או בעלויות הכרוכות בו. אולם הפלטפורמות הדיגיטליות הפכו את תופעת האירוח הזעיר לנפוצה יותר והעצימו את קשיי האכיפה.¹²¹

תחום שיתוף הבתים דרך הפלטפורמות הדיגיטליות הוא תחום חדש יחסית, ומקומות רבים בעולם בחרו לא להסדיר בחוק את ההיבטים הנוגעים בו. עם זאת, בערים שונות ברחבי העולם, ובמיוחד בערים צפופות המתאפיינות בריכוזי תיירים, נעשו נסיונות ליצור מודלים שונים לאסדרה חוקית של התחום. סקירה שנעשתה לגבי הערים

”קשיי האכיפה
ביחס לשוק
השכירות לטווח
קצר היו קיימים
גם קודם לתנופה
הדיגיטלית של
תחום האירוח
הזעיר.”

”יש אפוא

קושי משמעותי

באכיפת ההסדרים

המגבילים את ענף

האירוח הזעיר,

והנתונים מצביעים

על שיעור ציות

נמוך לחוק.”

המחייבות רישום של השכרות קצרות־טווח קבעה כי נכון לחודש נובמבר 2017 רק ב־3 מתוך 365 ערים המחייבות רישום רוב הנכסים אכן רשומים כחוק: 92% בשיקגו, 90% בניו־אורלינס ו־51% בפורטו (שבפורטוגל).¹²² בשיקגו ובניו־אורלינס, שבהן שיעורי הרישום גבוהים במיוחד, יש אכיפה מחמירה ועונשים כבדים על הפרת מגבלות השכרה לטווח קצר. כמו־כן, בשתי הערים הרישום נעשה ישירות דרך הפלטפורמה (Airbnb).

בערים אחרות יש חוק עצמאי ללא תלות בפלטפורמות. מדובר במנגנונים דומים שנעים בין משטר אסדרתי קל לכבד. לרוב האסדרה היא ברמה המקומית, והיא נקבעת בנהלים עירוניים בהתאם למאפייני המקום ולעומס התיירותי שבעיר (בפריז ובניו־אורלינס, למשל, יש מגבלה לגבי השכרת דירות ברבעים מרכזיים).

כפתרון אפשרי נוסף ניסו ערים שונות, כגון ברלין וניו־יורק, להקים ”מנגנוני הלשנה” שמעודדים דיווח של שכנים על הפרות חוק בסביבתם (באמצעות המרשתת). אולם גם יעילותם של הפתרונות הללו מוגבלת למדי. גם לשכן הקפדן קשה לדעת אם מדובר באורח ”רגיל” או באורח שהגיע דרך פלטפורמה, ולפקחים הממונים על אכיפת החוק אין על־פירוב המשאבים הפיזיים או הסמכות המשפטית לעבור בכל נכס ולאכוף את הציות לחוק.¹²³

יש אפוא קושי משמעותי באכיפת ההסדרים המגבילים את ענף האירוח הזעיר, והנתונים מצביעים על שיעור ציות נמוך לחוק. כפי שיפורט להלן, בהעדר גישה למסד נתונים של מפרי חוק ובהעדר כלי אכיפה יעילים, גם רשויות שהכריזו על ”מלחמת־חורמה” בתופעה מתקשות לפקח על יישום ההגבלות בצורה יעילה.

2. מודלים ונסיונות להסדרת אופן ההשכרה

המגבלות המוטלות על ענף האירוח הזעיר שייכות בעיקרן לקטגוריות הבאות:

- הגבלות המיועדות להבחין בין משכירים מקצועיים קבועים לבין משכירים מזדמנים ולמנוע עלייה של מחירי הדיוור, כגון היתר השכרה לנכס עיקרי בלבד, הגבלות לגבי השכרת נכס משני ומכסה של מספר ימי השכרה מותרים.

לדוגמה, בלונדון השכרה ליותר מ-90 יום בשנה מחייבת אישור תכנוני;¹²⁴ בברצלונה השכרה לתקופה קצרה של עד 31 יום מחייבת רישיון;¹²⁵ בפריז יש אזורים שבהם ההשכרה קצרת-הטווח מותרת עד 120 יום בשנה;¹²⁶ ובברלין השכרה קצרת-טווח של נכס משני מוגבלת ל-90 יום בשנה.¹²⁷

- הגבלות המיועדות לשמור על הסדר הציבורי, להבטיח את האורחים מפני סכנה ולהגן על סביבת המגורים – רישוי, דרישות תקינה, נוהלי בטיחות, ביטוח ואישורים של גורמים ממשלתיים שונים.

לדוגמה, בניו-אורלינס מארח צריך לקבל רישיון ולבטח את הנכס כדי להשכירו לתקופות קצרות;¹²⁸ ובברצלונה יש חובת רישום מיוחדת למבנה שמושכר לטווח קצר.¹²⁹

- הגבלות המיועדות לאפשר לרשויות לעקוב אחר ההשכרה ולפקח עליה.

לדוגמה, בניו-אורלינס יש להירשם במרשם כדי לקבל אישור השכרה לתקופות קצרות;¹³⁰ ובאמסטרדם יש חובת רישום ודיווח יומיומי באשר לסטטוס ההשכרה.¹³¹

סקירה השוואתית של ההסדרים בערים שונות ברחבי העולם מובאת **בנספח א**.

”הגישה האסדרתית של רוב המדינות נובעת מתפיסה כלכלית מסורתית של יחסי ספק-צרכן, ולכן האכיפה מתמקדת במשתמש-הקצה שמציע את הדירה (מארח), ולא בפלטפורמות שמספקות את התיווך. מדובר באכיפה מבוזרת ולא-יעילה, אשר קל מאוד להתחמק ממנה.”

3. פְּלִי מעקב ודיווח לרשויות – מדוע אסדרה מדינתית אינה הפתרון ההולם?

הגישה האסדרתית של רוב המדינות נובעת מתפיסה כלכלית מסורתית של יחסי ספק-צרכן, ולכן האכיפה מתמקדת במשתמש־הקצה שמציע את הדירה (מארח), ולא בפלטפורמות שמספקות את התיווך. מדובר באכיפה מבוזרת ולא־יעילה, אשר קל מאוד להתחמק ממנה. בכלכלה מסורתית חברות גדולות הן לרוב צד ליחסי ספק-צרכן ולכן הן נושאות בעלויות. במקרה של אירוח משתף, לעומת זאת, הפלטפורמות הן השחקניות הגדולות ומחזיקות במידע שדרוש למְאָסֵדֵר על-מנת לאכוף את החוק, אך דווקא הן נותרות מחוץ לטווח האסדרה.¹³²

על-פי נוהלי השימוש של רוב הפלטפורמות, האחריות לנזקים שנובעים מההשכרה מוטלת על המשתמשים. מכיוון שההשלכות של הפרת החוק אינן חלות עליהן, ובהעדר סיכון, אין לפלטפורמות תמריץ לעודד ציות לחוק בקרב המארחים ולחשוף פרטים של מפְּרִי חוק לפני הרשויות.¹³³ הן קובעות אומנם סטנדרטים ועקרונות מנחים שנוגעים ברמת האירוח הנדרשת,¹³⁴ אך "מעלימות עין" מהפרות חוק של משתמשים.¹³⁵

כתוצאה מכך, האכיפה תלויה במידה רבה בנשילת אחריות אישית מצד המארחים, אשר מנסים לעיתים לחמוק מדרישות החוק.¹³⁶ ניתן להניח כי בהרבה מהמקרים העדר הציות לחוק אינו נובע מכוונת זדון, אלא מהקושי לציית לאסדרה. אנשים שלא ניהלו בעבר עסק מתקשים להבין את הבירוקרטיה הסבוכה הכרוכה בתפעול מיזם האירוח ולהפנים את כפיפותם אליה.¹³⁷

בעבר נתקלו הרשויות בבעיה כאשר הן פנו ישירות לפלטפורמות בבקשה לקבל מידע על מפְּרִי חוק.¹³⁸ תביעה של עיריית ניו־יורק נגד Airbnb בגין סירוב של הפלטפורמה לשתף נתונים עם הרשויות הסתיימה בפשרה שבמסגרתה הסכימה הפלטפורמה לחלוק עם הרשות המקומית מדי רבעון פרטים של משתמשים.¹³⁹ בברצלונה החליטו הרשויות לקנוס את Airbnb במקום את משתמשי־הקצה, כדי ליצור תמריץ לפלטפורמה לעודד משתמשים לציית לחוק, ועל כל פרסום של דירה ללא רישיון נקנסה הפלטפורמה ב־500 דולר. בעקבות זאת החליטה הפלטפורמה לאפשר גם לברצלונה גישה למסד הנתונים שלה.

”לאחרונה ניכרת
מגמה של שינוי
מדיניות מצד
Airbnb. השינוי
מתבטא בשיתוף-
פעולה וולונטרי
עם יותר מחמישים
מדינות בגביית
מיסים ישירים
דרך הפלטפורמה.“

לאחרונה ניכרת מגמה של שינוי מדיניות מצד Airbnb. השינוי מתבטא בשיתוף-פעולה וולונטרי עם יותר מחמישים מדינות בגביית מיסים ישירים דרך הפלטפורמה, ובשיתוף נתונים של משתמשים לאחר משא-ומתן עם רשויות. בערים דוגמת לונדון, פריז ואמסטרדם הגיעה הפלטפורמה להסדר שלפיו פרסום נכס של משתמשים שחורגים ממגבלת הימים המותרת בחוק יוקפא אוטומטית על-ידי הפלטפורמה.¹⁴⁰

4. הצעה למודל דיווח לרשויות – שיתוף-פעולה ואסדרה וולונטרית

לטעמנו, הסדר רצוי הוא כזה שיבטיח כי הוראות החוק ייאכפו על התחום באופן יעיל ואפקטיבי. כאמור, בתחום האירוח הזעיר נוצר קושי אכיפה בשל אי-התאמה בין הגוף המחזיק בנתונים לבין משתמשי-הקצה שהחוק חל עליהם, וכן בשל אי-התאמה בין דרישות החוק לאופי הענף.

למסד הנתונים שבידי הפלטפורמות יש חשיבות רבה, והסדרים עימן עשויים לסייע רבות. הטלת אחריות באופן כפוי על הפלטפורמות המקוונות גוררת לעיתים קרובות תגובת-נגד ויוצרת סכסוכים משפטיים. לכן יש לחתור לשיתוף-פעולה רחב ככל האפשר, תוך ניהול משא-ומתן עם הפלטפורמות עצמן.

נוסף על כך ניתן לחשוב על מנגנונים חלופיים לפתרון בעיות נקודתיות, כגון פלטפורמה מקוונת לדיווח לרשות המקומית על מפגעים שונים שנוצרים כתוצאה מההשכרה. מנגנון מעין זה קיים כברצלונה, בניו-אורלינס ובניו-יורק, אשר מאפשרות לתושביהן לדווח על הפרות חוק בקלות, באמצעות המרשתת, ישירות לסוכנות האכיפה המקומית.¹⁴¹

מהסקירה ההשוואתית שלעיל (המפורטת בנספח א) ניתן לראות כי כאשר האסדרה כבדה ואינה מותאמת לעוסקים שהיא חלה עליהם, שיעור הציות לחוק נותר נמוך ונוצרת בעיית אכיפה. לפיכך יש צורך לחדד את האופן שבו החוק במדינת-ישראל חל על תחום האירוח הזעיר, וליצור נהלים ברורים ופשוטים שייתנו מענה לצרכים האמיתיים אך יאפשרו לתחום

**”יש להעדיף
שיתוף-פעולה
ישיר עם
הפלטפורמות
ושימוש במנגנונים
וולונטריים
על שימוש
במנגנונים כופים.”**

להמשיך להתפתח. בקביעת רמת האסדרה הנדרשת יש לכוון לרף המינימלי שמשרת את הרציונל של טובת הציבור ושומר על סביבת המגורים של המשכיר, מבלי לפגוע ביכולתו להשכיר את הנכס. יש להעדיף שיתוף-פעולה ישיר עם הפלטפורמות ושימוש במנגנונים וולונטריים על שימוש במנגנונים כופים והחלת דרישות נוקשות שירתיעו משתמשים וייצרו שווקים “שחורים”.



1. עיקרי המודל המוצע

**מוצע להחיל
על הענף מנגנון
מיסוי של עוסק
זעיר, שבמסגרתו
יוטל מיסוי אחיד
בשיעור קבוע על
הכנסות שמקורן
בהכנסה מעסק
עצמאי עד לרף
הכנסה חודשית
בשיעור של
60% מהשכר
הממוצע במשק.**

מטרתו של פרק זה היא להציג לפני הקורא, במעין מבט־על, את המדיניות המוצעת על־ידינו לאור העקרונות שנמנו בפרק המבוא ועל רקע הדיון המפורט בהיבטים השונים של האירוח הזעיר.

1. מס הכנסה / מע"מ

יש ליצור מנגנון פשוט וקל ליישום, ללא דרישות פרוצדורליות מורכבות, כדי לא לחסום את התחום ולהרתיע משתמשים מזדמנים מליטול בו חלק. לפיכך מוצע להחיל על הענף מנגנון מיסוי של עוסק זעיר, שבמסגרתו יוטל מיסוי אחיד בשיעור קבוע על הכנסות שמקורן בהכנסה מעסק עצמאי עד לרף הכנסה חודשית בשיעור של 60% מהשכר הממוצע במשק, למעט מי שסך הכנסותיו מיגיעה אישית גבוהות מ־60% מהשכר הממוצע במשק, אשר ימוסה בשיעור של 35% על הכנסותיו מעסק זה. נישום יוכל לבחור במסלול זה או במסלול מיסוי רגיל. עוסק שיבחר בהסדר זה יהיה פטור ממע"מ. הדיווח והתשלום ייעשו בצורה נגישה וזמינה באמצעות המרשתת, באופן שיקל על משתמשים מזדמנים שאינם בקיאים בהליכי ניהול עסק.¹⁴²

**”אם רשות מקומית
תבחר להטיל
ארנונה בשיעור
מיוחד, היא תחול
רק על משכירים
שהצהירו כי יש
בכוונתם להשכיר
את הדירה
לפרקי־זמן קצרים
לתקופה שעולה על
90 יום בשנה.”**

2. מיסוי מקרקעין

השכרה מזדמנת של דירת מגורים לצורכי נופש, כאשר עיקר השימוש שנעשה בדירה הוא לצורך מגורים, אינה סותרת את הרציונל שבמתן פטור ממס רכישה או ממס שבח לדירת מגורים. אולם כאשר הדירה מושכרת דרך קבע לצורכי נופש, אין מדובר עוד בדירת מגורים, אלא בדירת נופש. לנוכח זאת מומלץ לקבוע כי השכרת דירה לתקופה העולה על 90 ימים בשנה תשלול את הזכאות לפטור ממס עבור דירת מגורים (אם יש נסיבות מיוחדות, יוכל האזרח לפנות לרשויות המס ולבקש פטור חריג).

3. ארנונה

יש להתאים את גובה הארנונה לאופי השימוש. כאשר מדובר באדם שמתגורר בדירתו רוב השנה ומשכיר אותה לפרקי־זמן קצרים ומזדמנים, לא תוכל הרשות לחייבו בארנונה על שימוש עסקי בדירה. אם רשות מקומית תבחר להטיל ארנונה בשיעור מיוחד, היא תחול רק על משכירים שהצהירו כי יש בכוונתם להשכיר את הדירה לפרקי־זמן קצרים לתקופה שעולה על 90 יום בשנה. תעריף הארנונה ישקף את הרף הנמוך של ארנונה עסקית או דירת נופש במלון.

4. תכנון ובנייה

חוק התכנון והבנייה מתבסס על חלוקה לאזורים ועל הפרדה בין שימוש למגורים לשימושים מסחריים או תיירותיים. עקב כך, אירוח זעיר עלול להיחשב שימוש המנוגד לחוקי התכנון והבנייה.

בניגוד למלונאות המסורתית, שימוש של תייר בדירה באירוח זעיר דומה באופיו לשימוש למגורים: התייר לן בדירה, משתמש במתקניה ועושה פעולות שאינן שונות במהותן מאלה של אדם שמתגורר בדירה.

**”מוצע לשנות
את חוק התכנון
והבנייה ולקבוע כי
השכרה לתקופות
קצרות לצורכי
אירוח לא תיחשב
שימוש שטעון
היתר מטעם
הרשות המקומית.”**

כדי להתאים את חוק התכנון והבנייה לתופעת שיתוף הבתים והאירוח הזעיר, ובהתאם למגמה הרווחת של עירוב שימושים, מוצע לשנות את חוק התכנון והבנייה ולקבוע כי השכרה לתקופות קצרות לצורכי אירוח לא תיחשב שימוש שטעון היתר מטעם הרשות המקומית.

5. רישוי עסקים

על התנאים לרישוי עסק לעמוד בקשר ישיר לרמת הסיכון ולאינטרסים המוגנים שעליהם הם מיועדים לשמור. כאמור, שימוש בדירה לצורכי אירוח דומה מאוד לשימוש למגורים, ולכן בשהייה של התיירים כשלעצמה לא נוצר סיכון מוגבר שמצדיק עמידה בתנאי רישוי עסק.

לפיכך מוצע כי יחידת אירוח שבה נשמר יחס צפיפות של לפחות 8 מ"ר לאדם, ללא מתן שירותים לשוכרים, תהיה פטורה מדרישות רישוי עסק (בתנאי שמדובר במתחם הכולל עד 10 יחידות אירוח ואינו בעל אזורים משותפים המיועדים להתקהלות). כמו־כן, השכרת חדר בדירה שהמארח שוהה בה תהיה פטורה מרשיון עסק.

כאשר ניתנים לשוכרים שירותים נלווים לאירוח (בִּרְכָּה, הסעדה וכדומה), יש להשתמש בהסדרים הקיימים בחוק רישוי עסקים בנוגע לכל שירות ושירות בנפרד. לפיכך יידרשו היתרים ורשיונות נקודתיים בהתאם לשירותים המוצעים. עם זאת, כאשר מדובר ב־11 יחידות אירוח ומעלה במתחם אחד וניתנים שירותים נלווים, תחול האסדרה הקיימת בחוק ביחס למלון או למלונית.

נוסף על כך, סטנדרט בנייה ותנאי אירוח לא ייקבעו ככללים מחייבים בתוֹתֵקֵן מחייב, אלא בתוֹאיכות וולונטרי. תייר יוכל לבחור אם ללון במקום בעל תוֹאיכות או במקום אחר שעונה על צרכיו. משרד התיירות יוכל להשתמש בתוֹאיכות כאמת־מידה למתן מענקים, אך לא כתנאי מחייב.

6. סיוען של הפלטפורמות בפיקוח ובאכיפה

מכיוון שרוב שוק השכירות לטווח קצר מתקיים כיום על בסיס פלטפורמות דיגיטליות, מוצע כי הפתרון האסדרתי יגובש בשיתוף-פעולה עם הפלטפורמות. כבר כיום מתקיים משא-ומתן בין רשות המיסים ל-Airbnb על שיתוף-פעולה לצורך גביית מיסים. הסדרים בהסכמה עשויים לסייע מאוד בתחום האכיפה, שכן לנתונים שבידי הפלטפורמות המתווכות יש חשיבות רבה.

כמו-כן ניתן לחשוב על מנגנונים חלופיים לפתרון בעיות נקודתיות, כגון פלטפורמה מקוונת לדיווח על הפרות חוק או על מפגע שנוצר כתוצאה מהשכרה (כפי שנעשה בברלין, בברצלונה ובניו-יורק).



סיכום

בנייר מדיניות זה סקרנו את ענף האירוח הזעיר, את התפתחותו ואת המגמות הקשורות אליו, כדי להציע הסדר מיטבי לפעילותו. בחנו את הטענות השונות שמופנות נגד הענף: עליית מחירי הדיוור, החצנות שליליות על סביבת המגורים של המארח, שינוי אופי השכונה ותחרות לא־הוגנת בענף המלונאות. מצאנו כי קשה להצביע על קשר הכרחי בין צמיחתו והתפתחותו של הענף לבין התוצאות השליליות הנשענות. יתר על כן, גם אם יש שינוי לרעה בהיבטים הללו, אין הוא מגיע כדי הצדקה להגבלת ענף האירוח הזעיר באמצעות אסדרה ייעודית, באופן שיצמצם את חופש העיסוק של המשכיר ויפגע בזכות הקניין שלו. אדרבה, ענף זה, הפועל ללא השקעת משאבים מצד המדינה, מצליח להסתגל למצבים שונים ולהתאים את עצמו לביקוש הנתון בכל עת דווקא בשל גמישותו. בעולם המשתנה באופן תדיר, ובמדינת־ישראל החשופה לתנודות חריפות בענף התיירות, יש לענף האירוח הזעיר יתרון משמעותי בהשוואה למלונאות המסורתית, אשר מתקשה להסתגל למציאות הדינמית וזקוקה לסיוע מדינתי.

בהיבט החוקי, אירוח זעיר מעלה שאלות סבוכות יותר מתחומים אחרים של כלכלה משתפת, שכן הוא נוגע בתחומים רבים: דיני תכנון ובנייה, רישוי עסקים, בתים משותפים, מיסוי ועוד.¹⁴³ החוק הקיים אינו מותאם למאפייניו הייחודיים של ענף האירוח הזעיר, ועלול להחיל בירוקרטיה מורכבת לא לצורך. הבעיה נובעת בעיקרה מכך שהחוק אינו מותאם לשימוש בדירת מגורים לצורכי נופש: **דיני המס** יוצרים עמימות באשר לסיווגו של עיסוק זה – הן מבחינת מיסוי ההכנסה והן מהיבטי מע"מ; **דיני מיסוי מקרקעין** קובעים הקלות לדירת מגורים, והשלכותיו של השימוש בדירת מגורים לאירוח זעיר אינה ברורה; **דיני התכנון והבנייה** (ותוכניות המתאר

”אנו סבורים כי יש להשית על התחום אסדרה ”רזה”, ברורה ופשוטה ליישום: מיסוי אחיד בשיעור קבוע על הכנסות מעיסוק זעיר; היתר לשימוש מעורב בקרקע למגורים או לנופש; ופטור מרישוי עסקים למתקני אירוח שאין בהם סכנה לציבור.”

שנקבעו מכוחן) מפרידים ומבדילים בין ייעוד קרקע למגורים לבין ייעוד קרקע לנופש; **דיני רישוי עסקים** מטילים דרישות נבדות ונוקשות שאינן הולמות את אופיו הגמיש של הענף ואת העובדה שחלק ניכר מהמשתמשים בו הם משכירים מזדמנים המבקשים ליצור לעצמם הכנסה משנית.

ממצאים הנוגעים בהשלכותיו של משבר הקורונה בשנת 2020 על ענף התיירות מחזקים את ההנחה כי דווקא גמישותו של הענף והעובדה שהוא אינו תלוי בייעוד מסוים של הקרקע לשם פעילותו אפשרו לו להתמודד בצורה טובה יותר עם הנסיבות הבלתי־צפויות מבלי להזדקק לתמיכה מדינית, וזאת בניגוד למלונות, אשר ספגו פגיעה חמורה כתוצאה מהמשבר והתקשו להתאושש. מנגנון האירוח הזעיר מאפשר מגוון רחב, חסכוני, גמיש ורציף של אפשרויות אירוח, ללא צורך בהשקעת תקציבים ציבוריים או הקצאת קרקעות מטעם המדינה עבורו. פערי המידע בין המארח לאורח מצטמצמים בזכות מנגנון תגובות שקוף, אשר מבטיח את טיב השירות ואת התאמתו לצורכי האורח. אסדרה התואמת את התחום, על יתרונותיו הרבים, עשויה לאפשר את צמיחתו ולמנוע ”שווקים שחורים” הפוגעים בהכנסות המדינה.

מהסקירה שהצגנו עולה כי נסיונות לאסדר את התחום בצורה כופה ולפקח עליו בצורה יעילה לא עלו יפה ברובם המוחלט של המקרים. רוב המדינות טעו כאשר נקטו גישה אסדרתית המתמקדת באכיפה מבוזרת כלפי משתמשי־הקצה, במקום לחתור לשיתוף־פעולה וולונטרי עם הפלטפורמה לצורך פיקוח ומעקב.

לפיכך אנו סבורים כי יש להשית על התחום אסדרה ”רזה”, ברורה ופשוטה ליישום: מיסוי אחיד בשיעור קבוע על הכנסות מעיסוק זעיר; היתר לשימוש מעורב בקרקע למגורים או לנופש; ופטור מרישוי עסקים למתקני אירוח שאין בהם סכנה לציבור. מוצע כי האסדרה תיושם בשיתוף־פעולה עם הפלטפורמות, ותוך עידוד שימוש במנגנונים המאפשרים לציבור לדווח לרשויות במידת הצורך על הפרעות ומטרדים נקודתיים.

נספח א: מודלים אסדרתיים ונסיונות אסדרה בעולם

לונדון¹⁴⁴ – בלונדון האסדרה קלה יחסית. חוק משנת 2015 מאפשר להשכיר דירות לטווח קצר של עד 90 יום בשנה ללא צורך ברישוי. השכרה ליותר מ־90 יום בשנה מחייבת אישור תכנוני. נוסף על כך יש פטור ממס עד לגובה ההכנסה הנקוב בתקנות (נכון להיום – כ־7,500 אירו). למרות האסדרה הפשוטה קיים בלונדון גוף חוקר שתפקידו לוודא ציות להוראות, והחוק נאכף בחומרה. מי שמשכיר ליותר מ־90 יום ללא אישור נחשב עבריין פלילי, ועשוי להיקנס. Airbnb משתפת פעולה עם הרשויות, והנכסים המושכרים דרך הפלטפורמה נחסמים להזמנות באופן אוטומטי בתום מכסת הימים המרבית.

פריז¹⁴⁵ – ברבעים מסוימים במרכז העיר ההשכרה מוגבלת ל־120 יום בשנה לכל־היותר. נוסף על כך נדרש היתר מהעירייה לצורך השכרה, והיא מותרת רק לאנשים שהנכס בבעלותם. האכיפה של הרשויות נעשית בחומרה, בדומה לחוקי השכירות הכלליים בפריז. גם כאן Airbnb משתפת פעולה: הנכסים המושכרים דרך הפלטפורמה נחסמים להזמנות באופן אוטומטי בתום מכסת הימים המרבית, וגם גביית מס התיירות נעשית דרך הפלטפורמה.

אמסטרדם¹⁴⁶ – קיימת דרישת דיווח לרשויות המקומיות, ללא דרישות נוספות רבות (רק רישום, בלי רישיון, אישורי בטיחות וכדומה). בעבר הייתה מגבלה של 60 ימי השכרה בשנה, ואפשרות להשכיר נכס לארבעה אורחים לכל־היותר. לאחר שהתברר כי בשני שלישים מבעלי הנכסים אינם מצייתים למגבלות, הוחלט להטיל מגבלות נוספות. החל בשנת 2019 ניתן להשכיר נכסים עד 30 יום

בשנה, חלה חובת דיווח ביחס להשכרת הנכס על בסיס יומיומי, ניתן להטיל קנס של כ-6,000 אירו בגין אי-דיווח, והאכיפה הוגברה.¹⁴⁷

החוק באמסטרדם נאכף באופן הדוק על-ידי העירייה. יש שיתוף-פעולה עם Airbnb, והחל בשנת 2014 גביית המיסים נעשת דרך הפלטפורמה. נוסף על כך, הנכסים שמושכרים דרך הפלטפורמה נחסמים להזמנות באופן אוטומטי בתום מכסת הימים המרבית. עם זאת, Airbnb אינה מעבירה מידע על מפרי חוק ישירות לרשויות.¹⁴⁸ כמו-כן, לנוכח המהלך של החמרת האסדרה בשנת 2019 הודיעה החברה כי היא תשקול אם להמשיך להפעיל את המנגנון של הגבלת אירוח אוטומטית.

ברלין – חוק ייעודי בברלין משנת 2016 אסר השכרה של יותר מחדר אחד בדירה, והיה אחד החוקים המגבילים ביותר בעולם בהקשר זה. אולם בעקבות פסיקה של בית-המשפט המקומי תוקן החוק, ולמן מאי 2018 ניתן להשכיר נכס עיקרי ללא מגבלת ימים, ונכס שאינו עיקרי – עד 90 יום בשנה, בכפוף להיתר מהרשויות. נדרש רישיון להשכרה, אבל בתנאים מקילים (בדרשת סיבה מיוחדת לסירוב מצד הרשויות כאשר מדובר בנכס עיקרי). במקביל להקלה בחוק הוחמר העונש המרבי על אי-ציות להוראותיו, ונפתחה "תיבת הלשנות" לדיווח של תושבים על הפרות חוק מצד מארחים.¹⁴⁹

סן-פרנסיסקו – עיר ההולדת של Airbnb היא דוגמה לעיר שניסתה להתאים לנושא חוק ייעודי, שאפילו כונה "חוק Airbnb", אך נכשלה כישלון חרוץ במבחן התוצאה. החוק ניסה לאזן בין שמירה על אופי הסביבה לבין גמישות למארחים, אולם בפועל נוצרו דרישות אסדרתיות מורכבות של רישום ומיסוי שהרתיעו משתמשים, ורק 2% מהמארחים צייתו לאסדרה במלואה. Airbnb מסייעת אומנם בגביית מיסים ישירה בעיר (ואף מוגדרת כפלטפורמה המקומית המוסמכת היחידה בעיר), אולם היא מסרבת להעביר לרשויות מידע על משתמשים לצורך אכיפה, כך שיכולת האכיפה של הרשויות נותרה מוגבלת, והתמריץ לציות לה נותר נמוך.¹⁵⁰

במאי 2017, לאחר ש-Airbnb תבעה את עיריית סן-פרנסיסקו על ההגבלות, שהיו בלתי-חוקיות לטענתה, הגיעו החברה והרשות להסדר שלפיו ייערכו רישום ורישוי של הנכסים באתר המרשתת, והמשכירים יעמדו בתנאים שהציבו השלטונות: הצגת מספר רישוי בעת הפרסום, דרישה למגורי משכיר בנכס שמושכר לפחות 275 יום בשנה, ביטוח, דיווח רבעוני על פעילות, עמידה בסטנדרטים וכולי. מספר המשכירים הרשומים עלה, אך נותר נמוך ועמד על 27% נכון לשנת 2017.¹⁵¹

ניו־אורלינס – מדובר בעיר שמחילה אסדרה כבדה, אבל גם דוגמה לשיתוף־פעולה מוצלח (אולי המוצלח ביותר) עם Airbnb. לאחר משא־ומתן הסכימה הפלטפורמה להעביר לרשויות פרטים (שמות וכתובות) של משתמשים בפלטפורמה. כל המארחים דרך הפלטפורמה בניו־אורלינס פועלים תחת אישור "אוטומטי", שכן פרטיהם מועברים ישירות לרישום עירוני.¹⁵²

בשנת 2017 יצרה העיר הסדר השכרה לטווח קצר במסגרת נוהלי התכנון והבנייה שלה. נקבע שהשכרה באזור מגורים מותרת עד ל־90 יום בשנה (כל השכרה נפרדת מוגבלת ל־30 יום), מלבד רבעים מסוימים בעיר שבהם השכרה לטווח קצר אינה מותרת כלל. היתר השכרה כפוף לשלל דרישות רישוי – ביטוח, בטיחות אש, אישורי תחזוקה, אישור העדר חובות ועוד. את רשיון ההשכרה יש להציג במקום בולט. קיימת הגבלה גם לגבי מספר האורחים בנכס.¹⁵³ כמו־כן, אם הבעלים או המפעיל של היחידה אינם נמצאים בעיר בזמן ההשכרה, חייב להיות מנהל נכס זמין בעיר. הפרה של אחד מחוקי הרישוי או התכנון והבנייה עשויים להוביל להשתת קנס או ענישה, בהתאם לחוקים של מדינת לואיזיאנה. מבחינת אכיפה, יש צוות ניהולי שאחראי לשכירויות לטווח קצר, אשר משתמש במידע שהפלטפורמות מספקות לו. נוסף על כך יש צוות שתפקידו לוודא ציות לתקנות, אשר עובר על פרסומי הדירות ובוחן אם יש הפרות.¹⁵⁴

במאי 2018 פורסמה חלוקה חדשה לאזורים בעיר, ונאסר חידוש השכרה לטווח קצר בסוגים שונים של בניינים באזורים מסוימים.¹⁵⁵

ברצלונה¹⁵⁶ – בשנת 2012, בתגובה על עלייה חדה במספר התיירים בעיר, הוקמה בברצלונה מערכת רישוי מיוחדת לשכירויות קצרות שנקראת H.U.T. על נכס שמושכר לתקופה של עד 31 יום חלה חובת רישום כ"מבנה לשימוש תיירותי", וכאשר אל השכירות נלווה מתן שירותים, היא נחשבת עסק. נוסף על כך חלות דרישות בדבר תקינה ותנאים פיזיים בנכס לפי הוראות הרשויות המקומיות. השכרה למשך יותר מ־31 יום נחשבת השכרה ארוכת־טווח, שאינה מחייבת רישיון. בשנת 2014 הייתה ברצלונה בין הערים הראשונות שפעלו נגד תופעת שיתוף הבתים. ממשלת קטלוניה הייתה הראשונה שהטילה קנס על חברת Airbnb (בגובה 30,000 אירו) על פרסום נכסים שאינם רשומים בהתאם לחוק הקטלוני.¹⁵⁷ החברה סירבה לשלם את הקנס, ובשנת 2016 פסק בית־המשפט לטובתה. בשנת 2017 המליצה ועדה ייחודית שהוקמה לצורך העניין על הקלה באסדרה בנוגע לשכירות קצרת־טווח בעיר. במקביל, ב־1 ביוני 2018, השיקה העירייה הסכם חדש עם Airbnb, שבמסגרתו ניתנת לרשות המקומית

גישה לבסיס הנתונים של המשתמשים בפלטפורמה לצורך אכיפה. כיום השכרת נכסים נאכפת דרך הפלטפורמה, אשר מקפאיה את הנכס המוצע בתום ימי השימוש המותרים.¹⁵⁸

ניו־יורק – מדובר בריכוז השני בגודלו בעולם של נכסים שמופיעים ב־Airbnb (אחרי פריז). התובע הכללי של מדינת ניו־יורק הכריז על "מלחמת־חורמה" בתופעת האירוח המשתף, והחוק אוסר באופן מוחלט השכרה לטווח קצר של דירות שאינן משמשות למגורים באופן קבוע וכן אירוח בזמן שהמארח אינו שוהה בדירה.¹⁵⁹ מדובר באחד המודלים המגבילים בעולם: החל בשנת 2017 יש חובת דיווח על השכרה לטווח קצר לרשויות המקומיות, ובכל השכרה מותר לארח עד ארבעה אורחים לכל־היותר. בשנת 2016 חתם מושל ניו־יורק על מזכר שאוסר פרסום דירה ב־Airbnb אם ההשכרה עצמה אינה חוקית. החלטה זו נתקלה בהתנגדות של הפלטפורמה, שפתחה בהליכים משפטיים נגד הרשות המקומית. ההליך המשפטי הסתיים בפשרה שבמסגרתה הסכימה הפלטפורמה להעביר לרשויות מידע על אלפי מפרי חוק מדי רבעון.

בעיר קיים מודל של פטור ממס בהשכרה של חדר אחד בתנאי שהמשכיר נוכח; בהשכרה למשך פחות מ־14 ימים, עד שלוש השכרות בשנה; וכן בהשכרה לטווח ארוך (180 ימים רצופים לפחות).¹⁶⁰

ניו־יורק משקיעה משאבים רבים בניסיון לפצח את עניין האכיפה של החוק, אשר מכווון למשכירים מקצועיים אך מחיל כפועל יוצא מכך דרישות כבדות גם על משכירים מזדמנים (בפועל האכיפה עצמה מתמקדת במשכירים הגדולים, ואינה חלה כמעט על משכירים מזדמנים¹⁶¹). קיימת סוכנות עירונית שאחראית לאכיפה, הנקראת OSE. נוסף על כך קיימת פלטפורמה מקוונת שמיועדת לדיווח של תושבים על הפרת חוק מצד מארחים. אולם מדוחות אכיפה שנערכו עולה כי למרות נסיונות האכיפה, כ־72% מהמשתמשים אינם מציינים לחוק.¹⁶²

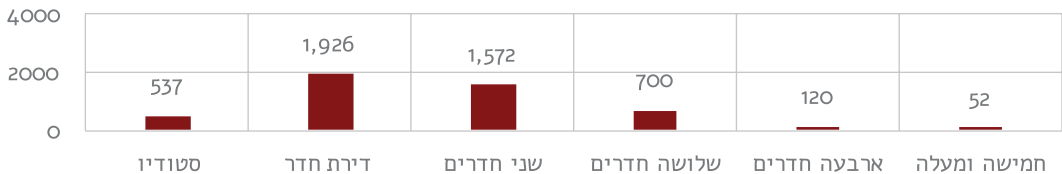
נספח ב: נתונים לגבי השכרת דירות לנופש דרך פלטפורמות מקוונות (Airbnb, Vrbo) בשנים 2019 – 2020¹⁶³

תל-אביב

מספר הנכסים הפעילים: נכון לדצמבר 2020 יש 5,906 אפשרויות השכרה לאירוח זעיר בתל-אביב. ב-86% מהמקרים מדובר בנכס פרטי, ב-13% מדובר בחדר פרטי בדירה, וב-1% מדובר בחדר משותף.

גודל הנכסים: 11% מהנכסים הם דירות סטודיו; 38% – דירות של חדר אחד; 34% – דירות שני חדרים; 14% – דירות שלושה חדרים; 2% – דירות ארבעה חדרים; ו-1% – דירות של חמישה חדרים או יותר.

מספר נכסים להשכרה לפי גודל – 2020



צמיחת הנכסים להשכרה:

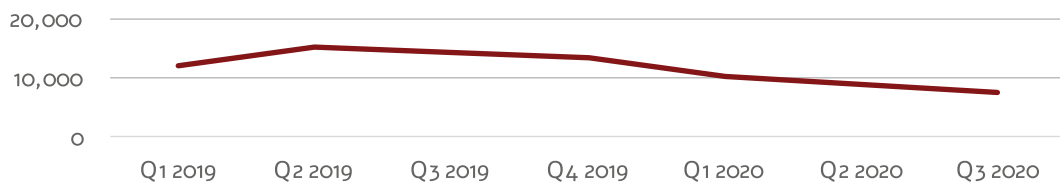
ניתן לראות ירידה ניכרת במספר הנכסים להשכרה בהשוואה לשנת 2019:

רבעון ראשון – 12,184 ב-2019 לעומת 10,500 ב-2020;

רבעון שני – 15,443 ב-2019 לעומת 8,957 ב-2020;

רבעון שלישי – 14,483 ב-2019 לעומת 7,491 ב-2020.

מספר נכסים להשכרה לפי רבעון - 2020-2019



מתוך כלל הנכסים שהוצעו לאירוח זעיר בשנת 2020, רק 29% הוצעו להשכרה יותר מ-18 ימים. 44% היו זמינים להשכרה בין 1 ל-90 יום.

התפוסה:

תפוסה חציונית של הדירות המוצעות להשכרה

2020	2019	תפוסה בחודש
42%	44%	ינואר
55%	57%	פברואר
45%	67%	מרץ
33%	70%	אפריל
35%	63%	מאי
43%	75%	יוני
50%	64%	יולי
57%	65%	אוגוסט
40%	68%	ספטמבר
30%	55%	אוקטובר

הזמנות שנעשו בפועל (במספרים מוחלטים)

נכסים שהושברו 2020	לילות 2020	נכסים שהושברו 2019	לילות 2019	תפוסה בחודש
5,896	65,871	5,418	60,308	ינואר
5,024	64,475	4,063	50,986	פברואר
4,847	56,004	5,063	74,760	מרץ
3,922	37,748	6,078	93,232	אפריל
3,479	34,853	7,564	109,130	מאי
3,514	36,725	6,558	105,347	יוני
3,119	35,067	6,832	93,079	יולי
3,111	34,598	7,895	114,467	אוגוסט
2,711	25,708	7,646	115,664	ספטמבר
2,908	25,138	7,558	92,356	אוקטובר

מחיר לילה ממוצע (בש"ח)

2020	2019	חודש
495	500	ינואר
468	467	פברואר
486	508	מרץ
504	550	אפריל
521	563	מאי
558	549	יוני
566	562	יולי
596	581	אוגוסט
579	505	ספטמבר
575	525	אוקטובר

פדיון שוק האירוח הזעיר (במיליוני ש"ח)

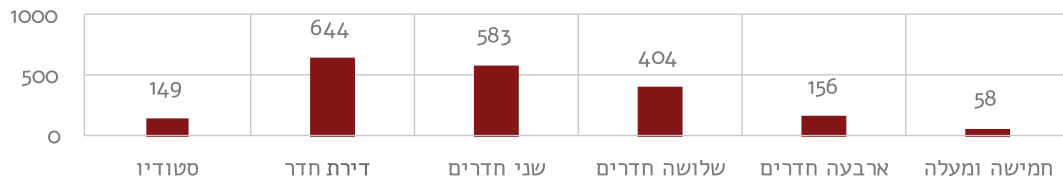
2020	2019	חודש
37.74	34.94	ינואר
34.99	28.52	פברואר
30.54	46.35	מרץ
22.51	64.29	אפריל
20.82	79.01	מאי
23.49	71.96	יוני
23.12	63.54	יולי
24.96	82.03	אוגוסט
16.96	72.74	ספטמבר
16.87	58.02	אוקטובר

ירושלים

מספר הנכסים הפעילים: נכון לדצמבר 2020 מספר הנכסים הפעילים בירושלים עומד על 2,365 נכסים.

גודל הנכסים: 7% מהנכסים הם דירות סטודיו; 32% – דירות של חדר אחד; 30% – דירות שני חדרים; 20% – דירות שלושה חדרים; 8% – דירות ארבעה חדרים; ו-3% – דירות של חמישה חדרים או יותר.

מספר נכסים להשכרה לפי גודל – 2020



צמיחת הנכסים להשכרה:

בשנת 2019 ניתן לראות עלייה מתמדת במספר הנכסים המשמשים להשכרה לטווח קצר. בשנת 2020, לעומת זאת, ניתן לראות ירידה מגמתית במספר הנכסים המשמשים להשכרה לטווח קצר.

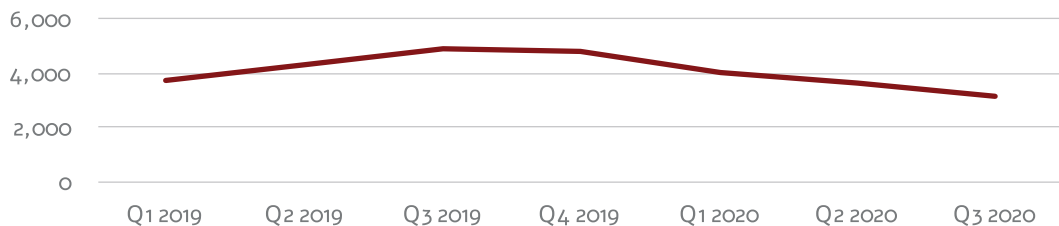
רבעון ראשון – 3,786 ב־2019 לעומת 4,046 ב־2020;

רבעון שני – 4,371 ב־2019 לעומת 3,625 ב־2020;

רבעון שלישי – 4,925 ב־2019 לעומת 3,119 ב־2020.

התפוסה:

מספר נכסים להשכרה לפי רבעון - 2020-2019



תפוסה חציונית של הדירות המוצעות להשכרה

תפוסה בחודש	2019	2020
ינואר	54%	52%
פברואר	61%	60%
מרץ	69%	35%
אפריל	67%	30%
מאי	64%	23%
יוני	63%	28%
יולי	58%	45%
אוגוסט	61%	60%
ספטמבר	59%	30%
אוקטובר	68%	26%

הזמנות שנעשו בפועל (במספרים מוחלטים)

נכסים שהושכרו 2020	לילות 2020	נכסים שהושכרו 2019	לילות 2019	תפוסה בחודש
2,449	31,916	1,692	22,763	ינואר
2,158	30,765	1,462	19,374	פברואר
2,036	22,566	1,775	29,098	מרץ
1,483	14,106	2,230	35,589	אפריל
1,264	10,911	1,947	30,329	מאי
1,249	10,963	2,105	31,153	יוני
1,137	12,537	2,370	32,922	יולי
1,316	16,274	2,831	40,797	אוגוסט
1,119	9,972	2,681	37,081	ספטמבר
1,048	8,284	2,959	43,818	אוקטובר

מחיר לילה ממוצע (בש"ח)

2020	2019	חודש
489	509	ינואר
460	504	פברואר
471	511	מרץ
484	559	אפריל
487	500	מאי
545	516	יוני
529	510	יולי
578	515	אוגוסט
582	461	ספטמבר
566	553	אוקטובר

פדיון שוק האירוח הזעיר (במיליוני ש"ח)

2020	2019	חודש
20.26	15.29	ינואר
18.38	12.36	פברואר
12.81	19.33	מרץ
9.52	28.35	אפריל
6.56	19.40	מאי
7.55	21.44	יוני
8.16	21.85	יולי
11.73	28.85	אוגוסט
7.13	23.78	ספטמבר
6.52	34.15	אוקטובר

נספח ג: רישוי עסקים

גודל יחסי ליחידת אירוח (צפיפות לפי מ"ר)

צפיפות שאינה חריגה תהיה ביחס של 8 מ"ר לאדם, בהתאם לגודלו המינימלי של חדר מגורים בתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970.

להלן הצעה לדוגמה:

מספר מרבי של אורחים (ללא צורך ברשיון עסק)	גודל מתקן האירוח
5 אורחים	40-47 מ"ר
6 אורחים	48-55 מ"ר
7 אורחים	56-63 מ"ר
8 אורחים	64-72 מ"ר

דרישות רישוי עסקים לאירוח זעיר

הנחיות משרד הבריאות לחדרי נופש

כאמור לעיל, על כל אחת ממטרות החוק מופקד משרד ממשלתי מסוים, המהווה "נותן האישור". על האינטרס המוגן של בריאות הציבור מופקד משרד הבריאות. ההנחיות של משרד הבריאות לחדרי נופש¹⁶⁴ מהוות הרחבה של האמור בחוק רישוי עסקים ובצו רישוי עסקים. "חדרי אירוח" מוגדרים בהנחיות כ"חדרים, יחידות דיור להשכרה על בסיס יומי, שבועי, או חודשי עם כל השירותים הנלווים לשוכרים". ההנחיות מפרטות דרישות מסוימות לגבי הקירות, הרצה, הדלתות והחלונות, האוויר, אריחי האמבטיה, התנאים במטבחון, סילוק השפכים וכדומה. עוד נקבעו הוראות בנוגע למזון, לכביסה, לדרכי הגישה ולחצר.

להלן פירוט עיקרי הדרישות:

קירות	חומר בנייה קשיח, ולא מתכת או אסבסט; חלקים בצד הפנימי; אטומים מפני חדירת מזיקים ורטיבות; נקיים ושלמים
רצפה	מרצפות מסוג א או סוג אחר שאישר המנהל; תקינה ונקייה
חדרי שירות ומקלחת	קירות מכוסים באריחים עד לגובה 1.8 מטר, ומעל גובה זה אטומים וחלקים; ציוד וקבועות תקינים, שלמים ונקיים כמפורט בהוראות למתקני תברואה; כיור ומתקנים לסבון ולניגוב ידיים; פתח אוורור לאוויר הצח עם חלון מרושת או ונטה
מטבחון	כיור ומשטח עבודה מחומר בלתי־חליד שאינו סופג רטיבות; הקיר מעל הכיור ומשטח העבודה מכוסה בקרמיקה/חרסינה בצבע בהיר לפחות בגובה חצי מטר; מים חמים וקרים בכל עת; מקרר אחסון מזון עם טמפרטורה מתחת ל-5 מעלות; במקרה של הכנת מזון מרוכז – עמידה בתנאי בתי־אוכל.
דלתות	נקיות, שלמות ותקינות; חלונות עם רשת למניעת כניסת מזיקים; דלתות שנסגרות בצורה שמונעת כניסה של חרקים, מכרסמים ומזיקים למיניהם

חלונות שנפתחים לאוויר הצח או מערכת מכנית

אווור

באיכות של מי שתייה

מים

סילוק למערכת ציבורית או בצורה שמניחה את דעתו של המנהל. הצנרת תקינה ללא נזילה/דליפה, באופן שימנע חדירה למי השתייה או זרימה חוזרת; צנרת מאווררת בצינורות אוורור

סילוק שפכים

• הספקת מזון רק ממקור מאושר על-ידי משרד הבריאות

שונות

• הדברה על-ידי מדביר מורשה

• כביסה – מגבות וסדינים יכובסו כנדרש בדטרגנט ובאקונומיקה

• כל החומרים (סבון, שמפו) יהיו בעלי רישיון ממשרד הבריאות

• חדרי האירוח במרחק מספיק מגורמים מזהמים להנחת דעתו של המנהל

• חצר מנוקזת, ללא עשבייה, עם דשא או ריצוף

• הספקת חשמל סדירה

דרישות שירותי הכבאות

במסגרת הרפורמה בשירותי הכבאות של שנת 2017 נקבע כי עסקים בעלי רמת סיכון אש נמוכה לא יידרשו לעמוד בכל התנאים המופיעים במפרט האחיד של כבאות לאותו פריט. הרפורמה ביטלה את החובה לקבל אישור כיבוי אש בסוגים מסוימים של עסקים, והחליפה אותה בהצהרה עצמאית של העסק בדבר בטיחות האש. על-פי הרפורמה, עסקים שהוגדרו על-ידי כבאות-אש כבעלי סיכון נמוך לא ימתינו לאישור הכבאות – שלב שאורך לרוב זמן ממושך ועולה לא מעט כסף – אלא יצהירו בעצמם על בטיחות האש במבנה העסק, וזאת על-מנת להקל את נטל הבירוקרטיה ולייעל את האסדרה על עסקים קטנים.

כיום, על-פי התיקון בצו, כאשר יש לפחות ארבע יחידות אירוח (רף המינימום המחייב רישוי עסקים) אך עד שישה חדרים בכל היחידות גם-יחד, ניתן להגיש תצהיר סיכון נמוך. על-פי הצו, הקלה זו לא תחול כאשר מדובר במבנה מתחת לקרקע, במבנה שנמצא בקניון, במרכז מסחרי בשטח מסוים, או כאשר המבנה משמש לכמה שימושים.

במסלול זה מתבצע הליך חלופי ומקוצר לבקשת אישור כיבוי אש: בעל העסק מוודא באופן מקדים שהוא מוגדר כבעל רמת סיכון אש נמוכה, ואז פונה לרשות המקומית בבקשה להנפקת רשיון עסק או לחידושו; הרשות מאשרת או דוחה את בקשתו למסלול התצהיר, ומוסרת לבעל העסק מפרט אחיד עם הדרישות המקוצרות והמקילות; על בעל העסק להשלים את עמידתו בדרישות ולהגיש תצהיר על השלמתן מאומת על-ידי עורך-דין. נקבע כי הרשות תנפיק רשיון עסק בהתאם לבקשה זו רק אם מתקיימות דרישות הרישוי של יתר נותני השירות הרלוונטיים ושל הרשות, לפי המתאם האחיד.

מבקש רישוי שבעסק שלו יש יותר משישה חדרים חייב לקבל אישור מלא מכיבוי האש ולעמוד בכל התנאים.¹⁶⁵

- 1 ראו, למשל, בילי פרנקל "מחאה ישראלית נגד Airbnb: ימייקר את השכירות בת"א" (ynet 9.4.2018) <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5225189,00.html>; אבנר בירך ברק ויפעת הולצמן-גזית "אורח נטה ללון: השלכות על שוק הדיור ואסדרה של Airbnb בישראל" מחקרי רגולציה א 71 (2019); עומר יניב וישראל קמחי נכסים להשכרה לתיירים לטווח קצר בישראל ובעולם: תמונת מצב ואפשרויות הסדרה 44-41 (מכון ירושלים למחקרי מדיניות 2019).
- 2 Yochai Benkler, *Coase's Penguin, or, Linux and the Nature of the Firm*, 112 YALE L.J. 369 (2002).
- 3 לדוגמה של מחקר היסטורי ראו ישראל יעקב יובל "אכסניה ואכסנאים בגרמניה בימי הביניים" דברי הקונגרס העולמי למדעי היהדות חטיבה ב, כרך א 125 (1989).
- 4 (Steve Deane, 2021 *Airbnb Statistics: Usage, Demographics, and Revenue Growth*, STRATOS (Jan. 26, 2021) <https://www.stratosjets.com/blog/airbnb-statistics>).
- 5 הנתונים נלקחו מהאתר של חברת AirDNA (<https://www.airdna.co>) - חברה פרטית להספקת נתונים על הפלטפורמות מות Airbnb ו-Vrbo. יש לציין כי הנתונים באתר זה מתבכשים על בסיס הנתונים הרשמיים שהחברות מפרסמות.
- 6 מספר חדרי המלון נלקח מתוך הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה שנתון סטטיסטי ישראל 2019 319 (2019).
- 7 SOFIA RANCHORDÁS, KAROLINA ZUREK & ZSUZSANNA GEDEON, HOME-SHARING IN THE DIGITAL ECONOMY: THE CASES OF BRUSSELS, Stockholm, and Budapest 16 (Impulse Paper prepared for the European Commission, 2016). יש לציין כי מבחינת המחירים ישראל מדורגת במקום ה-95 מתוך 136 (כולומר, בשליש העליון של המדינות היקרות) בדוח של הפורום הכלכלי העולמי משנת 2017: WORLD ECONOMIC FORUM, THE TRAVEL & TOURISM COMPETITIVENESS REPORT 2017, 41 (2017).
- 8 יניב וקמחי, לעיל ה"ס 1, בעמ' 14-12.
- 9 אורי כץ ושקד מענה ענף התיירות הישראלי ומשבר הקורונה: לאן ממשיכים מכאן? ונייר מדיניות מס' 61, פורום קהלת למדיניות 2020 <https://kohelet.org.il/wp-content/uploads/2020/08/tourism-and-corona-paper.pdf>
- 10 ראו נוהל מנכ"ל משרד התיירות 01/2019 "סיוע להקמה/הרחבה של בתי מלון בישראל לשנת 2019" https://www.gov.il/BlobFolder/policy/investment_manager_procedures/ (15.4.2019) [https://www.gov.il/BlobFolder/policy/investment_manager_procedures/he/%D7%A0%D7%95%D7%94%D7%9C%20%D7%94%D7%A7%D7%9E%D7%94%20he/%D7%A0%D7%95%D7%94%D7%9C%20%D7%94%D7%A8%D7%97%D7%91%D7%94%202019%20\(002\).pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/policy/investment_manager_procedures/he/%D7%A0%D7%95%D7%94%D7%9C%20%D7%94%D7%A7%D7%9E%D7%94%20he/%D7%A0%D7%95%D7%94%D7%9C%20%D7%94%D7%A7%D7%9E%D7%94%20%D7%94%D7%A8%D7%97%D7%91%D7%94%202019%20(002).pdf). המדינה מעניקה סיוע לטובת הגדלת הייצע של חדרי המלון בארץ באמצעות מענקים והטבות נלוות מטעם מנהלת ההשקעות בתיירות במשרד התיירות, זואת מכוח החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.
- 11 נוהל רשות מקרקעי ישראל B35.11 "הקצאת מגרש או הרחבת מפעל בכפסור ממכרז - למטרת מלונאות / מיזם תיירותי ואטרקציה" (15.12.2017) <http://www.mekler.co.il/images/%D7%A0%D7%95%D7%94%9C%2035.11.pdf>
- 12 יניב וקמחי, לעיל ה"ס 1, בעמ' 17-18.
- 13 Tristan P. Espinosa, *The Cost of Sharing and the Common Law: How to Address the Negative Externalities of Home-Sharing*, 19 CHAPMAN L. REV. 597, 601-603 (2016).

- 14 שם, בעמ' 597-598.
- 15 Javier Gutiérrez et al., *Airbnb in Tourist Cities: Comparing Spatial Patterns of Hotels and Peer-to-Peer Accommodation* (2016), <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1606/1606.07138.pdf>
- 16 Espinosa, לעיל ה"ס 13, בעמ' 597-598.
- 17 ראו בירך ברק והולצמן-גונית, לעיל ה"ס 1.
- 18 שם, בעמ' 85-86.
- 19 שם, בעמ' 94.
- 20 שם, בעמ' 86 ו-99.
- 21 יניב וקמחי, לעיל ה"ס 1, בעמ' 40.
- 22 Keren Horn & Mark Merante. *Is Home Sharing Driving Up Rents? Evidence from Airbnb in Boston*, 38 J. Housing Econ. 14 (2017)
- 23 RANCHORDÁS, ZUREK & GEDEON, לעיל ה"ס 7, בעמ' 26-28.
- 24 בג"ץ 4768/20 התאחדות המלונות בישראל נ' רשות המסים בישראל (נבו) (7.4.2021).
- 25 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "שיא של 4.9 מיליון כניסות מבקרים ב-2019" (הודעה לתקשורת 6.1.2020); https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2020/004/28_20_004b.pdf (להלן: הודעת למ"ס 6.1.2020); הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "לוח 1: כניסות ויציאות של מבקרים, ויציאות של ישראלים לחו"ל" (תיירות 2016, פרסום מס' 1707, 18.1.2018).
- 26 משרד התיירות "תוכנית עבודה לשנת 2019" **ספר תוכניות העבודה לשנת 2019** 691, 701, ה"ש 45 ו-46 (2019) <https://www.gov.il/blobFolder/generalpage/tourism-plan-of-work-2019/he/%D7%A1%D7%A4%D7%A8-%D7%AA%D7%9B%D7%A0%D7%95%D7%9F-%D7%9E%D7%9E%D7%A9%D7%9C%D7%AA-%D7%99-2019-%D7%A4%D7%A8%D7%A7-%D7%AA%D7%99%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%AA-%D7%9E%D7%A4%D7%95%D7%A8%D7%A1%D7%9D.pdf>
- 27 Georgios Zervas & Davide Proserpio & John W. Byers, *The Rise of the Sharing Economy: Estimating the Impact (of Airbnb on the Hotel Industry)* (B.U. Sch. of Mgmt. Research Paper No. 2013-16, 2014. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.644.7793&rep=rep1&type=pdf>
- 28 Diane Coyle & Timothy Yu-Cheong Yeung, *Understanding AirBnB in Fourteen European Cities* (2016), <https://www.lcii.eu/wp-content/uploads/2017/03/Yeung-Understanding-AirBnB-in-Fourteen-European-Cities-v4.1-1.pdf>
- 29 יניב וקמחי, לעיל ה"ס 1, בעמ' 37-38.
- 30 (96% of Global Destinations Impose Travel Restrictions, Modern Diplomacy (Apr. 20, 2020 <https://moderndiplomacy.eu/2020/04/20/covid-19-response-96-of-global-destinations-impose-travel-restrictions/>
- 31 הודעת למ"ס 6.1.2020, לעיל ה"ס 25.
- 32 משרד התיירות "משבר הקורונה מכה בתיירות בחודש מרס" (7.4.2020) <https://www.gov.il/he/departments/news/corona-virus-march-tourism>
- 33 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "כניסות של מבקרים לישראל אוקטובר 2020" (הודעה לתקשורת 3.11.2020) https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2020/350/28_20_350b.pdf
- 34 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "לינוח במלונות תיירות בינואר-אוגוסט 2020" (הודעה לתקשורת 23.9.2020) https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2020/304/28_20_304b.pdf
- 35 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "יציאות ישראלים לחו"ל באוקטובר 2020" (הודעה לתקשורת 3.11.2020) https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2020/351/28_20_351b.pdf

- 36 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "לוח 19: חדרים, מיטות, לינות, תפוסת מיטות, פדיון ומשרות בשירותי הארחה" (רבעון סטטיסטי לתיירות ולשירותי הארחה - רבעון 4, 2020.12.31) https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2020/tourism_q4_20/t19.pdf
- 37 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "לוח 53: אירוח כפרי" (רבעון סטטיסטי לתיירות ולשירותי הארחה - רבעון 4, 2020.12.31) https://www.cbs.gov.il/he/publications/doclib/2020/tourism_q4_20/t53.pdf
- 38 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה "לוח 33: אורחים, לינות ותפוסה במלונות תיירות, לפי יישובים נבחרים - תל אביב-יפו" (רבעון סטטיסטי לתיירות ולשירותי הארחה - רבעון 4, 2020.12.31) https://www.cbs.gov.il/he/publications/DocLib/2020/tourism_q4_20/drop1/t33e.pdf
- 39 ראו נספח ב.
- 40 שם.
- 41 המידע בנוגע לענף האירוח הזעיר מסתמך על הנתונים באתר של חברת AirDNA (<https://www.airdna.co>), המתבסס כאמור על הפלטפורמות Airbnb ו-Vrbo. יוער כי לא מן הנמנע שפלטפורמות אלו כוללות נתונים גם על מלונות קטנים שמשכירים חדרים באמצעותן, ולכן ההפרדה בין מלונות למתקני אירוח זעיר קצרי-טווח אינה מובהקת. עם זאת, די לדעתנו בנתונים אלו להצביע על המגמה הכללית ועל הפער בין הענפים השונים בעקבות המשבר.
- 42 Will Sanford & Dillon DuBois, Covid-19 Impact on Hotels and Short-Term Rentals, AirDNA (2020), <https://airdna-website-reports.s3.amazonaws.com/documentation/Hotels+vs+Short+Term+Rentals.pdf>
- 43 שם, בעמ' 4-5.
- 44 Sanford & DuBois, לעיל ה"ס 42, בעמ' 7.
- 45 שם.
- 46 משרד התיירות "משרד התיירות מפרסם את נוהל המענקים למלונות שנפגעו מהקורונה: עד 300 מיליון ₪ בשלוש פעימות" (הודעת דוברות 9.11.2020) <https://www.gov.il/he/departments/news/hotel-compensation>
- 47 <https://www.airdna.co/vacation-rental-data/app/il/default/tel-aviv/overview>; <https://www.airdna.co/vacation-rental-data/app/il/default/jerusalem/overview>
- 48 ראו, למשל, "דירות Airbnb, בידוד ימי קורונה (דירות מפה לאוון)" <https://www.facebook.com/groups/621551658697915>
- 49 לעיון נוסף ראו אורי ארבל-נגי רגולציה - הרשות המפקחת (נייר עמדה מס' 37, המכון הישראלי לדמוקרטיה 2003); ROBERT BALDWIN & MARTIN CAVE, UNDERSTANDING REGULATION: THEORY, STRATEGY, AND PRACTICE (1999); ANTHONY I. OGUS, REGULATION: LEGAL FORM AND ECONOMIC (1994); Harold Demsetz, *Why Regulate Utilities?*, 11 J.L. & ECON. 55 (1968); David Levi-Faur, *Regulation and Regulatory Governance*, in HANDBOOK ON THE POLITICS OF REGULATION 3 (David Levi-Faur ed., 2011).
- 50 ראו משרד ראש הממשלה, אנף ממשל וחברה **מדריך ממשלתי: הערכת השפעות רגולציה** - מדריך RIA 5 (2015) https://regulation.gov.il/uploads/reports/7/RIAGUIDE_opt.pdf (ולהלן: **מדריך RIA**).
- 51 ס' 2 לפקודת מס הכנסה (נוסח חדש) (להלן: הפקודה) מפרט את מקורות ההכנסה האפשריים.
- 52 ס' 112 לפקודה.
- 53 ס' 162 לפקודה.
- 54 ס' 121 (א) לפקודה (31%, 35% ו-47%).
- 55 ס' 121 (ב) (1) לפקודה (מדרגות של 10%, 14%, 20% ו-31%).
- 56 על-פי חוק מס הכנסה (פטור ממס על הכנסה מהשכרת דירת מגורים), התש"ן-1990, יש פטור מלא בהשכרת דירת מגורים עד לתקרה מסוימת. נכון לשנת 2020 עמדה תקרה זו על סך 5,100 ש"ח.

- 57 למספר הדירות המושכרות ולמומחיות וליגיעה האישית הנדרשות לשם השכרתן יכולה להיות השפעה אף על הזכאות לפטור ממס או על הזכות למסלול המס המופחת. ראו ע"א 7204/15 **פקיד שומה תל אביב 4 נ' עיזבון לשם** (נבו 12.1.2018); רשות המסים בישראל "רשות המסים פרסמה טיוטת חוזר המבהיר את עמדתה באשר לסיווג הכנסה מהשכרת דירות מגורים לאור פסק הדין בעניין לשם ובירן" (הודעת דוברות 7.2.2018) <https://www.gov.il/he/Departments/news/sa-070218>.
- 58 ע"א 10251/05 ברשף אילת בע"מ נ' פקיד שומה אילת (נבו 19.12.2007).
- 59 ס' 2 לחוק.
- 60 על-פי החוק, "כית מלון" - לרבות פנסיון, בית מרגוע, בית אירוח או כיצא כאלה שבו מלינים בדרך כלל בתמורה לפחות חמישה אנשים". להבנתנו, רשות המסים מחילה חובת מע"מ על חדרי אירוח בגודל 26 מ"ר ומעלה.
- 61 ס' 1513 לתקנות מס ערך מוסף (רישום).
- 62 על-פי ההגדרה בס' 1 לחוק מע"מ.
- 63 ס' 1 לחוק מיסוי מקרקעין (ההדגשה הוספה).
- 64 ו"ע (מחוזי מרז) 7060-11-11 **אניש נ' מנהל מס שבח מקרקעין בנתניה** (נבו 11.5.2014).
- 65 ס' 6 לחוק מיסוי מקרקעין.
- 66 ס' 49 לחוק מיסוי מקרקעין.
- 67 ס' 9 לחוק מיסוי מקרקעין.
- 68 חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ב-1992.
- 69 ש.ם.
- 70 באתר משרד הפנים מתפרסמים שיעור העדכון השנתי לתעריפי ארנונה (<https://www.gov.il/he/Departments/Guides/tax?chapterIndex=9>) וכן תעריפי המינימום והמקסימום לסיווגים השונים (11) (<https://www.gov.il/he/Departments/Guides/tax?chapterIndex=11>). הקבצים מעודכנים מדי שנה על-ידי השר.
- 71 מבקר המדינה "גביית אגרות בידי רשויות מקומיות" **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** 177, 183-184 (2005) https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_344/d9712424-0157-4189-9111-da72a241e98c/new005.pdf.
- 72 עיריית תל-אביב-יפו "ארנונה כללית לשנת 2019" (2019); עיריית תל-אביב-יפו "ארנונה כללית לשנת 2020" (2020) (להלן: צו ארנונה 2020 של עיריית תל-אביב-יפו). שני המסמכים נגישים בכתובת <https://www.tel-aviv.gov.il/Residents/Arnona/Pages/ArnonaOrder.aspx>.
- 73 עיריית תל-אביב-יפו "ארנונה כללית 2020 - דברי הסבר" 14 (2019) נגיש בכתובת <https://www.tel-aviv.gov.il/Residents/Arnona/Pages/ArnonaOrder.aspx>.
- 74 צו ארנונה 2020 של עיריית תל-אביב-יפו, לעיל ה"ס 72, בנספח שבסוף החוברת.
- 75 מבוסס על יונתן סורוצקין, גלעד גייבל ומיכאל שראל "עוסק זעירי - מסלול חדש לעצמאים בתחילת דרכם ולעבודות מזדמנות" (נייר מדיניות, פורום קהלת 2021) <https://kohelet.org.il/wp-content/uploads/2021/05/osekzair.pdf>.
- 76 שרית דנה ושלום וינגר **דיני תכנון ובנייה** כרך א 38 (2015).
- 77 ס' 49 לחוק התכנון והבנייה.
- 78 דנה ווינגר, לעיל ה"ס 76, בעמ' 60; ס' 55 לחוק התכנון והבנייה.
- 79 ע"א 7654/00 **ועדת ערר מחוזית, חיפה נ' חברה לבנין הירדן בע"מ**, פ"ד (21) 903, 895 (2003).
- 80 ע"א 1216/98 **אבוטכול נ' ועדת ערר מחוז המרכז**, פ"ד (נה) 114, 129 (2001).
- 81 דנה ווינגר, לעיל ה"ס 76, בעמ' 60.
- 82 ע"א 1054/98 **חוף הכרמל נופש ותיירות (1989) בע"מ נ' עמותת אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסבי**

- בה, פ"ד נו(3) 385, פס" 10 (2002).
- 83 ס' 145 (ב) לחוק התכנון והבנייה.
- 84 ס' 145 לחוק התכנון והבנייה.
- 85 תוכנית מס' 101-0092098 "הוספת שימושים לאכסון תיירותי בירושלים", נגישה בכתובת <https://apps.land.gov.il/lturTabotData/takanonim/jerus/1012237.pdf>. התוכנית אושרה על-ידי ועדת התכנון המחוזית ביום 14.2.2013.
- 86 שם, בעמ' 2.
- 87 שם, בעמ' 8.
- 88 שם, בעמ' 10.
- 89 שם.
- 90 שם, בעמ' 11.
- 91 ס' 151 לחוק התכנון והבנייה.
- 92 ת' 5/993/2017 (המפקח על רישום מקרקעין ת"א) נציגות הבית המשותף מרח' חברון 12 בתל אביב נ' דריי (נבו) 10.10.2018.
- 93 שם, בפס" 2.
- 94 ס' 62 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969.
- 95 ראו, למשל, עיריית תל-אביב-יפו, תכ"ע מס' 507-0623199 (20.10.2020) <https://apps.land.gov.il/lturTabotData/takanonim/telmer/5050407.pdf>, המשנה את ייעוד הקרקע של בניין מגורים לשימוש מעורב גם כמלון בוטיק; עיריית בתים, תכ"ע מס' 502-0707836 (3.1.2021) <https://apps.land.gov.il/lturTabotData/takanonim/telmer/5050771.pdf>, המשנה ייעוד של בניין מגורים למבנה שכולל גם קומות תיירות ומסחר.
- 96 חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968.
- 97 צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013.
- 98 ס' 11(א) לחוק רישוי עסקים.
- 99 ס' 8 לחוק רישוי עסקים.
- 100 פריט 7.1 בתוספת לצו רישוי עסקים. כעבר התייחס צו רישוי עסקים למספר מינימלי של חדרים, אולם כיום הוא נוקט את המונח "יחידת אירוח", ולא "חדר".
- 101 חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998.
- 102 פריט 7.1 בתוספת לצו רישוי עסקים.
- 103 ס' 2(ג) לצו רישוי עסקים.
- 104 את פירוט הדרישות ניתן למצוא בנספח ג.
- 105 חוזר מנכ"ל משרד התיירות 12/2012 "תקנים פיזיים לתכנון וסיווג מתקני אכסון תיירותי" (10.7.2012).
- 106 על-פי דברי ההסבר להצעת חוק שירותי תיירות, התשע"ז-2017, https://www.nevo.co.il/law_html/law11/43332.htm.
- 107 **מדריך RIA**, לעיל ה"ס 50, בעמ' 6 ו-16.
- 108 פריט 7.1 בתוספת לצו רישוי עסקים.
- 109 רע"ס (שלום קר') 52336-11-13 **מדינת ישראל נ' פרץ** (נבו) 7.1.2014.
- 110 רע"ס (שלום קר') 56766-09-11 **מועצה מקומית כפר ורדים נ' פרוץ** (נבו) 25.5.2014.

- 111 טענה אפשרית היא שאירוח זעיר מעלה את מספר השוהים בהשוואה למגורי־קבע, אולם משיחה עם גורם במשרד התיירות ומחיפוש מחקרים בנושא עולה כי אין שום מחקר שמאשש את הטענה. זאת ועוד, צורת התמחור של אתר Airbnb אינה מתגמלת ברוב המקרים לפי מספר המתארחים, אלא לפי מספר החדרים.
- 112 חוזר מנכ"ל משרד התיירות 12/2012, לעיל ה"ס 105.
- 113 שם, בעמ' 64-66.
- 114 עת"ם (מנהליים ת"א 12-34782-10-12 **און נ' ועדה מקומית לתכנון ובניה תל אביב**, פס' 27 (25.8.2013)).
- 115 חוזר מנכ"ל משרד התיירות 12/2012, לעיל ה"ס 105.
- 116 משרד התיירות **סקר תיירות נכנסת: דו"ח שנתי 2019** 101 (2020) <https://info.goisrael.com/Attachment/DownloadFile?downloadId=9260>
- 117 מ' 25 חדרים ומעלה מתחם האירוח מוגדר "בית־מלון", וחלות עליו אסדרות שונות וחוק התכנון והבנייה; חוזר מנכ"ל משרד התיירות 8/2011 "אכסון מלונאי מיוחד" (24.7.2011); חוזר מנכ"ל משרד התיירות 12/2012, לעיל ה"ס 105.
- 118 ההצעה שבחלק זה מבקשת להדגים יישום נכון של העקרונות הרלוונטיים לרישוי. המידות והשיעורים המוצעים כאן הם בגדר הצעה בלבד.
- 119 ANASTASIIA ZHUIKOVA, SHARING ECONOMY: HOME SHARING IN MODERN SOCIETY 12 (Thesis, Saimaa University of Applied Sciences, Faculty of Business Administration 2017)
- 120 Emily M. Speier, *Embracing Airbnb: How Cities Can Champion Private Property Rights Without Compromising the Health and Welfare of the Community*, 44 PEPP. L. REV. 387, 414-415 (2017)
- 121 שם.
- 122 (Scott Shatford, HIDE AND SEEK: THE GAME OF AIRBNB HOST COMPLIANCE, AIRDNA (Nov. 3, 2017) <https://www.airdna.co/blog/hide-peek-game-airbnb-host-compliance>
- 123 Espinosa, לעיל ה"ס 13, בעמ' 610-611.
- 124 Deregulation Act 2015, sec. 44 ("Short-term use of London accommodation: relaxation of restrictions"), available at http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/20/pdfs/ukpga_20150020_en.pdf; *Rent a Room in Your Home*, Gov.UK (n.d.), <https://www.gov.uk/rent-room-in-your-home/the-rent-a-room-scheme>
- 125 (Julia Collins, *A Guide to Barcelona's Tourist Rental Licences*, LUCAS FOX INT'L PROP. (May 17, 2016) <https://www.lucasfox.com/news-and-press/2016/05/17/barcelona-tourist-rental-licences/>
- 126 Cindy Yoonjoung Heo, Inès Blal & Miju Choi, *What Is Happening in Paris? Airbnb, Hotels, and the Parisian Market: A Case Study*, 70 TOUR. MGMT 78 (2019)
- 127 DIANNE DREDGE ET AL., THE IMPACT OF REGULATORY APPROACHES TARGETING COLLABORATIVE ECONOMY IN THE TOURISM ACCOMMODATION SECTOR: BARCELONA, BERLIN, AMSTERDAM AND PARIS (Impulse Paper No. 9, Aalborg University, Denmark, 2016)
- 128 ZHUIKOVA, לעיל ה"ס 119, בעמ' 23-24.
- 129 Collins, לעיל ה"ס 125.
- 130 Maxence Valentin, *Regulating Short-Term Rental Housing: Evidence from New Orleans*, 49 Real Est. Econ. 152, 157-158 (2021)
- 131 Shirley Nieuwland & Rianne van Melik, **Regulating Airbnb: How Cities Deal with Perceived Negative Externalities of Short-Term Rentals**, 23 CURRENT ISSUES IN TOURISM 811 (2020)
- 132 Espinosa, לעיל ה"ס 13, בעמ' 608-609.
- 133 Lara Major, *There's No Place Like (Your) Home: Evaluating Existing Models and Proposing Solutions for Room-Sharing Regulation*, 53 SAN DIEGO L. REV. 469, 480-482 (2016)

- 134 RANCHORDÁS, ZUREK & GEDEON, לעיל ה"ס 7, בעמ' 21.
- 135 ZHUIKOVA, לעיל ה"ס 119, בעמ' 14.
- 136 Espinosa, לעיל ה"ס 13, בעמ' 597-598.
- 137 Shu-Yi Oei & Diane M. Ring, *Can Sharing Be Taxed?*, 93 WASH. U. L. REV. 989, 1054-1055 (2016).
- 138 Major, לעיל ה"ס 133, בעמ' 500-502.
- 139 יסמין יבלונקו "Airbnb הסכימה למסור פרטים אישיים על משכירים לעיריית ניו יורק" גלובס (14.6.2020) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001332212>
- 140 ראו "אירוח אחראי בכריסטינה" מרכז העזרה של Airbnb (ולא תאריך) <https://he.airbnb.com/help/article/1379/אירוח-אחראי-בכריסטינה>; "אירוח אחראי בצרפת" מרכז העזרה של Airbnb (ולא תאריך) <https://he.airbnb.com/help/article/1383/אירוח-אחראי-בצרפת>; "אירוח אחראי בהולנד" מרכז העזרה של Airbnb (ולא תאריך) <https://he.airbnb.com/help/article/1384/אירוח-אחראי-בהולנד>
- 141 להגשת תלונה דרך המרשחת בעיר ניו יורק ראו <https://www1.nyc.gov/site/specialenforcement/stay-in-the-know/information-for-neighbors.page>
- 142 הצעת חוק פרטית ברוח זו הונחה על שולחנה של הכנסת העשרים ושלוש לדין מוקדם על-ידי חבר הכנסת אריאל קלנר וחברי כנסת נוספים: הצעת חוק עוסק זעיר, התשפ"א-2020, פ/2366/23.
- 143 ZHUIKOVA, לעיל ה"ס 119, בעמ' 22.
- 144 ראו ההפניות לעיל בה"ס 124.
- 145 יניב וקמחי, לעיל ה"ס 1, בעמ' 55-57.
- 146 בירך ברק והולצמן-גזית, לעיל ה"ס 1, בעמ' 115-118; Private Holiday Rental: What You Should Know, I, AMSTERDAM (n.d.), <https://www.iamsterdam.com/en/plan-your-trip/where-to-stay/private-holiday-rental>; Amsterdam, MISTERB&B (n.d.), <https://misterbandb.zendesk.com/hc/en-us/articles/213504786-Amsterdam>; (Huisvestingsvergunning Aanvragen, GEMEENTE AMSTERDAM (n.d) https://www.amsterdam.nl/veelgevraagd/?productid=%7B5362EE4B-6834-4D1A-B8F8-D4622EF25437%7D#case_%7B604B91AF-4AE5-4C87-9F21-7EFB8F694449%7D
- 147 Nieuwland & van Melik, לעיל ה"ס 131, בעמ' 816-817.
- 148 (*I Rent Out My Home in Amsterdam. What Short-Term Rental Laws Apply?*, AIRBNB HELP CENTER (n.d) <https://www.airbnb.com/help/article/1624/i-rent-out-my-home-in-amsterdam-what-short-term-rental-laws-apply>
- 149 DREDGE ET AL, לעיל ה"ס 127, בעמ' 29-31.
- 150 Espinosa, לעיל ה"ס 13, בעמ' 612-614.
- 151 יניב וקמחי, לעיל ה"ס 1, בעמ' 54-55.
- 152 ZHUIKOVA, לעיל ה"ס 119, בעמ' 23-24.
- 153 Short Term Rentals—STR Zoning Restrictions—City of New Orleans, <https://www.nola.gov/short-term-rentals/str-zoning-restrictions/>; "ניו אורלינס, לואיזיאנה" מרכז העזרה של Airbnb (ולא תאריך) <https://he.airbnb.com/help/article/867/ניו-אורלינס-לואיזיאנה>
- 154 (Chelsea Brasted, *Here's How New Orleans is Enforcing Short-Term Rental Regulations* (July 22, 2019) http://www.nola.com/business/index.ssf/2017/06/airbnb_violations_new_orleans.html
- 155 OneStop—Building—Planning Project—Short Term Rental Appeal—City of New Orleans, "ניו אורלינס, לואיזיאנה", לעיל ה"ס 153, <https://www.nola.gov/onestop/building/planning-project/short-term-rental-appeal>
- 156 בירך ברק והולצמן-גזית, לעיל ה"ס 1, בעמ' 118-122; Collins, לעיל ה"ס 125.

- 157 יניב וקמחי, לעיל ה"ס 1, בעמ' 53.
- 158 Feargus O'Sullivan, *Barcelona Finds a Way to Control Its Airbnb Market*, BLOOMBERG CITYLAB (June 6, 2018), <https://www.citylab.com/life/2018/06/barcelona-finds-a-way-to-control-its-airbnb-market/562187>
- 159 Speier, לעיל ה"ס 120, בעמ' 415-416.
- 160 Peter Coles et al., *Airbnb Usage Across New York City Neighborhoods: Geographic Patterns and Regulatory Implications* (Working Paper, 2017), available at <https://ssrn.com/abstract=3048397>
- 161 Speier, לעיל ה"ס 120, בעמ' 420-421.
- 162 Letter from Eric T. Schneiderman, Attorney General of New York, to Belinda Johnson, General Counsel, Airbnb, Inc. (May 20, 2014), available at https://ag.ny.gov/pdfs/OAG_Airbnb_Letter_of_Agreement.pdf
- 163 הנתונים מבוססים על כרייה מהאתר של חברת AirDNA (<https://www.airdna.co>) בחודש דצמבר 2020.
- 164 הנחיית משרד הבריאות 4823-01 "תנאים מיוחדים/הנחיות לחדרי אירוח (השכרת חדרים)" (17.2.2001) נגיש בכתובת https://www.health.gov.il/hozer/bsv_zimerim.pdf
- 165 פריט 7.1 בתוספת לצו רישוי עסקים.

חברות נוספות בסדרה

תחבורה שיתופית - בישראל - ניתוח מדיניות והצעת מודל

ספי קלר
צביה זיכרמן
מאיר בוחניק
אריאל ארליך



סיוון תשע"ז - יוני 2017
נייר מדיניות מס' 35

סיוון תשע"ז - יוני 2017
נייר מדיניות מס' 35



חשוון תש"פ - נובמבר 2019
נייר מדיניות מס' 55



כסלו תש"פ - דצמבר 2019
נייר מדיניות מס' 54



אלול תשע"ט - ספטמבר 2019
נייר מדיניות מס' 53



אדר תש"פ - מרץ 2020
נייר מדיניות מס' 58



אדר תש"פ - מרץ 2020
נייר מדיניות מס' 57



שבט תש"פ - פברואר 2020
נייר מדיניות מס' 56



אב תש"פ - אוגוסט 2020
נייר מדיניות מס' 61



סיון תש"פ - יוני 2020
נייר מדיניות מס' 60



סיון תש"פ - יוני 2020
נייר מדיניות מס' 59



אלול תש"פ - ספטמבר 2020
נייר מדיניות מס' 65



תשרי תשפ"א - ספטמבר 2020
נייר מדיניות מס' 64



אלול תש"פ - ספטמבר 2020
נייר מדיניות מס' 62



כסלו תשפ"א - נובמבר 2020
נייר מדיניות מס' 68



אלול תש"פ - ספטמבר 2020
נייר מדיניות מס' 67



תשרי תשפ"א - אוקטובר 2020
נייר מדיניות מס' 66



תמוז תשפ"א - יולי 2021
נייר מדיניות מס' 71



ניסן תשפ"א - מרץ 2021
נייר מדיניות מס' 70



ניסן תשפ"א - מרץ 2021
נייר מדיניות מס' 69

פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל כמדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 077-318-2028

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-88-8



9 789657 674888