

אורח נטה ללון: השלכות על שוק הדיור ואסדרה של Airbnb בישראל

אבנר בירך ברק* ויפעת הולצמן-גזית**

מחקר זה מתמקד בהשכרה קצרת טווח שנעשית דרך Airbnb בערים הגדולות בישראל – תל אביב-יפו וירושלים. החלק הראשון מציג נתונים אמפיריים על היקף הדירות שמוצעות להשכרה קצרת טווח בשתי הערים נכון לסוף שנת 2017 ובוחרן את ההשפעה של תופעה זו על שוק הדיור לטווח ארוך. החלק השני מציג ניתוח משווה של אסדרה לגבי Airbnb בשלוש ערים אירופאיות. מטרת המחקר היא לספק מסגרת דיון מבוססת נתונים בנוגע לצורך ולמשמעויות האסדרה של Airbnb בישראל.

א. הקדמה. ב. חברת Airbnb – רקע. ג. מתודולוגיה. 1. גישה מחקרית; **2.** מאגרי נתונים; **3.** קריטריונים לאיתור רשומות בעלות השפעה. **ד. Airbnb ושוק הדיור בתל אביב-יפו וירושלים – מאפיינים כללי-עירוניים. 1.** שוק הדיור לטווח ארוך; **2.** Airbnb – גודל שוק ומאפיינים; **3.** שבירת הפרדת ההיצעים ותחרות על מלאי מול שוק הדיור לטווח ארוך; **4.** אומדן דירות ההשפעה שהוצאו משוק הדיור. **ה. השפעת Airbnb על שוקי הדיור התת-אזוריים. 1.** ריכוז דירות שלמות בתל אביב-יפו ובירושלים על פי רובע; **2.** ריכוז דירות Airbnb ושוקי הדיור התת-אזוריים; **3.** מלאי זמין נוכחי ופוטנציאל גידול היצע של יחידות דיור לטווח ארוך. **ו. אסדרה של Airbnb. 1.** רציונלים; **2.** אלטרנטיבות לרגולציה מסורתית. **ז. אסדרה של Airbnb בישראל 2019 – תמונת מצב. ח. אמסטורדם. 1.** הקשר מקומי; **2.** גל ראשון של אסדרה, 2015; **3.** גל שני של אסדרה, 2017. **ט. ברצלונה. 1.** הקשר מקומי; **2.** גל ראשון של אסדרה, 2012; **3.** גל שני של אסדרה, 2017. **י. ברלין. 1.** הקשר מקומי; **2.** גל ראשון של אסדרה, 2016; **3.** גל שני של אסדרה, 2018. **יא. סיכום מקרי החקר. יב. אסדרה של Airbnb בישראל – מבט לעתיד. 1.** אסדרה ברמה העירונית; **2.** האסטרטגיה של "יזמות רגולטורית"; **3.** מנגנון מעקב, אכיפה, ושיתוף פעולה. **יג. סיכום.**

* מתכנן ערים.

**

בית הספר למשפטים ע"ש חיים שטריקס, המסלול האקדמי המכללה למנהל. על התמיכה במחקר. תודות המחברים למרכז חת לחקר התחרות והרגולציה, במכללה למנהל, על התמיכה במחקר. תודתנו גם לנדב סבטלוף על העזרה במחקר, לד"ר חיים פיאלקוף מהמכון ללימודים עירוניים ואזוריים בפקולטה למדעי החברה באוניברסיטה העברית על ייעוץ בתחום הדיור ולתום פדה על כתיבת הקוד שאפשר את כריית הנתונים. תודה לעלמה איגרא על הרעיון לכותרת.

א. הקדמה

מחקר זה הוא הראשון מסוגו שמבצע הערכה שיטתית לגבי היקף השכרה קצרת טווח בתל אביב-יפו ובירושלים ועוסק בהשפעת Airbnb על שוק הדיור הרגיל. בעוד שספרות המחקר העולמית העוסקת בהשפעות Airbnb על שוקי הדיור הולכת ומתרחבת, מחקר זה הוא חלוצי בבחינת הסוגיה בישראל. המחקר איננו מתמקד רק בעיר אחת, או תת-אזור עירוני מסוים, כפי שנהוג ברוב המחקרים שנעשו עד כה, אלא משווה בין השפעות Airbnb על שוק הדיור בשתי ערים. הנחת המחקר היא שהחל מהיקף מסוים, הפחתה בהיצע יחידות הדיור מוסיפה לחץ על השוק וצפויה להוביל להרעת תנאים עבור מחפשי דיור. דינמיקה זו מתרחשת באזורים שבהם קיים מלכתחילה חוסר איזון בשוק הדיור. לעומת זאת, באזורים שבהם יש איזון נכון של היצע וביקוש – סביר להניח שהוצאה של יחידות דיור לצורך השכרה באמצעות Airbnb אינה משמעותית דיה כדי לשנות את מאזן הכוחות בין מציעי דיור למחפשי דיור.

המחקר בודק אמפירית את היקף פעילות Airbnb בשתי רמות: העיר והשכונה. מידת ההשפעה של Airbnb על שוק הדיור לטווח ארוך נבחנת כאן, כמו גם במחקרים אחרים בנושא, דרך יחס הרשומות המופיעות באתר למספר יחידות הדיור למגורים בכל אחת מהערים, ובעיקר דרך חלקן של הדירות שהוסבו למטרות השכרה לטווח קצר מתוך כלל יחידות הדיור למגורים העומדות ריקות. מדד זה אומד את מספר יחידות הדיור שהוסרו מהשוק ואת פוטנציאל הפגיעה במחפשי דיור בשוק דיור לחוץ ממילא ומאפשר הבנה של השפעת פעילות Airbnb על מלאי יחידות הדיור הזמינות לטווח ארוך. למעשה, הבדיקה האמפירית בוחנת את פוטנציאל גידול ההיצע של יחידות הדיור למגורים בתל אביב-יפו ובירושלים במקרה שלא ניתן יהיה יותר להשכיר יחידות בלעדית ב-Airbnb, ובאיזו מידה התרחשות כזו יכולה להפחית מלחץ הדיור הקיים כעת בשתי הערים ובשכונותיהן השונות.

לאחר הצגת ודיון בממצאים לגבי Airbnb בתל אביב-יפו ובירושלים, ייסוב הדיון למודלים של אסדרה. הדיון יציג את קשת בעלי העניין הקשורים לפעילות של שכירות קצרת טווח ואת המצב בישראל בהשוואה לשלוש ערים אירופאיות: אמסטרדם, ברצלונה וברלין. המסקנות מהמחקר ההשוואתי בעניין משמעויות האסדרה בישראל יוצגו בפרק האחרון.

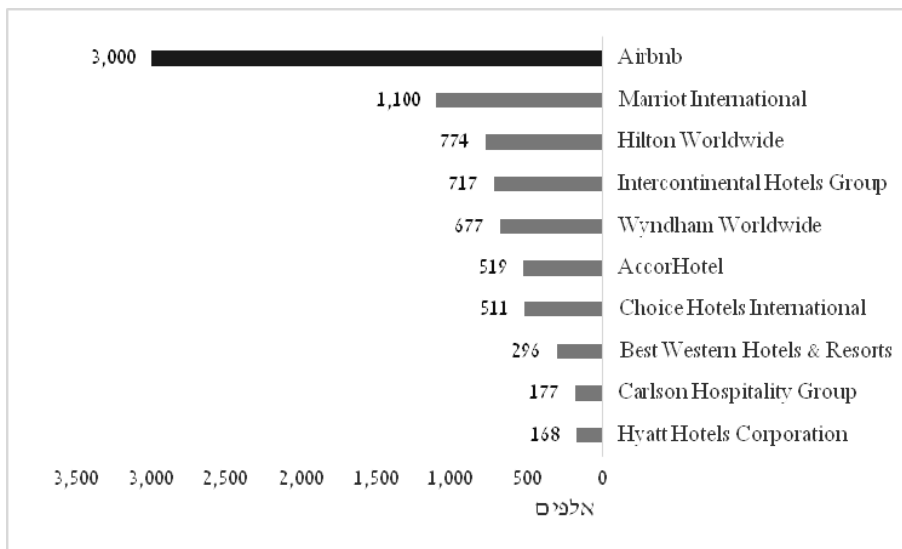
המחקר הנוכחי הוא הראשון שקושר את סוגיית האסדרה של Airbnb בישראל לנתונים מתחום הדיור והעירוניות ופורץ את גבולות הדיון האקדמי-תיאורטי. הממצאים לגבי אופי ההשפעה של Airbnb על שוק הדיור מספקים בסיס אמפירי לדיוני מדיניות של מקבלי ההחלטות על אודות הצורך לעודד או להגביל, להסדיר או לא להסדיר את פעילות Airbnb בשתי הערים הגדולות בישראל.

ב. חברת Airbnb – רקע

חברת Airbnb הוקמה בסן פרנסיסקו בשנת 2008 כדי להציע שירותים המבוססים על כלכלת השיתוף בתחום השכרת דירות וחדרים לטווח קצר. מטרת החברה היא "לברוא עולם שבו מטיילים יוכלו לחבור לתרבות המקומית כדי להרגיש שייכים לה ושובו הם יכולים לחוות חוויית טיול ייחודית. הפלטפורמה הקהילתית של Airbnb מספקת גישה למיליוני סידורי לינה

ייחודיים, החל מדירות, דרך וילות וארמונות וכלה בבתים על עץ, ביותר מ-65,000 ערים ו-191 מדינות¹. מטה החברה ממוקם בסן פרנסיסקו ויש לה משרדים נוספים בלונדון, ברצלונה, פריז, מילאנו, קופנהגן, ברלין, המבורג, מוסקבה, סאו פאולו, סידני וסינגפור. בחינה של מספר הנכסים המוצעים להשכרה דרך אתר החברה מעלה כי Airbnb היא במובנים רבים חברת המלונאות הגדולה בעולם וזה בזמן שבבעלותה אין אף לא חדר אחד. נכון לנובמבר 2016, אתר Airbnb הקנה למשתמשיו גישה למעט יותר משלושה מיליון אפשרויות לינה, כמעט פי שלושה מרשת המלונאות המסורתית הגדולה בעולם, מאריוט².

תרשים 1: מספר חדרים/רשומות ב-Airbnb וברשתות המלונות הגדולות בעולם, באלפים³



כאשר מנקים מהמלאי הזה את הנכסים שרשומים ב-Airbnb אבל לא זמינים להשכרה ואת החדרים הפרטיים, המיטות בחדרים משותפים ואת הנכסים שמיועדים לאירוח של שבעה אנשים או יותר, החברה מתמקמת כחברת הלינה השנייה בגודלה, עם מעט פחות נכסים ממאריוט. יש לציין כי על אף מספר הנכסים הגבוה יותר של Airbnb, שיעורי התפוסה של הנכסים המוצעים דרך האתר נמוכים מתעשיית המלונאות המסורתית⁴. המודל העסקי של

1 ראו אתר האינטרנט של Airbnb – About Us : <https://press.airbnb.com/about-us/> (נצפה לאחרונה ב-13 בספטמבר 2018).

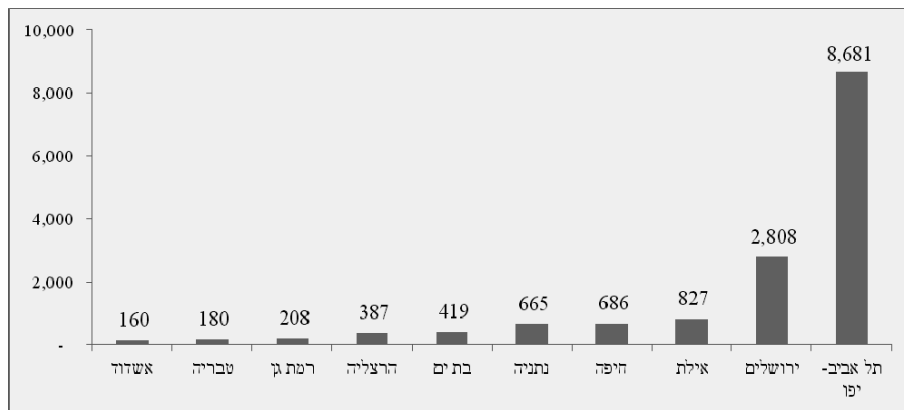
2 Jessica Haywood et al., *Airbnb & Hotel Performance: An Analysis of Proprietary Data in 13 Global Markets*, STR (2017), <https://str.com/sites/default/files/2019-07/Airbnb-and-Hotel-Performance.pdf>.

3 מקור: ש.ם.

4 ש.ם.

Airbnb מתבסס על עמלות שנגבות מבעלי הפרופילים, כלומר בעלי חשבונות באתר הפועלים כמארחים או כאורחים. החברה גובה כשלושה אחוזים עמלה ממארחים ובין חמישה ל-15 אחוזים מהאורחים, כתלות בסכום ההזמנה, במשך השהות ובמאפיינים של הנכס המושכר.⁵ בישראל מתקיימת פעילות של Airbnb מאז 2009, כאשר ב-2013 חל זינוק בפעילות החברה בישראל עם עלייה במספר הנכסים הרשומים מ-900 ל-4,000. רוב הפעילות הישראלית של Airbnb מרוכזת בתל אביב-יפו. נכון לסוף 2017, יש בישראל כ-16,000 יחידות דיור וחדרים המוצעים להשכרה דרך Airbnb, כאשר מעל למחצית מהם (8,681) מוצעים להשכרה בתל אביב-יפו. ירושלים היא העיר השנייה במספר רשומות ה-Airbnb, עם 2,808 מיטות, חדרים ויחידות דיור שלמות. ערים ישראליות נוספות שבהן ניתן למצוא נכסי Airbnb כוללות את אילת עם כ-800 נכסים, חיפה עם כ-700 נכסים, ונתניה עם כ-650 נכסים.⁶

תרשים 2: עשר הערים עם מספר רשומות Airbnb הגבוה בישראל



ג. מתודולוגיה

1. גישה מחקרית

חברת Airbnb מספקת לבעלי בתים ולדיירים את האפשרות להשכיר יחידות דיור שלמות, חדרים ביחידות דיור או מיטות בחדרים משותפים למחפשי דיור לטווח קצר שאינם מעוניינים בחדרים במלונות המסורתיים. בעוד שהחברה ממתגת את עצמה כמאפשרת השכרה מזדמנת של מגורי הקבע במצבי תת-שימוש, בפועל לא מעט נכסים באתר החברה משמשים באופן

5 ראו אתר האינטרנט של Airbnb – Airbnb Help Center – What is the Airbnb Service Fee? (נצפה לאחרונה ב-13 בספטמבר 2018).

6 הנתונים לגבי פעילות Airbnb בבאר שבע אינם זמינים.

בלבדי להשכרה קצרת טווח ונגרעים מהיצע אפשרויות המגורים לטווח ארוך. השפעת Airbnb על שוק הדיור במונחים של עלייה או של ירידה בעלויות דיור תועדה במספר מחקרים אמפיריים.⁷ במחקרים המדוברים נעשה מאמץ לבודד מכלל המשתנים המשפיעים על מחירי הדיור את חלקה של Airbnb ולכמת את ההשפעה הזו, בין אם באחוזים ובין אם בנקיבת סכומי כסף מוחלטים.

כך לדוגמה במחקר שנערך על 14 ערים שונות באירופה נבדק המתאם שבין ריכוז נכסי Airbnb לעליית מחירים בשוק הדיור כדי לתאר את הקשר בין שני המשתנים,⁸ ומחקר נפרד על ברלין נקט בגישה דומה.⁹ מחקר על ניו יורק משנת 2016 בחן גם הוא את המתאם בין הימצאות דירות Airbnb לעליית מחירים בשוק הדיור, תוך התמקדות בשכר הדירה החציוני.¹⁰ בהשוואה שנערכה בין 100 ערים שונות בארצות הברית, לא הסתפקו החוקרים בבדיקת המתאם אלא ערכו ניתוח השוואתי שהביא בחשבון אינדקס מחירי בתים, אינדקס מחירי שכירות, הכנסה למשק בית, גודל אוכלוסייה, רמת השכלה ושיעור תעסוקה כדי לבודד את ההבדלים בין הערים ולזהות את מידת ההשפעה הישירה של Airbnb על מחירי דיור.¹¹ גם בבוסטון ובאמסטרדם נערכו מחקרים שניסו לבודד משתנים שעלולים להשפיע על שוק הדיור כדי לזהות את השפעת Airbnb על שוק הדיור. בניגוד למחקר על בוסטון, בו ההתמקדות הייתה במשתנים הקשורים להיצע בלבד, המחקר על אמסטרדם עשה שימוש במודל הדוני למציאת הקשר בין הצפיפות הגיאוגרפית של ביקורות שהשאירו מארחים לעסקאות של מכירת נדל"ן בעיר ומציאת המתאם בין שני המשתנים.¹²

Roy Samaan, *Airbnb, Rising Rent, and the Housing Crisis in Los Angeles*, LOS ANGELES ALLIANCE FOR THE NEW ECONOMY (LAANE) REPORT (2015); Mark Merante & Keren Mertens Horn, *Is Home Sharing Driving up Rents? Evidence from Airbnb in Boston* (Working Paper, University of Massachusetts Boston, Economics Department, November 2016); Diane Coyle & Timothy Yeung, *Understanding Airbnb in Fourteen European Cities* (Working Paper, The Jean-Jacques Laffont Digital Chair Working Papers, 2016); David Wachsmuth et al., *The High Cost of Short-Term Rentals in New York City* (Report from the Urban Politics and Governance Research Group, School of Urban Planning, McGill University, 2018); Philipp Schäfer & Nicole Braun, *Misuse through Short-Term Rentals on the Berlin Housing Market*, 9 INTERNATIONAL JOURNAL OF HOUSING MARKETS AND ANALYSIS 287 (2016); Vincent van der Bijl, *The Effect of Airbnb on House Prices in Amsterdam* (University of Amsterdam, 2016); Kyle Barron, Edward Kung & Davide Proserpio, *The Sharing Economy and Housing Affordability: Evidence from Airbnb*, SSRN Scholarly Paper (Rochester, NY: Social Science Research Network, October 5, 2017)

8 ראו Coyle & Yeung, לעיל ה"ש 7.

9 ראו Schäfer & Braun, לעיל ה"ש 7.

10 HEBER MANUEL DELGADO-MEDRANO & KATIE LYON, *SHORT CHANGING NEW YORK CITY – THE IMPACT OF AIRBNB ON NEW YORK CITY'S HOUSING MARKET* (2016)

11 ראו Barron, Kung & Proserpio, לעיל ה"ש 7.

12 ראו Vincent van der Bijl, *The Effect of Airbnb on House Prices in Amsterdam* (2016)

12 ראו Merante & Mertens Horn, לעיל ה"ש 7.

בעוד שברוב המקרים החוקרים דיווחו על כימות ההשפעה הישירה של Airbnb על שוק הדיור, ובעוד שבכל המחקרים שנסקרו עבור מאמר זה נמצא כי Airbnb מוסיפה לחץ לשוק הדיור השונים – כלומר שפעילות Airbnb בערים שונות מובילה לעליית מחירים – ישנן מספר בעיות שעולות מעין בפרקטיקת המחקר המכמתת בהקשר זה. מטבען, ערים ושוקי הדיור הפעילים בתוכן הן מערכות סוציולוגיות וכלכליות מורכבות אשר מכילות משתנים רבים ואשר נתונות להשפעות חיצוניות מגוונות. כמות וטווח המשתנים הבלתי-תלויים שיש להביא בחשבון במחקרים על אודותיהן הוא גדול עד כדי כך שלא ניתן לחזות את כולם ולכלול אותם במודל כלכלי באופן שיאפשר הבחנה בין רמת ההשפעה של כל אחד ואחד מהמשתנים. נוסף לקושי באיסוף כלל המשתנים הרלוונטיים, רידוד ההשלכות שיכולות להיווצר מירידה בהיצע הדיור באזור מסוים לכדי מספר יחיד, או שורת ממצאים מספריים, אינו עומד בקנה אחד עם מגוון התופעות המקופלות תחת הכותרת של "שינוי תנאי שוק הדיור". הרעת תנאים עבור מחפשי דיור יכולה לבוא לידי ביטוי בשלל תופעות מעבר לעלייה בשכר דירה או במחיר דירה לקנייה, כאשר בין התופעות הנוספות ניתן למנות גם תנאי חוזה דרקוניים, הזנחה של יחידות דיור, ירידה באיכות הדירות המוצעות וגידול התופעה של פיצול לא חוקי של דירות, הקשורה בירידה ברף האיכות המצופה מיחידות דיור. בעקבות זאת, ישנה חשיבות לדיון על הקשר בין Airbnb לשוק הדיור בתל אביב-יפו ובירושלים בהקשר רחב יותר מעליית מחירי דיור, דיון שניתן פעמים רבות לערוך רק במונחים איכותניים ולא כמותיים.

בהתחשב במורכבות שאלת הקשר הסיבתי-כמותי מחד גיסא, ובצורת התופעות המוסברות על ידי גישה מחקרית זו מאידך גיסא, מחקר זה איננו עוסק בבידוד משתנים ובהערכה כמותנית של השפעות Airbnb על שוק הדיור, ובמקום זאת מכמתת אך ורק את יחידות הדיור למגורים שהוצאו מהשוק ואת חלקן מכלל היחידות. דירות אלו מוגדרות כאן כ"דירות השפעה" על שום פוטנציאל ההשפעה שיש להן על שוק הדיור. הנחת המוצא המאפשרת את הגישה הזו היא כי ישנו קשר ישיר, גם אם אינו בר-כימות, בין היצע יחידות הדיור למגורים לתנאי השוק שהן חלק ממנו. בהנחה שהביקוש זהה, ככל שמספר יחידות הדיור הזמינות למגורים נמוך התנאים עבור מחפשי הדיור רעים יותר, וככל שמספרן גבוה התנאים עבור אותם מחפשי דיור הם טובים יותר.¹³ הקשר המתואר מתקיים במיוחד בשוקי דיור שיש בהם אסדרה רופפת בלבד של מחירים, חוזים או תנאי דיור, כפי שמתרחש בישראל.¹⁴ חוק השכירות והשאילה, התשל"א – 1971 הוא דיספוזיטיבי בעיקרו וסוגיות שהן מהותיות לגבי מחפשי דיור כמו דמי שכירות, תקופת השכירות, ואחריות השוכר נתונות להסכמת הצדדים.¹⁵ על בסיס כימות הדירות שהוסבו לצורכי השכרה לטווח קצר, ניתן לערוך דיון שנוטה לתיאורים וטיעונים איכותניים-תיאורטיים

13 סוגיה זו תידון בהמשך בפרק ה.3: מלאי זמין נוכחי ופוטנציאל גידול היצע של יחידות דיור לטווח ארוך.

14 ה-OECD מדרג את ישראל במקום הלפני אחרון במדד דיני שוכר-משכיר מבין המדינות החברות בארגון ומגדיר את האסדרה בישראל כרופפת. ראו תמיר אגמון תיאור וניתוח שוק הדירות להשכרה והשפעת רגולציה מוצעת על הגבלת שיעור העלייה בשכר דירה (הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2014).

15 ראו להלן הדיון בפרק ז: אסדרה של Airbnb בישראל 2019 – תמונת מצב.

על אודות השלכות אפשריות של Airbnb על תנאי הדיור בתל אביב-יפו ובירושלים, או על שכונות ספציפיות בכל אחת מהערים. מטרת מחקר זה היא לספק את התשתית האמפירית לדיון איכותני זה.

על סמך גישה זו, השלב הראשון בבחינת ההשלכות של Airbnb על שוק הדיור הוא עמידה על היקף התופעה, כלומר הערכת מספר הדירות העומדות להשכרה דרך האתר ואיתור אלו מביניהן המשמשות אך ורק למטרה זו. לאחר מכן, יש להשוות את מספר דירות ההשפעה לסך כל הדירות הזמינות בשוק הדיור, ולאמוד את חלקן של הדירות שהיו יכולות להיות זמינות לדיור לטווח ארוך לולא היו מושכרות דרך Airbnb. במילים אחרות, מאמר זה בוחן מהו פוטנציאל גידול ההיצע של יחידות הדיור למגורים בתל אביב-יפו ובירושלים במקרה שלא ניתן יהיה יותר להשכיר אותן בלעדית ב-Airbnb.

בחינת פוטנציאל גידול ההיצע נעשית בשתי רמות גיאוגרפיות: העיר והשכונה. זאת מאחר שערים אינן מתנהלות כיחידה אחת בכל הנוגע לדיור, כאשר שכונות שונות נבדלות זו מזו בהיצע ובביקוש של יחידות דיור, אוכלוסיות מחפשי ומציעי הדיור ואופן תגובתן למשתנים ולאירועים רלוונטיים. נוסף לכך, כניסתו של האינטרנט כגורם מרכזי בפרסום ובחיפוש מודעות דיור האיץ וחיידד את יכולתם של המעורבים בתהליך להגיב להבדלים שמתפתחים עם הזמן בין שכונות שונות ולשינויים שכל שכונה עוברת בפני עצמה.¹⁶ לבסוף, Airbnb פונה במרביתה לקהל יעד של תיירים ולרוב בערים ישנם אזורים מתוירים יותר ופחות, ובהתאם לכך גם היצע חדרי מלון, יחידות נופש ודירות Airbnb שונה בכל אזור ואזור.

2. מאגרי נתונים

נתונים רבים על אודות שוק הדיור ומאפיינים חברתיים-כלכליים אחרים בישראל אינם זמינים לציבור, בין אם עקב חוסר שקיפות לגבי נתונים קיימים ובין אם מכיוון שהסקרים הנחוצים לצורך עיבוד המידע הרלוונטי אינם מתקיימים באופן תדיר וקבוע. על כן, נתוני הדיור הרלוונטיים למחקר זה לקוחים ממספר מקורות שונים שאינם תמיד זהים בתקופה שאותה הם מכסים או בחלוקה הגיאוגרפית שבה הם זמינים. בעוד עיריית תל אביב-יפו מספקת נתונים על אודות מספר יחידות הדיור למגורים בעיר על פי חלוקה לרבעים, תתי-רבעים, שכונות ואזורים סטטיסטיים, נתונים מקבילים מעיריית ירושלים אינם זמינים לציבור ואינם מאפשרים ניתוח בהיקף דומה. על כן, עבור יחידות הדיור למגורים בירושלים, מסתמך מחקר זה על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) המפורסמים על ידי מכון ירושלים למחקרי מדיניות. הנתונים הללו קיימים עבור תתי-רבעים, המוקבלים בניתוח זה לשכונות השונות בעיר. מאחר ששכונות מזרח העיר מאוגדות כולן תחת תת-רובע אחד, נעשה במחקר זה שימוש באזורים סטטיסטיים המסייעים להבחין בין כל אחת משכונות אלה.¹⁷ בשתי הערים, הנתונים על אודות

16 ראו Merante & Mertens Horn, לעיל ה"ש 7.

17 במקרה של ירושלים, משמשת החלוקה לתתי-רבעים במערב העיר ולאזורים סטטיסטיים במזרח העיר להגדרת השכונות השונות, מאחר ש-(1) לא קיימים נתונים לגבי מספר יחידות הדיור ברמת השכונה; (2) נכון לזמן עריכת המחקר וככל הידוע לכותבי המאמר, שכבות GIS המחלקות את העיר על פי שכונות אינן זמינות לשימוש; ו-(3) לתתי-רבעים במערב ירושלים ניתנים שמות

מספר יחידות הדיור הם משנת 2016. הנתונים על אודות מספר יחידות הדיור הריקות בשתי הערים מגיע גם הוא מהלמ"ס, מתוך סקר כוח אדם משנת 2017. הלמ"ס מספקת גם נתונים לגבי ממוצע שכר הדירה בכל אחת מהערים, והנתונים שבהם נעשה שימוש לניתוח זה נכונים לסוף שנת 2016.

מכיוון ש־Airbnb אינה מספקת נתונים על מספר הנכסים המופעלים דרכה, הניתוח להלן מתבסס על כריית נתונים מאתר החברה, משני מקורות שונים. מקור הנתונים הראשי הוא AirDNA, חברה פרטית לאספקת נתונים על Airbnb. חברת AirDNA מיצבה את עצמה בשנים האחרונות כסטנדרט במחקרים שעוסקים בקשר שבין Airbnb לשוקי דיור ברחבי העולם, עם מספר רב של מחקרים מערים שונות בעולם המערבי שהשתמשו בחברה כמקור לנתונים.¹⁸ מקור הנתונים השני של מחקר זה הוא כרייה עצמאית שנועדה למטרות הצלבת מידע בנוגע למיקום הנכסים הפעילים בתל אביב־יפו ובירושלים ויודא דיוק הנתונים ש־AirDNA סיפקה. כריות המידע נערכו בחודש דצמבר 2017 וכוללות מידע לגבי 12 החודשים הקודמים על אודות תעריפים, תפוסה וזמינות הנכסים. כלומר, המחקר אינו מנתח מדגם של רשומות אלא את כל אוכלוסיית הנכסים המוצעים להשכרה דרך Airbnb. מסד הנתונים על פעילות Airbnb בתל אביב־יפו ובירושלים מכיל מידע לגבי שנת 2017 במלואה, כאשר מחקר זה מתמקד ברשומות שזוהו כפעילות בזמן הבדיקה. רשומה פעילה היא רשומה שזמינה להזמנות או כזו שיש עבורה הזמנות בפועל בחודש הנבדק, שלוח ההזמנות שלה עודכן בחודש הנבדק או שהמפעיל שלה אישר עבורה הזמנות לחודשים הבאים.

על אף שנתוני AirDNA נחשבים לאמינים, למסד הנתונים הזה ישנן כמה מגבלות. בשנת 2015, אתר Airbnb חדל מלהציג מידע שעזר להבחין בין לילות שבהם נכס מסוים הוזמן ולילות שבהם אותו נכס נחסם ולא היה זמין כלל להשכרה. לכן, החל משלב זה החלה AirDNA להסתמך על מודלים של למידת מכונה (Machine Learning) שפיתחה בהתבסס על נתוני העבר שאספה, כדי להעריך את הנתונים שבעבר היו זמינים באתר Airbnb. מודל זה מסתמך על מידע היסטורי של החברה בנוגע להבחנה בין לילות מוזמנים ללילות שבהם הנכס לא זמין, כמו גם על נתונים אחרים שנשארו נגישים, כגון ביקורות של אורחים ודירוג שהנכסים מקבלים מהשוכרים. על אף שהנתונים ש־AirDNA מספקת כנראה לא מדויקים לחלוטין, זהו מסד הנתונים האמין והעדכני ביותר נכון לזמן עריכת המחקר, כל עוד Airbnb לא מפרסמת נתונים בעצמה. על מנת להתמודד עם מגבלת הנתונים הזו, ננקטו במחקר הנוכחי שני צעדים המבטיחים את נכונות הניתוח: (1) הצלבת המידע שסופק על ידי AirDNA עם נתונים מכרייה עצמאית ו־(2) שימוש בקריטריונים מחמירים לזיהוי הדירות הרלוונטיות למחקר כדי לוודא שלסטיות אפשריות בנתונים תהינה השפעה מינימלית על המסקנות.

המקבילים לאלו של השכונות וגודלם חופף כמעט לאלו של השכונות, בעוד שאזורים סטטיסטים תוחמים נכונה את שכונות מזרח ירושלים, שכולן כאמור מאוגדות תחת תת־רובע אחד. 18 ראו לדוגמה Delgado-Medrano & Lyon, לעיל ה"ש 10; John W. O'Neill & Yuxia Ouyang, *From Air Mattresses to Unregulated Business: An Analysis of the Other Side of Airbnb*, Coyle & Yeun; (Pennsylvania, PA: Penn State School of Hospitality Management, 2016) לעיל ה"ש 7; Wachsmuth et al.; לעיל ה"ש 7.

3. קריטריונים לאיתור רשומות בעלות השפעה

כדי לאתר יחידות דיור למגורים שהוסבו להשכרות קצרות טווח מוצבים במחקר זה קריטריונים מחמירים המבחינים בין נכסי Airbnb המושכרים באופן מזדמן לבין דירות שלא סביר שמתגורר בהן דייר באופן קבוע. אף שגם להשכרה של חדר פרטי או מיטה בחדר משותף יכולה להיות השפעה על שוק הדיור, בדמות חלוקה של דירה שלמה לחדרי הוסטל בודדים או הפניית חדר שיכול היה לשמש שותף או שותפה נוספים לצורכי הכנסה צדדית של המשכיר הראשי, היקף מחקר זה מחייב התמקדות אך ורק בדירות שמושכרות דרך Airbnb במלואן, כיחידה אחת. כפי שניתן יהיה לראות בהמשך, מלאי הדירות השלמות ב-Airbnb מהווה כשמונים אחוזים (80%) מהנכסים באתר בשתי הערים הנבחרות – תל אביב-יפו וירושלים.

הקריטריונים המשמשים לספירת רשומות Airbnb המשפיעות על שוק הדיור נפוצים בגרסאות שונות בספרות המחקרית. מחקר מקיף שנערך בבוסטון בשנת 2017 על הקשר בין צפיפות נכסי Airbnb למחירי הדיור בשכונות העיר כולל בניתוח את כל נכסי Airbnb ומחשיב גם מיטות בחדרים משותפים וגם חדרים בודדים בדירות כאלו שתורמים להשפעה הפוטנציאלית.¹⁹ בשנת 2015 ערכה עיריית סן פרנסיסקו מחקר על Airbnb בעיר שבמסגרתו הבחינה בין דירות שמושכרות דרך האתר באופן מזדמן לבין כאלו שמושכרות דרכו באורח קבע והוצאו משוק הדיור לטווח ארוך. במחקר זה, הרף המינימלי להגדרתה של יחידת דיור ככזו שיצאה משוק הדיור הועמד על 59 לילות בשנה שבהם הושכר הנכס בפועל.²⁰ במחקר העוסק בשוק הדיור בברלין זוהו שלושה קריטריונים לאיתור דירות השפעה. הקריטריון הראשון הוא היות הנכס יחידת דיור שמושכרת בשלמותה דרך האתר. נוסף לכך, על אחד משני הקריטריונים הבאים להתקיים גם כן: לבעל הפרופיל שמפעיל את הנכס יש יותר מדירה שלמה אחת אשר מוצעת להשכרה דרך Airbnb או שהנכס זמין יום-יום באתר במשך חודשיים שלמים.²¹ במחקר שנערך בשנת 2016 על השפעת Airbnb על שוק הדיור בניו יורק נעשה שימוש בשלושה קריטריונים שונים שהצלבתם מאפשרת מציאה של דירות שיצאו מהשוק: על יחידת הדיור המושכרת להיות (1) מושכרת בשלמותה; (2) מושכרת באופן קבוע לטווחים קצרים, כלומר, למשך פחות משלושים יום בכל השכרה ויותר מפעם אחת בחודש; ו-(3) זמינה להשכרה לפחות 90 יום בשנה במקרה שמדובר בנכס של מפעיל שלו יש דירות שלמות נוספות באתר או לפחות 180 יום אם מדובר בנכס בודד, כלומר כזה של בעל הפרופיל שמפעיל אותו יש אך ורק רשומת Airbnb אחת.²²

המחקר הנוכחי יוצר צירוף קריטריונים ייחודי וכאמור מחמיר ביחס למחקרים אחרים בתחום, שנבחר מתוך גישה ביקורתית למשמעות ולהשלכות של כל אחד מרכיבי צירוף זה.

19 ראו Merante & Mertens Horn, לעיל ה"ש 7.

20 F. Brousseau, J. Metcalf & M. Yu, *Analysis of the Impacts of Short-Term Rentals on Housing* (San Francisco, CA: City and County of San Francisco, 2015).

21 ראו Schäfer & Braun, לעיל ה"ש 7.

22 ראו Delgado-Medrano & Lyon, לעיל ה"ש 10.

מאחר שכל קריטריון המשמש להבחנה בין נכסים רלוונטיים לנכסים לא-רלוונטיים עלול לכלול בטעות יחידות דיור שלא יצאו מהשוק (אם הרף שנבחר הוא נמוך מדי) או להשמיט נכסי Airbnb שיצאו מהשוק (אם הרף שנקבע הוא גבוה מדי), על כל מחקר בהכרח לבחור את ההטיה שבה הוא מסתכן. המחקר הנוכחי נוקט בגישה המעדיפה הערכת חסר של היקף התופעה ואשר מציבה בסדר העדיפויות את האמינות המחקרית מעל החיפוש אחר תוצאות גורפות התומכות בהנחת מחקר כזו או אחרת. משמעות הדבר היא שהתוצאות המוצגות להלן הן שמרניות ביותר ושייתכן כי מספר נכסי Airbnb הרלוונטיים בתל אביב יפוי ובירושלים גבוה מהמצוין כאן.

הקריטריון הראשון שנבחר במחקר זה לאיתור דירות השפעה הוא אם מארח (בעל הפרופיל) של דירה שמושכרת בשלמותה מציע במקביל דירות נוספות להשכרה בשלמות. זאת משום שאדם שמציע שתי דירות ומעלה לא יכול לגור בשתייהן, ולכן, כנראה, מוציא דירות משוק הדיור והופך אותן ליחידות להשכרה לטווחים קצרים שמיועדות לתיירים או לדיירים ארעיים אחרים. עם זאת, לצד מארחים בעלי מספר רשומות של דירות שלמות, ייתכן שישנם מארחים שמפעילים יחידת דיור בודדת שאינה משמשת כמקום המגורים האישי שלהם ומושכרת במלואה ב־Airbnb דרך קבע. רשומות אלו כוללות גם מקרים אפשריים שבהם מארחים משתמשים בשמות משתמש שונים על מנת להפעיל כמה נכסים במקביל מבלי לעורר חשד. לפיכך, נוסחו קריטריונים נוספים שמכוונים לאיתור נכסים בודדים שכנראה לא משמשים להשכרה לטווח ארוך ושהיו יכולים להיות זמינים למגורים לולא היו מושכרים דרך Airbnb. הקריטריון המרכזי באיתור הדירות הבודדות הרלוונטיות הוא מספר הלילות שבהם רשומה מושכרת או זמינה להשכרה במהלך השנה, מתוך הנחה שמעל לרף מסוים של לילות אין זה סביר שישנו דייר ראשי המשתמש ביחידת הדיור באופן קבוע. סקירת המחקרים הקיימים בתחום הצביעה על הצורך ברף גבוה, כמו גם בהוספה של תנאים אחרים המורידים משמעותית את הסיכוי שיחידת דיור שנקבע כי היא משמשת אך ורק להשכרות קצרות טווח משמשת בכל זאת גם למגורים לטווח ארוך. הרף השנתי שבו נעשה שימוש בניתוח זה הוא 180 לילות שבהם יחידת דיור שלמה מושכרת או זמינה להשכרה. נוסף לכך, מתוך 180 הלילות האלו, על דירה להיות מושכרת בפועל לפחות 45 לילות כדי להיכלל במניין הדירות הבודדות שיצאו כנראה משוק הדיור לטווח ארוך. לבסוף, כדי שדירה שלמה בודדת תיחשב כדירת השפעה עליה להיות מושכרת בממוצע יותר מפעם אחת בחודש ללא תנאי של שהייה מינימלית של 30 יום. מטרת הרכיב האחרון היא לשמש אינדיקציה לכך שהדירה לא עומדת להשכרה לטווח ארוך או לשכירות-משנה (סאבלט) ארוכה דרך Airbnb.

טבלה 1: קריטריונים למציאת יחידות דיור שהוסבו להשכרה קצרת טווח בלעדית

צידוק	קריטריון
אדם אינו יכול להתגורר בשתי יחידות דיור בו-זמנית	יחידת דיור שלמה "מרובה"
צירוף שבסבירות גבוהה מאוד אינו מאפשר מגורי קבע בנכס	יחידת דיור שלמה שזמינה יותר מ-180 לילות בשנה
	יחידת דיור שלמה שמוזמנת יותר מ-45 לילות בשנה
הרשומה אינה זמינה לשכירות משנה ארוכת טווח	יחידת דיור שלמה שמושכרת יותר מפעם בחודש
	יחידת דיור שלמה ללא מינימום שהייה של 30 יום ומעלה

נוסף לסבירות הנמוכה שדירה שעומדת להשכרה במשך יותר מחצי שנה ומושכרת בפועל יותר מפעם בחודש תשמש למגורים ארוכי טווח, הקריטריון הנבחר מביא בחשבון גם את התמריץ הכלכלי שבהסבת יחידת דיור להשכרה לטווח קצר. מפעיל של דירת Airbnb ממוצעת בתל אביב-יפו יזדקק ל-114 לילות השכרה בשנה כדי להרוויח יותר משכר הדירה הממוצעת לדירה בעיר. בירושלים, יזדקק המפעיל הממוצע ל-74 לילות השכרה בשנה בלבד כדי לכסות את שכר הדירה הממוצע.²³ כך, אדם שמעמיד דירה להשכרה ב־Airbnb ל-180 לילות בשנה ומעלה לא יכול להתעלם מכך שפוטנציאל הרווח גבוה יותר מאשר בהשכרה ארוכת טווח. עם זאת, יש לציין כי מדובר בשכר דירה ממוצע ובתעריף Airbnb לילי לדירות בכל הגדלים, וששיעור התפוסה לדירות להשכרה קצרת טווח לעולם נמוך מ-100 אחוז.

מכיוון שהקריטריונים למציאת דירות בודדות שיצאו מהשוק מתבססים על מחזור השכרה של שנה שלמה, הספירה מפספסת כנראה מספר דירות שהתווספו ל־Airbnb במהלך השנה, שכן חלקן אינן יכולות לעמוד בקריטריונים שנבנו עבור דירות שרשומות באתר לפחות שנה שלמה. לבסוף, עבור 833 מתוך 3,491 דירות בודדות בתל אביב-יפו (23.8 אחוזים) ו-292 מתוך 1,094 דירות בודדות בירושלים (26.7 אחוזים) לא קיימים פרטים בנוגע למספר הלילות המוזמנים בשנה או הלילות שבהם היו פנויות. כלומר, ייתכן שישנן יותר דירות Airbnb שעונות על הקריטריונים שהוצבו מאלו שעלו בניתוח.

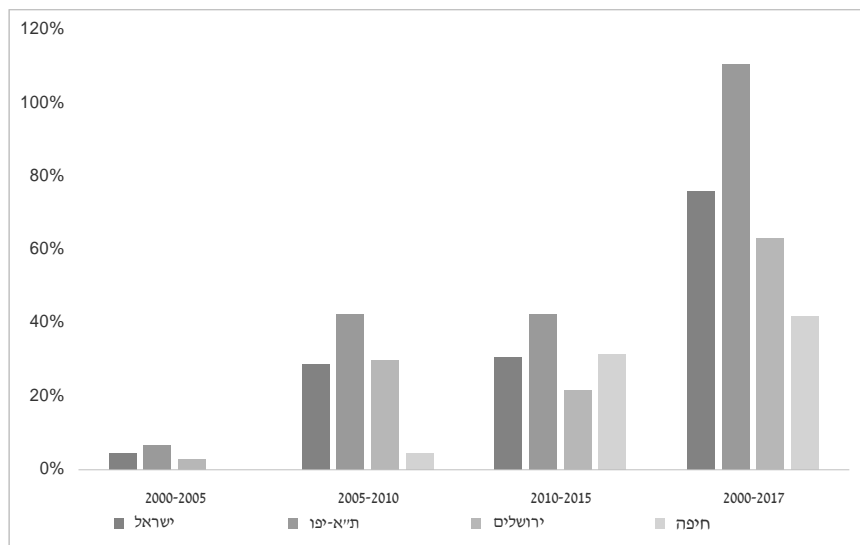
23 חישובי תעריפים ללילה בתל אביב-יפו מסתמכים על מדגם אקראי של 60 אחוזים מהדירות השלמות, 60 אחוזים מהחדרים הפרטיים ו-61 אחוזים מהחדרים המשותפים. בירושלים המדגם הוא של 62 אחוזים מהדירות השלמות, 59 אחוזים מהחדרים הפרטיים ו-52 אחוזים מהחדרים המשותפים. מבוסס על תעריף בדולרים ועל פי שער המרה נכון ל-31.12.2017.

ד. Airbnb ושוק הדיור בתל אביב-יפו ובירושלים – מאפיינים כלל-עירוניים

1. שוק הדיור לטווח ארוך

את פעילותה המקומית של Airbnb והשפעתה על שוק הדיור בתל אביב-יפו ובירושלים יש לבחון בהקשר המגמות בשוק זה, שהחלו במידה רבה לפני כניסתה של החברה לישראל. מניתוח שהכינה המועצה הלאומית לכלכלה בשנת 2017 עולה ששוק הדיור מצוי במשבר מתמשך מאז שנת 2008.²⁴ תל אביב-יפו היא המקום שבו משבר זה התבטא בצורה הבולטת ביותר, עם מחירי שכירות שעולים כמעט בכל שנה ובשיעורים החדים ביותר מבין הערים הגדולות. על פי עיריית תל אביב-יפו, בארבע השנים שבין 2013 ל-2016 עלו מחירי השכירות בעיר בכתשעה אחוזים (9%) ומחירי הדירות שנמכרו עלו ב-27.5 אחוזים.²⁵ ביטוי למשבר ניתן למצוא במקום המרכזי שסוגיית הדיור תופסת בתוכנית האסטרטגית של העיר שעודכנה לאחרונה בספטמבר 2017. מעבר לפרק המוקדש לסוגיית הדיור, עליית מחירי הדיור מוזכרת כמעט בכל פרק אחר בתוכנית.²⁶

תרשים 3: שינוי בשכר דירה באחוזים, בישראל ובשלוש הערים הגדולות (2000–2017)²⁷



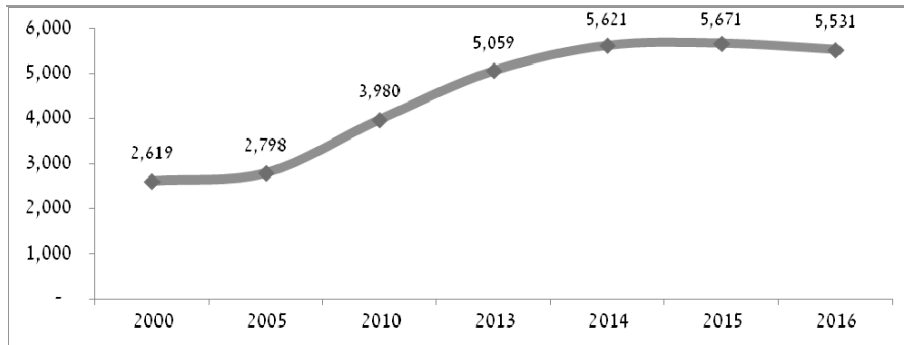
24 עופר רוז-דרור ואפרת שמיר על השכירות (המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה, 2017).

25 עיריית תל אביב-יפו "עדכון התכנית האסטרטגית לעיר ת"א-יפו: פרופיל העיר 2.0" (2017).

26 ש.ם.

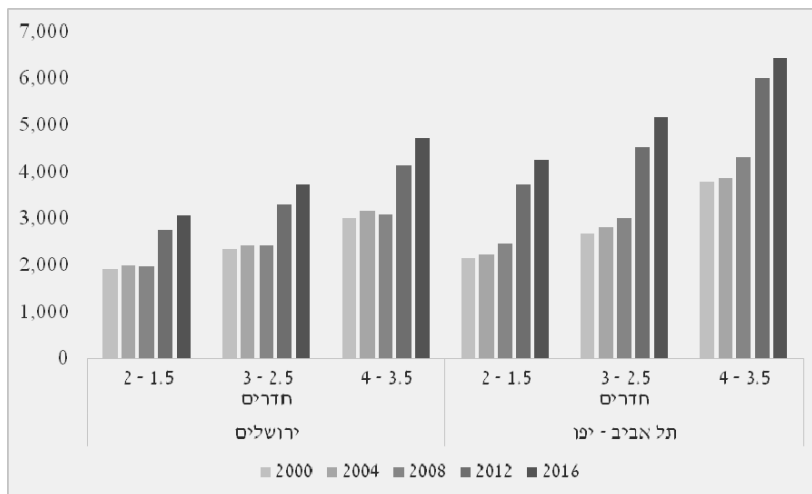
27 מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תרשים 4: ממוצע שכר דירה ריאלי בתל אביב-יפו (2000–2017)²⁸



גם ירושלים מתאפיינת במחסור בהיצע הדיור ובביקושים גבוהים שהובילו לעליות מחירים החל משנת 2001. על פי הלמ"ס, בין השנים 2010 ל-2016 שכר הדירה עלה כל שנה ב-4.1 אחוזים בממוצע עבור דירות של חדר וחצי ושני חדרים, ב-3.8 אחוזים בממוצע עבור דירות שניים וחצי ושלושה חדרים, וב-3.5 אחוזים עבור דירות של שלושה וחצי וארבע חדרים. בשוק הדירות למכירה נצפתה בתקופה זו עלייה של 21.5 אחוזים במחירי דירות חדשות ו-30 אחוזים במחירי דירות יד שנייה.²⁹

תרשים 5: ממוצע שכר דירה בתל אביב-יפו ובירושלים לפי מספר חדרים³⁰



28 מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

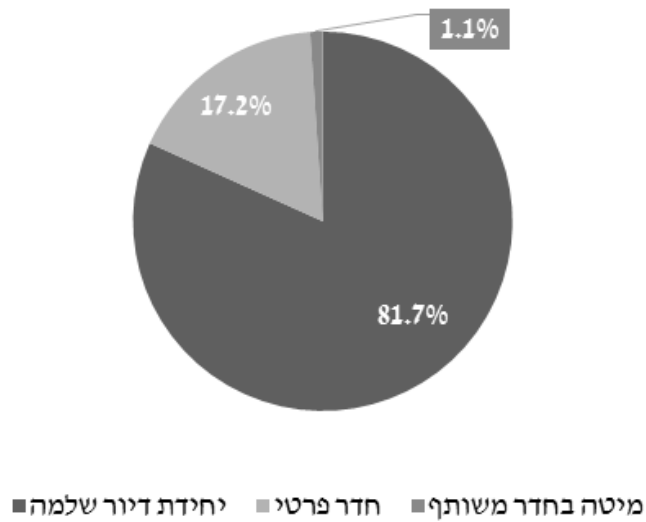
29 מכון ירושלים למחקרי מדיניות "השנתון הסטטיסטי לירושלים" (2017).

30 מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כפי שמופיע אצל מכון ירושלים למחקרי מדיניות.

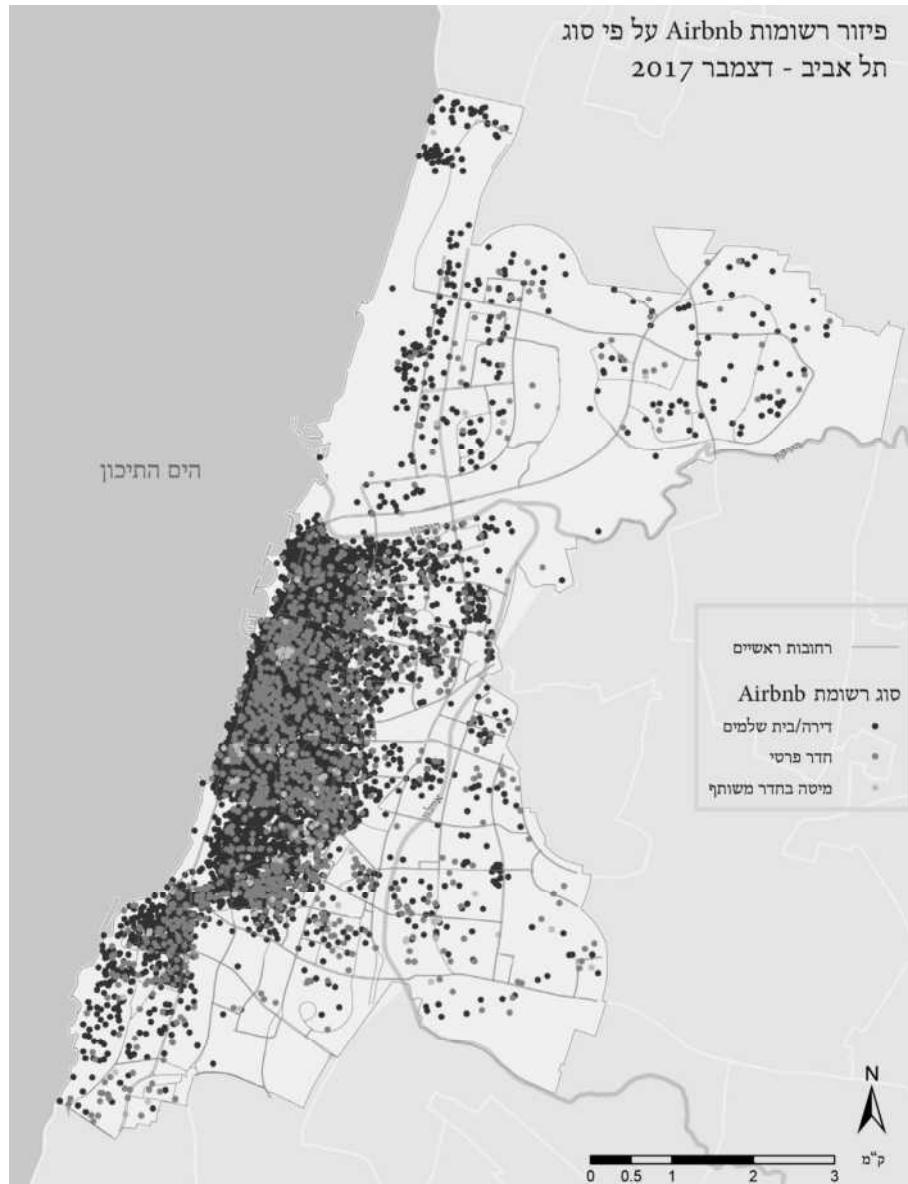
2. Airbnb – גודל שוק ומאפיינים

חברת Airbnb פועלת בתל אביב-יפו בתוך שוק עם מחסור באפשרויות דיור, וייתכן שאף צבירת הפופולריות שחוותה הגיעה בעקבות הצורך של משתמשיה לכסות על עלויות דיור שהולכות ומאמירות. נכון לסוף שנת 2017, ישנן בתל אביב-יפו 8,681 רשומות Airbnb כשמתוכן 7,096, או 81.7 אחוז, הן יחידות דיור שעומדות להשכרה במלואן; 1,492 הן חדרים פרטיים (17.2 אחוזים); ו-93 הן מיטות בחדרים משותפים (1.1 אחוזים). רוב הפעילות בתל אביב-יפו מתרכזת במרכז העיר, כשמרבית הדירות והחדרים ממוקמים בין הירקון, רחוב אבן גבירול ודרך יפו, עם זליגה של ריכוזי נכסים לפלורנטין ולצפון יפו.

תרשים 6: רשומות על פי סוג: תל אביב-יפו, דצמבר 2017



תרשים 7: פיזור רשומות Airbnb בתל אביב-יפו

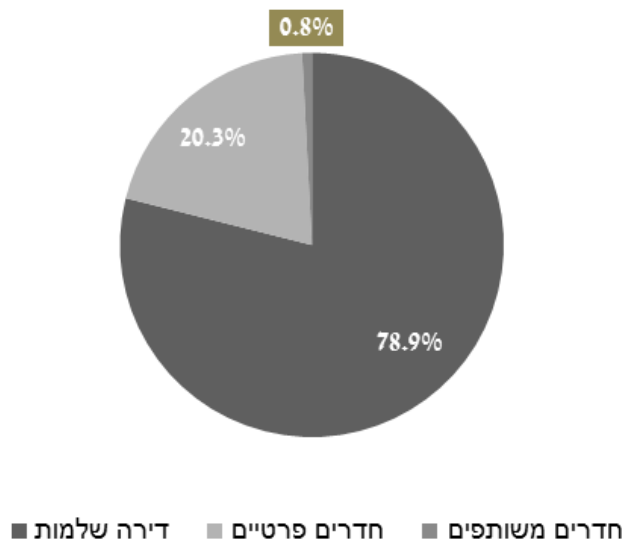


כניסת Airbnb לתל אביב-יפו חריגה בהיקפה ובכמה ממאפייניה ביחס לערים אחרות בעולם. לדוגמה, בשנת 2016 היו בתל אביב-יפו פי 3.1 יותר רשומות מאשר במנהטן ובברוקלין גם

יחד, מרכזי הפעילות של Airbnb בנוי יורק, באופן יחסי לכלל יחידות הדיור בשלושת המקומות. בסן פרנסיסקו, העיר שבה החלה Airbnb את פעילותה, ישנן רק כ-7,000 רשומות Airbnb, לעומת כ-8,600 בתל אביב-יפו. זאת אף שבסן פרנסיסקו יש כמעט פי שניים יותר תושבים ויחידות דיור למגורים מאשר בתל אביב-יפו, שנכון לסוף שנת 2016 היו בה 202,419 יחידות דיור למגורים.³¹ משמעות העובדה שכמעט 7,100 דירות בתל אביב-יפו מושכרות דרך Airbnb היא ש-3.5 אחוזים מכלל יחידות הדיור בעיר מוצעות להשכרה לטווח קצר דרך האתר, בהיקף כזה או אחר.

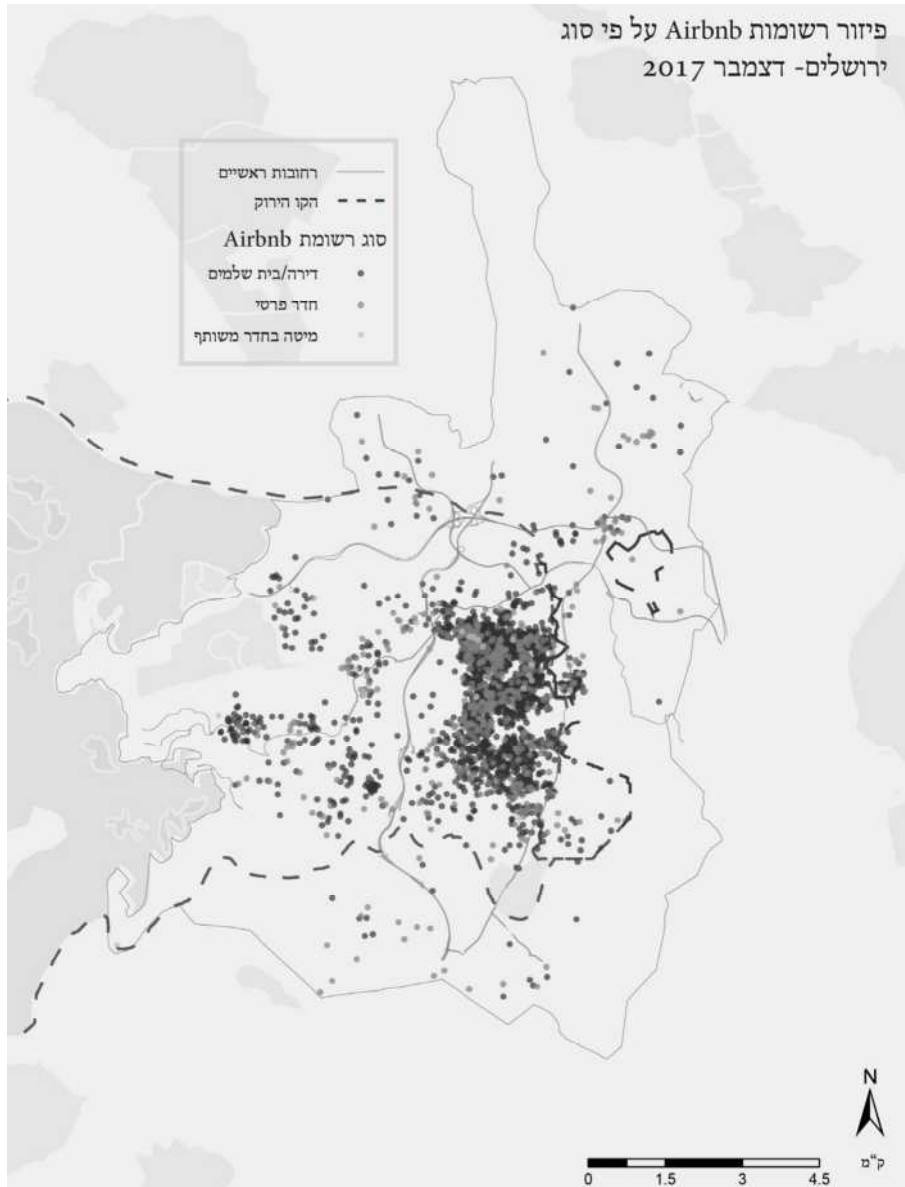
אף שביחס לתל אביב-יפו מספר נכסי Airbnb בירושלים מצומצם יותר, אופי פעילות החברה דומה בשני המקומות, כשחלק הארי מתוך הרשומות באתר החברה הן דירות שלמות. בירושלים ישנן 2,808 רשומות Airbnb, שמתוכן 2,216, או 78.9 אחוזים, הן דירות שמושכרות בשלמותן. שיעור זה זהה כמעט לחלקן של הדירות השלמות מכלל נכסי Airbnb בתל אביב-יפו. שאר הרשומות מתחלקות בין חדרים פרטיים, המהווים 20.3 אחוזים מהנכסים, ומיטות בחדרים משותפים, המהווים 0.8 אחוזים מכלל הרשומות בעיר.

תרשים 8: רשומות Airbnb על פי סוג: ירושלים



31 מספר יחידות הדיור בסן פרנסיסקו הוא 386,755, לעומת 202,419 יחידות בתל אביב-יפו (2016). מספר התושבים בסן פרנסיסקו הוא 850,282 (2016), לעומת 432,900 בתל אביב (2015). מקור הנתונים על סן פרנסיסקו: US Census Bureau (2016); מקור הנתונים על תל אביב: עיריית תל אביב.

תרשים 9: פיזור רשומות Airbnb בירושלים



רוב הרשומות בירושלים ממוקמות באזור מרכז העיר ובשכונת בקעה. חישוב חלקן של יחידות הדיור השלמות ב־Airbnb מתוך כלל יחידות הדיור בעיר מצביע על כך שאחוז אחד (1%)

מהדירות בירושלים זמין להשכרה לטווחים קצרים דרך האתר, שיעור נמוך יחסית למצב בתל אביב-יפו.

3. שבירת הפרדת ההיצעים ותחרות על מלאי מול שוק הדיור לטווח ארוך

בחלוקת שימושי הקרקע המסורתית של צורכי לינה, תושבי קבע ומבקרים מזדמנים הן אוכלוסיות בלתי-חופפות, בעלות צרכים שונים שאותם מספקים שווקים בלתי-חופפים.³² אף שהפרדה זו לעולם אינה הרמטית, כאשר ישנם משתמשים משתי קבוצות האוכלוסייה העושים שימוש באפשרויות הלינה שמיועדים במקור לקבוצה האחרת, ניתן לומר שהתחרות בין שני המגזרים נמנעת לרוב על ידי הקצאה מראש של קרקעות למלונאות מחד גיסא, ולמגורים ארוכי טווח מאידך גיסא. אולם ככל שהשימוש בשירותים המאפשרים הסבה של יחידות דיור למגורים ליחידות נופש נעשה נפוץ יותר, כל הפרדת היצעים שאכן התקיימה בפועל מאבדת ממעמדה, ושני השווקים מתחילים, הלכה למעשה, להתערבב. למעשה, בעוד Airbnb וחברות דומות מעלימות את הפרדה בין שימושי הקרקע בצד ההיצע, צד הביקוש כנראה נשאר מופרד ברובו, כאשר תושבי קבע מחפשים דיור ארוך טווח ומבקרים מחפשים דיור לטווח קצר של מספר ימים.³³ נוסף לכך, במקרים כמו תל אביב-יפו וירושלים, שבהם התמריץ הכלכלי קיים, Airbnb וחברות נוספות מביאות להגדלת היצע האפשרויות ללינה קצרה על חשבון מגורים ארוכי טווח.

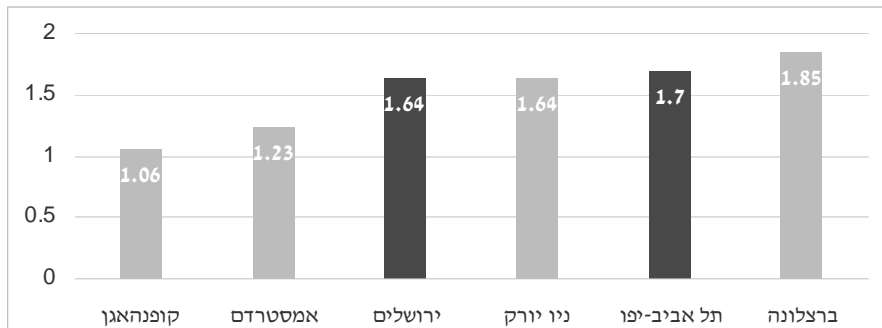
תופעה זו מתבטאת, בין היתר, בהתהוות של מגזר עסקי הנשען על הסבת יחידות מגורים לטווח ארוך למטרות שהות קצרת טווח. אחד המדדים הנפוצים בהבנת תופעה זו בהקשר של Airbnb הוא היחס בין מספר הנכסים למספר המארחים בעיר הנבחנת. מדד זה מספק תובנות לגבי אופי פעילות המשכירים באתר וממקם אותה על הרצף שבין פעילות עסקית לבין השכרה מזדמנת של חדר או דירה עם דייר ראשי במשך כל השנה. ככל שיחס הנכסים למארחים גבוה, כך מוצעים באתר נכסים מרובים רבים יותר, כלומר נכסים שהמפעיל שלהם משכיר לפחות נכס אחד נוסף באתר. דהיינו, ישנם יותר מקרים שבהם מארחים אינם משכירים את הדירה או את החדר שבהם הם גרים אלא צוברים נכסים כחלק מעסק פעיל למגורים לטווח קצר. במקרים שבהם רוב הפעילות היא של דיירים ראשיים שמשכירים אך ורק את יחידת הדיור שבה הם גרים, יחס הנכסים למספר מארחים הוא נמוך. לסוג השכרות אלו אין השפעה כמעט על שוק הדיור מכיוון שיחידת הדיור אומנם מושכרת ב-Airbnb, אך בד בבד היא ממשיכה לשמש למגורים ארוכי טווח. כלומר, במקרים כאלה הפרדת ההיצעים בין תושבי קבע למבקרים ארעיים נשמרת ואין התרחבות של היצע יחידות דיור לטווח קצר על חשבון היצע אפשרויות המגורים לטווח ארוך. לעומת זאת, לפעילות שמתבססת על צבירת נכסים, המשתקפים ביחס נכסים למארחים גבוה, יש פוטנציאל השפעה על שוק הדיור לטווח ארוך שכן ישנו סיכוי גבוה שהיא כוללת הסבת יחידות דיור למגורים ממגורי קבע למגורים לטווח קצר.

Dayne Lee, *How Airbnb Short-Term Rentals Exacerbate Los Angeles's Affordable Housing Crisis: Analysis and Policy Recommendations*, 10 HARV. L. & POL'Y REV. 229, 234 (2016)

ראו Coyle & Yeung, לעיל ה"ש 7, בעמ' 2.

על פי הפורום הגלובלי לסטטיסטיקה על תיירות (Global Forum on Tourism Statistics), יחס הנכסים למארחים בברצלונה, שם כמות וצפיפות נכסי Airbnb נחשבות לגבוהות במיוחד, עומד על 1.85 נכסים לכל מארח, כשבאמסטרדם היחס הוא 1.23 ובקופנהאגן 1.06. בניו יורק היחס הוא 1.64 ובסן פרנסיסקו הוא 2.1. בתל אביב-יפו ישנם 5,107 בעלי פרופיל אירוח באתר שמציעים דירות, חדרים או מיטות ויחס הרשומות למארחים עומד על 1.7. בירושלים, יחס הרשומות למארח הוא 1.64, עם 1,707 מארחים. על כן, מדד הרשומות למארח בתל אביב-יפו ובירושלים גבוה יחסית ומצביע על הטייה אפשרית אל עבר פעילות עסקית ולא אל השכרה מזדמנת ברוח כלכלת השיתוף.

תרשים 10: יחס רשומות למארח בערים נבחרות בעולם



ואכן, מתוך 5,107 הפרופילים הפעילים בתל אביב-יפו, 781 פרופילים, שהם 15.3 אחוזים, מחזיקים ביותר מרשומה אחת בעיר. יתרה מכך, 12 המארחים הגדולים ביותר מחזיקים ב-970 נכסים יחידיו ו-75 מארחים מחזיקים בכמעט 2,150 נכסים, שהם רבע מכלל נכסי Airbnb בעיר. נוסף לכך, ישנם מספר מארחים אשר מחזיקים לבדם ביותר מ-50 נכסים. בירושלים ישנו ריכוז נכסים דומה, כש-330 מארחים מתוך 1,707 הפעילים בעיר (19.3 אחוזים) מחזיקים ביותר מרשומה אחת ו-50 מארחים מחזיקים ברבע מהרשומות. לפחות בחלק מהמקרים הללו, כך נראה, מדובר בחברות אירוח של ממש או בחברות ניהול שמרכזות נכסים של מספר מארחים שונים. נתונים אלה אינם כוללים בעלי פרופילים שמפעילים נכס אחד בתל אביב-יפו או בירושלים נוסף על נכסים בערים אחרות. על כן, נראה שפעילות Airbnb בתל אביב-יפו ובירושלים נוטה למאפיינים עסקיים כאשר הנכסים השונים מושכרים באופן תדיר ולא באופן מזדמן, ולעיתים קרובות על חשבון שימוש בנכסים אלו למגורים ארוכי טווח.

4. אומדן דירות ההשפעה שהוצאו משוק הדיור

היחס הגבוה של נכסים למשכיר מתבטא גם במספרים המוחלטים של יחידות דיור שלמפעיל או למפעילה שלהן יש יותר מדירה שלמה אחת שמוצעת להשכרה דרך Airbnb. נתון זה הוא מהותי לאפיון ההשפעה של פעילות החברה על שוק הדיור בתל אביב-יפו ובירושלים מכיוון

שבעל או בעלת פרופיל המשכירים יחידת דיור אחת לטווחים קצרים יכולים לגור ביחידה הזו על בסיס קבוע ולהשכיר אותה בהעדרם, אולם מי שמציע שתי דירות ומעלה כנראה לא יכול לגור בשתייהן, ולכן סביר להניח שמוציא יחידות דיור מהשוק והופך אותן ליחידות להשכרה קצרת טווח.

ניתוח הנתונים לגבי כלל הדירות המרובות ב־Airbnb, המוגדרות כאן כיחידות דיור המוצעות להשכרה בשלמותן דרך האתר ושהמפעיל שלהן משכיר לפחות דירה שלמה אחת נוספת, מעלה כי מעל לחצי מהדירות השלמות שממוקמות בתל אביב־יפו הן דירות מרובות (50.8 אחוז).³⁴ במספרים מוחלטים מדובר ב־3,605 יחידות דיור המהוות 1.8 אחוזים מכל יחידות הדיור למגורים בעיר.

נוסף לדירות מרובות, ישנן בתל אביב־יפו דירות Airbnb בודדות, כלומר כאלו שלמפעיל שלהן אין דירות שלמות נוספות בעיר, שמסתמן כי גם הן הוצאו משוק הדיור עקב הסבה לדיור לטווח קצר. מספרן של דירות אלו בכל רחבי העיר מגיע ל־584, והן מתווספות כאמור לדירות המרובות שנדונו לעיל. סכימה של מספר הדירות המרובות והדירות הבודדות שהפעלה שלהן אינה מאפשרת כנראה מגורי קבע מעלה כי שיעור דירות ההשפעה בתל אביב־יפו הוא 4,138 וששיעורן מכלל יחידות הדיור בעיר הוא שני אחוזים (2%).

בירושלים מסתמנת תמונה דומה במאפייניה לתל אביב־יפו, אם כי בהיקפים מצומצמים יותר. מעל לחצי (50.6 אחוזים) מהדירות השלמות בעיר הן כאלו שהמפעיל שלהן משכיר לפחות דירה שלמה אחת נוספת בירושלים. הווה אומר ש־1,122 יחידות דיור, המהוות 0.5 אחוזים מכלל היחידות בעיר, הן דירות מרובות שהוצאו כנראה משוק הדיור לטווח ארוך. גם בירושלים ישנן דירות שאומנם לא נמצא שלמפעיל שלהן יש דירות נוספות בעיר אבל שעל פי מאפייני ההשכרה שלהן, כפי שמתואר בפרק ג – מתודולוגיה, משמשות כנראה אך ורק לצורכי השכרה קצרת טווח. ברמה הכלל־עירונית, מדובר ב־239 דירות השפעה "בודדות". כאשר סוכמים את הדירות הבודדות שכנראה משמשות אך ורק להשכרה קצרת טווח ואת הדירות המרובות, ניתן לראות שמספר דירות ההשפעה בירושלים מגיע ל־1,361, או 0.6 אחוז מהמלאי הכולל.

34 גם אם ישנן דירות שנספרות כמרובות מפני שהן מוצעות על ידי גורמי ביניים שמרכזים בידיהם ניהול של נכסים רבים, זיהוין כדירות מרובות מצביע על כך שהן כנראה אינן משמשות למגורים ארוכי טווח אלא כבסיס לעסק. זאת משום שהעברת דירה לניהול על ידי צד שלישי כרוכה בתשלומי עמלות לצד המנהל, שסביר שייעשו כחלק מפעילות עסקית הצפויה לייצר רווחים ולא כדי להשכיר דירה באופן מזדמן.

טבלה 2: סיכום מדדים כלל-עירוניים – תל אביב-יפו וירושלים

ירושלים	תל אביב-יפו	מדד
2,808	8,681	מספר רשומות
1.64	1.70	יחס רשומות למרח
2,216	7,096	מספר דירות שלמות
78.9%	81.7%	שיעור דירות שלמות מכלל הרשומות
50.6%	50.8%	שיעור דירות מרובות מכלל דירות Airbnb
1.0%	3.5%	שיעור דירות שלמות מיחידות הדיור בעיר
1,361	4,138	מספר דירות השפעה
0.6%	2.0%	שיעור דירות השפעה מכלל יחידות הדיור

ה. השפעת Airbnb על שוקי הדיור התת-אזוריים

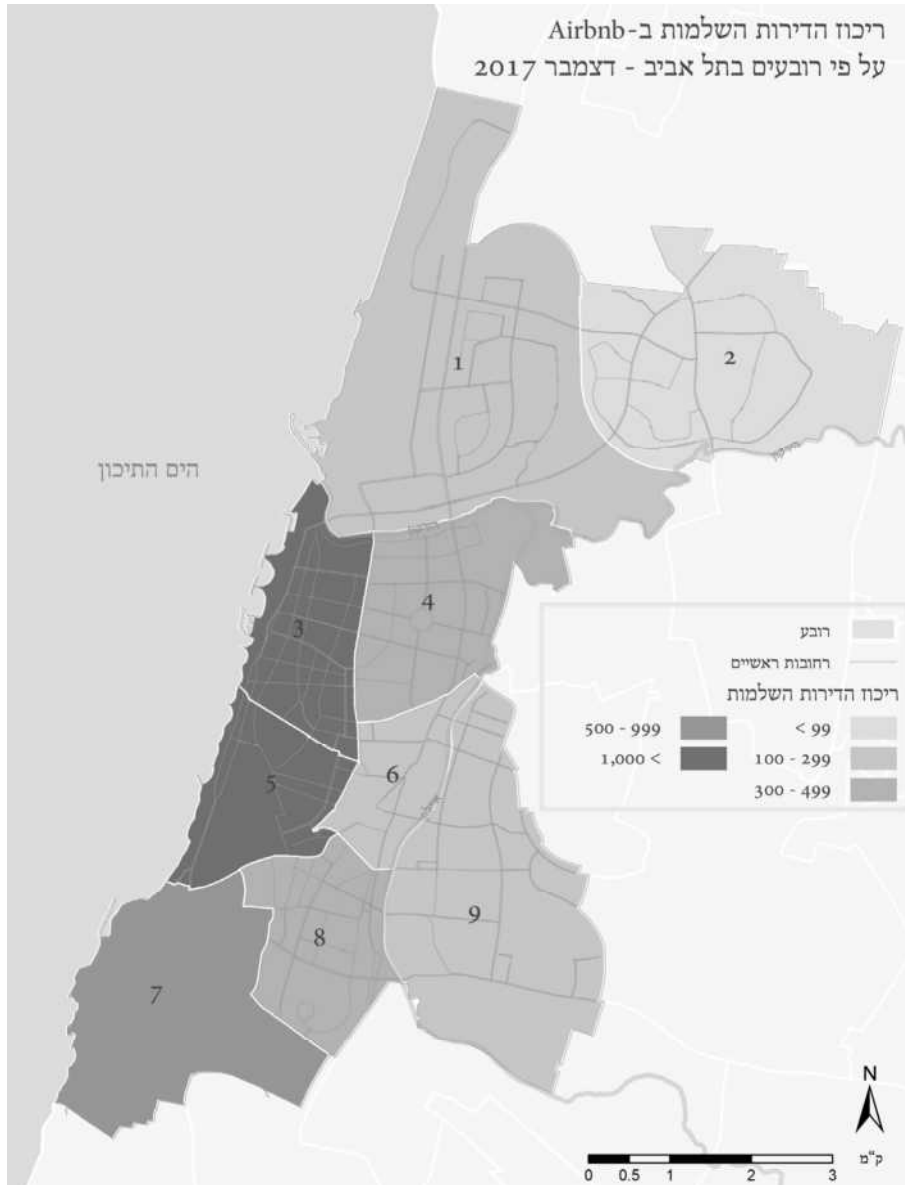
כפי שצוין בפרק ג – מתודולוגיה, שוקי דיור מתחלקים הלכה למעשה לתת-אזורים בתוך ערים, לרוב על פי שכונות. כשבוחנים את יחסי הגומלין שבין פעילות Airbnb לבין שוקי דיור לטווח ארוך יש צורך, לפיכך, לערוך הבחנה בין האזורים השונים בכל עיר. נוסף לכך, כפי שניתן לראות במפות פיזור הרשומות הן בתל אביב-יפו והן בירושלים, ריכוז נכסי Airbnb אינו אחיד בחלקים השונים של כל אחת מהערים. על כן, ניתן להניח שגם ההשפעה שאולי יש ל-Airbnb על שוק הדיור אינה אחידה בכל תל אביב-יפו או בכל ירושלים. לבסוף, וכיוצא מן האמור לעיל, על כל אסדרה אפשרית של שוק הדיור לטווח קצר להתחשב בהבדלים תת-אזוריים בריכוז, בהשפעה ובמידת שבירת ההפרדה בין ההיצעים של דיור לטווח ארוך ולדיור לטווח קצר שמתרחשת עקב אופי פעילותה של Airbnb וחברות דומות.

1. ריכוז דירות שלמות בתל אביב-יפו ובירושלים על פי רובע

חלוקה על פי רובעים של יחידות הדיור בתל אביב-יפו המושכרות במלואן דרך Airbnb מצביעה על תמונת מניפה שעל פיה ככל שהאזור נמצא קרוב יותר לים ולמרכז העיר כך עולה מספר הדירות השלמות המוצעות בו להשכרה דרך אתר החברה. נכון לסוף שנת 2017, הרובע שבו מושכר המספר הרב ביותר של יחידות שלמות בתל אביב-יפו הוא רובע 3, ובו כ-2,600 דירות. רובע זה כולל בעיקר את אזור הצפון הישן, עם צירים מרכזיים בדמות הרחובות אבן גבירול ודיזנגוף, למשל. הרובע השני בגודלו במספר דירות Airbnb הוא רובע 5, המכיל את שכונות לב העיר והאזור ההיסטורי של תל אביב-יפו. מספר הדירות השלמות המוצעות להשכרה ברובע 5 מתקרב ל-2,400.

שני הרובעים הללו הם גם הרובעים שבהם שיעור הדירות המושכרות במלואן דרך Airbnb מתוך כלל יחידות הדיור הוא הגבוה ביותר. ברובע 5 שיעור הדירות המושכרות במלואן דרך האתר, בין אם באופן מזדמן ובין אם על בסיס קבוע, עומד על 10.8 אחוזים, וברובע 3 שיעור זה עומד על 7.2 אחוזים. ברובע 6, כמעט חמישה אחוזים מהדירות מושכרות דרך Airbnb וברובע 7 נעשה שימוש דומה בשלושה וחצי אחוזים מהדירות.

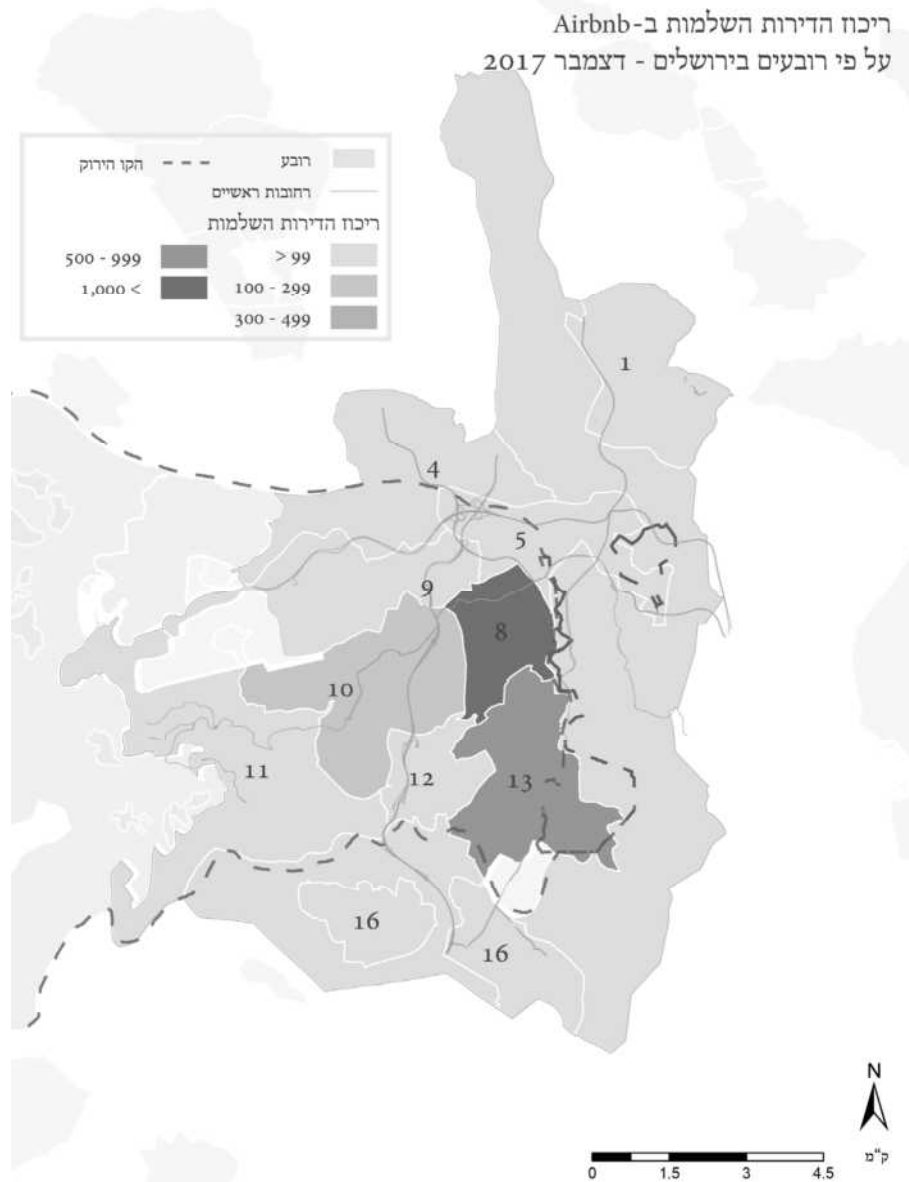
תרשים 11: ריכוז דירות שלמות על פי רובע, תל אביב-יפו



בירושלים פיזור הדירות השלמות דומה לזה של כלל הרשומות, כשמרב הדירות מרוכזות בלב העיר. רובע 8, המכיל בין היתר את מרכז העיר, נחלאת ורחביה, מרכז כמעט 50% מכלל

הדירות השלמות המוצעות להשכרה דרך Airbnb, שהן כ-1,100 דירות שלמות, או 4.1 אחוזים מכלל יחידות הדיור ברובע. ברובע 13, הכולל את בקעה, תלפיות וטלביה, נמצאות 30% מדירות Airbnb בירושלים, או כ-650 דירות שלמות ו-2.8 אחוזים מכלל יחידות הדיור ברובע.

תרשים 12: ריכוז דירות שלמות על פי רובע, ירושלים



2. ריכוז דירות Airbnb ושוקי הדיור התת-אזוריים

גם חלוקה לרובעים אינה מפורטת מספיק כדי להבחין בהבדלים בין תתי-אזורים בשתי הערים. השוני הגדול באופיין של השכונות השונות מייצר דינמיקות היצע וביקוש מובחנות זו מזו ועל כן יש צורך לרדת לרמת השכונה כאשר בוחנים את פוטנציאל ההשפעה של Airbnb על שוק הדיור.

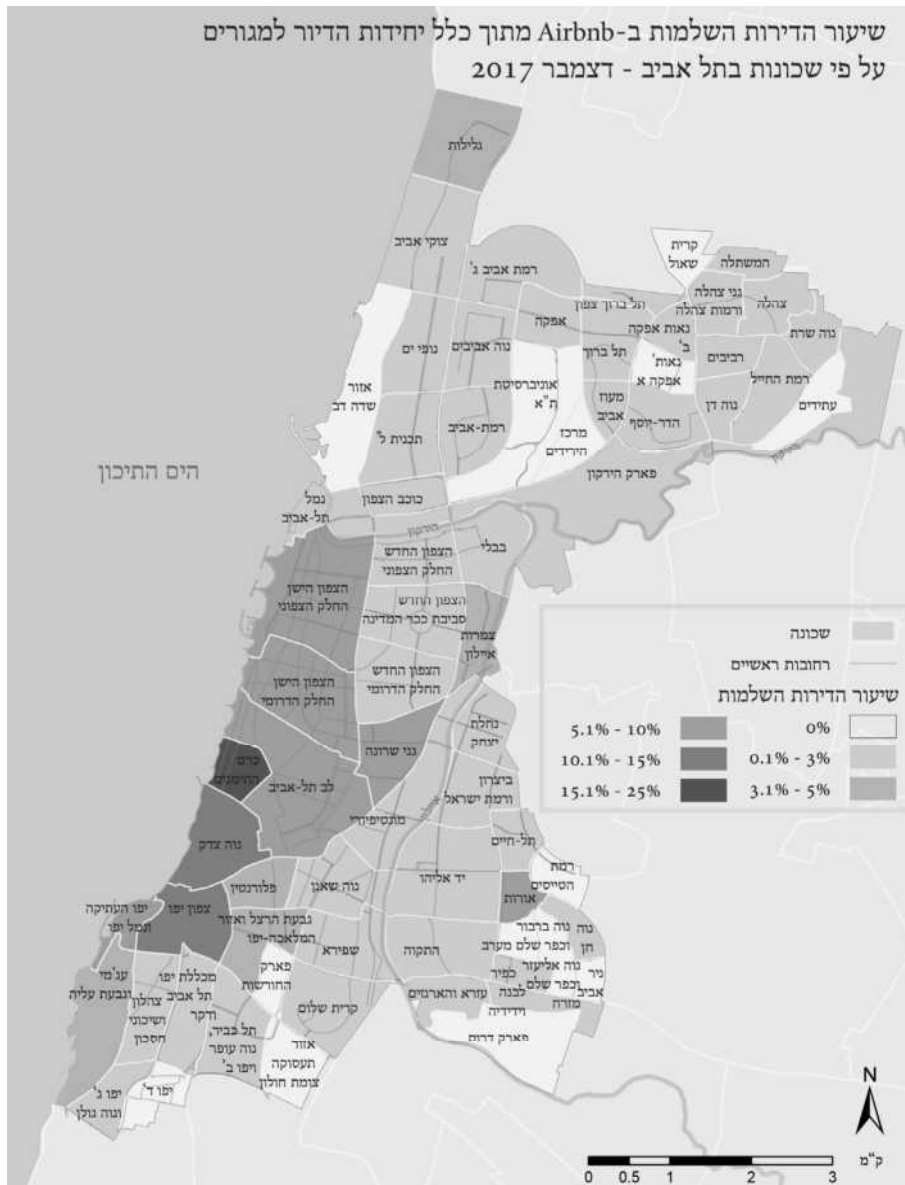
מבחינה של כניסת Airbnb לשכונות השונות בתל אביב-יפו עולה כי לא בכל השכונות ישנה נוכחות רבה של נכסים שמושכרים דרך האתר, כאשר בשכונות המרוחקות מהמרכז ההיסטורי, כגון נאות אפקה א', רמת הטייסים, נווה ברבור וכפר שלם מערב הנוכחות דלילה עד לא קיימת. אולם במספר בלתי-מבוטל של שכונות נרשם מספר גבוה של רשומות פעילות יחסית לכלל יחידות הדיור. כך למשל, בשכונות כגון צפון יפו ונווה צדק שיעור הדירות הזמינות להשכרה ב-Airbnb מתוך כלל יחידות הדיור מגיע ליותר מעשרה אחוזים, כשבכרם התימנים מדובר ב-21 אחוזים מכלל יחידות הדיור למגורים.

טבלה 3: השכונות בעלות השיעור הגבוה ביותר של דירות שלמות מתוך כלל יחידות הדיור למגורים, תל אביב-יפו

דירוג	מספר שכונה	שם שכונה	דירות שלמות	יחידות דיור	אחוזים
1	38	כרם התימנים	657	3,111	21.1%
2	39	נווה צדק	322	2,452	13.1%
3	42	צפון יפו	389	3,464	11.2%
4	44	יפו העתיקה, נמל יפו	41	434	9.4%
5	61	אורות*	6	67	9.0%
6	37	לב תל-אביב	1,479	18,060	8.2%
7	31	הצפון הישן – החלק הדרומי	1,339	17,171	7.8%
8	40	גני שרונה	72	1,064	6.8%
9	30	הצפון הישן – החלק הצפוני	1,266	18,968	6.7%
10	52	פלורנטיין	291	6,038	4.8%

* בשכונת אורות יש מספר קטן של יחידות דיור ודירות Airbnb. נוסף לכך, כל דירות ה-Airbnb מרוכזות בבניין אחד ולכן התוצאות לא בהכרח משקפות ריכוז פעילות Airbnb גבוה במיוחד.

תרשים 13: שיעור יחידות הדיור המושכרות בשלמותן דרך Airbnb על פי שכונות, תל אביב-יפו



גם שיעורן של הדירות המרובות משתנה משכונה לשכונה. בעוד שישנם אזורים ללא דירות מרובות כלל, באזורי הריכוז חלקן של הדירות המרובות מכלל יחידות הדיור גבוה בהרבה מ-1.8 האחוזים שנצפו בכלל העיר – בכרם התימנים שיעור זה מגיע ל-15.9 אחוזים, בנווה צדק מדובר ב-7.5 אחוזים, ובצפון יפו, יפו העתיקה, לב תל אביב והצפון הישן (החלק הדרומי) יותר מ-4.5 אחוזים מיחידות הדיור הן דירות מרובות שהוסבו כנראה ליחידות להשכרה קצרת טווח דרך Airbnb.

טבלה 4: עשר השכונות בעלות השיעור הגבוה ביותר של דירות מרובות מתוך כלל יחידות הדיור, תל אביב-יפו

מספר מקום	שם שכונה	דירות מרובות	יחידות דיור	אחוזים
1	כרם התימנים	462	3,111	14.9%
2	אורות*	6	67	9.0%
3	נווה צדק	183	2,452	7.5%
4	צפון יפו	167	3,464	4.8%
5	לב תל-אביב	843	18,060	4.7%
6	הצפון הישן – החלק הדרומי	794	17,171	4.6%
7	יפו העתיקה, נמל יפו	20	434	4.6%
8	הצפון הישן – החלק הצפוני	673	18,968	3.5%
9	גני שרונה	33	1,064	3.1%
10	צמרות איילון	37	1,442	2.6%

* בשכונת אורות יש מספר קטן של יחידות דיור ודירות Airbnb. נוסף לכך, כל דירות Airbnb מרוכזות בבניין אחד ולכן התוצאות לא בהכרח משקפות ריכוז פעילות Airbnb גבוה במיוחד.

מיפוי נתוני הכרייה מעלה גם כי מעל למחצית מדירות ההשפעה הבודדות מרוכזות בלב תל אביב ושני חלקי הצפון הישן וכי בכל אחת משלש השכונות הללו יש כ-100 דירות בתת-סיווג זה. חיבור כלל דירות ההשפעה על פי שכונה מעלה כי בכרם התימנים אחת מכל שש דירות הוסבה כנראה להשכרה קצרת טווח, בנווה צדק אחת מכל 12 דירות מתאימות לפרופיל הזה ובצפון יפו אחת מכמעט כל 15 יחידות דיור אינה משמשת יותר להשכרה לטווח ארוך.

טבלה 5: מספר הדירות הבודדות שיצאו מהשוק לפי שכונה, תל אביב-יפו

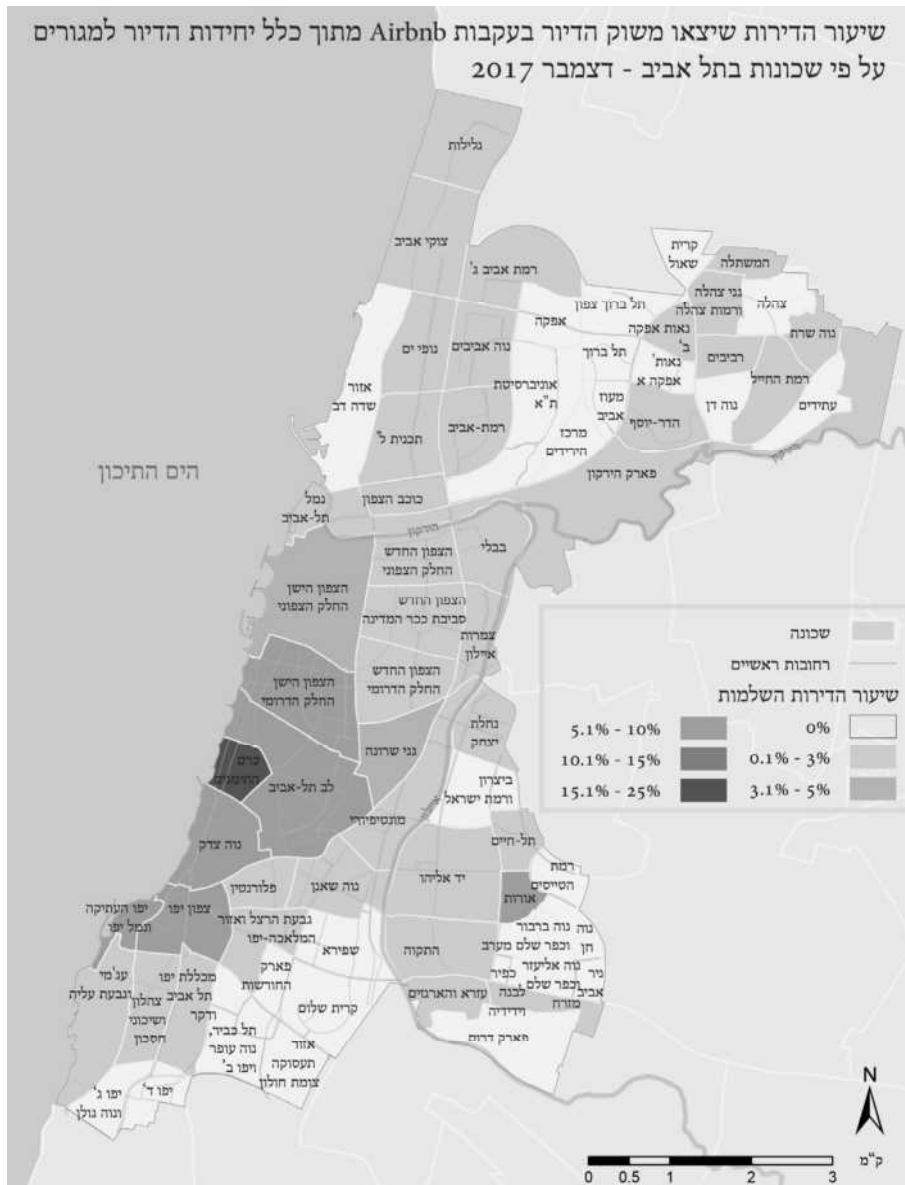
דירוג	מספר שכונה	שם שכונה	דירות בודדות מוסבות
1	37	לב תל-אביב	107
2	31	הצפון הישן – החלק הדרומי	102
3	30	הצפון הישן – החלק הצפוני	100
4	42	צפון יפו	56
5	38	כרם התימנים	46
6	52	פלורנטין	31
7	39	נווה צדק	22
8	46	צהלון ושיכוני חסכון	16
9	35	הצפון החדש – החלק הדרומי	14
10	33	הצפון החדש – החלק הצפוני	12

טבלה 6: עשר השכונות בעלות השיעור הגבוה ביותר של דירות שהוסבו לטווח קצר, תל אביב-יפו

אחוזים	דירוג	מספר שכונה	שם שכונה	דירות מרוכבות	דירות בודדות	סה"כ דירות שהוסבו	דירות יחידות
16.3%	1	38	כרם התימנים	462	46	508	3,111
9.0%	2	61	אורות*	6	0	6	67
8.4%	3	39	נווה צדק	183	22	205	2,452
6.4%	4	42	צפון יפו	167	56	223	3,464
5.3%	5	44	יפו העתיקה, נמל יפו	20	3	23	434
5.3%	6	37	לב תל-אביב	843	107	950	18,060
5.2%	7	31	הצפון הישן – החלק הדרומי	794	102	896	17,171
4.1%	8	30	הצפון הישן – החלק הצפוני	673	100	773	18,968
3.4%	9	40	גני שרונה	33	3	36	1,064
2.7%	10	36	צמרות איילון	37	2	39	1,442

* בשכונת אורות יש מספר קטן של יחידות דיור ודירות Airbnb. נוסף לכך, כל דירות Airbnb מרוכזות בבניין אחד ולכן התוצאות לא בהכרח משקפות ריכוז פעילות Airbnb גבוה במיוחד.

תרשים 14: שיעור יחידות הדיור שהוסבו להשכרה קצרת טווח דרך Airbnb על פי שכונות, תל אביב-יפו



גם בירושלים ישנן לא מעט שכונות שבהן אין כמעט יחידות דיור שמושכרות בשלמותן. שכונות אלה מרוכזות בעיקר מעבר לקו הירוק. לעומת זאת, ובדומה לתל אביב-יפו, בכמה

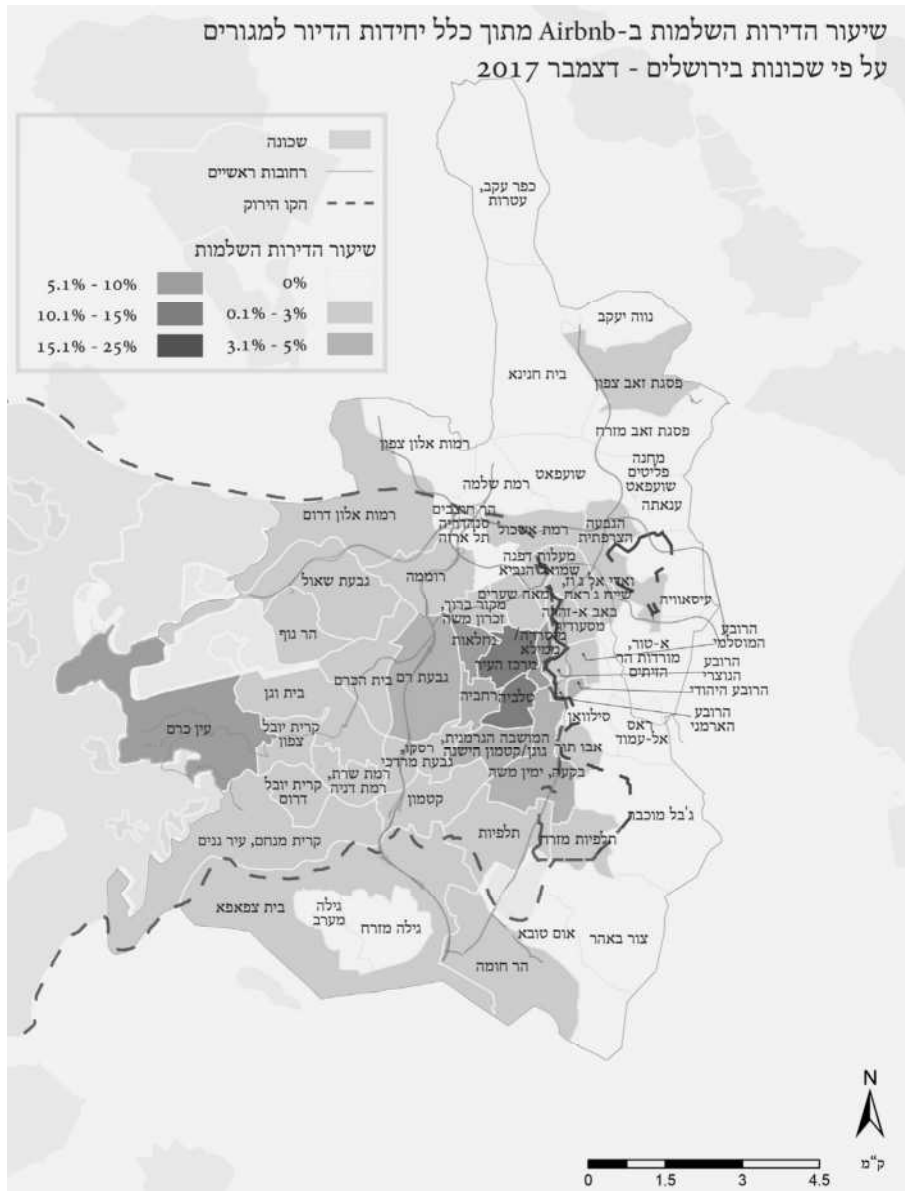
משכונות העיר מתגלה תמונה שעל פיה שיעור הדירות שלמות המוצע להשכרה ב־Airbnb גבוה במיוחד: בעין כרם, נחלאות ומוסררה/ממילא מעל לחמישה אחוזים מהדירות מוצעות להשכרה דרך Airbnb, ובטלביה ובמרכז העיר יותר מ־10 אחוזים מהדירות נמצאות ב־Airbnb.

טבלה 7: השכונות בעלות השיעור הגבוה ביותר של דירות שלמות מתוך כלל יחידות הדיור למגורים, ירושלים

מקום	מספר תת רובע	שם שכונה	דירות שלמות	יחידות דיור	אחוזים
1	132	טלביה	264	2,335	11.3%
2	84	מרכז העיר	442	4,077	10.8%
3	111	עין כרם	46	514	8.9%
4	85	נחלאות	309	5,132	6.0%
5	81	מוסררה/ממילא	63	1,088	5.8%
6	*2512	העיר העתיקה – הרובע היהודי	26	593	4.4%
7	102	גבעת רם	47	1,167	4.0%
8	86	רחביה	179	4,687	3.8%
9	131	המושבה הגרמנית, גונן/קטמון הישנה	188	4,962	3.8%
10	133	בקעה, אבו תור, ימין משה	164	5,127	3.2%

* מספר אזור סטטיסטי.

תרשים 15: שיעור יחידות הדיור שמושכרות בשלמותן דרך Airbnb על פי שכונות, ירושלים



על אף שיעור הדירות המרובות הנמוך יחסית ברמה הכלל עירונית (0.5 אחוזים), שיעורן של דירות אלו במספר שכונות בירושלים משמעותי ביחס לשוק הדיור לטווח ארוך. זאת מכיוון שפעילות Airbnb בירושלים מרוכזת, כאמור, במספר מצומצם של שכונות. בטלביה, לדוגמה, שיעור דירות Airbnb שלמפעיל שלהן יש יותר מדירה אחת בעיר עומד על תשעה אחוזים, בעוד שבמרכז העיר שיעור זה עומד על 7.6 אחוזים. במוסררה/ממילא 4.1 אחוזים מכלל יחידות הדיור הן דירות Airbnb המוגדרות כדירות מרובות, ובעין כרם מדובר בכמעט שלושה אחוזים מיחידות הדיור.

טבלה 8: עשר השכונות בעלות האחוזים הגבוהים ביותר של דירות מרובות מתוך כלל יחידות הדיור, ירושלים

מספר מקום	מספר תת רובע	שם שכונה	דירות מרובות	יחידות דיור	אחוזים
1	132	טלביה	211	2,335	9.0%
2	84	מרכז העיר	310	4,077	7.6%
3	81	מוסררה/ממילא	45	1,088	4.1%
4	111	עין כרם	15	514	2.9%
5	85	נחלאות	118	5,132	2.3%
6	2512*	העיר העתיקה – הרובע היהודי	12	593	2.0%
7	131	המושבה הגרמנית, גונן/קטמון הישנה	100	4,962	2.0%
8	86	רחביה	76	4,687	1.6%
9	102	גבעת רם	18	1,167	1.5%
10	133	בקעה, אבו תור, ימין משה	66	5,127	1.3%

* מספר אזור סטטיסטי.

בירושלים אין דירות רבות המוגדרות כדירות השפעה בודדות. אולם אלו שכן זוהו מתרכזות בעיקר בנחלאות (48 יחידות דיור) ובמרכז העיר (43 יחידות דיור), כמו גם במושבה הגרמנית ובבקעה. סכימת כלל דירות ההשפעה בעיר מביאה את סך יחידות הדיור שהוצאו משוק המגורים לטווח ארוך במספר אזורים לכמעט 10 אחוזים, כמו במקרה של שכונת טלביה. במרכז העיר, שיעור דירות ההשפעה מתוך כלל יחידות הדיור למגורים הוא 8.7 אחוזים, במוסררה/ממילא מדובר ב-4.7 אחוזים ובעין כרם 3.7 אחוזים.

טבלה 9 : מספר הדירות הבודדות שיצאו מהשוק לפי שכונה, ירושלים

מקום	מספר תת רובע	שם שכונה	דירות בודדות מוסבות
1	85	נחלאות	48
2	84	מרכז העיר	43
3	131	המושבה הגרמנית, גונן/קטמון הישנה	22
4	133	בקעה, אבו תור, ימין משה	19
5	132	טלביה	19
6	86	רחביה	16
7	134	תלפיות	10
8	102	גבעת רם	7
9	121	קטמון	7
10	122	רסקו, גבעת מרדכי	6

טבלה 10 : עשר השכונות בעלות השיעור הגבוה ביותר של דירות שהוסבו לטווח קצר, ירושלים

דירוג	מספר שכונה	שם שכונה	דירות מרובות	דירות בודדות	דירות שהוסבו	יחידות דיור	אחוזים
1	132	טלביה	211	19	230	2,335	9.9%
2	84	מרכז העיר	310	43	353	4,077	8.7%
3	81	מוסררה/ממילא	45	6	51	1,088	4.7%
4	111	עין כרם	15	4	19	514	3.7%
5	85	נחלאות	118	48	166	5,132	3.2%
6	2512*	העיר העתיקה – הרובע היהודי	12	4	16	593	2.7%
7	131	המושבה הגרמנית, גונן/קטמון הישנה	100	22	122	4,962	2.5%
8	102	גבעת רם	18	7	25	1,167	2.1%
9	86	רחביה	76	16	92	4,687	2.0%
10	133	בקעה, אבו תור, ימין משה	66	19	85	5,127	1.7%

* מספר אזור סטטיסטי.

והמסחר במקומות אלו והעברתו מהתמקדות בשירותים לתושבים להתמקדות בשירותים לאוכלוסייה ארעית. אך יתרה מכך, לשיעורי ההסבה הגבוהים יכולות להיות השלכות על שוק הדיור לטווח ארוך, בעיקר על צד ההיצע שלו. בין אם מדובר בעליית מחירים מקומית ובין אם בהרעת תנאים אחרים עבור מחפשי דיור, החמרת חוסר האיזון בשוק הדיור לטווח ארוך ושבירת ההפרדה בין היצע ללינה זמנית למגורים לטווח ארוך פועלת כנראה לרעתם של מחפשי דיור. זאת בייחוד לנוכח העדר אסדרה של שוק הדיור בישראל באופן שיאפשר מזעור ההשלכות השליליות שיש לחוסר איזון בין היצע לביקוש בשוק.

3. מלאי זמין נוכחי ופוטנציאל גידול היצע של יחידות דיור לטווח ארוך

כדי לאמוד את משמעות שיעורי ההסבה להשכרה לטווח קצר בתל אביב-יפו ובירושלים, יש לבחון את שוק הדיור בשתי הערים, או ליתר דיוק את מלאי אפשרויות הדיור הזמינות למחפשי דיור בכל אחת מהשכונות שבהן זוהה מספר גבוה של דירות השפעה. במקרים שבהם מלאי הדירות הזמינות נמוך באופן שמסכן את התנהלותו הבריאה של השוק ניתן להניח שהוצאה שיטתית יחסית של דירות נוספות מהמלאי תערער עוד יותר את האיזון העדין הזה. זאת ועוד, ככל שמספר דירות ההשפעה יחסית למלאי יחידות הדיור הזמין למחפשי דיור גבוה יותר, פוטנציאל גידול ההיצע של יחידות דיור לטווח ארוך גבוה יותר, וכך גם פוטנציאל ההשפעה שיש למדיניות אסדרה שתאזן את שבירת ההפרדה בין היצעי הלינה לתושבים ולדיירים ארעיים.

הערכה של מידת האיזון בשוק הדיור מתבצעת לרוב על ידי השוואת היצע הדירות הפנויות הקיים בפועל לשיעור הדירות הזמינות האופטימלי, הנקרא גם שיעור הדירות הפנויות הטבעי. מושג זה שאול משוק העבודה, שם שיעור האבטלה הטבעי הוא מדד תיאורטי בעיקרו שאליו יש לשאוף כחלק משוק תעסוקה בריא. על אף התנודתיות שלו, שיעור האבטלה הטבעי נע לרוב סביב חמישה אחוזים, וסטייה ממנו כלפי מעלה או מטה גוררת הטיה של השוק לכיוון ההיצע או הביקוש. בארצות הברית, משרד התקציב של הקונגרס מצא ששיעור האבטלה הטבעית נע מאז 1950 בין 4.4 אחוזים ל-6.3 אחוזים.³⁵ מחקר שערך הבנק הפדרלי בסן פרנסיסקו מצא שבמאה השנים האחרונות שיעור האבטלה הטבעית נע בין 4.5 אחוזים ל-5.5 אחוזים,³⁶ והבנק הפדרלי של קנזס סיטי מצא שבין 1994 ל-2017 שיעור זה נע בין 4.7 אחוזים ל-5.4 אחוזים.³⁷

רכיב מרכזי בשיעור האבטלה הטבעי הוא האבטלה החיכוכית, מושג שנשען על התובנה כי לא ניתן לקיים מצב שבו כל כוח העבודה מועסק וכל המשרות מאוישות. זאת מפני שבמצב

U.S. Congressional Budget Office, Natural Rate of Unemployment (Short-Term) 35
[NROUST] from FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis (נצפה לאחרונה ב-22 במרץ 2019).

REGIS BARNICHON & CHRISTIAN MATTHES, THE NATURAL RATE OF UNEMPLOYMENT OVER 36
THE PAST 100 YEARS 5 (2017).

Didem Tusemen, A New Estimate of the Natural Rate of Unemployment Federal Reserve 37
Band of Kansas City (November 29, 2017) (נצפה לאחרונה ב-23 במרץ 2019).

כזה מעבר בין משרות יוכל להתרחש רק כאשר שני אנשים מסכמים על החלפת משרות ישירה ביניהם. מאחר שמצב זה הוא כמעט בלתי־אפשרי, יש צורך במלאי משרות לא מאוישות שאליהן יוכל אדם לעבור אם הוא חפץ במשרה חדשה. לכן שיעורי אבטלה ומשרות לא מאוישות גבוהים מאפס אחוזים הם הכרחיים להתנהלות שוק עבודה תקין. שיעור אבטלה אופטימלי מאפשר התנהלות תקינה של שוק העבודה והוא יכול להשתנות עם הזמן, בין היתר על פי יעילות הטכנולוגיה המשמשת להפצת מידע לגבי משרות פנויות והזמן שלוקח למלא אותן.

באופן דומה, גם שוק הדיור זקוק למלאי דירות זמינות כדי לאפשר תחלופת דיירים במקרה הצורך.³⁸ ובדומה לשוק העבודה, גם בשוק הדיור יש למגבלות טכנולוגיות או למשך הזמן שלוקח להתאים בין מחפשי דיור ליחידת הדיור המתאימה להם השפעה על המלאי הזמין האופטימלי, או שיעור הזמינות הטבעי.³⁹ על כן, שיעור הדירות הריקות לעולם אינו יכול לעמוד על אפס אחוזים, ובכל זמן נתון חייבות להיות מספיק יחידות דיור זמינות בשוק עבור מחפשי דיור כדי לאפשר איתור הולם של יחידת דיור.

מחקרים רבים שנדרשו לסוגיית ההשפעה שיש להיצע ולביקוש על מחירי דיור, ובייחוד על דמי שכירות, מצאו שהמכניזם המרכזי בקביעת המחירים הוא תנודתיות המלאי בפועל של יחידות הדיור הפנויות ביחס לשיעור האופטימלי של יחידות הדיור הזמינות. סטייה משיווי משקל זה מביאה לעלייה או לירידה חדה במחירים, כתלות בכיוון הסטייה.⁴⁰ המחקרים מצביעים על כך שהאיוון בין היצע לביקוש בשוק הדיור הוא אופטימלי כאשר היצע יחידות הדיור הזמינות נע סביב חמישה אחוזים.⁴¹ כאשר ההיצע מגיע לשלושה אחוזים,

Junfu Zhang, *A Dynamic Model of Residential Segregation*, 28 THE JOURNAL OF MATHEMATICAL SOCIOLOGY 147 (2004) 38

Daniel A. Hagen & Julia L. Hansen, *Rental Housing and the Natural Vacancy Rate*, 32(4) JOURNAL OF REAL ESTATE RESEARCH 413 (2010); G. Stacy Sirmans & John D. Benjamin, *Determinants of Market Rent*, 6 JOURNAL OF REAL ESTATE RESEARCH 357 (1991); Patric Henry Hendershott, Bryan Duncan MacGregor & R. Tse, *Estimation of the Rental Adjustment Process*, 30 REAL ESTATE ECONOMICS 165 (2002) 39

David M. Blank & Louis Winnick, *The Structure of the Housing Market*, 67 THE QUARTERLY JOURNAL OF ECONOMICS 181(1953), <https://doi.org/10.2307/1885333>; Kenneth T. Rosen & Lawrence B. Smith, *The Price-Adjustment Process for Rental Housing and the Natural Vacancy Rate*, 73 AMERICAN ECONOMIC REVIEW 779 (1983) 40
 לעיל ה"ש 39; David M. Blank & Louis Winnick, *The Structure of the Housing Market*, 67 Q. J. ECON. 181 (1953), <https://doi.org/10.2307/1885333>. על אף השימוש במלאי הדירות הזמינות כמדד מרכזי, הנחת המוצא על פי גישה רווחת זו היא שבעקבות הקושי והזמן הכרוכים בבניית יחידות חדשות, צד ההיצע נשאר סטטי ברובו, לפחות בטווח הקצר. על כן, מרבית התנודתיות מתרחשת בצד הביקוש, שיכול לעלות ולרדת במהרה יחסית, למשל בעקבות שינויים באופן שבו שכונה מסוימת נתפסת. ייתכן שהנחה זו מאבדת בשנים האחרונות מעט ממשקלה עם כניסתה של כלכלת השיתוף לתחום הדיור, שכן נראה כי היצע דיור נקודתי יכול כעת להשתנות יחסית במהרה, אך דווקא בדמות ירידה במלאי ולא עלייה.

Stuart A. Gabriel & Frank E. Nothaft, *Rental Housing Markets, the Incidence and Duration of Vacancy, and the Natural Vacancy Rate*, 49 JOURNAL OF URBAN ECONOMICS 121 (2001); *Evicted in Dane County, Wisconsin: A Collaborative Examination of the Housing* 41

השוק הופך ללחוצ, כזה שיש בו מחסור בדירות ושמוכיל להרעת תנאים עבור מחפשי הדירור, בין אם במחירים המבוקשים, בתנאי החוזה או במצב הפיזי של יחידות הדירור הזמינות. בד בבד, הספרות המחקרית מצביעה על כך שלמדיניות אסדרתית יש השפעה מצמצמת על מכניזם התנודתיות, כך שבערים שבהן יש יותר רגולציה לרמת הסטייה מהאיזון האופטימלי יש פחות השפעה על מחירי הדירור.⁴²

הסקר האחרון על אודות שיעור הדירות הפנויות שזמין על פי חלוקה לתתי-אזורים בתל אביב-יפו ובירושלים ושתוצאותיו נגישות נערך כחלק ממפקד האוכלוסין ב-2008, בשלב מוקדם של משבר הדירור הנוכחי. נתונים עדכניים יותר משנת 2017 קיימים רק עבור ערים שלמות. נתונים אלו מצביעים על כך שכ-19,000 דירות בתל אביב-יפו עומדות ריקות, שיעור של 9.3 אחוזים מכלל יחידות הדירור למגורים. אולם, נתון זה כולל גם דירות בשיפוצים ובבנייה. רק עבור כ-4,350 יחידות דירור נקבע שהן עומדות ריקות מכיוון שדיירים טרם אכלסו אותן. כלומר, רק כ-2.1 אחוזים ממלאי הדירור הנוכחי זמין עבור מחפשי דירור בתל אביב-יפו. נוסף לכך, כ-1,160 דירות, שיהוו תוספת של 0.6 אחוזים למלאי יחידות הדירור הקיימות, נחשבות לריקות מכיוון שהן עדיין בבנייה או שבנייתן הושלמה אבל הן עדיין לא אוכלסו.⁴³ כשהן יושלמו, יעמוד מספר יחידות הדירור בעיר על כ-203,600 יחידות דירור למגורים. על כן, ניתן לומר כי המלאי הזמין של יחידות הדירור למגורים בתל אביב-יפו נע בין 2.1 ל-2.7 אחוזים, אם כוללים במלאי זה דירות שעתידות להיכנס לשוק בקרוב ומניחים כי יישארו ריקות זמן מה. בדומה לאופי הפיזור של נכסי Airbnb בין אזורי פעילות גבוהה לאזורי פעילות נמוכה, ניתן להניח כי מלאי יחידות הדירור הזמינות אינו אחיד בכל שכונות תל אביב-יפו ושכונות הביקוש הגבוהים, שנמצאים רובם במרכז העיר, מלאי הדירות הריקות שזמינות עבור מחפשי דירור נמוך אף יותר מ-2.7 אחוזים.

בירושלים מצבת יחידות הדירור הריקות לא שונה בהרבה. בעיר ישנן כ-15,100 דירות ריקות שמהוות 6.8 אחוזים מכלל יחידות הדירור למגורים בעיר, כולל אלו שנמצאות בשיפוצים או בבנייה. כאשר מחשיבים אך ורק את הדירות שזמינות עבור מחפשי דירור, המספר יורד לכ-4,650, או 2.1 אחוזים מכלל יחידות הדירור למגורים בירושלים. תוספת הדירות שנמצאות בבנייה נכון לזמן עריכת המחקר מעלה את מספר הדירות הזמינות בשוק לכ-6,500 ואת המלאי הזמין לשלושה אחוזים. על אף המחסור בנתונים, ניתן להניח שגם בירושלים פריסת המלאי

Landscape, University of Wisconsin-Madison (2016); FEANTSA and the Foundation Abbé Pierre, *Vacant Real Estate: Seizing the Opportunity to find Affordable Housing Solutions in Barry Bluestone et al., The Greater Boston* ; לעיל ה"ש 39; Hagen & Hansen ; *Europe* (2016)
Housing Report Card 2013 (The Boston Foundation, 2013)

Richard K. Green, Stephen Malpezzi & Stephen K. Mayo, *Metropolitan-Specific Estimates of the Price Elasticity of Supply of Housing, and Their Sources*, 95 THE AMERICAN ECONOMIC REVIEW 334 (2005)

43 הלשכה המרכזת לסטטיסטיקה **סקר כוח אדם** (2017). הנחת המחקר היא שגם כאשר יחידות הדירור המצויות כעת בשיפוצים יחזרו לשוק, דירות אחרות ייכנסו לשיפוצים, כחלק ממחזור החיים הממוצע עבור כל יחידות דירור. ההנחה היא שמספר הדירות בשיפוצים נשאר זהה פחות או יותר בתנאי שוק דומים.

הזמין אינה שווה על פני העיר, כשבאזורי הביקוש המלאי הזמין הפוטנציאלי, הכולל גם יחידות בבנייה, נמוך משלושה אחוזים.

כפי שניתן לראות מהנתונים הזמינים על תל אביב-יפו וירושלים, שוק הדיור בשתי הערים לחוץ, כשמלאי יחידות הדיור הזמינות עומד בדיוק על רף שלושת האחוזים ואף מתחת לו. ירידה נוספת בהיצע יחידות הדיור עלולה להחמיר עוד יותר את עמדתם של מחפשי הדיור בשוק, להניעם לחפש אפשרויות דיור בשכונות מרוחקות מאזורי הביקוש ולהביא לירידה במלאי הזמין ולדינמיקה דומה גם בשכונות שבהן עד כה היצע הדיור היה גבוה דיו.

אף שאין בנמצא נתונים רשמיים על רמת הביקוש על פי תתי-אזורים בתל אביב-יפו, או בכל עיר אחרת בישראל, נדמה כי ישנו מתאם גבוה בין אזורי הפעילות של Airbnb לאזורי הביקוש הגבוה לדיור ארוך טווח, כאשר רוב הפעילות בשני המקרים מתרכזת בין הירקון בצפון, דרך יפו בדרום ודרך בגין במזרח, עם ריכוזים נוספים בשכונות צפון יפו ופלורנטין. ואכן, על פי ניתוח שערכו ב-2015 חושן ניהול פרויקטים והאתר יד2, אזורי הביקוש הגבוהים ביותר עבור מחפשי דיור להשכרה בתל אביב-יפו הם הצפון הישן, מרכז העיר, יפו ופלורנטין.⁴⁴ נדמה שגם בירושלים קיימת חפיפה בביקושים גבוהים באזור מרכז העיר, אף שנתונים מדויקים בנושא אינם זמינים.

ניתוח נתוני הפעילות של Airbnb בתל אביב-יפו ובירושלים מצביע, כאמור, על כך שיחידות דיור רבות נגרעו משוק הדיור לטווח ארוך והופנו לטובת השכרות קצרות טווח. באזורים מסוימים בתל אביב-יפו שיעור הסבת הדירות נע בין חמישה ל-15 אחוז, וברמה הכלל עירונית מדובר בשני אחוזים. הווה אומר שפוטנציאל גידול היצע יחידות הדיור למגורים בתל אביב-יפו הזמינות עבור מחפשי דיור, אם תיקבע ותיאכף אסדרה האוסרת על השכרת יחידות דיור בלעדית ב-Airbnb, עומד על כ-4,150 יחידות דיור. אם כל יחידות הדיור שהוסבו לצורכי השכרה ב-Airbnb יחזרו לשוק, המלאי הכלל-עירוני של יחידות הדיור הזמינות יעלה לרמה של בין 4.2 אחוזים ל-4.7 אחוזים, אשר קרוב יותר למצב השוק האידאלי של חמישה אחוזים דירות פנויות.

בירושלים, שם בחלק מהשכונות שיעור הדירות שהוסבו למגורים לטווח קצר הוא מעל לארבעה אחוזים, ישנו פוטנציאל גידול היצע של כ-1,350 דירות, המהוות כ-0.6 אחוזים מכל הדירות בעיר. אף שלניצול מלא של דירות Airbnb לצורכי דיור ארוך טווח יכולה להיות השפעה מצומצמת יחסית על שוק הדיור בירושלים, מלאי יחידות הדיור הזמינות בעיר יכול להגיע ל-2.7 אחוזים עד 3.6 אחוזים. בחינה נקודתית של שכונות באזורי הביקוש הגבוה בשתי הערים הייתה מצביעה כנראה על שיעורי גידול פוטנציאלי גבוהים אף יותר, אילו הנתונים היו זמינים לניתוח.

44 יד2 וחושן ניהול פרויקטים "ניתוח ביקוש והיצע בתחום הנדל"ן" (2016).

טבלה 11 : פוטנציאל גידול המלאי הזמין של יחידות דיור למגורים בתוספת דירות Airbnb, תל אביב-יפו

גידול המלאי הפוטנציאלי חלקן של דירות Airbnb מיחידות הדיור למגורים	דירות Airbnb שיצאו מהשוק	יחידות דיור למגורים
4,138	4,138	202,419
2.00%		1,160 יחידות דיור ריקות בבנייה
		203,579 מלאי יחידות דיור כולל יחידות בבנייה
	פוטנציאל מלאי זמין מינימלי (לא כולל יחידות בבנייה)	מלאי זמין נוכחי (לא כולל יחידות בבנייה)
	8,488	4,350
	פוטנציאל מלאי זמין מקסימלי (כולל יחידות בבנייה)	סה"כ מלאי זמין מקסימלי (כולל יחידות בבנייה)
	9,648	5,510
שיעור גידול המלאי המינימלי	פוטנציאל מלאי זמין מינימלי באחוזים	מלאי זמין מינימלי (לא כולל יחידות בבנייה)
95.10%	4.20%	2.10%
שיעור גידול המלאי המקסימלי	פוטנציאל מלאי זמין מקסימלי באחוזים	מלאי זמין מקסימלי (כולל יחידות בבנייה)
75.10%	4.70%	2.70%

טבלה 12 : פוטנציאל גידול המלאי הזמין של יחידות דיור למגורים בתוספת דירות Airbnb, ירושלים

גידול המלאי הפוטנציאלי חלקן של דירות Airbnb מיחידות הדיור למגורים	דירות Airbnb שיצאו מהשוק	יחידות דיור למגורים
1,361	1,361	218,287
0.60%		1,885 יחידות דיור ריקות בבנייה
		220,172 מלאי יחידות דיור כולל יחידות בבנייה
	פוטנציאל מלאי זמין מינימלי (לא כולל יחידות בבנייה)	מלאי זמין נוכחי (לא כולל יחידות בבנייה)
	6,001	4,640
	פוטנציאל מלאי זמין מקסימלי (כולל יחידות בבנייה)	סה"כ מלאי זמין מקסימלי (כולל יחידות בבנייה)
	7,886	6,525
שיעור גידול המלאי המינימלי	פוטנציאל מלאי זמין מינימלי באחוזים	מלאי זמין מינימלי (לא כולל יחידות בבנייה)
29.30%	2.70%	2.10%
שיעור גידול המלאי המקסימלי	פוטנציאל מלאי זמין מקסימלי באחוזים	מלאי זמין מקסימלי (כולל יחידות בבנייה)
20.90%	3.60%	3.00%

על אף השוני במספר הרשומות, ניתוח שוק הדיור והשוואת רשומות Airbnb בתל אביב-יפו ובירושלים מעלה כי הדפוסים, המאפיינים ופוטנציאל ההשפעה של שוק ההשכרה לטווח קצר על שוק הדיור לטווח ארוך דומה בשתי הערים. בעוד שבתל אביב-יפו מספר השכונות המושפעות כבר כעת מהתופעה גדול יותר, גם בירושלים יש מוקדים שבהם שיעור הדירות שהוסבו מהשכרה ארוכת טווח גבוה עד כדי הכבדה על מלאי יחידות הדיור הזמינות באזורי הביקוש. תופעה זו יכולה להחמיר את התנאים עבור מחפשי הדיור בעיר. אם כל דירות ההשפעה יחזרו לשמש כיחידות דיור למגורים לטווח ארוך, המלאי הזמין בשוק בשתי הערים יעלה בשיעור שיכול להקל על הלחץ הנוכחי ולספק שיפור מסוים בתנאים עבור מחפשי דיור באזורי הביקוש הן בתל אביב-יפו והן בירושלים. ייתכן שכדי לקדם את גידול ההיצע דרך השבת דירות השפעה לשוק הדיור לטווח ארוך יש לקדם אסדרה של שוק ההשכרות לטווח קצר, תוך התאמת הכלים הנבחרים לממצאים ברמת השכונה, דוגמת אלו שהוצגו כאן לעיל.

1. אסדרה של Airbnb

1. רציונלים

בחמש השנים האחרונות מתקיים בערים תיירותיות בעולם ויכוח ציבורי לגבי אסדרה של פלטפורמות המתווכות בין שוכרי דירות לטווח קצר לבין משכירים. צמיחתה המטאורית של Airbnb ואיסוף נתונים לגבי מאפייני הפעילות שמתקיימת באמצעות הפלטפורמה היו זרז לגל של הגבלות שלטוניות. אחת הביקורות הנפוצות נגד Airbnb מצביעה על ניצול הפלטפורמה למטרות עסקיות. בעוד שהמאפיין הבולט של כלכלת השיתוף הוא כלכלת Peer-to-Peer, כלומר, התקשרות בין צדדים שווים לשם מתן שירותים תוך ניצול מרבי של נכסים הסובלים מתת שימוש – בפועל Airbnb מנוצלת לחיזוק פערי הכוח הכלכליים.

קיומו של מגזר עסקי שנשען על Airbnb בישראל הוא אחד הממצאים שעולה מהבדיקה האמפירית שביצענו. בתל אביב-יפו מצאנו שיחס הרשומות למארח עומד על 1.7 ובירושלים היחס הוא 1.64 (נכון לדצמבר 2017). מדובר ביחס גבוה שמצביע על כך שהמארחים בשתי הערים אינם משכירים את הדירה שבה הם גרים אלא צוברים נכסים לצורך השכרה למגורים לטווח קצר. הפלטפורמה של Airbnb מניעה אפוא מהלך של הוצאת דירות משוק השכירות לטווח הארוך. הניתוח בחלק הראשון של המאמר מראה כי בתל אביב-יפו מדובר בכשני אחוזים מסך יחידות הדיור בעיר שעברו לשוק שכירות לטווח קצר ובירושלים כאחוז אחד מסך הדירות בעיר יצאו משוק ההשכרה לטווח ארוך. להקטנת ההיצע של דירות בשכירות ארוכת טווח יש השלכות על גובה דמי השכירות, תנאי השכירות וייתכן שגם על מחירי הדירות למכירה.

ביקורת נוספת הקוראת לאסדרה היא הטענה שחברות הכלכלה השיתופית כמו Airbnb נהפכו הלכה למעשה לחברות שיווק ופרסום. הנכס העיקרי של החברה הוא מאגר מידע עצום והיא עוסקת באופטימיזציה של מידע. הכוח הטמון באינטרנט מוביל את Airbnb לכיוון של

מונופול או דואפול, בתחומה, וזאת במקום הרעיון המקורי, שההון יפוזר בין ההמונים.⁴⁵ טענות בעד אסדרה נתמכות גם בטיעונים לגבי העדר פיקוח על בטיחות ועל רמת הנכס שמוצע לאירוח דרך Airbnb, תחרות לא הוגנת עם מגזר המלונאות המסורתי, ופתיחת דלת להפליה במתן שירות.⁴⁶

בכלכלה המסורתית כשלי שוק שנגרמים בשל השכרה לתיירים נמנעים לרוב באמצעות אסדרה פורמלית. לדוגמה בתחום העירוני, כללי התכנון הסטוטורי מפרידים בין שימושים למלונאות ולמגורים. הקושי להחיל את כללי התכנון העירוני על Airbnb נובע מהעובדה שהחברה מנצלת את "הפער הרגולטיבי" שבו שימוש בנכס על ידי בעליו לשם אירוח נחשב כזכות של הפרט ללא צורך באישור מיוחד. כפי שיוסבר להלן, בישראל לא קיימת אסדרה האוסרת על שימוש בדירה כהיצע של לינה לטווח קצר.

הפעילות של Airbnb בקו התפר שבין שימוש מסחרי לבין שימוש פרטי בנכסים השפיעה עמוקות על היחסים בין שחקנים מסורתיים לחדשים. עלייתה של Airbnb יצרה מנעד רחב בהיצע אפשרויות הלינה לטווח קצר, הגבירה את התחרות בענפים הרלוונטיים, וסיפקה בסיס לצמיחת מגוון שירותים שמציעים יזמים קטנים.⁴⁷ באופן מסורתי, מדיניות רגולטיבית מביאה בחשבון את האינטרסים של כלל בעלי העניין בפעילות נשוא הרגולציה וזאת בהתאם לאופן שבו הנושא ממוצע בסדר היום הציבורי בזמן נתון. התופעה של פלטפורמות מתווכות בשוק שכירות לטווח קצר היא חדשה יחסית והשפעותיה החיוביות והשליליות הן בתהליך שינוי והתפתחות. עם זאת, ניתן כבר היום להצביע על מספר בעלי עניין שמושפעים מהצלחת Airbnb ואשר יש להתייחס לאינטרסים שלהם בגיבוש מדיניות רגולטורית.

צרכנים – צרכנים הם הקבוצה שמקנה ערך לשירות שמציעה Airbnb. הפלטפורמות שמתווכות בין משכירים לשוכרים מפחיתות את עלויות העסקה של הצרכנים ומצמצמות את בעיית הא-סימטריה במידע. קבוצת הצרכנים אינה מעוניינת בהגבלת היקף הפעילות של שוק השכירות לטווח קצר. אולם היא כן עשויה להיות מעוניינת באסדרה שמבטיחה את בטיחות הנכס מפני שריפות, גודל מינימלי של חדרים, סידור פיזי של המושכר שמתאים לחופשה, תנאי נוחות ועוד.

ספקי שירות – קבוצה זו כוללת: (1) בעלים של נכס מגורי קבע שמושכר בעת חופשה;⁴⁸ (2) בעלים של נכס אחד או יותר שאינו משמש למגורי קבע ומוצע באופן קבוע להשכרה לטווח

45 איתן אבריאלי "חלומות האינטרנט שהתנפצו – והגורילות החדשות שעושות הרבה כסף באלימות" דה מרקר (18.1.2017) www.themarker.com/technation/1.3264482; וראו בתגובה אלון כץ "כלכלה שיתופית היא לא פילנתרופיה" דה מרקר (7.2.2017) www.themarker.com/opinion/1.3642945.

46 Edelman Benjamin & Michael Luca, *Digital Discrimination: The Case of Airbnb.com*. (Working Paper No. 14-054, Harvard Business School, January 2014).

47 Dianne Dredge et al., *The Impact of Regulatory Approaches Targeting Collaborative Economy in the Tourism Accommodation Sector: Barcelona, Berlin, Amsterdam and Paris* (October 12, 2016).

48 התופעה של השכרה על ידי שוכר ללא רשות הבעלים לא נדונה במחקר זה.

קצר; (3) משקיעים מסחריים – בעלים של מלאי נכסים המוצעים לשכירות קצרת טווח. ספקי השירות אינם מעוניינים בהטלת הגבלות על Airbnb.

יזמים חדשים – מקימי עסקים קטנים המספקים שירותים ומוצרים שתומכים בשוק שכירות לטווח קצר. לדוגמה: חברות ניהול נכסים, שירותי תחזוקה, ניקיון, כביסה, שמירה, קבלת פנים, נהגים, מדריכי ערים.⁴⁹ לאחרונה החלה Airbnb להפעיל בחלק מהערים את השירות של Airbnb Experience. מדובר בממשק אינטרנטי שמאפשר לתושבים המקומיים להציע לתיירים ולמשתמשי האתר חוויות בהתאמה אישית.⁵⁰ קבוצה זו תושפע לרעה אם תוגבל הפעילות של Airbnb.

אוכלוסייה מקומית וקהילות – תושבים מקומיים עשויים להיות מושפעים באופן ישיר ולא ישיר משכירות לטווח קצר. לדוגמה, רעש המאפיין התנהגות תיירותית, אובדן לכידות הקהילה בשל כניסת תיירים, שימוש מוגבר במתקנים ובמוצרים ציבוריים, השלכות על מחירי הדיור ומחירי השכרת נכסים, וכו'. יכולה להיות חפיפה בין האוכלוסייה המקומית לקבוצות ספקי השירותים והיזמים החדשים. דיירים מקומיים עשויים להשכיר את מגורי הקבע שלהם בעת חופשה או לפעול כיוזמים חדשים. בקרב האוכלוסייה המקומית קשה לזהות אינטרס אחד בנושא של הגבלות על Airbnb.

מפעילים מסורתיים של שירותי לינה לתיירות – מדובר בעסקים הפועלים במסגרת התעשייה המסורתית ובמחזיקי משרות ובהם: מלונות, כפרי נופש, חברות תיירות ומתווכים שעשויים להידרש להתמודד עם תחרות וירידה בהיקף הביקוש לשירותים שהם מציעים. לקבוצה זו יש את האינטרס החזק ביותר להגביל ואפילו לאסור כליל על פעילות Airbnb.

פלטפורמות דיגיטליות שמשולבות באתר Airbnb – קבוצה זו כוללת פלטפורמות דיגיטליות הפועלות באמצעות האינטרנט שבאמצעותן מתבצעות התקשרויות באתר Airbnb. הפלטפורמות מספקות מגוון שירותים כמו הליכי הזדהות של הספקים והצרכנים, אימות תיאור הנכס, ממשק מאובטח לתשלומים, ממשק לדירוג רמת שביעות רצון ועוד. קבוצה זו אינה מעוניינת בהגבלות על Airbnb.

הציבור הרחב – מגוון רחב של בעלי עניין, שטרם ניתן לאפיין אותם וקולם טרם נשמע. זהותם משתנה ממקום למקום. הם עשויים להיות בעלי עניין רב בעתיד ויש להכיר בקיומם לשם גיבוש מדיניות שאינה מתרכזת רק בהווה.

2. אלטרנטיבות לרגולציה מסורתית

כדי לייצר איזון טוב יותר בין ההחצנות החיוביות שמייצרת Airbnb (קיימות, הסתמכות גדולה על הגורם החברתי כבסיס לפעילות כלכלית ולהוזלת עלויות) לבין ההחצנות השליליות (יתר-

49 גילי מלינסקי "כמו בית מלון, האנשים שעושים כסף מאיירבנבי והדירה אפילו לא שלהם" דה מרקר (1.6.2018) www.themarket.com/realstate/premium-1.6136893

50 www.airbnb.com/host/experiences

תיירות, הוצאת דירות משוק הדיור) לא נדרשת בהכרח אסדרה פורמלית מצד המדינה. בספרות נטען שהסבה של כללים וחוקים שהתאימו לכלכלה המסורתית, כך שיתאימו לכלכלה השיתופית, היא לעולם מאולצת. כלכלות בעלות מאפיינים שונים דורשות מודלים שונים של רגולציה.⁵¹

אחת האלטרנטיבות לחקיקה מסורתית היא רגולציה קהילתית. הכוונה לרגולציה מבוססת אמון שמבחינה היסטורית קדמה לתקופה של התערבות הריבון בשוק.⁵² גם בכלכלה השיתופית היום ניתן לזהות אלמנטים של אמון בין צדדים שונים, גיאוגרפית ותרבותית. ביטוי אחד הם מנגנוני המשוב והערכה שנמצאים באתר Airbnb ושעליהם מסתמכים הצרכנים וספקי השירות. מילוי משובים בידי הצרכנים, דירוג ספקי השירות, חשיפת פרופילים אישיים של המשתמשים ושל הספקים להגברת האמון ביניהם, שימוש בתמונות ובחוות דעת של משתמשי העבר – פועלים כולם ליצירת שוק יעיל המוסדר באופן קהילתי על ידי המשתתפים עצמם. לצד מנגנונים מבוססי אמון המאפשרים התקשרות בין מציעי שירות לצרכן, Airbnb פיתחה פלטפורמה להעברת תלונות מצד שכנים נגד משכירי נכסים והקימה קהילות וירטואליות של Airbnb Citizen⁵³ ו־Responsible Hosting⁵⁴, המאפשרות להתייעץ ולשתף לגבי דרכי התמודדות ומניעה של מטרדים שגורמים אורחים. האינטרס המשותף של מציעי השירות באתר Airbnb לפעול במסגרת כללי ההתנהגות של הקהילה מחבר בין המוניתין של חברי הקהילה לאינטרס כלכלי משותף של החברה.⁵⁵ ברמה המעשית – החברה פיתחה גם כלי ניטור המאפשרים "להוריד" מהאתר נכסים לפי מאפיינים מוגדרים, כגון ימי השכרה בפועל, מיקום גיאוגרפי וריבוי נכסים על ידי בעלים.

תומכי האסדרה הקהילתית סבורים שקיימים תמריצים כלכליים ישירים ל־Airbnb לפתח מנגנונים פנימיים שימטרו את התנהלות המשתמשים באתר. לפי גישה זו רק במקרים של נזק משמעותי לחברה שהכלכלה השיתופית לא פעלה למתנו באמצעות נורמות לא פורמליות – תטופל הבעיה בצורה נקודתית בידי השלטון.⁵⁶

בפרקים הבאים נציג את הרגולציה של Airbnb בישראל ובשלוש ערים אירופאיות. נחזור לגישת האסדרה הקהילתית בפרק שדן במשמעות המחקר ההשוואתי לעתיד האסדרה של Airbnb בישראל.

ARUN SUNDARARAJAN, THE SHARING ECONOMY: THE END OF EMPLOYMENT AND THE RISE OF CROWD-BASED CAPITALISM (2016) 51

דוגמה מאירת עיניים היא המחקר החלוצי של אבנר גריף על המנגנונים שהיו בשימוש הסוחרים המוגרבים במאה ה-11 שהתבססו על אמון בין חברי קהילת הסוחרים. AVNER GRIEF, INSTITUTIONS AND THE PATH TO THE MODERN ECONOMY: LESSONS FROM MEDIEVAL TRADE (2006) 52

www.airbnbcitizen.com/about-airbnb/ 53

www.airbnb.com/help/article/1376/responsible-hosting-in-the-united-states 54

Eyal Ert, Aliza Fleischer & Nathan Magen, Trust and Reputation in the Sharing Economy: The Role of Personal Photos on Airbnb, 55 TOURISM MANAGEMENT 62 (2016) 55

Adam D. Thierer, Permissionless Innovation and Public Policy: A 10-Point Blueprint (April 8, 2016) 56

ז. אסדרה של Airbnb בישראל 2019 – תמונת מצב

בישראל לא קיימת בעת הזו אסדרה קונקרטית של השכרה לטווח קצר. משמעות הדברים היא שהשכרה לתיירים יכולה להתבצע ללא מגבלה בהתקיים מפגש רצונות בין מציע השירות לצרכן. הצעד הרגולטורי היחיד שננקט עד כה נגד משכירי דירות לטווח קצר נעשה בתל אביב-יפו, בהחלטה שקיבלה בינואר 2019 מועצת העירייה להעלות את תעריף הארנונה לגבי נכסים המושכרים לטווח קצר במשך למעלה מ-90 יום בשנה. הוחלט כי נכסים כאלו ישלמו תעריף ארנונה דומה לזה שחל לגבי מלונות בעיר.⁵⁷ מועד הכניסה לתוקף של התעריף החדש הוא מאי 2019 בתנאי ששר הפנים יאשרו. ברמה העניינית – לא ברור כיצד ייאכף התעריף החדש (בהנחה ששר הפנים יאשר אותו) ומה התמריץ שהמהלך מכוון להשיג (מעבר להגדלת הכנסות העירייה). הצעד לא צפוי לצמצם את מספר הדירות המוצעות לתיירים ויתכן שתהיה לו דווקא השפעה הפוכה.⁵⁸ מעיריית תל אביב נמסר כי "ההצעה התקבלה נוכח העלייה החדה במספר דירות ה-Airbnb המושכרות באופן מסחרי לתקופות ארוכות, והפגיעה הנגרמת עקב כך לאורח החיים של התושבים בפרט ולמחירי הדיור בשוק השכירות בכלל".⁵⁹

בהינתן העובדה שאין בישראל (ברמה העירונית וברמה המדינתית) הסדר חוקי נפרד לגבי השכרות קצרות טווח, נתייחס להלן לחוקים מעידן טרום הכלכלה השיתופית שיש להם רלוונטיות עקיפה:

חוק השכירות והשאלה, התשל"א-1971: קובע את המסגרת החוקית להתקשרות בין שוכר למשכיר. החוק אינו מבחין בין השכרה לטווח קצר לבין השכרה לטווח ארוך, ובכל מקרה מרבית הוראותיו דיספוזיטיביות ונתונות למשא ומתן בין הצדדים.⁶⁰

חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965: ייעוד ושימוש קרקע צריכים להיות מוסדרים בתוכנית מאושרת לפי חוק התכנון והבניה. לגבי השכרת דירה לתקופות קצרות שפועלת כעסק, עשויה לעלות טענה שלא מדובר בשימוש בגדר מגורים ונדרש היתר לשימוש חורג או שינוי ייעוד הקרקע. בעניין אוחנה, נפסק כי בעל נכס שמשכיר לתקופות קצרות שני חדרים בביתו פועל במסגרת היתר הבנייה שמייעד את המגרש למגורים ואינו צריך לבקש היתר שימוש חורג עקב השכרתו.⁶¹

57 דותן לוי "עיריית תל אביב אישרה את צו הארנונה, משכירי Airbnb ישלמות יותר מפי 2" גלובס www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3755119,00.html (28.2.2019)

58 התעריף החדש מקנה הכרה ואשרור מצד העירייה לפעילות Airbnb בעיר. בעלי נכסים בתל אביב-יפו שמפרסמים ב-Airbnb לתקופות של מעל 90 יום צפויים לגלגל את העלות החדשה לשוכרים.

59 נמרוד בוסו "עיריית תל אביב תקדם גביית ארנונה גבוהה יותר מדירות Airbnb" גלובס www.calcalist.co.il/real_estate/articles/0,7340,L-3754245,00.html (14.1.2019)

60 ב-2017 התקבל תיקון לחוק השכירות והשאלה (חוק השכירות ההוגנת) שבמסגרתו נקבעו הוראות קוגנטיות בנושאים של מצב הנכס המושכר, אחריות השוכר לתיקונים וגובה הערבות שיכול המשכיר לקבל מהשוכר.

61 ע"א (שלום ראשל"צ) 22024-07-18 מדינת ישראל – הועדה המקומית לתכנון ובניה ראשל"צ נ' אוחנה (פורסם בבכו, 1.1.2019).

חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1965: לפי חוק רישוי עסקים וצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013 השכרה של למעלה מארבע יחידות דיור למטרת נופש המלווה במתן שירותים לשוכרים, טעונה קבלת רישיון עסק.

חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969: לפי החוק, היחסים בין דיירי בית משותף מוסדרים בתקנון שניתן לשנותו ברוב של בעלי הדירות.⁶² תקנון שנרשם אצל רשם המקרקעין מחייב את כל בעלי הדירות וגם אלו שיבואו מכוחם. לאחרונה ניתנה החלטה בתביעה שהוגשה על ידי נציגות בית משותף נגד בעל נכס שנהג להשכירו לתקופות קצרות. הסכסוך עסק בתוקף ובפרשנות תקנון בית משותף ששונה על ידי רוב הדיירים ונקבע בו מפורשות שהדירות ישמשו למגורים. בתיק 5/993/2017 נציגות הבית המשותף מרחוב חברון 12 בתל אביב נ' דריי (מיום 10 באוקטובר 2018) פסקה המפקחת כי בעל דירה אינו יכול להשכיר את דירתו לפרקי זמן קצרים באמצעות Airbnb ו-Booking. זאת משום ההוראה בתקנון שקובעת כי הדירות יהיו ל"שימוש מגורים". המפקחת פירשה מונח זה כמכוון לשימוש של קבע או לכל הפחות להשכרה לפרקי זמן ארוכים של מספר חודשים ולא להשכרת דירה לפרקי זמן של ימים ספורים. מדובר בבניין שנבנה באיכות גבוהה ובו מתקנים וציוד יקר ערך. המפקחת קיבלה את הטענה כי הסעיף בתקנון המונע שימוש בדירות שלא למגורים נועד להגן על הבית המשותף והרכוש המשותף היקר המותקן בו.⁶³

בעוד שהשכרה לטווח קצר לא זכתה עד כה לאסדרה פורמלית בישראל, נושא מיסוי ההכנסה מפעילות זו עלה לכותרות בשנתיים האחרונות עת החלה אכיפה מצד מס הכנסה נגד משכירי דירות ובכלל זה משכירים לטווח קצר.⁶⁴ הכנסה משכר דירה – מעל תקרת פטור של כ-5,000 ש"ח לחודש – חייבת במס על פי פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], ואם מדובר בעסק של השכרת דירות הפטור לא תקף. ב-2016 נערכו 58 ביקורות בתל אביב-יפו, בירושלים, בחיפה ובאילת שהעלו כי 33% מבעלי הנכסים לא דיווחו על הכנסותיהם.⁶⁵ רוב המשכירים טענו שאינם יודעים שצריך לדווח. בביקורת ב-2017 בקרב משכירי דירות בכלל ומשכירי דירות לטווח קצר בפרט, התברר כי רבים ממשיכים להעלים מס.⁶⁶

62 ס' 61 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969.

63 תיק (מקרקעין ת"א) 993/17 נציגות הבית המשותף מרחוב חברון 12 בתל אביב נ' דריי (פורסם בנבו, 10.10.2018).

64 יעל דראל "רשות המיסים בעקבות משכירי Airbnb" וואלה – חדשות (28.6.2016) <https://nadlan.walla.co.il/item/2974252>; אפרת נוימן חגי עמית ואורן דורי "משכירים דירות ב-Airbnb – מס הכנסה בעקבות הכסף שלכם" דה מרקר (11.3.2018) www.themarket.com/allnews/1.5889025.

65 אלה לוי-וינריב "1 מכל 3 ישראלים שמשכיר דירה ב-Airbnb מעלים מס" גלובס (28.3.2016) www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001135529; רשות המיסים "על הכוונת של רשות המיסים מעלימי מס מהשכרת דירות לטווח קצר" (2016) https://taxes.gov.il/About/SpokesmanAnnouncements/Pages/Ann_280616_1.aspx.

66 אלה לוי-וינריב "יעד חדש לרשות המיסים, בעלי 2 דירות שחשודים באי-דיווח" גלובס (6.9.2017) www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001204117. מבחינת רשות המיסים קיימים שלושה סוגים של משכירי דירות: משכיר בעל הכנסה פסיבית – משלם 10% מעל סכום של 5,000 ש"ח; סוג שני הוא הכנסה אקטיבית מהשכרה קצרת טווח באתרי כלכלת שיתוף. לפי

לאור מצב אי-האסדרה של השכרה לטווח קצר בישראל, בפרקים הבאים נציג מחקר השוואתי לגבי אסדרה של Airbnb בשלוש ערים אירופאיות: אמסטרדם, ברצלונה וברלין. הבחירה בערים הללו נעשתה ממספר סיבות: ראשית – מדובר בשלוש ערים תיירותיות שהיו בין הראשונות באירופה לאמץ רגולציה בנוגע לפעילות Airbnb. שנית – ההגבלות שנקבעו בערים הללו מייצגות רצף שנע בין "רגולציה מינימלית לרגולציה מגבילה". שלישית – שלוש הערים הללו החלו לאחרונה בעדכון מודל האסדרה לגבי Airbnb. "הגל השני" של רגולציה מעניק הזדמנות ייחודית להבין את הכשלים בהפעלת ההסדרים הראשונים ולהפיק לקחים לעתיד.

ח. אמסטרדם

1. הקשר מקומי

בשנים האחרונות אמסטרדם נמצאת ברשימת עשרת הערים המתוירות ביותר באירופה. ב-2016 נרשמו במלונות העיר כ-7 מיליון מבקרים (מעל ל-80% מהמבקרים הגיעו ממדינות אחרות). המשמעות היא יחס גבוה של כ-4.7 תיירים ל-100 תושבי העיר על בסיס יומי.⁶⁷ ב-2017 ביצעה עיריית אמסטרדם בדיקה שממנה עלה כי במונחים כלכליים התיירות בעיר תורמת לכלכלה ההולנדית כ-2.7 מיליארד יורו לשנה.⁶⁸

שוק הדיור באמסטרדם מוטה להשכרה. רק 30% ממשקי הבית בעיר גרים בנכס שבבעלותם. רוב משקי הבית באמסטרדם מתגוררים בדירות בשכר דירה מפוקח או שוכרים דירות במגזר הפרטי.⁶⁹ בשנים האחרונות התרחשה עלייה דרמטית במחירי הדיור והשכירות החופשית בעיר על רקע כלכלה משגשגת והעדר בנייה חדשה. שוכרים באמסטרדם מוציאים קרוב ל-40% מהכנסתם הפנויה על מגורים.⁷⁰

המלצות רשות המסים – סוג זה ישלם מס מופחת בשיעור 20% בתנאי שהכנסה השנתית אינה עולה על 25 אלף נה; סוג שלישי הם משכירים של מעל 10 דירות שנחשבים כהכנסה מעסק. עמרי מילמן "מרוויחים מאובר או Airbnb: רשות המס מתכננת מס חדש לכלכלה השיתופית" כלכליסט (8.3.2018) www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3733643,00.html. רשות המסים "חוזר לעניין סיווג הכנסה מהשכרת דירות מגורים" (פברואר 2018).

Tourism in Amsterdam Metropolitan Area 2016–2017; Tourism in the Amsterdam Metropolitan Area: Nights, Accommodations and Jobs in the Tourism Sector 2015–2016 (Research, Information and Statistics (OIS), January 2017) 67

Janet PETERS, *Tourism Brings 2.7 Billion Euros to Amsterdam*, NYT (October 20 2017); 68
Senay Boztas, *Amsterdam Gets Tough on Antisocial Behavior from Tourists*, THE GURDIAN, (May 29, 2018).

The Netherlands Housing Survey (2015); City of Amsterdam: Social Housing and Private Sector Rentals, <https://www.amsterdam.nl/en/housing/rental-prices/> 69

The Netherlands Housing Survey (2015); *Overheated Housing Market in Amsterdam: What is the Solution*, FINANCIAL INSIGHTS (February 18, 2018), <https://riskmagazine.nl/article/2018-02-13-overheated-housing-market-in-amsterdam-what-is-the-solution>. בספרות מקובל להגדיר דיור בר השגה ככזה שעלותו אינה מהווה עול העולה על 30% מההכנסה של משק הבית. 70

נכון לחודש ספטמבר 2018, היו כ-20 אלף דירות רשומות באתר Airbnb בעיר. 79.7% מתוכן היו דירות שלמות; 20% מתוכן היו חדרים בודדים, ו-0.3% חדרים משותפים. 21.3% מהמארחים מציעים מספר דירות להשכרה דרך האתר.⁷¹

2. גל ראשון של אסדרה, 2015

הרגולציה באמסטרדם משקפת גישה אוהדת למיזמים של כלכלה שיתופית ובכלל זה גם ל-Airbnb. בפברואר 2015 הכריזה עיריית אמסטרדם על שאיפותיה להיות ה"עיר השיתופית" הראשונה באירופה ובמרץ 2016 גיבשה העירייה "תוכנית פעולה לכלכלת השיתוף" (The Action Plan on the Sharing Economy).⁷² ההכרזה והתוכנית הן תוצר של מספר מהלכים שקרו בעיר. הראשון, עריכת סקר שזיהה מחסור בהיצע דירות להשכרה קצרת טווח שעשוי להשפיע לרעה על מיצוב העיר כיעד אטרקטיבי לתיירות; השני, התפתחות הכלכלה הדיגיטלית; השלישי, הפער ברווח בין השכרה לטווח קצר לבין השכרה לטווח ארוך שגרם לדילול היצע הדירות בשוק הדירות לטווח ארוך; הרביעי, רגולציה בלתי-שווה כלפי שוק התיירות המסורתי לעומת שוק השכרת דירות לתיירים.⁷³

הגל הראשון של רגולציה לגבי Airbnb נוצר בסוף 2014 (תחילת 2015), עת התברר לעירייה כי ההיתר שניתן לבעלי 800 דירות בפיזור גיאוגרפי בעיר לבצע השכרה לטווח קצר התרחב מעבר למספר המקורי באמצעות שימוש בפלטפורמה של Airbnb. תכלית הרגולציה הייתה להעניק לתיירים אפשרויות לשהות בעיר בתנאים ביתיים, ובמקביל ליצור הבחנה בין יוזמה עסקית פרטית במסגרת כלכלת השיתוף לבין השכרה לטווח קצר שפועלת כעסק מסחרי.⁷⁴

המקור החוקי לאסדרה של פעילות Airbnb באמסטרדם הוא החוק ההולנדי לדיוור (Dutch Housing Act). חוק זה מורה כי שימוש בדירה שלא לצורך מגורים או שימוש במשרד שלא לצורך משרדי – טעון רישיון מהרשות העירונית. מכוח חוק זה, דרשה העירייה מבעלי דירות שמושכרים את הנכס שלהם לטווח קצר להירשם במאגר עירוני. השכרה לטווח קצר מוגדרת כ"השכרה של דיוור לא מסובסד לתקופה שבין שבעה לילות לשישה חודשים".⁷⁵ עיקרי האסדרה הם:⁷⁶

- באמסטרדם, שוכרים חווים "עול עלויות דיוור" (Rent Burden); כאשר עלויות הדיוור הן מעל 50% מהכנסת משק הבית זה נחשב "עול עלויות דיוור חמור" (Severe Rent Burden). 71
- Amsterdam, *Inside Airbnb*. 72
- להרחבה על תוכנית הפעולה לכלכלת השיתוף באמסטרדם ראו Amsterdam Sharing City, עיריית אמסטרדם. 73
- Dredge et al., לעיל ה"ש 47. 74
- שם, בעמ' 15, 66; Short stay in Amsterdam, Municipality of Amsterdam. 75
- הרגולציה העירונית מבחינה בין שלושה סוגים של השכרות פרטיות קצרות טווח שטענות רישיון: (1) bed and breakfast – חדרים בבית שמושכרים לתיירים; (2) holiday rental – בית או דירה שמושכרים במלואם לתקופה שבין לילה אחד לחודשיים. בקטגוריה זו נכללים גם בתי סירות; (3) short stay – השכרה של דירה או בית לתקופה שבין שבעה ימים לשישה חודשים. קיימת חפיפה בין הקטגוריות של בתי נופש והשכרות לטווח קצר. *Rating Legis, Impulse Paper*.

- א. רישום דירות המשמשות להשכרה לטווח קצר במאגר העירוני והטלת חובה על בעל הנכס לדווח מראש במערכת דיגיטלית על השכרת הנכס;
 ב. תקופת מקסימום להשכרה של 60 יום בשנה;⁷⁷
 ג. תפוסה מקסימלית של עד ארבעה אנשים בנכס;
 ד. הנכס עומד בתקני בטיחות מפני שריפות.

המגבלות לגבי תקופת מקסימום להשכרה ומספר מקסימלי של אורחים נקבעו כסימנים להבחנה בין נכס אישי שמושכר לטווח קצר במסגרת כלכלת השיתוף לבין פעילות עסקית של השכרה לטווח קצר. אי-עמידה בחובת הדיווח עלולה לגרום אחריה קנס של 6,000 יורו. הקנס יכול להגיע עד לסכום של 20,500 יורו במקרה של אי-עמידה בתנאים הנוספים לגבי חוקיות ההשכרה לטווח קצר.

Finck and Ranchordás רואים במודל האסדרה של Airbnb באמסטרדם דוגמה לגישה מינימליסטית להתערבות שלטונית.⁷⁸ הרגולציה קובעת מנגנון קל לתפעול בדרך רישום הנכס במאגר נכסים עירוני והמערכת הדיגיטלית מאפשרת למארח לדווח בקלות לרשות העירונית על השכרה מוזמנת.⁷⁹

3. גל שני של אסדרה, 2017

בסוף 2017 – כשנתיים לאחר האסדרה הראשונית – התברר לעירייה שכשליש מבעלי הנכסים שמציעים דירות/חדרים דרך Airbnb אינם מציינים למגבלה של 60 ימי השכרה בשנה או לדרישה להגבלת מספר האורחים בנכס.⁸⁰ זמן קצר לאחר מכן התפרסם מחקר שמצא כי ב-2016 גדל מספר הלינות ב-Airbnb בעיר ב-125% בהשוואה ל-2015 וכי כ-38% מהרשומות בעיר שמופיעות באתר משויכות לאנשים או לחברות שמחזיקים ביותר משני נכסים.⁸¹ ממצאים אלו עוררו לפעולה קבוצות שיש להן עניין בהגבלת Airbnb – תושבים מקומיים שסובלים מתיירות יתר (overtourism); תושבים שנפגעו מעליית מחירי הדיור; ומפעילים מסורתיים בשוק התיירות. בתחילת 2018 הוחלט בעירייה להטיל הגבלות נוספות על השכרה קצרת טווח:
 א. תקופת ההשכרה תוגבל למקסימום של 30 יום בשנה (החל מ-1.1.2019);⁸²

on the Business Authorization/Licensing Requirements Imposed both on Peer-Providers and Platforms: Barcelona, Berlin and Amsterdam 15–17 (2016). (להלן: *Rating Legis*).

Reporting or Canceling a Holiday Rental 76

מגבלה זו אינה חלה על אירוח פרטי בסגנון B&B. השכרת B&B מותרת במגבלות של השכרת עד 40% משטח הנכס כאשר ניהול האירוח הוא על ידי הדייר העיקרי Municipality of Amsterdam.

Michèle Finck & Sofia Ranchordás, *Sharing the City*, 49 VAND. J. TRANSNAT'L L. 1299 (2016).

הדיווח צריך לכלול את תאריך היציאה והכניסה של השוכר. 79

Thousands of Houses in Amsterdam are Permanently Occupied by Tourists, THROUW (December 27, 2017).

Airbnb Stays in Amsterdam up to 25% despite Restrictions: A Study, REUTERS (March 15, 2018); *Airbnb in Amsterdam*.

Thousands of Amsterdam Airbnb Hosts Face Huge Fines if they do not Speak up, Quartz (December 28, 2017); *Thousands of Homes in Amsterdam are withdrawn from the Housing*

ב. בעלי נכסים שרשומים באתר העירייה ידווחו על בסיס יומי אם הנכס מושכר או לא;
 ג. אי־דיווח (גם אם הנכס לא מושכר) עלול לגרום קנס של 6,000 יורו;
 ד. הוקמו צוותים לבדיקת התאמות בין הרישומים באתר העירוני לבין אתר Airbnb. הקיצור של 50% בתקרת הימים להשכרה חוקית נועד "לקרר" את המשקיעים המסחריים שרכשו או מעוניינים לרכוש דירות למטרה עיקרית של השכרה קצרת טווח. מנגד, הקטנת מספר הימים המותרים בהשכרה אינה נותנת מענה להשפעות שליליות של תיירות יתר בשכונות שבהן ריכוז גבוה של דירות תיירים. מהלך זה גם לא צפוי לסגור את הפער הגדול בין ביקוש להיצע, שהוא הגורם הראשי בעלייה המטאורית במחירי הדיר. ⁸³ מנגד, ברור שהטלת חובת דיווח יומי על מצב הנכס פוגעת דווקא במציעי שירות שהשכרה אינה עיסוקם המרכזי, הנדרשים כעת לדיווחים יומיים כדי שלא יחויבו בקנס. החמרת הרגולציה באמסטרדם לא עברה ללא תגובה מצד Airbnb. דוברי החברה הדגישו בהודעות לעיתונות ובאתר החברה את היתרונות בשיתוף פעולה. ⁸⁴ מאז 2014 גובה החברה עבור עיריית אמסטרדם מסי תיירות. בשנים 2015 ו־2016 גבתה Airbnb סכום של 11 מיליון יורו מס תיירות – שהועברו לעירייה לרווחת תושבי העיר. ב־2017 הסכימה החברה לשתף פעולה עם המגבלה שקבעה העירייה לגבי מכסת ימים מותרת ויצרה הגבלת אירוח אוטומטית (automated hosting limit) על השכרת דירות שלמות. הכוונה לאלגוריתם "שאוכף" את החוק העירוני ומונע השכרה של נכס לתקופה של מעל 60 יום בשנה. ⁸⁵ לאור המהלך של החמרת הרגולציה, הודיעה Airbnb שהיא לא מתחייבת להמשיך להפעיל את המנגנון של הגבלת אירוח אוטומטית. ⁸⁶ צעד כזה צפוי להקשות על אכיפת הרגולציה החדשה.

ט. ברצלונה

1. הקשר מקומי

בתחומי השיפוט של העיר מתגוררים כ־1.7 מיליון תושבים. מאז 2009 נרשמת באופן עקבי עלייה במספר התיירים. ב־2015 נרשמו 58 מיליון לינות במלונות העיר, כ־30% מהן היו במרכז העיר.

Market because they are Permanently Leased to Tourists, THROUW (December 28, 2017); *Amsterdam to Impose a Day Limit on Airbnb-Style Houses*, GTP HEADLINE (January 12, 2018); *Amsterdam to Halve Airbnb-Style Tourist Rentals to 30 Days Per Year Per Host* (January 10, 2018).

83 שם.

84 *Tourism in Amsterdam Today and Tomorrow* (October 2018)

85 *Airbnb Agrees 60-Day Limit on Amsterdam Home Rentals* (December 1, 2016) למציע השירות יש אפשרות לבקש לא להפעיל לגבי הנכס הגבלת אירוח אוטומטית. במקרה כזה נדרשת חתימה על כתב ויתור סודיות שמסמך את החברה להעביר את כתובת הנכס ופרטים מזהים נוספים לרשות העירונית.

86 החברה טוענת כי מנגנון "מגבלת לילות" שמוחקן באתר פועל באופן יעיל ומונע השכרה לא חוקית לפי הכללים העירוניים. מנגד, אחרים טוענים שניתן לעקוף את המנגנון הזה על ידי שינוי שם הנכס או מעבר לפלטפורמה אינטרנטית אחרת כאשר מולאה מכסת הלילות באתר.

שוק הדיור בברצלונה מוטה בעלות.⁸⁷ מאפיין זה יוצר אצל התושבים מישורים אחרים להתייחסות ל־Airbnb בהשוואה לאינטרסים שמאפיינים שוכרים לטווח ארוך בשוק מוטה השכרה. ראשית, בעלים אינם יכולים להחליף את מקום מגוריהם בגמישות דומה לזו של שוכרים, ולפיכך מטרדים הנובעים מתיירות יתר עשויים לייצר לגביהם קושי ארוך טווח. שנית, צבירת מלאי דירות כאפיק השקעה מצמצמת את היצע הדירות למכירה בשוק הדיור הרגיל ומונעת תחלופה של בעלויות בנכסים בין תושבים מקומיים. בשנים האחרונות חוותה ברצלונה עלייה דרמטית במחירי הדיור.

נכון לחודש ספטמבר 2018, היו כ־18 אלף דירות רשומות באתר Airbnb בעיר. 46% מתוכן היו דירות שלמות, והיתרה חדרים בודדים וחדרים משותפים. כ־62% מהמארחים מציעים מספר נכסים להשכרה דרך האתר.⁸⁸

2. גל ראשון של אסדרה, 2012

המקור החוקי לאסדרה של Airbnb בברצלונה הם צווים עירוניים וחקיקה מחוזית שעוסקים בהגדרת "נכס תיירות". ב־2011 קבע המחוקק של מחוז קטלוניה כי "נכס תיירות" נדרש ברישיון לצורך הפעלתו (H.U.T. – Habitatges d'ús Turístic). הגורם המוסמך להנפיק רישיונות להשכרה הוא המשרד לתיירות בקטלוניה (Direcció General de Turisme). החוק קבע תנאים מצטברים להגדרת "נכס תיירות":

- א. דירה שלמה שאינה משמשת למגורי בעליה (כלומר, דירה של מגורי קבע אינה נחשבת נכס תיירות ולפיכך לא ניתן לקבל עבורה רישיון);
- ב. השכרה לתקופה מקסימלית של 62 יום בשנה (ובתנאי שהדירה לא הושכרה לתקופה רציפה של יותר מ־31 יום);
- ג. תכונות פיזיות של המושכר: אוורור נאות, אמצעי חימום לתקופת החורף, עמידה בתנאים נאותים לאירוח מבחינת ריהוט והתאמה לחלל, ערכת עזרה ראשונה ומטפה לכיבוי אש. טפסים רשמיים להגשת תלונה חייבים להיות בהישג יד האורחים ומספר הטלפון של בעל הרישיון צריך להופיע במקום בולט לעין.

ב־2012 החל המשרד לתיירות להעניק רישיונות לנכסים עסקיים שעמדו בהגדרת "נכס תיירות". ב־2014 נוכח הגידול בהשכרות דרך אתרי אינטרנט הקפאה הערייה לחלוטין את הליך הענקת רישיונות ל"נכס תיירות" בכל רחבי העיר.⁸⁹ ב־2015 שונה החוק העירוני באופן

87 ב־2013 ספרד הייתה במקום השביעי בשיעור בעלות על דירות מגורים מתוך 28 מדינות האיחוד. <http://news.kyero.com/2013/10/spain-seventh-eu-country-with-highest-proportion-of-home-ownership/7797>. ב־2017 שיעור הבעלות בספרד היה 77.1%, ירידה של כ־1.8% מאז 2014. ראו Spain Home Ownership Rates 2017–2018.

88 Barcelona, *Inside Airbnb*

89 Brianna J. Santolli, *Winning the Battle Losing the War: European Cities Fight Against Airbnb*, 49 GEO. WASH. INT'L L. REV. 673 (2017); A.A. Sans & A.Q. Domínguez, *Unravelling Airbnb: Urban Perspectives from Barcelona*, BUILT ENVIRONMENTS AND "GLOCALIZED" SPACES 209 (2016).

שהוציא מתחולתו השכרה של חדר או חלק מדירה לתקופה שנתית שאינה עולה על 120 יום (ארבעה חודשים בשנה). החוק בנוגע להשכרת דירה בשלמות נותר בעינו וניתן להשכיר לטווח קצר רק נכס שקיבל רישיון כ"נכס תיירות", לתקופה שלא עולה על 62 יום. הרגולציה בברצלונה מחמירה יותר עם מציעי השירות בהשוואה לאמסטרדם בשל כמה הבדלים: ראשית, מנגנון המעקב והפיקוח בברצלונה הוא רישיון לעומת רישום באמסטרדם; שנית, ההגדרה החוקית של "נכס תיירות" בברצלונה מצמצמת את קטגוריית הנכסים הניתנים להשכרה לאלו העומדים בהגדרת החוק הכוללת גם דרישות לגבי התכונות הפיזיות של המושכר; ולבסוף, גובה הקנס בברצלונה גבוה בהרבה מזה הקיים באמסטרדם. בחוק העירוני נקבעו קנסות של 20,000 עד 40,000 יורו על מציעי שירות שיפעלו ללא רישיון (לעומת 6,000 יורו באמסטרדם). החוק העירוני מאפשר לעירייה גם לקנוס את הפלטפורמה האינטרנטית Airbnb בסכום של עד 40,000 יורו בגין פרסום נכס להשכרה שאין לו מספר רישיון.⁹⁰ למרות גובה הקנסות – חלק גדול מהדירות באתר Airbnb הן ללא רישיון. מדובר בדירות מגורים המשמשות את בעליהן או דירות שהן נכס שני או שלישי ולא הוצא להן רישיון. הערכות הן שב-2016 היו באתר Airbnb ברצלונה כ-9,500 דירות ברישיון וכ-6,200 דירות שהושכרו ללא רישיון.⁹¹

ב-2017 הכפילה עיריית ברצלונה את מספר הפקחים שעוסקים באיתור דירות 20⁻ ל-40⁻ ופתחה "קו חם" לתושבי העיר לדווח על השכרה לא חוקית באמצעות טופס מקוון.⁹² בדוח השנתי של הפעילות דיווחה העירייה כי כ-750 בעלי דירות הפסיקו את הפעילות של השכרה לתיירים ונגד אחרים נפתחו הליכים משפטיים.⁹³ במקביל פעלה עיריית ברצלונה נגד Airbnb וקנסה את החברה בקנסות של 30,000 ו-60,000 יורו ב-2014 וב-2015 בהתאמה. ב-2016 הוטל קנס נוסף על Airbnb ועל Homeaway בגובה של 600,000 יורו (כל אחת) בגין פרסום אלפי רשומות ללא רישיון. Airbnb סירבה לשלם את הקנסות ועתרה לבית המשפט בטענות נגד

90 לעיל ה"ש 76–77, *Rating Legis*, לעיל ה"ש 75.

91 *First Venice and Barcelona: Now Anti-Tourism Marches Spread Across Europe*, THE GUARDIAN (August 10, 2017); Pablo Valerio, *Airbnb Still at Odds with Barcelona City, Who Call its New Rule for Hosts a Joke*, CITIES OF THE FUTURE (February 9, 2017); Airbnb Generated Economic Activity of 1.027 Billion Euros in Barcelona Last Year, An Increase of 65% Compared to 2015 (Report by the Interdepartmental Committee on the Collaborative Economy, *Proposals for Proper Incorporation of the Collaborative Platform* (Proposals for Proper Incorporation: להלן: *Economy in Catalonia* (September 5, 2017)).

92 *Barcelona Cracks Down on Airbnb Rentals with Illegal Apartment Squads*, THE GUARDIAN, (June 27, 2017). מספר הדירות עם רישיון בעיר נכון ל-2017 היה כ-9,600. Samanta Shankman, *Documentary: Barcelona and the Trials of 21st Century Over Tourism* (August 10, 2017).

93 *Berlin and Barcelona Use Sleuths to Root Out Illegal Holiday Lets*, THE GUARDIAN (May 21, 2018); *Barcelona Threatens to Fine 2,577 Illegal Tourist Apartments on Airbnb*, CATALONIAN NEWS (May 23, 2018); *Fed up Spanish Cities are Bursting Airbnb's Bubble*, THE LOCAL (May 28, 2018).

חוקיות הקנס והתבססות על נתונים שגויים.⁹⁴ בנובמבר 2016 פסק בית המשפט לטובת החברה.⁹⁵

3. גל שני של אסדרה, 2017

עלות האכיפה נגד משכירים ללא רישיון, הבנת היתרונות של כלכלה שיתופית והרצון למשוך תיירים לעיר הובילו את ממשלת קטלוגניה להקים באפריל 2016 ועדה בין-משרדית להערכה מחדש של הרגולציה הקיימת.⁹⁶ בוועדה היו חברים נציגים של 13 משרדי ממשלה ובוצע מהלך של שיתוף הציבור.⁹⁷ הוועדה פרסמה בספטמבר 2017 את ההמלצות הבאות:

- להקל את הרגולציה לגבי השכרת דירה לתקופה קצרה שאינה בגדר עסק;
- ליצור רגולציה חדשה "לשכירות משתפת" ולהפריד מושג זה מההגדרה החוקית המסורתית של "נכס תיירות";
- לקבוע אמות מידה לגבי מספר נכסים שיחשבו השכרה מסחרית לעומת השכרה משתפת;
- לעודד את האזרח להיות שחקן יצרני;
- להבטיח תחרות הוגנת בין מארחים פרטיים לבין מלונות;
- ליצר אסדרה bottom up שתתבסס על בחינה של החצנות ברמה העירונית. רגולציה שמתאימה לברצלונה אינה בהכרח רלוונטית לערים אחרות במחוז ובמדינה.

במקביל לפרסום הדוח נוצר שיתוף פעולה בין Airbnb לבין עיריית ברצלונה לצורך התמודדות עם ההצננות השליליות שנוצרו באזורים מסוימים בעיר. ביולי 2017 פורסם בעיתונות כי Airbnb הסכימה להסיר מהאתר שלה רשומות שהשימוש בהן לצורכי השכרה קצרת טווח פוגע בשוק השכירות בעיר.⁹⁸ התוכנית היא שהעירייה תעביר ל-Airbnb נתוני זיהוי לגבי דירות שפועלות ללא רישיון והחברה תוריד את הרשומות הללו מהאתר.⁹⁹ ביוני 2018 דווח כי עיריית ברצלונה הגיעה להסכם עם Airbnb המאפשר לפקחי העירייה גישה למאגרי המידע של החברה וכי העירייה דרשה מ-Airbnb להסיר מהאתר כ-2,500 דירות.¹⁰⁰ עוד דווח כי Airbnb הגיעה להסכמה עם עיריית ברצלונה כי בשל ריבוי דירות תיירים במרכז העיר, לא תאפשר החברה

94 *Barcelona to Fine Airbnb and HomeAway €600,000 Each for Offering "Illegal" Accommodation*, THE TELEGRAPH (November 24, 2016). לגבי Airbnb טענה עיריית ברצלונה שבאתר נמצאו קרוב ל-4,000 נכסים שאין להם רישיון וב-Homeaway קרוב ל-2,000 נכסים כאלו. ראו להלן הדיון בפרק יב. – האסטרטגיה של יזמות רגולטורית.

95 Workshop "Tourism and Collaborative Economy: Opportunities for Growth and Jobs in Europe", DECLARATION BARCELONA (December 2, 2016).

96 *Proposals for Proper Incorporation*, לעיל ה"ש 91. מעניין לציין שהגיעו 189 הערות מהציבור, כ-60% מתוכן התייחסו לפעילות של השכרה לתיירים.

97 *Barcelona and Airbnb to Reach a Deal after Month of Conflict*, THE LOCAL (July 12, 2017).

98 *Barcelona Threatens to Fine 2,577 Illegal Tourist Apartments on Airbnb*, CATALONIAN NEWS (May 23, 2018), לעיל ה"ש 91.

100 *Barcelona Finds a Way to Control its Airbnb Market*, CITYLAB (June 2018).

באזור זה לבעלי נכסים מרובים לפרסם יותר מדירה אחת (אלא אם כן מדובר במפעיל מסחרי ואז יימסרו פרטי זיהוי לעירייה).¹⁰¹

י. ברלין

1. הקשר מקומי

בתחומי העיר מתגוררים כ-3.5 מיליון איש. ברלין היא העיר המתוירת ביותר בגרמניה, מוקד לתיירות, לפנאי ולכנסים. ב-2016 נרשמו בעיר כ-31 מיליון לינות בבתי מלון. כ-45% מהתיירים בברלין מגיעים מחוץ לגרמניה.¹⁰²

שוק הדיור בעיר מתאפיין בשיעור גבוה מאוד של דירות בדיירות מוגנת. כ-85% מתושבי ברלין הם שוכרים בדיירות מוגנת. מדובר בהסדר שמקנה לשוכר זכות לגור בנכס בשכר דירה מפוקח וחסיונות מפני פינוי אלא בנסיבות יוצאות דופן. דיירות מוגנת ודיור בר השגה משתלבים במעמד החוקתי שגרמניה מקנה לזכות למגורים.

ברלין היא העיר עם מספר הדיירות המוצעות ב-Airbnb הגבוה בגרמניה ובין הגבוהים באירופה. נכון לספטמבר 2018, היו כ-26,000 רשומות באתר: 52.1% מהן של דירות שלמות; 46.7% חדרים או חלק מדירה, וכ-3% חללים משותפים. 22.4% מהמארחים מוגדרים כ-multi-listings כלומר, מציעי שירות שיש להם מספר נכסים להשכרה לטווח קצר.¹⁰³

2. גל ראשון של אסדרה, 2016

עד 2016 לא הייתה בברלין אסדרה פרטנית של כלכלה שיתופית בתחום הדיור. ההסדרים שהוחלו על Airbnb באותה תקופה נגזרו מהדינים העירוניים בתחום דיור בר-השגה. דינים אלו רואים בדירה נכס שייעודו צריכה עצמית למגורים, ומכוחם הוטל איסור גורף על השכרת דירות שלמות לטווח קצר ועל השארת דירה "ריקה" וזאת בשם האינטרס הציבורי שדירות ישמשו למגורים לטווח ארוך.

במאי 2016 – לאחר תקופת הסתגלות של שנתיים – נכנס לתוקף מלא ה-Change of Use Act שקבע שימושים מותרים ואסורים בדיירות מגורים תוך התייחסות קונקרטית להשכרה לטווח קצר. החוק צמצם כמעט לחלוטין את אפשרות הבעלים והשוכרים להשתמש בנכס שלא למטרת מגורים. ה-Change of Use Act מבחין בין (1) השכרת דירה בשלמות (חזקה של השכרה מסחרית) לבין (2) השכרת חדר (כאשר הדייר נוכח ביתרת הדירה). החוק אוסר על השכרת דירות בשלמות, אלא אם ניתן לכך רישיון. החוק מאפשר להשכיר חדר בנכס אם הדייר הראשי שוהה במקביל בדירה ועושה שימוש בלפחות 50% משטחה. השכרת חדר שאינה מקיימת את התנאי של שימוש משותף על ידי דיירי הנכס דורשת גם היא רישיון.

Airbnb Wants a Truce With Barcelona, BLOOMBERG (February 7, 2017) 101

.Visit in Berlin (February 2017) 102

.Berlin, Inside Airbnb 103

העילות למתן רישיון הוגדרו בצמצום: (1) נסיבות שבהן אינטרס פרטי גובר על האינטרס הציבורי של מאבק במחסור בדיור. לדוגמה, אם סירוב לרישיון יסכן את הקיום הכלכלי של הבעלים או אם הנכס אינו ראוי לשימוש עצמי; (2) נסיבות שבהן השימוש הלא-חוקי נעשה ללא כוונה ולא במודע ובעל הנכס יכול להציע חלל מגורים חלופי שיתפקד כנכס להשכרה לטווח ארוך.¹⁰⁴ החוק מסמיך את העירייה לגבות תשלום עבור רישיון שמטרתו פיצוי על אובדן דיור. במקרה של נכס שהושכר לנופש ללא רישיון, מסמיך החוק את הרשות העירונית לפעול לפינוי השוכרים ולהורות על החזרת הנכס לשוק ההשכרה לטווח ארוך. העלויות שנדרשות לצורך התאמת הנכס לשכירות ארוכת טווח יוטלו על הבעלים. החוק קובע שמציע שירות לא חוקי מקבל שני מכתבי אזהרה שעליהם הוא יכול לערער. גובה הקנס תלוי בהכנסות מהדירה ויכול להגיע ל-100 אלף יורו.¹⁰⁵

הרגולציה בברלין נמצאת בקצה הרצף שבין אסדרה מאפשרת לאסדרה מגבילה. בדצמבר 2016 התפרסם ריאיון עם ראש העיר ברלין שהסביר כי האיסור הגורף על השכרת דירות לתיירים נועד להרחיק את המשקיעים ולאפשר למקומיים דיור במחיר בר השגה:¹⁰⁶

עמדתי היא שאנחנו צריכים חוקים מאוד קפדניים, אבל שאכיפת החוק עצמה יכולה להיות מרוככת. טיפול בבעיה של דירות נופש קיימות הוא חשוב הרבה פחות מלוודא שאנשים יפנימו שתם הזמן שבו אפשר לקנות דירות על מנת להשכיר אותן לתיירים. היו לנו בעבר רשומות באתרי נדל"ן שתיארו נכסים כ"אידיאליים להשכרה למטרות נופש". זהו עניין מן העבר.¹⁰⁷

104 הבקשה לרישיון צריכה להיות מוגשת לעיריית ברלין. על המגיש להמציא: (א) טופס בקשה עם פרטים על יחידת הדיור הרלוונטית; (ב) הצדקת הבקשה; (ג) הוכחת בעלות בליווי הוכחה כי הדירה היא או תהיה בעתיד מעונו הבלעדי של המשתמש בברלין; (ד) חישוב שטח חלל המגורים. ראו *Rating Legis*, לעיל ה"ש 75.

105 שם. בדו"ח שפרסמה עיריית ברלין בינואר 2018 נמסר כי במהלך 2017 "הוחזרו" לשוק הדיור כ-8,000 דירות. מחצית מהן היו דירות "ריקות" שבעליהן ככל הנראה חיכו לעליית מחירים כדי למוכרן והמחצית האחרת היו דירות שנעשה בהן שימוש של השכרה לתיירים. ראו *Berlin Housing Law Replenishes Housing Stock for Renters* (30.1.2018), <https://www.dw.com/en/berlin-housing-law-replenishes-housing-stock-for-renters/a-42360345>.

106 "My position is that we need a very strict law, but that the actual pursuing of that law can be quite soft", he says. "Dealing with the problem of existing vacation apartments is much less important than making sure people realize that the time for buying apartments to rent out to tourists is over. We used to have listings on real estate websites saying 'ideal The City with the World Toughest vacation rental'. That is now a thing of the past" *Anti-Airbnb Laws*, CITYLAB (December 1, 2016).

107 ב-2016 העירייה גם הגדירה אזורים שבהם חלות תקנות נגד השקעות בנדל"ן וזאת כדי להקטין את התחרות ולאפשר לחברות ממשלתיות או מוסדות ללא כוונת רווח (מלכ"רים) לרכוש דירות שיוצאו לציבור בדיירות מוגנת. תקנה חדשה שעברה ביוני 2018 הסמיכה את עיריית ברלין לעקל דירות ריקות שלא נעשה בהן שימוש למגורים. מטרת התקנה העירונית החדשה היא להגדיל את ההיצע של דירות להשכרה בדיירות מוגנת. *Berlin Aims to Cut its Residential Real-Estate Boom Down to Size*, WSJ (June 5, 2018).

בספטמבר 2015 – ערב כניסת החוק החדש לתוקף – פרסמה העירייה כי כ-90% מהרשומות ב-Airbnb ברלין הן של דירות שלמות.¹⁰⁸ נוכח היקף הדירות הלא-חוקיות, נקטה העירייה במהלך של פנייה ישירה לתושבי העיר והקימה אתר המאפשר דיווח אנונימי על דירות שמושכרות לתיירים. מ-2014 ועד 2016 הגיעו לאתר העירייה כ-2,800 דיווחים מהציבור.¹⁰⁹ ההגבלות העירוניות בברלין על השכרת נכסים לטווח קצר הגיעו לבתי המשפט. בספטמבר 2017 הכריע בית המשפט בברלין בתביעה שהגיש בעל נכס שבקשתו לקבל רישיון להשכרה לגבי דירתו היחידה סורבה. בית המשפט הורה לעירייה לתת אישור השכרה לטווח קצר לתקופה של 182 יום בשנה. נפסק כי אינטרס הציבור בעידוד השכרה למגורים לטווח ארוך אינו שיקול רלוונטי כשמדובר בדירה המשמשת למגורי קבע של המארח ומושכרת בתקופות שבהן לא נעשה בה שימוש עצמי. לפיכך, על הרשות להעניק רישיון לברלינאים להשכיר את דירות מגורי הקבע שלהם לתיירים.¹¹⁰

3. גל שני של אסדרה, 2018

במאי 2018 החליטה מועצת העיר ברלין להקל את האיסור הגורף על השכרה של דירות לטווח קצר. הרגולציה החדשה קובעת:¹¹¹

- א. נדרש רישיון לצורך השכרה קצרת טווח (גם אם מדובר באירוע חד-פעמי);
- ב. לגבי דירת מגורי קבע – צריכות להיות נסיבות מיוחדות כדי לסרב לבקשה לרישיון להשכרה קצרת טווח. מנגד, כשמדובר בדירה שנייה ושלישית מוקנה שיקול דעת רחב לרשות;
- ג. בדירת המגורים האישית אין מגבלת ימים על השכרה קצרת טווח;
- ד. כאשר מדובר בדירה שנייה נקבעה תקרה של 90 יום שנתית;
- ה. בעלי נכסים שמעוניינים להשאיר את דירתם ריקה לתקופה העולה על 3 חודשים צריכים לקבל אישור מהרשות;
- ו. גובה הקנס על מציעי שירות שהפרו את החוק העירוני הועלה לתקרה של 500 אלף יורו. לרשות ניתנה הסמכות למכור את הדירה כדי לגבות את הקנס.

בעת כתיבת מחקר זה חלפו רק מספר חודשים מאז כניסת הגל השני של רגולציה לתוקף. עם זאת, העובדה ש-Airbnb אינה מפרסמת כתובות של הרשומות תקשה על אכיפת החוק החדש. העירייה הקצתה לאכיפה שישה פקחים שאמורים לאתר דירות שמושכרות לתיירים ללא רישיון מתוך סך של כ-150 אלף דירות במרכז העיר.¹¹²

108 ראו לעיל ה"ש 106.

109 ראו Dredge et al., לעיל ה"ש 47. ראו גם *Rating Legis*, לעיל ה"ש 75, בעמ' 59.

110 *Land Mark Court Case Supports Berlin Hosts*, AIRBNB CITIZEN (September 9, 2017)

111 *Berlin Just Cancelled its Airbnb Ban*, THE CITYLAB, (March 23, 2018)

112 *Berlin had some of the World's Most Restrictive Rules for Airbnb Tentals. Now it's*

Loosening Up, WASHINGTON POST (March 28, 2018)

יא. סיכום מקרי החקר

לפני שנציג תובנות שעולות משלושת מקרי החקר חשוב להיות מודעים לתמונה הרחבה בנוגע למגמות אסדרה של Airbnb. כפי שצוין לעיל, בשנת 2018 פרסמה Airbnb נכסים ביותר מ-65,000 ערים ו-191 מדינות, וברוב המכריע של המקומות שבהן פועלת החברה לא מוטלות הגבלות על השכרה לטווח קצר. סקר שפורסם בארצות הברית ב-2017 מצא כי רק ב-30% מהערים אומצה רגולציה מגבילה ברמות שונות לגבי פלטפורמות שונות של כלכלת השיתוף כולל Airbnb.¹¹³ בסקר נמצא כי ב-55% מהערים, דיווחו מקבלי ההחלטות ברמה העירונית על יחסים טובים או טובים מאוד עם Airbnb; ב-16% מהערים דווח כי קיימת שותפות פורמלית בין העיר לפלטפורמות כלכלת השיתוף.¹¹⁴ גם באירופה, מספר הערים שקבעו רגולציה על Airbnb קטן בהרבה ממספר הערים שאינן מגבילות שכירות לטווח קצר.

המחקר לגבי אמסטרדם, ברצלונה וברלין – שלוש ערים שבהן יש אסדרה מגבילה לגבי Airbnb – מגלה כי הבסיס הפוליטי/חברתי שהצמיח את גל ההתערבות השלטונית אינו אחיד. בכל אחת מהערים התפתח שיח שונה של צרכים. באמסטרדם, שיח הצרכים התמקד ברצון לשמור על מאפייני הכלכלה השיתופית ולמנוע שימוש מסחרי בדירות כמלונות דה-פקטו. בברצלונה, השיח המקומי הדגיש החצנות של תירות יתר ועליית מחירי הדיור (זאת למרות שפעילות Airbnb מוסיפה תרומה שולית למחסור בהיצע דירות). בברלין, הרציונל הדומיננטי להגבלת שכירות לטווח קצר הוא הבטחת דיור במחיר בר-השגה לתושבים מקומיים.¹¹⁵ יש לזכור כי קבוצת בעלי העניין המגובשת ביותר ובעלת האינטרס החזק ביותר להגבלת שכירות לתיירים היא התעשייה המסורתית של מלונאות. קבוצת זו רואה ב-Airbnb "הפרעה" שלילית וחדשנות שמכניסה לתחום תחרות לא הוגנת. לא מן הנמנע שקבוצת המלונאים מתדלקת את השיח של התושבים המקומיים נגד Airbnb.¹¹⁶

טבלה 13 מציגה את עיקרי המשתנים של הרגולציה בין הערים:

113 לרשימת הערים בארצות הברית שמטילות הגבלות על Airbnb ראו באתר החברה: <https://www.airbnb.com/help/article/1376/responsible-hosting-in-the-united-states>. ראו גם

Top Cities where Airbnb is Legal or Illegal (October 22, 2018).

114 National League of Cities, *Cities and Innovation Economy: Perceptions of Local Leaders* (October 2017); Michèle Finck & Sofia Ranchordas, *Sharing and the City*, VANDERBILT JOURNAL OF TRANSNATIONAL LAW (2016), <https://ssrn.com/abstract=2741575>

115 Dredge, et al., *לעיל ה"ש 47*.

116 Daniel A. Guttentag & Stephan L.J. Smith, *Assessing Airbnb as a Disruptive Innovation Relative to Hotels: Substitution and Comparative Performance Expectations*, 64 INT. J. OF HOSPITALITY MANAGEMENT 1 (2017)

טבלה 13 : השוואה של עיקרי ההגבלות על השכרת דירות שלמות לטווח קצר¹¹⁷

עיר	מכסת ימים שנתית	רישיון/ רישום הנכס במאגר עירוני	מקסימום משתמשים/ מצב פיסה של הנכס	מקור חוקי להגבלות	קנס על מציע השירות ו/או על Airbnb
אמסטרדם	60 יום (30 יום החל מ-2019)	✓	✓	חקיקה מותאמת לכלכלה שיתופית	
ברצלונה	62 יום	✓	✓	חוקי תיירות של הכלכלה המסורתית	
ברלין	90 יום	✓	✗	חוקי דיור בר-השגה	
תל-אביב וירושלים	לא מוגבל	✗	✗	✗	✗

מישור אחד שבו קיים הבדל בין הערים הוא מנגנון המעקב. באמסטרדם נדרש רישום של הנכס במאגר עירוני בעוד שבברצלונה ובברלין מוטלת חובת קבלת רישיון. מאגר עירוני של רישום נכסים דורש עלויות הקמה ותפעול נמוכות ומטיל על הפרט חובה קלה לביצוע בהשוואה למערך של רישיונות. בברצלונה – בשונה מאמסטרדם ובברלין – כחלק מדרישות הרישיון נבדק גם המצב הפיזי של הנכס מבחינת תנאי שהות מתאימים לחופשה, אוורור וסידור ריהוט פנימי.¹¹⁸ באמסטרדם מוטלת מגבלה של עד 4 אנשים בנכס כדי לשמור על ההבחנה בין מלון לבין נכס פרטי.

המגבלה של תקרת ימים היא פרמטר נוסף שמשנתנה בין עיר לעיר. אמסטרדם מציגה החל מ-2019 את ההסדר המצומצם ביותר להשכרת דירה במלואה (30 יום), באמצע מצויה ברצלונה שבה ההגבלה היא של 62 יום, וברלין עברה ממשטר של איסור מוחלט לקביעת תקרה שנתית של 90 יום לגבי דירה שאינה משמשת למגורי הקבע של מציע השירות. משנתה חשוב אחר הוא כללי הקנסות. באמסטרדם ובברלין – החוק העירוני רואה במציע השירות את האחראי היחיד לפעילות הלא-חוקית. גובה הקנס באמסטרדם הוא עד 6,000 יורו, ואילו בברלין הועלתה בשנה האחרונה תקרת הקנס ל-500,000 יורו. לעומת זאת, בברצלונה מיוחסת ל-Airbnb אחריות לפרסום נכסים לא חוקיים ולפיכך נקבעה אפשרות לקנס גם את החברה. הגל הראשון של רגולציה בכל הערים מתאפיין בהוצאת צווים עירוניים, קביעת קנסות ופעולות אכיפה יזומות מצד הרשות העירונית. הגורם הדומיננטי בפעולה הוא העירייה שעושה שימוש במתודת האסדרה המסורתית. הגל השני של הרגולציה מצביע על התפקחות השלטון המקומי בכל הנוגע למורכבות ולעלויות אכיפה אפקטיבית. מסגרת ההתייחסות שאומצה בגל

117 ההגבלות מתייחסות לדירות שאינן מתפקדות כמגורי קבע של מציע השירות.

118 דרישה לגבי עמידה בתנאי בטיחות הנכס נגד שריפות קיימת גם באמסטרדם.

הראשון של "אנחנו-העירייה" נגד "אתם-המשכירים" דרשה השקעה גבוהה במערך האכיפה ולא הניבה תוצאות בפועל. לפיכך, בגל השני של האסדרה נבחר כיוון פעולה שונה של שיתוף פעולה עם Airbnb. במערכת יחסים מורכבת של "מקל וגזר" ושל "חיה ותן לחיות" הגיעו העיריות להסכמה עם Airbnb לגבי שיתוף פעולה באכיפת הגבלות מסוימות. כך, באמסטרדם התחייבה החברה לפעול לאכיפת מגבלת הימים להשכרה להוריד מהאתר נכסים שהושכרו מעל 60 יום בשנה. כאשר הכריזה העירייה על התקנה החדשה המצמצמת את מכסת הימים ל-30, הודיעה Airbnb שתשקול את המשך הפעלת ה-automated hosting limit.¹¹⁹ בברצלונה, הסכימה Airbnb לראשונה לפתוח את מאגרי המידע שלה בפני הרשות העירונית לצורך איתור נכסים שמפורסמים ללא רישיון. החברה גם הסכימה לפעול להגבלת מספר הרשומות במרכז העיר ולא לאפשר לבעלי נכסים מרובים לפרסם יותר מדירה אחת באזור זה.¹²⁰ המעבר לאסדרה בדרך של שיתוף פעולה הוא מאפיין בולט של הגל השני של אסדרה בשלוש הערים שמייצג בין היתר שינוי באופן תפיסת Airbnb את מעמדה במערך ההתקשרות בין מציע השירות לצרכן. נכונות Airbnb להיות בעלת תפקיד פעיל לצד המחוקק העירוני בשמירת דרישות החוק מציגה מעבר מעמדה שרואה בחברה גורם המספק חדר תיווך לתפיסה הרואה בחברה גורם משווק שיש לו אחריות לגבי המוצר – דירות לתיירים – המשווק באמצעות הפלטפורמה. בפרק הבא נציג מסקנות מהניתוח ההשוואתי בעניין אפשרויות ומשמעויות אסדרה של Airbnb בישראל.

יב. אסדרה של Airbnb בישראל – מבט לעתיד

1. אסדרה ברמה העירונית

כפי שעולה מהניתוח ההשוואתי – הרגולציה של Airbnb ופעולות האכיפה הן ברמה מונציפלית. אנו סבורים שאם יוחלט על אסדרה של Airbnb בישראל, ראוי שגם בתל אביב-יפו וגם בירושלים האסדרה תעשה ברמה עירונית. הנתונים על תל אביב-יפו וירושלים מראים כי פיזור נכסי Airbnb אינו אחיד על פני המרחב העירוני, ולכן, מידת ההשפעה של שוק ההשכרה לתיירים על שוק הדיור העירוני אינו זהה בכל השכונות. ההחצנות השליליות של Airbnb נוצרות במפגש בין שוק של שכירות קצרת מועד לבין מאפיינים מקומיים של אזורי ביקוש לדיור לטווח ארוך, פיזור גיאוגרפי של דירות מושכרות, גודל והרכב האוכלוסייה המקומית, השלכות על הקהילה והשכונה, תדירות השימוש בנכסים וכיוצא בזה. לרשות המקומית יש יכולת טובה יותר מהשלטון המרכזי לדייק את ההצדקות והתמריצים שרגולציה לגבי Airbnb רוצה להשיג. בדומה לאופיו הדינמי של הביקוש לדיור בעיר, כאשר שכונות שונות הופכות למבוקשות יותר ככל ששכונות פופולריות קודמות מתייקרות יתר על המידה, כך גם לפעילות Airbnb ישנו

119 ראו לעיל הדיון בפרק על אמסטרדם.

120 ראו לעיל הדיון בפרק על ברצלונה.

פוטנציאל גידול והתרחבות אל מעבר לשכונות שבהן היא פופולרית בזמן נתון. מכיוון שהחוויה העומדת בבסיס המוצר שאותו מציעה Airbnb הוא "לחיות כמו המקומיים", לא מן הנמנע שפעילות האתר תנדוד בין אזורים שונים בעיר. זו סיבה נוספת לכך שחשוב שהאסדרה תעשה ברמה העירונית תוך התייחסות לסוגיית הדינמיות ותוך בחינה של מצב השוק התת-אזורי. אין דין צפון תל אביב כדין כרם התימנים, ואין דין רחביה כדין תלפיות. אסדרה ברמה מדינתית אינה בהכרח אמצעי נכון לטיפול בכשלי שוק העשויים להיווצר באזורים גיאוגרפיים מוגדרים כתוצאה מהשכרה קצרת טווח.

לצד האמור יש להביא בחשבון שהמסגרת הניהולית-משפטית של עיריות בישראל אינה מפותחת ועצמאית כמו זו הקיימת באירופה. העצמאות החקיקתית של השלטון המקומי בישראל מפקחת ומנוטרת על ידי השלטון המרכזי, ותלות זו מקטינה את הסיכוי לחקיקה מוניציפלית משמעותית.¹²¹

2. האסטרטגיה של "יזמות רגולטורית"

כאשר שוקלים אסדרה של Airbnb בתל אביב-יפו ובירושלים – ניתן לצפות על סמך התנהלות החברה בערים שנבחנו במחקר ההשוואתי כי הנושא יגיע לבתי המשפט. כברצלונה זכתה החברה בתביעה שהגישה נגד העירייה בגין קנס שהושת עליה ב-2014 בסך של 30,000 אלף יורו. בית המשפט פסק בנובמבר 2016 כי קיימת לקונה חוקית בכל הנוגע להטלת אחריות על פלטפורמות אינטרנטיות וקנס אינו יכול להחליף אסדרה פורמלית. בית המשפט קבע בפסיקתו כי "אסדרת תופעת הצרכנות החדשה הזו נשארה יתומה [...] והטלת קנס לא יכולה להיות חלופה".¹²² כתוצאה מפסיקה זו צפוי להתבטל גם הקנס בסך של 600,000 יורו שהטילה עיריית ברצלונה על שתי החברות Airbnb ו-Homeway בשנת 2016. בברלין, נקטה החברה באסטרטגיה דומה כאשר תקפה את החוק העירוני שחייב אותה למסור מידע על דירות שמפורסמות באתר. בית המשפט פסק לטובת Airbnb Berlin ואישר את סירוב הסניף הגרמני לשתף את גורמי העירייה במידע לגבי זהות מציעי השירות ומיקום הנכסים. נפסק כי עיריית ברלין צריכה לפנות לחברת האם בברלין, שהמדיניות העקבית שלה היא רק מסירת מידע סטטיסטי לא מזוהה לגורמים מפקחים.¹²³

האסטרטגיה של תקיפת חוקיות ההגבלות והקנסות בבתי משפט מאפיינת גם את דרך הפעולה של החברה בארצות הברית. לדוגמה, בניו יורק אמור היה להיכנס לתוקף בפברואר 2019 חוק עירוני חדש שחל על כל גוף המתווך בין משכירים לשוכרים לטווח קצר עבור

121 השלטון המקומי בישראל מתנהל תחת פקודת העיריות [נוסח חדש], שהיא חקיקה מנדטורית מיושנת. הצעת חוק עיריות חדש הונחה על שולחן הכנסת כבר ב-2007 – אך לא קודמה לחקיקה. באופן כללי ראו רון שפירא "הרהורים על הצעת חוק עיריות חדש ושלטון מקומי דו-רבדי" דין ודברים ו 677 (2012).

122 *Airbnb Escapes 30,000 Euros Fine Spain Imposed for Advertising Lodgings that didn't have Permits to Host Tourists* (December 13, 2016).

123 *Berlin had some of the Most Restrictive Rules for Airbnb Rental: Now it's Loosening Up* (March 28, 2018).

עמלות (השכרה לטווח קצר היא כזו שאינה עולה על 30 ימים רציפים). החוק החדש מחייב את ספקי השירות להגיש דוחות לעירייה על בסיס חודשי הכוללים מידע לגבי הכתובת שבה התקיימה השכירות, מידע על המשכיר, על הנכס המושכר, משך הזמן שבו הדירה מושכרת וסך התשלומים שקיבל המשכיר. החברה המפעילה את הפלטפורמה האינטרנטית מחויבת לקבל הסכמה של המשכיר למסור את המידע. העדר דיווח יוביל לקנסות כספיים. Airbnb הגישה לבית המשפט הפדרלי במדינת ניו יורק בקשה לסעד הצהרתי ולצו מניעה נגד העירייה בטענה שהחוק החדש מפר את פרטיותם של המשתמשים ופוגע בזכויותיהם החוקתיות. בינואר 2019

הוציא שופט בית המשפט צו מניעה זמני נגד כניסת החוק לתוקף.¹²⁴

מהלך דומה של פתיחה בהליכים משפטיים מצד Airbnb על רקע אסדרה מגבילה התרחש בסן פרנסיסקו. העירייה חוקקה חוק עירוני ב-2017 המחייב את המשכירים לקבל היתר להשכרה קצרת טווח ולדווח על הפעילות לעירייה. החוק העירוני נחקק לאחר תקופה של שנתיים שבהן ניסתה עיריית סן פרנסיסקו להתמודד ללא הצלחה עם התרחבות התופעה של דירות תיירים. החוק החדש קבע כי העירייה תוכל לקנוס את Airbnb ופלטפורמות אינטרנטיות דומות בסכום של 1,000 דולר ליום על כל נכס "לא חוקי" שפורסם באתר. הקנס על Airbnb הוא נוסף לקנס על מציע השירות. Airbnb הגישה תביעה נגד העירייה בעילה שהחוק העירוני נוגד חקיקה פדרלית ופוגע בזכותה לחופש ביטוי.¹²⁵ בטיעונים בפני בית המשפט הדגישה Airbnb שהיא מתפקדת כגורם מתווך בין מציע שירות לצרכן ולפיכך אינה נושאת באחריות לחוקיות העסקה שמתבצעת באתר. Airbnb הצהירה שהיא מיידעת את מציעי השירות על החוקים הרלוונטיים בכל מקום ולכן אינה אחראית לבחירה של מציעי השירות להפר את החוק. החברה גם טענה שאיסור על פרסום הנכסים באתר שלה הוא פגיעה בחופש הביטוי. ההליכים המשפטיים נגד העירייה הסתיימו בפשרה בין הצדדים שבה בוטלו הקנסות והחברה הגיעה להסכמות עם העירייה לגבי הסדר מקל בהשוואה לחוק העירוני המקורי.

עד כה לא ניתן פסק דין שמאשרר חקיקה שמטילה קנסות על Airbnb,¹²⁶ ודרך התנהלות החברה באירופה ובארצות הברית מדגימה אסטרטגיה שזכתה לשם "יזמות רגולטורית".¹²⁷ מדובר באסטרטגיה מחושבת של חברות מסחריות המפעילות את כוחן והונן להשפעה על עיצוב הרגולציה באופן שיעלה בקנה אחד עם האינטרס שלהן. אסטרטגיה זו מאפיינת חברות שהרגולציה מהווה גורם המשפיע באופן מהותי על המודל העסקי שלהן. אחד המאפיינים של יזמות רגולטורית הוא שהחברות אינן שואפות בהכרח לשינוי חקיקתי אלא שמבחינתן מספיק

Judge Blocks New York City Law Aimed at Curbing Airbnb Rentals, NY TIMES (January 3, 2019), 124

Airbnb Inc. v. City and County of San Francisco, NO 3:16-cv-03615 (United States District Court Northern District of California San Francisco Division June 27, 2016), 125

לסקירה ראו Carder et al., *Legal Ambiguity as a Competitive Advantage: Airbnb's Use of Technological Novelty to Avoid Liability*, 46 REAL EST. L.J. 352, 364 (2018) 126
P. Espinosa, *The Cost of Sharing and the Common Law: How to Address the Negative Externalities of Home-Sharing*, 19 CHAPMAN L. REV. 597 (2016)

Elizabeth Pollman & Jordan Barry, *Regulatory Entrepreneurship*, 90 S. CAL. L. REV. 383 (2017), 127

שהחוק לא ייאכף באופן מלא. הסדרי הפשרה של Airbnb מצליחה להשיג באמצעות התביעות שהיא מגישה נגד רגולציה מגבילה ונגד כללי קנסות ממחיישים את דרך הפעולה שצפויה להיות מיושמת גם בישראל.

האסטרטגיה של יזמות רגולטורית משמיעה אפוא שאסדרה של Airbnb בישראל צריכה להביא בחשבון את עלויות ההתדיינות של המחוקק העירוני ופרק הזמן שיחלוף עד שיוכרע הסכסוך המשפטי.¹²⁸ ולא פחות חשוב מכך, קיימת סבירות גבוהה שהליך ההתדיינות יסתיים בפשרה שתוצאותיה יהיו אסדרה של Airbnb שאינה משיגה את המטרות שהעירייה רצתה להשיג.

3. מנגנון מעקב, אכיפה, ושיתוף פעולה

המחקר ההשוואתי מגלה כי עקב אכילס של יוזמות ריסון לגבי Airbnb הוא אכיפה. כדי לייצר אכיפה אפקטיבית נדרש כצעד ראשון להתגבר על בעיית פער המידע ולהקים מנגנון מעקב אחר נכסים שמושכרים בשכירות קצרת טווח. במחקר זיהינו שני מנגנוני מעקב: רישום הנכס במאגר עירוני ורישיון. אם יוחלט לחוקק צווים עירוניים נגד Airbnb בתל אביב-יפו ובירושלים, יידרשו קובעי המדיניות להכריע בעדיפות של מסגרת אחת על פני האחרת. גם כאשר מוקם מנגנון מעקב, הנתונים משלוש הערים שבדקנו מלמדים כי יכולת הפיקוח של הרשות העירונית נמוכה. בברצלונה הוכפל מספר הפקחים העירוניים שעוסקים באיתור דירות ובברלין פתחה העירייה "קו חם" לקבלת מידע משכנים. התהליכים המתוארים לא הניבו את התוצאות המצופות ותופעת אי-ציות לחוק בהשכרת דירות לתיירים ממשיכה לצמוח. על רקע זה יש להבין את החקיקה החדשה בברצלונה (כמו בסן פרנסיסקו ובניו יורק) הקובעת קנסות על Airbnb בגין אי-עמידה בדרישות החוק המקומי. אף שבתו המשפט ביטלו את הקנסות שהוטלו על Airbnb, בצל ההתדיינות התפתח גל שני של רגולציה שנשמך על אסדרה בשיתוף פעולה.

הכיוון של שיתוף פעולה עם Airbnb באסדרת שכירות לטווח קצר אוזכר בראשית הדברים כאלטרנטיבה לאסדרה המסורתית של התערבות שלטונית כופה. שיתוף פעולה עם הגורם שיש לו מידע מלא מקטין בצורה דרמטית את עלויות האכיפה. שיתוף פעולה גם מייצר מסגרת התייחסות שונה ל-Airbnb שבמסגרתה נתפסת החברה לא כמתווכת אלא כגורם אקטיבי בעיצוב ובשיווק המוצר הקרוא "השכרת דירות לתיירים". כפי שתואר, Airbnb פיתחה מנגנונים מבוססי אמון שיכולים לסייע באכיפת החקיקה העירונית. עם זאת, נדרש ליצור נסיבות שבהן תסכים החברה לבצע אכיפה עצמית.¹²⁹ הממצאים שעולים מהבדיקה של תל אביב-יפו

128 לא מן הנמנע שחקיקה עירונית המגבילה את מספר הימים להשכרה תאוגר בבתי המשפט גם על ידי מציעי השירות. כפי שהוסבר, Airbnb מקדמת פעילות שבה מטושטש הגבול בין שימוש מסחרי בנכס לבין שימוש פרטי של אדם בנכסיו. זכות הפרט וחירותו לעשות שימוש בנכסיו ללא אישור מראש הם הבסיס שעליו בנויה פרקטיקת השיתוף בדירור. לאור האמור, יש לצפות שניסיון להגביל פעילות של משכירים – במיוחד רבי נכסים – בתל אביב-יפו ובירושלים יאוגר בבית המשפט.

129 יש לציין כי בשל בעיית שקיפות לא ברור אם מנגנונים אלו יוכיחו עצמם מבחינת עמידה ביעדים שהציבו הרשויות העירוניות. באמסטרדם נבדק אתר Airbnb ונמצא שעל אף הפעלת חסם

וירושלים הם כי פעילות Airbnb יוצרת החצנות שליליות בשוק הדיור. המחקר ההשוואתי מחזק את ההבנה שללא פעולה אקטיבית מצד הרשות המקומית לעיצוב מציאות של "מקל וגזר" שתוביל לשיתוף פעולה עם Airbnb, קטן הסיכוי להגבלה אפקטיבית של השכרת דירות לתיירים באותן שכונות שבהן קיימת בעיה.

יג. סיכום

ממחקר זה עולה כי רפואי פעילות Airbnb בתל אביב-יפו ובירושלים דומים עד זהים: בשתי הערים כ-80 אחוזים מהרשומות הן דירות שלמות; חלק ניכר מהנכסים מופעל או מנוהל על ידי מספר קטן של מארחים: כ-50 אחוזים מהדירות השלמות מופעלות על ידי בעלי פרופילים שלהם יותר מדירה שלמה אחת; וכ-60 אחוזים מהדירות השלמות הן נכסים המשמשים רק להשכרות לטווח קצר לאחר שהוצאו משוק הדיור לטווח ארוך. על כן, ניתן לומר שבעוד שחזונה המקורי של החברה היה לאפשר לדיירי קבע לנצל באופן מיטבי חדר או דירה שעומדים ריקים באופן זמני, בפועל אופי השימוש ב-Airbnb נוטה לעבר פעילות מסחרית שמתרחשת ביחידות דיור למגורים. לצד זאת, יש להפנים כי פיזור נכסי Airbnb אינו אחיד על פני המרחב העירוני, ופעמים רבות ריכוזי הפעילות חופפים לאזורי הביקוש לדיור לטווח ארוך. לכן, מידת ההשפעה של שוק ההשכרה לטווח קצר על שוק הדיור העירוני אינה זהה בכל השכונות, וכל אסדרה שהיא צריכה להתחשב במאפייני זה ובאופי הדינמי של הביקוש לשירותי השכרה לטווח קצר.

מקרי החקר יכולים ללמד את מקבלי ההחלטות בישראל כי הטלת הגבלות על משכירי הדירות צפויה להיתקל בקשיי אכיפה בשל פערי מידע ועלויות ביצוע גבוהות. לפיכך בחרו חלק מהערים ליצור מציאות שבה החברה תשתף פעולה עם הרשות המקומית ותרתום את מנגנוני האסדרה הקהילתית שהיא מפעילה באופן שירסן את ההחצנות השליליות מפעולתה. שיתוף פעולה עם Airbnb באכיפה הוא חוליה אחת בקרב לא מוכרע שמתנהל בשיטת "מקל וגזר". ללא ירידה לזירה מצד העיריות בתל אביב-יפו ובירושלים לצורך יצירת המציאות לשיתוף פעולה עם Airbnb קטן הסיכוי לאסדרה אפקטיבית של השכרה לתיירים באותן שכונות שבהן קיימת בעיה.

שוקי דיור הם מורכבים מאוד ומושפעים על ידי גורמים רבים. חברת Airbnb החלה בפעילותה בישראל כאשר שוקי הדיור בתל אביב-יפו ובירושלים סבלו מלחץ דיור בשל ביקוש גבוה והיצע נמוך יחסית. בעוד שנראה כי Airbnb מרוויחה ממצב זה, מאחר שתושבים רבים יותר רואים בשירותיה הזדמנות להקל את מצבם הכלכלי בצל עלויות הדיור הגבוהות, יש לזכור כי Airbnb איננה האחראית הראשית למצוקת הדיור. על כן, גם אם אסדרת פעילות Airbnb תביא להקלה מסוימת בלחץ הדיור, יש לצרף לאסדרה זו פעולות נוספות שישנו את המאזן שבין היצע הדיור ובין הביקוש לו ואת יחסי הכוחות בין מציעי הדיור ומחפשי הדיור בערי הביקוש בישראל.

אוטומטי למניעת השכרת נכסים מעל ל-60 יום שנה, כ-5,000 נכסים מושכרים לתקופות מעבר למקסימום. *Amsterdam City Council Cuts Airbnb Rental Period in Half* (January 18, 2018).