

טיפול רשויות המדינה והרשויות המקומיות  
במבני מגורים שאינם בשימוש -  
הטלת ארנונה בשיעור מוגדל  
חוות דעת על פי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה,  
התשי"ח-1958 [נוסח משולב]



## תקציר

### רקע כללי

בעשור האחרון חלה עלייה חדה במחירי הדירות הריאליים, והיא נאמדה מתחילת שנת 2008 עד סוף שנת 2017 בכ-95%. בדוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי<sup>2</sup> (להלן - ועדת טרכטנברג או הוועדה) שפורסם בשנת 2011 צוין כי עליית המחירים התרחשה בשל מחסור בהיצע הדירות ובשל עלייה חדה בביקוש לדירות.

ועדת טרכטנברג ציינה, בין היתר, כי בלטה התופעה של דירות למגורים שאינן מושכרות ואינן משמשות לייעודן במשך פרקי זמן ארוכים (להלן - דירות שאינן בשימוש, או דירות שאינן מאוכלסות או "דירות רפאים"), וכי לפי הנתונים שהיו בידי הוועדה, במועד בו פרסמה את הדוח, היו בישראל 46,855 דירות ריקות<sup>3</sup>. אחד הצעדים המשלימים להרחבת היצע הדיור המידי ובכך להורדת מחירי הדיור, שאותו הציעה הוועדה, הוא שהממשלה תנחה את שר הפנים לתקן את תקנות הארנונה, באופן שייקבע סיווג חדש לדירת מגורים שאינה בשימוש, והדבר יאפשר להטיל תשלום ארנונה כפול על דירות מסוג זה. צעד זה אמור היה לעודד את בעלי הדירות להביאן לידי אכלוס, להשכירן או למוכרן.

בינואר 2014 פורסמו תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות) (הוראת שעה), התשע"ד-2014<sup>4</sup> (להלן - הוראת השעה). הוראת השעה איפשרה לרשויות המקומיות, באישור שרי הפנים והאוצר, להטיל ארנונה בשיעור מוגדל על מבנה מגורים שאינו בשימוש, ותוקפה הוחל על שנות הכספים 2015 ו-2016.

### פעולות הביקורת

ב-14.11.17 החליטה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בתוקף סמכותה לפי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב],

- 1 בנק ישראל, **דין וחשבון 2017** (פורסם ב-2018), עמ' 214.
- 2 ועדה בראשותו של פרופ' מנואל טרכטנברג, שאותה הקים בשנת 2011 ראש הממשלה בנימין נתניהו בעקבות המחאה החברתית שפרצה באותה תקופה.
- 3 בהתבסס על נתונים שקיבלה ועדת טרכטנברג מחברת החשמל בעניין של דירות שבהן צריכת החשמל הייתה נמוכה מ-10% מהממוצע השנתי הארצי. משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2018 כי מבדיקתו עלה שלפני החלת הוראת השעה (לעניין ההוראה ראו להלן) מספר הדירות הרלוונטיות היה כ-33,500.
- 4 תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות) (הוראת שעה), התשע"ד-2014, ק"ת 510.

היענות הרשויות  
המקומיות להחלת  
הוראת השעה  
בתחומן הייתה דלה  
ביותר, שלוש מהן  
בלבד גבו כפל  
ארנונה הלכה  
למעשה - תל אביב,  
ירושלים וחיפה

לבקש ממבקר המדינה להכין חוות דעת בעניין "התנהלות רשויות המדינה בטיפול בדירות רפאים".

בחדשים פברואר עד יוני 2018 בדק משרד מבקר המדינה את אופן טיפולן של רשויות המדינה והרשויות המקומיות בהחלת הוראת השעה בנושא "דירות רפאים". הבדיקה נעשתה במשרד הפנים, במשרד האוצר, ובעיריות ירושלים, תל אביב-יפו (להלן - תל אביב), חיפה ויבנה. בירורים נעשו בעיריות אשדוד, אשקלון, באר שבע, בת ים, הרצלייה, חולון, נתניה, פתח תקווה, ראשון לציון, רחובות ורמת גן.

## הליקויים העיקריים

### פעולות הרשויות המקומיות להחלת הוראת השעה בתחומן

עלה כי היענות הרשויות המקומיות להחלת הוראת השעה בתחומן הייתה דלה ביותר, וכי שלוש מהן בלבד גבו כפל ארנונה הלכה למעשה - תל אביב, ירושלים וחיפה. עיריית תל אביב גבתה כפל ארנונה בשנים 2015 ו-2016, ואילו עיריות ירושלים וחיפה עשו זאת בשנת 2016 בלבד, מאחר שמשרדי הפנים והאוצר לא השלימו במועד שנקבע בחוק את הטיפול בבקשותיהן להחיל את הוראת השעה בשנת 2015. בסופו של דבר מספר הדירות שהמחזיקים בהן חויבו בכפל ארנונה בשנת 2016 בעיריות אלה הסתכם ב-2,366 דירות - 364 בתל אביב, 827 בירושלים ו-1,175 בחיפה.

מתשובותיהן למשרד מבקר המדינה של 11 רשויות מקומיות גדולות שכלל לא אימצו את הוראת השעה עלה כי מרביתן לא עשו זאת, מאחר שהעריכו כי מספר "דירות הרפאים" שבתחום שיפוטן אינו רב, וכי יידרשו משאבים ניכרים כדי לאתרו ולקבוע את פרקי הזמן שהן לא היו בשימוש. עם זאת, את הערכותיהן בדבר מיעוט הדירות לא ביססו הרשויות הללו על נתונים פרטניים.

### אי-הפקת לקחים ואי-בדיקת האפקטיביות של החלת הוראת השעה

משרד האוצר ומשרד הפנים לא בדקו כיצד יושמה הוראת השעה וכיצד השפיעה החלטה, כפי שהצהירו שיעשו. הם לא אספו נתונים על פעולות הרשויות, על היקף החיובים, על מספר החייבים בפועל ועל היקף הגבייה. הם אף לא בדקו עם אילו קשיים וחסמים התמודדו העיריות במסגרת הגבייה, לא בחנו את הסיבות והחסמים שבגינם מרבית הרשויות המקומיות בחרו שלא

להחיל את הוראת השעה בתחומן ולא פנו אליהן על מנת לברר זאת עימן. יתרה מזו, משרדים אלה לא בדקו את השפעתה של החלת הוראת השעה על שוק הדיור, אם אכן הייתה לה השפעה, לכל הפחות בתל אביב שבה הוחלה ההוראה במשך שנתיים ברציפות.

## עיכובים בהתקנת הוראת שעה חדשה

באוגוסט 2016, לקראת תפוגת תוקפה של הוראת השעה, החליטה הממשלה להטיל על שר האוצר ועל שר הפנים להתקין הוראת שעה חדשה שתהיה תקפה למשך חמש שנים נוספות, כלומר עד סוף שנת 2021. ואולם שנתיים לאחר מכן ההחלטה טרם יושמה עקב עיכובים במשרדי הפנים והאוצר. אף שנוסח הוראת השעה שהוצע היה זהה לנוסחה של הוראת השעה משנת 2014, משרד הפנים שלח אותו לוועדת הכספים של הכנסת רק בינואר 2018, כלומר כשנה וחצי לאחר קבלת ההחלטה.

## ההמלצות העיקריות

על משרדי האוצר והפנים לקיים תהליך של הסקת מסקנות והפקת לקחים בכל הנוגע להחלת הוראת השעה ובכלל זה עליו לבדוק את הקשיים והחסמים בהפעלתה ואת תוצאותיה.

## סיכום

בשנת 2014 פורסמה הוראת שעה שאיפשרה לרשויות מקומיות לגבות כפל ארנונה מדירות שאינן בשימוש (שאינן מאוכלסות) בשנים 2015 ו-2016. מטרת הוראה זו הייתה לעודד את אכלוסן של אותן דירות ובכך להרחיב את היצע הדיור. בדיקת משרד מבקר המדינה בנושא זה העלתה כי המחויבות של רשויות המדינה והרשויות המקומיות הנוגעות בדבר בכל הנוגע להחלת הוראת השעה הייתה מועטה. רק שלוש העיריות הגדולות - ירושלים, תל אביב וחיפה - החילו את הוראת השעה. היתר העדיפו שלא לעשות כן. משרדי הפנים והאוצר, שהופקדו על התקנתה, לא פעלו נמרצות לאישור החלטה בשנה הראשונה מהשנתיים האפשריות בערים ירושלים וחיפה, אף שעיריות אלה פנו למשרדי הפנים והאוצר במועדים הנקובים בחוק. משרדים אלה גם לא ביצעו כל בדיקה והפקת לקחים בדבר אופן היישום ומידת האפקטיביות של הוראת השעה, כפי שראוי היה שיעשו, ובכלל זה לא נתנו את דעתם על העובדה שרק עיריות מועטות החילו אותה. אילו היו מבצעים זאת, ניתן היה ליישם את מסקנות הבדיקה ולקחיה במסגרת הוראת השעה החדשה.

במועד סיום הבדיקה טרם הותקנה הוראת שעה חדשה. אם וכאשר תותקן, על משרדי האוצר והפנים לבחון את מידת יעילותה ומועילותה, כפי שכבר הצהירו בעבר שיעשו, ולפעול להסרת חסמים המקשים על הרשויות המקומיות ליישם אותה.

## מבוא

בעשור האחרון חלה עלייה חדה במחירי הדירות הריאליים, והיא נאמדה מתחילת שנת 2008 עד סוף שנת 2017 בכ-95%<sup>5</sup>. בדוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי<sup>6</sup> (להלן - ועדת טרכטנברג או הוועדה), שפורסם בשנת 2011, צוין כי עליית המחירים התרחשה בשל מחסור בהיצע הדירות ובשל עלייה חדה בביקוש לדירות. הוועדה הזכירה שהממשלה פעלה בכמה מישורים לפתרון בעיית המחסור בהיצע של דירות למגורים ולהסרת כשלים מבניים לכל אורך שרשרת הייצור של הדירה, למשל על ידי ביצוע רפורמה בתחום התכנון והבנייה, האצת התכנון באמצעות ועדות לדיור לאומי והסרת חסמים בתחום ההתחדשות העירונית. צעדים אלה כוונו לפתרון בעיות בטווח הבינוני והארוך ונועדו להרחיב את היצע הדיור, להגמישו ולמתן את לחצי הביקוש מצד המשקיעים.

לצד זאת ציינה ועדת טרכטנברג בנוגע למחסור בהיצע הדירות כי בלטה התופעה של דירות למגורים שאינן מושכרות ואינן משמשות לייעודן במשך תקופות ארוכות<sup>7</sup> (להלן - דירות שאינן בשימוש, דירות שאינן מאוכלסות, או "דירות רפאים"), וכי לפי הנתונים המעודכנים לשנת 2011 בישראל היו באותה עת 46,855 דירות ריקות<sup>8</sup>. אחד הצעדים המשלימים להרחבת היצע הדיור המידי ובכך להורדת מחירי הדיור, שאותו הציעה הוועדה, היה שהממשלה תנחה את שר הפנים לתקן את תקנות הארנונה, באופן שייקבע סיווג חדש לדירת מגורים שאינה בשימוש, והדבר יאפשר להטיל תשלום ארנונה כפול על דירות מסוג זה<sup>9</sup>. צעד זה אמור היה לעודד את בעלי הדירות לאכלסן, להשכירן או למוכרן.

בעקבות כך, במרץ 2012 החליטה הממשלה<sup>10</sup> לאמץ את ההמלצה האמורה של ועדת טרכטנברג ולהטיל על שר הפנים ועל שר האוצר לתקן את תקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007, באופן שייקבע בהן סיווג חדש למבנה מגורים שאינו בשימוש, ולפיו תעריף הארנונה שיוטל על מבנה זה יהיה כפול מאשר התעריף המרבי של סיווג מבנה מגורים. קביעת סיווג זה בצו המיסים העירוני תהיה טעונה היתר חריג מטעם שרים אלה. בדברי ההסבר להצעת ההחלטה צוין כי "לעידוד אכלוס דירות שאינן בשימוש שתי מטרות עיקריות: הגדלת ההיצע [של הדירות] במהירות, וכן טיפול במרקם העירוני ומניעת פגיעה במרחב הציבורי... התופעה מצדיקה

- 5 בנק ישראל, **דין וחשבון 2017** (פורסם ב-2018), עמ' 214.
- 6 ועדה בראשותו של פרופ' מנואל טרכטנברג, שהקים בשנת 2011 ראש הממשלה בנימין נתניהו, בעקבות המחאה החברתית שפרצה באותה תקופה.
- 7 **דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי** (2011), עמ' 195-198.
- 8 בהתבסס על נתונים שקיבלה ועדת טרכטנברג מחברת החשמל בעניין של דירות שבהן צריכת החשמל הייתה נמוכה מ-10% מהממוצע השנתי הארצי. משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2018 כי מבדיקתו עלה שלפני החלת הוראת השעה (לעניין ההוראה ראו להלן) מספר הדירות הרלוונטיות היה כ-33,500.
- 9 ראו הערה 7, עמ' 212.
- 10 החלטה 4430 של הממשלה ה-32 "הרחבת היצע הדיור בבנייה הקיימת באמצעות שינוי בכללי הארנונה (במסגרת יישום המלצות דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי - דו"ח 'ועדת טרכטנברג')" (18.3.12).

התערבות של הממשלה, באמצעות מתן כלים לרשויות המקומיות הרלוונטיות, אשר יאפשרו להן להתמודד עם התופעה. היקף גדול של דירות שאינן בשימוש עלול להפוך למטרד משמעותי במרקם העירוני, הן מבחינת מוקד למשיכת פעילות שאינה רצויה, והן בהשפעה חיצונית שלילית (מחסור בדיוור ותפיסת קרקע ללא שימוש)."

בדצמבר 2013 אישרה ועדת הכספים של הכנסת (להלן - ועדת הכספים) את התקנות שהתקינו שרי הפנים והאוצר דאז (מר גדעון סער ומר יאיר לפיד, בהתאמה) על פי החלטת הממשלה שלעיל. בהודעה משותפת של משרדי הפנים והאוצר מאותו מועד ציין שר הפנים דאז, גדעון סער, כי "המשבר מחייב לנקוט כל צעד אפשרי כדי להגדיל היצע הדירות בשוק, בין להשכרה ובין לרכישה. הכפלת תשלום הארנונה על דירות מגורים שאינן בשימוש תעודד את השכרת הדירות, תגדיל את היצע הדיוור בבנייה הקיימת ותסייע בשמירת המרקם העירוני"<sup>11</sup>.

בינואר 2014, לאחר אישור ועדת הכספים, פורסמו תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות) (הוראת שעה), התשע"ד-2014<sup>12</sup> (להלן - הוראת השעה). הוראת השעה איפשרה לרשויות המקומיות, באישור שרי הפנים והאוצר, להטיל ארנונה בשיעור מוגדל על מבנה מגורים שאינו בשימוש, ותוקפה הוחל על שנות הכספים 2015 ו-2016. בהוראת השעה נקבע שמבנה מגורים שאינו בשימוש הוא מבנה מגורים שלא התגורר בו איש דרך קבע בתשעה משנים עשר החודשים שקדמו לאחד בדצמבר שלפני השנה שבעדה מוטלת הארנונה, והם ייספרו בין ברציפות ובין במצטבר. עוד נקבע כי רשויות שיחליטו להחיל את הוראת השעה בתחום שיפוטן יוכלו - בכפוף להחלטה של ועדת ההנחות - לקבוע בהתאם לכללים שתקבע מועצת הרשות כי תקופות מסוימות לא ייכללו במניין תשעת החודשים האמורים לעניין הגדרת מבנה מגורים שאינו בשימוש, בשל נסיבות שאינן בשליטת המחזיק.

באוגוסט 2016, לקראת מועד פקיעת תוקפה של הוראת השעה, החליטה הממשלה להטיל על שר האוצר ושר הפנים לתקן שוב את תקנות הארנונה, באופן שתותקן הוראת שעה חדשה שתהיה תקפה חמש שנים נוספות<sup>13</sup>. נכון לדצמבר 2018, טרם הותקנה הוראת שעה חדשה בעניין קביעת ארנונה בשיעור מוגדל על מבנה מגורים שאינו בשימוש.

11 אתר משרד האוצר, הודעות לעיתונות מ-9.12.13:

[http://mof.gov.il/Releases/Pages/News\\_125.aspx](http://mof.gov.il/Releases/Pages/News_125.aspx)

12 תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות) (הוראת שעה), התשע"ד-2014, ק"ת 510.

13 החלטה 1827 של הממשלה ה-34.



## פעולות הביקורת

ב-14.11.17 החליטה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בתוקף סמכותה לפי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], לבקש ממבקר המדינה להכין חוות דעת בעניין "התנהלות רשויות המדינה בטיפול בדירות רפאים".

בחודשים פברואר עד יוני 2018 בדק משרד מבקר המדינה את אופן טיפולן של רשויות המדינה והרשויות המקומיות בהחלת הוראת השעה בנושא "דירות רפאים". הבדיקה נעשתה במשרד הפנים, במשרד האוצר, ובעיריות ירושלים, תל אביב, חיפה ויבנה. בירורים נעשו בעיריות אשדוד, אשקלון, באר שבע, בת ים, הרצלייה, חולון, נתניה, פתח תקווה, ראשון לציון, רחובות ורמת גן.

## פעולות הרשויות המקומיות להחלת הוראת השעה בתחומן

כאמור, בינואר 2014 הותקנה הוראת השעה שאיפשרה לרשויות המקומיות להטיל ארנונה בשיעור מוגדל על מבנה מגורים שלא התגורר בו איש דרך קבע, בתשעה מ-12 החודשים שקדמו לאחד בדצמבר שלפני השנה שבעדה מוטלת הארנונה, ותוקפה הוחל על השנים 2015 ו-2016. המונח המקובל לציון חיוב זה הוא "כפל ארנונה", אף שאין מדובר בהכרח בסכום גדול פי שניים מהארנונה שמוטלת על מבנה מגורים. הוראת השעה לא כללה שום אמות מידה שלפיהן תאמוד הרשות את אי-השימוש בדירה.

בכל הנוגע להיקף הדירות שלא היו מאוכלסות בשנים הללו, יצוין כי לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) נאמד המספר הכולל של הדירות הריקות בישראל בשנים 2015 ו-2016 בכ-148,000 ובכ-157,900 בהתאמה. אולם יש להדגיש כי בין דירות אלה נכללות בין היתר דירות מכמה קטגוריות אשר ניתן להניח שהוראת השעה אינה רלוונטית לגביהן, כגון דירות בשיפוצים, דירות הרוסות ודירות שבעליהן נפטרו או עברו להתגורר במוסד. בקטגוריה אחרת שמופיעה בנתוני הלמ"ס - "משתמשים בדירה מדי פעם" - אין הבחנה לגבי משך האכלוס של הדירה במהלך השנה, ועל כן לא ניתן לדעת לגבי אילו דירות הוראת השעה עשויה להיות רלוונטית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2018 ציין משרד האוצר כי "טרם החלת הוראת השעה נעשתה בדיקה מעמיקה לברור מספר הדירות הרלוונטיות. הבדיקה הראשונה כללה ניתוח התפלגות הדירות הריקות שמפורסם על ידי הלמ"ס. מניתוח ההתפלגות עלה כי מרבית הדירות ריקות מטעמים חיכוכיים (דירות שבהם טרם נכנס דייר חדש, דירות בשיפוצים, או דירות חדשות בבנייה או שטרם אוכלסו) וכן דירות שיצאו מכלל שימוש (דירות הרוסות, אטומות או נטושות). הדירות שבפועל היו עשויות לשמש למגורים ובכך להגדיל את ההיצע הזמין הן דירות בהן משתמשים מדי פעם או אשר בעליהן

נפטרו ועברו למוסד אשר נסכמות לכ-33.5 אלף דירות. נתון דומה עלה גם מניתוח שביצע משרד האוצר לנתוני צריכת החשמל".

מכל מקום, לפי תקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות מקומיות), התשס"ז-2007, בעת שהוראת השעה עמדה בתוקפה רשות מקומית הייתה רשאית להטיל כפל ארנונה על בעליה של דירה לא מאוכלסת רק אם הגישה לשרי הפנים והאוצר בקשה לאישור חריג, כלומר הרשויות לא היו מחויבות לאמץ את הוראת השעה, והדבר היה נתון לשיקול דעתן.

הבדיקה העלתה כי בפועל היענות הרשויות המקומיות הייתה דלה ביותר - רק ארבע מהן (ירושלים, תל אביב, חיפה ויבנה) החליטו להחיל בצו הארנונה שלהן את הוראת השעה שאיפשרה להטיל כפל ארנונה על מבנה מגורים שאינו בשימוש, ומכלל הרשויות הללו רק ירושלים, תל אביב וחיפה החילו את גביית כפל הארנונה הלכה למעשה. להלן פירוט:

**עיריית תל אביב:** לפי נתונים שהוצגו בדברי ההסבר להחלטת ממשלה 4430 מ-2012 היו בתל אביב כ-4,700 דירות ריקות. בפברואר 2014 העבירה עיריית תל אביב לאישור משרדי הפנים והאוצר בקשה להוספת סיווג חדש "מבנה מגורים שאינו בשימוש", כדי לאפשר לה להטיל על מבנים בסיווג זה כפל ארנונה. באוקטובר 2014 חתמו שרי הפנים והאוצר דאז על אישור חריג להטלת ארנונה כמבוקש. נקבע כי האישור יהיה תקף עד 31.12.16. בהתאם לכך בצו הארנונה של עיריית תל אביב לשנת 2015 נקבע כי דירה המיועדת למגורים שלא התגורר בה איש דרך קבע בתשעה מ-12 החודשים שקדמו לדצמבר 2014 תחויב בארנונה בשיעור של 220.78 ש"ח למ"ר בכל האזורים, לעומת ארנונה כללית בשיעור של 35.86 עד 102.82 ש"ח למ"ר שתוטל על "מבנה מגורים". בצו הארנונה של עיריית תל אביב לשנת 2016 נקבע כי דירה המיועדת למגורים, שלא התגורר בה איש דרך קבע בתשעה מ-12 החודשים שקדמו לדצמבר 2015, תחויב בארנונה בשיעור מוגדל המסתכם ב-223.58 ש"ח למ"ר בכל האזורים, לעומת ארנונה כללית בשיעור של 36.32 עד 104.13 ש"ח למ"ר שתוטל על "מבנה מגורים".

היות שעמד לרשות העירייה מידע חלקי בלבד על מספר הדירות שאינן מאוכלסות<sup>14</sup>, היה עליה לקבוע אמת מידה שלפיה תקבע איזה מבנה מגורים (להלן - דירה או מבנה מגורים) ייחשב למבנה שאינו מאוכלס ותשלח למחזיק הודעת חיוב לתשלום כפל ארנונה. העירייה החליטה כי המדד לאי-שימוש בדירה יהיה היקף צריכת המים בדירה, וכי הודעות חיוב כאלה יישלחו למחזיקי דירות שבהן לא נצרכו כלל מים במשך תשעה מ-12 החודשים שקדמו לשנת החיוב. את נתוני צריכת המים קיבלה העירייה מתאגיד המים שלה.

בהתאם לכך שלחה העירייה הודעות חיוב כפל ארנונה לשנת 2015 למחזיקי דירות שבהן צריכת המים בשנת 2014 הייתה אפסית, ובשנת 2016 נשלחו

14 במאגר המידע של העירייה לגבי הארנונה נכלל מידע על נכסים ריקים שבעליהם ביקשו פטור מארנונה המוגבל לשישה חודשים בנימוק שנכסיהם הם בגדר נכס ריק או דירות שאינן ראויות לשימוש.

הודעות כאמור למחזיקי דירות שבהן צריכת המים הייתה אפסית בשנת 2015. מנתוני העירייה עלה כי בשנת 2015 נשלחו למחזיקים ב-1,345 דירות הודעות חיוב בתעריף מוגדל בגין צריכת מים אפסית. עם זאת, חלק מהתושבים שנדרשו לשלם כפל ארנונה הודיעו לעירייה שהם גרים בנכס והגישו השגות ועררים בצירוף אסמכתאות שהעידו על שימוש בדירות (כגון חשבונות חשמל או אינטרנט או טלפון או גז). עקב כך בוטלו חלק מהחיובים (על בסיס אותן אסמכתאות או על סמך בדיקה שעשתה העירייה בנכס). כמו כן הוגשו לוועדת ההנחות מארנונה בקשות לביטול החיוב המוגדל, שרובן נגעו לדירות של קשישים שנפטרו או עברו לגור בבית אבות או אצל קרובי משפחתם. בסופו של דבר נותרו בתוקף רק 584 מ-1,345 החיובים האמורים, והסכום שנגבה בגינם עד אפריל 2018 הסתכם בכ-4.9 מיליון ש"ח. בשנת 2016 מספר הודעות החיוב ששלחה העירייה היה קטן יותר והסתכם לפי נתוניה ב-721 בלבד, לאחר שהתקבלו עררים שהוגשו נותרו בתוקף 364 חיובים, והסכום שנגבה בגינם עד אותו מועד הסתכם בכ-3 מיליון ש"ח.

יצוין כי מנתוני העירייה לגבי 584 הדירות שחיובו בכפל ארנונה בשנת 2015, עלה כי בשנת 2016 פסק חיובן בכפל ארנונה של 356 מאותן דירות. ל-228 הדירות הנותרות התווספו 136 דירות שחיובו לראשונה בכפל ארנונה בשנת 2016. אשר ל-356 הדירות שחיובן פסק, בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ברובן צריכת המים בשנת 2015 (שעל פיה בוצע חיוב הארנונה לשנת 2016), אף שאינה אפסית, נותרה נמוכה: ב-278 מאותן דירות צריכת המים לא עלתה על 10 קוב לשנה, שהיא כחמישית מצריכת המים הממוצעת לנפש בשנה בתל אביב; ב-40 דירות צריכת המים הייתה בין 10 ל-50 קוב; ב-32 דירות צריכת המים עלתה על 50 קוב; לא התקבלו נתונים על צריכת המים בשש הדירות הנותרות.

**עיריית ירושלים:** לפי נתונים שהוצגו בדברי ההסבר להחלטת ממשלה 4430 מ-2012 היו בירושלים כ-3,400 דירות ריקות. ביוני 2014 החליטה מועצת העיר ירושלים לכלול בצו הארנונה לשנת 2015 סיווג חדש - "מבנה מגורים שאינו בשימוש". בפרוטוקול הישיבה צוין כי הדבר נעשה "במטרה להרחיב את היצע הדירות להשכרה בעיר, מתוך הנחה שבעלי דירות, שאינם משתמשים בהן, יעדיפו להעמידן להשכרה ולא לשלם ארנונה גבוהה יותר...". וכי "בסביבה בה קיימות דירות רבות כאלה נוצרים מפגעים בטיחותיים וביטחוניים כתוצאה מקיומן ומהעובדה שמרבית המחזיקים אינם מאיישים את דירתם". בדברי ההסבר לחברי המועצה הוצגה המטרה של הוספת הסיווג: "לעודד השכרת דירות העומדות ריקות ברוב ימות השנה דבר שצפוי לגרום להורדת מחירי הדיור בעיר לזוגות צעירים ולסטודנטים".

ביולי 2014 שלחה עיריית ירושלים למשרדי הפנים והאוצר את הבקשה לאישור חריג להטלת ארנונה הכולל, בין היתר, סיווג חדש ל"מבנה מגורים שאינו בשימוש" על מנת שיתאפשר לה לגבות כפל ארנונה, ואולם עלה כי אף שהבקשה הוגשה במועד<sup>15</sup>, ב-15.12.14 משרדי הפנים והאוצר עדיין לא השלימו את הטיפול בבקשת העירייה שלא בהתאם להוראות הדין<sup>16</sup>, ועקב כך בינואר 2015 מנהל המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים הודיע לעירייה כי לא מתאפשר המשך הטיפול בבקשה לשנת 2015.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולמשרד האוצר כי נוכח העובדה שבחוק נקבע מועד אחרון לאישור הבקשות, הרי שבגין אי-הטיפול בבקשת עיריית ירושלים עד מועד זה כנדרש, נבצר מהעירייה לגבות כפל ארנונה בשנת 2015. לנוכח דברי שר הפנים דאז כי "המשבר מחייב לנקוט כל צעד אפשרי כדי להגדיל היצע הדירות בשוק", ניתן היה לצפות כי משרדי הפנים והאוצר יבחנו את בקשתה של עיריית ירושלים ללא שיהיו כדי למנוע מצב של דחיית הבקשה רק מחמת חלוף המועד החוקי.

בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מסר משרד האוצר כי תהליך האישור של יצירת סיווג חדש - "מבנה מגורים שאינו בשימוש" - דרש את אישורו של שר הפנים לפני אישורו של שר האוצר, וכן כי בשנת 2015 התקיימו בחירות כלליות שהיו כרוכות בחילופי שרים, והדבר גרם לעיכוב גורף בהחלת הוראת השעה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ככלל, חילופי שרים אינם אמורים להצדיק עיכובים בפעילות השוטפת של משרדי הממשלה.

ביולי 2015 פנתה העירייה שוב למשרד הפנים בעניין הארנונה לשנת 2016. הפעם טופלה הבקשה במועד, ובדצמבר 2015 חתמו שרי הפנים והאוצר דאז על אישור חריג להטלת ארנונה לשנת 2016, שבין היתר הסמיך את עיריית ירושלים להוסיף בצו הארנונה את הסיווג "מבנה מגורים שאינו בשימוש" ולגבות כפל ארנונה בגינו. בהתאם לכך, בצו הארנונה של עיריית ירושלים לשנת 2016 נקבע כי מבנה מגורים שאינו בשימוש, שלא התגורר בו איש דרך קבע בתשעה מ-12 החודשים שקדמו לדצמבר 2015, יחויב בתעריף ארנונה אחיד בכל העיר בשיעור

15 סעיף 10 (ב) בתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007, קובע כי את הבקשה לשנות סוג, סיווג או תת-סיווג של נכס תגיש הרשות המקומית לאישורם של שר הפנים ושר האוצר עד תום שבועיים מהמועד האחרון לקבלת החלטה בדבר הטלת ארנונה כללית שהוא על פי פקודת העיריות אחד ביולי שלפני שנת הכספים שבעדה מוטלת ארנונה.

16 בהתאם לתיקון 13 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, הוראת סעיף 9 (ב)2 קבעה שהשרים אמורים לאשר את בקשת הרשות לאישור חריג עד 15 בדצמבר שלפני שנת הכספים שבשלה ניתן האישור. רשויות מקומיות שבתאריך האמור בקשותיהן לאישור חריג עדיין לא נדונו קיבלו הודעה בדבר אי-קבלת החלטה בעניין בקשתן ובפועל התוצאה היא דחיית בקשתן.

של 223.58 ש"ח למ"ר, לעומת ארנונה כללית בשיעור של 37.78 עד 105.82 ש"ח למ"ר שתוטל על "מבנה מגורים".

בעקבות כך, בנובמבר 2016 אישרה מועצת העיר לוועדת ההנחות שלא לכלול תקופות מסוימות במניין תשעת חודשי המגורים המחייבים לעניין הגדרת מבנה מגורים שאינו בשימוש; ובלבד שיש לכך הצדקה נוכח נסיבות מסוימות שאינן בשליטת המחזיק: (א) נסיבות רפואיות או סיעודיות של המחזיק או של קרוב משפחתו שבעטיין נבצר מהמחזיק להתגורר במבנה המגורים; (ב) פטירת המחזיק במבנה המגורים, וזאת למשך 12 חודשים מיום פטירתו; (ג) מחזיק שבשל תפקידו בשירות המדינה נבצר ממנו להתגורר במבנה המגורים; (ד) אסיר שהנכס בבעלותו.

בדומה לעיריית תל אביב גם עיריית ירושלים החליטה כי המבחן לאי-שימוש בדירה יהיה צריכת המים בה, ואולם אמת המידה שקבעה הייתה שונה, והודעות חיוב כפל ארנונה נשלחו לדירות שבהן צריכת המים השנתית הייתה בשיעור מרבי של 10% מהצריכה השנתית הממוצעת בעיר. את נתוני הצריכה קיבלה העירייה מתאגיד המים העירוני.

העירייה שלחה הודעות חיוב כפל ארנונה לשנת 2016 בהתאם לצריכת המים שנמדדה בשנת 2015. מנתוני העירייה עלה כי מספר הדירות שבהן צריכת מים הייתה עד 10% מהצריכה השנתית הממוצעת בעיר, ועקב כך נשלחו למחזיקים בהן הודעות חיוב בשיעור מוגדל, הסתכם ב-1,990. מחזיק בדירה שחלק על החיוב היה רשאי לפנות לעירייה בצירוף אסמכתאות. נסיבות מיוחדות הובאו לדיון בישיבותיה של ועדת ההנחות של העירייה, המוסמכת לקבל החלטות לגבי אי-חיוב בכפל ארנונה על בסיס הכללים שאישרה מועצת העיר. רוב הבקשות לביטול שבהן טיפלה ועדת ההנחות נגעו לדירות שהמחזיקים בהן אינם גרים בהן בשל מצבם הרפואי, או מאחר שהם נפטרו, או מאחר שהם מרצים את עונשם בכלא או משרתים בצה"ל. בסופו של דבר רק 827 מ-1,990 הודעות חיוב שנשלחו לתושבים נותרו בתוקף, ובגין חיובים אלה נגבו כ-5.6 מיליון ש"ח.

**עיריית חיפה:** לפי נתונים שהוצגו בדברי ההסבר להחלטת ממשלה 4430 מ-2012 היו בחיפה כ-3,400 דירות ריקות. ביוני 2014 החליטה מועצת העיר חיפה כי הארנונה לשנת 2015 תכלול, בין היתר, סיווג חדש: "מבנה מגורים שאינו בשימוש". ב-13.7.14 הועברה הבקשה לשרי הפנים והאוצר, כדי שיבחנו אם לאשרה.

כשם שאירע לעיריית ירושלים, אף שעיריית חיפה הגישה את הבקשה במועד, ב-15.12.14 משרדי הפנים והאוצר עדיין לא השלימו את הטיפול בבקשתה, שלא כקבוע בהוראות הדין. עקב כך בינואר 2015 מנהל המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים הודיע לעירייה כי לא מתאפשר המשך הטיפול בבקשה לשנת 2015.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולמשרד האוצר כי מאחר שבמועד הנדרש הם עדיין לא קיבלו החלטה בנושא, נבצר גם מעיריית חיפה לגבות כפל ארנונה בשנת 2015.

גם בשנת 2015 הגישה עיריית חיפה בקשה להוסיף לארנונה לשנת 2016 את הסיווג "מבנה מגורים שאינו בשימוש". ההליך נשא פרי, ובדצמבר 2015 חתמו שרי הפנים והאוצר על אישור חריג להטלת ארנונה לשנת 2016, אשר הסמיך את העירייה להוסיף את הסיווג האמור ולהכפיל את סכום הארנונה של דירות המסווגות בסיווג זה. בהתאם לכך, בצו הארנונה של עיריית חיפה לשנת 2016 נקבע כי מבנה מגורים שאינו בשימוש שלא התגורר בו איש דרך קבע בתשעה מ-12 החודשים שקדמו לדצמבר 2015 יחויב בתעריף ארנונה לפי סוג מבנה המגורים ולפי האזור שבו הוא שוכן בשיעור של 71.21 עד 207.46 ש"ח למ"ר, לעומת ארנונה למגורים בשיעור של 35.61 עד 103.73 ש"ח למ"ר.

לצורך קביעת הדירות שיחויבו בכפל ארנונה, עיריית חיפה קבעה אמת מידה של צריכת מים אפסית במשך תשעה מ-12 חודשי השנה (בדומה לאמת המידה שקבעה עיריית תל אביב), ואת הנתונים קיבלה מתאגיד המים שלה.

העירייה שלחה הודעות חיוב כפל ארנונה לשנת 2016 בהתאם לצריכת המים שנאמדה בשנת 2015. מנתוני העירייה עלה כי מספר הדירות שנמדדה בהן צריכת מים אפסית ונשלחו אליהן הודעות חיוב הסתכם ב-1,552. עררים על חיובים נדונו בישיבותיה של ועדת ההנחות, שאותה הסמיכה מועצת העיר לאשר תקופות שלא ייכללו במניין תשעת החודשים, כאמור בהגדרה של "מבנה מגורים שאינו בשימוש", בנסיבות שאינן בשליטת המחזיק לרבות מצב אישי או כלכלי. הוועדה פטרה מחיוב כפל ארנונה תושבים שמצבם הרפואי לא איפשר להם להתגורר בדירה, בעלי דירות שעברו להתגורר בבית אבות או נפטרו, דירות שיורשיהן מסוכסכים, דירות בכינוס נכסים ודירות שנוקקו לשיפוץ יסודי. בסופו של דבר 1,175 מ-1,552 הודעות חיוב שנשלחו לתושבים נותרו בתוקף, והתשלום בגין הסתכם בכ-9 מיליון ש"ח.

**עיריית יבנה:** בישיבתה ביולי 2014 החליטה מועצת העיר יבנה להגיש בקשה ולפיה בשנת 2015 תיגבה ארנונה בשיעור מוגדל על "דירות להשקעה שלא מושכרות". בפרוטוקול הישיבה צוין, בין היתר, כי "לשם עידוד הורדת מחירי דירות ומציאת פתרון לשוכרי דירות, יש לאלץ בעלי נכסים שבבעלותם נכסים להשקעה להשכיר את הנכסים... המהלך הזה נעשה לאות הזדהות עם צעדי הממשלה ולא למטרות גידול הכנסה".

ב-7.7.14 הועברה הבקשה למשרד הפנים, כדי שיקבע אם לאשרה, ואולם כפי שתואר לעיל בנוגע לירושלים ולחיפה, ב-15.12.14 משרד הפנים עדיין לא קיבל החלטה בעניין הבקשה, שלא בהתאם להוראות הדין, והודיע בינואר 2015 כי המשך הטיפול בבקשה אינו מתאפשר. בהליך דומה נקטה העירייה בהתייחס לארנונה לשנת 2016, ובדצמבר 2015 חתמו שרי הפנים והאוצר על אישור חריג להטלת ארנונה לשנת 2016, ולפיו עיריית יבנה מוסמכת להוסיף בצו הארנונה את הסיווג "מבנה מגורים שאינו בשימוש" ולגבות ארנונה מוגדלת בגינו. עם זאת, בסופו של דבר עלה כי עיריית יבנה לא החילה את הוראת השעה לגביית



בסופו של דבר מספר הדירות שהמחזיקים בהן חויבו בכפל ארנונה בשנת 2016 הסתכם ב-2,366 דירות - 364 בתל אביב, 827 בירושלים ו-1,175 בחיפה

הארנונה המוגדלת מדירות שאינן בשימוש. העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה כי היא לא החילה את הוראת השעה מאחר שלא נמצאו דירות מתאימות לחיוב על פי ההוראה.

מכל האמור עולה אפוא כדלקמן: רק שלוש רשויות מקומיות - ירושלים, תל אביב וחיפה - יישמו את הוראת השעה בתחום שיפוטן. תל אביב עשתה זאת בשנים 2015 ו-2016, ירושלים וחיפה בשנת 2016 בלבד, מאחר שמשרדי הפנים והאוצר לא השלימו במועד שנקבע בחוק את הטיפול בבקשותיהן להחיל את הוראת השעה בשנת 2015; בסופו של דבר מספר הדירות שהמחזיקים בהן חויבו בכפל ארנונה בשנת 2016 בעיריות אלה הסתכם ב-2,366 דירות - 364 בתל אביב, 827 בירושלים ו-1,175 בחיפה.

## רשויות מקומיות שלא ביקשו להחיל את הוראת השעה

כאמור לעיל, מרבית הרשויות המקומיות כלל לא ביקשו להחיל את הוראת השעה. במסגרת הבדיקה פנה משרד מבקר המדינה ל-11 עיריות גדולות אשר בתחום שיפוטן יחידות דיור רבות, ומטבע הדברים ולפי אומדני הלמ"ס גם דירות שאינן מאוכלסות, שיתכן כי אפשר להחיל עליהן את ההגדרה שנקבעה בהוראת השעה, וזאת כדי לברר אם מועצת העירייה דנה באפשרות לגבות כפל ארנונה מדירות שאינן מאוכלסות ומדוע לא מימשה העירייה את האפשרות לגביית כפל ארנונה. להלן עיקרי תשובותיהן:

**נתניה:** עיריית נתניה מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2018 כי מדובר בהוראת שעה שאינה קלה ליישום, ויצירת המנגנון לאיתור הדירות כרוכה בהשקעת משאבים רבים. כמו כן, יש בידי הרשות המקומית אמצעים מוגבלים לאיתור דירות שאינן מתגוררים בהן דרך קבע. לשם כך היה על הרשות המקומית להיעזר בחוקרים, פקחים וכיו"ב לשם איסוף מידע בדבר משך הזמן המדויק שבו הנכס מאוכלס. לחלופין היה עליה לאסוף נתונים אשר עשויים להעיד על מגורים במבנה, למשל - נתונים על צריכת מים וצריכת חשמל - אשר אינם נמצאים בידי הרשות וקשה לנתחם מאחר שתיתכן צריכה חלקית אשר לעיתים קשה להסיק ממנה על היקף המגורים בנכס. כמו כן, יישום התקנה מחייב גם טיפול בהשגות ובעררים.

העירייה הוסיפה כי פיתוח מנגנון חיוב לאותם נכסים שאינם בשימוש היה מחייב הכשרת כוח אדם ייחודי לנושא, הקצאת משאבים כספיים רבים, יצירת עומס על העבודה השוטפת, ולנוכח העובדה שמדובר בהוראת שעה הקצובה לתקופה קצרה, תועלתה לעירייה מוטלת בספק.

**פתח תקווה:** עיריית פתח תקווה מסרה למשרד מבקר המדינה באפריל 2018 כי לא ידוע לעירייה על דירות המוגדרות "דירות רפאים", של תושבי חוץ ומשקיעים זרים. מרבית הדירות הריקות "הינן במהלך העסקים הרגיל כמקובל בענף". עוד מסרה כי אכיפת התקנה כרוכה בהקצאת משאבים שלא בהכרח

תצדיק את המטרה, וכי אם הוראת השעה תחול לשנים נוספות היא תבחן את משמעות היישום.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2018 הוסיפה עיריית פתח תקווה בין היתר כי הואיל ובעיר נמצאות דירות רבות בשלבים של התחלת בנייה וגמר בנייה, נראה כי מספר הדירות הריקות מוטה כלפי מעלה.

**חולון:** עיריית חולון מסרה למשרד מבקר המדינה באפריל 2018 כי בעת פרסום התקנה בדבר האפשרות להטיל כפל ארנונה על דירות שאינן בשימוש, התברר לאנשי המקצוע בעירייה כי יישום התקנה שבנדון אינו ברור דיו ואף יגרום לתקורות עבודה רבות נוספות הבאות לידי ביטוי בהקצאת משאבי כוח אדם וזמן. עוד מסרה כי הואיל ועקרונית אין בחולון דירות קיט של תושבי חוץ, הוערך כי באותה עת היו בתחום השיפוט של עיריית חולון רק עשרות דירות בודדות מסוג זה. אשר על כן, במניין שיקולי עלות-תועלת הוחלט בשנת 2014 שלא לבקש את אישור השרים לתקנה. עם זאת, נוכח החלטת הממשלה שהתקבלה בשנת 2016 לחוקק הוראת שעה שתהיה בתוקף חמש שנים, הוחלט כי עם פרסום של תקנה או תיקון חקיקה, יועלה הדבר לדיון לפני מועצת העיר תוך המלצה להוסיף לצו הארנונה הגדרה ותעריף ל"מבנה מגורים שאינו בשימוש".

**הרצלייה:** עיריית הרצלייה מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2018 כי לא מצאה לנכון לממש את האפשרות לגביית כפל ארנונה מכיוון שהחוק כוללני מדי, ולא סיפק כלים סבירים על מנת ליישמו וזאת עקב הקושי הרב ביזווי דירות שאינן בשימוש.

**אשקלון:** עיריית אשקלון מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2018 כי הדרג המקצועי בעירייה וראש העירייה דאז בחנו את הסוגיה והגיעו לכלל מסקנה כי קיים קושי אמיתי באיתור "דירות רפאים" בתחום העירייה, וכי לצורך איתורן יש צורך בהקצאת כוח אדם ומשאבים ניכרים, לנוכח העובדה שיש סוגיות ונושאים מהותיים יותר המצריכים את הקצאתם של אותם משאבים. העירייה הוסיפה כי להערכתה יש בתחום שיפוטה "דירות רפאים" בודדות וגם בשל כך אין טעם להקצות לנושא משאבים.

**באר שבע:** עיריית באר שבע מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2018 כי תופעת הדירות שאינן בשימוש שולית ביותר, זאת לאחר שביצעה פילוח של נכסי המגורים בעיר ומצאה כי בעליהם של כ-60 נכסי מגורים בלבד הגישו בקשה להנחה בארנונה עבור בניין ריק במשך יותר מתשעה חודשים בשנת 2013. עקב כך סברה העירייה שלא נכון יהיה לאמץ את האפשרות לגביית כפל ארנונה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2018 הוסיפה העירייה כי אי אפשר ללמוד מנתוני הלמ"ס מה היה אורכה של התקופה שבמהלכה הדירות היו ריקות.

**בת ים:** עיריית בת ים מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2018 כי למיטב ידיעתה כמעט אין בתחום שיפוטה דירות שלא היו בשימוש במשך יותר מתשעה חודשים, וכי קיים קושי באיתור דירות שאינן בשימוש לתקופה כזו. בהתאם לכך לא עלה צורך בפנייה לקבלת אישור לחיוב ארנונה בכפל.



בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2018 הוסיפה העירייה כי להערכתה מספר הדירות הריקות בעיר המבוסס על נתוני הלמ"ס גדול מכפי שהוא משתקף במציאות.

**אשדוד:** עיריית אשדוד מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2018 כי היא פנתה לתאגיד המים בבקשה לקבלת נתונים על דירות שכלל לא נצרכו בהן מים, ונמצאו 950 דירות כאלה. לאחר שגרעה מרשימת הדירות האמורות נכסים לא רלוונטיים, נותרו כ-430 דירות שהעירייה שיערה שאינן בשימוש. העירייה לא מצאה לנכון לאשר את הוראת השעה משום שהיקף המקרים לא מצדיק התעסקות עם הנושא ולא בהכרח יניב תוצאה הן מבחינת הכנסות והן מבחינת פינוי דירות.

**רמת גן:** עיריית רמת גן מסרה למשרד מבקר המדינה באפריל 2018 כי מועצת העיר לא דנה בנושא גביית כפל ארנונה, לאחר שבישיבות פנימיות הוחלט שלא להחיל גבייה כאמור.

**ראשון לציון:** עיריית ראשון לציון מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2018 כי ההנהלה לא דנה בגביית כפל ארנונה, ואף מועצת העיר לא דנה בכך.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2018 הוסיפה העירייה כי בהוראת השעה לא הוקנו לרשויות המקומיות כלים לאכיפת התקנה ולא נקבעו מבחנים שמאפשרים לרשויות להגדיר מה היא דירה שאינה בשימוש.

**רחובות:** עיריית רחובות מסרה למשרד מבקר המדינה במאי 2018 כי לא הטילה כפל ארנונה על דירות שאינן בשימוש.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2018 הוסיפה העירייה כי נתוני הלמ"ס כוללים גם נתונים על נכסים שאינם שמישים.

מתשובותיהן למשרד מבקר המדינה של 11 רשויות מקומיות גדולות שלא אימצו את הוראת השעה, עלה כי מרביתן לא עשו זאת, מאחר שהעריכו כי מספר "דירות הרפאים" שבתחומן אשר אפשר להחיל עליהן את ההגדרה של הוראת השעה אינו רב, וכי יידרשו משאבים ניכרים כדי לאתרן וכדי לקבוע את פרקי הזמן שהן לא היו בשימוש. לכן סברו רשויות אלה שספק אם יש תועלת באימוץ הוראת השעה. עם זאת, מהתשובות עולה כי את הערכותיהן בדבר מספרן המועט של הדירות הלא מאוכלסות בתחום שיפוטן לא ביססו העיריות על נתונים פרטניים, למעט עיריית אשדוד. עוד יש לציין כי מתשובותיהן של העיריות עולה כי מועצותיהן לא דנו בנושא, למעט דיון "אגב אורחא" במועצת העיר הרצלייה.

נוכח היישום המצומצם של הוראת השעה, מצופה היה שיתקיים תהליך של בדיקה והפקת לקחים בנדון, ואולם כפי שיפורט להלן הדבר לא נעשה.

## אי-הפקת לקחים ואי-בדיקת האפקטיביות של הפעלת הוראת השעה

ככלל, בחינת תוצאותיהן של החלטות בענייני מיסוי חיונית לצורך הפקת לקחים וקבלת החלטות מיטביות בעתיד. מעבר לאיסוף הנתונים, יש צורך לבחון באופן שוטף את התהליכים הרצויים והתיקונים הדרושים להשגת יעדי הממשלה ולמימוש מדיניותה<sup>17</sup>. בהתאם לכך מצופה היה כי משרדי האוצר והפנים יבחנו את אופן יישומה של הוראת השעה, יאספו נתונים בנדון מהרשויות המקומיות ויפיקו לקחים בעניינם, וזאת בייחוד הואיל ומדובר היה למעשה בפיילוט.

יתר על כן, משרדים אלה אף הצהירו מפורשות כי יש צורך בבחינת אופן יישומה ומידת השפעתה של הוראת השעה על שוק הדיור. למשל, נציג אגף התקציבים במשרד האוצר מסר בדיון בנושא הוראת השעה, שקיימה ועדת הכספים בדצמבר 2013, כי "אנחנו באים לאשר כאן פיילוט ולבדוק האם מה שאנחנו עושים הוא נכון". בהודעה משותפת של משרדי האוצר והפנים מאותו יום, מסרו המשרדים כי "התקנות יותקנו בהוראת שעה לשנתיים, במהלכן ייבחנו יישומן והשפעתן על שוק הדיור"<sup>18</sup>.

ואולם בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי משרד האוצר ומשרד הפנים לא ביצעו בדיקה בדבר אופן יישומה של הוראת השעה ומידת השפעתה. הם לא אספו נתונים על פעולות הרשויות, היקף החיובים, מספר החייבים בפועל והיקף הגבייה. כמו כן הם לא בדקו עם אילו קשיים וחסמים התמודדו העיריות במסגרת הגבייה, והאם השיטה שבה הן נקטו לאיתור הדירות הלא מאוכלסות - דהיינו בדיקת צריכת המים - אכן הוכחה כיעילה ומדויקת, ואם יש מקום, בהיוועצות עם העיריות, לבחון שיטות נוספות. נוסף על כך הם לא בדקו את השפעתה של החלת הוראת השעה על שוק הדיור בשלוש הערים שהופעלה בהן.

יתר על כן, כאמור לעיל מרבית הרשויות המקומיות כלל לא ביקשו ליישם את הוראת השעה, ולמרות זאת משרדי האוצר והפנים לא בחנו מדוע מרבית הרשויות המקומיות בחרו שלא להחיל את הוראת השעה בתחום שיפוטן, מהן הסיבות לכך והאם היו חסמים שמנעו את החלתה, ובכלל זה לא פנו לעיריות גדולות, אשר על פי הערכות - כגון הערכות של הלמ"ס - יש בהן דירות רבות שאינן בשימוש, על מנת לברר עימן מדוע לא החילו את הוראת השעה, האם ניתן לסייע להן בעניין זה והאם התועלת הצפויה מהחלת הוראת השעה, לרבות ההכנסות מהפעלתה, לא תעלה על העלות הנדרשת להחלתה בשים לב למורכבותה.

17 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), "החלטות בתחום המסים - תהליך קבלתן והתאמתן ליעדי הממשלה", עמ' 159.

18 אתר משרד האוצר, הודעות לעיתונות מ-9.12.13:

[http://mof.gov.il/Releases/Pages/News\\_125.aspx](http://mof.gov.il/Releases/Pages/News_125.aspx)

על משרדי האוצר והפנים לקיים תהליך של הסקת מסקנות והפקת לקחים בכל הנוגע להחלת הוראת השעה, כפי שכבר הצהירו שיעשו, ובכלל זה לבדוק את הקשיים והחסמים בהפעלתה, ואת תוצאות החלטה

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הפנים כי "אין בסמכות השרים לקדם שינויים בצו ללא שהתקבלה החלטת מליאה [מועצת הרשות המקומית] בנושא. וזאת לאור העובדה כי על כל רשות לנהל את מדיניות התקציבית שלה בהתאם לסדרי העדיפויות של נבחריה ובתנאי שפועלים במסגרת תקציב מאושר. מצב חוקי זה תקף גם לגבי הוראות השעה בנוגע למבנים שאינם בשימוש. משכך, ככל שלא הוגשו בקשות ע"י הרשויות המקומיות, אין באפשרות המשרדים לקדם שינוי זה". עוד מסר כי לא נדרש ממנו לבדוק את אופן יישומה ואופן הפעלתה של הוראת השעה, והוסיף כי "החלטת הממשלה התקבלה במסגרת הדיונים על חוק ההסדרים, שהינו חוק של משרד האוצר".

משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה כי "מאחר שרק עיריית תל אביב החילה את הוראת השעה בשנים עוקבות, בשנת 2016 עוד לא ניתן היה לבדוק את השפעת העלאת הארנונה, וזאת מאחר שלא הסתיימו שנתיים ממועד החלת הארנונה המוגדלת עד למועד ההארכה". עוד מסר כי "במסגרת יישום תקנות חדשות, תהליך המדידה והפקת הלקחים צריך להיעשות לאחר פרק זמן משמעותי, המאפשר בחינה מעמיקה והסקת מסקנות. משרד האוצר ביצע מעקב אחר יישום הוראת השעה, אך בעת התפוגה שלה ולאור פרק זמן שאיננו מאפשר הסקת מסקנות, עקב מחסור בנתונים מספקים, לא ניתן היה לייצר הערכה מבוססת מספיק בנוגע לאפקטיביות של הוראת השעה. על כן, נדחתה בחינה זו עד למועד התפוגה של הוראת השעה, אשר מונחת על שולחן הכנסת". בכל הנוגע לרשויות מקומיות שבחרו שלא להחיל את הוראת השעה מסר כי הוראת השעה הותקנה באופן שהותר לרשויות המקומיות לבחור אם להחיל את הארנונה המוגדלת, לנוכח השונות הרבה ביניהן, מבחינת היקף התופעה ומידת השפעתה על המרקם האורבני של כל אחת מהן. עוד מסר משרד האוצר כי בעת התקנתה של הוראת השעה הונח כי תופעת "דירות הרפאים" רווחת במיוחד בערים מסוימות, כפי שהעידו נתוני חברת החשמל בעניין הדירות עם צריכת חשמל אפסית.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר ולמשרד הפנים כי כאמור, בתל אביב הוחלה ההוראה במשך שנתיים רצופות באופן שלפחות איפשר לבחון את השפעותיה על עיר זו, ולו לצורך הערכת ביניים, מה גם שמלכתחילה נקבע כי תוקפה של הוראת השעה יהיה שנתיים בלבד. בכל הנוגע לרשויות המקומיות שבחרו שלא להחיל את הוראת השעה, גם אם הונח שהתופעה רווחת במיוחד בערים מסוימות, לא הייתה מניעה מלבחון אם היו חסמים לכך בערים אחרות.

על משרדי האוצר והפנים לקיים תהליך של הסקת מסקנות והפקת לקחים בכל הנוגע להחלת הוראת השעה, כפי שכבר הצהירו שיעשו, ובכלל זה לבדוק את הקשיים והחסמים בהפעלתה, ואת תוצאות החלטה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד האוצר כי יפנה בהקדם למשרד הפנים בבקשה לקיים דיון בנושא.

## עיכובים בהתקנת הוראת שעה חדשה

כאמור, הוראת השעה משנת 2014 הייתה תקפה בשנים 2015 ו-2016. באוגוסט 2016, לקראת מועד פקיעת תוקפה, החליטה הממשלה להטיל על שר האוצר ושר הפנים לתקן שוב את תקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות מקומיות), התשס"ז-2007, באישור ועדת הכספים, באופן שתותקן הוראת שעה חדשה ותוחל במשך חמש שנים נוספות, כלומר עד סוף שנת 2021.

במועד סיום הבדיקה נמצא כי החלטת הממשלה טרם יושמה: משרד הפנים שלח לוועדת הכספים את הנוסח המוצע של התקנות החדשות רק בינואר 2018, כלומר כמעט שנה וחצי לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה. קודם לשליחת הנוסח לוועדה העביר שר הפנים את הנוסח האמור לשר האוצר לצורך קבלת אישורו ביוני 2017 ושוב בנובמבר 2017, ושר האוצר אישר את הנוסח בדצמבר אותה שנה. יש להדגיש כי הדבר נמשך חודשים, אף שנוסח הוראת השעה המוצעת היה זהה לנוסח הוראת השעה משנת 2014 (למעט כמובן השנים שהיא חלה עליהן). כמו כן, לא נמצאו במשרדי האוצר והפנים מסמכים המתעדים עבודת מטה כלשהי בנוגע להוראת השעה (כגון דיונים, חילופי מכתבים, ניתוח נתונים, הפקת לקחים) ממועד קבלתה של החלטת הממשלה האמורה ועד מועד העברת הנוסח לוועדת הכספים, וזאת למעט טיוטת נוסח התקנות החדשות שפורסמה להערות הציבור בנובמבר 2017. באפריל 2018 משרד הפנים שלח שוב לוועדת הכספים את הנוסח המוצע של התקנות החדשות, לאחר שהמשרד לא וידא את קבלתו בינואר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עקב כלל האמור מתעכב עוד יותר הדיון של ועדת הכספים בנושא התקנת הוראת השעה החדשה. יתרה מכך פעילותן של הרשויות המקומיות שכבר החילו את הוראת השעה נקטעה.

## סיכום

בשנת 2014 פורסמה הוראת שעה שאיפשרה לרשויות מקומיות לגבות כפל ארנונה מדירות שאינן בשימוש (שאינן מאוכלסות) בשנים 2015 ו-2016. מטרת הוראה זו הייתה לעודד את אכלוסן של אותן דירות ובכך להרחיב את היצע הדיור. בדיקת משרד מבקר המדינה בנושא זה העלתה כי המחויבות של רשויות המדינה והרשויות המקומיות הנוגעות בדבר בכל הנוגע להחלת הוראת השעה הייתה מועטה. רק שלוש העיריות הגדולות - ירושלים, תל אביב וחיפה - החילו את הוראת השעה. היתר העדיפו שלא לעשות כן. משרדי הפנים והאוצר, שהופקדו על התקנתה, לא פעלו נמרצות לאישור החלטה בשנה הראשונה מהשנתיים האפשריות בערים ירושלים וחיפה, אף שעיריות אלה פנו למשרדי הפנים והאוצר במועדים הנקובים בחוק. משרדים אלה גם לא ביצעו כל בדיקה והפקת לקחים בדבר אופן היישום ומידת האפקטיביות של הוראת השעה, כפי שראוי היה שיעשו, ובכלל זה לא נתנו את דעתם על העובדה שרק עיריות מועטות החילו אותה. אילו היו מבצעים זאת ניתן היה ליישם את מסקנות הבדיקה ולקחיה במסגרת הוראת השעה החדשה.

במועד סיום הבדיקה טרם הותקנה הוראת שעה חדשה. אם וכאשר תותקן, על משרדי האוצר והפנים לבחון את מידת יעילותה ומועילותה, כפי שכבר הצהירו בעבר שיעשו, ולפעול להסרת חסמים המקשים על הרשויות המקומיות ליישם אותה.

