

CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח
ממשל שעובד. בשבילנו.

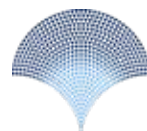


דו"ח מעקב

ארנונה על דירות רפאים

יישום החלטת ממשלה מספר 1827:
"ארנונה על מבנה מגורים שאינו בשימוש – הוראת שעה
ל-5 שנים" מתאריך 11.8.2016

מרץ 2018



אודות המרכז להעצמת האזרח **CECI**

המרכז הישראלי להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור.

"המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירות תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

דו"ח מעקב

ארנונה על דירות רפאים

יישום החלטת ממשלה מספר 1827:
"ארנונה על מבנה מגורים שאינו בשימוש – הוראת שעה
ל-5 שנים" מתאריך 11.8.2016

מרץ 2018

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה

הדו"ח נכתב ע"י מאיה זבולון, תחקירנית בפרויקט המוניטור,
ובהנחיית נועה רוזנפלד, מנהלת תחום ממשל במרכז להעצמת האזרח

טבלה מסכמת: ההחלטה וסטטוס יישומה

החלט	סטטוס	יישום
<p>מוטל על שר האוצר ועל שר הפנים לתקן את תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות מקומיות), תשס"ז-2007, לפיהן מועצה תהיה רשאית לקבוע סוג נכס של מבנה מגורים שאינו בשימוש שלגביו תוטל ארנונה גם לאחר שנת הכספים 2016, בהוראת שעה ל-5 שנים נוספות.</p>	<p>שר הפנים, אריה דרעי, אישר לחדש את הוראת השעה רק בתאריך 15.6.2017.</p> <p>טיוטת התקנות פורסמה ע"י משרד הפנים בתאריך 26.11.2017 ושרם הועברה לאישור ועדת הכספים. התקנות החדשות לא יחולו רטרואקטיבית על שנת 2017.</p>	<p> לא יושם</p>

משבר הדיור בישראל והכפלת הארנונה על דירות רפאים

בשנים האחרונות חלה עליה ריאלית חדה במחירי הדירות ובגובה שכר הדירה בישראל. משנת 2008 עד שנת 2013 עלו מחירי הדיור ב־55%, ובשוק הדיור להשכרה עלו מחירי שכר הדירה ב־30%. אל מול מחירי הדירות הנוסקים, ההכנסה הממוצעת של משקי הבית עלתה באופן מתון, כך שמספר המשכורות הממוצעות (ברושו) הדרושות לרכישת דירה עלה מ־103 משכורות בשנת 2008 לכ־137 בשנת 2013.¹ לעליה במחירי הדיור יש מחיר חברתי וכלכלי רב: גידול ניכר בהוצאות הדיור של משקי הבית, הפניה של משאבים לנדל"ן במקום לפיתוח מסוג אחר, הקטנת כוח הקנייה של הצרכנים, הגדלת הפערים החברתיים ותסיסה חברתית בקרב ציבור שוכרי הדירות המונה כ־2 מיליון ישראלים.² ביולי 2011 פרצה המחאה החברתית, המכונה גם "מחאת הדיור", כנגד יוקר המחיה בישראל. כתוצאה מהמחאה החברתית הוקמה באוגוסט 2011 הוועדה לשינוי כלכלי חברתי בראשות פרופסור מנואל טרכטנברג, דאז יו"ר הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה. מטרת הוועדה הייתה לבחון ולהציע פתרונות למצוקת יוקר המחיה במדינת ישראל, ובין היתר עסקה הוועדה בצעדי יישום להורדת מחירי הדיור.³ ממצאי הוועדה העלו כי עליית המחירים הינה תוצאה של מחסור חמור בהיצע הדירות ושל עלייה חדה בביקוש לדיור על רקע הריבית הנמוכה ששררה במשך עקב המשבר העולמי. לצד המחסור בהיצע, בלטה תופעה של דירות מגורים שאינן מושכרות ועומדות ריקות לאורך תקופות ארוכות, היינו **דירות רפאים**.⁴

וועדת טרכטנברג מצאה **שישנן 46,855 דירות ריקות** בישראל שרובן מרוכזות בירושלים, תל־אביב וחיפה, ואכלוסן יכול להרחיב מאד כבר בטווח הזמן המידי את היצע הדיור. לאור הממצאים, המליצה הוועדה להנחות את שר הפנים לתקן את תקנות הארנונה, כך **שהארנונה המקסימלית המותרת לגבייה מדירת מגורים שאינה בשימוש תהא כפולה** מהארנונה המקסימלית המותרת לגבייה מדירת מגורים. אישור גביית הארנונה החריגה יינתן במקרים מתאימים.⁵

בעקבות המלצות וועדת טרכטנברג, ב־18.3.2012 עברה החלטת ממשלה מספר 4430 "להרחבת היצע הדיור בבנייה הקיימת באמצעות שינוי בכללי הארנונה". ההחלטה קבעה שיש להטיל על שר הפנים ושר האוצר לתקן את תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), תשס"ז-2007, כך שייקבע סיווג חדש למבנה מגורים שאיננו בשימוש בתעריף מרבי שהינו כפל התעריף המרבי של סיווג מבנה מגורים.

בהמשך להחלטת הממשלה, בתאריך 12.9.2013 ועדת הכספים של הכנסת, בראשות ח"כ ניסן סלומינסקי, אישרה את תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות מקומיות) (הוראת שעה), התשע"ד-2014, לפיהן **בעלי דירות רפאים יחויבו בארנונה כפולה**. התקנות אמורות היו לשמש כפילוט של שלוש שנים מ־1.1.2014 עד ל־31.12.2016, בסופו תוכל הממשלה לבחון את יעילותן בהקטנת מספר דירות הרפאים.⁶ החשיבות בהערכת יעילות התקנות היא גדולה, בייחוד לאור ממצאי דו"ח מבקר המדינה על משבר הדיור. הדו"ח העלה כי במשך מעל לעשור ממשלות ישראל השונות ניסו כל אחת רפורמה חדשה בשוק הדיור. בשל כך שהרפורמות לא עקבו אחרי השנייה, ונתוני ההצלחה או הכישלון של הרפורמה הקודמת לא נבדקו, הממשלות נכשלו פעם אחר פעם במציאת פתרון גורף ורציני לבעיית הדיור.⁷ על פי התקנות שנקבעו, דירת מגורים שאינה בשימוש (דירת רפאים) היא דירה שלא התגורר בה איש דרך קבע בה במשך 9 חודשים, ברציפות או במצטבר, מבין שנים עשר החודשים שקדמו ל־1 בדצמבר שלפני שנת הכספים שבעדה

1 דוח מבקר המדינה על משבר הדיור 2015-003, עמ' 4, פורסם ב־25.2.2015.

2 דה־מרקר "אדמה יקרה שלי: למה מחירי הדירות במדינת ישראל גבוהים כל כך?" דפנה מאור, 18.6.2014, <https://www.themarket.com/wallstreet/moneytime2/1.2352062>

3 Nrg "צוות מומחים ידון עם מובילי המחאה וימליץ לשרים" אלי ברדנשטיין, 7.8.2011, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/267/969.html>

4 דוח טרכטנברג, עיקרי המלצות פרק הדיור, עמ' 197.

5 דוח טרכטנברג, עיקרי המלצות פרק הדיור, עמ' 212.

6 סעיף 2 לתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות מקומיות) (הוראת שעה), התשע"ד-2014.

7 ראה ה"ש 1, עמ' 77.

מוטלת הארנונה.⁸ **התקנות אינן קובעות קריטריונים המגדירים מהי 'דירה ריקה' ונוצר מצב בו רשויות שונות נוהגות באופן שונה.** בפועל, זיהוי דירות רפאים נעשה ע"י בחינת צריכת חשמל נמוכה במיוחד. כך למשל בעיריית ירושלים דורשים רמה של 10% מהצריכה הממוצעת לדירה בישראל ואילו בתל-אביב רמת הצריכה צריכה לעמוד על 0.0%. ההחלטה על גביית ארנונה כפולה נתונה לרשויות המקומיות ועליה לקבל אישור משר הפנים ושר האוצר.¹⁰ מרגע מתן האישור, ניתן לגבות ארנונה רטרואקטיבית. כלומר, אם ניתן אישור ב־2015, ניתן לגבות ארנונה כפולה על שנת 2014. בתאריך 14.11.2016 התכנסה ועדת השקיפות של הכנסת בראשות ח"כ סתיו שפיר כדי לבחון את יישום החלטת הממשלה. נמצא כי הפיילוט לא השיג את ייעודו ואלפי דירות ריקות לא נכנסו לשוק השכירות. התברר שקיימת בעיה בנגישות העיריות לחשבונות החשמל והגז בשל הגנת הפרטיות, אשר הקשתה עליהן לאתר דירות ריקות. עיריית ירושלים, עיריית ת"א ועיריית חיפה גבו כפל ארנונה מכ־3,000 דירות רפאים בלבד.¹¹ עוד התברר שבשל חילופי השרים במשרד הפנים בסוף שנת 2014 לא אושרו בקשות להטלת ארנונה חריגה ב־2015, הרשויות המקומיות קיבלו אישור להטלת ארנונה כפולה רק ב־2016. **דהיינו, בפועל נגבתה ארנונה כפולה רק בשנים 2015-2016.** העיכוב ביישום פגם באפקט ההרתעה של גביית כפל הארנונה וביכולת של הממשלה להעריך את יעילות התקנות.

ארנונה על מבני מגורים שאינם בשימוש – הוראת שעה ל־5 שנים

בקיץ 2016 החליט קבינט הדיור להאריך את הוראת השעה ב־5 שנים נוספות.¹² בתאריך 11.8.2016 התקבלה החלטת ממשלה 1827: **"ארנונה על מבנה מגורים שאינו בשימוש – הוראת שעה ל־5 שנים"**. ההחלטה מטילה על שר האוצר ועל שר הפנים לתקן את תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות מקומיות), תשס"ז-2007, לפיהן מועצה תהיה רשאית לקבוע סוג נכס של מבנה מגורים שאינו בשימוש שלגביו תוטל ארנונה גם לאחר שנת הכספים 2016, בהוראת שעה ל־5 שנים נוספות.

תוצרי המעקב המפורטים בדו"ח זה הינם פרי עבודת מעקב אזרחית. תוצרים אלה נכתבו לאחר עבודת בדיקה מעמיקה ומקיפה, הכוללת איסוף מידע, שיחות עם גורמי ממשל, ארגונים חברתיים ועמותות. הדו"ח מוגש כשירות לממשל ולציבור כאחד במטרה להגביר את העיסוק הציבורי ביישום החקיקה, להצביע על תחומים מרכזיים המחייבים בדיקה, לדחוף לקידום משימות מרכזיות הזקוקות לזירוז ובכך להעמיד סיוע אזרחי לטובת קידום ומימוש החלטות הממשלה לטובת הציבור.

8 סעיף 1(1) לתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כפולה ברשויות מקומיות) (הוראת שעה), התשע"ד-2014

9 פרושוקול מס' 60 של ועדת השקיפות, 14.11.2016.

10 סעיף 1(4)(א) לתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כפולה ברשויות מקומיות) (הוראת שעה), התשע"ד-2014

11 ראה ה"ש 9.

12 גלובס "ארנונה כפולה נגבתה מ־2,300 דירות רפאים – ולא מ־50,000" אורי חודי, 28.6.2017, <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001193853>

ביצוע החלטת הממשלה וסטטוס יישומה

כאמור, ההחלטה מטילה על שר האוצר ועל שר הפנים הסמכות להאריך את הוראת השעה בחמש שנים נוספות ולתקן את תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות מקומיות), תשס"ז-2007, כך שרשות מקומית תוכל להמשיך ולגבות כפל ארנונה על דירות שאינן בשימוש.

סטטוס: לא יושם

נכון למרץ 2018, לא הוארכה הוראת השעה (אשר כאמור הסתיימה בשנת 2016). אי לכך, משנת 2017 העירויות לא יכלו לגבות כפל ארנונה. העירויות פנו לשר הפנים בתחילת שנת 2017 בדרישה שיחתום על הצו הנדרש כך שוועדת הכספים תוכל לאשר את הוראת השעה המתחדשת.

הסיבה הרשמית לעיכוב בחתימה היא בקשת השר לחדד את הקריטריונים הבעייתיים שנקבעו לזיהוי דירת רפאים: צריכת החשמל והמים. בפני השר הוצגו טכנולוגיות של בית חכם המאפשרות לקיים בדירות ריקות מצג שווה בו פלוני לכאורה מתגורר בהן.¹³ עם זאת, בתאריך 15.6.2017 הוחלט כי הוראת השעה המחודשת תאושר כפי שנקבעה בראשיתה.¹⁴

בתאריך 14.11.2017 התכנסה הוועדה לביקורת המדינה, בראשות ח"כ שלי יחימוביץ', לבחינת נושא הכפלת הארנונה על דירות רפאים. בישיבה זו עלה כי לממשלה אין נתונים לגבי מספר דירות הרפאים בישראל. הקושי נובע בין היתר מבעיית הנגישות של העירויות לחשבונות החשמל והגז. באותה ישיבה הציגה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נתונים על כ-158 אלף דירות מגורים שאינן בשימוש.¹⁵ בתחקיר שפורסם בערוץ 10 בינואר 2018, עלה כי 66% מתוכן הן דירות שנמצאות בשיפוץ או שמחפשים להן שוכרים, ו-34% מתוכן הן דירות רפאים. כלומר, מספרן של דירות הרפאים עומד כיום על כ-52,000.¹⁶ חלק מהדירות הריקות ישנות ועזובות ובעליהן לא מצאו לנכון לשפץ אותן. אחרות הן דירות ריקות שמחזיקים משקיעים, שמסיבה כזאת או אחרת לא מצאו לנכון להכניסן לשוק. הסוג השלישי הוא דירות ריקות בבעלות זרים מחו"ל, אשר חלקם הגדול הם יהודים מהתפוצות שמעוניינים באחיזה כלשהי במדינת ישראל. רוב דירות הרפאים נמצאות בתל אביב (11%), ירושלים (10%), חיפה (9%), נתניה (4%), באר שבע (4%) וצפת (2.5%). למעשה, הכפלת הארנונה על דירות רפאים לא השיגה את מטרותיה, שכן מספר דירות הרפאים רק הלך וגדל.

כמו כן, תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות מקומיות), תשס"ז-2007, טרם תוקנו בהתאם להחלטת הממשלה והוראת השעה לא הוארכה. משרד הפנים מסר כי הוא עובד על התקנת תקנות שיאפשרו להטיל כפל מס על דירות רפאים משנת 2018 עד לשנת 2021.¹⁷ תעריף הארנונה נקבע בהתאם לצווי המיסים של הרשויות הספציפיות. בתאריך 26.11.2017 פרסם משרד הפנים את שיוטת תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות) (הוראת שעה), התשע"ח-2017.¹⁸

על אף האמור וכפי שמפורט לעיל, שיוטת התקנות המחודשת שאיירה את נוסח הוראת השעה כפי שהייתה, כאשר רק התחולה השתנה לשנים 2018-2021. כלומר, לא הוגדרו קריטריונים חדשים או ברורים יותר לזיהוי דירה ריקה.

כמו כן, **הוראת השעה החדשה לא תאפשר לגבות כפל ארנונה ורואקטיבית על שנת 2017**. נכון למועד כתיבת הדו"ח, שיוטת התקנות טרם הוגשה לאישור וועדת הכספים של הכנסת.

13 ראה ה"ש 12

14 גלובס "תוארך הוראת השעה לגביית ארנונה כפולה על דירות רפאים" אורי חודי, 15.6.2017. <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001192744>

15 פרוטוקול מס' 278 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 14.11.2017.

16 "מספר דירות הרפאים של 'משקיעים זרים' גדל" מתן חודורוב, אנליסט, המהדורה המרכזית ערוץ 10, 31.1.2018. <http://10tv.nana10.co.il/Category/?CategoryId=600340>

17 ראה ה"ש 15.

18 שיוטת תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות) (הוראת שעה), התשע"ח-2017.

תובנות ומסקנות

1. עיכובים במתן אישורים על ידי משרד הפנים

בשל עיכובים במתן אישורים ע"י משרד הפנים, הרשויות המקומיות קיבלו אישור להטלת ארנונה כפולה רק ב-2016. דהיינו, על אף שהפיילוט היה אמור להימשך שלוש שנים החל משנת 2014, בפועל נגבתה ארנונה כפולה רק במשך שנתיים בשנים 2015-2016. העיכוב ביישום פגע ביכולתה של הממשלה להעריך את יעילות הפיילוט. בנוסף, האישור להוראת השעה המחודשת ניתן ע"י שר הפנים רק ביוני 2017. הסיבה לעיכוב הייתה היעדר קריטריונים ברורים ומוסכמים בתקנות לזיהוי דירת רפאים, אך בסופו של דבר העיכוב לא הביא לשינוי והחלט להמשיך את הוראת השעה כמו שהייתה. המשמעות היא כי גם לאחר חתימת התקנות, ימשיכו הרשויות להיתקל בקשיים ביישום התקנה. בנוסף, כפי שצוין, התקנות אינן מאפשרות גבייה רטרואקטיבית, כך שלא תתאפשר כלל גבייה על שנת 2017.

2. היעדר קריטריונים לזיהוי "דירה ריקה"

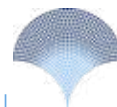
היעדר קריטריונים בתקנות לזיהוי "דירה ריקה" מקשה במיוחד על יכולת הרשויות לאתר דירות רפאים ולגבות מהן כפל ארנונה. בפועל, זיהוי דירות רפאים נעשה ע"י בחינת צריכת חשמל נמוכה במיוחד והדבר גרם לשתן בעיות. ראשית, כל רשות קבעה רמת צריכה אחרת ממנה החלה לגבות כפל ארנונה כך שהאכיפה אינה אחידה. שנית, קיימות דירות שיש בהן מערכת הפעלה מתוחכמת של "בית חכם" שמאפשרת לקיים בדירות ריקות מצג שווה בו פלוני לכאורה מתגורר בדירה. היעדר הקריטריונים הוא אחת הסיבות לכך שבמהלך הפיילוט נגבתה ארנונה כפולה מכ-3,000 דירות בלבד. זו גם הסיבה לעיכוב במתן האישור של שר הפנים, אריה דרעי, לחידוש הוראת השעה. לאור האמור, מצופה היה שמשרד הפנים יגדיר קריטריונים ברורים לזיהוי דירה ריקה על מנת שאפשר יהיה לאכוף את התקנות. אך הוראת השעה החדשה, שטרם אושרה על ידי הכנסת, נשארה כשהייתה. ככל שהיעדר הקריטריונים היווה חסם ליישום הוראת השעה בעבר, עולה חשש שכך יקרה גם ביישום הוראת השעה המחודשת.

3. חוסר סמכות של הרשויות המקומיות

לאור העובדה שאין קריטריונים בתקנות לזיהוי דירה ריקה, הרשויות היו אמורות להסתמך על נתונים כמו חשבונות חשמל ומים. אך בעוד שאת נתוני צריכת המים הרשויות המקומיות מקבלות, אין להן גישה לנתונים על צריכת החשמל והגז בלא אסדרה מפורשת בחוק. הסיבה לכך היא שחברת החשמל עובדת על פי נהלים שלפיהם לכל עובד חברת חשמל באשר הוא אסור להעביר נתונים לגבי לקוחות ובכלל זה נתוני צריכת החשמל. לעומת זאת, תאגידי המים והביוב הם בבעלות מלאה של הרשויות המקומיות ולכן הם כן מעבירים המידע לרשויות.

הבעיה של חוסר סמכות זוהתה כבר בוועדת הכספים של הכנסת מתאריך 9.12.2013, אשר אישרה את הוראת השעה של שנת 2014. באותה וועדה העלו נציגי מרכז השלטון המקומי כי דרוש תיקון חקיקה שיאפשר לרשויות המקומיות לבצע את הבדיקות הנדרשות למימוש התקנות. נציגי המרכז ביקשו להעניק לעיריות סמכות לדרוש דו"חות מתאגידי המים וחברת החשמל, מאחר שחוק הגנת הפרטיות לא מאפשר לעיריות גישה לחשבונות החשמל והגז של בעלי הדירות.¹⁹ בקשה זו לא קיבלה התייחסות ראויה ויש להצר על כך. בוועדת השקיפות של הכנסת מתאריך 14.11.2016 נמצא שחסם משמעותי באכיפת התקנות הייתה הבעיה בנגישות העיריות לחשבונות החשמל והגז בשל הגנת הפרטיות. גם מהוועדה לביקורת המדינה של הכנסת מתאריך 14.11.2017 עולה כי בהיעדר הסדרה מפורשת בחוק, הרשויות המקומיות מתקשות לקבל את המידע. כך, למשל, חברת החשמל סירבה למסור לעיריית ירושלים נתונים על צריכת החשמל של בעלי הדירות.

19 פרוטוקול מס' 234 מישיבת ועדת הכספים, 9.12.2013.



4. היעדר מסד נתונים

אין בידי הממשלה נתונים לגבי מספר דירות הרפאים בישראל. לכאורה, הרשויות המקומיות הן אלה שיכולות לאסוף את האינפורמציה ולהיעזר בגופים שיכולים לספק מידע רלוונטי כמו תאגידי המים וחברות החשמל. אך כאמור לעיל, לרשויות המקומיות אין סמכות לדרוש את המידע מחברות החשמל והגז. פרופ' מנואל טרכטנברג ציין כי הגופים שהיו צריכים לדעת על מספר הדירות הריקות הם משרד הבינוי, הרשויות המקומיות ומשרד האוצר. לדבריו, משרד האוצר הוא המופקד על תחום הדיור על פי הגדרתו הוא, ולכן הוא היה צריך להידרש לסוגיה הזאת.²⁰

5. וולונטריות לרשויות המקומיות באכיפת התקנות

התקנות קובעות כי הרשות המקומית איננה מחויבת לגבות כפל ארנונה מדירות רפאים שהיא מזהה, הדבר נתון לשיקול דעתה. בוועדת השקיפות של הכנסת מתאריך 14.11.2017 הועברה על כך ביקורת, שכן בפועל הדבר מפחית את גביית כפל הארנונה ואת אפקט ההרתעה של התוכנית. עם זאת, נראה שהעיריות מראות נכונות לאכוף את התקנות וכי החסמים המשמעותיים יותר הם עיכובים במתן אישורים על ידי משרד הפנים, היעדר קריטריונים לזיהוי דירה ריקה וחוסר נגישות לנתוני צריכת החשמל והגז של בעלי הדירות.

