

## דירות רפאים בישראל

מוגש לחבר עיריית ירושלים, מר עופר ברקוביץ'

### תוכן עניינים

1.....	תוכן עניינים .....	
2.....	1. מבוא .....	
3.....	2. תקציר מנהלים .....	
5.....	3. רקע: דירות רפאים בישראל והצגת הבעיה במישור הנורמטיבי .....	
7.....	4. הדין בעבר: הוראת שעה 2014 .....	
7.....	4.1. הוראת שעה וקביעת התקנות: סקירה דסקריפטיבית .....	
7.....	4.2. יישום התקנות ברשויות השונות .....	
8.....	תל אביב .....	
8.....	ירושלים .....	
9.....	חיפה .....	
9.....	יבנה .....	
11.....	4.3. היתרונות בהוראת השעה .....	
11.....	4.4. החסרונות בהוראת השעה והקשיים ביישומה .....	
11.....	כשלים במנגנון הוראת השעה .....	
12.....	כשלים ביישום הוראת השעה .....	
14.....	4.5. פסקי דין המזכירים את הוראת השעה .....	
15.....	4.6. מנגנוני ביקורת על הוראת השעה .....	
15.....	5. המצב כיום: פקיעת הוראת השעה ואי-חידושה .....	
16.....	6. משפט משווה .....	
16.....	6.1. ונקובר .....	
18.....	6.2. צרפת .....	
20.....	6.3. אנגליה .....	
22.....	6.4. ברצלונה .....	
23.....	6.5. ניו זילנד .....	
23.....	6.6. אוסטרליה .....	
24.....	6.7. סיכום ביניים: פרק הדין המשווה .....	
25.....	7. המלצות .....	
25.....	7.1. המלצה א: הגדרת דירות רפאים .....	
26.....	7.2. המלצה ב: האמצעי לטיפול בבעיה .....	
27.....	7.3. המלצה ג: גורם מוסמך ומרחב שיקול הדעת המסור לו .....	

## **1. מבוא**

מצוקת הדיור היא אחת הסוגיות שמשפיעות באופן ישיר על יוקר המחייה בארץ. למרות הביקוש הגדל לדירות בישראל ולמרות עליית המחירים שמאפיינת את שוק הדיור בשנים האחרונות, קיים מספר גדול של דירות ראויות לדיור שיושבות ריקות מדיירים חלק ניכר מהשנה. מטרת המחקר שלהלן היא לסקור את הנושא, ולדון בפתרונות הרגולטוריים לתופעת דירות הרפאים בישראל. כדי לעמוד על האינטרסים השונים שביניהם יש לאזן במסגרת הרגולציה על דירות הרפאים, בתחילת המחקר תוצג הבעיה בדירות רפאים במישור הנורמטיבי. לאחר מכן ייסקר הפתרון הרגולטורי שבו בחר המחקר הראשי באמצעות תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות) (הוראת שעה) התשע"ד-2014. סקירת הפתרון תתמקד ביישומן של התקנות ברשויות השונות, תוך עמידה על הקריטריונים שבאמצעותם בחר מחוקק המשנה להגדיר מהי דירת רפאים. לאחר שיוצגו הישגיו של המנגנון הרגולטורי שבו בחרו המחקר ומחוקק המשנה, יידונו בהרחבה הכשלים שבהם הוא לקה. מתוך עמידה על הכשלים בדין שהונהג בישראל, יעבור המחקר לדון בפתרונות שונים שנקטו במשפט הזר ביחס לתופעת דירות הרפאים וינסה להציג את הדרכים ליישום אותם בפתרונות בישראל. בסיום המחקר ולאור ממצאיו יוצגו המלצות צוות המחקר בנוגע לחקיקה עתידית בנושא דירות הרפאים בישראל. פרק זה יתייחס לחקיקה הראשית בעתיד וגם למרחב הפעולה שעומד לרשות המוניציפאליות בהווה.

## 2. תקציר מנהלים

← **נתונים מעודכנים והצגת הבעיה במישור הנורמטיבי** – לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה המעודכנים לשנת 2020, במדינת ישראל קיימות למעלה ממאה וחמישים אלף דירות שאינן מאוכלסות. אחוז ניכר מהדירות נמצא בערים הגדולות, כאשר בכל אחת מהערים חיפה, תל-אביב וירושלים יש כחמש עשרה אלף דירות ריקות. ההצדקות לצמצום תופעת דירות הרפאים הן האינטרס הציבורי במניעת עליית מחירי הדיור, קידום שוויון הזדמנויות בשוק הדיור ומניעת פגיעה בכלכלה העירונית. מאידך, הטלת רגולציה כרוכה בפגיעה בקניינם הפרטי של בעלי הדירות, ולעיתים, יישומה דורש פגיעה בפרטיותם של בעלי הדירות. לפיכך, בהתאם לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, על המחוקק המבקש לעגן רגולציה בתחום לפעול בחקיקה ראשית. בעקבות מסקנות ועדת טרכטנברג, המחוקק בישראל ערך ניסיון חד-פעמי להטיל רגולציה על דירות הרפאים באמצעות תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות) (הוראת שעה) התשע"ד-2014 (להלן: **הוראת שעה 2014**).

← **הדין בעבר: הוראת שעה 2014** – הוראת השעה 2014 הגדירה מבנה מגורים שאינו בשימוש בתור מבנה שלא התגורר בו איש דרך קבע במשך תשעה חודשים מתוך שנה של חיוב ארנונה. בהוראה זו הוסמכה רשות מקומית להוסיף בחוקי העזר מבנה מגורים שאינו בשימוש ולקבוע קריטריונים לאיתורו, באופן שיאפשר לה להטיל גביית ארנונה מוגדלת על הנכס. ארבע רשויות השתמשו בהסמכה שניתנה להן. רק שלוש גבו ארנונה מוגדלת בפועל. לצורך סיווג הדירות שעליהן יחולו התקנות, הסתמכו כל שלוש העיריות על מדד צריכת המים בדירה (צריכת מים אפסית או צריכה שנתית שעומדת על 10% מהצריכה השנתית הממוצעת בעיר). עם זאת, לאחר שאותרו הנכסים ונידונו עררים בנושאי הגבייה, בפועל נגבתה ארנונה כפולה מכמות דירות קטנה יחסית בכל אחת מהערים. דברים אלה מעוררים ספק בנוגע לאפקטיביות של התקנות; מחד, ניתן לראות שמדובר בכלי שאפשר לעירייה לגרוף רווחים בקלות יחסית. מאידך, מנגנון הוראת השעה נכשל בנקודות רבות - הוא התיר גבייה רטרואקטיבית שעשויה לפגוע בשוכרים וברוכשים חלף הבעלים, לא היה ברור אם הוא שימש כלי הרתעה אפקטיבי, לרשויות לא היה אינטרס ממשי במאבק בהפעלתו ולכן הוא יושם באופן מצומצם, לא נקבע קריטריון ברור להגדרת מבנה מגורים שאינו בשימוש, העיריות היו כבולות לשימוש במדד יחיד - צריכת המים - שלא הבטיח איתור נכון של דירות רפאים, משרדי הממשלה השתהו באישור יישומו והוא דרש מהעיריות השקעת משאבים רבים בחקיקה ובדיון בעררים. פסקי דין אחדים שמזכירים את הוראת השעה ממחישים כשלים אלה. לאור הכשלים הרבים ביישום התקנות, הוועדה שהוקמה כדי לבחון את יישומן לא הצליחה להגיע למסקנות האם הן השיגו את ייעודן במי מהערים שבהן יושמו.

← **המצב כיום**: הוראת השעה פקעה בשנת 2016, ולא חודשה מאז. לקראת פקיעתה החליטה הממשלה להאריך את הוראת השעה עד לשנת 2021 אולם החלטה זו לא בוצעה. לפיכך, כיום אין מנגנון רגולטורי שחל על דירות שאינן בשימוש.

← **משפט משווה**: במדינות זרות רבות בעולם יושמו מנגנונים שונים להתמודדות עם תופעת דירות הרפאים בתחומן ברמה הארצית והמוניציפאלית. בפרק זה הוצגו המנגנונים שנקטו בעיריית ונקובר שבקנדה, בצרפת, באנגליה, בברצלונה שבספרד, בניו זילנד ובאוסטרליה.

← **המלצות** : לאור הסקירה האמורה גיבש צוות המחקר מספר המלצות לדרכי פעולה אפשריות :

א. **הגדרת דירות רפאים** – מסמך המחקר הראה כי ישנן שתי דרכים עיקריות לסיווג דירות רפאים : התבססות על נתונים אובייקטיביים דוגמת צריכת מים וחשמל בדירה, או התבססות על הצהרת בעלי הדירות. ככל שיבחר המחקר לאמץ מודל אובייקטיבי נמליץ לו להבטיח שהגדרת דירות רפאים תאפשר לגורם המוסמך להתבסס על מספר מדדים לצורך הסיווג, תוך דגימה של המדדים בפעילות קצרות וקביעת חריגים לתחולת הרגולציה. ככל שיבחר במודל סובייקטיבי נמליץ לו לשקול מנגנוני מיפוי שיעזרו בנתונים אובייקטיביים כדי למנוע רמאות של בעלי נכסים. בהווה, בהיעדר הסמכה להטלת רגולציה על דירות רפאים, גורמים מונוציפאליים אינם מוסמכים לערוך שימוש בנתונים אובייקטיביים לצורך טיפול בבעיה, ולכן אם ירצו לקדם מהלכים בעניין נמליץ להם להסתמך על עדויות וולונטריות של בעלי דירות.

ב. **האמצעי לטיפול בבעיה** – לשיטתנו, על האמצעי לטיפול בבעיית דירות הרפאים לשרת מטרות מוגדרות מראש. אמצעי זה צריך להתאים לשוק דירות הרפאים בישראל. כיוון שעד כה לא נערך פילוח של שוק דירות הרפאים לסוגיהן השונים ולא הוגדר יעד ברור להטלת רגולציה בענף, בלתי אפשרי להמליץ על אמצעי קונקרטי לטיפול בבעיה. לאור זאת, נמליץ למחוקק להגדיר מראש את מטרות הרגולציה שיבחר לקדם, ולערוך מיפוי של שוק דירות הרפאים ושל הכשלים שלהם הוא גורם. מתוך אלו ניתן יהיה למפות את האמצעי המתאים לטיפול בבעיה. ברמה המונוציפאלית בהווה, נמליץ לעירייה לברר אם קיים ברשותה מידע שממפה את מצב דירות הרפאים בשטחה. ככל שהתשובה חיובית, נמליץ לה לבחון את המידע מתוקף הסמכות המסורה לחברי עירייה מכוח סעיף 140א לפקודת העיריות. ככל שהתשובה שלילית, נמליץ על הגשת בקשת חופש מידע כדי לערוך מיפוי מקיף בנושא. מרגע בו יוגדרו מטרות הרגולציה, גם אם לא תוסמך העירייה להטיל סנקציות על דירות רפאים בחקיקה ראשית, יהיה בכוחה לשקול הענקת תמריצים חיוביים לאיוש נכסים ריקים.

ג. **גורם מוסמך ומרחב שיקול הדעת המסור לו** – לאור הבעיות הרבות בהסמכת העיריות להטיל רגולציה וולונטרית על שוק דירות הרפאים, נמליץ על אחת משתי דרכי פעולה : (א) הסמכת גורם לטיפול בבעיה ברמה הארצית. (ב) הסמכת העיריות לביצוע רגולציה תוך צמצום שיקול דעתן לנושאים מוגדרים וקבועים. ברמה המונוציפאלית, עיריות אינן מוסמכות כיום להטיל רגולציה על דירות רפאים ופעולתן כפופה לנושאים שמצויים בסמכותם הרגילה.

### 3. רקע: דירות רפאים בישראל והצגת הבעיה במישור הנורמטיבי

דירות שאינן בשימוש, או כפי שנהוג לכנות אותן – דירות רפאים, הן דירות שאינן מאוכלסות בדיירים. מאחר שהן משתמשות בקרקע הציבורית, שהיא משאב מוגבל, הדירות שאינן בשימוש יוצרות מעמסה על שווקי הדיור ברחבי העולם. גם בארץ הבעיה נפוצה, כאשר לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: **הלמ"ס**) בשנת 2020 היו במדינת ישראל 164.4 אלף דירות ריקות.<sup>1</sup> אחוז ניכר מהדירות הריקות נמצא בערים הגדולות: כך למשל, בעיר תל-אביב היו בשנת 2020 כ-16.6 אלף דירות ריקות, שהיוו 10.1% מכלל הדירות הריקות בישראל. בעיר חיפה בשנה זו היו כ-15.4 אלף דירות ריקות, שהיוו 9.4% מכלל הדירות הריקות בישראל. בעיר ירושלים נכון למועד האמור היו 14.5 אלף דירות ריקות, שהיוו 8.8% מכלל הדירות הריקות במדינת ישראל.<sup>2</sup>

מפילוח שנערך בנוגע לסיבות לאי-אכלוס הדירות בשנת 2020 עלו הנתונים הבאים:<sup>3</sup>

**טבלה א: סיבות לאי-אכלוס דירות רפאים בשנת 2020**

סיבה לאי-אכלוס	אחוזים מכלל הדירות הריקות בישראל
דירה חדשה בבנייה או שטרם אוכלסה	9.8%
דירה בשיפוצים	7.0%
דירה הרוסה, אטומה או נטושה	6.9%
טרם נכנס דייר חדש	41.6%
משתמשים בדירה מדי פעם	18.6%
נפטרו, עברו למוסד	8.1%
אחר	8.1%

לאור הנתונים הללו ניתן לראות שהשמשות דירות רפאים בישראל למגורים היא כלי יעיל להתמודדות עם מצוקת הדיור בערים הגדולות. עם זאת, לצורך הטלת רגולציה על דירות שאינן בשימוש נדרש המחקר להגדיר מהן הדירות הריקות שלגביהן ירצה להטיל רגולציה, ואילו דירות ירצה לפטור ממנה. כך למשל, עשוי המחקר להכריע שאין טעמים טובים להטיל סנקציות כלכליות על דירות חדשות שנמצאות בבנייה או שטרם אוכלסו, ובהתאם, לנסות וליצור מנגנון בחוק שיאפשר הגדרה של דירות רפאים כך שלא תחול על דירות בבנייה.<sup>4</sup>

ישנן מספר הצדקות שתומכות בהטלת רגולציה על דירות שאינן בשימוש: ראשית, במשאב מוגבל כמו שטח, אדם הרוכש דירה ומשאיר אותה ריקה למעשה פוגע בסיכויים של זולתו לרכוש דירה, וזאת משום שהוא מוציא מהשוק דירה שהייתה יכולה לשמש אחר. שנית, לאור ההאצה בפעילות בשוק הדיור ובביקוש לדירות,<sup>5</sup> מחירי הדיור עשויים לעלות ככל שהתופעה של דירות שאינן בשימוש תגדל ותגרום להפחתה בהיצע. שלישית, דירות שאינן בשימוש מעלות את הצורך להרחבת ערים על חשבון שטחים פתוחים ומגבירות את תופעת הפרבור. להרחבות הללו השלכות משמעותיות בכל הנוגע לתחבורה, תעסוקה ואיכות סביבה. רביעית, דירות שאינן בשימוש עשויות לפגוע בעקיפין בכלכלה העירונית, כיוון שמשמעותו של תא

<sup>1</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סקר כוח אדם 2020, טבלה 12\_03 (טרם פורסם).

<sup>2</sup> שם, טבלה 12\_04.

<sup>3</sup> להלן בה"ש 1.

<sup>4</sup> ר' למשל מתן שחק נתונים על נכסים שאינם ראויים לשימוש, הפטורים מארנונה בישראל (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2022).

<sup>5</sup> ר' נתונים בדבר עלייה בביקוש: "הודעות לתקשורת" הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

<https://rb.gy/kl10to>

שטח ריק מיושבים היא מניעת לקוחות מעסקים סמוכים לו. במובנים הללו, קיים אינטרס ציבורי ברור להטלת רגולציה על דירות שאינן בשימוש.

מנגד, קיימות מספר בעיות אינהרנטיות לעצם המאבק בדירות שאינן בשימוש: הבעיה העיקרית היא שהטלת רגולציה על הענף פוגעת בזכותם לקניין של בעלי הדירות.<sup>6</sup> מרגע בו בעלים רכשו דירה, זוהי זכותם הקניינית להשתמש או שלא להשתמש בה כרצונם ככל שהם לא פוגעים באנשים אחרים באמצעות השימוש שהם עורכים בה.

בעיה נוספת שהמאבק בדירות שאינן בשימוש מעלה היא פגיעה בזכות לפרטיות.<sup>7</sup> כדי לאתר דירות שאינן בשימוש בוחר המחוקק לעיתים קרובות להשתמש בכלים אובייקטיביים, שאינם מבוססים על הצהרה של הבעלים בנכס, באופן שחודר בצורה זו או אחרת לפרטיותם של הבעלים. כך למשל, במדינת ישראל איתור דירות רפאים נערך באמצעות מעקב אחר השימוש שנערך בדירה במים,<sup>8</sup> או באמצעות סקרי שטח שנערכו בידי הלמ"ס.<sup>9</sup>

**המשמעות המשפטית של סיווג כל סנקציה שתוטל על בעלי דירות רפאים כפגיעה בזכות לקניין או בזכות לפרטיות היא שנדרשת חקיקה ראשית כדי שתהיה אפשרות להטיל אותה, בהתאם לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.<sup>10</sup>**

לאור ההבנה שקיימים אינטרסים חברתיים שתומכים ברגולציה על הדירות הריקות בישראל, בחר המחוקק הישראלי לערוך ניסיון חד-פעמי להטלת רגולציה מקיפה בתחום דירות הרפאים. בעקבות המחאה החברתית ב-2011, שאחד מנושאי הדגל שלה היו הורדת מחירי הדיור הגבוהים, הוקמה וועדת טרכטנברג, שנועדה למצוא פתרונות ליוקר המחייה בארץ. במסגרת ניסיונותיה של הוועדה למצוא פתרונות לעליית מחירי הדיור, הוועדה התייחסה לנושא של דירות שאינן בשימוש, והמליצה להיאבק בתופעה זו דרך הטלת ארנונה כפולה על דירות אלו.<sup>11</sup> לאור המלצות ועדת טרכטנברג,<sup>12</sup> בחודש מרץ 2012 התקבלה החלטת ממשלה 4430 בנושא הרחבת היצע הדיור בבניה הקיימת, באמצעות שינוי בכללי הארנונה. בהחלטה זו נקבע שייעשה שימוש בתקנות הארנונה במטרה להגדיל את היצע הדירות על ידי הכנסת דירות ריקות לשוק.<sup>13</sup> בדצמבר 2013 אישרה ועדת הכספים של הכנסת את התקנות שהתקינו שרי הפנים והאוצר גדעון סער ויאיר לפיד, בהתאמה.<sup>14</sup> בינואר 2014 פורסמו תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות) (הוראת שעה), התשע"ד-2014 (להלן: **הוראת השעה או הוראת שעה 2014 או התקנות**). הוראת השעה נחקקה בתוקף סמכות שרי האוצר והפנים לקבוע בתקנות משנה את סוגי הנכסים ושימושים, ולסווג אותם

<sup>6</sup> הזכות לקניין עוגנה בסעיף 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו; בהתאם לפסקת ההגבלה, פגיעה בזכות זו צריכה להיעשות בחוק, לתכלית ראויה, ובאופן מידתי.

<sup>7</sup> הזכות לפרטיות עוגנה בסעיף 7 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו; גם פגיעה בזכות זו צריכה להיות בהתאם לפסקת ההגבלה. ר. להלן פרק 2.2.

<sup>8</sup> פרוטוקול ישיבה 278 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-20, 5—6 (14.11.2017) (להלן: **פרוטוקול וועדת הביקורת**).  
<sup>9</sup> ס' 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

<sup>11</sup> הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי, **דו"ח הוועדה**, 212 (2011).  
<sup>12</sup> **שם**, 195-196.

<sup>13</sup> החלטה 4430 של הממשלה ה-32, "הרחבת היצע הדיור בבניה הקיימת באמצעות שינוי בכללי הארנונה (במסגרת יישום המלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי דו"ח "ועדת טרכטנברג")" (18.03.2012).

<sup>14</sup> ועדת הכספים של הכנסת ה-18, תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות) (הוראת שעה), התשע"ג-2013- לעניין כפל ארנונה לדירות מגורים שאינן בשימוש (9.12.2013).

לעניין היטל ארנונה.<sup>15</sup> בנוסף, הורשו השרים להתקין תקנות בנוגע לסכומים מזעריים ומרביים לתשלומי ארנונה.<sup>16</sup>

בפרקים הבאים יידון בהרחבה תוכנה של הוראת השעה.

#### **4. הזין בעבר: הוראת שעה 2014**

##### **4.1. הוראת שעה וקביעת התקנות: סקירה דסקריפטיבית**

תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות) (הוראת שעה), התשע"ד-2014 קבעו את ההגדרה הבאה עבור "מבנה מגורים שאינו בשימוש":

*"מבנה מגורים שלא התגורר בו איש דרך קבע בתשעה מבין שנים עשר חודשים שקדמו ל-1 בדצמבר שלפני שנת הכספים שבעדה מוטלת הארנונה; תשעת החודשים ייספרו בין ברציפות בין במצטבר".<sup>17</sup>*

בנוסף, הוראת השעה קבעה את הסכום המינימלי והסכום המקסימלי המותר לגבייה ממבנה מגורים שאינו בשימוש.<sup>18</sup> על פי הוראת השעה, רשות מקומית הורשתה להוסיף לשנת הכספים 2015 ו-2016 בחוקי העזר העירוניים שלה מבנה מגורים שאינו בשימוש באישור שר הפנים, שר האוצר או מי שהוסמך על ידם.<sup>19</sup> זאת ועוד, הוראת השעה קבעה כי ועדת ההנחות העירונית תקבע באופן עצמאי כללים לתקופות אשר לא יכללו במניין תשעת החודשים האמורים לעניין הגדרת דירת רפאים, בשל נסיבות שאינן בשליטת המחזיק.<sup>20</sup> מחיפוש שערכנו לא נמצאה גרסה מתועדת של הכללים בכתב, אך ניתן לראות בדו"ח מבקר המדינה התייחסות למקרים שטופלו על ידי וועדות ההנחה העירוניות. בירושלים טיפלה וועדת ההנחות במחזיקי דירות שלא מתגוררים בהן בשל מצבם הרפואי, בשל פטירתם, בשל ריצוי עונש בכלא או שירות בצבא.<sup>21</sup> נבחן כיצד ייושמו התקנות ברשויות השונות.

##### **4.2. יישום התקנות ברשויות השונות**

היענות הרשויות המקומיות לשימוש בהוראת השעה הייתה דלה מאוד, כאשר רק ארבע מהן החליטו להחיל אותה בצו הארנונה שלהן ולאפשר הטלת ארנונה מוגדלת על מבנה מגורים שאינו בשימוש: **ירושלים, תל אביב, חיפה ויבנה**. מתוכן, רק ירושלים, תל אביב וחיפה החילו את גביית הארנונה המוגדלת הלכה למעשה.<sup>22</sup> ניתן להסביר את היענות של שלוש הרשויות הגדולות בישראל לשימוש בהוראת השעה בכך שכשליש מכלל דירות הרפאים בישראל נמצאות בתחומן. בהוראת השעה נעדרת הגדרה מדויקת ל"מבנה מגורים שאינו בשימוש" וכן היעדר קביעה לגובה הארנונה המוגדלת שאותה יש לגבות מדירה לא מאוכלסת. בשל כך, הרשויות השונות קבעו הגדרות שונות ביחס למשתנים הללו. כעת נעמוד על ההבדלים ביישום ההגדרות בכל אחת מארבע הרשויות.

<sup>15</sup> ס' 8(ב) לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב) תשנ"ג-1992 (להלן: **חוק הסדרים 1992**).

<sup>16</sup> ס' 9 לחוק הסדרים 1992.

<sup>17</sup> ס' 1(1) לתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות) (הוראת שעה), התשע"ד-2014 (להלן: **הוראת שעה 2014**).

<sup>18</sup> ס' 1(2)-(3) להוראת שעה 2014.

<sup>19</sup> ס' 1(4) להוראת שעה 2014.

<sup>20</sup> ס' 1(6) להוראת שעה 2014.

<sup>21</sup> מבקר המדינה **טיפול רשויות המדינה והרשויות המקומיות במבני מגורים שאינם בשימוש- הטלת ארנונה בשיעור מוגדל** (2019), 274 (להלן: **דו"ח מבקר המדינה 2019**).

<sup>22</sup> שם.

## תל אביב

בפברואר 2014 הגישה עיריית תל אביב למשרדי הפנים והאוצר בקשה לאישור הוספת סיווג חדש ל"מבנה מגורים שאינו בשימוש" לצו הארנונה. באוקטובר 2014 חתמו שרי האוצר והפנים דאז על אישור זה עד לסוף שנת 2016. **נקבע כי בשנת המס 2015 דירות שלא גרו בהן למשך תשעה חודשים יחויבו בארנונה בשיעור של 220.78 ₪ למ"ר בכל האזורים**, לעומת ארנונה כללית בשיעור של 35.86 עד 102.82 ש"ח למ"ר שתוטל על "מבנה מגורים". ניתן לראות, אם כן, שתעריף הארנונה שנקבע בתל אביב עבור מבנה מגורים שאינו בשימוש גבוה יותר פי שתיים מתעריף הארנונה שנקבע עבור כל מבנה מגורים בעיר.

עיריית תל אביב בחרה להגדיר "מבנה מגורים שאינו בשימוש" על פי צריכת המים שלו: **במידה שבמהלך תשעה חודשים מתוך שנים עשר החודשים שקדמו לשנת המס, רמת צריכת המים הייתה אפסית ולא נעשה כלל שימוש במים, יוגדר המבנה כ"מבנה מגורים שאינו בשימוש".**

בשנת 2015 נשלח חיוב בארנונה מוגדלת ל-1,345 דירות. חלק מהתושבים הגישו ערעור לעירייה על כך שהם מתגוררים בנכס, ולחילופין על כך שהנכס שייך לקשישים שנפטרו או עברו לדיור מוגן. בסופו של דבר, מתוך 1,345 דירות רק 584 דירות שילמו את החיוב המוגדל. הסכום שנגבה על דירות אלו הסתכם ב-4.9 מיליון ₪.

בשנת 2016 נשלח חיוב בארנונה מוגדלת ל-721 דירות. לאחר ערעורים, 364 דירות שילמו את החיוב המוגדל. הסכום שנגבה בגין הארנונה המוגדלת עמד על כ-3 מיליון ₪. מתוך 584 הדירות שחויבו בשנת 2015, רק 136 דירות חויבו גם בשנת 2016. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי ברוב הדירות צריכת המים בשנת 2015 (שעל פיה נקבע חיוב הארנונה לשנת 2016), נותרה נמוכה אף שלא הייתה אפסית: 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. חסרים נתונים לגבי שש דירות נוספות.<sup>23</sup>

## ירושלים

ביוני 2014 החליטה מועצת העיר ירושלים להוסיף לצו הארנונה לשנת 2015 סיווג של "מבנה מגורים שאינו בשימוש". בכדי להפעיל את הסיווג, ביולי 2014 הגישה העירייה בקשה לאשר את הסיווג החדש על ידי השרים.<sup>24</sup> למרות שהבקשה הוגשה עד התאריך האמור בחוק,<sup>25</sup> היא לא אושרה במועד הנדרש. תוצאה מכך, עיריית ירושלים לא פעלה על פי הסיווג החדש בשנת 2015. ביולי 2015 פנתה שוב העירייה למשרד הפנים לקבלת אישור עבור הסיווג החדש והבקשה טופלה ואושרה. העירייה החליטה להטיל חיוב ארנונה אחיד עבור מבנה מגורים שאינו בשימוש בגובה של 223.58 ₪ למ"ר, לעומת ארנונה של "מבנה מגורים" בשיעור של 37.78 עד 105.82 ₪ למ"ר. **ניתן לראות שבדומה לעיריית תל אביב, גם עיריית ירושלים גבתה תעריף ארנונה גבוה ביותר מפי שתיים עבור מבני מגורים שאינם בשימוש.**

בנוסף, בדומה לעיריית תל אביב, גם בעיריית ירושלים החליטו להגדיר מבנה מגורים שאינו בשימוש על פי צריכת המים בדירה, אולם, בשונה מתל אביב, עיריית ירושלים החליטה **שלצורך הגדרת "מבנה מגורים**

<sup>23</sup> דו"ח מבקר המדינה 2019, לעיל בה"ש 22, 274—275.

<sup>24</sup> ר"ס 9(ב)2 לחוק הסדרים 1992.

<sup>25</sup> ר"ס 10(ב) לתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), תשס"ז 2007. חוק ההסדרים קובע את הצורך בקבלת אישור שר על סיווג ארנונה חדש, בעוד תקנות ההסדרים קובעות באיזה אופן האישור צריך להתקבל ועד איזה מועד.



**שאינו בשימוש" צריכת המים השנתית צריכה לעמוד עד 10% מהצריכה השנתית הממוצעת בעיר.** העירייה שלחה חיוב ארנונה מוגדל ל-1,990 דירות, ולאחר שדנה בכל הערעורים שהתקבלו בנושא, רק 827 דירות שילמו את החיוב המוגדל. בגין חיובים אלו נגבו כ-5.6 מיליון ₪.<sup>26</sup>

### חיפה

ביולי 2014 הגישה עיריית חיפה בקשה להוסיף לצו הארנונה סיווג חדש של "מבנה מגורים שאינו בשימוש". בדומה לעיריית ירושלים, גם עיריית חיפה הגישה את הבקשה עד התאריך המוגדר בחוק,<sup>27</sup> אך לא קיבלה אישור להפעיל את הסיווג בשנת 2015. בשנת 2015 הגישה עיריית חיפה בקשה נוספת להוספת הסיווג לשנת 2016. הפעם הבקשה אושרה ונחתמה על-ידי השרים. בניגוד לעיריית ירושלים ותל אביב שקבעו תעריף מוגדל אחיד, עיריית חיפה קבעה תעריף של ארנונה כפולה בהתאם לסוג ומיקום המבנה. התעריף המוגדל עמד בשיעור של **71.21 עד 207.46 ₪ למ"ר**, לעומת ארנונה למבנה מגורים בשיעור של 35.61 עד 103.73 ₪ למ"ר. העירייה קבעה **שמבנה יוגדר "מבנה מגורים שאינו בשימוש" כאשר צריכת המים בדירה הייתה אפסית במשך תשעה חודשים מתוך שנים עשר החודשים בשנת המס הקודמת** (בדומה לאמת המידה שקבעה עיריית תל אביב). עיריית חיפה שלחה חיוב ארנונה כפול ל-1,552 דירות ברחבי העיר, ולאחר שדנה בכל הערעורים שהתקבלו בנושא 1,175 דירות שילמו את החיוב הכפול לסכום שעמד על כ-4.5 מיליון ₪.<sup>28</sup>

### יבנה

עיריית יבנה, בדומה לעיריית ירושלים וחיפה, הגישה ביולי 2014 בקשה להוספת סיווג "מבנה מגורים שאינו בשימוש" לצו הארנונה העירוני. הבקשה לא אושרה במועד. בינואר 2015 הגישה עיריית יבנה בקשה נוספת שאושרה ונחתמה על ידי שרי הפנים והאוצר. על אף האישור **עיריית יבנה החליטה שלא להחיל את הוראת השעה לגביית ארנונה מוגדלת מדירות שאינן בשימוש**. העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה כי לא החילה את הוראת השעה מאחר שלא נמצאו דירות שמתאימות לחיוב על פי ההוראה.<sup>29</sup>

נציין כי מלבד ארבע העיריות האמורות לעיל, לא הוגשו למשרד הפנים והאוצר בקשות נוספות מטעם עיריות נוספות, ובניהן עיריית יהוד, של גדולות כגון נתניה, ראשון לציון, הרצליה, פתח תקווה, בת ים, אשקלון, אשדוד, באר שבע, חולון, רמת גן ורחובות.

<sup>26</sup> דו"ח מבקר המדינה 2019, לעיל בה"ש 22, 275—277.

<sup>27</sup> ר"ה"ש 25.

<sup>28</sup> דו"ח מבקר המדינה 2019, לעיל בה"ש 22, 277—278.

<sup>29</sup> שם, 279.

ניתן לסכם את הנתונים שהופיעו בפרק זה בטבלאות הבאות:

**טבלה ב: השוואת ההגדרות ותעריפי הארנונה בחוקי העזר לערים השונות**

תעריף ארנונה מוגדלת	תעריף ארנונה רגיל	קריטריונים להגדרת "מבנה מגורים שאינו בשימש"	
220.78 ₪ למ"ר	35.86 עד 102.82 ₪ למ"ר	רמת צריכת מים אפסית בתשעה חודשים מתוך שנים עשר החודשים שקדמו לשנת המס	<b>תל אביב</b>
223.58 ₪ למ"ר	37.78 עד 105.82 ₪ למ"ר	10% מצריכת המים השנתית הממוצעת בעיר	<b>ירושלים</b>
207.46 ₪ למ"ר	35.61 עד 103.73 ₪ למ"ר	רמת צריכת מים אפסית בתשעה חודשים מתוך שנים עשר החודשים שקדמו לשנת המס	<b>חיפה</b>

**טבלה ג: יישום התקנות – גביית ארנונה בפועל בערים השונות**

סכום ממוצע עבור דירה שאינה בשימוש	סכום הגבייה השנתי מדירות שאינן בשימוש	כמות הדירות שמהן נגבו כספים בפועל (אחרי ועדת ערר)	כמות הדירות שאותרו כדירות רפאים	כמות הדירות הריקות על פי הלמ"ס		
8,390 ₪	4.9 מיליון ₪	584	1,345	17,200	<b>2015</b>	<b>תל אביב</b>
8,426 ₪	3 מיליון ₪	356	721	17,200	<b>2016</b>	
6,771 ₪	5.6 מיליון ₪	827	1,990	14,600	<b>ירושלים (2016)</b>	
3,829 ₪	4.5 מיליון ₪	1,175	1,552	13,800	<b>חיפה (2016)</b>	

לאחר שהצגנו את הוראת השעה ואת יישומה בערים השונות במישור הדסקריפטיבי, נפנה לדון ביתרונותיה ובחסרונותיה במישור הנורמטיבי.

### 4.3. היתרונות בהוראת השעה

להוראת השעה שני יתרונות משמעותיים.

היתרון הראשון הוא הסכומים הגבוהים שנגבו בעקבותיה: מדובר בסכומים נוספים שנכנסו לקופת העיריות מעבר לגביית הארנונה הרגילה, ושעמדו במצטבר על סך 13.1 מיליון ₪ בעיריות ירושלים, תל אביב וחיפה בשנת 2016. זאת, בנוסף ל-4.9 מיליון ₪ שנגבו בעיריית תל אביב בשנת 2015.

היתרון השני הוא שהדירות הריקות מהוות משאב כלכלי זמין עבור הרשויות ללא צורך בהשקעה ומתן שירותים.<sup>30</sup> כלומר, במאמץ מינימלי העיריות יכולות לגבות סכומים גבוהים ולהוסיף כסף לקופות הרשויות. עם זאת, יש הסוברים כי קיים קושי להגיע למסקנה אם ישום התקנות השתלם לרשויות מבחינה כלכלית או לא. לשיטתם, ייתכן שההליך של גביית הארנונה המוגדלת היה הליך יקר שלא השתלם ביחס להכנסות של העיריות מהארנונה המוגדלת שהוטלה, כיוון שהוא כלל איתור דירות ריקות, חיוב בעלי הדירות וקיום וועדות ערר במקרים רבים.<sup>31</sup> עם זאת, יש לציין שבפרוטוקול וועדת הביקורת העיד נציג עיריית ירושלים שבסך הכולל ישום התקנות השתלם לעירייה למרות השקעת המשאבים שישומן דרש.<sup>32</sup>

### 4.4. החסרונות בהוראת השעה והקשיים ביישומה

את הכשלים בהוראת השעה ניתן לחלק לשניים – כשלים בשיטה שנבחרה, דהיינו כפל ארנונה על דירות שאינן בשימוש, וכשלים ביישומה בשטח. נתחיל מהצגת הבעיות הנוגעות למנגנון הוראת השעה עצמו, ללא קשר לאופן שבו יושם.

#### כשלים במנגנון הוראת השעה

ניתן לאתר מספר כשלים במנגנון הוראת השעה. ראשית, המנגנון הטיל כפל קנסות באופן רטרואקטיבי, שנה לאחר שאותרה דירה כדירת רפאים, ובכך למעשה אפשר הטלת מס על רוכשי דירות ושוכריהן חלף הבעלים המקורי.<sup>33</sup> שנית, לא ברור עד כמה כפל ארנונה שימש כלי הרתעה אפקטיבי. להערכת מומחים, למרות שלא קיימים נתונים מוצקים בעניין, דירות הרפאים הן ברובן דירות יוקרה ששייכות לתושבי חוץ או לאלפיון העליון בחברה בישראל;<sup>34</sup> לפיכך, הסנקציה הכלכלית המתונה שהוטלה על בעלי הדירות לתקופה קצרה לא הצליחה לפגוע בכיסם. שלישית, לרשויות עצמן, שהן הגוף שהופקד על מאבק זה בדירות הרפאים, לא היה אינטרס במאבק בדירות רפאים, וזאת משום שדירות רפאים מכניסות להן כסף בתשלומי ארנונה, אך הן דורשות פחות השקעה כספית כיוון שאיש אינו מתגורר בהן.<sup>35</sup> רביעית, אפשרות גביית הארנונה הכפולה מסורה לשיקול דעתן של העיריות עצמן. הוראת השעה לא מחייבת את העיריות בגבייה כפולה, ולכן ישנן עיריות הבוחרות שלא לגבות כפל ארנונה מ"מבני מגורים שאינם בשימוש". ברובד אחד, מצב זה פוגע בוודאות של בעלי הדירות ביחס לעתיד הדירות שבבעלותם, שכן העיריות יכולות לגבות כפל ארנונה ולבטל את הגבייה כעולה על רוחן. אולם מעבר לחוסר הוודאות של בעלי הדירות, בעיה גדולה יותר

<sup>30</sup> פרוטוקול וועדת הביקורת, לעיל בה"ש 9, 25.

<sup>31</sup> ג'רי אלמו, ארנונה כפולה על דירות רפאים (הכנסת, מרכז מחקר ומידע 2019) <https://din-online.info/pdf/kn275.pdf>

<sup>32</sup> פרוטוקול וועדת הביקורת, לעיל בה"ש 9, 25–26.

<sup>33</sup> ירון נדם "חוק דירות הרפאים לא יפתור את משבר הדיור" ynet (12.12.13) <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4464558,00.html>

<sup>34</sup> פרוטוקול וועדת הביקורת, לעיל בה"ש 9, 4.

<sup>35</sup> שם.

היא שכאשר רשויות בוחרות שלא לממש את זכותן ולגבות ארנונה מוגדלת **הרציונל של המחוקק בקביעת התקנות, שהיה כאמור שיפור מצב שוק הדירות בארץ, לא מתממש**. כלומר, לרשויות עצמן עמדה ההחלטה האם לפעול למען שיפור שוק הדירות, ומצב הדירות נשאר תלוי בבחירתן בלבד באופן שפוגע ברציונלים שמאחורי החקיקה.

משעמדנו על הכשלים במנגנון שנקבע בהוראת השעה, נעבור להציג את הכשלים ביישום הוראת השעה.

### כשלים ביישום הוראת השעה

לפי כמות מבני המגורים שאינם בשימוש שהוצגו בנתונים לעיל, בישראל ובפרט ברשויות שנסקרו, ניתן לראות כי **אחוז הדירות שמהן נגבתה ארנונה כפולה הוא אחוז קטן ביותר ביחס לכמות מבני המגורים שאינם בשימוש הקיימים על פי הקריטריונים שנקבעו בתקנות**. כך למשל, לפי נתוני הלמ"ס בשנת 2016 היו בחיפה 13.8 אלף דירות ריקות. מתוך אחוז זה, אותרו רק 1,175 מבני מגורים שאינם בשימוש. בתל אביב על פי הלמ"ס היו 17.2 אלף דירות לעומת 356 שאותרו. בירושלים היו לפי הלמ"ס 14.6 אלף דירות ריקות ו- 827 דירות שאותרו.<sup>36</sup> פערים אלו מצביעים על קושי ביישום התקנות ובגביית ארנונה כפולה ממבני מגורים שאינם בשימוש.

בהקשר זה יש להצביע על כך שאחד הקשיים הגדולים ביותר בנושא הטלת ארנונה מוגדלת ברשויות שבחרו להפעיל את הוראת השעה הוא **קביעת קריטריון ברור למבנה מגורים שאינו בשימוש, שכאמור, לא מופיע בהוראת השעה**. כפי שראינו בעיריות תל אביב וחיפה נקבעה רמת צריכת מים אפסית במשך תשעה חודשים מתוך שנים עשר, בעוד בירושלים נקבעה רמת צריכה שנתית בגובה של 10% מרמת הצריכה הממוצעת בעיר. ראשית, עצם הגדרת מבנה מגורים שאינו בשימוש בעזרת צריכת מים הינה בעייתית. ככלל **מדד יחיד אינו מספיק כדי להבטיח סיווג נכון ומקיף של הדירות ללא טעויות באיתור**. שנית, **מד צריכת המים אינו משקף נאמנה מגורים בדירה**: בחלק מהדירות ישנה צריכה משותפת של מים עם דירות נוספות באופן שמקשה על זיהוי שלהן כדירות שאינן בשימוש. בנוסף, ישנן דירות שמתוחזקות על ידי חברות ניהול שמבצעות פעולות בדירה לרבות השקיית גינות.<sup>37</sup> שני המקרים הללו משקפים תחולת חסר של הוראת השעה. לצד זאת, הוראת השעה עשויה לחטוא גם בתחולת יתר: כך למשל מד צריכת המים הוא בעייתי עבור אוכלוסיית הקשישים. אוכלוסייה הצורכת מים בכמות קטנה, ולכן מועדת יותר להיחשב כבעלי "דירות שלא בשימוש" על אף שהינם מתגוררים בדירה.

זאת ועוד, על פי הוראת השעה, דירה שאינה בשימוש מוגדרת דירה שלא התגוררו בה תשעה חודשים מתוך שנה. לאור זאת, ההגדרה שקבעו עיריות תל אביב וחיפה נמצאת בהלימה להוראת השעה, ויכולה להצביע על תשעה חודשים שבהם לא נעשה שימוש בדירה. לעומת זאת **דומה כי ההגדרה של עיריית ירושלים אינה מותאמת לחלוטין להוראת השעה: אדם יכול להתגורר בדירה גם חודשיים בלבד מתוך שנה ולהגיע ל-10% מרמת הצריכה הממוצעת בעיר**. מנגד, הקריטריון שבו השתמשו **עיריות תל אביב וחיפה** נוקשה יותר ודורש צריכת מים אפסית במשך תשעה חודשים הריקים. כמוסבר לעיל, **ישנן דירות שמפעילות צריכת מים מזערית לאורך כל השנה ובכך מצליחות לחמוק מההגדרה של צריכת מים אפסית**. ההגדרה של עיריית

<sup>36</sup> עם זאת, ניתן לציין במאמר מוסגר שלפי הנתונים שהוצגו לעיל בטבלה א סך כל הדירות שאותרו בידי הלמ"ס כוללות גם דירות בשיפוצים, דירות הרוסות, אטומות או נטושות וכן דירות של נפטרים. לפיכך, ניתן היה לצפות שכמות הדירות שיאותרו יהיה קטן ממלוא סכום הדירות שאותרו בידי הלמ"ס. מנגד, כפי שיוצג לעיל בפרק 4.3, גם דירות בשיפוצים או דירות ששל נפטרים לעיתים סווגו כדירות שאינן בשימוש.

<sup>37</sup> מיכל אבידן, סגנית מנהל אגף הכנסות, עיריית נתניה, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 5 במרץ 2019. (מיכל אבידן כתגובה לשאלת אי השימוש של עיריית נתניה בכלי של כפל ארנונה).

ירושלים יכולה להעלות בחכתה דירות ריקות שצורכות לאורך כל השנה כמות מים מזערית. הלכה למעשה בניסיון למדוד איזה קריטריון מדויק יותר, קשה להגיע לתוצאה חד-משמעית. לפי נתוני הלמ"ס מתוך 13,800 דירות ריקות בחיפה בשנת 2016, העירייה גבתה ארנונה כפולה מ-1,175 דירות, כלומר בכאחת מכל 11 דירות. בירושלים, מתוך 14,600 דירות ריקות, העירייה גבתה ארנונה מוגדלת מ-827 דירות, כלומר בכאחת מתוך 17 דירות. בתל אביב מתוך 17,200 דירות, עיריית תל אביב גבתה ארנונה מוגדלת מ-356 דירות, כלומר בכאחת מתוך 48 דירות. בעקבות הנתונים האלו ניתן לראות שאין קריטריון שמצליח בהכרח לאתר את מספר הדירות הרב ביותר משום שעיריית תל אביב וחיפה השתמשו בקריטריון זהה ורמת הצלחתן הייתה שונה. ניתן להסיק מכך שישנם מאפיינים נוספים אשר משפיעים על איתור הדירות, הקשורים במאפייניה הייחודיים של כל עיר ועיר וצריכת המים בתוכה.

בנוסף ובאותו הקשר, **שיקול הדעת הרחב שניתן לעיריות יצר בלבול בהבחנה בין מקרים הנופלים תחת הרציונל מאחורי התקנות לבין מקרים המצדיקים חריגה מן התקנות**. נראה כי שיקול הדעת הרחב יצר חוסר אחדות ואי בהירות בנוגע למקרים בהם יש הצדקה שלא לחייב את הבעלים בארנונה כפולה. דוגמה למקרה כזה היא דירה שנמצאת במחלוקת בעלות בגלל גירושים או ירושה. ייתכן כי שיקול דעת מופחת לעיריות, והוראות קונקרטיביות מצד המחוקק, היו תורמים לאחידות ולבהירות בנוגע למקרים אלה ומקדמים יעילות וחסכון במשאבי העיריות.

קושי נוסף שקיים בהגדרת מבנה מגורים שאינו בשימוש נעוץ בטיב הכלים שעמדו לרשות המועצות לצורך זיהוי הדירות. הרשויות המקומיות לא הורשו לקבל גישה למידע שיוכל לעזור בסיווגן של דירות כ"מבני מגורים שאינם בשימוש", כמו נתוני צריכת החשמל והגז באותן הדירות. **לפי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1982, הרשויות המקומיות לא רשאיות להיחשף לנתוני צריכת החשמל<sup>38</sup> והגז<sup>39</sup> של כל דירה ודירה**. בניגוד לכך, הרשויות יכולות לקבל נתונים של צריכת המים מתאגידי המים שנמצאים תחת תחום אחריותן. **כתוצאה מחוסר הנתונים, הרשויות התקשו לבצע הצלבות נתונים כדי להגיע לדירות שאינן בשימוש בצורה מדויקת יותר**. יש לציין שגם את נתוני החשמל בדירות שאינן בשימוש ניתן להסוות באמצעות השארת אורות דלוקים או שימוש בשעון שבת, אך שילוב הנתונים יכול להועיל לדיוק הקריטריונים.

מבקר המדינה פנה לעיריות שלא מימשו את הוראת השעה בניסיון להבין מדוע נמנעו מהפעלתה. מרבית העיריות מסרו כי העריכו שמספר הדירות שאינן בשימוש בתחום שיפוטן אינו רב, וכן כי תידרש השקעת משאבים רבים לצורך איתור הדירות. לכן, **קיים ספק ביעילות של אימוץ הוראת השעה, על אחת כמה וכמה לתקופה מוגבלת של שנתיים**. ייתכן שהמאמץ והעלויות הרבות של הליך איתור מבני מגורים שאינן בשימוש, כמו גם הליך הגבייה והערעורים, פגעו בתועלת הכלכלית שהוסבה לעיריות, וגרמה להן להחליט **שלא ליישם את התקנות בפועל**.<sup>40</sup>

לבסוף, נציין שמשרדי הממשלה יישמו את התקנות באופן לא יעיל, כשבפרט עקב גרירת רגליים נמנע מעיריות ירושלים, חיפה, ויבנה ליישם את כפל הארנונה במשך שנה שלמה, כלומר במשך מחצית מהזמן שהוקצה לפיילוט.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> ס' 23ב(א) לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.

<sup>39</sup> ס' 8(ב) לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.

<sup>40</sup> דו"ח מבקר המדינה 2019, לעיל ה"ש 22, 268.

<sup>41</sup> שם, 276-279.

#### 4.5. פסקי דין המזכירים את הוראת השעה

המחשה לבעייתיות בתקנות ניתן למצוא בפסקי דין והחלטות שניתנו בנושא. בהחלטות שיובאו בהמשך משתקפת חוסר הבהירות שאפפה את התקנות ברמת הרשויות ובעלי הדירות. בנוסף, ניתן לראות כיצד בשל חוסר הבהירות וועדות הערר מסתייגות מהחלטות שונות תוך כדי קבלתן.<sup>42</sup> לא פעם נכתב בהחלטות השונות כי לוועדה אין ברירה אלא להחליט בדרך שתתמוך ברשויות, וכי יש נושאים שונים שיש לבחון לעומק ומקרים שיש להוסיף לחריגים שפוטרים את בעלי הדירות מחיוב ארנונה כפולה.<sup>43</sup>

דוגמה שממחישה את האמור ניתן למצוא בהחלטה בתיק ערר 68/17 של עיריית ירושלים.<sup>44</sup> ההחלטה עוסקת בערעור של בעלי דירה שהתבקש לשלם ארנונה כפולה בשל אי שימוש בדירתו בירושלים. לא הייתה מחלוקת על העובדה שהדירה לא הייתה בשימוש בשנת 2015. עם זאת, בעל הדירה טען כי לא התגורר בה מפני שהמתין להיתרי בנייה מהעירייה, ומשכך הרציונל העומד מאחורי התקנות - למנוע מבעלי דירות שלא לאיש את דירותיהם מרצון - אינו תקף לגביו. לאור זאת ביקש המערער לפטור אותו מתשלום ארנונה כפולה. העירייה דחתה את הערר בשל כך שהמקרה אינו נכנס לתנאים שנקבעו מבעוד מועד במועצת העירייה כמקרים בהם לא תוטל ארנונה מוגדלת על אף אי שימוש בדירה. מקרה זה, כמו מקרים דומים אחרים, מדגיח את הלקוניות בתקנות. **התקנות לא הבהירו בצורה ברורה מהם המקרים החריגים בהם דירות ריקות לא יוכרו כדירות שאינן בשימוש ולא יובילו לחיוב את בעליהם בארנונה מוגדלת.** אי הבהירות מקשה הן על בעלי הדירות והן על העיריות בהתנהלות יעילה בקיום התקנות.

מקרים דומים התרחשו גם בעיריות אחרות. כך למשל, בעיריית חיפה<sup>45</sup> ערערו בעלי דירה על חיוב ארנונה כפולה בטענה שדירתם לא הייתה ראויה למגורים ועברה שיפוץ יסודי. באותו מקרה עיריית חיפה אומנם טענה כי ישנו אישור חריג המונע ארנונה מוגדלת ל"בניין שנהרס או ניזוק", אולם הבעלים לא הגישו את המסמכים הרלוונטיים הנדרשים. **מקרה זה ממחיש שוב את הקושי בזיהוי "מבני המגורים שאינם בשימוש" מסיבות הנופלות ברציונל של קביעת התקנות וגביית ארנונה כפולה.** כפי שנכתב לעיל, לרשויות המקומיות עמדו נתונים מעטים על אודות הדירות ולכן היה קושי ממשי לזהות "מבני מגורים שאינם בשימוש". קושי זה הוביל לזיהוי שגוי של דירות רבות שעמדו ריקות מסיבות שהוגדרו כמוצדקות כמו דירות בבניין שנהרס.

דוגמה נוספת המציגה את המורכבות בנוגע להגדרה של דירות כדירות שאינן בשימוש ניתן לראות בהחלטה נוספת של ועדת הערר לענייני ארנונה בירושלים.<sup>46</sup> באותה החלטה נערך דיון בדירה שלגביה התנהלו הליכים משפטיים בנוגע לחזקה ולבעלות בדירה. ההליכים המשפטיים שהתנהלו נגעו לדני ירושה בדין הפרסי. **אי הוודאות בנוגע לחזקה בדירה הביאה, בין היתר, לקושי בהשכרתה ולכך שהדירה תוכר כ"מבנה המגורים שאינו בשימוש".** במקרה זה טענת הבעלים נדחתה ונקבע כי יהיה עליהם לשלם ארנונה מוגדלת.

מקרה דומה של "דירת מריבה" שעוררה מחלוקת משפטית בתחום דיני המשפחה ארע גם בעיריית תל אביב.<sup>47</sup> במקרה זה הוועדה לא פסלה את טענות המערערים כפי שנהגה לעשות במקרים קודמים. הוועדה פירטה כי מתרבים המקרים בהם ארנונה מוגדלת מוטלת על מבנים שלא אוישו בשל נסיבות הקשורות

<sup>42</sup> ערר (ועדת ערר – ארנונה ירושלים) 68/17 פלוני נ' מנהל הארנונה - עיריית ירושלים (נבו) 03.07.2017.

<sup>43</sup> ערר (ועדת ערר – ארנונה ירושלים) 136/17 פלוני נ' מנהל הארנונה בעיריית ירושלים (נבו) 03.07.2017.

<sup>44</sup> לעיל ה"ש 42.

<sup>45</sup> ת"ת (שלום חי) 18-04-8690 לרר נ' עיריית חיפה (נבו) 16.11.2018.

<sup>46</sup> לעיל ה"ש 43.

<sup>47</sup> ערר (ועדת ערר – ארנונה תל אביב-יפו) 15783/14 עזבון גרשון נ' מנהל הארנונה בעיריית תל אביב - יפו (נבו) 19.06.2017.

לפטירת הבעלים והסדרה חוקית של צוואתו. בשל ריבוי מקרים דומים נאלצה הוועדה לבחון את העניין לעומק. **החלטתה של הוועדה מדגישה את אי-הוודאות של הוועדה ושל בעלי הדירות בנוגע למטרות התקנות והחריגים לגביית ארנונה כפולה.** התקנת התקנות בצורה כללית, ללא קביעת רשימת מקרים חריגים מסודרת, הקשתה על העיריות ביישומן וגרמה לבעלי הדירות להידרש לפרוצדורות ארוכות ולנהל מלחמות על גבייה שלא בצדק.

לסיכום, ניתן לראות מפסדי הדין כיצד אי הבהירות שאפף את הגדרת "מבנה מגורים שאינו בשימוש" בהוראת השעה הקשה על עובדי העיריות, מקבלי החלטות והאזרחים לפעול על פיהן וליישמן. היעדר ההגדרה הברורה ל"מבנה מגורים שאינו בשימוש" הוביל לכך שערעורים רבים התקבלו בנושא. אי ההתייחסות מצד המחוקק ומצד העיריות לקבוצת חריגים מוגדרת שתזכה לפטור מכפל ארנונה תרם גם הוא לחוסר הבהירות. בנוסף, במקרים שבהם הרציונל שהצדיק גביית כפל ארנונה לא התקיים – ובכלל אלה מקרים של דירות המחכות להיתרי עירייה, דירות הנמצאות במחלוקת בעלות, או דירות שהוגדרו כלא שמישות – לעיתים נגבתה ארנונה כפולה. במקרים אלה, ייתכן היה שראוי שהדירות שמהן נגבתה הארנונה יפלו בחריגים ולא יחויבו בארנונה כפולה.

#### **4.6. מנגנוני ביקורת על הוראת השעה**

הקשיים ביישום התקנות הובילו לכך שבסוף שנת 2016, הוועדה שהוקמה על מנת לבחון את יישום החלטות הממשלה בנושא "מבני המגורים שאינם בשימוש", לא הצליחה לקבוע האם הוראת השעה הצליחה להשיג את ייעודה. הקושי בהבנה האם התקנות היו יעילות ומוצלחות נוצר בשל חוסר בהירות לגבי נתונים בסיסיים כמו סכום הכספים שנגבה בעיריות השונות, השפעות התקנות בתחום שיפוטן של העיריות, העלויות ביישום התקנות, כמות הדירות שנמכרו והושכרו בעקבות התקנות, כמות הדירות שנשארו לא בשימוש, דיוק איתור דירות ריקות ושיפור הכלים שעומדים בפני הרשויות. בנוסף, חוסר הנכונות בביצוע בדיקות מצד משרד האוצר, משרד הפנים והרשויות השונות, הקשה על הוועדה להגיע לנתונים ולמסקנות ברורות בדבר יעילות התקנות. הוועדה קבעה לבסוף כי רק שיתוף פעולה של הרשויות ומשרדי האוצר והפנים יוכל להביא ליישום יעיל של התקנות ולאפשר בחינה האם התקנות שיפרו את שוק הדירות בישראל והועילו לו.<sup>48</sup>

#### **5. המצב כיום: פקיעת הוראת השעה ואי-חידושה**

הוראת השעה שאפשרה הטלת ארנונה כפולה על דירות שאינן בשימוש פקעה בשנת 2016. לקראת פקיעתה התקבלה החלטת ממשלה לפיה תיקבע הוראת שעה נוספת המאפשרת את הטלת כפל הארנונה לחמש שנים נוספות, כלומר עד לסוף 2021.<sup>49</sup> אולם, החלטה זו לא בוצעה, וזאת על אף שנוסחה של הוראת השעה החדשה היה זהה למעשה לנוסחה של הוראת השעה הישנה, ולא נעשה בה שינוי המעיד על הפקת לקחים.<sup>50</sup> **המשמעות היא שכיום אין מנגנון שנועד לטפל בתופעה של דירות שאינן בשימוש.** בניגוד למצב בעבר, כיום מועצות אינן יכולות להטיל כפל ארנונה על הדירות הללו, ולמעשה לא נותרו בידיהן כליהם למאבק באמצעות הטלת סנקציות על דירות רפאים.

<sup>48</sup> פרוטוקול ישיבה 60 של הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור, הכנסת ה-19 (14.11.2016).

<sup>49</sup> החלטה 1827 של הממשלה ה-34 "ארנונה על מבני מגורים שאינם בשימוש - הוראת שעה ל-5 שנים" (11.8.2016).

<sup>50</sup> דוח מבקר המדינה 2019, לעיל ה"ש 22, 284.

עד כה עמדנו על האופן שבו התמודדו המחוקק ומחוקק המשנה עם תופעת דירות הרפאים בארץ. נבחן מודלים שונים שיושמו ברחבי העולם בניסיון להתמודד עם התופעה, על מנת לברר אילו נקודות רצוי לאמץ מהמשפט המשווה בניסיון מחודש להטיל רגולציה על דירות רפאים בישראל.

## 6. משפט משווה

### 6.1. ונקובר

ונקובר היא אחת מהערים היקרות ביותר למחייה בקנדה, בפרט לאור מחירי שוק הדיור.<sup>51</sup> סוגיית המגורים מתמקדת בעולם השכירות לאור העובדה כי 53% מתושבי העיר הינם שוכרי דירות.<sup>52</sup> אחוז הדירות הפנויות המוצעות להשכרה בשוק נכון לשנת 2016 עמד על כ-1% ומהווה אינדיקטור בולט לפער בין הביקוש להיצע בשוק המגורים בעיר, אשר מביא לזינוק במחירים בשוק הדיור.<sup>53</sup>

בשנת 2017 גיבשה העירייה תכנית אסטרטגית עשר-שנתית במטרה להתמודד עם מגמה זו.<sup>54</sup> במסגרתה, נחקק חוק עזר הכולל תכנית מיסוי על דירות ריקות (להלן: חוק העזר).<sup>55</sup> מטרת חוק העזר הייתה לייקר את עלות החזקתן של דירות פנויות ולהחזירן לשוק כדירות להשכרה לטווח ארוך לחיים ולעובדים בעיר.<sup>56</sup> במקור, הוטל מס בסך 1% משווי המוערך של הנכס הריק. בשנת 2020 הועלה המס ל-1.25% ומאז שנת 2021 והלאה עומד על 3%.<sup>57</sup>

חוק העזר מגדיר נכס ריק כנכס שאינו מאויש במשך יותר מ-6 חודשים בשנה, קרי הנכס אינו משמש כמקום המגורים הראשי של בעליו או שלא הושכר במשך 30 ימים רצופים.<sup>58</sup> עם זאת, מפורטות בחוק העזר נסיבות חריגות שהתממשותן פוטר את הדירות מהמיסוי: בעל הנכס נפטר; הנכס נמצא תחת שיפוץ רחב היקף; בעל הנכס שוהה במוסד טיפולי; הגבלות משפטיות על השכרת הנכס; העברת זכויות הקניין בנכס; בעל הנכס לא שהה בו לפי התקופה הנקובה בחוק העזר בגין עבודה הדורשת העתקת מגורים זמנית; הוראת בית משפט; או שהנכס לא נועד משפטית להשכרתו למגורים.<sup>59</sup> העונש בגין אי תשלום המס הינו קנס בהיקף 5% משווי המיסוי.<sup>60</sup>

**לצורך סיווג נכס כדירת רפאים בעלי הנכסים נדרשים להגיש דו"ח שנתי לרשות גביית המס בעיר על אודות הנכסים שבבעלותם.** בדו"ח זה על הבעלים לסווג את נכסיו כמקום מגורים ראשיים, כנכסים ריקים

<sup>51</sup> Charles Gallmeyer, Vancouver Empty Home Tax: An Analysis of Taxation as a Solution to a Housing Crunch, 18 PITT. TAX REV 191, 204 (2020). (להלן: **גולמאייר**).

<sup>52</sup> שם.

<sup>53</sup> שם.

<sup>54</sup> *Housing Vancouver Annual Progress Report Q3 2021 Dashboard*, CITY OF VANCOUVER, <https://vancouver.ca/files/cov/housing-vancouver-annual-progress-report-q3-2021-dashboard.pdf> (להלן: **דו"ח התקדמות התכנית**).

<sup>55</sup> Vancouver, B.C., Vacancy Tax By-Law No. 11674 (2016) (להלן: **חוק העזר**).

<sup>56</sup> *Empty Homes Tax Annual Report*, CITY OF VANCOUVER, HOUSING VANCOUVER, p. 1 (Nov. 1, 2021).

<sup>57</sup> (להלן: **דו"ח השנתי 2021**), *Home, Property and Development: Purpose of the Empty Homes Tax*, CITY OF VANCOUVER, <https://vancouver.ca/home-property-development/why-an-empty-homes-tax.aspx> (להלן: **תכלית החוק**).

<sup>58</sup> **דו"ח השנתי 2021**, לעיל ה"ש 56, בעמ' 1.

<sup>59</sup> ס' 2.3-2.2 לחוק העזר, לעיל ה"ש 55. יצוין שקיימת הגדרה נוספת לנכס ריק בס' 2.3 לחוק העזר אולם ההגדרה בעלת נוסח סתום שאינו מוסיף מידע רלוונטי למחקרנו.

<sup>60</sup> ס' 3 לחוק העזר, לעיל ה"ש 55.

<sup>60</sup> ס' 2.7 לחוק העזר, לעיל ה"ש 55.



או כנכסים שמתקיימים עבורם החריגים שבחוק העזר. בהתאם לזאת, נקבע היקף המס שעליהם לשלם, כאשר ניתן לערער על ההחלטה אם נפלה טעות (בעיקר טכנית) מצד העירייה או מצד ממלא הטופס.<sup>61</sup>

לפי הדו"ח השנתי עבור שנת המס ב-2020, **חוק העזר הביא להפחתה של 26% בהיקף הדירות הריקות בעיר בין השנים 2019-2017**.<sup>62</sup> כמו כן, בשנים 2017-2020 נגבו 86 מיליון דולר במסגרת המיסוי,<sup>63</sup> אשר הוקדשו לקידום דיור בר-השגה בעיר כחלק מהתכנית האסטרטגית של העירייה.<sup>64</sup>

עם זאת, בנייתו מעמיק של הנתונים מתקבלת תמונה מורכבת יותר: ראשית, הרבה מהדירות הריקות בפועל נכללות תחת סעיפי החריגים, גם אם באופן זמני עד חלוף הנסיבות המיוחדות שחלות עליהן, ועל כן יכולת המימוש של החוק מצטמצמת משמעותית.<sup>65</sup> שנית, הנכסים שחזרו לשוק הדיור עקב חוק העזר לאו דווקא עונים למטרתו – להרחיב את היצע הנכסים להשכרה ארוכת טווח למעמד הביניים בעיר.<sup>66</sup> הנתונים מעלים שהנכסים הריקים לרוב יקרים ביחס למחיר הממוצע בשוק ולכן אינם עונים על המטרה להרחיב את היצע דיור בר-ההשגה בעיר.<sup>67</sup> דוגמה קיצונית לכך היא תופעת השכרת חדרים באחוזות (mansions) במחיר מופחת לסטודנטים בעיר על מנת להימנע מתשלומי המיסים.<sup>68</sup> לפיכך, העירייה לא תולה יתבה בכך שהחזרת הדירות הללו לשוק ישפרו את משבר הדיור למעמד הביניים, אלא בעיקר משתמשת במס הנגבה לקידום פרויקטים בתחום כחלק מתכנית אסטרטגית ארוכת טווח בנושא.<sup>69</sup>

השיטה שבה בחרה עיריית ונקובר להתמודד עם "דירות הרפאים" מעוררת השראה בעולם<sup>70</sup> ומעניינת לבחינה עבור הדין הישראלי. ראשית, ההתמודדות עם הנכסים הריקים בונקובר אינה עומדת לבדה, אלא היא מהווה חלק אינטגרלי מתכנית אסטרטגית.<sup>71</sup> אין ספק שהשקעה מקיפה ורחבה תורמת תרומה ניכרת להצלחתה של העירייה בתחום. בהמשך ישיר לכך, יש חשיבות רבה לכך שהנכסים הריקים בעיר מאופיינים כנכסים יקרים המתאימים למעמד סוציו-אקונומי גבוה. לא מן הנמנע כי זה סוג הנכסים הריקים הקיימים גם בישראל,<sup>72</sup> לאור היותם נכסים שמוחזקים ריקים ללא הנבת תשואה שוטפת. יש לקחת בחשבון, לפיכך, שסביר שהחזרת דירות הרפאים לשוק הדיור הפעיל לא תקדם דיור בר-השגה כצעד בודד אלא נדרשת כאמור תכנית מקיפה לשוק הדיור העירוני.

כמו כן, חוק העזר בונקובר מתמקד בהחזרת הנכסים לשוק לשכירות ארוכת-טווח. מנגד, **התרבות במדינות מזרח תיכוניות בכלל, ובארץ בפרט, נוטה להעריך יותר בעלות בנכסים מאשר שכירות**.<sup>73</sup> עם זאת, לא נראה שיש ספציפיקציה בחוק העזר שמשפיעה על החלתו גם אם יקבעו מטרות שונות לגבי ייעוד הדירות במשק בישראל. נקודה נוספת שראויה לציון היא הדינמיות בהיקף המיסוי שמוטל על דירות הרפאים. כאמור לעיל,

<sup>61</sup> גולמאייר, לעיל ה"ש 51, בעמ' 197.

<sup>62</sup> יתכן שהירידה בהיקף הדירות שבעליהן משלמים את המס נובעת גם מהתחמקות מתשלום, למשל על ידי שינוי הגדרת הנכס או מאפייניו כך שיהיה פטור מהמס.

<sup>63</sup> תכלית החוק, לעיל ה"ש 56.

<sup>64</sup> גולמאייר, לעיל ה"ש 51, בעמ' 192.

<sup>65</sup> גולמאייר, לעיל ה"ש 51, בעמ' 200.

<sup>66</sup> תכלית החוק, לעיל ה"ש 56.

<sup>67</sup> גולמאייר, לעיל ה"ש 51, בעמ' 202.

<sup>68</sup> שם.

<sup>69</sup> תכלית החוק, לעיל ה"ש 54.

<sup>70</sup> שם, בעמ' 193.

<sup>71</sup> תכלית החוק, לעיל ה"ש 54.

<sup>72</sup> ר' לעיל ה"ש 34.

<sup>73</sup> Martina Gentili, Joris Hoekstra, Houses Without People and People Without Houses: A Cultural and Institutional Exploration of an Italian Paradox, 34 HOUSING STUDIES, 425 (2019)

לאורך 5 השנים מאז שנכנס חוק העזר לתוקף, הורחב המס פעמיים. **התנהלות גמישה בהחלת המדיניות והתאמתה לתגובת השוק מהווה גורם מהותי בהצלחת מימושה**, אף אם תאומץ בישראל מדיניות שונה.

## 6.2. צרפת

מתחילת שנות ה-2000 צרפת התמודדה עם עלייה מתמדת במחירי הדיור. בין השנים 2000-2007 מחירי הנדל"ן צמחו בקצב גבוה יותר מהאינפלציה והמשיכו לצמוח אף אחרי 2008 בניגוד למדינות אחרות באירופה ובארצות הברית. מגמה זו הובילה ליציאת דיירים מבתיים, לעלייה במספר דרי הרחוב ולאחוזי הוצאה גבוהים ביותר על דיור ביחס להכנסות משק הבית.<sup>74</sup> אחד הגורמים למשבר זה היה היקף הנכסים הריקים במדינה – נכון ל-2018, היו מעל 3 מיליון נכסים ריקים, המהווים מעל 8% מסך הנכסים.<sup>75</sup> בתגובה לכך, ממשלת צרפת שמה לה למטרה להרחיב את היצע דיור בר-ההשגה על ידי איוש דירות הרפאים בשטחה.<sup>76</sup>

בשנת 1999 נכנס לתוקף חוק המס על בתים ריקים (להלן: TLV).<sup>77</sup> חוק זה תוקן והורחב בשנת 2013.<sup>78</sup> המס הוטל בעירויות שמתגוררים בהן מעל 50,000 תושבים ורלוונטי לנכסים שהיו ריקים במשך לפחות שנה טרום שנת המס.<sup>79</sup> היקף המס נגזר כאחוזים מגובה השכירות הפוטנציאלי של הנכס (זהה לחישוב חבות המס השנתית של הנכס)<sup>80</sup> – 12.5% בשנה הראשונה שהנכס ריק ונופל בגדר תנאי החוק, ועולה ל-25% החל מהשנה השנייה והלאה.<sup>81</sup>

התיקון ב-2013 כלל הקלה בתנאי הכניסה לחבות המס – הורדה משנתיים לשנה עבור זמן היות הנכס ריק לפני שניתן לגבות עבורו את המס, והכללת עירויות עם 50,000 תושבים במקום 200,000 שנקבעו במקור. הרחבה זו הובילה להכללת 28 אזורים מגורים (zones) במקום 8, ו-1,151 בתים משותפים לעומת 811.<sup>82</sup>

בשנת 2006 הוכנס לחוק אפיק מיסוי נוסף, לפיו ניתן לכלול גם עירויות שלא מגיעות להיקף האוכלוסייה שנקבע ב-TLV (כלומר, פחות מ-50,000 תושבים).<sup>83</sup> עם זאת, בתים באזורים אלו צריכים לעמוד ריקים במשך שנתיים, ולא שנה כמו ב-TLV, כדי שיהיו תחת חבות המס. אחוזי המיסוי זהים בשני האפיקים.<sup>84</sup>

החקיקה מחריגה נכסים מחבות המס תחת מספר נסיבות: ראשית, אם הנכס היה מאויש במשך 90 ימים רצופים בשנת המס. הוכחת האיוש נעשית על ידי הצהרת ההכנסה מתקופת השכירות או על ידי קבלות

*Vacant Real Estate: Seizing the Opportunity to Find Affordable Housing Solutions in Europe*, EUROPEAN COMMISSION 26 (2016),

[https://ec.europa.eu/futurium/sites/futurium/files/long\\_version\\_en.pdf.pdf](https://ec.europa.eu/futurium/sites/futurium/files/long_version_en.pdf.pdf) (להלן: דו"ח האיחוד האירופי).  
*Guide to vacant housing tax in France*, FOREVER FRANCE (May 04, 2022),<sup>75</sup>

<http://forever-france.co.uk/guide-to-vacant-housing-tax-in-france/> (להלן: מדריך המיסוי).  
<sup>76</sup> דו"ח האיחוד האירופי, לעיל ה"ש 74, בעמ' 26.

Loi 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions [law 98-657 of July 29, 1998 Relating to the Fight Against Exclusions], JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE [J.O.], OFFICIAL GAZETTE OF FRANCE].

*Taxing vacant housing based on potential rental income in France*, #HOUSING2030,<sup>78</sup>  
<https://www.housing2030.org/project/taxing-vacant-housing-based-on-potential-rental-income-in-france>

<sup>79</sup> דו"ח האיחוד האירופי, לעיל ה"ש 74, בעמ' 26.  
<sup>80</sup> מדריך המיסוי, לעיל ה"ש 75.

Personal Taxation in France, 9.1.3, FRENCH-PROPERTY.COM,<sup>81</sup>

<https://www.french-property.com/guides/france/finance-taxation/taxation/local-property-taxes#:~:text=The%20level%20of%20the%20tax%20is%20calculated%20at%20the%20rate,the%20property%20is%20involuntarily%20vacant> (להלן: מיסי קניין פרטי בצרפת).  
<sup>82</sup> דו"ח האיחוד האירופי, לעיל ה"ש 74, בעמ' 26.

<sup>83</sup> שם.  
<sup>84</sup> מדריך המיסוי, לעיל ה"ש 75.

**המים או החשמל.**<sup>85</sup> שנית, אם הנכס מרוהט ומשמש כבית שני ומשולם עבורו מס דיור (housing tax).<sup>86</sup> שלישית, אם קיימות נסיבות חיזוניות שמונעות את איוש הנכס, כגון: המגרש אינו מיועד למגורים, הנכס מיועד להריסה או לשיפוץ רחב היקף, קיומו של הליך משפטי לפינוי פולשים בנכס, הנכס בהליך מכירה וכדומה.<sup>87</sup> כמו כן, החל משנת 2014, לעיריות עומדת האפשרות להטיל מיסוי נוסף בהיקף 5%-60% עבור דירות נופש שנמצאות באזורים מבוקשים לשכירות. לרוב, העיריות מטילות חיוב נוסף בהיקף 20%.<sup>88</sup>

**הליך החיוב מתבצע אוטומטית ולא דורש הגשת טפסים מבעלי הנכסים. רשות המיסים משתמשת במידע הקיים במאגריה ושולחת בהתאם את חיוב המס.** במקרה של טעות בסיווג הנכס או בהיקף המס שהוטל, ניתן לשלוח ערעור לסניף המקומי של רשות המיסים.<sup>89</sup>

החקיקה הצרפתית אכן הביאה להפחתה משמעותית בתופעת דירות הרפאים: בין השנים 1999-2005, נצפתה ירידה של 48% באחוז הנכסים הריקים באזורים העירוניים וב-8.5% בצרפת רבתי.<sup>90</sup> ניתן אף לראות את הצלחת החקיקה בהיקף משלמי המס – בשנת 1999, 180,000 משקי בית שילמו את המס, לעומת 96,837 ששילמו בשנת 2007.<sup>91</sup>

לפי תוצאות מחקר שנועד לבחון את השפעת המס, 13% מההפחתה בהיקף הנכסים הריקים בצרפת בשנים 2001-1997 הינם תוצאה של תכנית המיסוי. יתרה מכך, נמצא שלחוק השפעה חזקה במיוחד עבור נכסים שהיו ריקים לאורך זמן רב. כמו כן, נמצא שמרבית הנכסים שחזרו לשוק משמשים כיום כמקום המגורים הראשיים של בעליהם.<sup>92</sup> נתונים אלו היו העוגן להרחבת החוק וחזוק השפעתו בשנים 2006 (הוספת אפיק THLV) ו-2013 (הקלה ברף הכניסה לחבות המס ב-TLV).<sup>93</sup>

אם כן, צרפת נקטה במדיניות של חקיקה ראשית בדמות תכנית מיסוי. מבחינה הליכית, המדינה משתמשת במידע הקיים ברשויות המס ולכן התהליך יכול להתבצע אוטומטית, דבר המקל מאוד על התושבים. חבות המס מתחלקת בין אזורים עירוניים, בהם מצוקת הדיור משמעותית יותר, לבין אזורים כפריים. חלוקה זו יכולה להיות הולמת אף לישראל ועולה בקנה אחד עם הנכונות של עיריות הערים הגדולות להחיל את כפל הארנונה בעבר לעומת שאר העיריות בארץ.

בנוסף, על אף שמדובר בחקיקה ראשית, לעיריות יש מרחב גמישות בהרחבת חבות המס. כך, כל עירייה יכולה להתאים את המדיניות בהתאם לתנאי העיר ולתגובת השוק המקומי למס. דינמיות זו יכולה להתאים למשק הישראלי שבו הבדלים רבים בין שווקי הדיור בערים השונות.

לבסוף, שיטת חישוב היקף המס יכולה להוות השראה אף היא. כאמור לעיל, המס מחושב בהתאם לשווי השכירות הפוטנציאלי על הנכס, קרי מביא לידי ביטוי את ערך הנכס. בכך, עולה הסבירות שככל שדירות הרפאים מבוקשות יותר בשוק, כך החוק יתמרץ את בעליהם להחזירן לשוק.

<sup>85</sup> מדריך המיסוי, לעיל ה"ש 75.

<sup>86</sup> Accommodation taxes, WELCOME TO FRANCE (Oct. 08, 2020), <https://www.welcometofrance.com/en/fiche/accomodation-taxes>.

<sup>87</sup> מדריך המיסוי, לעיל ה"ש 75.

<sup>88</sup> מיסי קניין פרטי בצרפת, לעיל ה"ש 81, בסי' 9.1.2.

<sup>89</sup> מיסי קניין פרטי בצרפת, לעיל ה"ש 81, בסי' 9.1.5.

<sup>90</sup> דו"ח האיחוד האירופי, לעיל ה"ש 74, בעמ' 27.

<sup>91</sup> שם, תשומת לב לכך שיתכן שהירידה נובעת בין היתר מהתחמקויות של בעלי הדירות מתשלום המס.

<sup>92</sup> Mariona Segú, The Impact of Taxing Vacancy on Housing Markets: Evidence from France, 185 JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS, 1, 1 (2020).

<sup>93</sup> שם.

### 6.3. אנגליה

מספר הבתים הריקים באנגליה באוקטובר 2019 עמד על 648,114 לפי נתוני משרד השיכון, הקהילות והשלטון המקומי (MHCLG). 34.84% מכלל אותם נכסים סווגו כנכסים ריקים לטווח ארוך, כלומר ריקים יותר משישה חודשים. פרקטיקה של רכישת דירות לצורכי השקעה והשאריתן פנויות בציפייה שערכן יעלה היא פרקטיקה נפוצה באנגליה, ונהוג לכנותה בשמות 'קנה כדי לעזוב' או 'קנה כדי להשאיר ריק'; משקיעים, לעתים קרובות מאוד מחו"ל, ראו בנדל"ן בלונדון 'מקלט בטוח', שבו הם יכולים לסמוך על שבח הון לטווח ארוך ללא צורך להשכיר את הנכס.<sup>94</sup> דיווחים מצביעים על כך שבאזור ההייד פארק, בכל רגע נתון יש רק 30% תפוסה, כאשר חלק מהדירות באזור מעולם לא היו מאוכלסות.<sup>95</sup> ההתערבות של אנגליה בסוגיית דירות הרפאים התחזקה בשנות ה-2000 עקב צורך בדיור ודילמות תכנוניות.

על פי ה- Local Government Finance Act 2012, דירה תיחשב דירה ריקה לטווח ארוך כאשר מתקיימים שני תנאים מצטברים: **במשך תקופה רצופה של שנתיים היא אינה מאוכלסת ובמשך תקופה רצופה של שנתיים היא אינה מרוהטת.**<sup>96</sup> בקביעה אין להתחשב בתקופה אחת או יותר שבהן במשך לא יותר מ-6 שבועות, אחד התנאים או שניהם לא התקיימו.

במטרה להתמודד עם התופעה, בין 2012 ל-2015 הוקמה **תוכנית ממשלתית** כדי לספק מעל 100 מיליון פאונד לשיפוץ של בתים לצורך השכרה. בנוסף, בתקציב 2014, שר האוצר דאז, ג'ורג אוסבורן, הודיע כי מס רכישה על דירות (SDLT) יעלה ל-15% על דירות מגורים בעלות של יותר מ-500,000 ליש"ט שנקנו על ידי כמה חברות ותוכניות השקעה קולקטיביות. כמו כן, ניתנה סמכות למועצות המקומיות למשוך הנחות בארנונה של נכסים שאינם מאוכלסים.<sup>97</sup>

לרשויות המקומיות באנגליה עומדות מגוון סמכויות להחזרת בתים ריקים לשימוש. אלו כוללות, בין היתר, **צווי ניהול דירה ריקה, פטורים ופרמיות ממסים, מכירות בכפייה, רכישת חובה ואמצעים להשבחת נכסים ריקים.** ברוב הרשויות המקומיות מועסק פקיד דירות ריקות שעוסק באיתור דירות ריקות ועובד כדי להוביל לשימוש בהן. לרשויות יש מערכות לניהול משא ומתן עם הבעלים להחזרת נכסים לשימוש והן עשויות לספק מענקים כדי לסייע בשיפור של נכסים ריקים בתמורה לשימוש בהם. מידע בנושא ניתן למצוא באתרי האינטרנט של העיריות והמועצות המקומיות.<sup>98</sup>

מספר כלים מאפשרים לרשויות המקומיות להתמודד עם תופעת דירות הרפאים בשטחן:

סעיף 17 לחוק הדיור 1985 באנגליה<sup>99</sup> עוסק ברכישת קרקע למטרת דיור ונותן את **הכוח לרשויות מקומיות להשתלט על קרקעות, בתים או נכסים אחרים כדי להגדיל את מספר הבתים הזמינים או לשפר את איכות מלאי הדירות.** הדבר כולל החזרת נכסים ריקים לשימוש כבתים, ושיפור נכסים שרמתם נמוכה.<sup>100</sup>

Buy to Leave, **Designing Buildings** (22.10.2020),<sup>94</sup>  
<https://t.ly/ef15>

שם.<sup>95</sup>

Local Government Finance Act 2012, §11B(8)<sup>96</sup>  
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2012/17/section/12/enacted>  
 שם, §11B(9).<sup>97</sup>

Wendy Wilson, Hannah Cromarty, Cassie Barton, **Empty housing (England)** (21.10.2020).<sup>98</sup>  
<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN03012/SN03012.pdf>  
 Housing act 1985, §17.<sup>99</sup>

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1985/68/section/17>  
 How We Deal with Problematic and Long Term Empty Properties, ADUR & WORTHING COUNCIL,<sup>100</sup>

חוק הדיור 2004,<sup>101</sup> מאפשר להוציא צו ניהול דירה ריקה (EDMO) כדי לוודא שהנכס הריק משמש למגורים. ניתן ליצור EDMOs על נכסים שהיו ריקים במשך שישה חודשים לפחות. ישנם שני סוגים של EDMO - ביניים וסופי. EDMO ביניים נמשך שנים עשר חודשים ו- EDMO סופי יכול להימשך עד שבע, ארבע עשרה או עשרים ואחת שנים. EDMO מאפשר להיכנס לנעלי בעלים של בית פנוי, ולוודא שהנכס תפוס ומנוהל כראוי.<sup>102</sup> הנכס לא ינוהל על ידי הרשות המקומית אם הוא נופל לאחד מהחריגים (בין החריגים: בית שני או בית נופש בו מתגוררים מעת לעת הבעלים או אורחיו על בסיס זמני, הנכס משווק למכירה או השכרה, מנוע משימוש כתוצאה מחקירה פלילית או הליכים פליליים וכן חריגים נוספים).<sup>103</sup>

לצד זה, המדינה יכולה לחייב תשלום מס על בית ריק, כאשר המועצה האזורית מוסמכת להחליט להעניק לו הנחה. אם הבית ריק במשך שנתיים או יותר ניתן לחייב את בעל הנכס בסכום נוסף של מס מועצה. שווי המס תלוי בפרק הזמן שבו הנכס עמד ריק, וניתן לחייב את בעליו בסכום קטן או שווה לסכום של פי ארבע מהחשבון הרגיל של מס מועצה אם הבית היה ריק במשך עשר שנים או יותר.

בסוף שנת 2015, רובע איזלינגטון בצפון לונדון אימץ מסמך תכנון משלים המחייב את כל הבתים החדשים שנבנו בגבולותיו להיות מאוישים באופן קבוע בניסיון לצמצם את תופעת דירות הרפאים. לצורך זה, בעלים חויבו להבטיח לאכלס את הנכס שלהם לפחות 14 ימים בכל תקופה של שלושה חודשים. הדבר הושג באמצעות סעיף 106 לחוק התכנון העירוני והארצי 1990.<sup>104</sup> במסמך נקבע כי אם נכס יישאר לא מאוכלס במשך יותר משלושה חודשים, המועצה תוכל לנקוט בצעדים משפטיים כגון בקשה לצו מניעה מבית המשפט נגד הבעלים. הפרה מתמשכת של הצו עלולה להוביל לקנס, מאסר ואף תפיסה של הרכוש הריק.<sup>105</sup>

בכל הנוגע ליישום המודל האנגלי על הדין בישראל, דומה כי ניתן לראות יתרונות רבים בהקמת תכנית ממשלתית ארוכת טווח לצורך פתרון בעיית הדירות שאינן בשימוש בארץ. בנוסף, על פניו ניתן לאמץ את המודל המתיר השתלטות על קרקעות והוצאת צוים לניהול דירה ריקה כדי לבדוק את סטטוס הנכס. מנגד, ייתכן שאמצעי זה פוגעני יתר על המידה; על כן אימוץ מתווה פתרון רך יותר, הכולל חלוקת סמכויות בין המדינה (המטילה מס) ובין ערים (המופקדות על בחינת קבוצת חריגים), נראה כמודל עדיף ליישום. נציין כי ברמת העיריות, היוזמה לאמץ מסמכי תכנון משלימים ליוזמה מדינתית ולבקש מבעלי נכסים התחייבות לאישים עשויה לתרום ליצירת פתרון רב מערכתי עם הבעיה.

<https://www.adur-worthing.gov.uk/housing/conditions-and-empty-properties/empty-property/how-we-deal-with-empty-properties>

<sup>101</sup> Housing Act 2004, §132.

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/34/section/132>

<sup>102</sup> לעיל ה"ש 98, 16—20.

<sup>103</sup> Steven R Henderson, State Intervention in Vacant Residential Properties: An Evaluation of Empty Dwelling Management Orders in England, ENVIRONMENT AND PLANNING C: GOVERNMENT AND POLICY, 61 (2015).

<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1068/c12215>

<sup>104</sup> Town and Country Planning Act 2010, §§106.

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/8/section/106A>

<sup>105</sup> "Buy to Leave", לעיל ה"ש 94.

#### 6.4. ברצלונה

לאחר המשבר הפיננסי של 2008, חברות רבות שבעלותן מספר נכסים בעיר ברצלונה החליטו להשאיר את נכסיהם ריקים בשל ההנחה שהנכסים יהיו רווחיים יותר אם לא יושכרו.<sup>106</sup> בשנת 2018, עיריית ברצלונה העריכה שעומדות בעיר כ-13 אלף דירות ריקות. במחקרים אחרים נמצא כי מספר הדירות הריקות עשוי להגיע עד ל-30 אלף דירות ריקות.<sup>107</sup> בשנת 2019 דווח כי מחירי השכירות בספרד עלו פי 30 מהר יותר מהשכר הממוצע, וכן התגלה כי הדיירים המתגוררים בברצלונה משלמים את הסכום הגבוה ביותר למ"ר בספרד.

מאז 2016, **העיריית ברצלונה מנסה להשתלט באופן חוקי על דירות רפאים**. לשם כך, על הדירות להישאר ריקות במשך יותר משנתיים. לאחר מכן, הערים רשאיות לשכור אותן כיחידות ציבוריות במחירים נוחים לתקופה של עשר שנים לכל היותר, ובהמשך הדירות חוזרות לבעליהן. **אמצעי זה יושם בפועל רק במקרים בודדים**.<sup>108</sup> בדצמבר 2019, קטלוניה אישרה כלי משפטי חדש שמקנה לעיריית ברצלונה את הסמכות לרכוש את הדירות הריקות בפועל על-ידי רכישת בכפייה, ב-50% ממחיר השוק.

בשנת 2020, עיריית ברצלונה החליטה לנקוט בצעדים על מנת לאייש דירות ריקות. העירייה כתבה ל-14 חברות המחזיקות בסך של 194 דירות ריקות בברצלונה והזהירה אותן שעליהן להשכיר אותן תוך חודש; אחרת, העירייה תשתלט על הנכסים הפרטיים במחצית משווי השוק שלהם ותהפוך אותן ליחידות ציבוריות המושכרות לדיירים בעלי הכנסה נמוכה. החברות הוזהרו בנוסף שהן חשופות לקנסות אפשריים של בין 90,000 ל-900,000 אירו.<sup>109</sup> **הממשלה קבעה קריטריונים כדי שנכסים יהיו זכאים לרכישה כפויה: <sup>110</sup> הנכס לא בחוזה שכירות למשך שנתיים<sup>111</sup> ואין תיעוד של שימוש אחרון בחשמל או בשירותים האחרים כמו גז ומים**. בתים שניים שבהם נעשה שימוש מדי פעם לא מופיעים ברשימת הנכסים הזכאים לרכישה כפויה.

מעבר למספר הקטן של ההפקעות, העירייה מטילה בנוסף קנסות גבוהים על בעלי יחידות ריקות. בעיצומו של משבר הקורונה חלק מהדירות הריקות אף שימשו כדוור חירום בהוראת העירייה.<sup>112</sup>

מן האמור לעיל ניתן לראות שהמודל שאומץ בברצלונה קובע מספר קריטריונים כדי לאתר דירות רפאים; הדרישה לבחון את קיומו של חוזה שכירות ולגבות נתונים משולבים על דבר צריכת החשמל, הגז והמים בדירה מבטיחה יכולת סיווג אמינה יותר של דירות שאינן בשימוש. לאור הבעיות שהוצגו לעיל במתווה שאומץ בישראל בהוראת השעה, נראה כי שימוש במספר קריטריונים עשוי לסייע למחוקק הישראלי באיתורן של דירות שאינן בשימוש. עם זאת, כיוון שהמצוקה שנוצרה בברצלונה כתוצאה מקיומן של דירות

<sup>106</sup> Barcelona warns companies: Rent your empty apartments or we will take them over, **scoop.me** (July 22, 2020) <https://scoop.me/barcelona-affordable-housing-policy-apartments>.

<sup>107</sup> דירות בברצלונה עומדות ריקות? בעירייה מאיימים על הבעלים – נחרים אותן, **TheMarker** (2020) <https://www.themarker.com/wallstreet/premium-1.8999707>

<sup>108</sup> ש.ם.

<sup>109</sup> Barcelona's Latest Affordable Housing Tool: Seize Empty Apartments, **Bloomberg** (16.06.2020)

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-07-16/to-fill-vacant-units-barcelona-seizes-apartments>

Forcing Large Landlords to Rent Empty Apartments in Barcelona, Spain, **Affordable Housing Index** <sup>110</sup>

<https://www.affordablehousingindex.com/post/forcing-large-landlords-to-rent-empty-apartments-in-barcelona-spain>

<sup>111</sup> יש לציין שעיריית ברצלונה ניסתה לשכנע את הרשות האזורית של קטלוניה להפוך את התוכנית למרחיבה עוד יותר, על ידי מתן אפשרות למכירה כפויה של נכסים לאחר שישה חודשים בלבד של מקום פנוי, ולא שנתיים, אך בקשה זו טרם התקבלה.

<sup>112</sup> לעיל הי"ש 106.

אלה חריפה משמעותית מהמצוקה בישראל, ספק אם יש לאמץ לדין הישראלי גם את האמצעים האגרסיביים שיושמו בברצלונה.

### 6.5. ניו זילנד

בשנת 2016 עלו מחירי הדירות בניו זילנד ב-10.4%. בעיר הבירה וולינגטון, משנת 2010 ועד 2018 מחירי הדירות עלו בסביבות 18% משנה לשנה. בהתבסס על נתוני מפקד האוכלוסין של 2013, מתוך כ-500,000 דירות באוקלנד, 33,360 הוכרזו רשמית כריקות (6.6% מכלל הדירות בעיר).<sup>113</sup> הממשלה סברה כי משקיעי נדל"ן זרים יוצרים דירות רפאים ומובילים למשבר הדיור ועליית מחירי הדירות.<sup>114</sup>

בתגובה למשבר הדיור, ביוני 2016, כל ארבעת הבנקים הגדולים בניו זילנד הודיעו שיפסיקו להנפיק הלוואות דירות לקונים זרים ללא אזרחות ניו זילנדית או תושבות קבע. באוגוסט 2018 הוצג על ידי ראשת הממשלה ג'סינדה ארדרן איסור על תושבי חוץ לקנות בתים בניו זילנד. האיסור תקף לכל הלאומים, למעט קונים תושבי חוץ מסינגפור ואוסטרליה, בשל "הסכמי סחר חופשי קיימים".<sup>115</sup>

בנוסף, הממשלה הסירה באופן שנוי במחלוקת הנחות מס על עלויות ריבית עבור נכסים להשכרה מתוך כוונה ליצור הרתעה ביחס להשקעה בנכסים. זאת מכיוון שהמשקיעים מהווים יותר מ-40% משוק הנדל"ן.<sup>116</sup> במידה שימצא כי רוב הבתים הריקים בישראל שייכים למשקיעים זרים, ייתכן כי מיסים והגבלות אשר נוגעות באופן ספציפי למשקיעים זרים יכולות להוביל להפחתת כמות דירות הרפאים בישראל; דיון בנושא זה ייערך בפרק הבא.

### 6.6. אוסטרליה

בשנת 2017, ארגון פרוספר אוסטרליה המספק מידע בנושאי קרקע ומיסוי מצא כי מתוך 1.7 מיליון בתים במלבורן, כ-82,000 נותרו ריקים (4.8% מהבתים).<sup>117</sup> הארגון הגדיר בתים ריקים ככאלה המשתמשים בהם בפחות מ-50 ליטר מים ליום במשך שנה אחת.<sup>118</sup> אחד הגורמים שבהם נהוג לתלות את האשמה למצב זה הוא משקיעים זרים שרוכשים דירות להשקעה. ואכן, אלפי בתים שנרכשו על ידי משקיעים סינים במהלך השנים האחרונות נשארו ריקים.<sup>119</sup>

מאז 1987, אוסטרליה שומרת על מדיניות לאומית השואפת להגביל בעלות של זרים על נדל"ן למגורים. משקיעים תושבי חוץ לא יכולים לרכוש בתי מגורים אלא אם כן הם רוכשים נכס כדי לפתח אותו מחדש.

<sup>113</sup> שם.

<sup>114</sup> Melanie Carroll, Ghost houses: a spectre of NZ's housing crisis or just a bogeyman (17.1.2021) <https://www.stuff.co.nz/business/industries/125463204/ghost-houses-a-spectre-of-nzs-housing-crisis-or-just-a-bogeyman>

<sup>115</sup> לעיל ה"ש 120.

<sup>116</sup> Zane small, Jacinda Ardern not convinced by 'ghost home' concerns despite data showing 40,000 vacant in Auckland (2.8.2021) <https://www.newshub.co.nz/home/politics/2021/08/jacinda-ardern-not-convinced-by-ghost-home-concerns-despite-data-showing-40-000-vacant-in-auckland.html>

<sup>117</sup> Michael Bleby, Nearly 20 per cent of Melbourne's investor-owned homes empty, **Domain** (9.12.2015) <https://www.domain.com.au/news/nearly-20-per-cent-of-melbournes-investorowned-homes-empty-20151209-glixgs>

<sup>118</sup> Simon Johanson, Melbourne's 69,000 'ghost homes' add to housing affordability woes, **the age** (2.12.2020) <https://www.theage.com.au/business/companies/melbourne-s-69-000-ghost-homes-add-to-housing-affordability-woes-20201201-p56jjz.html>

<sup>119</sup> Leith van Onselen, Illegal Asian buyers raise ghost house fears, **MACROBUSINESS** (July 13, 2015) <https://www.macrobusiness.com.au/2015/07/illegal-asian-buyers-raise-ghost-house-fears>

ולהוסיף היצע זיור במדינה,<sup>120</sup> כחלק מהכללים שנקבעו על ידי המועצה לביקורת השקעות זרות (FIRB), שמהווה גוף מנהלי באוסטרליה.<sup>121</sup> בשנת 2015, ממשלת אוסטרליה קבעה עונשים מחמירים על הפרת כללי השקעות זרים. בין היתר נקבעה עמלה ייחודית למשקיעים זרים שתשולם למועצה לביקורת השקעות זרות באוסטרליה. גובה העמלה הוא 5,000 דולר אוסטרלי לנכס בשווי עד מיליון דולר אוסטרלי. על נכסים בשווי מעל סכום זה יש תוספת של עמלה של 10,000 דולר אוסטרלי עבור כל תוספת של מיליון דולר אוסטרלי. הוראות אלו נחקקו מכוח חוק הרכישות וההשתלטויות הזרות 1975.<sup>122</sup> עם זאת, סקר שוק של הבנק הלאומי של אוסטרליה בשנת 2015 מצא כי רק 18% מהנכסים שנרכשו על ידי זרים היו לפיתוח מחדש, מה שמצביע על כך שקונים זרים רבים עדיין מפריים את החוקים הקיימים הנוגעים לבעלות של זרים.

כדי להתמודד עם הבעיה, ממשלת מדינת ויקטוריה באוסטרליה אימצה מס שנקבע לפי דיווח עצמי על בתים ריקים. מס זה מוטל על נכסים שנותרו ריקים מבעליהם במשך שישה חודשים ומעלה מתוך שנה. שווי המס הוא 1% מערך הנכס. עם זאת, המס חל רק בפרברים הפנימיים והאמצעים של מלבורן. במקרים של בתים שניים ריקים, רק תושבי חוץ משלמים את המס.<sup>123</sup>

מהדין באוסטרליה ניתן ללמוד על הצורך בנתונים על פילוח דירות הרפאים בישראל לפי בעלים ולפי אזורים. כך למשל, אם יסתבר שמרבית בעלי הדירות בישראל הם משקיעים זרים, ייתכן שפתרון דומה לפתרון האוסטרלי יתאים גם לדין הישראלי בשינויים המחייבים. עם זאת, ללא פילוח עדכני, המחוקק לא יכול לדעת האם האמצעי שבו יבחר יסייע בפועל בהפחתת תופעת הדירות שאינן בשימוש בשטח המדינה. בנוסף לנקודה זו, ניתן ללמוד על כך שפילוח הנתונים לפי אזורים עשוי לסייע למחוקק בקביעת הסדר מידתי ותפור לפי מידותיה של הבעיה. בדומה לדין שיושם בויקטוריה, ניתן להחיל סנקציות על החזקה בדירות שאינן בשימוש באזורים עירוניים מרכזיים שבהם התופעה רווחת במיוחד.

## 6.7. סיכום ביניים: פרק הדין המשווה

ראינו אם כן שבמדינות רבות בעולם נעשה שימוש במנגנונים שונים לצורך צמצום תופעת דירות הרפאים. בחלק מהמדינות סיווגן של דירות רפאים מתבסס על הגדרה עצמית של בעלי הנכס, ובחלקן הוא מבוסס על נתונים אובייקטיביים דוגמת צריכת מים או מידע פנימי שנמצא בידי רשות המסים. ברשותן של המדינות עומדים אמצעים רגולטוריים שונים לצורך צמצום הבעיה או לשם תיעול הפוטנציאל הכלכלי הגלום בה לתכניות בתחום הדיור. בין אמצעים אלה ניתן למנות מנגנוני מיסוי, הטלת קנסות, מכירה כפויה או צווים לניהול דירה. הגורמים המוסמכים לביצוע הרגולציה פועלים במדינות אחדות ברמה הארצית, ובאחרות - ברמה העירונית. מנגנונים אלה יכולים לשמש השראה למחוקק בישראל.

לאחר שהשלמנו את סקירת הדין בישראל בהווה ובעבר ומשמעמדנו על דרכי הפעולה שבהן נקט המחוקק במדינות זרות בעולם ביחס לתופעת דירות הרפאים, נציג את המלצותינו בנושא. המלצות אלה יתייחסו בייחוד לדרכי הפעולה שבאמצעותן ניתן יהיה לחוקק בעתיד חקיקה ראשית ברמה הארצית, ולצד זאת, לדרכי הפעולה שעומדות גורמים מוניציפאליים בהווה.

<sup>120</sup> Action on Empty Homes (2021)

<https://www.actiononemptyhomes.org/Handlers/Download.ashx?IDMF=2d22eb16-70fb-4252-83a5-720298196cf3>

<sup>121</sup> <https://fiaaustralia.com.au/regime/#:~:text=Private%20investors%20will%20generally%20require,set%20out%20in%20those%20agreements>

<sup>122</sup> Foreign Acquisitions and Takeovers Act 1975

<sup>123</sup> שם.



## 7. המלצות

### 7.1. המלצה א: הגדרת דירות רפאים

מהסקירה שהוצגה לעיל ניתן ללמוד על שני מודלים עיקריים להגדרת דירות רפאים: המודל הראשון מסתמך על נתונים סובייקטיביים, שמבוססים על הצהרות בעלי הדירות ביחס לשימוש שהם עושים בנכסיהם,<sup>124</sup> והמודל השני מסתמך על אינדיקטורים אובייקטיביים, שאינם תלויים בהצהרת בעלי הדירות (צריכת מים, גז וחשמל).<sup>125</sup> לשני המודלים חסרונות דומים ברמת מהימנותם, כיוון ששניהם מאפשרים לבעלי דירות להערים על מנגנוני האיתור בצורה קלה יחסית – בין אם באמצעות הצהרות כזב ובין אם באמצעות צריכה פיקטיבית, שתבטא, למשל, בשימוש במערכות השקיה ושעוני שבת. לצד זאת, המודל האובייקטיבי עשוי לחול על מקרים רבים מדי של דירות מאוישות שלא השתמשו במים ובחשמל כפי הנדרש, או על מבנים שלא רצוי לכלול תחת הגדרתה של דירת רפאים (למשל, מבני מגורים המיועדים להריסה, להשכרה או למכירה). עם זאת, לשני המודלים יתרונות זה ביחס לזה: המודל האובייקטיבי מאפשר למנוע התחמקות מדיווח באמצעות הצהרת כזב, כיוון שהוא בלתי תלוי בהצהרת בעל הנכס שמעוניין לשמור על קניינו, ואילו המודל הסובייקטיבי מאפשר לזהות דירות לא מאוכלסות שלא זוהו לפי המדד האובייקטיבי. בנוסף, המודל הסובייקטיבי מונע בעיה של תחולת יתר, באשר לא סביר שבעל דירה יצהיר עליה כדירת רפאים כאשר הוא מתגורר בה.

כפי שנאמר לעיל, עד כה בישראל יושם רק מודל אובייקטיבי מבוסס צריכת מים. לטעמנו, לאור הפער בין המספרים שהוצגו בבדיקת וועדת טרכטנברג ונתוני הלמ"ס לבין מבני מגורים שאינם בשימוש שמהם נגבה כפל ארנונה בשנים 2015–2016, **מודל מבוסס על צריכת מים אפסית או פחותה מהממוצע איננו כלי יעיל לאיתור דירות רפאים**. לפיכך, נמליץ למחוקק על אחת מדרכי הפעולה הבאות בחקיקה ראשית עתידית:

א. **בחירה במודל סובייקטיבי – זרישת הצהרה מבעל הנכס**: ככל שיבחר המחוקק במודל סובייקטיבי, שיתבסס על הצהרות של בעלי נכסים לגבי השימוש שהם עורכים בנכס, נמליץ לשקול ליישם לצדו מנגנוני סינון שיתבססו על מדדים אובייקטיביים כלשהם. כך למשל, יכול המחוקק לבחור לדרוש הצהרה לגבי שימוש בנכס אך ורק מבעלי דירות שבהן צריכת המים נמוכה מהממוצע. נציין כי מבדיקה שערכנו בישראל היום אין מנגנון מוסדר שבמסגרתו נדרשים בעלי נכסים לדווח על השימוש שהם עורכים בנכסיהם באופן שוטף, בשונה מהמנגנונים שהוחלו, לדוגמה, בעיר ונקובר שבקנדה או בויקטוריה שבאוסטרליה; לפיכך, בחירה במודל סובייקטיבי מצריכה השקעת משאבים בגיבוש מתווה יעיל לאיסוף שוטף של מידע בנוגע לדירות שאינן בשימוש.

ב. **בחירה במודל אובייקטיבי - שימוש במספר מדדים לצורך סיווג דירה כדירת רפאים, מדידה שתדגום את המדדים בפעילות קצרות, וקביעת חריגים**: ככל שיבחר המחוקק במודל אובייקטיבי, נמליץ שהקריטריונים לסיווג דירה כדירת רפאים יסתמכו על נתונים משוקללים ממספר מדדים. זאת, כדי לחזק ככל האפשר את מהימנותם של כל אחד מהמדדים כאינדיקטורים מצטברים. לצורך כך נמליץ לאפשר לגורם המוסמך גישה לנתוני צריכה של מים, חשמל וגז גם יחד, בדומה לקריטריונים שיושמו בעיר ברצלונה. בעניין זה נזכיר שהמצב הנורמטיבי כיום דורש שהסמכתו של

<sup>124</sup> ר' לעיל בפרקים 6.1, 6.6.

<sup>125</sup> ר' לעיל בפרקים 4.2, 6.6.

גורם לגשת למאגרי המידע הרלוונטיים תיערך בחקיקה ראשית, כיוון שהנתונים חוסים תחת חוק הגנת הפרטיות והגישה אליהם היא בגדר פגיעה בזכות לפרטיות.<sup>126</sup> ברובד נוסף, כדי להקדים תרופה למכה ולהקשות על ניסיונות התחמקות מדיווח, נמליץ שמדידת הקריטריונים לא תיערך ביחס לצריכה שנתית או חודשית, אלא תוך דגימה של המדדים בפעילות זמן קצרות ומוגדרות (פר יום או שבוע, למשל). זאת, בדומה למודל שאומץ באוסטרליה, הדורש צריכה יומית של 50 ליטר ליום במשך שנה.<sup>127</sup> באופן זה ניתן יהיה למנוע מצב שבו בעל נכס יפעיל את כל מוצרי החשמל, הגז והמים שבו למשך זמן קצוב (למשל, יום בחודש), וכך יערים על מנגנוני האיתור.

לצורך השלמת התמונה ומתוך ההבנה שהמודל האובייקטיבי עשוי לחול על מספר גדול של דירות שהמחוקק לא ירצה לסווג כדירות רפאים, נמליץ על קביעת קבוצת חריגים שתזכה לפטור מההסדרים הייחודיים שיבחר המחוקק להחיל על דירות הרפאים. לצורך קביעת קבוצת חריגים ניתן להיעזר בדוגמאות שהוצגו בפרק המשפט המשווה לעיל, תוך התאמתן למטרת הרגולציה.<sup>128</sup> לטעמנו, דומה כי מנגנון שיכלול את הרכיבים הללו יהיה מסוגל לאפשר הגדרה מדויקת ככל האפשר של דירות רפאים מתוך הסתמכות על נתונים אובייקטיביים בלבד. עם זאת, נבקש לציין שמנגנון אובייקטיבי מהסוג המתואר חודר לפרטיות של בעלי הנכסים בישראל בצורה חריפה למדי, וייתכן שהפעלתו תצריך השקעת משאבים רבים (אינטגרציה בין נתונים מחברות שונות, החזקת מסדי נתונים גדולים ומאובטחים שיאפשרו שליפה מדויקת ואפקטיבית, קביעת מנגנוני ערר והסמכת גורמים לדיון בערעורים).

לצד המלצות אלה לחקיקה ראשית בעתיד, נזכיר כי ברמה המוניציפאלית בהווה, עיריות אינן מוסמכות להשתמש במדדים אובייקטיביים לצורך הגדרת דירות מבני מגורים שאינם בשימוש. לפיכך, ככל שתבחר עירייה לנסות ולקדם יוזמות מוניציפאליות בנושא, דומה כי הכלי היחיד שבו תוכל להיעזר לצורך סיווג דירה כדירת רפאים הוא הצהרות וולונטריות של בעלי דירות רפאים (כלומר, מודל סובייקטיבי).

## 7.2. המלצה ב: האמצעי לטיפול בבעיה

הסקירה שהצגנו מלמדת שישנם כלים רבים ומגוונים שעומדים למחוקק לצורך צמצום תופעת דירות הרפאים בחקיקה ראשית עתידית. בין אלו ניתן לעמוד על אמצעי גבייה שונים שכוללים כפל ארנונה, קנסות, מס רכוש חלקי ביחס לשווי הנכס הנמכר, מס רכוש משתנה לפי סוג האזור שבו ממוקם הנכס או מס רכוש שנקבע לפי גובה השכירות הפוטנציאלי של הנכס. כדי להכביד את נטל הגבייה לאורך הזמן, יכול המחוקק לקבוע שהסכום שבו יחויב בעל הדירה יהיה פונקציה של משך הזמן בו הדירה איננה מאוישת. כלים אגרסיביים יותר שבהם ניתן לעשות שימוש הם הסמכה לתפיסת הנכס, מכירות כפויות או צווים לניהול דירה. לאלו ניתן להוסיף מנגנונים שתכליתם למנוע מתושבי חוץ רכישת נכסים. כל אחד מהאמצעים הללו פוגע בדרגות חומרה שונות בזכות החוקתית לקניין, ולכן הפעלתם כפופה למבחני המידתיות בהתאם לפסקת ההגבלה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.<sup>129</sup>

<sup>126</sup> ר' לעיל בטקסט הצמוד לה"ש 10, 38 - 39.

<sup>127</sup> ר' לעיל בפרק 6.6.

<sup>128</sup> כך למשל, אם מטרת הרגולציה על דירות רפאים תהיה קידום דיור בר השגה לקבוצות אוכלוסייה מוגדרות, יש לוודא שקבוצות החריגים לא יוציאו מכלל תחולה החוק מבני מגורים שמאפייניהם מתאימים לצרכי הדיור של קבוצה זו.

<sup>129</sup> ס' 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

בנוסף לאמצעים שעניינם פגיעה בזכות לקניין של בעלי דירות שאינן בשימוש, בפני המחוקק ומחוקק המשנה עומדת האפשרות להשתמש בתמריצים חיוביים שיגבירו את המוטיבציה של בעלי הדירות הללו לאכלס אותן; כך למשל, ניתן להעמיד לרשות בעלי הנכסים הריקים נציגים שינהלו עבורם את השימוש בנכס באופן שיניב רווחים גם עבור העיריות וגם עבור בעלי הדירות.<sup>130</sup>

מבין המבחר שפורט לעיל, על המחוקק לבחור את האמצעי המתאים ביותר לשוק דירות הרפאים בישראל, ולוודא שיש ביכולתו להגשים מטרה מוגדרת וברורה. כדי לוודא שהאמצעי הנבחר מתאים לשוק דירות הרפאים הקיים בישראל, נמליץ בראשונה על **עריכת סיווג ראשוני של הדירות הריקות** במטרה להבין מהו קהל היעד הפוטנציאלי שיכול ליהנות מהן, ומהו האמצעי המתאים ביותר שבו יש להשתמש כדי להבטיח צמצום משמעותי של התופעה. **דברים אלה מחייבים את המחוקק להגדיר בראש ובראשונה את מטרותיו בהטלת הרגולציה** – האם רצונו להבטיח איכלוס של הדירות, או שדי לו לגבות מהן סכומי כסף שייכנסו לקופה הציבורית, ויוכלו לשמש, למשל, כתקציב בסיס עבור תכניות לדיור בר-השגה. ככל שלא ייערך מיפוי מקדים של תכליות הרגולציה ושל השוק שעליו היא תוטל, כל אמצעי שבו יבחר המחוקק עשוי לחטוא למטרותיו או להימצא שרירותי. לאור האמור, ובהיעדר נתונים קונקרטיים בנוגע למטרות המחוקק ולמבנה שוק דירות הרפאים בישראל, נצמצם בשלב זה את המלצתנו למיפוי היקף התופעה, תוך פילוח הנתונים למדדים רלוונטיים שונים (למשל, הסיבה לכך שהדירה אינה בשימוש, שטח הדירה, מספר החדרים שבה ומיקומה).

**ברמה המוניציפאלית בהווה**, כדי להתחיל ולקדם את מיפוי התופעה נמליץ לעירייה לבחון האם קיים ברשותה מידע כלשהו לגבי דירות הרפאים בשטחה ופילווח. ככל שהתשובה חיובית, יכול כל חבר עירייה לבקש גישה למידע מתוקף הסמכות המסורה לחברי עירייה לפי סעיף 140א לפקודת העיריות ונמליץ ליוזם לעשות כן.<sup>131</sup> ככל שהתשובה שלילית, יכולה העירייה להגיש בקשה לחופש מידע בנושא.

לצד התנעת פעולות ראשוניות בתחום מיפוי מהות התופעה והיקפה, נזכיר שוב שבהיעדר הסמכה מפורשת בחוק העירייה מנועה מלהטיל **סנקציות** על דירות רפאים. עם זאת, מתוקף סמכות העירייה לנהל את תקציבה רשאית העירייה להחליט על **מתן תמריצים חיוביים** לשם צמצום תופעת דירות הרפאים בשטחה, בכפוף לסמכויות ניהול התקציב המסורות לה ולאישורים הנדרשים בעניין.<sup>132</sup> כך, למשל, יכולה העירייה להציע לבעלי נכסים ריקים שירותים מוזלים או חינמיים עבור ניהול הנכס והשכרתו.

### **7.3. המלצה ג: גורם מוסמך ומרחב שיקול הדעת המסור לו**

ראינו לעיל שניתן להעלות על הדעת מספר גורמים שונים שניתן להסמיק לצורך ביצוע התקנות. בהוראת השעה משנת 2014 בחר המחוקק הישראלי להסמיק את העיריות לקביעת הקריטריונים שבאמצעותם יוגדרו דירות רפאים, והתיר להן ליהנות מרווחי הארנונה הכפולה שנגבתה. עם זאת, כפי שצוין לעיל, דומה כי לעיריות לעיתים אין אינטרס ממשי בהטלת רגולציה על הדירות הריקות, שממילא נדרשות לשלם ארנונה ככל מבנה מגורים אחר.<sup>133</sup> לפיכך, קביעת מנגנון וולונטרי, שמתיר לעיריות להפעיל מנגנון לצמצום תופעת דירות הרפאים, ככל הנראה אינה כלי יעיל לצורך יישום רגולציה מקיפה ואחידה על התופעה. בנוסף, הותרת

<sup>130</sup> פרוטוקול וועדת הביקורת, לעיל ה"ש 9, 27.

<sup>131</sup> ס' 140א לפקודת העיריות [נוסח חדש], נ"ח התשכ"ד 197.

<sup>132</sup> ס' 204 – 206 לפקודת העיריות.

<sup>133</sup> ר' לעיל בטקסט הצמוד לה"ש 35.

שיקול דעת נרחב בידי גורם מוסמך מוניציפאלי עשויה להוביל לחוסר אחידות באופן שבו יישמו התקנות ברמה הארצית.

לאור האמור, נמליץ לבחון אחת משתי אפשרויות ביחס לחקיקה ראשית עתידית: (א) הסמכת גורם חדש, דוגמת רשות המסים,<sup>134</sup> לצורך ביצוע התקנות ברמה הארצית. (ב) הסמכת העיריות לביצוע התקנות, תוך שימת לב לנקודות הבאות: (1) יישום הרגולציה יוטל על עיריות **כחובה**, ולא כעניין שבשיקול דעתן. (2) הרגולציה תחול על עיריות מתאימות בלבד (למשל, כאלה שיוכח שיש בהן מספר גדול של דירות רפאים). (3) בחקיקה ראשית ייקבעו **קריטריונים אחידים** שבאמצעותם יוגדרו דירות הרפאים, ושיקול דעתן של העיריות בקביעת הקריטריונים יצומצם. (4) מרבית שיקול הדעת המסור לגורם המוניציפאלי יותר בתחום העררים ומתן פטורים, כדי למנוע בזבוז משאבים מיותר על אופן יישום הרגולציה.

לטעמנו, ככל שיצומצם מרחב שיקול הדעת של הגורם המוסמך ביחס להפעלת האמצעי, סוג האמצעי שיינקט והקריטריונים שלפיהם הוא יוכנס לכלל פעולה, כך סביר שתושג רגולציה שיטתית ואחידה יותר על דירות הרפאים בישראל.

בהקשר זה, נזכיר שוב כי בהווה, ברמה המוניציפאלית אין בנמצא גורם מוסמך בחקיקה ראשית לביצוע רגולציה סדורה על דירות הרפאים.

**מסמך זה נכתב בידי חברי הצוות**: דורי סאקוב, אוריין שאקי, יעלי מורדכוביץ', יעל ערד והדר בלום.

**נערך על ידי**: ראשת הצוות, מיכל מסובי.

**נבדק על ידי**: ראש סניף האוניברסיטה העברית, עמית שוחט; נציגת צוות המחקר, עדי לביא.

<sup>134</sup> נציין כי בעבר רשות המסים העידה על עצמה שאין לה כלים מתאימים לצורך ביצוע התקנות. ר' דו"ח וועדת הביקורת, לעיל הי"ש 9, עמ' 22—23 ("לרשות המסים אין נגישות לכל המידעים האלה ואין את האפשרות והאופרציה לבדוק מהי דירה פנויה ומהי דירה לא פנויה (...). אלה נתונים שבסך הכול נמצאים בידי הרשויות המקומיות").