

ארנונה כפולה על דירות רפאים

מסמך זה נכתב לצורך איסוף מידע ונתונים על ההיבטים השונים הקשורים בהתמודדות עם תופעה של דירות העומדות ריקות לאורך תקופה ארוכה, המכונות גם "דירות רפאים". המסמך כולל נתונים על דירות ריקות בישראל, וסוקר את התמודדותן של הרשויות עם התופעה. מהמסמך עולה כי יש קושי בהגדרה מדויקת של "דירות רפאים", ובהתאם יש גם קושי בקבלת נתונים מלאים על כמות הדירות כאמור. עם זאת, מנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה, כי בשנת 2017 היו בישראל 163 אלף דירות ריקות, מהן 44.5% (שהן כ-73 אלף דירות) עשויות להתאים להגדרה של דירות רפאים.¹

הכלי המרכזי בו השתמשו הרשויות לצורך צמצום מספר דירות הרפאים הינו היטל כפל ארנונה, זאת בהתאם לתקנות ההסדרים במשק (ארנונה כללית ברשויות המקומיות) הוראת שעה, התשע"ד-2014.² עם זאת, מהנתונים שבמסמך נראה, כי היקף הדירות מהן נגבה כפל ארנונה הוא נמוך יחסית.

1. מבוא

נושא הדיור נמצא גבוה בסדר היום הציבורי בישראל בשנים האחרונות, ואף היה לגורם מרכזי אשר הביא לפרוץ המחאה החברתית ביוני 2011. כתוצאה מהמחאה החברתית החליטה הממשלה על הקמתה של הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (להלן ועדת טרכטנברג), שאחת המטרות

¹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם 2017, לוח 12.4: **דירות ריקות, לפי מחוז ונפת מגורים וערים נבחרות**, שלומית כהן-אלקסלסי, ראש ענף הפצות מידע, אגף דוברות תקשורת והסברה, דוא"ל, 17 במרץ 2019. טרם פורסם.

² הכנסת ה-18, ועדת הכספים, **תקנות ההסדרים במשך המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות) (הוראת שעה) התשע"ג-2013** - לעניין כפל ארנונה לדירות מגורים שאינן בשימוש, 9 בדצמבר 2013.

שלה הייתה מציאת פתרון מעשי לסוגיית הדיור. בהתאם לכך הקימה הוועדה צוות מומחים שעסק בגיבוש פתרונות לסוגיה זו.³

ממצאי הוועדה העלו, שהגורם המרכזי לעלייה במחירי הדיור הוא מחסור חמור בהיצע הדירות מול עלייה חדה בביקוש. לצד המחסור בהיצע, בלטה תופעה של דירות למגורים שאינן מושכרות ועומדות ריקות לאורך תקופה ארוכה, ומצמצמות את ההיצע בפועל של הדירות.⁴ בטבלה שלהלן יוצגו מספר הדירות הריקות באלפים, בפילוח לפי ערים נבחרות.

מספר הדירות הריקות בפילוח לפי ערים נבחרות, באלפי דירות, 2014-2017⁵

עיר/שנה	2017	2016	2015	2014
תל אביב	19.0	17.2	12.5	16
חיפה	10.6	13.8	14.0	12.6
ירושלים	15.1	14.6	12.0	10.1
נתניה	6.8	6.4	7.0	6
באר שבע	6.5	6.4	5.6	8.9
פתח תקווה	6.5	4.3	4.6	4.5
בת ים	4.2	5.7	5.0	3.2
רמת גן	4.4	3.8	3.8	4.4
אשדוד	3.2	2.6	3.8	4.8
ראשון לציון	2.5	3.1	3.3	4.5
אשקלון	2.5	2.4	4.0	4.2
חולון	3.3	2.8	2.4	2.3
בני ברק	2.3	2.1	2.9	3.2
רחובות	2.0	1.6	2.1	2.2

נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס) מלמדים כי בשנת 2017 המספר הגדול ביותר של דירות ריקות היה בתל אביב (19 אלף דירות ריקות); ערים נוספות בהן היה מספר גבוה יחסית של דירות ריקות הן ירושלים (15.1 אלף דירות ריקות) וחיפה (10.6 אלף דירות ריקות). בכל אחת מהערים האלה - נתניה, פתח תקווה ובאר שבע - היו בשנת 2017 כ- 6.5 אלף דירות

³ דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג הוגש לראש הממשלה), עיקרי המלצות-פרק הדיור, ספטמבר 2011, עמ': 195-196.

⁴ שם עמ': 197.

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם 2016, לוח 12.4: דירות ריקות, לפי מחוז ונפת מגורים וערים נבחרות, פורסם ב-9 בדצמבר 2018.

ריקות, ואילו בכל אחת מהערים הבאות: בת ים, רמת גן, אשדוד, ראשון לציון, אשקלון, חולון, בני ברק ורחובות היו בשנת 2017 בין 2,000-4,000 דירות ריקות.⁶

נדגיש, כי הלמ"ס אינה מגדירה מהי **דירת רפאים**, אלא מתייחסת ל**דירות ריקות** שאינן מאוכלסות באופן קבוע על פי הפרמטרים הבאים: דירות שטרם נכנס אליהן דייר חדש, דירות שמשמשים בהן מידי פעם, דירות שדייריהן נפטרו או עברו למוסד, דירות הרוסות-אטומות, דירות חדשות בבניה או שטרם אוכלסו, דירות בשיפוצים ודירות ריקות מסיבה אחרת.⁷

הלמ"ס מאתרת דירות ריקות על פי נתוני סקר כוח אדם ובהתאם למידע שנאסף על ידי סוקר בשטח. כפי שהובהר, לא כל הדירות הריקות עונות להגדרה של דירות רפאים, אך דירות שאינן מאוכלסות מהסיבות הבאות: משמשים בהן מידי פעם, דירות הרוסות-נטושות וכן דירות שדייריהן נפטרו או עברו למוסד עשויות להתאים להגדרה זו. בהתאם לכך, בשנת 2017 היו בישראל 163 אלף דירות ריקות, מהן 44.5% (שהן כ-73 אלף דירות) עשויות להתאים להגדרה של דירות רפאים.⁸

בעבודת מחקר על דירות רפאים שנכתבה בשנת 2015 נטען, כי לדירות רפאים השפעה שלילית על המרקם העירוני. המחקר כלל סקירה ספרותית של תאוריות תכנון עירוני המתייחסות לשכונות רפאים והתמקד באופן ביטוי התופעה בירושלים ותל-אביב. בנוסף, המחקר כלל השוואה פנים עירונית בין שכונות בהן ישנו ריכוז גבוה של דירות רפאים לשכונות ביקורת, לפי מספר מדדים (כמות וסוג העסקים, כמות ותמהיל האוכלוסייה ומחירי הדיור). מדדים אלה נועדו לבחון את המרקם העירוני. ממצאי המחקר הראו, כי מרביתן של דירות הרפאים הן בבעלות תושבי חוץ, אשר אינם מתגוררים בפועל בערים, מלבד ימים ספורים בשנה. העניין מוביל ליצירת שכונות ריקות מאנשים ודחיקה של שירותים חיוניים לשימוש הכלל.⁹

בנוסף, המחקר הראה כי בשכונות בהן ישנו ריכוז גבוה של דירות רפאים נוצר מצב בו התושבים המקומיים נדחקים החוצה, הם מתקשים להמשיך להתגורר בשכונות הן בשל הדירות הריקות

⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם 2017, לוח 12.4: **דירות ריקות, לפי מחוז ונפת מגורים וערים נבחרות**, שלומית כהן-אלקסלסי, ראש ענף הפצות מידע, אגף דוברות תקשורת והסברה, דוא"ל, 17 במרץ 2019. טרם פורסם.

⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם 2016, **הגדרות סיווגים והסברים**, פורסם ב-9 בדצמבר 2018.

⁸ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, סקר כוח אדם 2016, **הגדרות סיווגים והסברים**, פורסם ב-9 בדצמבר 2018.

⁹ תמר הרמתי, "דירות רפאים והשפעתן על המרקם העירוני", עבודת גמר לקראת תואר מוסמך האוניברסיטה-מ.א., אוניברסיטת תל אביב, 2015, עמ' 10-25.

והן בשל מחירי הדיור ודילול המסחר. ירידה בכמות התושבים מביאה לסגירת עסקים מקומיים והעדפת הצרכים והרצונות של בעלי דירות הרפאים שאינם מתגוררים בפועל, בשכונה על אלו של התושבים המקומיים.¹⁰

מסקנות המחקר עולות בקנה אחד עם דבריו של נציג ועד שוכרי הדירות בדיון של ועדת השקיפות של הכנסת בנושא הדירות הריקות, שהתקיים בנובמבר 2016. לראייתו, לצד ההשפעה השלילית של דירות ריקות על מחירי הדיור, הן פוגעות בפועל במרקם העירוני, מגבירות את תחושת הניכור בעיר ואף מהוות סכנה ביטחונית, בכך שאין תנועה של אנשים ברחובות בכל שעות היום והלילה.¹¹

כאמור, ועדת טרכטנברג התייחסה בעבודתה גם לסוגיית הדירות הריקות. כדרך להתמודד עם התופעה המליצה הוועדה על תיקון תקנות הארנונה, כך שייקבע סיווג מחדש לדירות מגורים שאינן בשימוש וחיובן בכפל ארנונה.¹² בהמשך המסמך נתייחס לשימוש בנעשה בכלי זה.

2. תקנות כפל ארנונה ברשויות המקומיות

במהלך השנים שחלפו מאז פורסמו המלצות ועדת טרכטנברג התקבלו שתי החלטות ממשלה, שנועדו לצמצם את מספר דירות הרפאים בישראל. במרס 2012 התקבלה החלטת ממשלה מספר 4430 בנושא: הרחבת היצע הדיור בבניה הקיימת באמצעות שינוי בכללי הארנונה". בהחלטה נקבע שייעשה שימוש בתקנות הארנונה, במטרה להכניס דירות ריקות לשוק ולהגדיל את היצע.¹³ בעקבות החלטה זו, בדצמבר 2013 נקבע כהוראת שעה (במסגרת תקנות ההסדרים במשק המדינה לשנת 2013) כי בשנות הכספים 2014-2016 רשויות מקומיות יהיו אחראיות על סיווג דירות רפאים וחיוב בעליהן בכפל ארנונה. בנוסף, תקנות אלה הגדירו את המונח דירות מגורים שאינן בשימוש (דירות רפאים/דירות ריקות), כמבנה אשר לא התגורר בו איש דרך קבע במשך תשעה חודשים, מבין 12 החודשים שקדמו ל-1 בדצמבר שלפני שנת הכספים שבעדה מוטלת הארנונה.¹⁴

¹⁰ שם.

¹¹ הכנסת ה-19, הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור, פרוטוקול 60, [שקיפות בנתוני הדיור: מספר הדירות הריקות, מצב האכיפה ותחזיות היוזמות לשיפור](#), 14 בנובמבר 2016.

¹² דו"ח [הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי](#) (ועדת טרכטנברג הוגש לראש הממשלה), עיקרי המלצות-פרק הדיור, ספטמבר 2011, עמ': 195-196.

¹³ החלטה 4430 של הממשלה ה-32, [הרחבת היצע הדיור בבנייה הקיימת באמצעות שינוי בכללי הארנונה \(במסגרת יישום המלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי דו"ח "ועדת טרכטנברג"\)](#), 18 במרס 2012.

¹⁴ הכנסת ה-18, ועדת הכספים, [תקנות ההסדרים במשך המדינה \(ארנונה כללית ברשויות המקומיות\) \(הוראת שעה\) התשע"ג-2013 - לעניין כפל ארנונה לדירות מגורים שאינן בשימוש](#), 9 בדצמבר 2013.

כאמור, תקנות אלו מסמיכות את הרשויות המקומיות לקבוע סיווג מחדש של דירות מגורים שאינן בשימוש, ובהן הארנונה המקסימלית המותרת לגבייה הינה כפולה מהארנונה המקסימלית המותרת לגבייה מדירת מגורים רגילה. בנוסף התקנות קובעות כי במקרים מתאימים יינתנו אישורים חריגים לגביית ארנונה בתעריף אחיד לשנה. יוער, כי תעריף אחיד עבור דירות שאינן בשימוש גבוה משמעותית מהתעריף שנגבה מדירות רגילות. למשל, בשתי הרשויות: תל אביב וירושלים בשנת 2016 התעריף האחיד עבור דירות שאינן בשימוש היה 223.58 ש"ח למ"ר, לעומת 32.2-104.13 ש"ח למ"ר עבור דירות רגילות.¹⁵

באוגוסט 2016, לקראת סוף מסגרת הזמן להוראת השעה, התקבלה החלטת ממשלה 1827 בנושא: "ארנונה על מבני מגורים שאינם בשימוש – הוראת שעה ל-5 שנים".¹⁶ בהחלטה נקבע להאריך את הוראת השעה הקודמת בחמש שנים נוספות. עם זאת, עד כה הדבר טרם נעשה, ואי לכך החל משנת 2017 העריות לא יכלו לגבות כפל ארנונה.

3. נתונים על יישום תקנות כפל הארנונה

כאמור, הכלי המרכזי המשמש את הרשויות לצורך צמצום מספר דירות הרפאים הינו גביית כפל ארנונה. כדי לבדוק את יישומו פנינו לשני הגופים המרכזיים הרלבנטיים לנושא: משרד הפנים (שהוא הרגולטור של השלטון המקומי) והרשויות המקומיות המרכזיות שמתמודדות עם התופעה (תל אביב, ירושלים, חיפה ונתניה). הפנייה אל הרשויות נעשתה בכדי לבחון את הצעדים שהן נקטו לצורך יישום הוראת השעה והפרמטרים בהם השתמשו לצורך זיהוי ואיתור דירות שאינן בשימוש; כמו כן, ביקשנו לדעת את מספר דירות הרפאים מהן נגבה כפל ארנונה וסכום הארנונה שנגבה במסגרת תקנות אלו, וכן- את מאפייני בעלי הדירות.

במקביל, פנינו למשרד הפנים במטרה לבחון את השיקולים אשר הובילו לבחירת היטל כפל ארנונה בדירות שאינן בשימוש ככלי המתאים להתמודדות עם הנושא, והאם בכוונת המשרד לקדם צעדים נוספים לטיפול בתופעת דירות הרפאים. עד למועד הגשת מסמך זה קיבלנו תשובות מהרשויות המקומיות אליהן פנינו (תל אביב, חיפה, ירושלים ונתניה, כאמור), אולם טרם קיבלנו תשובות ממשרד הפנים. להלן יוצגו עיקרי תשובות הגופים הנסקרים.

¹⁵ איציק חן, מנהל אגף חיובי ארנונה, מינהל כספים, אגף חיובי ארנונה, עיריית תל אביב, תשוב לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 26 במרץ 2019.

¹⁶ החלטה 1827 של הממשלה ה-32, [ארנונה על מבני מגורים שאינם בשימוש-הוראת שעה ל-5 שנים](#), 11 אוגוסט 2016.

שלוש מארבע הרשויות אליהן פנינו - חיפה, ירושלים ותל אביב - ענו כי עשו שימוש בכלי של היטל כפל ארנונה. מתשובות הרשויות עולה, כי הכלי בו השתמשו לצורך זיהוי ואיתור דירות רפאים הינו נתוני צריכת מים. בעוד עיריית חיפה נקטה בכלי של כפל ארנונה, הרי שהעיריות תל-אביב וירושלים החליטו על הטלת חיוב ארנונה בתעריף אחיד לכל השנה, בסכום של 223.58 ש"ח למ"ר בדירות שאינן בשימוש. בשלוש הרשויות הללו, תוספות החיוב שנגבו במסגרת היטל כפל הארנונה נכנסו לתקציב ההכנסות הכללי של העירייה. עיריית נתניה בחרה שלא לאמץ את האפשרות לגבות כפל ארנונה, בשל הקשיים שמצאה ביישומה.

להלן פירוט אודות שלוש הרשויות שיישמו את הכלי:

- **עיריית חיפה:** בשנת 2016 איתרה וחייבה 1,175 דירות רפאים בכפל ארנונה ותוספות החיוב הסתכמו בסך של 4.5 מיליון ש"ח.¹⁷
- **עיריית ירושלים:** בשנת 2016 איתרה וחייבה 827 דירות בתוספת חיוב של 5.6 מיליון ש"ח.¹⁸
- **עיריית תל אביב:** בשנת 2015 איתרה וחייבה 584 דירות בסכום גבייה של 4.9 מיליון ש"ח, ובשנת 2016 איתרה וחייבה 365 דירות (מהן 228 דירות מהן נגבה כפל ארנונה גם בשנת 2015, ו-137 דירות חדשות, מהן לא נגבה ההיטל בשנה הקודמת) בסכום גבייה של 2.9 מיליון ש"ח.¹⁹ מנתונים אלו עולה, שיש 356 דירות שאותרו כדירות ריקות בשנת 2015, אולם לא נגבה מהן כפל ארנונה בשנת 2016. לשאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת בעניין זה השיבה עיריית תל אביב כי הסתמכה על נתוני תאגיד המים, וחייבה ארנונה כפולה בדירות בהן רמת הצריכה עמדה על 0 רטרואקטיבית.²⁰ מכאן, אין באפשרותנו לדעת האם חלק מהדירות שהיו ריקות בשנת 2015 אוכלסו בשנת 2016, או שמא הן נשארו ריקות אולם לא אותרו ככאלה.

כפי שהוצג במבוא, אין נתונים מדויקים אודות מספר דירות הרפאים שיש בישראל, וממילא בכל אחת מהערים. עם זאת, נתוני הלמ"ס שהוצגו במבוא מלמדים כי מספר הדירות הריקות בערים ירושלים, תל-אביב וחיפה גבוה באופן משמעותי ממספר הדירות מהן גבו שלוש הרשויות כפל ארנונה: למשל, לפי נתוני הלמ"ס **בשנת 2016** היו בחיפה 13.8 אלף דירות ריקות, ואילו עיריית

¹⁷ יוסי גדיאל, מנהל אגף חיובי ארנונה, עיריית חיפה, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 26 בפברואר 2019.

¹⁸ יובל דאר, סגן מנהל אגף שומה וגבייה, עיריית ירושלים, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 5 במרץ 2019.

¹⁹ איציק חן, מנהל אגף חיובי ארנונה, מינהל כספים, אגף חיובי ארנונה, עיריית תל אביב, תשוב לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 26 במרץ 2019.

²⁰ רויטל גתר-קוממי, עוזרת לנושאים משפטיים, מינהל כספים, אגף חיובי ארנונה, עיריית תל אביב, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 17 באפריל 2019.

חיפה איתרה 1,175 דירות כ"דירות רפאים"; בתל אביב היו באותה שנה לפי הלמ"ס 17.2 אלף דירות ריקות ואילו עיריית תל אביב איתרה 137 דירות. בירושלים היו לפי הלמ"ס 14.6 אלף דירות ריקות, ועיריית ירושלים איתרה 827 דירות רפאים. אמנם לא כל הדירות הריקות הן דירות רפאים (הרלבנטיות לעניין גביית כפל ארנונה) אולם הפערים המשמעותיים האלה עשויים להצביע על קושי להגדיר בצורה ברורה מהי דירת רפאים ועל היעדר כלים מספקים לרשויות המקומיות לזיהוי של אותן דירות.

באשר לבקשת מרכז המחקר ומידע של הכנסת לקבלת פילוח מאפייני בעלי דירות הרפאים, ובפרט פילוח של מספר הדירות שבעליהן הינם תושבי חוץ, הרשויות ציינו כי אין בידיהן מידע בדבר אפיון בעלי דירות אלו.

4. קשיים ביישום התקנות

מתשובת הרשויות וכן מדבריו של נציג אגף שומה וגבייה של עיריית ירושלים כפי שעלו בדיוני הוועדה לביקורת המדינה בנושא,²¹ ישנן מספר בעיות מרכזיות המקשות על שימוש בכלי של היטל כפל הארנונה. הקושי המרכזי הוא **היעדר פרמטרים ברורים לזיהוי דירות ש"אינן בשימוש"**, אשר יוצר מצב בו כל רשות מקומית מגדירה דירת רפאים בצורה שונה. כך למשל, עיריית ירושלים מגדירה דירת רפאים כאשר רמת צריכת המים עומדת על 10% מרמת הצריכה הממוצעת בישראל,²² ואילו בתל אביב דורשים רמת צריכה של 0.23²³ חוסר ההלימה באופן בו דירות רפאים מוגדרות ברשויות המקומיות יוצר קושי בבחינת כמות דירות הרפאים הקיימות.

קושי נוסף שצוין על-ידי הרשויות המקומיות הוא **היעדר כלים מספקים לזיהוי דירות רפאים, ובפרט הקושי של הרשויות המקומיות לקבל גישה לנתוני צריכת החשמל והגז בשל חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.**²⁴ לכן, הרשויות ציינו כי האמצעי היחיד הנגיש להן לאיתור דירות שאינן בשימוש הוא מד צריכת המים. בשל כך, לא הייתה לרשויות המקומיות אפשרות

²¹ הכנסת ה-20, הוועדה לביקורת המדינה, פרוטוקול 278, [בקשה לחוות דעת מבקר המדינה בנושא: התנהלות רשויות המדינה בטיפול בדירות רפאים](#), 14 בנובמבר 2017.

²² יובל דאד, סגן מנהל אגף שומה וגבייה בעיריית ירושלים, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 26 בפברואר 2019.

²³ איציק חן, מנהל אגף חיובי ארנונה בעיריית תל אביב, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 5 במרץ 2019.

²⁴ [חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981](#).

לבצע הצלבת נתונים עם מקורות מידע אחרים. בדיון של הוועדה לביקורת המדינה שהתקיים בנובמבר 2017 הביעו נציגי הרשויות המקומיות קושי בסיווג הדירות על סמך נתוני צריכת מים בלבד. בין השאר נאמר כי מדד זה מוגבל, משום שקשה לאמוד את צריכת המים מאחר ובחלק מהדירות יש צריכה משותפת עם דירות נוספות.²⁵

מדברי סגן ראש עיריית ירושלים לשעבר עופר ברקוביץ' בדיון הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור עולה, כי ישנן דרכים שונות לעקוף את נתוני צריכת המים. הדרך המרכזית היא הפעלת חברות ניהול נכסים, אשר מגיעות אל הדירות הריקות לצורך הפעלת מערכת המים והשקיית הגינות, כך למעשה שעון המים מעיד על צריכת מים (גם אם הדירה עומדת ריקה), ונותר קושי בזיהוי הדירה כדירת רפאים.²⁶

נקודה נוספת היא **היעדר בסיס נתונים מדויק**. בשל העדר כלים מספקים לזיהוי דירות רפאים, אין לממשלה נתונים מהימנים על היקף דירות הרפאים הקיימות בישראל. כמו כן, תקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כפולה ברשויות המקומיות) (הוראת שעה) התשע"ד-2014, קובעות כי הרשויות המקומיות אינן **חייבות** לגבות כפל ארנונה מדירות שהן מזהות ומגדירות כדירות רפאים וכי העניין נתון לשיקול דעתן.²⁷ כפועל יוצא, חלק מהרשויות המקומיות (כדוגמת עיריית נתניה) בחרו שלא לממש את האפשרות, בשל הקשיים הכרוכים ביישומה.²⁸

לקראת סיום תוקפה של הוראת השעה, בנובמבר 2016 התכנסה הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור בנושא: "שקיפות בנתוני הדיוור: מספר הדירות הריקות, מצב האכיפה ותחזיות היוזמות לשיפור" בכדי לבחון את יישומן של החלטות הממשלה בנושא דירות רפאים. הוועדה סברה כי לא ניתן לקבוע אם הוראת השעה הצליחה להשיג את ייעודה. סגן ראש עיריית תל-אביב ומנהל אגף גביה ושומה בעיריית ירושלים ציינו, כי היעדר הגדרה מדויקת של דירות רפאים, בנוסף להיעדר כלים מספקים לזיהוי דירות אלו הקשה על מימוש תקנות השעה. הוועדה קבעה כי לקראת כינוס ועדת הכספים לאישור הארכת הוראת

²⁵ הכנסת ה-20, הוועדה לביקורת המדינה, פרוטוקול 278, [בקשה לחוות דעת מבקר המדינה בנושא: התנהלות רשויות המדינה בטיפול בדירות רפאים](#), 14 בנובמבר 2017.

²⁶ הכנסת ה-19, הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור, פרוטוקול 60, [שקיפות בנתוני הדיוור: מספר הדירות הריקות, מצב האכיפה ותחזיות היוזמות לשיפור](#), 14 בנובמבר 2016.

²⁷ הכנסת ה-18, ועדת הכספים, [תקנות ההסדרים במשך המדינה \(ארנונה כללית ברשויות המקומיות\) \(הוראת שעה\) התשע"ג-2013- לעניין כפל ארנונה לדירות מגורים שאינן בשימוש](#), 9 בדצמבר 2013.

²⁸ מיכל אבידן, סגנית מנהל אגף הכנסות, עיריית נתניה, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 5 במרץ 2019.

השעה, נדרש שיתוף פעולה בין הרשויות, משרד האוצר ומשרד הפנים לצורך תיאום ומתן מענה מיטבי בכל הנוגע ליישומן של התקנות בצורה יעילה. בנוסף, לעדכון מסד נתונים מדויק לגבי כמות דירות הרפאים מהן נגבה כפל ארנונה ובדיקת השפעתן של התקנות על שוק השכירות ברשויות בהן יושמו.²⁹

כשנה לאחר סיום הוראת השעה, בנובמבר 2017 התכנסה ועדת הכנסת לביקורת המדינה. חברי הוועדה הביעו ביקורת כנגד התנהלות הרשויות בטיפול בדירות רפאים, ואילו פרופסור טרכטנברג (חבר כנסת לשעבר) אף ציין כי ייתכן שהפעילות המצומצמת של הרשויות בנושא משקפת מדיניות מכוונת. טרכטנברג הוסיף כי דירות ריקות (דירות רפאים) מהוות משאב כלכלי זמין עבור הרשויות ללא צורך בהשקעה ומתן שירותים.³⁰ טענה זו עשויה להיות חזקה יותר במקרה של דירות עליהן מוטל כפל ארנונה (אף כי איתור אפקטיבי של כלל הדירות הריקות עשוי להיות כרוך בהשקעת משאבים מסוימת מצד הרשות).

²⁹ הכנסת ה-19, הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור, פרוטוקול 60, [שקיפות בנתוני הדיור: מספר הדירות הריקות, מצב האכיפה ותחזיות היוזמות לשיפור](#), 14 בנובמבר 2016.

³⁰ הכנסת ה-20, הוועדה לביקורת המדינה, פרוטוקול 278, [בקשה לחוות דעת מבקר המדינה בנושא: התנהלות רשויות המדינה בטיפול בדירות רפאים](#), 14 בנובמבר 2017.