

נושא הביקורת :

אגרת השמירה

דו"ח הביקורת בנושא אגרת השמירהכללי

נושא האבטחה והשמירה על ביטחון הציבור הוא ביסודו משימה לאומית, ועל הטיפול בה מופקדות רשויות השלטון המרכזי - צה"ל ומשטרת ישראל. עם זאת, בשלהי שנת 2000, עקב פיגועי הטרור, ראו רשויות מקומיות שונות צורך לתגבר את האבטחה כדי לחזק את הרגשת הביטחון בקרב התושבים. בהיעדר משאבים כספיים למימון ההוצאה הנוספת הכרוכה בתגבור האבטחה אישר להן משרד הפנים לגבות למטרה זו אגרה ייעודית שתוטל בחוק עזר. (להלן אגרת שמירה)

מטרת הביקורת לבחון בין השאר את הנושאים הבאים:

- א. כיצד נקבעה רמת אגרת השמירה ומהו בסיס התחשיב לקביעת שיעור זה.
- ב. בחינת מרכיבי עלויות השמירה לסוגיהן.
- ג. בחינת ההכנסות נוספות אחרות בגין שירותי השמירה בנוסף לאגרה.
- ד. בחינת ישום הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2002 ומשנת 2004 לעניין זה.
- ה. בחינת הכנסות מאגרת השמירה והשימושים בהם על רקע חוק העזר לראש-העין (שירותי שמירה ובטחון) התש"ב-2002.

היקף הבדיקה

- פגישות עם הקב"ט העירוני
- נתוני כספיים מהנהלת החשבונות
- פרוטוקולים-מליאת מועצת הרשות.
- חומרים רלוונטיים ששימשו בהליך חקיקת חוק העזר(לרבות תיקונו)
- חוזרי משרד הפנים מספר 4/2002 מחודש אפריל 2002 (להלן - חוזר מנכ"ל מ-2002) וחוזר מספר 10/2004 מחודש אוקטובר 2004 (להלן - חוזר מנכ"ל מ-2004).

הביקורת החלה במחצית נובמבר 2008 וכחודש מאוחר יותר, משרד הפנים קבע אף הוא ביקורת מטעמו בנושא. בנסיבות אלה הופנתה תשומת לב מנהל אגף בכיר לביקורת לעובדה שהביקורת מטעם מבקר העירייה בעיצומה ואין טעם בכפילות. מנהל האגף גילה אומנם הבנה, אולם בפועל התברר מאוחר יותר כי הביקורת מטעם המשרד התקיימה בכל זאת במתכונת שאלונים שהועברו למענה הרשות.

הדו"ח כולל את הפרקים הבאים:

- ❖ תמצית סיכום הממצאים וההמלצות
- ❖ הדו"ח המפורט

תמצית הממצאים וההמלצות

הנחיות כלליות לרשויות המקומיות להכנת התחשיב לקביעת תעריף אגרת השמירה בחוק עזר נכללו בחוזר המנהל הכללי של משרד הפנים מספר 4/2002 מחודש אפריל 2002 (להלן - חוזר מנכ"ל מ-2002) ובחוזר מספר 10/2004 מחודש אוקטובר 2004 (להלן - חוזר מנכ"ל מ-2004). בחוזרים האלה נקבעו מרכיבי ההוצאה שאפשר לגבות בגינם אגרת שמירה.

תחשיב-שהוכן לאישור משרד הפנים במסגרת הליך הרחבת חוק העזר הקיים (להלן תיקון) נועד לתת מענה לטובת העמדת מחסומים בכניסות לעיר וכן להפעלת 2 סיורים ממונעים במשך 24 שעות ביממה. הוצאות השמירה הוערכו בסך 1,440,000 ₪ בשנה. התחשיב התבסס על נתוני יסוד של 8,000 יחידות דיור, כאשר בפועל קיימים כ- 9,800 יחידות דיור. כמו"כ, לא נלקחו בחשבון עוד כ- 1,000 עסקים בחלק זה של העיר, אשר סווגו משום מה כיחידות דיור לצורך התחשיב (פער של 2,800 יחידות). תחשיב נכון במקרה זה, היה מצביע על סך הכנסות הגבוה ב- כחצי מליון ₪ וממילא חישוב אגרת השמירה בעקבות זאת צריכה הייתה להיות כ- 11 ₪ לחודש במקום 15 ₪ שנקבעו בתחשיב.

בשיטת התחשיב הנ"ל אין שקיפות נאותה, הביטוי לשיעור הגבייה מתבקש לאחר התחשיב המלא ולא לגלם זאת בנתוני סרק כגון כמות יחידות הדיור. התחשיב התעלם משטחים תפוסים באזור התעשייה הישן .

חוק העזר המתוקן-יצר אפליה חקוקה בתעריפי האגרה בגין נכסים זהים

חוק העזר המתוקן-יצר בפועל אפליה בתעריפי האגרה בגין נכסים זהים בהתייחס לשאר חלקי העיר באופן שהאגרה תשולם על בסיס יחידת חישוב ולא על בסיס מ"ר, בתוך כך לא נעשתה הבחנה בין יחידות דיור, עסקים ולשטחים תפוסים. שכן האגרה נקבעה באופן גורף לכל סוגי הנכסים ע"ס 15 ₪ לחודש לנכס, ללא קשר לגודלו או לסווגו (תעשייה ועסקים). ראוי להזכיר, כי אזור התעשייה החדש המשיך בד בבד במתכונת שנקבעה כאמור היינו עפ"י גודל הנכס.

הרשות לא נתנה דעתה בעת חקיקת תיקון חוק העזר בעניין תעריפי האגרה לקטגוריית עסקים ובעלי מלאכה בעיר הוותיקה ואזור התעשייה החדש אפק. כתוצאה מכך הרשות באמצעות חוק העזר יצרה (בשל חוסר תשומת לב) עיוות, העדר סימטריה ואפליה חקוקה בשיעור האגרה לאותה קטגוריה (להלן עסקים ותעשייה).

השוואה יחסית בין שני אזורי התעשייה (החלק הוותיק והחדש) מצביעה על פערים במאות ואלפי אחוזים בין אגרת השמירה המוטלת על בעלי עסקים בוותיקה לעומת בעל עסק ב"אזור" החדש.

תגובת ביניים מטעם יועמ"ש הרשות: סוכם עם הגזבר כי מיד לאחר חופשת הפסח, יערך רה תשוב לעדכון התעריפים שבחוק העזר, על ידי אגף הגזברות ויועבר לבדיקת משרד הפנים, ההערות שבדו"ח הביקורת יעמדו לנגד עורכי התחשיב. התחשיב לאזורי התעשייה יעשה לפי שטחים.

מנתוני טבלת ההמחשה (בדו"ח) עולה דיפרנציה בולטת ככל שהנכס גדול יותר כך גם העיוות בתעריפי האגרה בהתאמה. זאת ועוד, עפ"י התיקון לחוק העזר, שטחים תפוסים באזור התעשייה שבעיר הוותיקה, אינם מחויבים בגין אגרת שמירה. לעומתם נכסים באותה קטגוריה באזור התעשייה החדש מחויבים באגרת שמירה בתעריף 0.5 ₪ למ"ר כפי שנקבע בחוק העזר.

כתוצאה משיטת החיוב כאמור מתקבלת התמונה הבאה: היקף חיוב אגרת השמירה לתעשייה ומסחר בוותיקה עומד כיום על כ-123,000 ₪ בלבד. אילו הרשות הייתה מחייבת כנדרש את העסקים, תעשייה ושטחים תפוסים הכלולים בוותיקה, סך החיוב היה עומד על כ-397,000 ₪. כלומר לצד אפליית התעריף ביחס ל-"אזור" יש גם אובדן הכנסה בהיקף זה בשנה.

הרשות לא נתנה דעתה כלל להוראות חוזר משרד הפנים משנת 2004 וממלא לא התאימה את החוק הקיים להנחיות החוזר. העובדה שגם משרד הפנים לא נתן דעתו לסוגיה זו בהליך אישור חוק העזר מהווה לכל היותר נסיבות מקלות אך בשום פנים אין הדבר פוטר את הרשות מבחינת ככללי הצדק הטבעי, קל וחומר ככל שלא הובאה הנמקה ראויה לאפליה זו.

מדיניות הביטחון הלכה למעשה

אבטחת הישוב מבוססת בעיקרה על סיורים ממונעים ובביצוע מחסומים בכניסות לעיר כאמור בתחשיבים. על פי הבקשה המקורית לחוק העזר לאזור התעשייה החדש - נקבע בין השאר סיור קבוע במשך 24 שעות ביממה. אולם במחצית שנת 2007 הסיור הייעודי הני"ל בוטל עקב מגבלות תקציב ובמקום זאת ניתן מענה חלקי ע"י שילוב האזור עם אחד הסיורים העירוניים ולמספר שעות מצומצם (כ-6 שעות בלבד). מתכונת זו חשפה את אזור התעשייה להעדף אבטחה ראויה ובמשך שעות רבות מידי לילה. על רקע האמור התקבלו תלונות רבות מבעלי העסקים במקום בדבר העדר אבטחה ראויה.

באשר לשאר חלקי העיר, על פי הבקשה המקורית לתיקון חוק העזר (הרחבה) תוכננו 2 סיורים קבועים במשך 24 שעות ביממה וכן פריסת מחסומים בכניסות לעיר. אולם בפועל הוקצה רק סיור אחד בשנים 2003-2004. בשנת 2005 הושלם לראשונה הסיור החסר (ובסה"כ 2 שני סיורים ממונעים אולם במחצית שנת 2007 הסיור שהושלם כאמור שוב נגרע בשל מגבלות תקציב.

מחסומים - בנוסף לסיורים הממונעים כאמור לעיל, הרשות פורסת מחסומים ב-4 כניסות לעיר למשך 6-7 שעות בלילה החל משעה 24:00. בשל מגבלות תקציב, השימוש באמצעי זה אינו עקבי והדבר נתון להגמשה הן בכמות המחסומים והן בשעות הפעילות.

צמצום השמירה ב-"באזור" עד כדי כמעט ביטולה כמו גם צמצום הסיורים בעיר, אינם מתיישבים עם תכלית אגרת השמירה ויעודה . כ-33% מכלל הכנסות הרשות מאגרת השמירה מקורו מ-אזור התעשייה החדש ו כ-66% מהכנסות האגרה נובע עם הרחבת חוק העזר בהמשך בשאר חלקי העיר . ראוי להדגיש כי אגרת השמירה במהותה כ-"אגרה" אינה עונה להגדרת מס באופן המובהק של המונח ומשום כך, חייבת להיות זיקה בין האגרה ובין השירות המסופק, מה שלא ניתן לומר בהקשר זה לפחות מאמצע שנת 2007.

תקציבי האבטחה ושמירה

הקב"ט העירוני מגיש מידי שנה הצעת תקציב לנושא אבטחת הישוב בהיקף אגרת השמירה הצפויה לשנת העבודה . אין בגוף ההצעה פירוט ותחשיבי עלויות לכמות הסיורים והמחסומים ומכאן חסרונה . בנקודה זו הרשות קובעת את מסגרת התקציב מבלי לבוא בדברים עם מגיש ההצעה (עפ"י דברי הקב"ט) . מכאן מתבקשת השאלה מדוע נדרש הקב"ט להגיש הצעה אם ממלא הצעתו לא נדונה עמו בטרם גיבוש המסגרת התקציבית הסופית אשר ברוב המקרים נמוכה מההצעה.

מסקירת תקציבי הרשות לשנים 2005-2008 עולה כי : ההכנסות מאגרות השמירה גבוהות יותר מהיקף הוצאות השמירה בכ-300,000 ₪ בממוצע בשנה. לקראת הכנת תקציב 2009 הרשות ביצעה התאמה לתקציב בסכום המתקרב לסכום ההכנסות הצפוי מאגרת השמירה. תיקון זה נבע בין היתר בעקבות התעניינות משרד הפנים במסגרת בדיקתו הנפרדת בנושא זה.

מסקנה

אין ברשות הגדרה ברורה למדיניות תפיסת הביטחון כוללת והדבר במידה רבה, נזיל וגמיש כפונקציה של התקציב המאושר מידי שנה. הביקורת מביעה תמיהה על כך, מאחר והוצאות השמירה מקורם מאגרות השמירה וממילא צפי ההכנסות בשיעורי הגביה המקובלים ידוע מראש. משום כך, מתבקש לתכנן ולקובע את מדיניות הביטחון על בסיס התקציב הנ"ל במתכונת רובדים : רובד בסיסי עפ"י הגדרה (להלן מנימוס מחייב) לצד רובדים נוספים ככל שהתקציב יאפשר.

זקיפת הוצאות שאינן נובעות ממצב הביטחון ושלא על פי הוראות חוזרי משרד הפנים

משנת 2006 העירייה מממנת מכספי האגרה גם הוצאות שלא נכללו בתחשיב שהוגש לאישור משרד הפנים, כגון : מרכיב הקמת מוקד עירוני בחלק היחסי לפעילות השוטפת. כמו כן בפעילות המוקד העירוני קיימים אלמנטים מובהקים לפעילות שוטפת שאינה קשורה למצב הביטחון כגון : " ונדלזים ופשיעה", המוקד מפעיל את סיורי הביטחון (לאחר שעות הפעילות) בניגוד ליעודו לנושאים שונים כגון :פיצוצי מים, קריאות בגין מפגעים, נושאים הקשורים בסדר ציבורי במוקדים שונים ועוד. כמו כן חלק מהוצאות הקמת המוקד מומן מגורם ממשלתי כגון - מיגון ברכות המים בעלות של מאות אלפי ₪ אשר נזקפות לחשבון הוצאות השמירה.

מסקנה

השימוש שעושה הרשות בכספי אגרת השמירה לצרכים שוטפים, פסול ומנוגד לייעודה של האגרה על פי חוק העזר ועל פי התחשיב שעליו התבסס החוק. אין לממן מתקבולי האגרה הוצאות הצריכות להיכלל בתקציבה הרגיל של העירייה.

ניהול כספי האגרה

ניהול כספי האגרה בסעיפי תקציב נפרדים ולא בקרן ייעודית בשם לב לכך שאגרת השמירה היא אגרה ייעודית, היה על הרשות לנהל את כספי האגרה כמשק סגור ובקרן ייעודית נפרדת, כדי לאפשר בקרה על השימוש בכספים ולהבטיח כי ישמשו אך ורק למטרה שלשמה נגבו. הנחיה כזו נכללה גם בחוזר מנכ"ל מ-2004, הקובע כי כספי אגרת השמירה יופקדו בקרן ייעודית שתשמש אך ורק לצורכי מימון שירותי שמירה וינוהלו בחשבון בנק נפרד. נמצא כי ברשות לא נוהלו כספי אגרת השמירה בקרן ייעודית אלא בסעיפי תקציב נפרדים במסגרת התקציב הרגיל.

עודפי הכנסות מאגרת שמירה

מתוך סקירת נתוני הנהלת החשבונות והתאמות מתבקשות עולה כי, התקבולים מגביית האגרה עלו על ההוצאות שהוצאו לשמירה ולאבטחה, ונותרו בידי הרשות כעודפים שלא נותבו לייעודם כלהלן: מנתוני הנח"ש לשנים 2002-2008 ולאחר התאמות מתבקשות, עודפי גביית אגרת השמירה לשנים הנ"ל מסתכמים בסך כ-1.7 מיליון ₪. כמו כן יש להוסיף -700,000 ₪ ששימשו לטובת מיגון ברכות המים במימון ממשלתי אשר נזקפו לעלויות השמירה. (סה"כ כ-2.4 מיליון ₪)

לדעת הביקורת, העובדה שברשות המקומית, ההכנסות מגביית האגרה וההוצאות בגין שירותי שמירה ואבטחה במשך שנים אחדות לא היו מאוזנות ובעודפי הגבייה נותבו לפעילות השוטפת, מחזקת את הצורך בניהול כספי אגרת השמירה בקרן ייעודית, וזאת כדי לאפשר בקרה על הכספים וכדי לוודא שהם אכן משמשים לייעודם בלבד. נוכח חוסר האיזון שנוצר.

גביית האגרה באמצעות הוראת קבע וכרטיסי אשראי

הרשות המקומית נוהגת לגבות ארנונה באמצעות שוברי תשלום דו-חודשיים הנשלחים לתושבים ומשולמים בבנק או בקופת העירייה. תושבים המעוניינים לשלם את הארנונה על ידי חיוב חשבונם בבנק מתבקשים לחתום על טופס הרשאה לחיוב חשבון לטובת הרשות המקומית (הוראת קבע), שבו יצוין במפורש כי ההרשאה ניתנת לתשלום חיובי הארנונה והמים.

נמצא כי הרשות עשתה שימוש בהוראות הקבע הקיימות לגביית האגרה למרות שאלה נועדו לגביית ארנונה ומים בלבד (להלן מסים). מאידך הגבייה באמצעות הוראות קבע בכרטיסי אשראי נאותה שכן צוין במפורש גם תשלומי שמירה.

החתמת התושבים על הוראת קבע בלא שצוין במפורש כי נועדה גם לתשלום אגרת השמירה אשר במהותה אינה מס בשל הזיקה לתמורה, היא פסולה. זאת ועוד, על הרשות להקפיד להחתים תושבים שכבר נתנו הוראות קבע על הסכמתם לגביית אגרת השמירה באמצעות אותה ההוראה, שכן ללא קבלת הסכמתם אין הן מוסמכות להשתמש בהוראת הקבע שבנמצא לגביית אגרת השמירה.

תוקף חוקי העזר:

התפיסה העומדת ביסוד הסכמת משרד הפנים לאשר אגרה כאמור, הינה כי המצב הביטחוני הקיים הינו זמני באופן שמצדיק גביית היטל למימון ההוצאות החריגות בתקופה זו. זמניות המצב והצורך בהתאמת צרכי האבטחה בהתאם לשינויים מעת לעת במצב הביטחוני, מחייבים שינויים תכופים בצרכים ובהוצאות הנגזרות מהם. לפיכך, נדרשה הרשות בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים לתחום את תקופת תוקפו של חוק העזר, זאת בהתאם לטווח הזמן שבגינו הוכן ואושר התחשיב, שעל בסיסו נקבע שיעור ההיטל ועל בסיס השינויים הצפויים בצרכים ובהוצאות לאורך שנות התחשיב. בחוק העזר הקיים ברשות **אין ביטוי לזמניות**.

אבטחת מוסדות חינוך

פעילות אבטחת מוסדות חינוך בשנים 2002-2008 תבעה הוצאות מעל הכנסות המועברות לרשות ע"י משטרת ישראל בהיקף כולל של כ-2.3 מיליון ₪ (גירעון). מנגד יתרת הכנסות מאגרת השמירה לשנים הנ"ל שלא נותבה ליעודה עפ"י תחשיב, עומדת בהיקף דומה, מה שמסביר אולי את מקור המימון לגירעון הנ"ל.

ההתחשבות עם משטרת ישראל

מנגנון ההתחשבות עם משטרת ישראל, מתבססת על התקנים והתעריפים שנקבעו על ידה. אחת לחצי שנה לערך, מתקבלת הודעה על העברת סכום השתתפות המשטרה שנצבר לטובת הרשות. הודעה זו אינה מלווה בתחשיבים להסברת הסכומים שהועברו והרשות מצידה מסתפקת בכך. **למעשה במתכונת זו אין בקרה של אף גורם ברשות בגין הסכומים המוזרמים, מבחינת נאותות התחשיבים לרבות סגירת מעגל בשאר אלמנטים אחרים של השמירה מול החב' המספקת את שירותי השמירה.**

המלצות הביקורת**חוק העזר המתוקן-יצר אפליה בתעריפי האגרה בגין נכסים זהים**

מתבקש תיקון לאלתר של חוק העזר הקיים, לביטול האפליה החקוקה בתעריפי האגרה הקיימים, בקטגוריית עסקים ובעלי מלאכה בעיר הוותיקה לעומת אזור התעשייה החדש (אפק). כמו כן נדרש בהתאמה לחייב את השטחים תפוסים באזור הישן בדומה לאזור החדש (כיום אין חיוב).

תקופת תוקפו של חוק העזר לא הוגבל כנדרש בחוזר המנכ"ל מ-2004.

מומלץ : לקבוע מנגנון בחוק העזר, שיאפשר המשך הטלת האגרה לתקופות קצובות נוספות מעבר לתקופה שנקבעה בתחשיב ובחוק העזר, בכפוף לאישור המועצה ושר הפנים בלא צורך בהליכים הפורמאליים לתיקון חוק העזר. לצורך קבלת אישור שר הפנים להארכה זו, תידרש הרשות המקומית לבצע בחינה נוספת של הנושא תוך הכנת תחשיב חדש שיוכיח כי אין מקום לשינוי בתעריפים (הפחתה/העלאה).

לא נכללה בחוק העזר הוראה שכספי האגרה יופקדו בקרן ייעודית - כנדרש בהתחייבות הרשות ובחוזר המנכ"ל מ-2004 (ראו להלן). הרשות המקומית ניהלה את כספי האגרה במסגרת תקציב הרגיל ולא בקרן ייעודית כנדרש, כך שיש קושי לערוך בקרה נאותה על השימוש שנעשה בכספים האלה. נוכח אופייה הייחודי של אגרת השמירה ונוכח הנסיבות הייחודיות שהביאוהו לידי ההחלטה לאשר את הטלת אגרת שמירה בחוק עזר עירוני, **ראוי היה שתונהג שיטה לבקרה ולדיווח על השימוש שעושים בכספי האגרה.**

יעוד האגרה - אגרת השמירה נועדה למימון הוצאות חריגות הנובעות מהידרדרות מצב הביטחון עקב פיגועי הטרור. ממצאי הבדיקה מעידים על כך שהרשות השתמשה בחלק מכספי האגרה גם למימון הוצאות שאינן קשורות קשר מובהק לשמירה על הביטחון ולסיכול טרור. **מומלץ להתאים את השימושים ליעודם וככל שיתבקש גם את התחשיבים.**

תחשיבים לקביעת שיעור האגרה - מתבקש לערוך תחשיבים נאותים ומבוקרים לצורכי קביעת שיעור אגרת השמירה באופן שהתחשיבים יתבססו על נתונים אמין ושקופים לשיטת התחשיב. מומלץ לרשות לבדוק מעת לעת את התחשיב שעליו מבוססים תעריפי האגרה ולשקול עדכון התעריפים בהתאמה לצורכי השמירה והאבטחה ולהוצאות שהוצאו בפועל למטרה זו.

תיקון הוראת הקבע - מתבקש לתקן את טופס הוראת קבע הקיים שיצוין בו במפורש כי הוראת הקבע נועדה בנוסף לגביית הארנונה ומים גם לגביית אגרת השמירה. באשר להוראות קבע הקיימות יש לקבל הסכמת בעלי הוראות הקבע להתאמת ההרשאה גם לצורכי גביה בנושא שמירה. **אבטחת מוסדות ציבור** - מומלץ לקבוע מנגנון בקרה לבחינה והתחשבות עם ממשטרת ישראל בגין ההכנסות המועברות מעת לעת לטובת כיסוי הוצאות השמירה במוסדות חינוך.

תגובת גזבר הרשות - ראה עמ' 202

הדו"ח המפורט

כללי - הרקע להטלת האגרה

הרשות המקומית, כשם שהיו הדברים בעבר, רשאית הייתה לספק ולממן שירותי שמירה ואבטחה במידה וראתה צורך בכך מכספי הארנונה. לאור זאת, מתן אישור למימון פעולות שמירה כדבר שבשגרה באמצעות היטל שירותי שמירה, משמעותו לכאורה העברת שירות שנעשה ומומן באמצעות הארנונה למימון באמצעות אגרה או היטל.

נושא האבטחה והשמירה על ביטחון הציבור הוא ביסודו משימה לאומית, ועל הטיפול בה מופקדות רשויות השלטון המרכזי - צה"ל ומשטרת ישראל. עם זאת, בשלהי שנת 2000, עקב פיגועי הטרור, ראו רשויות מקומיות שונות צורך לתגבר את האבטחה כדי לחזק את הרגשת הביטחון בקרב התושבים. בהיעדר משאבים כספיים למימון ההוצאה הנוספת הכרוכה בתגבור האבטחה אישר להן משרד הפנים לגבות למטרה זו אגרה ייעודית שתוטל בחוק עזר. (להלן אגרת שמירה)

לצורך קביעת תעריפי אגרת השמירה הנחה משרד הפנים את הרשויות המקומיות להכין תכנית שמירה ואבטחה למתן השירות לכלל התושבים והנכסים, ועל בסיס תכנית זו לערוך תחשיב הכולל את פירוט ההוצאות הצפויות וההכנסות המשוערות מהאגרה, ולהגישו לאישורו (להלן - התחשיב).

הנחיות כלליות לרשויות המקומיות להכנת התחשיב לקביעת תעריף אגרת השמירה בחוק עזר נכללו בחוזר המנהל הכללי של משרד הפנים מספר 4/2002 מחודש אפריל 2002 (להלן - חוזר מנכ"ל מ-2002) ובחוזר מספר 10/2004 מחודש אוקטובר 2004 (להלן - חוזר מנכ"ל מ-2004). בחוזרים האלה נקבעו מרכיבי ההוצאה שאפשר לגבות בגינם אגרת שמירה.

לפי הנאמר בחוזר מ-2002 האגרה מיועדת למימון מרכיבי שמירה וביטחון מיוחדים שלא נכללו בעבר בתקציבה הרגיל של הרשות המקומית ושאינם ממומנים ממקורות כספיים מחוץ לרשות המקומית, כגון: שמירה בבתי ספר שאותה מממנים גם משרד החינוך והסוכנות היהודית או הוצאות שכר ופעולות של מחלקת הביטחון אשר תוקצבו בעבר במסגרת התקציב הרגיל ומומנו מכספי הארנונה.

כן לא יוכרו עלויות אבטחה צמודה למתקנים עסקיים, למוסדות חינוך ולמוסדות ציבור, רכישת כלי רכב, גדרות, מבני שמירה ומרכיבים נוספים הממומנים בדרך כלל ממקורות שמחוץ לרשות המקומית. החוזר מ-2004 פירט והרחיב את העקרונות שבחוזר מ-2002. לפי חוזר זה אפשר לממן מכספי אגרת השמירה רק "הוצאות ביטחוניות חריגות הנובעות מהמצב הביטחוני".

שכן הוצאות כאמור הינן הוצאות לטווח מוגבל שלא היו בבסיס הארנונה"; לכן לא יוכרו הוצאות לאבטחה שאינה נובעת מטעמי ביטחון אלא מטעמים של שמירה על רכוש ובניינים, כגון: שמירה שאינה נעשית בשעות הפעילות של מוסדות החינוך, ולא יוכר מרכיב של אבטחה צמודה, אלא רק עלויות אבטחה מרחבית נייחת. עוד **נקבע כי האגרה מבתי עסק תיקבע לפי שטח הנכס בלבד**, וזאת בשל ההבדל שבצרכי האבטחה של בתי עסק בהתחשב בשטחם ובסוג השימוש בהם.

כספי האגרה יופקדו בקרן ייעודית שתשמש אך ורק לצורכי מימון שירותי השמירה, וכל הכנסותיה יופקדו בחשבון בנק נפרד כדי לאפשר בקרה על השימוש בכספי האגרה. מכיוון שהאישור לגביית האגרה מותנה במצב הביטחון, שהוא זמני, יש לתחום את תקופת תוקפו של חוק העזר על פי טווח הזמן שבגיננו הוכן ואושר התחשיב.

התקנת חוק העזר לראש העין (שירותי שמירה ובטחון)

עוד בטרם הופעת חוזר מנכ"ל משרד הפנים (4\02) שהתפרסם בחודש ספטמבר, עיריית ראש העין התקינה בחודש אפריל 2002 חוק עזר להיטל אגרת שמירה לטובת אזור התעשייה החדש בלבד (להלן האזור) הממוקם בסמוך לקו התפר. חודשים ספורים מאוחר יותר הרשות הרחיבה את חוק העזר לשאר חלקי העיר. חוק העזר פורסם ברשומות ב-18.2.02 והתיקון לו פורסם ב-23.7.02.

הגדרת "שירותי שמירה" בחוק העזר עיריית ראש העין (שירותי שמירה) כללה: שירותי שמירה, אבטחה והתקנת גדרות ואמצעי ביטחון באזור, לרבות התקנת שילוט, תאורת ביטחון, מחסומים לרבות שכירת שירותי אבטחה ושמירה מגוף העוסק בתחומים אלה. מהגדרה זו לא הוצאו ממנה כל יתר השירותים שצוינו בחוזרי המנכ"ל כשירותים שאין להכיר בהם במסגרת אגרת השמירה (היות החוזר השני פורסם כחודשיים מאוחר יותר).

תחשיב ל- לאזור התעשייה החדש (להלן "האזור")

בשלהי שנת 2000 על רקע פיגועי הטרור ולנוכח מצב הביטחון השוטף של אזור תעשיות אפק, קירבתו לקו התפר ומיקומו המבודד יחסית, חשף אזור התעשייה בין היתר לפעילות עבריינות בנושא הרכוש, דבר הגורם לירידה בתחושת הביטחון של דיירי אזור התעשייה. על רקע האמור, הרשות המקומית החלה בהליך חקיקת חוק עזר עירוני לצורך זה ולגביית אגרת שמירה בהתאם לקבוע בנוהל אישור ופרסום חוקי עזר כפי שפורסם בחוזר מנכ"ל מס' 2/98.

הכנת התחשיב צריכה להתבסס על אומדן ההוצאות אל מול אומדן הנכסים שיחויבו בתשלום האגרה והשינויים הצפויים הן בהוצאות והן באומדן הנכסים, לאורך השנים שלגביהן הוכן התחשיב. כמו"כ, מתבקש להתחשב בעת הכנת האומדן בסיוע ממקורות נוספים למימון שירותי השמירה (ממשלתיים, ארגונים ציבוריים וכדומה) ולגרוע אותן מאומדן ההוצאות לצורכי חישוב האגרה.

הליך החקיקה כלל התכתבויות עם משרד הפנים, המנהל לרישוי שירותי חירום ותפקידים מיוחדים. כתנאי לאישור הצעת חוק העזר, הרשות נתבקשה להגיש תחשיב להערכת הוצאות השמירה.

התחשיב שהוגש כלל עלויות שמירה, שימוש ברכב, תחזוקה שוטפת למרכיבי בטחון וכו' והכל בתחשיב שנתי לאזור התעשייה. תחשיב הוצאות השמירה עבור ה"אזור" (בחוק העזר) כפי שהוגש למשרד הפנים, התבסס על הנחות יסוד בגין שטח מבנים ושטחי קרקע תפוסה כמפורט בטבלה הר"מ אשר נועד לתת מענה לסיור ממונע במשך 24 שעות ביממה במשך כל השנה:

הנחות יסוד					
שטח מבנים כללי- 350,000 מ"ר					
שטח קרקע תפוסה לחניונים- 70,000 מ"ר					
פרטים	סך ימים	שעות ליום	סה"כ שעות	עלות לשעה	סה"כ עלות שנתית 2
פיקוח ובקרה <u>עלות 2 מאבטחים</u>	365	2	730	85	62,050
שבתות	52	25	1,300	105	136,890
חגים	10	25	250	105	26,325
ימי חול	303	13	3,939	70	276,518
ימי שישי (*)	52	12	624	70	43,805
עלות שימוש ברכב השקעות במרכיבי ביטחון	365	1	365	234	85,410
תחזוקת מרכיבי ביטחון					60,000
עלויות גבייה					24,000
					26,770
סה"כ עלות שנתית					741,768

עלות שנתית ל 1 מ"ר מבנים 2.04 ₪, עלות שנתית ל 1 מ"ר קרקע תפוסה לחניון 0.5 ₪

הערות הביקורת

בנתוני היסוד ששימשו את התחשיב, קיימת סטייה כלהלן: נתון שטח המבנים בתחשיב נמוך ב- 8,000 מ"ר ונתוני שטחי קרקע תפוסה נמוכים בכ- 37,000 מ"ר. הביטוי הכספי (כ- 34,000 ₪) כמו כן חושבו בטעות 52 ימי שישי ביתר הכלולים ממלא במסגרת ימי חול – בעלות כ- 44,000 ₪. בסיכומו של דבר סכום ההוצאה שחושב גבוה ב- 78,000 ₪.

תחשיב להרחבת חוק העזר לשאר חלקי העיר

חוק העזר ראש העין (שירותי שמירה ובטחון) התשס"ב-2002 – תיקון (הרחבתו). בישיבת מליאת המועצה מיום 9.4.02, המועצה אישרה תיקון לחוק הנ"ל שבמהותו הרחבת חוק עזר על כל חלקי העיר. במהלך הדיון תהו מספר חברי מועצה, מדוע לא ניתן לתחום, או לקצוב בזמן את תוקף חוק העזר. יועמ"ש הרשות השיבה, כי חוק העזר תקף כל זמן שהמועצה לא ביטלה אותו. תשובתה התבססה למקובל באותה עת לעניין לחוקי העזר ברשויות המקומיות ולמיטב ידיעתה לא ידוע על קיומו של חוק עזר המוגבל בזמן. לדעת הביקורת לא הייתה כל מניעה לרשות מתוקף סמכותה לקצוב את חוק העזר בזמן או לחילופין להתקין סעיף בחוק המחייב בחינת התחשיבים מעת לעת להתאמת האגרה. (מאחר והצעת החוק ממלא מחייבת אישור משרד הפנים הדבר לא הועמד במבחן)

בעיתוי ביצוע הליך תיקון חוק העזר טרם פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים בנושא. התיקון לחוק פורסם ברשומות בחודש יולי 2002 וכחודשיים מאוחר יותר פורסם חוזר מנכ"ל הראשון בנושא (שסימנו 4102). בהתאם לחוזר נקבע בין השאר לעניין האגרה : *כי הרשות רשאית לקבוע אגרה דיפרנציאלית לפי סוגי נכסים ואו לפי גודלם.* (מכאן משתמע שאין לעשות הבחנה שונה במסגרת סוג הנכסים המסוים באותה קטגוריה)

מאחר וכאמור חקיקת חוק העזר הייתה לקראת פרסום וממילא הצעת החוק עברה את אישור משרד הפנים כמתבקש, משום כך הרשות לא נתנה דעתה לחוזר האמור קל וחומר כאשר אותו גורם (משרד הפנים שאמור לפקח) אישר ממילא את חוק העזר. לימים בדוח מבקר המדינה לשנת 2005, נמתחה ביקורת חריפה כלפי משרד הפנים על תפקודו לעניין רמת הפיקוח והבקרה במהלך אישור חוקי העזר לאגרת השמירה ברשויות המקומיות בארץ.

תחשיב-שהוכן לאישור משרד הפנים במסגרת הליך הרחבת חוק העזר הקיים (להלן תיקון) מספר חודשים ספורים לאחר אישור חוק העזר הנ"ל ל-"אזור", הוחל ברשות בפעילות מטה והכנות להרחבת חוק העזר לשאר חלקי העיר. לצורך זה ועפ"י הנחיות משרד הפנים התבקש בין השאר לצרף להצעת התיקון לחוק העזר, תחשיב להערכת כמות הנכסים וההוצאות החזויות לצורך קביעת שיעור האגרה. עפ"י דברי הקב"ט, תחשיב העלויות נועד לתת מענה לטובת העמדת מחסומים בכניסות לעיר וכן להפעלת 2 סיורים ממונעים במשך 24 שעות ביממה.

להלן תחשיב הוצאות השמירה כפי שהוגשו למשרד הפנים עבור שאר חלקי העיר עם הרחבת חוק העזר : בהנחות היסוד נלקחו בחשבון 8,000 יחידות דיור.

62,050	85	730	2	365	פיקוח ובקרה עלות 10 מאבטחים
164,268	450	312	6	52	שבתות
31,590	450	60	6	10	חגים
638,118	300	1,818	6	303	ימי חול
80,712				365	עלות שימוש ברכב השקעות במרכיבי ביטחון
370,000					תחזוקת מרכיבי ביטחון
40,000					עלויות גבייה
53,278					
1,440,016					סה"כ עלות שנתית

עלות חודשית ליח- 15 ש"ח ובמונחים שנתיים 180 ש"ח.

בהתאם למסמך מתאריך 19.5.02 מטעם עו"ד חמי אבנרי מהלשכה המשפטית שבמשרד הפנים, חוק העזר המתוקן אושר עקרונית לפרסום בכפוף להערות. במסמך הודגשו הערות המתייחסות לתחשיב שהוגש ואחרות שתכליתן סייגים/הנחיות להפעלת חוק העזר כמפורט להלן :

"... התחשיב כולל לא רק מרכיבים שוטפים, אלא גם מרכיב מסוים להקמת תשתית ("השקעות במרכיבי ביטחון"), אשר מטבעו הינו חד פעמי (מאחר ותחזוקת התשתית מתומחרת בנפרד). לפיכך, המשך גביית התעריף הנוכחי בעתיד, תגרום להכנסות מעבר להוצאות הצפויות. **כמוכן, ניהול הכספים חייב להיות במשק כספים סגור, ויהיה צורך למצוא פתרון ע"י הפחתת התעריף בעתיד ו/או שימוש בהכנסות המוגדלות להגברת אמצעי הביטחון...**" (ההדגשות אינן במקור)

הערות הביקורת

הוצאות השמירה הוערכו בסך 1,440,000 ש"ח בשנה. על בסיס הערכה זו מתבקש לחלק את ההוצאה לפי יחידות החישוב בנתוני היסוד לצורך קביעת גובה האגרה. התחשיב שהוגש למשרד הפנים עם הרחבת חוק העזר התבסס על נתוני יסוד של 8,000 יחידות דיור, כאשר בפועל קיימים כ- 9,800 יחידות דיור. כמו"כ, לא נלקחו בחשבון עוד כ-1,000 עסקים בחלק זה של העיר, אשר סווגו משום מה כיחידות דיור לצורך התחשיב (פער של 2,800 יחידות). תחשיב נכון במקרה זה, היה מצביע על סך הכנסות הגבוה ב- כחצי מליון ש"ח וממילא חישוב אגרת השמירה בעקבות זאת צריכה הייתה להיות כ- 11 ש"ח לחודש במקום 15 ש"ח שנקבעו בתחשיב. בתגובה נמסר כי התחשיב במתכונת זו מגלם את שיעור הגבייה הנמוך מ-100%.

בשיטת התחשיב הנ"ל אין שקיפות נאותה, הביטוי לשיעור הגבייה מתבקש לאחר התחשיב המלא ולא לגלם זאת בנתוני סרק כגון כמות יחידות הדיור. התחשיב התעלם משטחים תפוסים באזור התעשייה הישן. כמו כן הרשות התייחסה לשטחים הבנויים בתעשייה ומסחר לפי יחידות בדומה ליחידות למגורים כפי שעולה מהגדרות התיקון של חוק העזר.

חוק העזר המתוקן-יצר אפליה בתעריפי האגרה בגין נכסים זהים

חוק העזר המתוקן-יצר בפועל אפליה בתעריפי האגרה בגין נכסים זהים בהתייחס לשאר חלקי העיר באופן שהאגרה תשולם על בסיס יחידת חישוב ולא על בסיס מ"ר, בתוך כך לא נעשתה הבחנה בין יחידות דיור, עסקים ולשטחים תפוסים. שכן האגרה נקבעה באופן גורף לכל סוגי הנכסים ע"ס 15 ש"ח לחודש לנכס, ללא קשר לגודלו או לסווגו (תעשייה ועסקים). ראוי להזכיר, כי אזור התעשייה החדש המשיך בד בבד במתכונת שנקבעה כאמור היינו עפ"י גודל הנכס.

על פי הנחיות משרד הפנים בחוזר המנכ"ל מ-2004, בעת קביעת תעריף האגרה יש להבחין בין נכסים למגורים ובין נכסים לשימושים מסחריים, שכן לנכסים השונים בשטחם ובמהות השימוש בהם יש צורכי אבטחה שונים. – החוזר קבע לעניין האגרה כלהלן:

היטל למגורים: הרשות המקומית רשאית לקבוע היטל כאשר בסיס החישוב יהיה הנכס בין דרך קביעתו כיחידת מיסוי או על בסיס שטחו.

היטל לשימושים מסחריים: ההיטל יקבע לפי שטח הנכס בלבד. לא ניתן לקבוע תעריף לפי סוג הנכס בהתעלם משטחו.

להלן טבלת השוואה בין גובה האגרה ב"אזור" לעומת גובה האגרה בוותיקה באותה קטגוריה (נכסי תעשייה ומסחר)

סך עלות שנתית בש"ח		תעריף למ"ר			שטח במ"ר
ב- "אזור"	בוותיקה	פי כמה יותר	פער למ"ר	לאזור הישן בממוצע	
303	180	1.68	0.82	2.02	150
404	180	2.24	1.12	2.02	200
1010	180	5.61	1.66	2.02	500
1515	180	8.42	1.78	2.02	750
2020	180	11.22	1.84	2.02	1000
4040	180	22.44	1.93	2.02	2000
6060	180	33.67	1.96	2.02	3000

הערות הביקורת

הרשות לא נתנה דעתה בעת חקיקת תיקון חוק העזר בעניין תעריפי האגרה לקטגוריית עסקים ובעלי מלאכה בעיר הוותיקה ואזור התעשייה החדש אפק. כתוצאה מכך הרשות באמצעות חוק העזר יצרה (בשל חוסר תשומת לב) עיוות, העדר סימטרייה ואפליה חקוקה בשיעור האגרה לאותה קטגוריה (להלן עסקים ותעשייה).

השוואה יחסית בין שני אזורי התעשייה (החלק הוותיק והחדש) מצביעה על פערים במאות ואלפי אחוזים בין אגרת השמירה המוטלת על בעלי עסקים בוותיקה לעומת בעל עסק ב"אזור" החדש. נתוני טבלת ההמחשה הנ"ל עולה דיפרנציה בולטת ככל שהנכס גדול יותר כך גם העיוות בתעריפי האגרה בהתאמה.

זאת ועוד, עפ"י התיקון לחוק העזר, שטחים תפוסים באזור התעשייה שבעיר הוותיקה, אינם מחויבים בגין אגרת שמירה. לעומתם נכסים באותה קטגוריה באזור התעשייה החדש מחויבים באגרת שמירה בתעריף 0.5 ₪ למ"ר כפי שנקבע בחוק העזר.

כתוצאה משיטת החיוב כאמור מתקבלת התמונה הבאה :

היקף ההכנסות אגרת השמירה מהאזור (תעשייה, עסקים ושטחים תפוסים) עומדת על סך כ-805,000 ₪ בשנה. בהנחת חיוב עפ"י תעריפי התעשייה בוותיקה הסכום היה עומד על סך כ-132,000 ₪. כלומר הפרש בסך כ-673,000 ₪.

מנגד, היקף חיוב אגרת השמירה לתעשייה ומסחר עומד כיום על כ-123,000 ₪ בלבד. אילו הרשות הייתה מחייבת כנדרש את העסקים, תעשייה ושטחים תפוסים הכלולים בוותיקה, סך החיוב היה עומד על כ-397,000 ₪. כלומר לצד אפליית התעריף ב-"אזור" יש גם אובדן הכנסה בהיקף זה בשנה.

הרשות לא נתנה דעתה כלל להוראות חוזר משרד הפנים משנת 2004 וממילא לא התאימה את החוק הקיים להנחיות החוזר. **העובדה שגם משרד הפנים לא נתן דעתו לסוגיה זו בהליך אישור חוק העזר מהווה לכל היותר נסיבות מקלות אך בשום פנים אין הדבר פוטר את הרשות מבחינת ככללי הצדק הטבעי, קל וחומר ככל שלא הובאה הנמקה ראוי לאפליה זו.**

מדיניות הביטחון הלכה למעשה

אבטחת הישוב מבוססת בעיקרה על סיורים ממונעים ובביצוע מחסומים בכניסות לעיר כאמור בתחשיבים לעיל. על פי הבקשה המקורית לחוק העזר לאזור התעשייה החדש - נקבע בין השאר סיור קבוע במשך 24 שעות ביממה. אולם במחצית שנת 2007 הסיור הייעודי הנ"ל בוטל עקב מגבלות תקציב ובמקום זאת ניתן מענה חלקי ע"י שילוב האזור עם אחד הסיורים העירוניים ולמספר שעות מצומצם (כ-6 שעות בלבד).

מתכונת זו חשפה את אזור התעשייה להעדר אבטחה ראויה ובמשך שעות רבות מידי לילה. על רקע האמור התקבלו תלונות רבות מבעלי העסקים במקום בדבר העדר אבטחה ראויה.

באשר לשאר חלקי העיר, על פי הבקשה המקורית לתיקון חוק העזר (הרחבה) תוכננו 2 סיורים קבועים במשך 24 שעות ביממה וכן פריסת מחסומים בכניסות לעיר. אולם בפועל הוקצה רק סיור אחד בשנים 2003-2004. בשנת 2005 הושלם לראשונה הסיור החסר (ובסה"כ 2 שני סיורים ממונעים אולם במחצית שנת 2007 הסיור שהושלם כאמור שוב נגרע בשל מגבלות תקציב.

מחסומים - בנוסף לסיורים הממונעים כאמור לעיל, הרשות פורסת מחסומים ב-4 כניסות לעיר למשך 6-7 שעות בלילה החל משעה 24:00. בשל מגבלות תקציב, השימוש באמצעי זה אינו עקבי וקבוע והדבר נתון להגמשה הן בכמות המחסומים והן בשעות הפעילות.

הערת הביקורת

צמצום השמירה ב-"באזור" עד כדי כמעט ביטולה כמו גם צמצום הסיורים בעיר, אינם מתיישבים עם תכלית אגרת השמירה ויעודה. כ-33% מכלל הכנסות הרשות מאגרת השמירה מקורו מ-אזור התעשייה החדש ו כ-66% מהכנסות האגרה נובע עם הרחבת חוק העזר בהמשך בשאר חלקי העיר. ראוי להדגיש כי אגרת השמירה במהותה כ-"אגרה" אינה עונה להגדרת מס באופן המובהק של המונח ומשום כך, חייבת להיות זיקה בין האגרה ובין השירות המסופק, מה שלא ניתן לומר בהקשר זה לפחות מאמצע שנת 2007.

תקציבי האבטחה ושמירה

הקב"ט העירוני מגיש מידי שנה הצעת תקציב לנושא אבטחת הישוב בהיקף אגרת השמירה הצפויה לשנת העבודה. ההצעה אומנם מגלמת את הסיורים הממונעים ופריסת המחסומים בכניסות לעיר יחד עם זאת אין בגוף ההצעה פירוט ותחשיבי עלויות לכמות הסיורים והמחסומים ומכאן חסרונה. בנקודה זו הרשות קובעת את מסגרת התקציב מבלי לבוא בדברים עם מגיש ההצעה (עפ"י דברי הקב"ט). מכאן מתבקשת השאלה מדוע נדרש הקב"ט להגיש הצעה אם ממלא הצעתו לא נדונה עמו בטרם גיבוש המסגרת התקציבית הסופית אשר ברוב המקרים נמוכה מההצעה.

במצב עניינים זה הקב"ט קובע את מרכיבי הביטחון לשנת הפעילות כפועל יוצא מהתקציב המאושר ולא כפועל יוצא מתפיסת הביטחון של מקבלי החלטות. אפשר ויהיו מגבלות תקציביות לרשות וזה מובן, יחד עם זאת עם קביעת מסגרת התקציב מתבקש ממקבלי החלטות לתרגם את התקציב שגובש למדיניות הפעלת הביטחון באמצעים השונים ולא להותיר זאת לקב"ט אשר נאלץ לעשות כמיטב הבנתו במסגרת שאושרה לו.

מסקירת תקציבי הרשות לשנים 2005-2008 עולה כי: ההכנסות מאגרות השמירה גבוהות יותר מהיקף הוצאות השמירה בכ-300,000 ₪ במוצע בשנה. לקראת הכנת תקציב 2009 הרשות ביצעה התאמה לתקציב בסכום המתקרב לסכום ההכנסות הצפוי מאגרת השמירה. תיקון זה נבע בין היתר בעקבות התעניינות משרד הפנים במסגרת בדיקתו הנפרדת בנושא זה.

מסקנה

אין ברשות הגדרה ברורה בדבר תפיסת הביטחון הכוללת והדבר במידה רבה נזיל וגמיש כפונקציה של התקציב המאושר מידי שנה. הביקורת מביעה תמיהה על כך, מאחר והוצאות השמירה מקורם מאגרות השמירה וממילא צפי ההכנסות בשיעורי הגביה המקובלים ידוע מראש. משום כך, מתבקש לתכנן ולקובע את מדיניות הביטחון על בסיס התקציב הני"ל במתכונת רובדים: רובד בסיסי עפ"י הגדרה (להלן מנימוס מחייב) לצד רובדים נוספים ככל שהתקציב יאפשר.

זקיפת הוצאות שאינן נובעות ממצב הביטחון ושלא על פי הוראות חוזרי משרד הפנים

שימוש בכספי האגרה למימון הוצאות שאינן נובעות ממצב הביטחון - משנת 2006 העירייה מממנת מכספי האגרה גם הוצאות שלא נכללו בתחשיב שהוגש לאישור משרד הפנים, כגון: מרכיב הקמת מוקד עירוני בחלק היחסי לפעילות השוטפת. אומנם בעיתוי הגשת התחשיב לא עמד על הפרק הקמת מוקד אולם מיום שהדבר לבש עור וגידים, חזקה על הרשות להגיש תחשיבים חדשים.

מוקד עירוני-רקע

עיריית ראש-העין, יצאה בשנת 2005 במכרז פומבי להקמה, הפעלה ומסירה של מוקד עירוני משולב ומערך אבטחה בעיר ראש-העין, בהיקף כספי שהוערך בכ-16.2 מליון ₪. השירות המבוקש מתייחס להקמת מוקד עירוני משולב, על מרכיביו הפיסיים לרבות טלפונים ואלחוט, הקמת רכיבים חדשים בתחום האבטחה האלקטרונית (בעלות כ-3 מיליון ₪ בפריסה של 5 שנים), כמו גם שיפור מערכות מיגון מאגרי מים במימון ממשלתי, מצלמות וכן הפעלת המוקד העירוני, ניהולו בשגרה, וכולל הפעלת מערך אבטחה עירונית, מערך אבטחת מוסדות חינוך, צוותי התערבות, מחסומים ובאירועי חירום וכו'.

בפעילות המוקד העירוני קיימים אלמנטים מובהקים של פעילות שוטפת שאינה קשורה למצב הביטחון לרבות כגון - "ונדליזם ופשעה", המוקד מפעיל את סירי הביטחון לאחר שעות הפעילות ובניגוד ליעודו לנושאים שונים כגון, פיצוץ מים, קריאות בגין מפגעים שונים, נושאים הקשורים בסדר ציבורי במוקדים שונים ועוד. כמו כן חלק מהוצאות הקמת המוקד ממומן מגורם ממשלתי כגון - מיגון ברכות המים בעלות של מאות אלפי ₪ הנזקפות לחשבון הוצאות השמירה.

שימוש בכספי האגרה שלא על פי הוראות חוק העזר – מסקנה

השימוש שעשתה בכספי אגרת השמירה לצרכים שוטפים פסול ומנוגד לייעודה של האגרה על פי חוק העזר ועל פי התחשיב שעליו התבסס חוק העזר. אין לממן מתקבולי האגרה הוצאות הצריכות להיכלל בתקציבה הרגיל של העירייה .

ניהול כספי האגרה

ניהול כספי האגרה בסעיפי תקציב נפרדים ולא בקרן ייעודית בשם לב לכך שאגרת השמירה היא אגרה ייעודית, היה על הרשות לנהל את כספי האגרה כמשק סגור ובקרן ייעודית נפרדת, כדי לאפשר בקרה על השימוש בכספים ולהבטיח כי ישמשו אך ורק למטרה שלשמה נגבו. הנחיה כזו נכללה גם בחוזר מנכ"ל מ-2004, הקובע כי כספי אגרת השמירה יופקדו בקרן ייעודית שתשמש אך ורק לצורכי מימון שירותי שמירה וינוהלו בחשבון בנק נפרד. נמצא כי ברשות לא נוהלו כספי אגרת השמירה בקרן ייעודית אלא בסעיפי תקציב נפרדים במסגרת התקציב הרגיל.

חשוב לציין כי אין די ברישום תקציבי נפרד במסגרת התקציב השוטף כפי שנהוג כיום, אלא יש לנהל את כספי אגרת השמירה בקרן ייעודית נפרדת, זאת כדי לאפשר פיקוח ובקרה וכדי להבטיח שהכספים שנגבו ישמשו אך ורק למטרה שלשמה נועדו, ולא ישמשו לצרכים אחרים או לכיסוי גירעונות .

עודפי הכנסות מאגרת שמירה

מתוך סקירת נתוני הנהלת החשבונות והתאמות מתבקשות עולה כי, התקבולים מגביית האגרה עלו על ההוצאות שהוצאו לשמירה ולאבטחה, ונתרו בידי הרשות כעודפים שלא נותבו לייעודם כלהלן :

2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	פרטים
3,287,288	2,837,932	2,768,928	2,775,020	2,453,545	2,200,308	625,511	סה"כ הכנסות מאגרות שמירה
2,994,846	2,670,322	2,558,947	2,620,415	2,353,621	2,328,363	381,408	סה"כ הוצאות שמירה
292,442	167,610	209,981	154,605	99,924	128,055	244,103	תוצאות הפעילות אבטחה ברטו
80,000	80,000	80,000	80,000				<u>הוצאות לא מוכרות</u>
							שומר בנין העירייה
80,000	80,000	80,000	80,000				מרכיב עלויות הקמת מוקד(כ)- (20% לפחות)
160,000	160,000	160,000	160,000				<u>סה"כ התאמות הדרושות</u>
452,442	327,610	369,981	314,605	99,924	128,055	244,103	סה"כ עודפים לשנה

מנתוני הטבלה לשנים הנ"ל ולאחר התאמות המתבקשות, עודפי גביית אגרת השמירה לשנים הנ"ל מסתכמים בסך כ-1.7 מיליון ₪. בנוסף לאמור נדרש לקזז סכומים נוספים שנוקפו להוצאות השמירה בגין מיגון ברכות המים בהיקף של -700,000 ₪ אשר מומנו מגורם ממשלתי.

לדעת הביקורת, העובדה שברשות המקומית, ההכנסות מגביית האגרה וההוצאות בגין שירותי שמירה ואבטחה במשך שנים אחדות לא היו מאוזנות ובעודפי הגבייה נותבו לפעילות השוטפת מחזקת את הצורך בניהול כספי אגרת השמירה בקרן ייעודית, וזאת כדי לאפשר בקרה על הכספים וכדי לוודא שהם אכן משמשים לייעודם בלבד. נוכח חוסר האיזון שנוצר, על הרשות לבדוק את התחשיב שעליו מבוססים תעריפי האגרה ולשקול לעדכן את התעריפים האלה ולהתאימם לצורכי השמירה והאבטחה ולהוצאות שהוצאו בפועל למטרה זו.

גביית האגרה באמצעות הוראת קבע וכרטיסי אשראי

הרשות המקומית נוהגת לגבות ארנונה באמצעות שוברי תשלום דו-חודשיים הנשלחים לתושבים ומשולמים בבנק או בקופת העירייה. תושבים המעוניינים לשלם את הארנונה על ידי חיוב חשבונם בבנק מתבקשים לחתום על טופס הרשאה לחיוב חשבון לטובת הרשות המקומית (הוראת קבע), שבו יצוין במפורש כי ההרשאה ניתנת לתשלום חיובי הארנונה והמים.

החיוב בגין אגרת השמירה מתבצע במסגרת שובר תשלומי הארנונה והמים. הגביה מתבצעת בהוראת קבע ובכרטיסי אשראי. נמצא כי הרשות עשתה שימוש בהוראות הקבע הקיימות לגביית האגרה למרות שאלה נועדו לגביית ארנונה ומים בלבד (להלן מסים). מאידך הגבייה באמצעות הוראות קבע בכרטיסי אשראי נאותה שכן מצוין במפורש גם תשלומי שמירה.

החתמת התושבים על הוראת קבע בלא שצוין במפורש כי נועדה גם לתשלום אגרת השמירה אשר במהותה אינה מס בשל הזיקה לתמורה, היא פסולה. זאת ועוד, על הרשות להקפיד להחתים תושבים שכבר נתנו הוראות קבע על הסכמתם לגביית אגרת השמירה באמצעות אותה ההוראה, שכן ללא קבלת הסכמתם אין הן מוסמכות להשתמש בהוראת הקבע שבנמצא לגביית אגרת השמירה.

המלצה

מתבקש תיקון טופס הוראת קבע שיצוין בו במפורש כי הוראת הקבע נועדה הן לגביית הארנונה ומים והן לגביית אגרת השמירה. באשר להוראות קבע הקיימות יש לקבל הסכמת בעלי הוראות הקבע להתאמת ההרשאה גם לצורכי גביה בנושא שמירה.

תוקף חוקי העזר:

התפיסה העומדת ביסוד הסכמת משרד הפנים לאשר אגרה כאמור, הינה כי המצב הביטחוני הקיים הינו זמני באופן שמצדיק גביית היטל למימון ההוצאות החריגות בתקופה זו. זמניות המצב והצורך בהתאמת צרכי האבטחה בהתאם לשינויים מעת לעת במצב הביטחוני, מחייבים שינויים תכופים בצרכים ובהוצאות הנגזרות מהם. לפיכך, נדרשה הרשות בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים לתחום את תקופת תוקפו של חוק העזר, זאת בהתאם לטווח הזמן שבגיניו הוכן ואושר התחשיב, שעל בסיסו נקבע שיעור ההיטל ועל בסיס השינויים הצפויים בצרכים ובהוצאות לאורך שנות התחשיב, תוך אבחנה בין עלויות הקמה לבין עלויות תפעול שוטפות.

משיקולי יעילות מנהלית, עפ"י חוזרי משרד הפנים, ניתן יהיה לקבוע מנגנון בחוק העזר, שיאפשר המשך הטלת האגרה לתקופות קצובות נוספות מעבר לתקופה שנקבעה בתחשיב ובחוק העזר, בכפוף לאישור המועצה ושר הפנים בלא צורך בהליכים הפורמאליים לתיקון חוק העזר. לצורך קבלת אישור שר הפנים להארכה זו, תידרש הרשות המקומית לבצע בחינה נוספת של הנושא תוך הכנת תחשיב חדש שיוכיח כי אין מקום לשינוי בתעריפים (הפחתה/העלאה).

הערת הביקורת

מכיוון שהאישור לגביית האגרה מותנה במצב הביטחון, שהוא זמני, יש לתחום את תקופת תוקפו של חוק העזר על פי טווח הזמן שבגיניו הוכן ואושר התחשיב. הרשות לא קצבה בזמן את חוק העזר, למרות האופי הזמני שבמהות החוק בנסיבות שחוקק. יתר על כן הגבלת החוק לתקופות קצובות מעת לעת, מהווה בהכרח מנגנון בקרה לבחינת התחשיבים והצרכים השונים כנובע מהתמורות שחלו במשך הזמן.

אבטחת מוסדות חינוך

עפ"י החלטת ממשלה 5719 מ- 25 ביוני 1995 נקבע: על משטרת ישראל, במסגרת אחריותה הכוללת לביטחון הפנים, חלה גם האחריות המלאה לאבטחת מוסדות החינוך. אבטחת מוסדות החינוך תבצע באחריות משטרת ישראל בהתאם לשיקוליה המקצועיים והמבצעיים של המשטרה ועפ"י הקריטריונים שייקבעו על ידה, תוך התבססות על אבטחה נקודתית וסביבתית.

משטרת ישראל היא הגורם המוסמך להנחות את מנהל המוסד החינוכי בכל הקשור לתכנון האבטחה על פרטיה וסדריה ולהוצאתה לפועל באמצעות קב"ט הרשות/קב"ט מוסה"ח (קב"ט מוסדות החינוך), ובהעדרו באמצעות מנכ"ל/מזכיר הרשות, או באמצעות מנהל שהוסמך לכך ע"י ראש הרשות.

פעילותו של בית הספר עפ"י ההנחיות הביטחוניות המוכתבות ע"י גורמי הביטחון השונים (המשטרה, צה"ל) באמצעות האגף הבכיר לביטחון במשרד החינוך, הקב"טים המחוזיים, קב"טי מוסדות החינוך ברשויות המקומיות והעב"טים בבתי הספר היא נדבך חשוב ומרכזי בהבטחת ביטחונם של תלמידי מערכת החינוך בכלל ובתוך בית הספר בפרט.

להלן ריכוז הוצאות והכנסות לאבטחת מוסדות חינוך משנת 2002 :

2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	
1,417,977	1,268,141	1,281,059	1,000,240	1,463,144	1,373,808	1,178,917	סה"כ הכנסות
1,688,846	1,533,773	1,418,492	1,617,378	1,710,811	1,806,622	1,474,437	סה"כ הוצאות
-	-	-	-	-	-	-	תוצאות הפעילות
270,869	265,632	137,433	617,138	247,667	432,814	295,520	נטו חינוך (גירעון)

פעילות אבטחת מוסדות חינוך בשנים הנ"ל תבעה הוצאות מעל הכנסות המועברות לרשות ע"י משטרת ישראל בהיקף כולל של כ-2.3 מיליון ₪ (גירעון). מנגד יתרת הכנסות מאגרת השמירה לשנים הנ"ל שלא נותבה ליעודה עפ"י תחשיב, עומדת בהיקף דומה, מה שמסביר אולי את מקור המימון לגירעון הנ"ל. (ראה פרק אגרות שמירה).

ההתחשבות עם משטרת ישראל

מנגנון ההתחשבות עם משטרת ישראל, מתבססת על התקנים והתעריפים שנקבעו על ידה. כך למשל הגדרת מוסד חינוך לצורך זה, מחייבת מינימום 100 תלמידים במוסד. באשר לגני הילדים, התחשיב נערך על בסיס אשכולות. חברת השמירה המופעלת ע"י הרשות מזינה את נתוני שעות השמירה למוסדות השונים ישירות לתוכנה המקושרת למשטרה, בהמשך המשטרה מזינה את תעריפיה ובהתאם לכך מעבירה לרשות את ההשתתפות הכספית על רקע תחשיב.

ממצאי הבדיקה מעלים, כי המשטרה מעבירה מעת לעת דו"ח כמות שעות השמירה שהכירה בהם לצורכי מוסדות החינוך. הקב"ט מצידו בודק את היקף השעות בהתאמה עם סך השעות שהוקלדו ע"י חברת השמירה.

אחת לחצי שנה לערך, מתקבלת הודעה על העברת סכום השתתפות המשטרה שנצבר לטובת הרשות. הודעה זו אינה מלווה בתחשיבים להסברת הסכומים שהועברו והרשות מצידה מסתפקת בכך.

למעשה במתכונת זו אין בקרה של אף גורם ברשות בגין הסכומים המוזרמים, מבחינת נאותות התחשיבים לרבות סגירת מעגל בשאר אלמנטים אחרים של השמירה מול החב' המספקת את שירותי השמירה.

=====

תגובות : להלן תגובת הרשות מטעם גזבר העירייה ומנהל מח' הביטחון בהתאמה :

תגובת גזבר העירייה

י"ג אייר תשס"ט
07 מאי 2009
מספרנו ש – 47

לכבוד
מר משה כהן
מבקר העירייה
כ א ן

אדון נכבד,

הנדון: דו"ח ביקורת – אגרת שמירה

1. במקביל לעריכת הביקורת ע"י מבקר העירייה נערכה גם ביקורת ע"י מבקר מטעם משרד הפנים.
2. הביקורת נערכה עבור שנת 2007 ולאחר דיונים ופגישות הוציא מבקר משרד הפנים דו"ח ביקורת שנשלח למשרד הפנים בחודש פברואר השנה לערך.
3. התייחסותי תתמקד רק בהיבטים הכספיים של אגרת השמירה.
4. מבקר העירייה הגיע למסקנה כי נוצרו עודפי תקציב בכל שנה מאגרת השמירה בתחום שריון 100,000 – 450,000 בכל שנה.
5. הנתונים שמציג מבקר העירייה אינם מדויקים, מאחר ולא נכללו הוצאות שבמהותן הינם חלק מהאבטחה העירונית.
6. אתיחס לנתוני ביצוע של שנת 2007 המאפיינת את השנים האחרונות, הנתונים מתוך דו"ח מבקר משרד הפנים כפי שנקח מספרי העירייה.

הכנסות אגרת שמירה (באלש"ח)

850	אגרת שמירה – תעשייה
1,971	אגרת שמירה – עירונית
2,821	סה"כ תקבולים

הוצאות אגרת שמירה

440	מחלקת בטחון
2141	אבטחה עירונית
409	מוקד בטחוני – קבלן
120	אבטחה עירונית – מותנה
75	רכב ביטחון מס' 39-157-13
15	השתתפות בפעולות
10	ניקיון מחלקה
13	עודפות רכב בטחון
25	סקר בטיחות – מותנה
5	תקשורת סלולרית
3,253	סה"כ תשלומים
(432) אלש"ח	גרעון

מתוך נתוני הביצוע של שנת 2007 עולה כי קיים גרעון בסך 432,000 ₪ מנגד, טוען מבקר משרד הפנים נכללו הוצאות שכר בסך 440,000 ₪ וכן, נכללו הוצאות הפעלת מוקד בסך 100,000 ₪. שאינם בקטגוריה של מערך השמירה. (הוצאות הפעלת מוקד שהיו בעבר טרם הפיכתו למוקד בטחוני).

8. כלומר, גם אם נקזז את כל הוצאות השכר, "העודף" הקיים הינו רק 100,000 ₪, עודף סביר שמתבסס בעיקר על גביית פיגורים באותה שנה בסך 374,000 ₪.

9. הוצאות שכר – האם הינם פונקציה של מערך השמירה בעיר?

9.1 הוצאות השכר לשנת 2007 מסתכמות ב – 440,000 ₪ וכוללת העסקת 3 פונקציות:

קב"ט עירוני 1 משרה
מזכירת מחלקת בטחון 1 משרה
אחראי מל"ח / פס"ח 1 משרה

בנוסף, מועסק במשרה מלאה אחראי מקלטים בסעיף הוצאה אחר (הג"א).

9.2 הפעילות המשמעותית כיום של מחלקת בטחון הינה הפעלתה של מערכת השמירה

בכל העיר. האם יעלה על הדעת כי כל מערך כ"א הנוכחי היה נותר על כנו לו לא הייתה קיימת אגרת שמירה. האם אפשר להניח כי משרה אחת לפחות היתה מתבטלת לדעתי אפילו שתי משרות. בגין כך אפשר להסיק כי כ – 200,000 ₪ מהוצאות השכר משויכות לאגרת השמירה.

9.3 מסקנה – אין כל יתרת עודף.

בכבוד רב

רחבעם חיים, רו"ח
גזבר העירייה

תגובת מנהל מח' הביטחון

18.3.09

לכבוד
מר משה כהן
מבקר העירייה

כאן

א.נ.

הנדון : תגובה לטיוטת דו"ח הביקורת בנושא אגרת השמירה

1. בתחשיב הכלכלי שהוכן הוקצה סכום כולל של 124,000 ₪ לשנה עבור קב"ט נוסף אשר יבצע ניהול פיקוח ובקרה על מערך האבטחה העירונית. בטיוטת הדו"ח אין התייחסות לנושא זה. במתכונת הקיימת נושא הניהול פיקוח והבקרה לוקה בחסר וחשוב מאוד לדעתי להתייחס לסוגיה.
2. בסעיף המתייחס למחסומים יש לציין כי נכון להיום המחסומים מתחילים את עבודתם בשעה 01:15.

בברכה
דניאל יצחק
מנהל מח' ביטחון

הערות ראש העיר לדו"ח מבקר העירייה

אגרת השמירה

מהנוסחא הקיימת, לא מצאנו תימוכין למסקנה כי קיים ניצול תקציבי שלא למטרה לה יועד למיטב הבנתי משרד הפנים בדק אף הוא סוגיה זו. בימים אלה נערך רה תחשוב לחוק העזר לצורך אגרת שמירה שיועבר לאישור משרד הפנים ומועצת העיר, בהתאם לחוק ולנהלים שקבע משרד הפנים לעניין זה.