

# שימוש בכספי אגרת שמירה

## 1. כללי

בהתאם להחלטת ועדת הביקורת ערך מבקר המועצה בחודשים יולי – אוגוסט 2012 ביקורת על השימוש שעושה המועצה בכספי אגרת השמירה.

לצורך עבודה קיימה הביקורת בדיקות בגזברות, שלפה נתונים ממערכת הנח"ש הממוחשבת וכן עיינה במסמכים.

## 2. התפתחות חקיקתית

### 2.1 קדימה

ב 22.6.1992 נכנס לתוקף חוק עזר לקדימה (הסדרת השמירה), התשנ"ב – 1992. חוק זה שביטל עם כניסתו את החוק העזר להסדרת השמירה מ 1965, הטיל אף הוא חובת שמירה על התושבים, כאשר על אלו שהפרו את חובתם לשמור הטיל המועצה קנס.

ב 29.7.1999 נכנס לתוקף חוק עזר לקדימה (הסדרת השמירה), התשנ"ט – 1999 שקבע לראשונה שהמועצה תגבה אגרת שמירה. היינו חוק העזר מ 99 שינה את הפרדיגמה: משמירת תושבים להפעלת שירותי שמירה על-ידי קבלנים, ומכיוון שכך הטיל חוק העזר חובה על התושבים בתשלום אגרה.

### 2.2 צורן

ב 22.3.2002 נכנס לתוקף חוק עזר לצורן (אגרת שירותי שמירה), התשס"ב-2002. חוק זה החליף את חוק העזר של מ.א. לב השרון. חוק העזר העניק למועצה סמכות לגבות אגרת שמירה בגין הפעלת שירותי שמירה.

### 2.3 קדימה-צורן

למרות שמועצות קדימה וצורן אוחדו בסוף 2003, דהיינו לפני כעשור, עדין לא חוקק למועצה חוק עזר, והמועצה ממשיכה לפעול מכוח חוקי העזר הקיימים בקדימה ובצורן.

## 3. השלכות של העדר הרמוניה חקיקתית

כאמור למרות האיחוד המועצה עידן מפעילה בישוב 2 חוקי עזר שונים להסדרת השמירה. למצב האמור השלכה הן על התושבים והן על המועצה, כדלקמן:

1. תעריפים שונים – המועצה מחייבת את תושבי קדימה בתעריף זול יותר מאשר היא מחייבת את תושבי צורן.
2. המועצה מחייבת בקדימה סופרמרקט בתעריף הגבוהה פי שתיים מזה שהיא מחייבת בצורן.
3. מכוח חוקי העזר מעדכנת המועצה את תעריפי אגרת שמירה באזורים הללו במועדים ובנוסחה שונה.

## 4. ניהול כספי אגרת השמירה

### 4.1 הבסיס להטלת אגרה

בין קשת סמכויותיה של רשות מקומית, ומכאן מאחריותה, "לקיים סדר, שלטון תקין ובטחון" (סעיף 146(1) לצו המועצות). ואכן רשויות מקומיות נהגו לספק שירותי שמירה בסיסים ולממן זאת מהארנונה, כאשר בשמירה הייתה מתבצעת על-ידי התושבים. מצב זה גרם לכך שרשויות מקומיות החלו להעלות את הארנונה, כפי שמבחר חוזר מנכ"ל, כדלקמן:

הרשות המקומית, כשם שהיו הדברים בעבר, רשאית היתה 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 היתה העברת שירות שנעשה ומומן באמצעות הארנונה למימון באמצעות אגרה או היטל. צעד שהיה בו כדי לאפשר בעקיפין העלאת שיעור הארנונה בעקיפין ועקיפת המגבלות שנקבעו לגבי העלאת שיעור הארנונה בחוק ההסדרים.

יחד עם זאת עם זאת, לאור הידרדרות המצב הביטחוני החל מאוקטובר 2000, הוסכם על-ידי משרד הפנים כי ניתן יהיה לממן הוצאות ביטחוניות חריגות הנובעות מהמצב הביטחוני באמצעות היטל שמירה, שכן הוצאות כאמור הינן הוצאות לטווח מוגבל שלא היו בבסיס הארנונה

### 4.2 הרישום

מהסברים שקיבלנו עולה כי המועצה אכן שומרת את התקבולים בקרן ייעודית, אך עד ל 2012 לא רשמה את ההוצאות השמירה בנפרד. לאור העובדה כי חלה על המועצה החובה לשלם מכספי אגרת השמירה רק הוצאות שהוצאו בגין הפעלת מערך השמירה היישובית, ראוי שמערך רישום יהיה כזה המבטיח יכולת בדיקת נאותות בקלות. לדעת הביקורת טוב עשתה הגזברות שהחלה לרשום את התנועות הללו בכרטיס נפרד, וראוי היה לעשות כן מבעוד מועד.

### 4.3 הביצוע

המועצה מחייבת את התושבים ועסקים בגין אגרת שמירה. היקף התקבולים בפועל הסתכם ב 2011 ב M 2.2 ש, כאשר סכום זה מהווה 95% מסך החיובים בפועל, כדלקמן:

היקף הגביה	פער	תשלום	חיוב	
96%	89,594	2,028,061	2,117,655	2011
89%	248,083	1,931,506	2,179,589	2010

ביחס לשנה קודמת עלה היקף גבית אגרת שמירה בכ 10%.

### 4.4 התאמה הנח"ש-גביה

כדי לבדוק את נאותות רישום התקבולים ביצעו בדיקת התאמה בין רישום התקבולים בגביה לזה שבהנח"ש. להלן תוצאות הבדיקה

פער	סה"כ הכנסות הנח"ש	סה"כ הכנסות גביה	
0	2,117,655	2,117,655	2011
0	2,179,589	2,179,589	2010

#### **4.5 מידוד תעריפים**

חוקי העזר קובעים נוסחה למידוד תעריפי אגרת שמירה, כדלקמן:

סעיף 6 לחוק עזר לקדימה (שירותי שמירה), התשנ"ט-1999

סכומי האגרה שנקבעו בתוספת יעלו -  
 (1) ב-1 באפריל בכל שנה, לפי שיעור עליית מדד חודש פברואר באותה שנה לעומת מדד חודש אוגוסט בשנה שקדמה לה;  
 (2) ב-1 באוקטובר בכל שנה, לפי שיעור עליית מדד חודש אוגוסט באותה שנה לעומת מדד חודש פברואר באותה שנה.

סעיף 5 ל חוק עזר לצורן (אגרת שירותי שמירה), התשס"ב-2002

שיעורי האגרות שנקבעו בתוספת יעודכנו ב-1 בכל חודש שלאחר פרסום חוק עזר זה (להלן - יום העדכון), לפי שיעור שינוי מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - מדד), שפורסם לאחרונה לפני יום העדכון לעומת המדד שפורסם לאחרונה לפני יום העדכון שקדם לו.

מבדיקה שערכנו עולה כי הגביה עורכת את חישובי ההצמדה בהתאם לחוק. אין לביקורת הערות.

### **5. שימוש בכספי אגרת השמירה**

#### **5.1 הנורמה**

סעיף 2(ג) לחוק העזר קובע " כספי האגרה ישמשו למימון שירותי שמירה בלבד, אלא אם כן ניתן מראש אישור המועצה ושר הפנים לשימוש בכספים למטרה אחרת". כדי להבטיח כי הכספים הנגבים מאגרת שמירה ישמשו אך ורק למטרות שהחוק מועדים, נקבע כי הרשויות המקומיות ינהלו כספים אלה בקרן ייעודית ונפרדת. וכך קובעת הוראת חוזר מנכ"ל כי "כספי היטל השמירה יופקדו בקרן ייעודית שתשמש אך ורק לצרכי מימון שירותי השמירה".

#### **5.2 מה ניתן לממן מאגרה**

הואיל וברגיל הוצאות שמירה היו ממומנות מהארנונה, ומכיוון שלאור המצב הביטחוני התיר משרד הפנים לרשויות לגבות היטל ייעודי לצורך כיסוי הוצאות הביטחון, שהפכו למשמעותיות עם הפעלת שירותי שמירה באמצעות קבלנים, קבע המשרד הפנים כללים ברורים באשר למה ניתן לממן מהאגרה הייעודית ומה לא. בחוזר מנכ"ל 10/2004 נקבעו הכללים הבאים:

הבסיס לבחינת קיומם של הוצאות ביטחוניות חריגות יקבע על בסיס בחינה פרטנית:

א. האם מדובר בהוצאה הנובעת מהמצב הביטחוני או מהוצאה הנובעת מצרכים שוטפים שאינם נובעים דווקא מהמצב הביטחוני, אשר אמורה להמשיך ולהתבסס על מימון מכספי הארנונה.

ב. האם מדובר בהוצאה חדשה, זאת תוך בחינת ההוצאות אל מול בסיס תקציבה של הרשות המקומית לשנת 2000 ומרכיבי הביטחון שנכללו ותוקצבו במסגרת זאת, בין בסעיפים ייחודיים ובין במסגרת סעיפים כלליים (חינוך תרבות וכו'). לא תתאפשר המרה של מרכיבים שנכללו בבסיס התקציב הרגיל והתבססו על תשלומי הארנונה, על דרך גביית אגרת שמירה בגינם.

ג. לא תוכר רכישת כלי רכב, גדרות, מבני שמירה וכן מרכיבים נוספים הממומנים בדרך כלל ממקורות שמחוץ לרשות המקומית

בהתאם לעקרונות האמורים, לא יוכרו הוצאות לאבטחה, שאינה נובעת מטעמים ביטחוניים (פח"ע), אלא נובעת מטעמים של שמירת רכוש ובנינים, כדוגמת שמירה שנעשית בשעות שאינן שעות הפעילות של מוסדות החינוך והציבור. עם זאת, במידה ומדובר באבטחה בעלת מטרות משולבות) סיירת בטחון, מוקד בטחון, ניתן יהיה להכיר בחלק יחסי של ההוצאות תוך ניכוי החלק שהוצא לשמירת רכוש ובנינים.

מוסדות חינוך) למעט גני ילדים: לא יוכרו עלויות אבטחה צמודה למוסדות חינוך, אשר קיים להם מימון ממקור אחר. במידה ולא קיים מימון או שקיים מימון חלקי בלבד, ניתן יהיה לאשר הכללת המרכיב העודף במסגרת תחשיב ההיטל. עם זאת וככלל, לא תאושר ותוכר הכללת מרכיב של אבטחה צמודה, אלא אבטחה מרחבית ניידת.

מתקנים עסקיים: לא יוכרו עלויות אבטחה צמודה למיתקנים עסקיים.

מוסדות ציבור עירוניים: ניתן להכיר באבטחה צמודה הנובעת מהמצב הביטחוני, לרבות מרכיב עודף של עלויות אבטחה על פני המצב שקדם להחמרה במצב הביטחוני. במסגרת זאת, יש לבחון ולבודד את מרכיבי האבטחה העודפים על אלו שהיו קיימים ערב השינוי במצב הביטחוני

### **5.3 המימון בפועל**

המועצה ממנת את העבודות ופעולות הביטחון השונות מכספי אגרת שמירה בשני אופנים, כדלקמן:

- מהתקציב השוטף – תשלום בעיקר הוצאות שכר
- תבר"ים:
  - תבר"ר מס' 849 – פרויקטים בתחום אבטחת הישוב
  - תבר"ר מערכת ישובי להגנת מפעילות חבלנים

כדי לבדוק את עמידת הרשות מבדיקה שערכנו עולה כי המועצה מימנה מאגרת שמירה את הוצאות הבאות:

#### **5.3.1 תקציב שוטף**

מעיון בנתונים עולה כי המועצה מימנה בשנת 2011 מקרן אגרת שמירה את ההוצאות הבאות:

		תיאור	סעיף
49,931	98,000	שכר קב"ט	1.7210.110
34,005	85,000	תיקוני שערים וגדרות	1.7210.421
3,236	21,000	חשמל	1.7210.431
5,571	25,000	אזעקה מצוקה - חיבור למוקד	1.7210.441
700	2,000	דמי חבר באירגונים	1.7210.523
16,812	88,000	דלק ושמיים	1.7210.531
3,763	30,000	תיקונים	1.7210.532
10,183	26,000	רישוי וביטוח	1.7210.533
2,163	42,000	תקשורת	1.7210.540
770	4,000	נשקים ורישוי נשקים	1.7210.780
88,573	59,000	עמלת גביה	1.6230.750
17,409	17,000	עמלות כרטיסי אשראי	1.6320.611
<u>1,212,474</u>	<u>1,353,000</u>	עבודות קבלניות שמירה	1.7220.750

### 5.3.2 תב"ר 849

מעיון בכרטסת התב"ר עולה כי המועצה אישרה ב 19.3.2012 שינוי בתב"ר 849 לפריצות דרכים בהיקף של 191,000 ₪ לטובת "פרויקטים בתחום אבטחה הישוב". במועד עריכת הביקורת בוצעו עבודות קבלניות לסגירת שטחים ברחבי הישוב וכן בעבור התקנה של מחסומים ומבנה חדש לשמירה ברחבי הישוב קדימה וצורן. עוד בוצעו עבודות גידור ובנית חומה ברחוב היערה. מהסברים שקיבלנו עולה כי יתר העבודות שיממונו מתב"ר זה כוללות המשך הגידור וכן בניית מבנה השומר בקדימה וברמת אמיר ושדרוג המחסומים בכניסה לישוב. לאור האמור נראה כי הפעולות הנ"ל תואמות להנחיות משרד הפנים.

### 5.3.3 תב"ר 726

מעיון בכרטסת התב"ר עולה כי המועצה מימנה מתב"ר זה עבודות קבלנות ויעוץ ליישום תוכנית האב, התקנת מצלמות בישוב ומיגון מתקנים. להלן הערות הביקורת:

1. המועצה התקשרה עם חברת טופ סקיי, ליין מערכות הנדסה בע"מ שהנה זכיון של משכ"ל, לביצוע עבודות מיגון בהיקף של 1,416,458 ₪. מעיון בפירוט שהובא לתשלום נמצא כי למרות שההתקשרות הייתה להתקנת מצלמות ברחבי הישוב, בפועל נרשמו פעולות אלה כמיגון מבנים.

2. חוזר משרד הפנים קובע "לא יוכרו הוצאות לאבטחה, שאינה נובעת מטעמים ביטחוניים (פח"ע), אלא נובעת מטעמים של שמירת רכוש ובנינים, כדוגמת שמירה שנעשית בשעות שאינן שעות הפעילות של מוסדות החינוך והציבור. עם זאת, במידה ומדובר באבטחה בעלת מטרות משולבות) סיירת בטחון, מוקד בטחון, (יתן יהיה להכיר בחלק יחסי של ההוצאות תוך ניכוי החלק שהוצא לשמירת רכוש ובנינים." לאור האמור ומכיוון שהמצלמות הותקנו בשטחי ציבור, בפארקים ובמוסדות ציבור/חינוך ניתן לראות בהוצאות אלה כמשולבות. היה על המועצה לבחון את חוקיות העמסת הוצאות אלה על תקציבים הממונים מקרן אגרת שמירה.

3. מעיון בחשבונות שהוגשו לתשלום עולה כי חברת סקיונס בע"מ שביצעה את הפיקוח על הקבלן מטעם משכ"ל, אישרה רק את כמויות הציוד שהותקן ולא את התאמתו למפרט. הביקורת רואה ממצא זה שמשמעותו כי אין הבטחה שהציוד שהותקן תואם למפרט, בחומרה.

#### 5.3.4 מסקנות

תמ (ת"א) 07--139 איצקוביץ מוטי נ' עיריית נס-ציונה (מנהלי; רות רונן; 02/08/10) ביהמ"ש קיבל בקשה להכיר בתובענה בגבית אגרת שמירה שאינה חוקית כייצוגית. מצב בו רשות מממנת פעולות מכספים שחייבים להתנהל כמשק סגור וע"פ כללים נוקשים, חייבת להקפיד בכך. מאידך המציאות בה הכללים הנוקשים אינם תמיד ברורים מעלה את הרף הנדרש מהמועצה. לאור הממצאים שהעלנו ולאור היקף הסיכונים המשפטיים ממליצה הביקורת כי נושא מימון מאגרות שמירה יבחן על-ידי היועמ"ש למועצה.

#### 5.4 תיעוד

תיק תב"ר צריך לכלול את כל המסמכים הכרוכים בהוצאות הממונות ממנו. מעיון שערכנו בתיקים עולה כי לא נשמרות בו העתקי קבלות/חשבוניות, דבר המקשה על קיום בדיקה ומעקב. הביקורת מעירה כי יש להקפיד ולתעד בתיק את כל המסמכים מהווים אסמכתא לפעולות הכספיות שבוצעו באותו תב"ר.

### 6. תנאים לקביעת אגרת שמירה

על רשות מקומית המבקשת לקבוע או לעדכן אגרת שמירה ואבטחה להכין תכנית שמירה ואבטחה אשר תבטיח את מתן השירות לכל התושבים והנכסים ולהכין תחשיב אשר יכלול פירוט עלויות ופירוט סך כל הנכסים שיחויבו באגרה (אם החיוב הוא לפי נכס) או שטחם הכולל (אם החיוב הוא לפי שטח הנכס) (חוזר מנכ"ל 4/2002).

חוזר 10/2004 קובע כי יש להכין את תכנית השמירה ואת התחשיב על בסיס ראיית השירות, כשירות זמני מטבעו. לפיכך, יש להעדיף רכישת רכבים בליסינג על פי קנייתם, קניית שירותי אבטחה חיצונית על פני קליטת עובדים וכדומה

מהסברים שקיבלנו עולה כי המועצה פועלת בתחום הביטחון בהתאם לתוכנית שנערכה על-ידי יועץ חיצוני, וכי כלי הרכב והשירותים נרכשו בליסינג/אאוטסורסינג.

### 7. סיכום ומסקנות

בהתאם לבקשת ועדת ביקורת ערכנו ביקורת על גבית אגרת שמירה והשימוש בכספים אלה. המועצה חייבת לנהל כספים אלה כמשק סגור, וזאת כדי להבטיח כי השימוש בכספי האגרה ישמשו אך ורק לטובת מימון מפעל האבטחה היישובי. לצורך ביצוע עבודתה קיימה הביקורת בדיקות מדגמיות שהעלו כי השימוש בכספים נעשה בהתאם להוראות. עוד העלתה הביקורת, כדלקמן:

א. למרות שמועצות קדימה וצורן אוחדו בסוף 2003, דהיינו לפני כעשור, עדין לא חוקק למועצה חוק עזר, והמועצה ממשיכה לפעול מכוח חוקי העזר הקיימים בקדימה ובצורן (ראה סעיף 2 לעיל).

ב. הואיל ובכל חלק מהישוב קיים חוק עזר אחר, המועצה מחייבת את תושבי קדימה בתעריף זול יותר מאשר היא מחייבת את תושבי צורן. כמו כן המועצה מחייבת בקדימה סופרמרקט בתעריף הגבוה פי שתיים מזה שהיא מחייבת בצורן (ראה סעיף 3 לעיל).

ג. לאור העובדה שקיימים חוקי העזר שונים מעדכנת המועצה את תעריפי אגרת שמירה בחלקי הישוב במועדים ובנוסחה שונה (ראה סעיף 3 לעיל).

ד. המועצה אומנם שומרת את תקבולי אגרת שמירה בקרן ייעודית, אך עד ל 2012 היא לא רשמה את ההוצאות השמירה בנפרד (ראה סעיף 4 לעיל).

ה. הנוהל אוסר על מימון הוצאות אבטחה לצורך שמירה על רכוש ובניינים, אך מאפשר מימון של הוצאות משולבות (לצרכי אבטחה שותפת ופח"ע) באופן יחסי. המועצה מימנה מכספי אגרת השמירה התקנת מצלמות, שיתכן וניתן לראות בהם כהוצאה משולבת, אך גם היקף המימון היה מלא ולא חלקי. לא מצאנו כי התקבלה בנושא חו"ד יועמ"ש (ראה סעיף 5.3.3 לעיל).

להלן ההמלצות:

7.1 כאשר ישנה הוצאה שע"פ טיבה ואופייה היא אינה הוצאה שיכולה לשתלם מכספי האגרה, ויש רצון לממנה ממקור זה, אזי נדרש כי להחלטה זו ימצא תיעוד הכולל את עמדתו של היועמ"ש למועצה

7.2 יש לקדם חקיקתו של חוק עזר חדש לשמירה.