

היטלי שמירה ברשויות מקומיות

חברי וחברות מועצה ומחזיקי תיק ביטחון, לפניכם סקירה בנושא היטל שמירה, שבסמכות הרשות לגבות מהתושבים כדי לעמוד במשימתה לשמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות. הסקירה כוללת רקע למתן הסמכות לרשות, התנאים לגביית היטל ברשות, הצעדים הנדרשים לשם גביית היטל שמירה והשאלות שעולות מעצם גביית היטל ושימוש של הרשות בסמכות זו¹.

עד שנות ה-2000 תחום הביטחון האישי נוהל בלעדית בידי ממשלת ישראל באמצעות גופי הביטחון הלאומיים המוכרים - משטרת ישראל, צה"ל, שב"כ ועוד. המצב הביטחוני העגום והביקורת הציבורית הביאו בשנת 2010 להחלטה לבצע רפורמה "שתגביר במידה ניכרת את הביטחון האישי ואת תחושת הביטחון של אזרחי המדינה ותושביה, כדרך מרכזית וכמנוף לשיפור איכות החיים במדינת ישראל" (מתוך תזכיר החוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות). מאותן השנים נעשתה תפנית בתפיסת האחריות והסמכות לביטחון התושבים. מתוך ההבנה כי משטרת ישראל איננה מצליחה למגר לבדה תופעות של עבריינות ופשעה, הוטלה על הרשויות המקומיות אחריות לאכיפת עבירות איכות חיים וניתנה להן הסמכות להסדיר עניינים של שמירה, אבטחה וסדר ציבורי בתחום שיפוטן בנושאים מסוימים.

סמכות זו נקבעה [בתקנות העיריות \(שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית\), תשע"ב-2011](#), שעל פיהן הרשות רשאית לפעול בתחום הביטחון בנושאים הבאים:

1. שמירה ואבטחה נייחת וניידת במרחב הציבורי ובמתקני הרשות המקומית לרבות לצורך מניעת פעילות חבלנית עוינת.
2. סיוע למשטרת ישראל בפעולותיה לשמירת שלום הציבור והסדר הציבורי, לרבות באבטחת אירועים המוניים.
3. מניעת פגיעה ברכוש של הרשות המקומית.

בהתאם לכך, עם השנים הוקמו בשיתוף משטרת ישראל כוחות שיטור ושמירה מקומיים ברשויות ובעקבות זאת, הרשויות החלו לרכוש יותר ויותר אמצעים ומתקנים לצרכי ביטחון ברשות. כדי שיוכלו לעמוד באחריות זו ולהפעיל בתחומן כוחות אבטחה הוחלט לאפשר לרשויות לגבות היטל שמירה מהתושבים למימון הוצאות השמירה והאבטחה ברשות.

¹ מסמך זה נכתב על בסיס חוזר מנכ"ל 03-2013 של משרד הפנים בנושא היטל שמירה.

התנאים להטלת היטל שמירה ביישוב

1. ההיטל לא יעלה על הסכום שקבע שר הפנים בתקנות העירויות (סכום מרבי של אגרה או היטל בעד שירותי שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית), תשע"ג-2013.
2. הרשות המקומית רשאית לגבות את היטל השמירה רק אם החלה להפעיל את שירותי השמירה או התקבלה החלטת מועצה על הפעלת שירותי שמירה בתוך פרק זמן שלא יעלה על 30 יום.
3. מימון הוצאות חדשות בלבד – אין להעביר שירותים בתחום הביטחון שמומנו מכספי הארנונה למימון מכספי ההיטל.
4. כספי היטל השמירה יופקדו בחשבון בנק נפרד, שימש וינוהל אך ורק לצרכי מימון שירותי השמירה, על מנת שתתאפשר בקרה על השימוש בכספי ההיטל.
5. רשות מקומית שיש לה חוק עזר תקף בדבר הסדרת שירותי שמירה בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (הסדרת השמירה), תשכ"א-1961, נדרשת להסדיר את מערך – היחסים שבין חוק עזר זה לבין חוק העזר הקובע חובת היטל שמירה ואבטחה. במסגרת זאת, ועל מנת למנוע כפל חבות, יש ליתן פטור חלקי או מלא בהתאם לנטל השמירה, על מי שהוטלה עליו חובת ביצוע שמירה בפועל על פי חוק העזר בנושא הסדרת השמירה.

הצעדים הנדרשים לשם גביית היטל שמירה

- הכנת תכנית שמירה ואבטחה אשר תבטיח את מתן השירות לכלל התושבים והנכסים ברשות.
- חקיקת חוק עזר להטלת היטל שמירה ברשות כהוראת שעה.
- קבלת אישור ממשרד הפנים על האמצעים והשירותים שיופעלו וימומנו מהיטל השמירה.
- קביעת גובה ההיטל בהתאם להוצאות הצפויות ומאפייני האוכלוסייה ברשות ובכפוף לחוק לעניין הסכום המירבי.
- קביעת דיון אחת לרבעון להצגת אופן השימוש בהיטל והפעילות המתואמת עם משטרת ישראל בפני ראש הרשות.

- גובה התשלום ושיטת החיוב - נעשה על בסיס חלוקת סך ההוצאות בסך החייבים (על פי נכסים) ולא בתמורה לקבלת שירות ספציפי. שיטת החיוב תיעשה לפי מ"ר ולא לפי בית אב או בית עסק.
- על מה ניתן לגבות היטל - התחשיב יכלול רק הוצאות ומרכיבים הנדרשים לצורך הסדרת נושאים בתחום הביטחון שניתנה לרשות סמכות לפעול במסגרתם (לפי התקנות שפורטו לעיל).
- מה ניתן לממן מההיטל - הרשות תוכל לרכוש מכספי ההיטל רק הוצאות שוטפות הנדרשות למימון שירותי ביטחון שבסמכותה להפעיל ולא ניתן יהיה לכלול הוצאות שהינן בגדר פעולות פיתוח ובינוי. לדוגמא, מימון שירותי אבטחה לאירועים המוניים, מימון איוש המוקד העירוני ועוד. כן ניתן לדרוש החזר הון לפעולות רכישת ציוד הנדרש במישרין לצורך שמירה, אבטחה וסדר ציבורי, כגון הוצאות עבור רכישת מצלמות. ניתן גם להכיר באופן חלקי בהוצאות שימשו את הרשות בהיבטים נוספים מלבד ההיבט הביטחוני, למשל מוקד עירוני.
- מה לא ניתן לממן מההיטל - לא ניתן לממן מההיטל רכישת כלי רכב, הוצאות עבור גדרות, אמצעי זיהוי נייחים (מרכיבים שהם קבועים ולא מוגדרים כשירותי ביטחון) ומרכיבי ביטחון שממומנים על ידי גורמים אחרים. לא ניתן לממן מההיטל שכר עובדי הרשות המקומית ביניהם רבש"צים, רב"שים ופקחים ולמעט פקחים מסייעים של השיטור העירוני/המועצתי.
- האם ההיטל נדרש מכלל תושבי הרשות - ככלל, ההיטל יוטל על כלל הנכסים הבנויים לכל סוגי השימושים בתחום הרשות המקומית שנהנים ונדרשים לשירותי האבטחה. אולם, ניתן לתת פטור מלא לתושבים/בתי עסק הנמצאים באזורים מבודדים ומנותקים לחלוטין אשר לא ניתנים בהם שירותי השמירה והאבטחה שבגינם נגבה ההיטל. ניתן לגבות היטל שמירה גם עבור שטחי קרקע ולא רק בגין שטח בנוי, בתנאים המפורטים בחוק. ניתן לחייב נכסים בנויים שאינם למגורים בתעריפים נמוכים יותר בהתאם למדרגות הקבועות בחוק.
- חישוב ההיטל - החישוב לא יכלול הוצאות שמירה ואבטחה הממומנות ממקור אחר, כולל מקורות ממשלתיים, ארגוניים ציבוריים וכדומה. במידה וקיים מימון חלקי בלבד, ניתן יהיה לאשר הכללת המרכיב העודף במסגרת תחשיב ההיטל. לפי החוק, רשות מקומית עירונית או מועצה מקומית רשאית להטיל בחוק עזר אגרה או היטל בסכום שאינו עולה על התעריף הבסיסי (הרשום בטור ב' בשורה הראשונה), בתוספת הסכומים שלצד סעיפים 2 עד 9 בטור ב', לפי העניין, אם מתקיימים בה אותם פרטים (להלן הסכום המרבי). לגבי מועצות אזוריות התעריפים הם לפי טור ג'.
למשל, תושב בעירייה שיש לה קו חוף במרחב הרשות והיא במעמד חברתי כלכלי 7-10 ישלם 2.14 ש"ח (1.53+0.15+0.46) למ"ר בנוי, לשנה.

התוספת (תקנה 2)		
טור א'	טור ב' - לכל הרשויות המקומיות למעט מועצות אזוריות, למ"ר בנוי, לשנה	טור ג' - למועצות אזוריות, למ"ר בנוי, לשנה
בשקלים חדשים		
(1) התעריף הבסיסי	1.92	5.94
(2) רשות מקומית שיש לה קו חוף	0.15	0.47
(3) רשות מקומית באזור קו התפר	0.23	0.71
(4) רשות מקומית שאחוז התלמידים באוכלוסייתה גבוה מ-25%	0.15	0.47
(5) רשות מקומית שבמעמד חברתי כלכלי 4-6	0.30	0.95
(6) רשות מקומית שבמעמד חברתי-כלכלי 7-10	0.46	1.42
(7) רשות מקומית שהיא עיר מטרופולין	0.07	
(8) רשות מקומית שמספר תושביה הרשומים במרשם האוכלוסין אינו עולה על 20 אלף תושבים או רשות מקומית שבתחומה רובע עירוני במשמעותו בסעיף 12 לפקודת העריות בתחומי אותו רובע עירוני	1.35	

- הוראת שעה להגבלת תקופת הגבייה** - הרשות נדרשת להגביל את משך גביית היטל השמירה, בהתאם לטווח הזמן שבגיניו הוכן וחושב התחשיב, ועל בסיס השינויים הצפויים בצרכים ובהוצאות לאורך שנות התחשיב. הרשות תוכל להאריך את משך גביית היטל מעבר לתקופה שנקבעה, בכפוף לבחינת התחשיב, העלאה/הפחתה במידת הצורך ולאישור המועצה ושר הפנים. על-כן, יש להכין את תכנית השמירה ואת התחשיב על בסיס ראיות השירות כשירות זמני מטבעו. כדוגמה לכך, יש לשכור רכבים בליסינג ולא לקנותם.

מועצות אזוריות

בהתאם לרשויות עירוניות ומועצות מקומיות גם במועצות האזוריות היטל צריך להתחלק באופן שוויוני על כלל תושבי המועצה. מנגד, במועצות אזוריות ניתן להחיל את היטל השמירה במודלים נוספים:

- קביעת שיעורי היטל שונים בגין אספקת אותה רמת שירות** - ניתן לדרוש שיעורי היטל שונים מישובים שונים כל עוד הפערים בין שיעורי ההיטלים בין הישובים, הינם סבירים ונסמכים על תחשיב.
- תעריף שונה מישוב לישוב** - במידה ויש שוני ברמת השירות לה זכאי כל ישוב (מספר שומרים, שעות שמירה ועוד). ההבדל בין התעריפים ישקף את התוספת או ההפחתה בשרותי הביטחון ביישוב בהשוואה לשיעור היטל המוטל על כלל תושבי המועצה.

• **חישוב ההיטל על בסיס סל סגור לכל ישוב** - כל ישוב במועצה רשאי לבחור האם לקבל שירותי שמירה או לא, ואם כן, אילו שירותים לקבל מתוך סל סגור שהמועצה מציעה. ההיטל מחושב על פי השירותים שהישוב בחר לקבל מתוך הסל וההיטל מתחלק בין תושבי היישוב.

לפי משרד הפנים, במידה והשירות ניתן לכלל הישובים והינו אחיד, ראוי ונכון להימנע מהטלת שירותי השמירה על בסיס סל סגור לכל ישוב ומימון על ידי תושבי היישוב בשיעורי היטל משתנים, אלא יש לקבוע שיעור היטל אחיד. זאת, כדי להימנע מיצירת אי-שוויון בין היישובים, כך שיישובים חזקים כלכלית יהנו מיותר שירותי ביטחון לעומת ישובים חלשים כלכלית שלא יוכלו לממן.

אין לחייב בהיטל יישוב במועצה איזורית אשר לא ניתנים בו כלל שירותי שמירה ושמצדדי הנכסים שבו אינם נהנים במישרין או בעקיפין משירותי השמירה. במידה ויש ישוב כזה על המועצה האיזורית להראות בתכנית השמירה ובתחשיב, שאכן מדובר ביישוב שלא קיים בו כל צורך למתן שירותי אבטחה ושתושביו לא ייהנו במישרין או בעקיפין משירותים אלו.

הנחות

שירות במשמר האזרחי או בכל גוף התנדבותי אחר, אינו פוטר מהיטל שמירה. הנחות יאושרו רק מטעמים סוציו-אקונומיים, בדרך כלל על בסיס המנגנון והמבחנים שנקבעו לעניין מתן הנחות מארנונה. המנגנון למתן הנחות נקבע בחוק העזר שהרשות מתקינה לגביית ההיטל.

על-כן, היטל השמירה הוא כלי רשמי שניתן בידי הרשויות המקומיות למימוש הסמכות שניתנה להן בשמירה, אבטחה וסדר ציבורי בתחומן ולשם סיוע למשטרת ישראל לשמירת שלום הציבור וביטחונן. כאמור, הזכות לביטחון אישי היא בסיסית ועליונה ומימושה הוא קודם כל משימתן של הרשויות הלאומיות. על-כן, הטלת מימון שירותי ביטחון על התושבים מעלה שאלות רבות, ביניהן שאלות מעשיות כמו מידת "ההנאה" של התושבים מאותם שירותים ואיכות ההפעלה והשימוש בשירותים אלו, אך גם שאלות גדולות יותר כמו שאלת הגורם האחראי על ביטחונם של התושבים והאם כלי זה מגדיל את אי-השוויון בישראל או מצמצם אותו.

יחד עם זאת, הרשויות המקומיות מכירות בצורה הטובה ביותר את הצרכים, האתגרים ואת הקהילות השונות ברשות ולכן יש להן יתרון בניהול תחום הביטחון. בנוסף, המשטרה בפועל אינה עומדת בעומס הקריאות והמשימות המוטלות עליה ולכן מעורבותה של הרשות בתחום זה נותנת מענה לפערים רבים. אכיפת עבירות הסדר הציבורי הפשוטות יחסית על ידי הרשות מקנה למשטרה את היכולת לעסוק בפשיעה חמורה ולייעל את האכיפה והשיטור ברשות.

יש לבחון באופן ממוקד בכל רשות, על פי מאפייניה ואתגרי הביטחון שלה, את הצורך בנטילת היטל שמירה ובהשלכותיה על התושבים. בימים שבהם הביטחון ותחושת הביטחון של תושבי ישראל

נמצאים בשפל כלי זה עשוי להיות משמעותי ביותר עבור מחזיק תיק הביטחון במשימתו לשפר את איכות חיי התושבים ולחזק את הביטחון האישי של תושבי הרשות.

מכון שיטה - מכון למדיניות מקומית

מכון שיטה פועל ליצירת מעטפת מקצועית לנבחרי ציבור ברשויות המקומיות באמצעות כלים של מדיניות מעשית, ליווי, פיתוח ומחקר.

משימתנו היא חיזוק ערכי הדמוקרטיה המקומית בישראל, מתוך אמונה בתפקידו המרכזי של השלטון המקומי בבניית חוסנה של החברה הישראלית כחברה, שוויונית, מתקדמת ומגוונת.

[לחצו כאן להצטרפות לרשימת חברי.ות המועצה שלנו](#)