

נספח ה': נוהל לבדיקת תוכנית הבראה כספית ע"י בודק התוכנית
(המבצע עפ"י מכרז זה)

א. עיתוי ביצוע הבדיקה ע"י בודק התוכנית –

אישור עקרוני של תוכנית ההבראה -

ככלל, בודק תוכניות ההבראה מבצע בדיקה של מתווה תוכנית ההבראה עוד בשלב של בניית הסדר ההבראה ע"י הרשות וטרם אישורו הסופי ע"י המשרד. ממצאי הבדיקה וההמלצות לאישור תוכנית ההבראה אשר ניתנות ע"י הבודק בהתאם לדו"ח **מרכז לאישור תוכנית הבראה כספית (מצ"ב כנספח א')** מהווים בסיס לאישור סופי של התוכנית במשרד. בנוסף, תוכניות ההבראה נבדקות ברמת הביצוע באופן תקופתי, בכל רבעון, ביחס לדו"ח הכספי הרבעוני אשר מוגש ע"י הרשות וכן לדו"ח החשב המלווה ככל שקיים ברשות.

בדיקה תקופתית של תוכנית ההבראה-

הבדיקה התקופתית תיעשה לאורך תקופת תוכנית ההבראה, בכל רבעון וכן בתקופה של עד שנתיים שלאחר סיום התוכנית, בהתאם להחלטת המשרד. בודק התוכנית יציג את ממצאי הבדיקה במסגרת דו"ח **בקרה תקופתי בכל רבעון** בהתאם לפורמט **המצ"ב כנספח ג'**. על בסיס דו"ח הני"ל, משרד הפנים ישחרר לרשות את המקורות בגין ביצוע אבני הדרך התקופתיות, ככל שהרשות עומדת בהן בהתאם להמלצת הבודק.

בדיקה שנתית - על בסיס דו"ח מבוקר -

בעת פרסום הדוחות המבוקרים, בודק התוכנית נדרש לבחון את נתוני הדו"ח המבוקר אל מול הנתונים הרבעוניים, אשר שימשו בבסיס הבדיקה התקופתית. בודק תוכניות ההבראה ידווח **דו"ח בודק שנתי מיוחד** (על בסיס הדוח המרכז השנתי) על בדיקה זו ובכלל זה ייתן התייחסות להתאמות הנדרשות ככל שתהיינה כאלה.

שינוי בתקציב המאושר ברשות -

במצבים של שינוי בתקציב המאושר של הרשות, בודק תוכניות ההבראה נדרש לבצע בדיקה מחודשת של תוכנית ההבראה אל מול התקציב במאושר המתוקן ולדרוש מהרשות לבצע שינויים ככל שנדרש על מנת להתאים את תוכנית ההבראה לתקציב המאושר.

ב. אישור עקרוני של תוכנית הבראה לרשות המקומית-

ב.1. כללי -

במסגרת בדיקת תוכנית הבראה כפי שמוגשת ע"י הרשות ואישורה ע"י הבודק, על בודק תוכניות הבראה לוודא כי תוכנית הבראה הוגשה בהתאם לנוהל הגשת תוכניות הבראה לרשויות המקומיות (מצ"ב כנספח ב'), על כל החלקים והנספחים אשר נדרשת הרשות למלא, הפירוטים וההסברים המבוקשים.

רשות אשר חרגה מהוראות הנוהל כאמור, לא תתקדם בתהליך כניסתה לתוכנית הבראה. ככל שהרשות לא התנהלה בהתאם לנוהל, בודק תוכניות הבראה יחזיר את התוכנית לרשות בדרישה להתאמתה לנוהל, במקביל להודעה בדבר אי עמידת הרשות בתנאים הנדרשים אשר תועבר על ידו לרפרנט הרלוונטי באגף התקציבים.

בדיקת תוכנית הבראה תיעשה תחת הנחת היסוד כי תוכנית הבראה שנחתמת ע"י הרשות צריכה להיות ריאלית ותואמת את התנאים במשק והנסיבות המיוחדות אשר מאפיינות את הרשות.

תחת הנחה זו, בודק תוכניות הבראה נדרש להניח את דעתו במסגרת הבדיקה כי יעדי ההתייעלות אותן מציגה הרשות הינם בעלי אופי קבוע ויש בהם בכדי ליצור תשתית להתנהלות מאוזנת ברשות לטווח הארוך. בכלל זה, יודא בודק התוכנית התאמת התוכנית ליעדי הסף וכן יבדוק כי השינויים שמציגה הרשות אינם ביטול של הוצאות חד פעמיות ו/או תוספת של הכנסות בעלות אופי חד פעמי.

ב.2. בדיקה ואישור של תוכנית הבראה -

בודק תוכניות הבראה יקבל לידיו את תוכנית הבראה המוצעת של הרשות ויבדוק את היתכנותה ומיצוי פוטנציאל הרשות באמצעותה, תוך שימת לב לדגשים המופיעים מטה. בתום הבדיקה, יפיק בודק התוכנית דו"ח מרכזי לאישור הסדר הבראה (מצ"ב כנספח א'), במסגרת הדו"ח יפרט הבודק את התנאים והנתונים הקיימים ברשות ערב ביצוע תוכנית הבראה (תוך השוואת התפתחות מצבה הפיננסי של הרשות בשנים שקדמו לשנת התוכנית), וכן ההמלצות לגבי תוכנית הבראה המוצעת.

בודק תוכנית הבראה יאשר סופית במסגרת הדו"ח את תוכנית הבראה בהתאם לשינויים בה להנחת דעתו המקצועית, וכן ייתן המלצה לעניין ההסדר לכיסוי הגירעון הנצבר ומתווה לפריסת אבני הדרך להקצאת המקורות לכיסוי גירעון (נספחים ד(2) ו- ד(4) לדוח הבודק).

בנוסף, במסגרת הדו"ח יציג הבודק התייחסות למאפיינים מיוחדים ברשות אשר ראויים לבוא לידי ביטוי במסגרת תוכנית הבראה ויש להביאם בחשבון במסגרת אישורה הסופי של התוכנית ע"י המשרד.

שימוש במודל " רשות מאוזנת " -

בדיקת תוכנית ההבראה תיעשה תוך הסתייעות במודל רשות מאוזנת והשוואת נתוני הרשות הנבדקת לממוצע נתוני המקבץ אליו היא משתייכת. ככל שהנסיבות הקיימות ברשות מאפשרות זאת ומתיישבות עם הנחות וממצאי המודל, בודק התוכנית ישאף בבדיקתו להביא את הרשות לכדי ניצול מקסימאלי ואפקטיבי של יעדי ההתייעלות במטרה להתכנס ליעדים הרצויים עפ"י המודל ונתוני המקבץ. הבודק יציג במסגרת הדו"ח המרכז לאישור תוכנית ההבראה התייחסות למדדים התייעלות נבחרים תוך השוואתם לנתוני המקבץ המודל ומתן ביטוי לכך במסגרת תוכנית ההבראה.

יעדי סף ויעדים עיקריים בתוכנית ההבראה -

במסגרת בדיקת תוכנית ההבראה ואישורה, בודק התוכנית נדרש להגדיר את יעדי ההבראה העיקריים הספציפיים לרשות אשר אי יישומם יהווה עילה לנקיטת סנקציות כנגד הרשות. כמו כן, ככל שבמעמד עריכת תוכנית ההבראה הרשות איננה עומדת ביעדי הסף 2-6 (כמפורט בנוהל הגשת תוכנית הבראה לרשויות המקומיות), בודק התוכנית יודא כי קיים מתווה להגעה ליעדים אלו בבסיס יעדי התוכנית. כמובן שמתווה כאמור יילקח בחשבון במסגרת הגדרת היעדים העיקריים לרשות.

עמידת הרשות ביעדי סף 2-6 תיבחן בהתאם לעקרונות להלן –

יעד סף 2 – גבייה בהתאם לשיעורי מינימום –

הבודק יבחן לגבי כל רשות כי מתווה ההכנסות מארנונה אשר מוצג בתוכנית, תואם את העמידה \ התכנסות לשיעורי המינימום הנדרשים.

אגף התקציבים יספק לבודקים רשימת עזר של כלל הרשויות בה יפורטו נתוני הגבייה בפועל לאורך השנים וכן עמידה ביעדים הנדרשים, לרבות נתוני שנת הבסיס לתוכנית. ברשויות אשר נתוני הביצוע בשנת הבסיס לתוכנית מצביעים על אי עמידה ביעד הגבייה לאותה שנה הבודק נדרש לוודא כי במסגרת תוכנית ההבראה ניתן ביטוי להתכנסות ליעד כאמור.

דגש : במהלך הבדיקה התקופתית הבודק יקפיד על בדיקת העמידה ביעד הסף לכל הרשויות (גם אלו שלכאורה עמדו בנתוני הביצוע בשנת הבסיס לתוכנית).

יעד סף 3 – גבייה בהתאם לתעריפי מינימום -

הבודק ייבחן בכל רשות את תעריפי החיוב בסיווגים העיקריים כדלקמן בצו הארנונה של הרשות :

תעריפים מעודכנים לשנת 2011 לתקנות		
max	min	
103.88	29.98	מגורים
332.81	58.86	משרדים
1198.64	400.26	בנקים
143.43	21.46	תעשייה
125.94	33.13	בתי מלון
193.52	39.73	מלאכה
0.58	0.008325	אדמה חקלאית
48.28	0.009477	קרקע תפוסה
5.91	0.010384	קרקע תפוסה מפעל עתיר שטח
48.02	6.39	קרקע תפוסה עריכת אירועים
58.02	1.23	חניונים
39.58	0.30	מבנה חקלאי

ככל שתעריפים אלו נמוכים מתעריף המינימום, יוודא הבודק כי ברשות הרלוונטית נכלל מתווה של העלאת התעריפים בתוכנית ההבראה.

אגף התקציבים יספק לבודקים רשימת עזר של רשויות אשר נרשם להן ליקוי בנושא זה במסגרת הדו"ח המפורט.

יודגש כי הבדיקה של סעיף זה מחויבת להיעשות בכלל הרשויות הנבדקות בתוכנית הבראה, גם אם אינן מופיעות ברשימה.

יעד סף 4 – ביטול הנחות לא חוקיות -

הבודק נדרש לוודא כי ברשות אשר הועלה חשד למתן הנחות לא חוקיות ניתן ביטוי לביטול ההנחות במסגרת תוכנית ההבראה.

איתור הרשויות רשויות המתנהלות שלא עפ"י חוק בהיבט הזה וכן היקף הסכומים לאכיפה, ייעשה באופן הבא :

1. אגף התקציבים יספק לבודקים רשימת עזר של רשויות אשר הועלה בהן חשד למתן הנחות לא חוקיות. (רשויות אשר נמצא בהן ליקוי בנושא בדו"ח המבוקר האחרון וואו רשויות אשר הועלו במסגרת ביקורת עומק שמבצע האגף לביקורת בנושא מתן הנחות לא חוקיות).

2. ככל שרשות אשר נבדקת ע"י הבודק מופיעה ברשימת העזר, **תבוצע הרחבה של בדיקת העומק ע"י הבודק בהתאם להנחיות בדיקה שיוציא המשרד.**

3. בכפוף לבדיקת הבודק, יגובש **סכום ההנחות הבלתי חוקיות** אשר נתנו ע"י הרשות בתקופה המדווחת, אותו הרשות תהיה מחויבת לבטל במסגרת התוכנית, כך שיעד הגבייה בשנה הראשונה לתוכנית יכלול תוספת בגין ביטול הנחות לא חוקיות בסכום הנדרש.

יעד סף 5 – גביית חובות נבחרים ועובדים בגין ארנונה ומים –

הבודק נדרש לוודא כי ברשות אשר קיימים חובות נבחרים ועובדים, ניתן ביטוי במסגרת תוכנית ההבראה לגביית החובות הנ"ל, כך שיעד הגבייה בשנה הראשונה (או במהלך התוכנית, במידה והרשות מבצעת הסדרים) יכלול תוספת בגין גביית חובות נבחרים ועובדים. אגף התקציבים יספק לבודקים רשימת עזר של רשויות אשר נתוני הדו"ח המפורט האחרון מצביעים על קיומם של חובות נבחרים ועובדים. הבודק יודא כי סכום החובות אשר מופיע ברשימה יקבל ביטוי במסגרת תוכנית ההבראה.

יעד סף 6 – ביטול חריגות שכר –

הבודק נדרש לוודא כי ברשות אשר קיימות בה חריגות שכר ניתן ביטוי במסגרת תוכנית ההברה לביטול החריגות הנ"ל, כך שיעד הוצאות השכר יכלול הפחתה בגין ביטול חריגות שכר. אגף התקציבים יספק לבודקים רשימת עזר של רשויות אשר בוצעה בהן ביקורת שכר ונמצאו חריגות.

הערה : רשימות העזר אמורות להנחות ולסייע לבודקים בהתמקדות ברשויות עם בעיה, יחד עם זאת, ככל שרשות אינה מופיעה באחת הרשימות והבודק סבור כי קיימת בעיה \ חשד באשר לעמידה באחד מיעדי הסף עליו להחיל את נועל בדיקת יעדי הסף באותה רשות.

מתן גילויי נאות וביטויי כספי במסגרת תוכנית ההבראה -

במסגרת בדיקת תוכנית ההבראה ואישורה, בודק התוכנית נדרש לוודא כי הרשות אכן הגישה את כל הנספחים הנדרשים והציגה גילויי נאות כנדרש ממנה בהתאם לנוהל הגשת תוכנית ההבראה, ובכלל זה לבדוק כי אכן הרשות יישמה במסגרת תוכנית ההבראה וצעדי ההתייעלות את יעדי ההתייעלות ככל שנדרשו ממנה בנוהל בכל הקשור לסעיפים השונים, לרבות מתן ביטוי לעמידה \ התכנסות ליעדי הסף.

מימוש מקורות עצמאיים ברשות בהסדר לכיסוי גירעון (נספח 2 להסדר ההבראה) –

בודק תוכנית ההבראה בבדיקתו, יבחן את סוגי והיקפי המקורות העצמאיים (הסדרי נושים, גביית פיגורים, העברה מקרנות וכו') שהרשות מסוגלת להפנות לכיסוי גירעון ויצוין זאת במסגרת הדו"ח, תוך פירוט המתווה למימוש המקורות הנ"ל. כמו כן, במידה ובגירעון הנצבר של הרשות כלולות הפרשות יציין זאת הבודק במסגרת הדו"ח וימליץ על היקף הפרשות לנטרול מסך הגירעון הנצבר לכיסוי.

התוויית אבני הדרך בתוכנית ההבראה (נספח 1 להסדר ההבראה)–

במסגרת דו"ח הבדיקה המרכזי, יצרף בודק התוכנית המלצה של מתווה פריסת אבני הדרך בתוכנית ההבראה, עפ"י הפורמט בנוהל זה ותוך שימת דגש ומשקל מיוחד לעמידה ביעדי סף וביעדים עיקריים.

כמו כן, יוצבו אבני דרך ספציפיות לקיום תהליכים אשר מהווים בסיס לעמידה ביעדי התקציב כגון : אישורי ואשרורי ארנונה , סיום הליך של עדכון חוקי עזר, ביצוע סקר נכסים , ביצוע הסכם פיטורין וכד' וכן יוקצו אבני דרך עבור מימוש מקורות עצמאיים לכיסוי הגירעון הנצבר.

תרשים זרימה לתהליך ביצוע תוכנית הבראה כספית

בחינת עמידה בכללי כניסה לתוכנית הבראה



הכנת תוכנית הבראה ע"י הרשות והעברתה
לבדיקת הגורמים המקצועיים
(ראה נוהל הגשת תוכנית הבראה)



בדיקה מקצועית ואישור על ידי בודק
תוכניות הבראה - יוגש דו"ח מרכז
לאישור הסדר הבראה



- דיון בלשכת שר/מנכ"ל/מנהל המינהל
- אישור תוכנית הבראה וסיכום אופן השתתפות המשרד בכיסוי הגרעון המצטבר
- קביעת אבני דרך לבחינת צעדי הרשות וחלוקת הכספים



הכנת הסכם תוכנית הבראה
במשרד והעברתה לרשות



אישור מליאת הרשות וחתימת הרשות על
תוכנית הבראה



בדיקה תקופתית (כל רבעון) של ביצוע
הרשות עפ"י אבני הדרך שנקבעו ושחרור
המקורות כנגדן