



יום שלישי י"ח אב תשפ"א
27 יולי 2021

דוח ביקורת פנימית ברשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה בנושא מסלול מענקים – תמצית מנהלים

כללי

במסגרת תכנית העבודה השנתית של אגף הביקורת הפנימית החלה להתבצע בשנת 2020 ביקורת ברשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה בנושא מסלול מענקים.

מטרת הביקורת

בחינת אופן ניהול מסלול מענקים ברשות ההשקעות ממספר בחינות: עמידה בחוק ובנהלים, טיב ואפקטיביות הבקורות הפנימיות והחיזוניות והפיקוח של הרשות על עבודת מיקור החוץ, יעילות תהליך אישור בקשות וקיום בדיקות לבחינת אפקטיביות המסלול.

היקף וגבולות הביקורת

הביקורת בחנה את התנהלות הרשות בכל הנוגע למסלול מענקים החל משלב פרסום המסלול ובחינת הבקשות שהוגשו למענקים וכלה בסיום 7 שנות ההפעלה של התכנית שאושרה. הביקורת לא נכנסה בבדיקה זו לנושאים: טיפול בשעבודים, החזרי מענקים, ועדות השגה ודיוני המנהלה.

מבוא

הרשות פועלת מכוח החוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959. מטרת החוק¹: עידוד השקעות הון ויוזמה כלכלית, באופן שבו תינתן עדיפות לחדשנות ולפעילות באזורי פיתוח לשם פיתוח כושר הייצור של משק המדינה, שיפור יכולתו של המגזר העסקי להתמודד בתנאי תחרות בשווקים בין-לאומיים ויצירת תשתית למקומות עבודה חדשים ובני-קיימא.

הרשות מפעילה מספר מסלולי סיוע, כאשר מסלול מענקים הינו מסלול הסיוע העיקרי ברשות. תקציב הרשות: כ- 1 מיליארד ₪ בהרשאה תקציבית, כ- 700 מלש"ח בתקציב מזומן.

החוק קובע בין היתר כי מנהל הרשות ממונה על ידי הממשלה וכי ברשות יוקם גוף בשם מנהלת הרשות, שתמנה חברים ממספר משרדים, כאשר מנהל הרשות ישמש כיושב הראש של המנהלה.

הרשות באמצעות המנהלה מאשרת מדי שנה עשרות רבות של תכניות. לשם כך מפעילה הרשות מנגנון רחב במיקור חוץ, אשר עוסק בהליכי הטיפול הנגזרים מהחוק ומההוראות המנהליות, כדוגמת החברה הממשלתית ענבל המספקת לרשות שירותי חשבות ומיכון, גופים מלווים, רואי חשבון ושמאים.

ברשות קיימות 2 מחלקות המנהלות את מסלול מענקים: מחלקת ניהול לקוחות ומחלקת ביקורת ביצוע השקעות.

¹ כפי שהיא מובאת בסעיף 1 לחוק.

לצורך הגשת בקשה למענק במסלול מענקים יש לעמוד ב-3 תנאי סף הקבועים בחוק: המפעל מוגדר כמפעל תעשייתי בהתאם לסעיף 51 בחוק, המפעל נמצא באזור פיתוח א' בהתאם למפורט בתוספת השנייה בחוק, המפעל מוגדר כ- "בר- תחרות" ומייצא לחו"ל בהתאם לתנאים המפורטים בסעיף 18א(ג) בחוק.

להלן נתונים הנוגעים להפעלת מסלול מענקים בשנים 2018-2019:

2019	2018	
89	97	מספר בקשות לקבלת מענק שהוגשו
61	80	מספר בקשות לקבלת מענק שאושרו
16	21	מספר בקשות לקבלת מענק שנדחו
295	346	סכום המענקים שאושרו (במיליוני ₪)
36	38	מספר דרישות לקבלת החזר מענקים שנשלחו
11.5	19.5	סכום החזרי מענקים שהתקבלו בפועל (במיליוני ₪)

להלן עיקרי הממצאים והמסקנות כפי שעלו בדוח הביקורת:

תהליך של הפקת לקחים ושיפור

נושאים רבים שהתנהלות בהן דרשה שיפור, החלו להיות מטופלים על ידי הרשות עוד בטרם החלה הביקורת (לדוגמה: ריבוי הבדיקות בתקופת ביצוע ההשקעות, משך זמן הוצאת פרוטוקול לדיוני מנהלה, פירוט נתוני בסיס בכתב האישור). הביקורת התרשמה כי הרשות נמצאת בתהליך מתמשך של בדיקה עצמית ושיפור בהתאם.

[Redacted]

[Redacted]

מערכת ממוחשבת

המערכת הממוחשבת מענ"ה הקיימת כיום אינה נותנת מענה מלא המאפשר לרשות לבצע ניהול ופיקוח אפקטיבי אחר מסלול מענקים. הדבר בא לידי ביטוי בדברים הבאים:

- נתונים מהותיים אינם מתועדים במערכת או שאין אפשרות להציג אותם כיום בדוחות השוטפים בהם הרשות משתמשת (לדוגמה: מועד ביצוע ביקורות שוטפות, מועד קבלת מלוא הנתונים והמידע הנדרש לצורך בדיקת דב"ס², מועד העברת הבקשה לבדיקת רשות החדשנות, נתוני עבר בנוגע ל"הקפאה", אחוזי ביצוע וסיבת אי קיום ביקורות שוטפות בשנה השלישית בתקופת ביצוע התכנית ועוד).
- חסרות במערכת בקרות מונעות ובקורות התרעה (לדוגמה: אין בקרה המונעת אישור בקשה לאחר שחלפו 51 ימי עבודה ממועד הגשתה, אין בקורות המתריעות על אי עמידה בלוחות זמנים, אי ביצוע ביקורות בזמן ועוד).
- אין אפשרות להפיק מהמערכת דוחות מסוימים.

² דוח ביצוע סופי.

- הדוחות הניתנים כיום להפקה הינם דוחות נקודתיים יחסית ולא רוחביים, דבר המקשה על מנהלי הרשות לבצע פיקוח ובקרה נאותים אחר ביצוע.

נהלים

1. התנהלות מחלקת ניהול לקוחות ומחלקת ביקורת ביצוע השקעות בחלק מהנושאים אינה בהתאם לדרישות המופיעות בנהלי הרשות. ההתנהלות בפועל שונה מהדרישות המופיעות בנהלי הרשות בנושאים הבאים: אי עמידה בלוחות זמנים, אי ביצוע ביקורות בתדירות הנדרשת, אי הגשת דוחות לממונים ואי ביצוע חלק מהבדיקות הנדרשות.
2. עבור תהליכים רבים במסלול לא נקבעו לוחות זמנים בנהלים, כמפורט להלן: אין לוח זמנים לכלל תהליך אישור בקשה ולהכנת תסקיר. כמו כן, אין לוח זמנים שעד אליו יש לשלוח בקשה לבדוק מקצועי, ושעד אליו על התאגיד להגיש בקשת הארכה.
3. נמצאו תהליכים שאופן הטיפול בהם לא הוסדר בנהלים, כמפורט להלן: לא הוסדר כיצד יש לנהוג במידה ולא מוגשת בקשת הארכה בזמן, מתי תאגידים מגישים דרישות תשלום, מה נבדק על ידי החברה המלווה ומה על ידי חברת ענבל, אופן ביצוע ביקורות שוטפות בתקופת ביצוע התכנית ואופן ביצוע ביקורות שוטפות בתקופת הפעלת התכנית.
4. בנהלי הרשות המפורסמים באתר האינטרנט של המשרד קיימים ליקויים טכניים רבים, כמפורט להלן: נעשה שימוש בתיאורים ישנים עבור הרשות ועבור בעלי התפקידים בה, ישנם נהלים בהם לא מופיע התאריך בו נכתב הנוהל, ישנם נהלים בהם לא מופיע תאריך תחולת הנוהל ולא ניתן להבין גם מהאתר ממתי תחולתו, ישנם נהלים הכתובים על מסמך בלי לוגו, ישנם נהלים הכתובים על מסמך בעל לוגו ישן, ישנם נהלים שלא עודכנו מאז שנת 2005, בנוהל הסרת שיעבוד מופיע שיש 3 נספחים, אך נספחים אלו אינם מופיעים לאחר הנוהל או בקישור נפרד.

פיקוח ובקרה אחר עובדים האמונים על ביצוע בדיקות שלב ב'

לא מתבצע פיקוח שוטף ואפקטיבי אחר עובדי הרשות האמונים על ביצוע בדיקות שלב ב'. להלן מספר דוגמאות: אין פיקוח יזום אלא רק התייעצויות במידה והעובדים מרגישים שיש בכך צורך, אין פיקוח על כך שכלל הביקורות השוטפות האמורות להתבצע בשנה מסוימת אכן מבוצעות, אין פיקוח אחר משך זמן תהליך ביצוע הביקורות השוטפות, אין בדיקה על אופן בחירת מדגם ההשקעות שייבדק בשטח ואין פיקוח על האופן בו בוצעה הביקורת בשטח.

פרסום ושיווק המסלול

להלן פירוט ממצאים שנמצאו בעקבות בדיקת פעולות השיווק והפרסום של מסלול מענקים בשנים 2018 ו-2019:

- בשנת 2019 כמעט ולא בוצעו פעולות שיווק ופרסום של מסלול מענקים על ידי הרשות, למעט שיווק ודיוור ישיר שאינו תלוי תקציב.
- חסר ברשות תיעוד, שימור ידע וניהול שוטף אחר נושא השיווק והפרסום במסלול מענקים לרבות באשר להיקף ותוכן הפרסום והשיווק, שיאפשר ביצוע פילוחים וניתוח נתונים, לצורך הפקת לקחים וקבלת החלטות ניהוליות.
- אין תיעוד לביצוע בדיקת אפקטיביות מצד הרשות לאחר ביצוע קמפיין פרסומי ושיווקי מרוכז (בעלות של כ- 3,700,000 ₪) לגבי השפעת הקמפיין על גידול במספר הפניות לרשות (גידול בבקשות). בנוסף נמצא כי לא נבדקה השפעת הקמפיין על גידול בהתעניינות ברשות

(גידול בכניסה לאתר הרשות). כמו כן, לא נבדקה השפעת הקמפיין על הרכב קהל מגישי הבקשה (קהל חוזר או קהל חדש).

התנגשות בין בירוקרטיה יעילה ואפקטיבית לבין גמישות

1. הביקורת התרשמה כי התהליך הבירוקרטי בניהול השוטף של מסלול מענקים אינו מספיק יעיל ואפקטיבי, וכי הסיבות המהותיות לכך הינן: שימוש במערכת ממוחשבת שאינה נותנת מענה מלא לניהול השוטף של התהליך והרצון של הרשות להתגמש ולבוא לקראת התאגידים.
2. הביקורת התרשמה כי בניהול התהליך קיימת התנגשות בין הרצון של הרשות להתגמש ולבוא לקראת התאגידים לבין הרצון של הרשות להפעיל בירוקרטיה יעילה ואפקטיבית, כאשר בפועל הרשות נוטה יותר לכיוון של הרצון להתגמש מתוך רצון לעודד את התאגידים ולסייע להם.
3. הרצון של הרשות להתגמש בא לידי ביטוי לדוגמה בדברים הבאים: אי הקפדה על עמידה בלוחות זמנים שנקבעו בנהלים ואי ביטול בקשות בהם לא עמדו בלוחות זמנים שנקבעו בנהלים, הקפאת הטיפול בדב"ס כאשר תאגיד אינו עומד ביעדים – דבר המוביל להתארכות של תהליך אישור הדב"ס, לבזבוז משאבים נוספים ולחוסר ודאות בנוגע לתקציב, אי שימוש בבקורות ממוחשבות וכפועל יוצא מכך, ניהול מעקבים ידניים, אי נקיטת סנקציות כנגד תאגידים שבביקורת בתקופת הפעלת התכנית נמצא כי לא עמדו ביעדים העסקיים כפי שנקבע בנהלי הרשות, היעדר פעולה מיידית לביטול כתב האישור כאשר בודקים את הדב"ס ומוצאים שאין עמידה ביעדים ובמקום זאת מנסים להבין מול התאגיד מדוע אין עמידה והאם מתן הארכת זמן תעזור לעמידה ביעדים וכדומה ובכך התהליך מתארך לזמן רב וכן מתן אפשרות להגיש בקשה חדשה בטרם קבלת אב"ס³ על בקשה קודמת, דבר המוביל לרוב לעיכובים גדולים באישור הבקשה שהדיון במנהלה לאישורה תלוי באישור הדב"ס.
4. הרצון של הרשות להתגמש הוביל לכך שישנם מקרים חריגים רבים מאוד הדורשים טיפול מיוחד. התנהלות זו מובילה לכך שיש צורך בטיפול מיוחד בכל מקרה חריג, כך שלא ניתן לבצע פיקוח ומעקב ממוחשב ואחיד אחר כל הבקשות שבטיפול. בעקבות כך, הרשות נאלצת לבצע פיקוח ומעקב ידני (אקסל) על כל חלק וחלק מהתהליך ועל כל עובד ועובד, דבר המוביל לבזבוז משאבי כוח אדם, לשימוש לא יעיל ואפקטיבי בעובדי הרשות ויצר עומס. הביקורת התרשמה כי עובדי הרשות עובדים בלחץ מתמיד ורודפים אחר ביצוע תפקידם וכך גם נמסר על ידי גורמי ניהול ודרגים נמוכים יותר ברשות.
5. הביקורת חושבת כי ניתן להפעיל בירוקרטיה יעילה ואפקטיבית שתכלול בתוכה גמישות תוך קביעת מנגנון פנימי מוסדר לטיפול במקרים חריגים.

ממשק עם המשרד להגנת הסביבה

1. על פי סעיף 2(א) בתקנות עידוד השקעות הון (תנאים למתן אישור שעניינם שמירה על איכות הסביבה), תשע"ב-2012, המנהלה תאשר תכנית רק אם המבקש לא ביצע בארבע שנים שקדמו למועד הגשת הבקשה לאישור התכנית מספר מסוים של יחידות הפרה הקשורות לחיקוקי סביבה.

³ אישור ביצוע סופי.

2. בנוהל בין משרדי נקבע כי הרשות תעביר בסוף כל חודש קלנדרי דוח לראש אגף תיאום אכיפה במשרד להגנת הסביבה. דוח זה יכלול את פרטי הבקשות שנרשמו ונקלטו ברשות בחודש האחרון. עוד נקבע בנוהל כי על המשרד להגנת הסביבה להעביר תוך 10 ימי עבודה דיווח סטטוס בנוגע לבקשות שהועברו אליו. במידה שתוך 10 ימי עבודה לא הועבר דיווח סטטוס על ידי המשרד להגנת הסביבה, אזי הרשות תתייחס לכך כאילו לא נמצאו יחידות הפרה שנזקפו למבקש ותמשיך כרגיל את הטיפול בבקשות.
3. נמצא כי הממשק בין הרשות למשרד להגנת הסביבה לוקה בחסר.

[REDACTED]

ריבוי בדיקות בתקופת ביצוע התכנית

1. בתקופת ביצוע התכנית קיימות דרישות מרובות לקבלת דיווחים מהתאגידים וכן דרישות מרובות לקיום ביקורות ובדיקות על ידי עובדי הרשות ומיקור חוץ מטעמם, כאשר בחלק מהמקרים ייתכן ומדובר בכפילות מיותרת, שכן הדיווחים והביקורות השונות המבוצעות באותה שנה דומות במהות.
2. הנהלת הרשות מודעת לבעיית ריבוי הדיווחים והביקורות בתקופת ביצוע התכנית. ניתן מענה זמני בחלק מההקלות שניתנו בעקבות הקורונה, כמו כן, יש נוהל חדש המצוי בעבודת מטה שמטרתו להביא לפתרון קבע לריבוי הדרישות בתקופת ביצוע התכנית.

כתיבת פרוטוקולים על ידי מיקור חוץ

אי הוצאת פרוטוקולים של דיוני מנהלה במשך חודשים רבים עקב היעדר תקציב להפעלת מיקור חוץ לצורך כתיבתם, הינו בעייתי בהיבט התהליכי (תלות בגורם חיצוני והתמשכות התהליך) [REDACTED]

ממצאים נוספים שעלו בבדיקת הניהול השוטף של המסלול

1. נמצא מקרה בו בקשה חדשה נדונה במנהלה על אף שלתאגיד מגיש הבקשה הייתה בקשה קודמת שלא קיבלה אישור סופי, ומהדב"ס שהתאגיד הגיש עולה כי הוא עומד ביעדים העסקיים בפחות מ-80% (68%) כך שעל פי נהלי הרשות בקשה זו כלל לא הייתה אמורה להיות מובאת למנהלה. בנוסף, נמסר לביקורת כי המנהלה נוהגת כך במקרים נוספים, במיוחד לקראת סוף שנת תקציב.
2. על פי נהלי הרשות לוח הזמנים שנקבע לבדיקת דב"ס הוא 150 ימי עבודה. מניתוח 130 דב"ס שהוגשו בשנים 2016-2018 עולה כי, ב-79 מקרים (כ-61%) משך הטיפול בדב"ס עלה על שנה. ב-36 מקרים (כ-28%) משך הטיפול עלה על שנתיים וב-20 מקרים (כ-15%) משך הטיפול עלה על 3 שנים. הימשכות בדיקת דב"ס במקרים רבים מעבר לקבוע בנוהל (150 ימי עבודה) נגרמת כתוצאה מסיבוכים רבים הנלווים לאישור הדב"ס, על אף שהם לא חלק אינטגרלי מבדיקת הדב"ס. קיימת חשיבות לזירוז תהליכים ועמידה בלוח"ז שקבעה הרשות בנהליה, לרבות לגבי בדיקת דב"ס.
3. מניתוח 130 דב"ס שהוגשו בשנים 2016-2018 עולה כי 37 מתוכם (28%) לא הוגשו תוך שלושה חודשים מהתאריך הסופי לביצועה כפי שנקבע בכתב האישור. מהמדגם עולה כי הן הוגשו לאחר שחלפו 5.5 שנים מתאריך אישור התכנית, ובחלק מהמקרים גם בחלוף יותר מ-8 שנים ממועד אישור התכנית.
4. הביקורת סבורה כי הדרישה לבצע ביקורת שוטפת בשנת ההפעלה השלישית הינה שגויה וזאת לאור הממצאים הבאים:
 - מעיון במדגם עולה כי רק בכ-32% בוצעה ביקורת שוטפת בשנת ההפעלה השלישית.
 - מעיון ב-32% המקרים המפורטים בסעיף הקודם, בהם בוצעה ביקורת שוטפת בשנת ההפעלה השלישית, עולה כי בכ-73% הביקורת השוטפת בוצעה תוך פחות משנה מהוצאת האב"ס.
 - כיום קיימת פרקטיקה ברשות לפיה אב"ס ניתן רק לאחר בחינת נתונים הכוללים גם 2 שנות הפעלה מלאות. פרקטיקה זו מובילה לכך שאב"ס יינתנו החל משנת ההפעלה השלישית (בה גם אמורה להתבצע ביקורת שוטפת), דבר שלרוב ייתר את הצורך בביקורת שוטפת בשנה זו.
5. בנהלי הרשות נקבע כי יש לבצע ביקורות שוטפות בשנה השנייה, השלישית והרביעית בתקופת ביצוע התכנית, בעוד בפועל נמצא כי הרשות נוהגת לבצע ביקורות שוטפות רק בשנה השלישית ובמקרים רבים כלל לא מתבצעת ביקורת שוטפת.
6. הביקורות השוטפות המתבצעות בתקופת הפעלת התכנית לוקות בחסר, כמפורט להלן:
 - הבדיקה בשטח איננה מתבצעת תוך שימוש במספר סידורי המוטבע על המכונה/ ציוד או מדבקה שלא ניתן להורידה הכוללת פרטים כגון: מתי המכונה נרכשה ועבור איזו תכנית מאושרת היא נרכשה.
 - בדיקת עמידה ביעדים עסקיים (כגון עובדים ומכירות) איננה מתבצעת בהתאם לקריטריונים שנקבעו בנוהל.

• בכמחצית מהמקרים הבדיקה כוללת בדיקה של דוחות כספיים ושל טופס פחת ובמחצית מהמקרים הבדיקה אינה כוללת בדיקה כאמור.

7. בהסכמי התקשרות עם בודקים מקצועיים במיקור חוץ (משרדי רו"ח) אין סעיף פרטני המאפשר הטלת סנקציה כספית במקרים בהם הם חורגים מהזמנים שנקבעו בנוהל.

8. [Redacted]

[Redacted]

בהתאם לסעיף 6א(א) לחוק הביקורת הפנימית, יש לקיים דיון בממצאי דוח הביקורת תוך 45 יום ממועד הגשתו.

הממצאים יידונו בוועדה לתיקון ליקויים שנקבעה ליום 28 ביולי 2021.

בברכה,

ליאת שלם
המבקרת הפנימית

