

הטיפול בעסקים קטנים ובינוניים

תקציר

רקע כללי

לעסקים קטנים ובינוניים נודעת חשיבות רבה בהתפתחותן הכלכלית של מדינות, שכן הם נתפסים כיחידות דינמיות, חדשניות, בעלות יכולת תגובה מהירה וכושר הסתגלות לדרישות המשתנות של השווקים וכמקור ליצירת מקומות תעסוקה חדשים.

מגזר העסקים הקטנים והבינוניים בישראל כולל יותר מחצי מיליון עסקים המהווים כ-99% מהעסקים במדינה. כ-70% מהמועסקים במגזר העסקי מועסקים בעסקים קטנים. הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה (להלן - הסוכנות) הוקמה על מנת לסייע לעסקים הקטנים והבינוניים להתנהל בשוק העסקי, שבו הם מתחרים עם עסקים גדולים בעלי איתנות פיננסית גדולה יותר ובעלי יכולת להתמודד עם קשיים בירוקרטיים ואחרים. לעידוד עסקים קטנים ובינוניים הקצה משרד הכלכלה בשנת 2014 כ-150 מיליון ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-דצמבר 2014 בדק משרד מבקר המדינה את הסיוע לעסקים קטנים ובינוניים ואת ניהול קרן ההלוואות הבנקאית בערבות המדינה לעסקים קטנים ובינוניים. הביקורת נעשתה בסוכנות ובאגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל). הביקורת כללה גם מעקב אחר תיקון ליקויים שנמצאו בדוח ביקורת קודם בנושא שפורסם בשנת 2011¹ (להלן - הדוח הקודם).

1 מבקר המדינה, דוח שנתי 61ב (2011), "סיוע לעסקים קטנים ובינוניים", עמ' 1221.

הליקויים העיקריים

חסמים ברכש הממשלתי

1. ביולי 2011 החליטה הממשלה להגדיל את חלקם של העסקים הקטנים והבינוניים ברכש הממשלתי באמצעות הגברת שילובם במכרזים הממשלתיים לרכישת שירותים. לשם כך קבע החשכ"ל בשנת 2013 הוראות לביצוע הליכי בקרה ודיווח על מצב שילוב עסקים קטנים ובינוניים במכרזים כאמור. נמצא כי מינהל הרכש הממשלתי שבמשרד האוצר (להלן - מינהל הרכש) אינו עושה בקרה על ועדות המכרזים המשרדיות כדי לבחון האם הן פועלות בהתאם להוראות החשכ"ל.
2. מאוגוסט 2014 הסוכנות בוחנת בכל שבוע, באמצעות חברה המספקת לה שירותי בקרה, את המכרזים שמפרסמים משרדי ממשלה באתרי האינטרנט שלהם כדי לאתר בהם חסמים המונעים מעסקים קטנים ובינוניים להגיש הצעות למכרז או מקשים עליהם שלא לצורך. נמצא כי הסוכנות בוחנת רק חלק מהגופים הציבוריים² המפרסמים מכרזים.
3. קיימים חסמים להשתתפות עסקים קטנים ובינוניים במכרזים: התשלום עבור ההשתתפות במכרז (רכישת מסמכי המכרז), לא מוחזר למשתתפים, ושיעור הערבויות שיש להפקיד כדי להשתתף במכרז. אין כללים לקביעת מחיר סביר להשתתפות במכרז או לקביעת שיעורי הערבות הנדרשת במכרזים. משרד הפנים לא בחן את שיעורי הערבות שרשויות מקומיות דורשות במכרזים. וכך, כאשר עסק קטן או בינוני ניגש לכמה מכרזים מתוך שאיפה לזכות בחלק מהם, הסכומים שהוא מוציא על רכישת מסמכי המכרז ולהפקדת הביטחונות לצורך קבלת הערבויות הם משמעותיים ומכבידים.
4. דחייה במועד קבלת ההכנסות מעבודה או משירות שהעסק מספק לאחר זכייתו במכרז וההתקשרות עם הגוף הציבורי מאלצת את העסק לממן את הוצאותיו מהמשאבים העומדים לרשותו (הון עצמי, הלוואה, דחיית תשלומים וכדו'). דבר זה פוגע בניהול התקין של העסק וביכולתו להתחרות עם עסקים גדולים אשר להם משאבים נוספים. הוראות תכ"ם (תקנון, כספים ומשק) קובעות את פרק הזמן לתשלום חשבונות שהוגשו למשרדי הממשלה (עד 45 יום). אין הוראות מחייבות עבור תאגידי ממשלתיים ורשויות מקומיות.

2 כמו למשל רשויות מקומיות, קופות החולים, חברות ממשלתיות וכד'.

הקניית סמכויות לסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים

בשנת 2012 הכין משרד הכלכלה הצעת חוק לעידוד עסקים קטנים ובינוניים בישראל, התשע"ב-2012, בהתאם להחלטת הממשלה. מטרת הצעת החוק היא קידום מגזר העסקים הקטנים והבינוניים, שיפור תנאי עשיית העסקים והיזמות, הגדלת התועלת הכלכלית למשק באמצעות שיפור במצבם של עסקים אלו וקביעת הסמכויות של הסוכנות. בחודשים נובמבר ודצמבר 2013 דנה ועדת הכלכלה של הכנסת בהצעת החוק³ והחליטה לא לקדם אותה, מפני שלדעתה הצעת החוק לא הקנתה סמכויות מהותיות לסוכנות. בשנת 2014 שוב ניסה משרד הכלכלה לקדם את הצעת החוק באמצעות פגישות עם גורמים בכנסת ובמשרדי ממשלה, אך ללא הצלחה. מאז לא דנה עוד הכנסת בהצעת החוק, והסוכנות פועלת בלי שמעמדה וסמכויותיה הוסדרו בחוק.

אי-הסדרת תשלום לבעלי עסקים קטנים המשרתים במילואים

צוות שהקים מנכ"ל משרד הכלכלה בשנת 2012 ובו השתתפו נציגי משרד הביטחון, משרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי ומארגונים כלכליים המליץ לפצות בעלי עסקים קטנים עבור חלק מההפסדים הנגרמים להם עקב שירות מילואים, אולם אין הסכמה אילו משרדים יישאו במימון התגמול.

ליקויים בקרן הלוואות בערבות המדינה לעסקים קטנים ובינוניים

מכרזי החשכ"ל למתן הלוואות מטעם הקרן מיועדים לבנקים בלבד. מלבד הבנקים קיימים מוסדות נוספים בעלי משאבים כספיים העשויים להיות מעוניינים במתן הלוואות לעסקים קטנים ובינוניים, כגון קופות פנסיה, קופות גמל, חברות ביטוח וחברות מימון. מוסדות אלה אינם מקבלים הזדמנות להיות שותפים בקרן.

3 פרוטוקולים מדיוני ועדת הכלכלה של הכנסת מ-5.11.13 ו-24.12.13 על הצעת החוק לעידוד עסקים קטנים ובינוניים בישראל, התשע"ב-2012.

חוסר היערכות למצבי חירום

רשות החירום הלאומית (להלן - רח"ל) הכינה תרחישי ייחוס לסוגי האסונות שעלולים לפקוד את המדינה, ובהם שרפה, סופה וחבלה. תרחישים אלו יכולים לסייע לעסקים לבחון אילו סוגי אסונות עשויים לפקוד את עסקיהם על פי שכיחותה של כל תופעה באזורם ולהיערך בהתאם. הועלה כי הסוכנות ומשרד הכלכלה אינם מטפלים בהיערכות לאסונות של עסקים שאינם מוגדרים כחיוניים בשעת חירום; הסוכנות אינה מרכזת את המידע המקצועי הרלוונטי הנוגע להיערכות לאסונות באתר האינטרנט שלה, אינה מכינה חומרי הדרכה שיסייעו לעסקים להיערך בהתאם ואף אינה מדריכה עסקים קטנים ובינוניים כיצד להיערך למצבי חירום. כתוצאה מכך עסקים קטנים ובינוניים רבים אינם ערוכים כראוי למצבי חירום ואסונות.

ההמלצות העיקריות

1. על מינהל הרכש להדק את הפיקוח על ועדות מכרזים במשרדי הממשלה כדי לאתר חסמים המקשים על עסקים קטנים ובינוניים את ההשתתפות במכרזים של גופים ציבוריים ולהסיר חסמים אלה. על הסוכנות, בשיתוף משרד הכלכלה, לקבוע כללים שיהיו שוויוניים לכל העסקים, גדולים כקטנים, עד כמה שניתן, לקידום שילובם במכרזים של הרשויות המקומיות.
2. על החשכ"ל, בשיתוף משרד הכלכלה, להדק את הפיקוח על הלוויים בקרן ההלוואות לעסקים קטנים ובינוניים. כאשר החשכ"ל, משרד הכלכלה וגופי התיאום מזהים לווה העלול להיקלע לקשיים כספיים עליהם לבחון את הצורך להפנותו לייעוץ עסקי או לשימוש בכלי סיוע נוספים.
3. כדי להגדיל את מקורות המימון להלוואות בקרן, על הסוכנות, משרד הכלכלה והחשכ"ל להרחיב את קהל היעד של המכרזים למימון הלוואות הקרן למוסדות פיננסיים אחרים מלבד הבנקים.
4. מן הראוי שהסוכנות תרכז באתר האינטרנט שלה את המידע המקצועי הרלוונטי לעסקים קטנים ובינוניים לצורך היערכות למצבי חירום ואסונות. כמו כן עליה לעודד עסקים קטנים ובינוניים לעשות הערכה עצמית למצבים אלו ולהעמיד לרשותם כלים שיסייעו להם להיערך בהתאם.

סיכום

לעסקים קטנים ובינוניים יש חשיבות רבה בהתפתחותן הכלכלית של מדינות. בשנת 2013 היו העסקים הקטנים והבינוניים כ-99% מכלל העסקים בישראל. מאז הקמתה בשנת 2009 פיתחה הסוכנות כלי סיוע חדשים, שיפרה את אמצעי התמיכה הקיימים, ויזמה פעילויות שנועדו לסייע לעסקים קטנים ובינוניים. עם זאת, מהדוח עולה כי עדיין קיימים תחומים שבהם יש צורך לייעל ולשפר את הסיוע לעסקים קטנים ובינוניים: להסיר חסמים המקשים עליהם את ההשתתפות במכרזי רכש של גופים ציבוריים; לקדם את תהליך החקיקה של החוק המקנה סמכויות לסוכנות; להסדיר את התגמול לבעלי עסקים המשרתים במילואים; לשפר, בשיתוף החשב"ל, את אופן הפעלת קרן ההלוואות לעסקים קטנים ובינוניים, ולסייע לעסקים קטנים ובינוניים להיערך כראוי למצבי חירום, לאסונות ולמשברים.

ממצאי דוח זה והדוחות הקודמים של משרד מבקר המדינה בעניין הסיוע לעסקים קטנים ובינוניים מצביעים על כך שהממשלה אינה מייחדת לתחום זה את תשומת הלב הראויה ואינה עושה די לקידום העסקים הקטנים והבינוניים בישראל. מגזר העסקים הקטנים והבינוניים בישראל הוא אחד הקטרים לצמיחה ונודעת לו חשיבות גדולה במיוחד לפיתוח יישובי הפריפריה ולקידום אוכלוסיותיהם, ועל כן יש לתת לנושא קידום העסקים הקטנים והבינוניים את העדיפות הראויה לו.



מבוא

לעסקים קטנים ובינוניים נודעת חשיבות רבה בהתפתחות הכלכלית של מדינות, בייחוד בתקופות של מיתון, שכן הם נתפסים כיחידות דינמיות, חדשניות, בעלות יכולת תגובה מהירה וכושר הסתגלות לדרישות המשתנות של השווקים וכמקור ליצירת מקומות תעסוקה חדשים. ההכרה בתרומתם הרבה של עסקים אלו למשק הניעה מדינות מתקדמות רבות לגבש מדיניות תמיכה בעסקים קטנים ובינוניים. אמצעי התמיכה שניתנים הם, בין היתר, חקיקה מיוחדת להגנה על עסקים קטנים ובינוניים; בניית מערכת של תמיכה ממשלתית המורכבת בעיקרה ממרכזי מידע, מיועצים ומחונכים מקצועיים; מתן הלוואות בתנאי אשראי נוחים; יצירת מסגרת לשיתוף פעולה בין בעלי העסקים במטרה לנצל את היתרונות הטמונים בגודלם, בייחוד בתחומי המחקר, הפיתוח והשיווק.

בשנת 2013 היו בישראל כ-517,000 עסקים, מהם כ-99% עסקים קטנים ובינוניים⁴ שבכל אחד מהם פחות מ-100 עובדים⁵. במגזר העסקים הקטנים והבינוניים מועסקים כ-70% מהעובדים במשק העסקי. בכל אחת מהשנים 2011-2013 נפתחו כ-45,000 עסקים חדשים ונסגרו כ-36,000 עסקים. מרבית העסקים הקטנים והבינוניים הם בענף המסחר והשירותים, והשאר בתיירות, בינוי ותשתיות, חקלאות, תעשייה ותחומים נוספים. כמחצית מהעסקים הקטנים והבינוניים נמצאים באזור תל אביב והמרכז, והשאר בצפון, בחיפה, בדרום ובירושלים בחלוקה דומה. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פחות מ-30% מהעסקים הקטנים והבינוניים ממשיכים לשרוד יותר מחמש שנים אחרי הקמתם⁶.

הבנק העולמי מדרג בכל שנה את מדינות העולם לפי מידת הידידותיות שלהן לעסקים. במחקר שעשה הבנק העולמי בשנת 2014⁷ הוא דירג 189 מדינות על פי התחומים האלה: פתיחת עסק, טיפול באישורי בנייה, חיבור לרשת החשמל, רישום בלשכת רישום מקרקעין, קבלת אשראי, הגנה על משקיעים, תשלום מסים, מסחר בין-לאומי, אכיפת חוזים וסגירת עסק (פשיטת רגל, הקפאת תהליכים וכד'). ישראל דורגה במחקר במקום ה-40. בבדיקה דומה שעשה הבנק בשנת 2009 דורגה ישראל במקום ה-30. בלוח שלהלן מוצגת השוואה של התחומים האמורים לעיל בדירוג של ישראל על פי הבנק בשנים 2009 ו-2014.

4	92% מהעסקים בישראל מוגדרים כקטנים ו-7% כבינוניים.
5	משרד הכלכלה מגדיר גודל עסקים בהתאם למספר מועסקים ומחזור. עסק קטן מעסיק עד 25 עובדים והמחזור שלו עד 25 מיליון ש"ח. עסק בינוני מעסיק עד 100 עובדים והמחזור שלו לא עולה על 100 מיליון ש"ח.
6	הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת 176/2014, דמוגרפיה של עסקים - שרידות של עסקים 2011.
7	המחקר פורסם באתר האינטרנט www.doingbusiness.org/rankings .

לוח 1

מידת הידידותיות של ישראל לעסקים - השוואה בין שני הדירוגים שנעשו

הדירוג בשנת 2014	הדירוג בשנת 2009	התחום
53	24	פתיחת עסק
135	147	רישום בלשכת רישום מקרקעין
121	120	טיפול באישורי בנייה
111	99	אכיפת חוזים
97	83	תשלום מסים
12	9	מסחר בין-לאומי
11	5	הגנה על משקיעים
109	אין נתונים	חיבור לרשת החשמל
36	5	קבלת אשראי
24	39	סגירת עסק

מהלוח עולה כי לא זו בלבד שהמצב בישראל בתחום הסיוע והתמיכה לעסקים לא השתפר עם השנים, אלא שהוא אף החמיר. עוד עולה מהלוח כי יש צורך בשיפור ניכר בתחומים מסוימים.

בדוח מבקר המדינה משנת 2005⁸ נקבע כי מתן שירותים ממשלתיים לעסקים קטנים באמצעות כמה גופים שפועלים בלי תיאום ביניהם אינו יעיל. לאחר פרסום הדוח החליטה הממשלה בשנת 2007⁹ כי שר התעשייה, המסחר והתעסוקה¹⁰ ושר האוצר ירכזו את התמיכה בעסקים קטנים ובינוניים ברשות פנים-ממשלתית אחת במשרד הכלכלה, וכך הוקמה בשנת 2009 הסוכנות. הסוכנות מפעילה, בין היתר, מוקדי שטח המרכזים את שירותי הייעוץ המסובסדים של הסוכנות, ותכניות ייעודיות לעסקים קטנים ובינוניים. הסוכנות אף משתתפת בוועדה המנהלת את קרן ההלוואות לעסקים קטנים ובינוניים. במועד סיום הביקורת הועסקו בסוכנות 22 עובדים, ומנהלה היה מר רן קרית.

בשנת 2014 הקצה משרד הכלכלה כ-150 מיליון ש"ח לעידוד העסקים הקטנים והבינוניים. לשם השוואה יצוין שבשנת 2008 הקצה המשרד לנושא כ-47 מיליון ש"ח בלבד, וגם בשנים שקדמו לשנת 2008 הוא הקצה סכום דומה לנושא זה.

בחודשים פברואר-דצמבר 2014 בדק משרד מבקר המדינה את הסיוע לעסקים קטנים ובינוניים ואת ניהול קרן ההלוואות בערבות המדינה לעסקים קטנים ובינוניים. הביקורת נעשתה במשרד הכלכלה, באגף החשכ"ל ובחברות שנתנו שירותים לסוכנות. הביקורת כללה גם מעקב אחר תיקון ליקויים שנמצאו בדוח ביקורת קודם בנושא שפורסם בשנת 2011¹¹.

- 8 מבקר המדינה, דוח שנתי 2005, "עידוד עסקים קטנים", עמ' 763.
- 9 החלטת ממשלה מס' 2190 מ-12.8.07 בעניין ייעול הסיוע לעסקים קטנים ומיקודו.
- 10 ב-14.3.13 החליטה הממשלה על שינוי שמו של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ל"משרד הכלכלה" (החלטה מס' 29). בדוח זה יכונה אפוא המשרד "משרד הכלכלה".
- 11 מבקר המדינה, דוח שנתי 2011, "סיוע לעסקים קטנים ובינוניים", עמ' 1221.

הפחתת החסמים להשתתפות במכרזי רכש

מדינת ישראל היא הקניין הגדול ביותר במשק. אף שמגזר העסקים הקטנים והבינוניים כולל כ-99% מהעסקים במשק, לאורך שנים סיפק מגזר זה רק חלק קטן ביותר מהטובין והשירותים שרכשה המדינה. בשנת 2006, הקים משרד הכלכלה את הוועדה לבחינת חסמים לעסקים קטנים ובינוניים ברכש הממשלתי (להלן - הוועדה לבחינת חסמים) כדי לבחון מה הם החסמים המונעים את הנגישות של העסקים הקטנים והבינוניים למכרזים ממשלתיים וכיצד אפשר להגדיל את נגישותם. משרד הכלכלה ומשרד האוצר החליטו לאמץ בחקיקה חלק מהמלצות הוועדה, ואלו הן: קביעת תנאי סף רלוונטיים להתקשרות, הגבלת תנאי האשראי שהמדינה דורשת מהספקים, הקטנת העלות של מסמכי המכרז, קידום השימוש בסחר אלקטרוני והנהגת ערבות ביצוע פוחתת לפי החשיפה¹² של עורך המכרז. לא אומצו המלצות הוועדה לגבי שימוש במסמכי מכרז¹³, הסכמי התקשרות סטנדרטיים, גמישות בנוגע לדרישות לפיצוי על נזקים ולביטוח ומתן עדיפות להשתתפותם של עסקים קטנים ברכש גומלין¹⁴. התיקונים שנעשו בעקבות קבלת המלצות הוועדה הוכנסו לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), ותקנותיו.

בתשובה שמסר אגף החשכ"ל למשרד מבקר המדינה במאי 2015 (להלן - תשובת החשכ"ל) צוין כי מסוף שנת 2013 מתבצעת עבודה מקיפה במשרד האוצר במטרה לנסח מסמכי מכרז סטנדרטיים לפי תחומי התקשרות ולפי סעיפי האחריות בהתקשרויות. עוד מסר אגף החשכ"ל בתשובתו כי כדי לייעל את פעילות הרכש הממשלתי ולאפשר לעסקים נוספים להשתתף במכרזים שמפרסמים משרדי הממשלה בלי להגדיל באופן משמעותי את החשיפה כתוצאה מהתקשרויות אלו, הוקם צוות עבודה מיוחד בחשכ"ל. הצוות בוחן את האפשרות לפרסם הוראת מכרז חדשה אשר תכלול לראשונה רשימה של סוגי התקשרויות שבהן לא יחויבו המשתתפים במכרזים בדרישות ביטוח או שיוכלו להשתמש בתבנית ביטוח קבועה.

חוק חובת המכרזים¹⁵ קובע כי עורך המכרז¹⁶ לא יקבע תנאי סף שאינם מתחייבים מאופיו או ממהותו של המכרז. עוד קובע החוק כי אם עורך המכרז קובע תנאי סף בנושאי ותק, ניסיון קודם, היקף המחזור הכספי או היקף הייצור או האספקה, המציבים דרישה מחמירה יותר מזו הכתובה בתוספת לחוק, או קובע תנאי הדורש ניסיון מוכח בעבודה עם עורך המכרז או עם גופים ציבוריים אחרים שהחוק חל עליהם, עליו לנמק את החלטתו במסמכי המכרז. סעיף זה בחוק עשוי להקל על עסקים קטנים, בינוניים או חדשים את ההשתתפות במכרזים של גופים שחוק חובת המכרזים חל עליהם¹⁷. בתיקון לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993¹⁸, שנעשה בעקבות המלצות הוועדה תוקנו תקנות 15 ו-17, ונקבע בהן כי הודעות על מכרזים פומביים יפורסמו גם ברשת האינטרנט, וכי מסמכי המכרזים יסופקו ללא תשלום במשרד הגוף הציבורי וככל הניתן גם באינטרנט, או לחלופין תמורת תשלום לפי עלות הדפסתם. תיקונים אלו מנגישים את המכרזים הממשלתיים לעסקים קטנים ובינוניים ואף מקלים עליהם את ההשתתפות בהם.

12	ההפסד הכספי שעלול להיגרם למפרסם המכרז מחמת אי-התאמה בין היקף הערבות ובין היקף העבודה שטרם בוצעה.
13	המסמכים המשמשים להגשת הצעת המחיר של המשתתף במכרז הם בתשלום.
14	בהקשר זה יצוין כי העדפה מתקנת כלפי עסקים קטנים במכרזים ממשלתיים מקובלת במדינות רבות. בארצות הברית למשל יש חקיקה פדרלית המבטיחה 23% מסך הרכש לעסקים קטנים.
15	בתיקון מס' 19 מ-27.3.08 שנכנס לתוקפו ב-27.5.08 נוסף סעיף 2 לחוק.
16	המדינה, כל תאגיד ממשלתי, מועצה דתית, קופת חולים ומוסד להשכלה גבוהה. יצוין שתיקון מס' 14 לחוק חל גם על תאגיד מקומי, אך נקבע כי התיקון ייכנס לתוקף רק עם התקנת תקנות לעניין עסקאות של תאגיד מקומי. תקנות כאמור טרם הותקנו.
17	חוק חובת המכרזים אינו חל על רשויות מקומיות ואחדות מהגופים הציבוריים.
18	התיקון נכנס לתוקפו ב-1.6.09.

בנובמבר 2009 פורסמה הוראה זמנית מיוחדת של החשכ"ל (להלן - ההוראה הזמנית) בעניין שילוב עסקים קטנים ובינוניים במכרזים ממשלתיים¹⁹ ברוח המלצות הוועדה לבחינת חסמים. על פי ההוראה הזמנית, קודם לקיום מכרז או הליך תחרותי אחר להתקשרות תאסוף ועדת המכרזים מידע על הענף שבו מתקיים המכרז, תבדוק את היקף הפעילות בו, את מידת התחרות בו ואת מידת הרלוונטיות של שילוב עסקים קטנים ובינוניים במכרז.

בהחלטה שקיבלה הממשלה ביולי 2011 (להלן - החלטת הממשלה מ-2011)²⁰ נקבע שיש להגדיל את השתתפות העסקים הקטנים והבינוניים ברכש הממשלתי באמצעות הגברת שילובם במכרזים הממשלתיים לרכישת שירותים. נקבע כי השילוב ייעשה באמצעות הסוכנות. הממשלה החליטה להטיל על שר האוצר לקבוע, בתיאום עם שר הכלכלה, הוראות לביצוע הליכי בקרה ודיווח על מצב שילובם של עסקים קטנים ובינוניים במכרזים כאמור. השרים החליטו על אופן עיגון ההוראות האמורות. יצוין כי לסוכנות אין נתונים על סך הרכישות של הממשלה וגופים ציבוריים אחרים מעסקים קטנים ובינוניים, וכי היעדר נתונים כאמור מקשה על הסוכנות ועל מקבלי ההחלטות לקבוע מדיניות לעידוד רכישות ציבוריות מעסקים אלו.

על בסיס החלטת הממשלה מ-2011 קבע החשכ"ל באוגוסט 2013 בהוראות תכ"ם²¹ כללים לשילוב עסקים קטנים ובינוניים במכרזים ממשלתיים אשר מבוססים על ההוראה הזמנית (להלן - הוראות החשכ"ל). על פי ההוראה הזמנית של החשכ"ל, על ועדת המכרזים בכל משרד ממשלתי לבחון בטרם החלטה על יציאה למכרז את השאלות האלה: (א) האם ההתקשרות מתאימה לביצוע על ידי עסקים קטנים ובינוניים בלי לפגוע בתוצרים המבוקשים; (ב) האם היקף ההתקשרות אינו מהווה חסם להשתתפות עסקים קטנים ובינוניים, ואם כן, האם אפשר לצמצמו. בהוראה הזמנית של החשכ"ל נקבע כי תוצאות הבחינה האמורה לעיל יובאו בפרוטוקול ועדת המכרזים של כל משרד. ועדה זו אמורה לסייע לעורכי המכרז לנסח את מסמכי המכרז בהתאם להוראות החשכ"ל לפני פרסומו. עוד נאמר בהוראות כי על חשבי המשרדים הממשלתיים להעביר למינהל הרכש בחשכ"ל לפני אחת לחצי שנה דוח שבו יפורט יישום הוראות החשכ"ל על ידי ועדת המכרזים המשרדית. הדיווח הנדרש בכללי החשכ"ל נועד לאיתור מקרים שבהם עדיין קיימים חסמים להשתתפות עסקים קטנים ובינוניים במכרזים של המשרדים הממשלתיים. מינהל הרכש יקיים דיון אחת לחצי שנה בנושא הדוחות שהתקבלו ויפרסם את עיקרי הממצאים באתר האינטרנט של משרד האוצר.

משרד מבקר המדינה בדק את יישום הוראות החשכ"ל. להלן מפורטים ממצאי הבדיקה.

בדוח הקודם של מבקר המדינה נאמר שהחשבים של משרדי הממשלה לא העבירו את הדיווחים על ביצוע ההוראה הזמנית למינהל הרכש כפי שנדרש בהוראות החשכ"ל. הביקורת הנוכחית העלתה כי מינהל הרכש אינו עושה בקרה על ועדות המכרזים המשרדיות כדי לבחון האם הן פועלות בהתאם להוראות החשכ"ל, וממילא אינו מפרסם באתר האינטרנט את עיקרי הממצאים. יצוין כי בתחילת שנת 2014 פרסם מינהל הרכש נוסח פרוטוקול אחיד לוועדות מכרזים שנועד להגביר את ישימות ההוראה הזמנית, והוא מצוי בתהליך הטמעה.

מינהל הרכש מסר בדצמבר 2014 למשרד מבקר המדינה כי הוא לא קיבל את הדוחות החצי-שנתיים מוועדות המכרזים של משרדי הממשלה על הפעילות למניעת חסמים לעסקים קטנים ובינוניים. המינהל הוסיף שבימים אלו הוא בוחן מחדש את מכלול הדיווחים השוטפים הנדרשים. עוד מסר

19 הוראה זמנית מס' 7.12.7 שתוקפה מ-1.12.09 עד 1.12.10. תוקף ההוראה הוארך ב-5.1.11 עד 1.12.11.
 20 החלטה 3409 מ-3.7.11. רכש ממשלתי מתייחס למשרדי ממשלה בלבד. רכש ציבורי כולל בין היתר חברות ממשלתיות, רשויות מקומיות, רשויות סטטוטוריות.
 21 הוראת התכ"ם 7.12.7 מ-27.8.13.

מינהל הרכש כי הוא החליט לשלב בהוראות תכ"ם מנגנון המסדיר הליך פנייה של הסוכנות אל ועדות המכרזים המשרדיות בשאלות בנוגע להתקשרויות. מנגנון זה יאפשר לסוכנות להיות גורם מתריע בזמן אמת על חשש ליצירת חסם להשתתפות עסקים קטנים ובינוניים ברכש הממשלתי.

החשכ"ל מסר בתשובתו כי מינהל הרכש מבצע, בסיוע רשות המסים, אפיון של ספקי הממשלה על מנת לאמוד את שיעור הרכש מספקים שהם עסקים קטנים או בינוניים מתוך סך הרכש הממשלתי. מינהל הרכש אף שוקד על ניתוח נתוני הרכש הממשלתי מספקים שהם עסקים קטנים ובינוניים. עוד נמסר כי עד מאי 2015 התקבלו דיווחים של כ-10 משרדי ממשלה (מתוך 24 משרדים האמורים לדווח), ואיסוף הדיווחים עתיד להסתיים ביוני 2015.

איתור חסמים במכרזים לרכש ציבורי²²: החלטת הממשלה מ-2011 לקידום השתתפות עסקים קטנים ובינוניים במכרזים חלה רק על משרדי ממשלה ולא על גופים שהמדינה שותפה לניהולם, מתקצבת אותם או מפקחת על ניהולם, כגון רשויות מקומיות, חברות ממשלתיות, קופות חולים ומוסדות להשכלה גבוהה. נמצא כי הסוכנות אינה פועלת לאתר חסמים במכרזים שמפרסמים גופים ציבוריים ואינה מטפלת בהם, וגם לא פונה למאסדרים של הגופים הללו כדי לקדם את שילובם של עסקים קטנים ובינוניים במכרזיהם. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי משרד הפנים, המאסדר של רשויות המקומיות, אינו פועל לאתר במכרזים של רשויות מקומיות חסמים להשתתפות של עסקים קטנים ובינוניים.

בתשובה שמסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה באפריל 2015 (להלן - תשובת משרד הפנים) צוין כי "רשויות מקומיות הן גופים שלטוניים עצמאיים וכל רשות מקומית קובעת לעצמה את התנאים במכרזים אותם היא מפרסמת בהתאם לשיקול דעתה ולצרכיה. הרשויות המקומיות פועלות בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים) ולכללים שנקבעו בתקנות וכפוף לכל דין לרבות כללי המשפט המנהלי. כחלק ממדיניות המשרד מבוצעות פעולות על מנת לבור סמכויות לרשויות המקומיות, עם זאת וככל שיוצע למשרד הפנים לקחת חלק ביוזמה של הסוכנות, משרד הפנים באמצעות המינהל לשלטון מקומי יסייע לפי הצורך בנושא".

לדעת משרד מבקר המדינה, על הסוכנות לשקול, בשיתוף משרד הפנים כמאסדר של הרשויות המקומיות, קביעת כללים שוויוניים לקידום שילובם של עסקים קטנים ובינוניים במכרזי הרשויות המקומיות בלי לפגוע בשאיפתן לפעול ביעילות ובחיסכון, וזאת בדומה להחלטת הממשלה מ-2011 והראות החשכ"ל בנוגע למשרדי ממשלה. כמו כן על משרד הכלכלה והסוכנות לבחון את הדרך ליצור שיתוף פעולה עם המאסדרים האחראים על גופים המבצעים רכש ציבורי כדי לאתר ולהסיר חסמים המקשים על השתתפות עסקים קטנים ובינוניים במכרזים. בהתאם לקביעת סרגלים עבור רשויות מקומיות וגופים ציבוריים אחרים, תוכל הסוכנות להרחיב את פעולותיה לאתר ולהתריע על מכרזים שבהם מופיעים חסמים.

באוגוסט 2014 התחילה הסוכנות לבחון, באמצעות חברה המספקת לה שירותי בקרה שבועית (להלן - חברת הבקרה), את המכרזים שפרסמו 24 משרדי הממשלה באתרי האינטרנט שלהם. הבדיקה נועדה לאתר חסמים המונעים מעסקים קטנים ובינוניים להגיש הצעות למכרז או מקשים עליהם שלא לצורך. על חברת הבקרה הוטל אפוא לבחון במכרזים המיועדים גם לעסקים קטנים ובינוניים אם קיימים חסמים כגון תנאי סף או דרישות המונעים מהם להשתתף בהם. אם חברת הבקרה מוצאת חסמים כאמור, הסוכנות אמורה להודיע על כך לחשכ"ל, והחשכ"ל אמור לפנות

22 רכש ציבורי כולל רכישות של ארגונים המקבלים לפחות חלק מתקציבם ממקור ממשלתי או שהממשלה שותפה בניהולם כגון רשויות מקומיות, אוניברסיטאות, בתי חולים ממשלתיים וחברות ממשלתיות.

לוועדת המכרזים המשרדית בדרישה לשנות את תנאי המכרז ולפרסם את השינוי או לנמק מדוע אין משנים את תנאי המכרז.

בתשובה שמסר משרד הכלכלה למשרד מבקר המדינה באפריל 2015 צוין כי "במקרים בהם ועדת המכרזים עונה באופן שאינו מניח את דעת הסוכנות, מתבצעת פניה לוועדה המייעצת²³ ליישום סמכויות החשבת הכללית".

הסוכנות מפרסמת באתר האינטרנט שלה מידע על מכרזים המתאימים לעסקים קטנים ובינוניים אשר מפרסמים 24 משרדי הממשלה שהיא סוקרת, אך אינה מפרסמת מידע על מכרזים עבור שאר תחומי הרכש הציבורי. החשכ"ל מאפשר לכל בעלי העסקים לקבל בלי תשלום בדואר האלקטרוני הודעות על פרסום מכרזים של משרדי ממשלה בתחומים הרלוונטיים להם. מכאן שאין מקום אחד שמרכז את כל המכרזים לרכש ציבורי שעסקים קטנים ובינוניים יכולים לגשת אליהם.

עלות השתתפות במכרז: אחת ההוצאות שעסקים הניגשים למכרז נדרשים לשאת בה היא תשלום עבור רכישת מסמכי המכרז. התשלום אינו מוחזר לעסק וכשעסק קטן או בינוני ניגש למספר רב של מכרזים, מדובר בהוצאה משמעותית ומכבידה. נושא זה עלה בהמלצות הוועדה לבחינת חסמים. תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, קובעות כי אם "לא ניתן להמציא את המסמכים באמצעות אתר האינטרנט, ניתן לקבוע כי המסמכים יומצאו תמורת תשלום סביר, לפי עלות הדפסתם". עוד נקבע בתקנות כי "ניתן להתנות את ההשתתפות במכרז בתשלום סביר בעבור עלות הפקת המכרז".

הביקורת העלתה כי כל רשות מקומית קבעה תשלום שונה עבור השתתפות במכרזים, ולעתים הפערים היו גדולים. עוד הועלה כי עסקים קטנים ובינוניים התקשו להשתתף במכרזים שבהם נקבעה עלות השתתפות גבוהה.

החשכ"ל מסר בתשובתו כי "מינהל הרכש פועל על מנת לקבוע כללים בעניין".

ערביות: עסק המגיש הצעה למכרז נדרש לספק ערבות הצעה. זוכה במכרז נדרש לספק שני סוגי ערבויות נוספים: ערבות ביצוע וערבות טיב. ארגון מייצג של ענף הקבלנים מסר למשרד מבקר המדינה כי מקובל ששיעור הערבות מהיקף העבודה הוא 2% לערבות הצעה, 5% לערבות ביצוע ו-2% לערבות טיב. אולם עולה כי יש רשויות מקומיות הנוהגות לדרוש 10% לערבות ביצוע ו-5%-15% ערבות הצעה וטיב. הדבר מכביד ביותר על בעלי עסקים קטנים ובינוניים הניגשים לכמה מכרזים בו זמנית וחייבים להעמיד סכום גבוה של ביטחונות על מנת לקבל את הערבויות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הסוכנות, בשיתוף משרד הכלכלה, לבחון האם שיעורי הערבויות הנדרשים במכרזים הם אכן חסם לעסקים קטנים ובינוניים ולפעול לצמצום חסם זה ככל שניתן.

טיפול הסוכנות בחסמים: מאז אוגוסט 2014 הסוכנות מפעילה שירות שבו היא מאפשרת לציבור ליידע אותה על חסמים במכרזים של גופים ציבוריים. בשלושת החודשים הראשונים להפעלת השירות קיבלה הסוכנות תלונות בודדות והיא טיפלה בהן עד להסרת החסמים. יצוין שאין לסוכנות סמכות להפסיק את תהליך המכרז אם איתרה חסמים; במקרים שבהם אותרו חסמים הסוכנות פנתה לגוף שפרסם את המכרז או לחשכ"ל והביעה את הסתייגותה.

23 ועדה מייעצת - ועדה האחראית למתן סיוע, ייעוץ והמלצות לחשכ"ל בכל הנוגע ליישום סמכויותיו ולשם גיבוש החלטותיו כמפורט בהודעה "ועדות מייעצות ליישום סמכויות החשב הכללי", מס' ה.7.1.3.1.

לפי הצעת חוק לעידוד עסקים קטנים ובינוניים בישראל, התשע"ב-2012, שהגיש משרד הכלכלה לאישור ועדת הכלכלה של הכנסת בשנת 2013 (ראו להלן - החוק לעידוד עסקים קטנים ובינוניים), תשמש הסוכנות נציבות קבילות ציבור עבור עסקים קטנים ובינוניים בכל הנוגע לפעולות של רשות ציבורית.

תנאי התשלום עבור ההתקשרות: תורים המזומנים של עסקים קטנים ובינוניים בנוי על התאמה בין מועד קבלת ההכנסות למועד תשלום ההוצאות לפרויקט מסוים. אם יש דחייה במועד קבלת ההכנסות, העסק חייב לממן את ההוצאות ממשאביו (הון בעלים, הלוואה, וכד'). דחיית תשלומים פוגעת בניהולו התקין של העסק, בשרירותו וביכולתו להתחרות עם עסקים גדולים, אשר להם משאבי מימון נוספים המסייעים להם להתמודד עם דחיית ההכנסה. ב-2013 עוגנה כדירקטיבה (צו) תקופת האשראי שמשרדי הממשלה באיחוד האירופי יכולים לקבל מספקיהם²⁴. דירקטיבה זו קבעה תקן של הגבלת תקופת אשראי לעסקים באיחוד האירופי על ידי רשויות השלטון, כך שהרשויות חייבות בתשלום עבור מוצרים ושירותים שהוגשו למשרדי הממשלה ואת מועדי חריגים עד 60 יום. קובעות את משך הזמן לתשלום חשבונות שהוגשו למשרדי הממשלה ואת מועדי תשלום הוראות תכ"ם החשבונות למשרדי ממשלה (עד 45 יום). הוראות תכ"ם²⁵ אינן חלות על תאגידים ממשלתיים ורשויות מקומיות. ארגון מייצג של העסקים הקטנים והבינוניים טען לפני משרד מבקר המדינה כי רשויות מקומיות רבות אינן משלמות את התשלום למבצעי העבודה בזמן שנקבע בהסכם ההתקשרות ביניהם.

משרד הכלכלה הוסיף בתשובתו כי הסוכנות מסייעת לעסקים הפונים אליה בתלונות על עיכובים בקבלת תשלום מלקוחות ציבוריים. עם זאת, במצב כוח האדם הנוכחי, הסוכנות אינה יכולה למסד ערוץ ייעודי לנושא ולהרחיב את נפח הפעילות באופן של עידוד פניות עסקים וטיפול אך ורק בנושאי תשלום לעסקים הקטנים והבינוניים עבור שירותיהם.

הממשלה ערה לעניין מוסר התשלומים ברשויות המקומיות²⁶. כדי לתת להן את המשאבים הנדרשים לשלם לספקיהן בהתאם להסכמי הרכש נחקק בשנת 1995 חוק הרשויות המקומיות (העברת תשלומים מהמדינה), התשנ"ה-1995, המגדיר את פרקי הזמן שבהם על הממשלה להעביר כספים לרשויות המקומיות. באוקטובר 2014 החליטה הממשלה לדחות את מועד תחילתו של החוק עד שנת 2020²⁷. בדצמבר 2013 אישרה הכנסת בקריאה טרומית את הצעת חוק הגבלת אשראי ספקים למוסדות המדינה, התשע"ג-2013, שמטרתו להסדיר את מוסר התשלומים של מוסדות המדינה לספקיהם. אולם עד מועד סיום הביקורת לא הוגשה הצעת החוק לאישור הכנסת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הסוכנות לרכז מידע בדבר עיכובים בתשלומים מגופים ממשלתיים לעסקים קטנים ובינוניים, בין היתר באמצעות עידוד העסקים שאינם מקבלים תשלום מגוף ציבורי בהתאם לתנאים שנקבעו בהסכם לפנות אליה. המידע יסייע לסוכנות לזהות גופים שבאופן שיטתי אינם משלמים לעסקים קטנים ובינוניים בזמן ולפנות למאסדר שלהם כדי לנסות למצוא פתרון.

Directive 2011/7/EU Combating late payment in commercial transactions	24
ראו הוראת תכ"ם 1.4.3.	25
משרד מבקר המדינה עמד על הנזקים הנגרמים לעסקים כתוצאה מפיגורים בתשלומים לספקים של משרד הבטחון. ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 64 ב (2014), "תשלומי משרד הביטחון לספקים".	26
בהחלטה מס' 2059, קובץ החלטות הממשלה בעניין התכנית הכלכלית לשנת 2015, 7.10.14.	27

הצעת חוק לעידוד עסקים קטנים ובינוניים

במדינת ישראל, שלא כבמדינות מתקדמות אחרות, אין חוק המסדיר את תחום העסקים הקטנים והבינוניים, ובדין הישראלי אין כמעט התייחסות מיוחדת לעסקים קטנים ובינוניים. נוסף על כך, הדין הישראלי אינו מחייב לבחון את השפעתה של חקיקה חדשה על תחום עידוד העסקים הקטנים והבינוניים כפי שנעשה בתחומים אחרים, כגון ריכוזיות²⁸. בדין בארצות הברית למשל, ה-RFA (Regulatory Flexibility Act)²⁹ מחייב משרדי ממשלה להגיש דוח והמלצות לתיקון של יזמות חקיקה העלולות לפגוע במגזר העסקים הקטנים.

בדוח הקודם נמצא כי אין הגדרות אחידות בחוק ל"עסק קטן" ול"עסק בינוני". משרד מבקר המדינה המליץ למשרד הכלכלה לשקול ליוזם תיקוני חקיקה שיקלו על הקמתם והתקיימותם של עסקים קטנים ובינוניים, וכן לשקול ליוזם תוכיר של הצעת חוק המחייב לבחון את השפעתה של חקיקה חדשה על מגזר העסקים הקטנים והבינוניים. עוד המליץ משרד מבקר המדינה שהסוכנות - המרכזת את התמיכה בעסקים הקטנים והבינוניים - תפעל להחלת הגדרות אחידות של עסקים "קטנים" ו"בינוניים" על כל הגופים והתכניות המסייעים לעסקים קטנים ובינוניים. קביעת הגדרות אחידות תאפשר איסוף מידע מרוכז על עסקים קטנים ובינוניים ותכנון של מדיניות ממשלתית ברורה בנושא, ותבהיר לגופים הממשלתיים מהו עסק קטן ומהו עסק בינוני לצורך עמידה בהוראות החשכ"ל המוזכרות לעיל ובכל נוהל או הסדר אחר.

באוקטובר 2010 הודיע משרד הכלכלה בתשובתו על דוח הביקורת הקודם כי בשנת 2011 בכוונתו להביא לחקיקת חוק עסקים קטנים ובינוניים שיגדיר "עסק קטן" ו"עסק בינוני", וכן יגדיר את הסוכנות כגוף האמון על מתן חוות דעת כלכלית בדבר השפעתה של חקיקה חדשה על מגזר זה.

החלטת הממשלה מ-2011 קבעה, בין היתר, כי על שר הכלכלה לגבש, בתיאום עם שר האוצר, הצעת חוק לעידוד פעילותם של עסקים קטנים ובינוניים בהסכמת השרים על פי תחומי סמכויותיהם. עוד נקבע בהחלטה כי הסוכנות תוסמך לרכז את הטיפול הממשלתי בקידום מעמדם של עסקים קטנים ובינוניים וליוזם ולבצע פעולות לקדם את המגזר; הכול בלי לגרוע מהסמכויות הנתונות לשרים ולגופים אחרים לפי כל דין. ההחלטה הטילה על שר הכלכלה להסדיר את מעמדה של הסוכנות, כך שתוכל למלא את התפקידים שהוטלו עליה.

בשנת 2012 הכין משרד הכלכלה הצעת חוק לעידוד עסקים קטנים ובינוניים בישראל, התשע"ב-2012, בהתאם להחלטת הממשלה מ-2011. המשרד קיבל התנגדויות מכמה משרדי ממשלה לסעיפים בהצעת החוק המקנים סמכויות לסוכנות להתערב בהחלטות של מאסדרים שלדעתה פוגעות בעסקים קטנים ובינוניים. כך לדוגמה, בהצעת החוק נקבע כי הסוכנות יכולה לשלוח חוות דעת לממשלה כאשר היא סבורה שאסדרה מסוימת מכבידה על העסקים הקטנים והבינוניים יתר על המידה. בחוות הדעת תציע הסוכנות דרכים להקלת ההכבדה האמורה, בהתחשב באינטרס הציבורי שבבסיס אותה האסדרה.

בעקבות ההתנגדויות האמורות שונתה הצעת החוק, כך שהסוכנות תוכל להביע את דעתה על פעולות של מאסדרים שאינן מיטיבות עם צורכיהם של עסקים קטנים ובינוניים אולם לא תהיה לה סמכות להתערב בהחלטת המאסדרים. הצעת החוק גובשה אפוא בשנת 2013 והיא עסקה בקביעת מטרות הסוכנות, המבנה שלה ופעולותיה. בהתאם להצעת החוק, משרדי ממשלה אשר יפרסמו

28 ראו לדוגמה סעיף 5(א) לחוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות, התשע"ד-2013, ולפיו "מאסדר רשאי שלא להקצות זכות לגורם ריכוזי, לאחר שמצא כי סביר שלא תיגרם פגיעה של ממש לתחום שבו מוקצת הזכות ולהסדרת התחום האמור בשל אי ההקצאה". לפי הסעיף האמור, מאסדרים חייבים לשקול שיקולי תחרות בעת ההחלטה להעניק הטבה לגוף מסוים.

29 החוק חוקק לראשונה ב-1980 ותוקן על ידי Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act ב-1996.

יזמות חקיקה והחלטות מהותיות אחרות יקבלו את עמדתה של הסוכנות בנוגע להשפעת היזמה על עסקים קטנים ויביאו אותה בחשבון במסגרת שיקוליהם.

בנובמבר ודצמבר 2013 דנה ועדת הכלכלה של הכנסת בהצעת החוק והחליטה שלא לקדמה מפני שלדעתה היא לא הקנתה סמכויות מהותיות לסוכנות. יו"ר ועדת הכלכלה דאז פרופ' אבישי ברוורמן הסביר שהוא אינו מעביר את החוק לאישור הכנסת היות ובקרב רוב חברי הוועדה הייתה תמימות דעים שאין בחוק כל עידוד לעסקים קטנים ובינוניים, והוא נעדר כל סמכויות שיאפשרו לסוכנות לפעול לקידום עניינם.

בשנת 2014 שוב ניסה משרד הכלכלה לקדם את הצעת החוק באמצעות פגישות עם גורמים בכנסת ובמשרדי הממשלה. עד מועד סיום הביקורת לא דנה עוד הכנסת בהצעת החוק. יוצא אפוא שבמשך יותר משלוש שנים מאז התקבלה החלטת הממשלה מ-2011 לעגן בחוק את מטרות הסוכנות וסמכויותיה לא הצליח משרד הכלכלה להביא לחקיקת חוק לעידוד עסקים קטנים ובינוניים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הכלכלה, בשיתוף משרד האוצר וכל הגורמים הנוגעים בדבר, להמשיך ולפעול כדי להביא לגיבוש הצעת חוק שתאפשר לקדם את מגזר העסקים הקטנים והבינוניים ולסייע להם כפי שנקבע בהחלטת הממשלה מ-2011.

תגמול בעלי עסקים קטנים ובינוניים שעובדיהם משרתים במילואים

חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008 (להלן - חוק המילואים), נחקק "מתוך הכרה בתרומתו של מערך המילואים לעוצמת צה"ל ולחוסנה של המדינה, ומתוך ההבנה שהחברה הישראלית חבה לחיילי המילואים חוב ערכי ומוסרי". החוק מעגן בחובו זכויות וחובות של חיילים המשרתים במילואים. החוק אינו עוסק בעניינים הספציפיים של עצמאים בעלי עסקים קטנים המשרתים במילואים. בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כמה נושאים שבהם קבוצת אוכלוסייה זו נתקלת בקשיים אשר טרם נמצא להם פתרון בחקיקה או בדרך אחרת, כמפורט להלן.

הכרה בהוצאות קבועות: בשונה מהמבוטח השכיר, שבכל מקרה מקבל מהמוסד לביטוח לאומי (להלן - הביטוח הלאומי) תגמול בהתאם לגובה הכנסתו לפני יציאתו למילואים, התגמול של הביטוח הלאומי לעצמאי בעל עסק המשרת במילואים מחושב לפי נוסחה המבוססת על השומה האחרונה שהגיש בעל העסק לרשויות המס (הכנסות שנתיות פחות הוצאות שנתיות, וההוצאה מחולקת ב-12). חישוב התגמול אינו כולל החזר עבור הוצאות קבועות מדווחות. בעל עסק קטן משלם הוצאות קבועות עבור העסק בתקופת שירות המילואים וכן שכר לעובדים. כאשר היעדרותו עקב שירות מילואים היא לתקופה ממושכת, לעתים קרובות העסק אינו מתפקד בפועל אך יש וההוצאות הקבועות עדיין משולמות (כגון אגרות, שכר ותשלומים עבור תנאים סוציאליים לעובדים).

לפי דיווח של מנהל הסוכנות למנכ"ל משרד הכלכלה במרץ 2014, ההפסד שנגרם לעסקים קטנים ובינוניים כתוצאה מתשלום הוצאות סוציאליות לעובדים בתקופות שבהן העסק מושבת עקב שירות בעל העסק במילואים נאמד בכ-21% מעלות שכרו של בעל העסק, והוא מסתכם ביותר מ-175 מיליון ש"ח בשנה. בעקבות הדוח הקודם דנה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת במרץ 2012 בבעיית ההפסדים הנגרמים לבעלי עסקים קטנים ובינוניים בעקבות שירות המילואים של המועסקים בעסק. לאחר הדיון הוקם בשנת 2012, לבקשת מנכ"ל משרד הכלכלה דאז מר שרון

קדמי, צוות³⁰ בריכוז מנהל הסוכנות לצורך דיון בחישוב התגמול למשרתי המילואים (להלן - הצוות). הצוות כלל נציגים ממשרד הביטחון, ממשרד האוצר, מהביטוח הלאומי ומארגונים כלכליים. הצוות המליץ שכדאי לפצות עצמאים ובעלי עסקים קטנים ובינוניים עבור חלק מההפסדים הנגרמים להם עקב שירות מילואים, אולם לא הגיע להסכמה בשאלה אילו משרדים יישאו במימון התגמול. בשל חוסר ההסכמה של חברי הצוות לא התקבלה החלטה בעניין, ולפיכך עצמאים ובעלי עסקים קטנים ובינוניים המשרתים במילואים אינם מקבלים את התגמול שהצוות המליץ עליו.

עסקים עונתיים: עסקים רבים שייכים לענפים עסקיים המאופיינים בתנודות עונתיות, כגון התקנת מזגנים ומורי דרך. כאשר שירות המילואים נקבע במהלך העונה הפעילה של העסק, שבה בעל העסק מרוויח את החלק הארי של ההכנסה השנתית שלו, הבסיס לחישוב התגמול לצורך תשלומם בשנה שלאחר מכן קטן בצורה משמעותית. יתר על כן, בעל עסק כאמור, שבעונה הפעילה של עסקו נמצא בתקופת מילואים, עלול להפסיד לקוחות רבים בשל אי-יכולתו לספק להם שירות שיכול להינתן רק בתקופה זו. קושי נוסף העומד בפני בעל העסק הוא חוסר אפשרות לאתר לקוחות עתידיים בתקופת השירות. נוסף על כך בעת שבעל עסק משרת במילואים, מושבת ההון המשמש לייצור (לדוגמה ציוד), ואין פיצוי לבעל עסק על הפסד זה.

תשלום לביטוח הלאומי במועד השירות: על פי חוק הביטוח הלאומי ננוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי), על המעסיק להמשיך לשלם תשלומים לביטוח הלאומי עבור עובד שיצא למילואים, כולל בעל העסק. לעומת זאת, במקרים של היעדרות מעבודה מטעמים אחרים, אין המעסיק משלם את חלקו בביטוח הלאומי. על פי דיווח של מנהל הסוכנות למנכ"ל משרד הכלכלה במרץ 2014, ההפסד הנגרם לעסקים מתשלום זה נאמד בכ-5.9% מעלות שכרם של משרתי המילואים, דהיינו בכ-48 מיליון ש"ח לשנה. תיקון המצב מחייב שינוי בחוק הביטוח הלאומי באופן שיעניק למעסיק פטור מהפרשת חלקו בתקופה שבה העובד או בעל העסק עצמו משרת במילואים.

רוב חברי הצוות סברו שאכן יש בתשלום לביטוח הלאומי בתקופת שירות המילואים בעיה עקרונית. אולם לאחר קבלת המלצות הצוות טענו משרד האוצר ומשרד הביטחון שלא ניתן לממן את תיקון המצב היות וזה מחייב את תיקון חוק המילואים, פעולה העלולה להשפיע על קבוצות אחרות באוכלוסייה ולצורך ביצועה יידרשו תקציבים גדולים בהרבה.

על מנת לטפל בסוגיות שהועלו לעיל הוגשה לכנסת ביולי 2013 הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון - תגמולים מוגדלים לעצמאי בשירות מילואים והוראות לעניין מעביד שהוא עצמאי), התשע"ג-2013, המיועדת לתקן את חוק הביטוח הלאומי. לפי ההצעה, יתווספו 25% מההכנסה החודשית³¹ לפיצוי עבור ההוצאות הקבועות החלות על העסק. עוד נקבע בהצעת החוק, כי עסקים קטנים המעסיקים עובדים המשרתים במילואים לא ישלמו דמי ביטוח לאומי עבור תקופת שהות העובד בשירות המילואים³². יצוין שהממשלה התנגדה להצעת החוק³³. עד מועד סיום הביקורת טרם אושרה הצעת החוק בכנסת.

בתשובה שמסר משרד הביטחון למשרד מבקר המדינה באפריל 2015 צוין כי הוא בעד כל הטבה שתניתן לאנשי מילואים בעלי עסקים קטנים שנגרם להם הפסד עקב שירותם במילואים, אך הוא סבור כי מימון התיקון לחוק אמור להיות מתקציב הביטוח הלאומי. בתשובה שמסר משרד האוצר למשרד מבקר המדינה באפריל 2015 צוין כי עמדתו ועמדת הביטוח הלאומי היא ששינוי כזה אמנם

30 הצוות לפיצוי עצמאים ומעסיקים על שירות מילואים.
 31 ההכנסה החודשית היא הכנסות שנתיות פחות הוצאות שנתיות, מחולקת ב-12.
 32 סעיף 271 לחוק הביטוח הלאומי.
 33 החלטה מס' חק/400 של ועדת השרים שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ב-27.11.13 (החלטה 973).

מוצדק, אולם עלותו צריכה לבוא מתקציב משרד הביטחון, שהוא המעסיק של העובד בזמן שירות המילואים.

בתשובה שמסר הביטוח הלאומי למשרד מבקר המדינה באפריל 2015 נאמר כי הוא תומך במתן פיצוי לבעלי עסקים קטנים המשרתים במילואים, אשר כתוצאה משירותם במילואים נפגעת הכנסת העסק, בעוד ההוצאות הקבועות ממשיכות להשתלם. אולם יש להבחין בין התגמול המשולם לעצמאים לפי פרק י"ב לחוק הביטוח הלאומי, המבוסס על החזר מלא של אבדן הכנסה המבוטחת בתקופת השירות במילואים, ובין ההצעה למתן פיצוי נוסף לבעלי עסקים קטנים בגין פגיעה בהכנסות העסק. הפיצוי הנוסף מקומו בחוק המילואים, המתקצב על ידי משרד הביטחון, ולא בחוק הביטוח הלאומי, וזאת בדומה לתגמול הנוסף המשולם על ידי צה"ל למי ששירת תקופות מילואים ארוכות. מובן שיהיה צורך לקבוע בנוסחה מתאימה על אילו בעלי עסקים יחול הפיצוי וכיצד הוא יחושב.

א ר נ ו נ ה : בדצמבר 2011 המליצה ועדה שהקים משרד הפנים³⁴ על הנחה של 5% בארנונה המוטלת על מגורים למשרת מילואים פעיל³⁵. באותו מועד אישר שר הפנים את ההמלצה, אך שר האוצר התנגד לה. יצוין כי ההמלצה אינה נוגעת לארנונה שמשרת מילואים פעיל, בעל עסק קטן, משלם על הנכס שבו שוכן עסקו.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח התמשכות הטיפול בנושאים הנוגעים לתגמול בעלי עסקים קטנים המשרתים במילואים, והיות וקיימת הסכמה כללית מצד הגורמים הרלוונטיים שההסדר הקיים טעון תיקון, מן הראוי שמשרד הביטחון, המוסד לביטוח לאומי, משרד האוצר והסוכנות יפעלו במשותף כדי למצוא פתרון ולאחר מקורות מימון כדי לסייע למגזר זה.

קרן ההלוואות בערבות המדינה לעסקים קטנים ובינוניים

עסקים קטנים ובינוניים זקוקים לעתים קרובות למימון כדי לקדם את פעולותיהם. במשך השנים נתקלו עסקים קטנים ובינוניים בחסמים בקבלת אשראי. המדינה הייתה ערה לקשיים אלו והקימה בסוף המאה העשרים קרנות למתן הלוואות לעסקים קטנים באמצעות מימון מהבנקים וערבות המדינה על חלק מההלוואה. פעילותן של קרנות אלו הופסקה עקב קשיים במנגנון חילוט הערבות.

בשנת 2003 הקימה המדינה באמצעות החשכ"ל את קרן ההלוואות בערבות המדינה לעסקים קטנים ובינוניים (להלן - הקרן) כדי להגדיל את היקף האשראי העומד לרשות עסקים קטנים. מימון הקרן בא ממערכת הבנקאות המסחרית, והמדינה נותנת ערבות לחלק ניכר מסכום ההלוואה (70%-85%), בהתאם לאמות מידה שהיא מפרסמת ומעדכנת מפעם לפעם. בין היתר נקבע כי הסכום המרבי של ההלוואה שבעל עסק יכול לקבל הוא 500,000 ש"ח; ההלוואות ניתנות לתקופה של עד 5 שנים; הבנקים המשתתפים בתכנית נבחרים במכרז; המדינה מפקידה בבנקים אלו פיקדון העומד לרשותם אם לווה אינו פורע את הלוואתו. בשנת 2009 החלה המדינה להפעיל קרן דומה עבור עסקים בינוניים. נקבע כי סכום ההלוואה המרבית עבור עסקים אלו הוא 8% ממחזורם עד לתקרה של 8

34 ועדה בראשות מנכ"ל משרד הפנים לשעבר דב קהת שבחנה את טבלאות ההנחות בארנונה ופטורים מארנונה.

35 משרת מילואים פעיל מוגדר על בסיס שירות שמשכו מספר מזערי של ימים בשנה.

מיליון ש"ח; גופי התיאום³⁶ בוחנים את הבקשות של עסקים לקבל הלוואות וממליצים לוועדת האשראי³⁷ על קבלה או דחייה של הבקשה; ועדת האשראי מוסמכת לאשר את מתן ההלוואה. מאז הקמת הקרן דחו גופי התיאום כשליש מהבקשות, והבנקים - באמצעות ועדת האשראי³⁸ של הקרן - דחו עוד כ-10% מהבקשות. בשנת 2012 אוחדו שתי הקרנות לקרן לעסקים קטנים ובינוניים. משנת 2003 עד סוף מרץ 2015 אישרה הקרן³⁹ כ-20,000 הלוואות בסכום כולל של כ-9.5 מיליארד ש"ח. הבנקים חילטו (או פועלים לחילוט) כ-1,000 מההלוואות בסכום של מעל 200 מיליון ש"ח⁴⁰. ברוב ההפסד הזה נושאת המדינה.

פעילות הקרן

מערכת ממוחשבת: למעקב אחר התקדמות העסקים הקטנים והבינוניים בביצוע התכנית העסקית שהייתה הבסיס לקבלת הלוואה מהקרן על ידי גופי התיאום יש חשיבות רבה. המדינה כאמור ערבה לרוב כספי הלוואה שניתנו באמצעות הקרן. ברשות המדינה נמצאים אפוא כמה כלים שנועדו לאפשר לחשכ"ל ולסוכנות לעקוב אחר הפעילות העסקית של הלווים. בהתאם לדרישת החשכ"ל, פיתחו גופי התיאום מערכת עיבוד נתונים ממוחשבת אשר תהיה מסוגלת לקלוט ולעבד את נתוני הפניות לקרנות בכל שלבי הטיפול עד למתן ההלוואה לצורך אישור ההלוואה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי החשכ"ל לא דרש מגופי התיאום להוסיף למערכת הממוחשבת הקיימת את המידע על העסקים בקרן שהתקבל לאחר אישור וביצוע ההלוואה. המידע שמקבל החשכ"ל על מצב ההלוואות בקרן כולל מידע על פיגורים בתשלום; תוצאות ביקורי מעקב של גופי התיאום בעסקים⁴¹ ומידע עסקי על לווים מהקרן שנרכש מחברות חיצוניות (ראו להלן - חברות מידע). בביקורי המעקב בבתי העסק נאספו דוחות כספיים ומאזני בוחן מעודכנים, פרטים על מספר המועסקים בעסק, נתונים פיננסיים ופרטים על ניהול העסק. נתונים אלו, בתוספת חוות דעת של הבודק, עשויים להצביע על כשלים בעסק שניתנים לתיקון באמצעות הדרכה מקצועית של בעל העסק. החשכ"ל גם לא קבע פורמט ממוחשב אחיד לבנקים לצורך דיווח על מצב ההלוואות שהם העמידו בקרן. הדבר מקשה על החשכ"ל לבצע מעקב אחר כלל ההלוואות בקרן.

מהאמור לעיל עולה כי אין בידי החשכ"ל והסוכנות כלי ניהולי יעיל לניתוח המידע הקיים בבנקים ובגופי התיאום. בהיעדר מערכת ממוחשבת שתקלוט את המידע הנצבר על כל לווה, אין החשכ"ל והסוכנות יכולים לבחון כל לווה בנפרד ולנהל מעקב אחריו, והם אינם יכולים לאתר לווה הזקוק לכלי סיוע נוספים כדי לשפר את מצבו הכספי של העסק ולמנוע חדלות פירעון וחילוט ערבות.

בתשובת החשכ"ל צוין כי באוגוסט 2014 (לאחר מועד בדיקת הנושא על ידי משרד מבקר המדינה) נבחרו גופי תיאום חדשים אשר הקימו מערכות מידע ממוחשבות, בהתאם לאפיון החשכ"ל. לחשכ"ל יש גישה ישירה ומלאה לכל אחת מהמערכות, המאפשרת לשלוף ולהצליב מידע בהתאם

-
- 36 חברות כלכליות חיצוניות הבודקות את הכדאיות הכלכלית של הבקשה ומנהלות את הטיפול בבקשה עבור החשכ"ל. במועד הביקורת היו שני גופי תיאום.
- 37 בוועדה חברים נציגי הבנקים, נציגי החשכ"ל ונציגי ציבורי.
- 38 החלטות ועדת האשראי לאשר הלוואה התקבלו פה אחד. בכל ועדת אשראי יש לבנק האמור להעמיד את ההלוואה נציג. אם הבנק מתנגד למתן ההלוואה הוא מצביע על כך בדיון ועדת האשראי על הבקשה.
- 39 הנתונים כוללים הלוואות שניתנו בקרן לעסקים קטנים, בקרן לעסקים בינוניים ובקרן לעסקים קטנים ובינוניים.
- 40 הנתונים על היקף הקרן מעודכנים למארס 2015. הנתונים על חילוטים מעודכנים לאוגוסט 2014.
- 41 מספר בדיקות המעקב שעל גופי התיאום לבצע נקבע בנוסחה הקשורה למספר ההלוואות שאושרו כל חודש. במועד הביקורת בדקו גופי התיאום, בהתאם לנוסחה, כ-20% מהעסקים שקיבלו הלוואות מהקרן. גופי תיאום מבקרים שלוש פעמים בעסקים אלו במהלך תקופת ההלוואה.

לצרכים בהפעלת הקרן. במערכת מתועדים ממצאי הביקור החוזר בעסק שמבצעים גופי התיאום והערכת סיכון הלווה, וכן מידע על הלוואות בסיכון העולה מדיווחים של הבנקים. החשכ"ל הוסיף שאף על פי שפורמט הדיווח של הבנקים על מצב הלוואות אינו אחיד, עם קליטת המידע במערכת הוא מופק כשאלות עם שדות אחידים, המדווחים על ידי גופי התיאום לנציגי החשכ"ל בכל מועד דיווח.

ייעוץ עסקי: הסוכנות מנהלת תכנית למתן ייעוץ מקצועי, במחיר מסובסד, לבעלי עסקים קטנים ובינוניים בתחומים רבים. ייעוץ זה אמור לסייע לבעל העסק לשפר את ניהול העסק. כאשר בדיקת המעקב של גופי התיאום מעלה קשיים בניהול העסק, יש חשיבות לעדכון מידי של הסוכנות והחשכ"ל כדי שהם יצרו קשר עם בעל העסק ויציעו לו להגיש בקשה לקבלת ייעוץ באמצעות התכנית או לפנות לייעוץ עסקי אחר. התערבות מידית של הגוף המתאם, הסוכנות והחשכ"ל נחוצה כדי למנוע את הידרדרות העסק ואי-תשלום הלוואה, שכן הפסקת התשלום מובילה בדרך כלל לסגירת העסק וחילוט הערבות הממשלתית.

הביקורת העלתה שהחשכ"ל והסוכנות לא דרשו מגופי התיאום להודיע להם על מקרים שבהם מומלץ לשקול מתן ייעוץ עסקי מסובסד לעסק. עוד העלתה הביקורת שהחשכ"ל והסוכנות לא כללו בהסכם עם גופי התיאום פנייה לבנקים לקבלת מידע מעודכן על המצב העסקי של הלווה ועל קשיים שהבנק זיהה בעסק⁴². בכך הם אינם מנצלים כלי יעיל העשוי להגן על האינטרס של המדינה למנוע סגירה של עסק וחילוט ערבות.

החשכ"ל ציין בתשובתו כי בפברואר 2015 החליטה ועדת ההיגוי של קרן הלוואות לעסקים קטנים ובינוניים שלכל עסק המגיש בקשה לקבל הלוואה מהקרן יוצע לקבל עד 20 שעות ייעוץ מסובסדות. עוד הוחלט כי בסמכות ועדות האשראי להתנות את העמדת הלוואה בקבלת ליווי עסקי מסובסד. כמו כן, אם לאחר ביקור גוף התיאום בעסק האמור נמצא שהוא בעל סיכון בינוני או גבוה לאי-החזר הלוואה, הוא יקבל מכתב המלצה לקבלת ייעוץ עסקי ממוקדי השטח⁴³ הפועלים מטעם הסוכנות. עסקים אלו יהיו זכאים גם להטבה נוספת של תוספת להיקף שעות הייעוץ המסובסדות על ידי הסוכנות (30 שעות במקום 20 שעות). תנאי זה יצטרף לתנאי הוראת הביצוע, והבנק יידרש לקבל את אישור הגוף המתאם לקיומו טרם העמדת הלוואה ללווה. עוד הסביר החשכ"ל כי במרץ 2015 הוא פנה לבנקים המשתתפים בקרן בבקשה לקבל דיווח חודשי על שינוי הדירוג הבנקאי של לווים שקיבלו הלוואות מהקרן בערבות המדינה. לאחר קבלת הדיווח כאמור תיבחן האפשרות לשלוח את גופי התיאום לביקור באותם עסקים וליצור חיבור בין בעלי העסקים ובין מוקדי השטח לקבלת הצעה על מסלולי הייעוץ המסובסדים.

מידע עסקי על עסקים הלווים מהקרן: בישראל פועלות חברות האוספות באופן חוקי מידע עסקי על עסקים וגם על לקוחותיהם וספקיהם העיקריים תמורת תשלום (להלן - חברות מידע). מידע זה עשוי לשמש כלי יעיל ללימוד הסביבה העסקית של הלווה ויכולתו להחזיר את הלוואה. ניתן לקבל מהחברות גם מידע בזמן אמת העלול להצביע על קשיים שבהם העסק עלול להתקל בעתיד (כגון הגשת תביעה נגדו, המחאות שחזרו ועיקולים). המידע מחברות המידע יכול אף לשמש כלי נוסף בבקרה שחברות התיאום מקיימות על המצב העסקי של לווים מהקרן ואכן בוחן עבור החשכ"ל והסוכנות בדבר הצורך בהתערבות כדי למנוע פיגור בהחזר החוב, סגירה של העסק וחילוט הערבות.

בהסכם שבין החשכ"ל לגופי התיאום לא הוטלה חובה על גופי התיאום לבצע מעקב אחר כל הלווים באמצעות חברות מידע. יוצא אפוא שלחשכ"ל ולסוכנות יש מידע חלקי בלבד מבדיקות

42 בעת קבלת הלוואה מהקרן חותם הלווה על ויתור סודיות בנקאית לצורך בדיקת בקשת העסק הקטן לקבלת הלוואה ולצורך מעקב אחר ביצוע התכנית העסקית ופעילות העסק.

43 מוקדי השטח (מעוץ) הם חברות כלכליות שנבחרו על ידי משרד הכלכלה כמפעילים של תכניות ייעוץ וליווי לעסקים קטנים ובינוניים, הכוללות אבחון מקצועי וייעוץ של מומחים במגוון תחומי התמחות.

המעקב שמקיימים גופי התיאום אחר כ-20% מהלווים; בדיקת המעקב הראשונה נעשית חצי שנה לאחר מועד העמדת ההלוואה, וכן מתקיימים עד שלושה ביקורים חוזרים בעסק בהפרש של חצי שנה זה מזה. אין מעקב מסודר אחר שאר הלווים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שבכ-7% מ-20,000 ההלוואות שנתנה הקרן, בשווי של יותר מ-200 מיליון ש"ח, חולטו ערבויות המדינה או נפתחו הליכי חילוט, על החשכ"ל והסוכנות להדק את הפיקוח על הלווים. עליהם לפעול להתאמת המערכת הממוחשבת הקיימת, לרכז את המידע העסקי על עסקים המקבלים הלוואות מהקרן, וכן לשקול את האפשרות של התחברות לשירות של חברת מידע לאחר בחינת העלות מול התועלת.

בתשובת החשכ"ל נאמר כי הגופים המתאמים שהתחילו את עבודתם בנובמבר 2014, לאחר מועד סיום הביקורת בנושא, מגויים על שירותי מידע צרכני ועסקי של חברת מידע ומשתמשים במידע זה בעת בדיקת הבקשה להלוואה.

משרד מבקר המדינה מעיר לחשכ"ל שעליו לשקול לדרוש מגופי התיאום להמשיך את ההתקשרות עם חברת המידע גם לאחר מתן ההלוואה כדי לעקוב אחר פעולותיהם של הלווים מהקרן.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי הסוכנות תפעל עם שותפיה להפעלת הקרן לקדם בדיקה מקצועית של הנושא כדי לייצר מנגנוני דיווח על בסיס ההתקשרויות הקיימות.

הגדלת מקורות המימון לקרן: מכרזי החשכ"ל להשתתפות במתן הלוואות מטעם הקרן מיועדים לבנקים בלבד. במשק הישראלי יש מוסדות פיננסיים נוספים, חוץ-בנקאיים, כגון קרנות פנסיה, קופות גמל, חברות ביטוח וחברות מימון, העשויים להיות מעוניינים במתן הלוואות לעסקים קטנים ובינוניים. פתיחת מכרזי החשכ"ל למתן הלוואות למוסדות פיננסיים חוץ-בנקאיים עשויה לפתוח ערוץ נוסף למימון עבור עסקים קטנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור מטרת הקרן, על הסוכנות, משרד הכלכלה והחשכ"ל לבחון את האפשרות להגדיל את קהל היעד של המכרזים למתן הלוואות של הקרן למוסדות פיננסיים נוספים. בכך יהיה אפשר להגדיל את היקף האשראי הכללי העומד לרשות עסקים קטנים ובינוניים.

בתשובת החשכ"ל נאמר כי הוא מעוניין לעודד את כניסתם של מוסדות פיננסיים חוץ-בנקאיים בישראל לפעילות בקרנות ההלוואות בערבות המדינה כדי להגדיל ולגוון את מקורות האשראי לעסקים קטנים ובינוניים מחד-גיסא, ולפתוח אפיק חדש לציבור החוסכים מאידך גיסא. בנובמבר 2014 החליט משרד האוצר על הקמת קרן הלוואות לעסקים קטנים ובינוניים בערבות המדינה שתתבסס בעיקר על כספי הגופים המוסדיים. החשכ"ל החל בהכנת מכרז להקמת קרן הלוואות לעסקים קטנים ובינוניים במימון הגופים המוסדיים והבנקים.

עוד הוסיף החשכ"ל בתשובתו שבמאי 2014 הקים משרד האוצר ועדה לבחינת אמצעים ומהלכים שונים אשר יש בהם לעודד הקמת קרנות נסחרות למימון עסקים קטנים ובינוניים. קרנות אלו מיועדות להגדלת מקורות המימון העומדים לרשות עסקים קטנים ובינוניים והן עשויות לפתוח עבור הציבור והגופים המוסדיים אפיק השקעה חדש. לדברי החשכ"ל, הוועדה סיימה את דיוניה ובימים אלה היא מגבשת את המלצותיה.

מדריך לגופי תיאום: אתר האינטרנט של הסוכנות מציג מדריך ובו הדרכה ויזואלית על תהליך הגשת בקשה לקבלת הלוואה מהקרן. בחינת בקשת הלוואה של עסק קטן ובינוני כרוכה בהבנת הענף שבו העסק פועל, ניתוח כלכלי של המידע שהוגש וניתוח היכולת הניהולית של בעלי העסק. תהליך החיתום⁴⁴ נעשה על ידי שני גופי תיאום. כדי שתהיה אחידות בין גופי התיאום בתהליך החיתום יש צורך להכין מדריך חיתום כתוב שמסדיר את שיטת החיתום, מסדיר את מדיניות החשכ"ל בהפעלת הקרן ובטיפול במקרים חריגים, ומפרט את אמות המידה שעל בודק הבקשה לבחון, את תהליך הריאיון של בעל העסק ואת הטיפול במקרים שבהם חסר מידע. כמו כן יש צורך לקבוע אמות מידה לבחירה והכשרה של בודקי הבקשות. אחידות בתהליך החיתום תמנע מצב שבעל עסק בוחר גוף תיאום "מקל" לבחינת בקשתו.

הביקורת העלתה שהחשכ"ל לא הכין מדריך חיתום כתוב אלא השאיר את ההחלטה על תהליך החיתום בידי גופי התיאום ונתן להם שיקול דעת לבנות מנגנון לבחינת הבקשות ולהכשרת הבודקים. לפיכך לא הייתה אחידות בטיפול הגופים המתאמים בבקשות הלוואה.

בתשובת החשכ"ל נאמר שהחל בנובמבר 2014, מועד תחילת העבודה של שני גופי התיאום החדשים שהחליפו את הקודמים, התבקשו הגופים החדשים להכין נוהלי עבודה לכל אחד מהתהליכים המרכזיים את הפעילות בקרן. נהלים אלה אושרו על ידי החשכ"ל ונבדק קיומם של מרכיבים מהותיים בתהליכי העבודה. עד מאי 2015 אחד מגופי התיאום הגיש מדריך כתוב לאישור החשכ"ל והשני טרם הגיש את המדריך.

היערכות למצבי חירום⁴⁵

בעלי עסקים קטנים ובינוניים משקיעים זמן רב ומשאבים רבים כדי שעסקיהם יצליחו, אך רבים מהם אינם ערוכים כראוי למצבי חירום. לפי נתוני מחקר שנעשה בארה"ב (במכון Institute for Business and Home Safety, Every Business Should Consider a Risk and Vulnerability Assessment)⁴⁶, כ-25% מהעסקים הקטנים שנפגעו מאסון גדול אינם שבים לפעול לאחריו. בדצמבר 2007 החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (מס' 43/ב) על הקמת רשות חירום לאומי (להלן - רח"ל) - גוף מטה מתאם ליד שר הביטחון, המסייע בידו לממש את אחריות העל לטיפול בעורף בכל מצבי החירום. ועדת השרים קבעה בהחלטתה את תפקידיה של רח"ל בעת שגרה ובשעת חירום. עוד נקבע כי בעת שגרה תרכז רח"ל את עבודת המטה, הכוללת את הגדרת האיום ותרחישי הייחוס לעורף⁴⁷ ברמה הלאומית, וכן תגבש תפיסות הפעלה למצבי חירום בעורף, תכניות היערכות למצבי חירום שונים של ארגונים ומשרדי ממשלה ונוהלי תפקוד בעת

44 תהליך בדיקת הסיכון של הצעה לקבלת הלוואה וההחלטה אם לתת אותה, באילו מחירים וכד'.

45 בהגדרת מצבי חירום נכללים, בין היתר, אסונות טבע; תקלות טכנולוגיות; מפגעי אבטחה; ותאונות. לפירוט יותר רחב ראו <http://www.disastermgmt.org/type/types.html>.

46 ראו:

https://www.disastersafety.org/commercial_maintenance/commercial-vulnerability-assessment_ibhs/

47 תרחיש הייחוס בצה"ל הוא תיאור התפתחות עתידית של מלחמה, שממנו נגזרות התפוקות הנדרשות מגופי התכנון, והוא מהווה קביעה פיקודית של האתגרים המבצעיים העיקריים שצה"ל צריך להיערך אליהם בבניין הכוח שלו. תרחיש הייחוס אמור לשמש בסיס לתכנון כוח האדם, כמויות המלאי והאמצעים התומכים, ולהוות בסיס משותף למודלים של תכנון בגופים ובזרועות בצה"ל. תרחיש הייחוס של מערך מל"ח הוא תרחיש למשק המדינה, שמכין מטה מל"ח ארצי על בסיס איום הייחוס, שהגדיר אגף התכנון בצה"ל ושאישר הרמטכ"ל. תרחיש הייחוס של מערך מל"ח הוא רכיב יסודי הנחוץ לצורך תכנון מערך מל"ח ולצורך היערכותו למצב שבו יוחלט להפעילו.

חירום. בין השאר, על רח"ל להמליץ לשר הביטחון על קביעת סדרי עדיפויות להפעלת המאמצים בעורף ברמה הלאומית ותיאום של פעילות ההסברה והדרכת הציבור בשעת חירום⁴⁸. בהחלטת ממשלה מאוגוסט 2009⁴⁹ נקבע כי מטה מל"ח (משק לשעת חירום) הארצי ישולב ברח"ל. בעלי עסקים קטנים ובינוניים יכולים להגן על העסק שלהם מפני מצבי חירום באמצעות זיהוי מראש של הסיכונים הנובעים מאסונות שעלולים לפקוד את העסקים שלהם, הכנת תכנית היערכות לאסון גדול והכנת תכנית לפעולה בעת התרחשות אסון ולאחריו. גיבוש תכניות כאמור ועדכוןן מפעם לפעם יכולים לתרום רבות להישרדות העסק לאחר אסון.

משרד מבקר המדינה בחן את פעולות הסוכנות להיערכות למצבי חירום. להלן מפורטים ממצאי הבדיקה.

הועלה כי: הסוכנות אינה מרכזת מידע מקצועי רלוונטי להיערכות למצבי חירום באתר האינטרנט שלה ואינה מכינה הנחיות או כלי הדרכה שסייעו לעסקים להיערך למצבי חירום בהתאם לתרחישי הייחוס שהכינה רח"ל. בהיעדר מידע זמין כאמור, כדי להיערך בהתאם למצבי חירום בעל העסק צריך לאתר את המידע המקצועי הרלוונטי לו, שלעתים קרובות כתוב בשפה זרה, או לקבל ייעוץ מקצועי בתשלום.

1. משרד מבקר המדינה הפנה את הסוכנות למידע המופיע באתר האינטרנט⁵⁰ של הסוכנות לעסקים קטנים בארה"ב (S.B.A) ושל ארגונים המתמחים בהיערכות לאסונות ובנוגע להיערכות לחירום. הסוכנות יכולה לכלול באתר האינטרנט שלה מידע דומה במטרה לסייע לעסקים קטנים ובינוניים להיערך למצבי חירום. משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי המידע הרלוונטי בנושא חירום יועלה לאתר הסוכנות.

2. קיום מערך של כלים ממשלתיים קבועים מראש המיועדים להפעלה בשעת חירום מסייע לעסקים קטנים ובינוניים להיערך למצבי חירום ואסונות. בארה"ב, לדוגמה, נקבע בחוק לעסקים קטנים שאם הממשל יחליט להכריז על אזור מסוים כאזור אסון⁵¹, עסקים הנמצאים באזור זה יוכלו לקבל הלוואות בתנאים מועדפים, כאשר כללי הזכאות נקבעים מראש. הביקורת העלתה שהסוכנות מזינה באתר האינטרנט שלה מידע על תכניות סיוע או שינויים בכללים של תכניות קיימות אך הוק ובהתאם לצרכים באותו מועד. כך לדוגמה, במבצע "צוק איתן" בשנת 2014 החליטה הסוכנות לקצר את הזמן הנדרש לטיפול בבקשות הלוואות מקרן ההלוואות לעסקים קטנים ובינוניים ובבקשות לקבלת ייעוץ כלכלי מסובסד.

3. אחד מכלי ההיערכות המרכזיים שמציעה הסוכנות הוא ייעוץ כלכלי במחיר מסובסד במגוון תחומים. הסוכנות לא הכינה רשימה של יועצים המוכרים כמומחים להיערכות לאסונות (להלן - יועצי המעוף), ולפיכך אין באפשרותה להציע לעסקים המעוניינים להיערך לאסונות לקבל ייעוץ באמצעות יועצים מוכרים במחיר מסובסד.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי לדעתו הקשיים שבהם נתקל עסק בחירום אינם שונים במהותם מהקשיים שבהם הוא נתקל במהלך פעילותו השוטפת ורק עצמתם גבוהה יותר.

48 בעקבות החלטת ממשלה 2745 מינואר 2011 על הקמת המשרד להגנת העורף, במרץ 2011 הועברה אליו פעילותה של רח"ל. ב-1.6.14 החליטה הממשלה (החלטה 1661) לבטל את המשרד להגנת העורף ולהעביר את שטח הפעולה של רח"ל והסמכויות שהוקנו לשר להגנת העורף בעניין מל"ח, חזרה לאחריותו של משרד הביטחון.

49 החלטה 706.

50 ראו: <https://www.sba.gov/content/disaster-preparedness>.

51 הסוכנות לעסקים קטנים בארה"ב מציעה הלוואות לעסקים שנפגעו מאסון למטרות הללו: תיקון או החלפה של ציוד ונכסים שניזוקו, נזק כלכלי ללא קשר לנזק פיזי לעסק, כיסוי נזקים שנגרמו על ידי שירות במילואים של עובד חיוני.

לפיכך, יועצי המעוף הקיימים בתחומים השונים מתאימים לסייע לעסקים גם במצבי חירום, ואין לטעמו מקום להכשיר יועצים ספציפיים לנושא.

לדעת משרד מבקר המדינה, מהספרות המקצועית בנושא הכנה לאסון והתאוששות⁵² עולה שנושא זה מורכב מאוד ודורש מומחיות מיוחדת. ניתן לשלב את הידע הקיים אצל יועצי המעוף עם ידע ממומחים בתחום זה כדי להעשיר את הייעוץ הניתן לעסקים בתחום זה.

4. המדינה ערבה להלוואות במיליארדי שקלים שניתנו לעסקים קטנים ובינוניים באמצעות קרן ההלוואות לעסקים קטנים ובינוניים. מדיניות החשכ"ל והסוכנות היא לפשט את תהליך הגשת הבקשות לקבלת הלוואות מהקרן. על פי מדיניות זו, הסוכנות והחשכ"ל אינם מבקשים מעסקים המקבלים הלוואות בערבות המדינה להכין תכנית היערכות למצבי חירום ואסונות. יצוין שבמקרים של אסונות אזוריים או מצבי חירום הנמשכים תקופה ארוכה עלול להיווצר מצב שייפגעו בעקיפין או במישרין עסקים אשר לקחו קודם לכן הלוואות מהקרן. עסקים אלה עלולים אפוא להתקשות בהחזרת הלוואות, והמדינה תצטרך לפרוע את הערבויות. הדבר עלול לגרום הפסד ניכר למדינה ולבנקים.⁵³

לדעת משרד מבקר המדינה יש מקום שהסוכנות ומשרד הכלכלה יפעלו בתיאום עם רח"ל ורשויות נוספות האחראיות לחירום, בין היתר לבחון גיבוש מדיניות כוללת לטיפול בעסקים קטנים ובינוניים בשעת חירום והנחיות היערכות למצבי חירום עבור עסקים קטנים ובינוניים וכן לבחון פיתוח כלי סיוע לשיקום עסקים אלה עם סיומו של מצב החירום. כמו כן על הסוכנות לרכז את המידע המקצועי הרלוונטי באתר האינטרנט שלה.

סיכום

לעסקים קטנים ובינוניים יש חשיבות רבה בהתפתחותן הכלכלית של מדינות. בשנת 2013 היו העסקים הקטנים והבינוניים כ-99% מכלל העסקים בישראל. מאז הקמתה בשנת 2009 פיתחה הסוכנות כלי סיוע חדשים, שיפרה את אמצעי התמיכה הקיימים, ויזמה פעילויות שנועדו לסייע לעסקים קטנים ובינוניים. עם זאת, מהדוח עולה כי עדיין קיימים תחומים שבהם יש צורך לייעל ולשפר את הסיוע לעסקים קטנים ובינוניים: להסיר חסמים המקשים עליהם את ההשתתפות במכרזי רכש של גופים ציבוריים; לקדם את תהליך החקיקה של החוק המקנה סמכויות לסוכנות; להסדיר את התגמול לבעלי עסקים המשרתים במילואים; לשפר, בשיתוף החשכ"ל, את אופן הפעלת קרן ההלוואות לעסקים קטנים ובינוניים, ולסייע לעסקים קטנים ובינוניים להיערך כראוי למצבי חירום, לאסונות ולמשברים.

52 disaster planning and recovery

53 במקרה של מימוש הערבות לבנקים יש חשיפה ישירה של 5% מערך ההלוואה ועד ל-20% חשיפה עקיפה. החשיפה העקיפה נובעת מכך שהאוצר הפקיד פיקדון בבנק לכסות את הערבות של המדינה עד תקרה מסוימת. מימוש מעל תקרה זו חל במלואו על הבנק.

ממצאי דוח זה והדוחות הקודמים של משרד מבקר המדינה בעניין הסיוע לעסקים קטנים ובינוניים מצביעים על כך שהממשלה אינה מייחדת לתחום זה את תשומת הלב הראויה ואינה עושה די לקידום העסקים הקטנים והבינוניים בישראל. מגזר העסקים הקטנים והבינוניים בישראל הוא אחד הקטרים לצמיחה ונודעת לו חשיבות גדולה במיוחד לפיתוח יישובי הפריפריה ולקידום אוכלוסיותיהם, ועל כן יש לתת לנושא קידום העסקים הקטנים והבינוניים את העדיפות הראויה לו.

