

משרד האוצר

הקרן לסיוע לעסקים במצוקה

תקציר

רקע כללי

בעקבות המשבר הכלכלי העולמי בשנים 2007-2009 החליטה הממשלה בשנת 2009¹, בין היתר, להקים קרן סיוע לעסקים בארץ שנקלעו למצוקה בימי המשבר הכלכלי (להלן - הקרן לעסקים במצוקה או הקרן), בניהולם של נציגי משרדי הממשלה והמגזר הפרטי. בהתאם להחלטת הממשלה, הוטל על משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה² ועל הממונה על התקציבים ועל החשב הכללי במשרד האוצר להקים קרן שתפעל למתן סיוע כלכלי לעסקים שנקלעו למצוקה בשל המצב הכלכלי הקשה באותו מועד³. לשם התמודדות עם המשבר הכלכלי חוקקו שני חוקים - החוק לתשלום חלקי של דמי הבראה בשירות הציבורי בשנים 2009 ו-2010 (הוראת שעה), התשס"ט-2009 (להלן - חוק ניכוי דמי הבראה), שנועד לפינוי מקורות בתקציב המדינה לצורך ההתמודדות עם השפעות המשבר הכלכלי; וחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (להלן - חוק ההתייעלות), לשם הקמת קרן סיוע לעסקים במצוקה (להלן - הקרן). בחוק ההתייעלות נקבעו מקורות המימון של הקרן. רק לאחר כשבע שנים, בתחילת שנת 2016, הגיעו נציגי הגופים האחראים להקמת הקרן להסכמה על האופן שבו יש להקימה והקרן הוקמה במאי 2016.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי 2015 - אפריל 2016 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את תהליך הקמת הקרן. הבדיקה נעשתה במשרד האוצר, ובדיקות השלמה נעשו במשרד הכלכלה והתעשייה ובמוסד לביטוח לאומי.

- 1 החלטה מספר 150.
- 2 היום משרד הכלכלה והתעשייה.
- 3 בהחלטת ממשלה 563 מ-12.7.09 הוספו לממונים על ניהול הקרן נציגים של ההסתדרות החדשה ושל לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים.

הליקויים העיקריים

אי-גביית מימון הקרן מהמגזר הציבורי והפרטי

חוק ההתייעלות קבע שני מקורות שמהם ייגבו כספים למימון הקרן לעסקים במצוקה: עובדים בשירות הציבורי ועובדים ומעסיקים במגזר הפרטי. גביית הכספים הייתה אמורה להתבצע בשתי פעימות - בשנת 2009 ובשנת 2010. לפי אומדן מבקר המדינה, סך המקורות של הקרן היו אמורים להגיע לכ-700 מיליון ש"ח.

משרד האוצר יזם בשנת 2011 שינוי בחוק ניכוי דמי הבראה שלפיו עבור שנת 2010 לא ינוכו דמי הבראה מעובדים בשירות הציבורי. בעקבות שינוי החוק לא נוכו כספים עבור הקרן לעסקים במצוקה משכר עובדים בשירות הציבורי. במשרד האוצר לא נראה שנבחנה השאלה בדבר הצורך למצוא מקורות מימון חלופיים עבור הקרן. נוסף על כך החליט משרד האוצר, על אף הוראות חוק ההתייעלות, שלא לגבות כלל כספים עבור הקרן מהמגזר הפרטי. משרד האוצר יזם במרץ 2016 תזכיר חוק המיועד לשנות את חוק ההתייעלות כדי לבטל את גביית הכספים מהמגזר הפרטי כאמור. במועד סיום הביקורת טרם פורסמה הצעת החוק וטרם הונח חוק בנושא על שולחן הכנסת. עקב שינויים אלה, הסכום שיוגיס לקרן נאמד בכ-200 מיליון ש"ח בלבד - כ-30% מהסכום שלכאורה ניתן היה לגבות לפי חוק ההתייעלות.

אי-פרסום צו

לפי חוק ההתייעלות, משרד האוצר היה אמור לפרסם בשנת 2009 צו הקובע אילו מעסיקים ציבוריים יידרשו להעביר למוסד לביטוח לאומי את הסכום שהופחת מדמי הבראה של עובדיהם עבור הקרן. המשרד פרסם את הצו באוקטובר 2015, באיחור של שש שנים. עקב האיחור בפרסום הצו ייתכן שנגבו כספים עבור הקרן משכר עובדים אצל מעסיקים שבסופו של דבר לא נכללו ברשימת המעסיקים הציבוריים, ומצד שני לא נגבו כספים עבור הקרן מעובדים שנכללו ברשימת המעסיקים הציבוריים בצו. זאת ועוד, פער הזמנים בין המועד שנקבע כי על הגופים הציבוריים לנכות דמי הבראה משכר עובדיהם לבין מועד פרסום הצו יקשה מאוד על גביית דמי הבראה מגופים שאינם פעילים עוד ומגופים שלא ניכו דמי הבראה משכר עובדיהם מסיבות שונות.

ההמלצות העיקריות

על משרד האוצר לשקול את האפשרות לפנות לציבור העובדים, להסתדרות העובדים החדשה ולמעסיקים בשירות הציבורי את הצורך לבדוק אם יש מעסיקים שגבו מעובדיהם כספים עבור הקרן בשנת 2009 ולבסוף לא נכללו ברשימת המעסיקים הציבוריים שפרסם משרד האוצר בצו בשנת 2015. אם נגבו דמי הבראה מעובדים אלה שלא לצורך, יש מקום לפעול להחזיר להם את הכספים לאלתר ובצירוף ריבית והפרשי הצמדה כדין.

על משרד האוצר לעגן בחקיקה או בדרך אחרת את סמכותו או את סמכותו של גוף אחר לאכוף את גביית הכספים המיועדים לקרן לעסקים במצוקה ממעסיקים ציבוריים.

על משרד האוצר לבדוק, מדגמית, את נכונות הסכומים שמעסיקים ציבוריים העבירו למדינה עבור הקרן לעסקים במצוקה.

נוכח הסיכון במתן הלוואות לעסקים במצוקה לתקופה ארוכה, על השותפים בקרן לבנות מנגנון בקרה, זאת כדי לוודא שהעסקים במצוקה פועלים בהתאם להנחיות הקרן ויעמדו בהתחייבותם להחזיר את כספי הלוואה למדינה.

סיכום

הממשלה מסייעת לעסקים באופן שוטף. הסיוע נדרש במיוחד בעתות משבר כלכלי במדינה, לעסקים הנקלעים למצוקה שיש סיכוי להבריא אותם ולהעלותם על דרך המלך. בעקבות משבר כלכלי שפקד את העולם בשנים 2007-2009 והשפיע גם על מדינת ישראל, החליטה הממשלה לנכות כספים מכל העובדים במשק. חלק מהכספים יועדו לפנות מקורות בתקציב המדינה, וחלקם יועדו להקים קרן סיוע לעסקים במצוקה. לפי אומדני משרד מבקר המדינה המקורות הכספיים לקרן היו אמורים להגיע לכ-700 מיליון ש"ח.

עד אפריל 2016 נגבו רק חלק מהכספים המיועדים לקרן (כ-150 מיליון ש"ח), ובמשך כשש שנים לא הגיעו ליעדם, משום שהקרן לא הוקמה ולא הופעלה במועדה. בשנת 2009, חרף הוראות חוק ההתייעלות, הוחלט לוותר על גביית הכספים מעובדי המגזר הפרטי בלי נימוקים כתובים ולמעשה נוצרה הפליה בין עובדים ממגזרים שונים. רק לאחר כשבע שנים פעל משרד האוצר לעגן בחוק את ביטול הגבייה מהמגזר הפרטי. מהממצאים שהובאו לעיל עולים ליקויים בתהליכי הגבייה והניהול של כספי העובדים.

נמצא כי רק כעבור כשבע שנים מאז החלטת הממשלה להקים קרן לעסקים במצוקה, הוקמה הקרן כך שבתקופת המשבר הכלכלי לא הייתה קרן פעילה לצורך סיוע לעסקים במצוקה.

מבוא

מדינת ישראל מסייעת בדרכים שונות לעסקים שנקלעו לקשיים כלכליים ומשנה את תמהיל הסיוע לפי השינויים החלים במשק. בשנת 1987 חוקק חוק רכישת מפעלים בידי עובדיהם (מקרים מיוחדים), התשמ"ז-1987. חוק זה נועד למפעלים שהעסיקו עד 200 עובדים, אשר הפסיקו לפעול או היו על סף סגירה, ומטרתו הייתה לסייע לעובדי המפעל לרוכשו באמצעות כספי הלוואה מהמדינה ולהפעילו כבעלים. התכנית לא יצאה אל הפועל, מפני שחברי הוועדה לא הגיעו להסכמה על פרטיה.

בשלהי 2001 הקימה המדינה קרן סיוע לעסקים במצוקה. על הפעלת הקרן הופקד החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל). הקרן הוקמה עקב משבר כלכלי בעולם ונועדה לתת הלוואות למפעלים שנקלעו למצוקה כספית. לאחר שלוש שנות פעילות של הקרן נוצלו רק כ-30% מתקציבה המקורי. רוב העסקים שקיבלו ממנה סיוע נסגרו בתוך שנתיים ממועד קבלת הסיוע או לא החזירו את ההלוואה במלואה. באוקטובר 2004 החליטה הממשלה לסגור את הקרן. ניסיונות של החשכ"ל לשנות את תנאי הקרן ולשקם אותה באותו מועד לא צלחו. בדוח מבקר המדינה 55ב, שהוכן לפני סגירת הקרן, פירט משרד מבקר המדינה את הליקויים בניהולה⁴.

במרץ 2009 נחתם הסכם קואליציוני בין סיעת הליכוד לסיעת העבודה (להלן - ההסכם הקואליציוני), ובו התחייבו שתי הסיעות שהממשלה תפעל לחתימת הסכם קיבוצי ולביצוע תיקוני החקיקה הנדרשים לשם הקמת קרן סיוע לעסקים במצוקה (להלן - הקרן)⁵. הסכם זה נחתם על רקע המשבר הכלכלי העולמי בשנים 2009-2007 וההאטה בצמיחה הכלכלית במשק הישראלי שבאה בעקבותיו. בהסכם נקבע שהקרן תמומן מתשלום חד-פעמי של שווי חצי יום עבודה מכל העובדים במשק ומתשלום בסכום דומה מהמעסיקים. עוד נקבע, שהממשלה כמעסיקה תעביר לקרן באמצעות תוספת תקציב סכום ששיעורו 50% מהסכום הכולל שייתרם לקרן. שרי האוצר בתקופה שנסקרת בדוח זה (2009 - 2016) היו ד"ר יובל שטייניץ, יאיר לפיד ומשה כחלון ומנכ"ל האוצר היו חיים שני, דורון כהן, יעל אנדרון ושי באב"ד.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי 2015 - אפריל 2016 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את תהליך הקמת הקרן. הביקורת נעשתה במשרד האוצר, ובדיקות השלמה נעשו במשרד הכלכלה והתעשייה ובמוסד לביטוח לאומי.

4 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 55ב** (2005), "קרן סיוע למפעלים במצוקה", עמ' 777.

5 לפעמים הקרן נקראה "הקרן לעסקים במצוקה".

חקיקת חוק ניכוי דמי הבראה

במאי 2009 החליטה הממשלה⁶, בעקבות ההסכם הקואליציוני, כי מנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, הממונה על אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - הממונה על התקציבים) והחשכ"ל, בתיאום עם ההסתדרות ועם לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים (להלן - לשכת התיאום), יקבעו את הכללים להפעלת הקרן (להלן - החלטת הממשלה ממאי 2009). בין היתר ייקבעו כללים בנושאים האלה: מועדי ההתחלה והסיום של הפעלת הקרן, המבחנים ואמות המידה למתן סיוע באמצעותה, אופן מתן הסיוע, הפיקוח על שימוש העסקים בכספי הסיוע, כללי דיווח ובקרה וכל עניין אחר הנוגע להפעלת הקרן או לשימוש בכספיה. לצורך הפעלת הקרן הוקמה ועדה (להלן - הפורום) שחבריה הם נציגים ממשרד הכלכלה, אגף התקציבים, אגף החשכ"ל, ההסתדרות ולשכת התיאום. ביולי 2009 עדכנה הממשלה את החלטתה ממאי 2009 וקבעה שהחלטות בעניין הקרן יתקבלו בהסכמת ההסתדרות ולשכת התיאום ברוב דעות. יצוין שבהחלטת הממשלה לא נקבעה דרך ליישב חילוקי דעות כאשר מאזן הקולות בפורום יהיה שווה.

ביוני 2009 נחתם הסכם קיבוצי מיוחד בין המדינה והמעסיקים בשירות המדינה ובין ההסתדרות. בהסכם הקיבוצי נדרשו העובדים בשירות המדינה שעליהם חל ההסכם לוותר על מחצית מדמי הבראה שהיו אמורים להיות משולמים להם בשנים 2009 ו-2010.

ביוני 2009 אושר בכנסת החוק לתשלום חלקי של דמי הבראה בשירות הציבורי בשנים 2009 ו-2010 (הוראת שעה), התשס"ט-2009⁷ (להלן - חוק ניכוי דמי הבראה). בדברי ההסבר להצעת החוק לניכוי דמי הבראה⁸ נכתב כי "מטרת הצעת החוק היא להביא להשתתפות של כלל עובדי השירות הציבורי בצעדים להתמודדות עם השלכות המשבר הכלכלי הפוקד את משק המדינה ולהביא לפינוי מקורות בתקציב המדינה לצורך ההתמודדות האמורה. השתתפותם של עובדי השירות הציבורי בהתמודדות עם המשבר הכלכלי מוצאת את ביטויה בהפחתת הוצאות השכר בשירות הציבורי, בדרך של תשלום חלקי של דמי הבראה. בעקבות התשלום החלקי של דמי הבראה, עתידים להתפנות מקורות בתקציב המדינה". עוד נאמר בהצעת החוק כי "חלק מכספים אחרים שייחסכו בשל התשלום החלקי האמור - מתוכננים להיות מופקדים, כפי שייקבע לעניין זה בחוק נפרד, בקרן למתן סיוע כלכלי למפעלים שנקלעו למצוקה בשל המצב הכלכלי".

החוק לניכוי דמי הבראה הגדיר מעסיק ציבורי כך: המדינה, גוף מתוקצב⁹, תאגיד בריאות¹⁰, גוף נתמך¹¹, מוסד חינוך שהממשלה משתתפת בתקציבו, במשרין או

6 החלטת ממשלה מס' 150.

7 פורסם ס"ח תשס"ט מס' 2200 מיום 23.6.09 עמ' 142 (ה"ח הממשלה תשס"ט מס' 432 עמ' 332).

8 פורסם **ברשומות**, 1.6.09 (ה"ח הממשלה תשס"ט מס' 432 עמ' 332).

9 כהגדרתו בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985.

10 כהגדרתו בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב.

11 כהגדרתו בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב.

בעקיפין, מוסד ציבורי¹² המקבל תמיכה מתקציב המדינה, אשר סכום התמיכה בו בשנת 2008 היה 25% לפחות ממחזור פעילותו, מוסד מוכר¹³ או מוסד שניתנה לו תעודת היתר מאת המועצה להשכלה גבוהה, שהממשלה משתתפת בתקציבו, במישרין או בעקיפין, וסכום השתתפות הממשלה בתקציבו בשנת 2008 היה 25% לפחות ממחזור פעילותו.

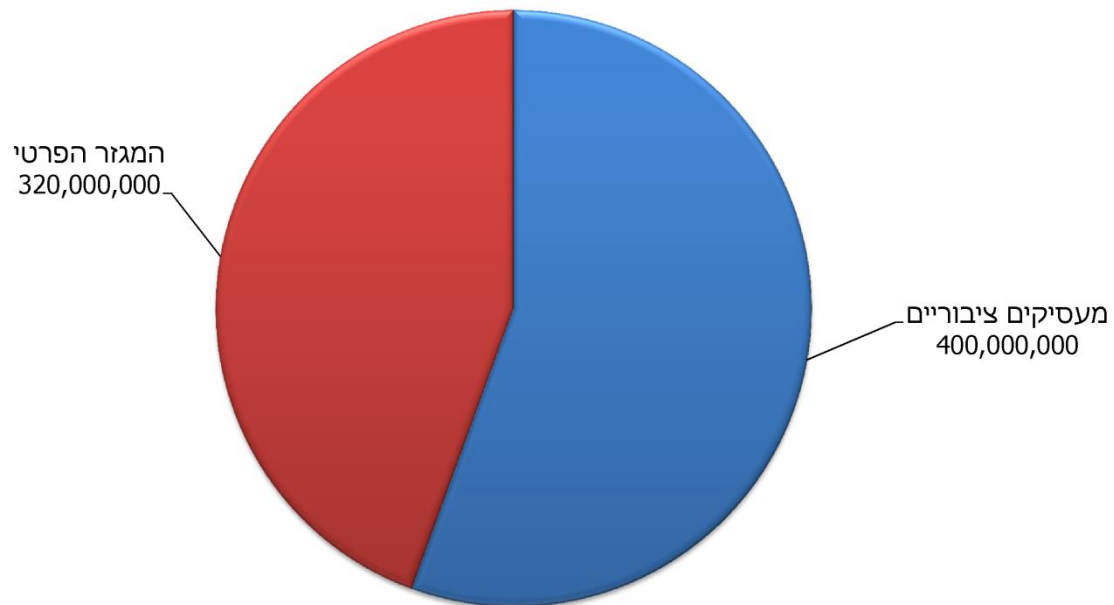
כחלק מהצעדים להתמודדות עם ההאטה הכלכלית במשק אושר בכנסת ביולי 2009 גם חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 (להלן - חוק ההתייעלות). סעיף 47 לחוק ההתייעלות הטיל על משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, על הממונה על התקציבים ועל החשכ"ל להקים קרן שתפעל למתן סיוע כלכלי לעסקים שנקלעו למצוקה בשל המצב הכלכלי הקשה באותו מועד. לפי חוק ההתייעלות¹⁴, מקורות המימון של הקרן יהיו מניכוי מחצית דמי ההבראה של העובדים בשנים 2009 ו-2010 המועסקים על ידי מעסיקים ציבוריים¹⁵ אשר יפורטו ברשימה שיפרסם שר האוצר בצו (להלן - הצו). לכן בלי פרסום הצו לא היה אפשר לדעת על אילו גופים לגבות מעובדיהם מחצית מדמי ההבראה ולהעבירם לטובת הקרן. חוק ההתייעלות גם קבע¹⁶ כי מכלל העובדים שבעדם משולמים דמי ביטוח לאומי במגזר הפרטי, יגבה המוסד לביטוח לאומי סכום חד-פעמי השווה למחצית משווי יום חופשתם¹⁷, וסכום שווה לזה ייגבה מהמעסיקים של אותם העובדים. הצו פרסם על ידי משרד האוצר באוקטובר 2015¹⁸.

בשנת 2009 גבה משרד האוצר, בהתאם לחוק ניכוי דמי הבראה, מחצית דמי ההבראה מעובדי המדינה לטובת תקציב המדינה וכן קיזז מכספים שמוקצבים למעסיקים ציבוריים, שהיה בידו לעשות כך, סכום השווה למחצית תשלומי ההבראה של עובדיהם. כך לדוגמה קיזז משרד האוצר סכומים ממענקי איזון שמקבלות הרשויות המקומיות; מתקציבי מוסדות חינוך ומתקציבי בתי חולים ממשלתיים. מעסיקים שמשרד האוצר קיזז כספים מתקציבם, ניכו מחצית דמי ההבראה משכר עובדיהם. מעסיקים ציבוריים שהמדינה לא ניכתה כספים מתקציביהם היו אמורים לנכות את מחצית דמי ההבראה משכר עובדיהם ולהעביר את הכספים לטובת הקרן לעסקים במצוקה שהייתה אמורה לקום.

- 12 כהגדרתו בסעיף 3א לחוק יסודות התקציב.
- 13 כמשמעותו בסעיף 9 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התש"ח-1958.
- 14 סעיף 48.
- 15 מעסיק ציבורי מוגדר בחוק ההתייעלות כמעסיק כהגדרתו בסעיף 2 לחוק לניכוי דמי הבראה, למעט המדינה.
- 16 סעיף 48.
- 17 לפי חוק ההתייעלות ערך יום חופשה מוגדר כסכום השווה למחצית השכר החודשי, כשהוא מחולק ב-30.
- 18 צו ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010) (רשימה של מעסיקים ציבוריים), התשע"ו-2015.

בתרשים 1 מופיעים מקורות המימון של הקרן כפי שעולה מחוק ההתייעלות, לפי אומדן¹⁹ משרד מבקר המדינה, המסתכמים בכ-700 מיליון ש"ח.

תרשים 1: מקורות המימון של הקרן לעסקים במצוקה (בש"ח), 2010-2009



גביית התשלומים

מעסיקים ציבוריים

בהצעת חוק ניכוי דמי הבראה נאמר שאין בדין הישראלי הגדרה כוללת של המונח "מעסיק ציבורי", שכן מונח זה הוא תלוי הקשר ותכלית, ובחוק ההתייעלות הוטל כאמור על שר האוצר לפרסם צו הקובע את רשימת הגופים המוגדרים "מעביד ציבורי". החוק לניכוי דמי הבראה נכנס לתוקף בתקופה שבה מעסיקים משלמים

19 האומדן מבוסס על ההנחות האלה: (א) המחיר ליום הבראה בשנת 2009 היה 383 ש"ח, מספר ימי הבראה בממוצע לעובד (תקש"ר סעיף 28.24) הוא 10, חוק ההתייעלות חל על כ-100,000 עובדים ציבוריים והגבייה מבוצעת במהלך שנתיים. (ב) בשנת 2009 היו כ-1.2 מיליון עובדים במגזר הפרטי שחוק ההתייעלות חל עליהם, השכר הממוצע במשק באותו מועד היה כ-8,000 ש"ח בחודש, והערך של מחצית יום חופשה הוא $(8,000/30)/2$. עוד נקבע בחוק ההתייעלות כי על המעסיק לשלם סכום זהה. חוק ההתייעלות חל על המגזר הפרטי רק בשנת 2009. $1.2 * (8,000/30)/2$ מיליון בתוספת תשלום המעסיק באותו סכום שווה כ-320 מיליון ש"ח.

לעובדים דמי הבראה, ולכן הייתה חשיבות רבה לפרסום מדי של הצו, כדי שמעסיקים ידעו אם החוק חל עליהם.

משרד האוצר לא פרסם את הצו בשנת 2009, וכך נוצרה אי-ודאות בשאלה אילו גופים נדרשים לנכות את דמי הבראה משכר עובדיהם לטובת הקרן ולשמור כספים אלה עד שהמדינה תדרוש להעבירם למוסד לביטוח לאומי. אי-ודאות זו היה בה כדי להביא לכך שמעסיקים שבסופו של דבר נכללו ברשימת המעסיקים הציבוריים בצו, לא ינכו משכר עובדיהם דמי הבראה לפי חוק ההתייעלות לטובת הקרן, ואילו מעסיקים אחרים ינכו משכר עובדיהם דמי הבראה לטובת הקרן אף על פי שבסופו של דבר הם לא הוכללו ברשימת המעסיקים הציבוריים בצו. משרד האוצר פרסם את הצו²⁰ באוקטובר 2015, באיחור של כשש שנים, לאחר שבדק נתוני תקציב של גופים רבים. הצו כולל 685 גופים המוגדרים כמעסיקים ציבוריים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר לשקול את האפשרות לפנות לציבור העובדים, להסתדרות העובדים החדשה ולמעסיקים בשירות הציבורי שלא נכללו בצו, ואינם בין המוסדות שמשרד האוצר גבה מהם כספים בהתאם לחוק ניכוי דמי הבראה בשנת 2009. מטרת הפנייה היא שגופים אלה יבדקו אם המעסיקים גבו מהעובדים מחצית דמי הבראה בשנת 2009, ואם נגבו דמי הבראה מעובדים אלה שלא לצורך, יש מקום לפעול להחזיר להם את הכספים לאלתר ובצירוף ריבית והפרשי הצמדה כדין.

באוקטובר 2015 ביקש משרד האוצר מהמוסד לביטוח לאומי להכין מערכת לגביית החוב של המעסיקים הציבוריים הנקובים בצו. בדצמבר 2015 שלח המוסד לביטוח לאומי למעסיקים אלה דרישת תשלום, ובפברואר 2016 שלח תזכורות למעסיקים שלא העבירו כספים עד אז. עד אפריל 2016 כ-200 מקרב 685 המעסיקים הציבוריים שנכללו בצו העבירו לקרן כספים בסכום כולל של כ-150 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה בדק את תגובותיהם של מעסיקים ציבוריים למוסד לביטוח לאומי לאחר קבלת הבקשה להעביר אליו את כספי דמי הבראה שלא שולמו בשנת 2009. מהבדיקה עולה כי יש מעסיקים ציבוריים שנכללו בצו ולא גבו מעובדיהם מחצית דמי הבראה בשנת 2009, מפני שהיו בדעה שהם אינם מעסיקים ציבוריים או שחוק ההתייעלות אינו חל עליהם. משרד האוצר טרם החליט איך להתמודד עם טענות גופים אלה. עוד נמצא כי כ-50 גופים הכלולים בצו אינם פעילים עוד, וככל הנראה לא ניתן לגבות מהם את דמי הבראה.

20 צו ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010) (רשימה של מעבידים ציבוריים), התשע"ו-2015.



 משרד האוצר כשל
 במילוי הוראות חוק
 ההתייעלות בכך
 שהשתהה שש שנים
 בפרסום הצו. שיהיו זה
 מנע את גביית
 הכספים הנחוצים
 להקמת הקרן

לדעת משרד מבקר המדינה, משרד האוצר כשל במילוי הוראות חוק ההתייעלות בכך שהשתהה שש שנים בפרסום הצו. שיהיו זה מנע את גביית הכספים הנחוצים להקמת הקרן לעסקים במצוקה במועדה. פער הזמנים בין המועד שבו היה על הגופים הציבוריים לנכות דמי הבראה משכר עובדיהם ובין מועד פרסום הצו מקשה מאוד על גביית דמי הבראה מגופים שכבר אינם פעילים ומגופים שלא ניכו דמי הבראה משכר עובדיהם מסיבות שונות. כתוצאה מכך נגרמה גם פגיעה בשוויוניות כלפי העובדים השונים.

בקה על הפרשת הכספים של מעסיקים ציבוריים

היות ששר האוצר לא פרסם את הצו בשנת 2009 כפי שנדרש בחוק ההתייעלות²¹, והקרן לעסקים במצוקה לא הוקמה סמוך לחקיקת חוק ההתייעלות, לא היה באפשרות המוסד לביטוח לאומי לגבות באותו מועד את הכספים הנדרשים בחוק ממעסיקים ציבוריים. משרד האוצר לא פרסם למעסיקים ציבוריים שניכו מחצית דמי הבראה משכר עובדיהם, הנחיות כיצד לשמור את הכספים המיועדים לממן בעתיד את הקרן לעסקים במצוקה (רישום בספרים בלבד [עתודה] או הפקדה בחשבון נפרד [יעודה]). הואיל וכך חלה על משרד האוצר, כגוף האחראי ליישום חוק ניכוי דמי הבראה, האחריות לבדוק ולוודא שכספים אלה נוכו משכר העובדים והם זמינים להעברה למוסד לביטוח לאומי. החשכ"לית כתבה בתשובתה במסגרת בירורים שערך משרד מבקר המדינה ביולי 2015, כי בשנת 2012 אגפה "ערך בדיקה מול רשות החברות הממשלתיות ומרכז השלטון המקומי על מנת לברר האם הכספים נגבו מהעובדים והאם הם הופרשו עבור הקרן. ממצאי הבדיקה העלו כי מרבית החברות הממשלתיות והרשויות המקומיות אכן גבו את הכספים מעובדיהן. עם זאת בחלק מהרשויות המקומיות בוצעה הפרשה (רישום בלבד) של כספים לטובת העניין".

בחוק ההתייעלות²² נאמר שמעסיק ציבורי שייכלל בצו שיפרסם משרד האוצר, יעביר למוסד לביטוח לאומי אישור של רואה חשבון מטעם המעסיק על סכום דמי הבראה שהמעסיק לא שילם לעובדים בשנת 2009. משרד האוצר לא העביר למוסד לביטוח לאומי מידע על הסכום שעליו לגבות; לכן אין בידי המוסד לביטוח לאומי דרך לבחון בקלות את נכונות הסכומים שהועברו אליו עבור הקרן לעסקים במצוקה. יצוין שלפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, כ-40% מהמעסיקים שהעבירו אליו את מחצית דמי הבראה לא שלחו במקביל את האישור הנדרש מרואה החשבון.

בתשובת אגף התקציבים למשרד מבקר המדינה נאמר כי "חוק ההתייעלות קובע כי הסכום שיעביר מעביד ציבורי למוסד לביטוח לאומי יהיה לפי אישור רואה חשבון,

21 חוק ההתייעלות קבע שעל מעסיקים במגזר הפרטי ומעסיקים בשירות הציבורי להעביר למוסד לביטוח לאומי כספים המיועדים לקרן לעסקים במצוקה בחודשים ספטמבר ואוקטובר 2009. מכאן נובע הצורך לפרסם את הצו לפני כן.

ולפיכך אנו רואים באישור זה, כיום כמו גם במועד חקיקת החוק, כאישור מספק לנכונות הסכומים המועברים. כמובן, אין בכך למנוע ממשרד האוצר לערוך פעולת בקרה ככל שהוא רואה זאת לנכון".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר לבדוק, מדגמית, את נכונות הסכומים שמעסיקים ציבוריים מעבירים למדינה עבור הקרן לעסקים במצוקה. הבדיקה נחוצה במיוחד מפני שמדובר בגביית סכום שלפי אומדן משרד האוצר אמור להגיע ליותר מ-200 מיליון ש"ח, ומכיוון שמרבית המעסיקים לא המציאו את האישור הנדרש מרואה החשבון לעניין זה.

סמכות גבייה

בחוק ההתייעלות נקבע: "המוסד לביטוח לאומי יגבה את הסכום המפורט בסעיף 48(א) (ערך של יום עבודה) בדרך שבה הוא גובה את דמי הביטוח הלאומי בעד אותו חודש; לעניין הגבייה והתשלום יחולו הוראות חוק הביטוח הלאומי, בשינויים המחויבים לפי העניין כאילו היו הסכומים דמי ביטוח לאומי". חוק ההתייעלות אינו מקנה למוסד לביטוח לאומי סמכות לאכוף את גביית הכספים שמעסיקים ציבוריים אמורים להעביר אליו עבור הקרן לעסקים במצוקה. לכן בתזכורת השנייה שהמוסד לביטוח לאומי שלח בפברואר 2016 למעסיקים ציבוריים שטרם שילמו את חובם בהתאם לחוק ההתייעלות, צוין כי אם הכספים לא יועברו אליו עד סוף מרץ 2016, יפעל משרד האוצר בכל האמצעים העומדים לרשותו. הודעה זו נכתבה מפני שמשרד האוצר לא דאג לעגן בחקיקה באופן ברור את סמכות הגבייה שלו ושל המוסד לביטוח הלאומי. במרץ 2016 הכין משרד האוצר תזכיר חוק²³ (להלן - תזכיר החוק) שעל פיו על "גביית הכספים לפי סעיף זה יחולו הוראות פקודת המיסים (גבייה)". במרץ 2016 הבהיר משרד האוצר למוסד לביטוח לאומי שבכוונתו לנקוט צעדי גבייה בהתאם לאמור בתזכיר החוק, ועל המוסד לביטוח לאומי לא תחול אחריות לגביית כספי דמי ההבראה לטובת הקרן.

במועד סיום הביקורת באפריל 2016 טרם פורסמה הצעת החוק וטרם הונח חוק בנושא על שולחן הכנסת.

23 תזכיר חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010) (תיקון מס'), התשע"ו-2016.

השגת מטרות החוק לניכוי דמי הבראה

מטרת החוק לניכוי דמי הבראה היא "להביא להשתתפות של עובדי השירות הציבורי בצעדים שנועדו להתמודד עם השלכות המשבר הכלכלי הפוקד את משק המדינה, ובכלל זה להביא לפינוי מקורות בתקציב המדינה לצורך ההתמודדות האמורה". הביקורת העלתה שלא נמצא בידי משרד האוצר פירוט של הסכומים שנגבו מעובדי מדינה ומעובדים של מעסיקים ציבוריים בהתאם לחוק לניכוי דמי הבראה וכן פירוט של השימושים בכספים אלה כדי לבחון את העמידה ביעדי החוק.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר, כי עליו לנהל רישום מלא של הסכומים שנגבו מהעובדים, ולהביא מידע על הכספים שנגבו ודרך השימוש בהם לידיעת הציבור. זאת על מנת לאפשר פיקוח ובקרה נאותים, לקיים שקיפות ולוודא כי נשמרת השוויוניות ביחס לעובדים.

ביטול גביית דמי הבראה בשנת 2010

הפחתת דמי הבראה ששולמו לעובדים אצל מעסיקים ציבוריים הייתה אמורה להתבצע פעמיים - ביולי 2009 וביולי 2010. משרד האוצר דחה כמה וכמה פעמים את גביית הפעילה השנייה בשנת 2010. ביוני 2011, בהתאם להצעת משרד האוצר, ביטלה הכנסת את גביית מחצית דמי הבראה לשנת 2010²⁴, מפני שלא היה צורך לחסוך כספים אלה בתקציב המדינה בשנת 2010. ההחלטה שלא לנכות כספים ממעסיקים ציבוריים בשנת 2010 גם הקטינה במחצית (כ-200 מיליון ש"ח) את מקור המימון של הקרן מהשירות הציבורי. במסמכים של משרד האוצר לא נראה שנבחנה השאלה בדבר הצורך למצוא מקורות שישימשו למימון הקרן כתחליף לניכוי מחצית דמי הבראה בשנת 2010, מהעובדים של מעסיקים בשירות הציבורי שאינם מתקצבים על ידי המדינה.

בתשובת אגף התקציבים שבמשרד האוצר למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 נאמר: "אנו סבורים שהיות והקרן הוקמה בזיקה ישירה למצבו הכלכלי של המשק, וכי המחוקק נתן דעתו בדבר צמצום מקורות הקרן... אזי אין מקום להעיר... כי נדרשים מקורות מימון נוספים לקרן או שיש לגוונם".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר, כי הקמת קרן לעסקים במצוקה היא תכנית שהפעיל משרד האוצר בשנים שקדמו לתחילת המשבר הכלכלי בשנת 2007. על מנת לסייע לממשלה לקבל החלטה בדבר הקמת הקרן היה על משרד האוצר להכין עבודת מטה שתקבע את התקציב הנדרש לצורך מימון מטרות הקרן²⁵. כמו כן גם לאחר השיפור במצב הכלכלי של המשק בשנת 2010 היה על משרד האוצר

24 חוק לביטול תשלום חלקי של דמי הבראה בשירות הציבורי בשנת 2010 (הוראת שעה), התשע"א-2011.

25 הערה דומה על הפעלת הקרן הקודמת לעסקים במצוקה מופיעה בדוח שנתי 555 (2005), "קרן סיוע למפעלים במצוקה", עמ' 784.

לבחון מחדש את הצרכים של הקרן. בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה במשרד האוצר עולה שלא נמצאה עבודת מטה זו. בדברי ההסבר להצעת חוק לבטל את גביית מחצית דמי ההבראה לשנת 2010, לא מוזכרת ההשפעה על מימון הקרן שבאותו מועד טרם הוקמה.

המגזר הפרטי

בהסכם הקואליציוני, שהוא כאמור הבסיס להקמת הקרן, נקבע כי הקרן "תתבסס על תרומות חצי יום עבודה של כל העובדים במשק". בחוק ההתייעלות נקבע כי "מעסיק החייב בתשלום דמי ביטוח לאומי בעד עובד בעבור חודש ספטמבר 2009, לפי סעיף 342 לחוק הביטוח הלאומי, יהא חייב באותו מועד בנוסף להם בתשלום סכום חד-פעמי בשווי יום חופשתו של כל אחד מעובדיו". לפי אומדן משרד מבקר המדינה מדובר בסכום של כ-320 מיליון ש"ח²⁶.

הועלה שבדיונים עם ההסתדרות בשנת 2009, הציע אגף התקציבים להנהלת משרד האוצר לוותר על גביית הכספים מהמגזר הפרטי. בכתובים של משרד האוצר מאותו מועד לא נמצאו נימוקים להצעה זו. בדיון של חברי הפורום במרץ 2014 הועלתה הסוגיה שוב ונאמר כי נציג ההסתדרות התייחס לשאלת גביית הכספים מהמגזר הפרטי. למיטב ידיעתו הושגו בעבר הבנות בין אגף התקציבים לנציגים בכירים בהסתדרות ולשכת התיאום בעניין השתתפות המגזר הפרטי במימון הקרן, ולפיהן הוחלט כי המגזר הפרטי לא יישא חלק במימון הקמתה. נציג אגף התקציבים בדיון הפורום ציין כי ללא השתתפות המגזר הפרטי במימון הקרן, היקף פעילות הקרן יצטמצם ביותר וזאת משום שהמימון לחלק הארי של פעילות הקרן אמור להגיע מכספים של המגזר הפרטי. נציג משרד הכלכלה ציין כי במידה שהמגזר הפרטי לא ישתתף במימון הקרן, משרד הכלכלה לא יתמוך בהקמתה.

עובדי משרד האוצר דאז מסרו לחברי הפורום, במרץ 2014, כי אכן הוחלט לוותר על גביית כספים מהמגזר הפרטי בדיונים על הקמת הקרן בשנת 2009, אך לא נמצא תיעוד להחלטה ולא נרשמו נימוקים, כל זאת, בניגוד להוראות החוק. הנימוקים להחלטה זו נחוצים כדי להסביר מדוע השירות הציבורי לבדו אמור לסייע לעסקים במגזר הפרטי ומה הבסיס להתייחסות השונה אל המגזר הפרטי, שלא ישתתף במימון הסיוע שנועד לסייע לו עצמו. רק במרץ 2016, באיחור של שבע שנים, משרד האוצר פעל לעגן בחוק ביטול של תשלום מעסיקים במגזר הפרטי עבור הקרן משנת 2009 והפיץ תזכיר חוק למטרה זו.

מנהל אגף התקציבים בשנת 2009 כתב למשרד מבקר המדינה ביוני 2016 כי "במקביל לחוסר ההגעה להסכמות [על הקמת הקרן לעסקים במצוקה], המצב התקציבי והיקף העסקים במצוקה היו שונים בתכלית, ולכן הגענו למסקנה שיש לשנות את החוק כי הגעה להסכמות והפעלת הקרן בתנאים הקיימים היו גורמים נזק רב למשק".



 התנהלות משרד
 האוצר בתהליך
 הקמת הקרן... לא
 הייתה תקינה... בחוק
 נקבע שמימון הקרן
 ייעשה גם על ידי
 המגזר הפרטי אולם
 בפועל... גבו רק
 מהמגזר הציבורי

לדעת משרד מבקר המדינה, התנהלות משרד האוצר בתהליך הקמת הקרן לעסקים במצוקה לא הייתה תקינה. הקרן מיועדת לסייע להבראת עסקים במגזר הפרטי, ובחוק נקבע שמימון הקרן ייעשה הן על ידי המגזר הפרטי והן על ידי המגזר הציבורי, אולם בפועל משרד האוצר אפשר גבייה רק מהמגזר הציבורי למימון הפעילות עבור המגזר הפרטי, וזאת בניגוד לחוק ההתייעלות שחוקק בשעת המשבר הכלכלי בשנת 2009. רק בתחילת 2016, פעל משרד האוצר לעגן בחוק ביטול של תשלום מעסיקים במגזר הפרטי לטובת הקרן משנת 2009.



הממשלה והכנסת ראו חשיבות רבה בהקמת קרן לעסקים במצוקה בעלת משאבים הנאמדים על ידי משרד מבקר המדינה בכ-700 מיליון ש"ח. מהאמור לעיל עולה, שמשרד האוצר צמצם את מקורות המימון של הקרן בכ-70%²⁷, והקמת הקרן נדחתה בשבע שנים. חלק מפעולות משרד האוצר בוצעו באיחור רב ולעתים ללא קבלת האישורים הנדרשים. הואיל ומשרד האוצר לא פעל לגבות מהמגזר הפרטי, הנטל של מימון הקרן לעסקים במצוקה נפל במלואו על השירות הציבורי, שלא בהתאם לחוק ההתייעלות.

פעולות להקמת הקרן לעסקים במצוקה ומתווה הפעילות להפעלתה

לאחר דיונים רבים הגיעו חברי הפורום באוקטובר 2009 להסכמה על מודל להפעלת הקרן. ואולם עד יוני 2015 לא הגיעו חברי הפורום להסכמה על מתווה (תקנון) להפעלת הקרן. כפועל יוצא מכך, הקמת הקרן נדחתה בשנים ארוכות. ביולי 2015 פעלו חברי הפורום בתמיכת מנכ"ל משרד האוצר מר שי באבד ביתר שאת להקמת הקרן. בספטמבר 2015, החליטה הממשלה ביוזמת משרד האוצר כי הפעלת הקרן תיעשה בידי ועדה שבראשה יעמוד המנהל הכללי של משרד האוצר או עובד המשרד שימונה כנציגו. בפברואר 2016 הגיעו חברי הפורום להסכמה על מתווה (תקנון) להפעלת הקרן באמצעות הסוכנות לעסקים קטנים שבמשרד הכלכלה והתעשייה. במאי 2016 הושלמו הצעדים להפעלת הקרן.

אגף התקציבים שבמשרד האוצר כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 שהאיחור הרב בהקמת הקרן נבע מאי-הסכמת השותפים בפורום על מתווה

להפעלת הקרן. החלטות קודמות של הממשלה בנושא הפורום לא קבעו מנגנון ליישב מחלוקות בין חברי הפורום וזה הקשה על הקמת הקרן. עוד ציין אגף התקציבים כי משרד האוצר יזם את החלטת הממשלה מספטמבר 2015 שאפשרה למנות נציג מטעם משרד האוצר כיושב ראש הוועדה אשר קבעה את המתווה להפעלת הקרן. החלטה זו אפשרה לקדם את הצעדים הנדרשים להקמת הקרן.

משרד מבקר המדינה מציין כי פעולת משרד האוצר ליזום את החלטת הממשלה מספטמבר 2015 סללה את הדרך להקמת הקרן, אולם היה עליו לפעול בנחישות ולבחון חלופות, ובכללן פעולה כאמור כבר בשנת 2009 כאשר התברר שהחברים בפורום לא הצליחו להגיע להסכמה על מתווה להפעלת הקרן.

לפי תקנון הקרן מפברואר 2016, הקרן מיועדת לתת הלוואות לעסקים הממוקמים באזורי עדיפות לאומית שיעסיקו לפחות 20 עובדים לאחר הבראתם ומחזור המכירות שלהם גבוה מרף שנקבע בתקנון. כמו כן, החוק קובע את שיעור ההשקעה הנדרש מבעלי המפעל או שותפים חדשים וכן את מדדי הביצוע בשנים שקדמו למשבר שהמפעל נקלע אליו. תנאי החזר של הלוואות מחייבים את המפעל לשלם ריבית במהלך תקופת הלוואה, ואת החזר קרן הלוואה - לאחר עשר שנים.

לפי אומדן משרד האוצר הסכום שיעמוד לרשות הקרן הוא כ-200 מיליון ש"ח; ולפי תקנון הקרן, ניתן לתת לעסק הלוואות שסכומן עד 25 מיליון ש"ח. אם תאשר הנהלת הקרן הלוואות לכמה עסקים בסכום המרבי, מקורות המימון של הקרן יהיו מדולדלים, ועסקים אחרים יתקשו לקבל סיוע.

בעבר עמד משרד מבקר המדינה²⁸ על הצורך בפיקוח על העסקים המקבלים סיוע במהלך התקופה להחזיר את כספי המדינה. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח לקחי העבר מהפעלת קרנות לעסקים במצוקה, על משרד האוצר ומשרד הכלכלה והתעשייה לקיים בקרה הדוקה על תפקוד העסקים המקבלים את הסיוע לאחר אישור הבקשה לסיוע. זאת על מנת לוודא שהם משתמשים בכספי הקרן כנדרש, וכי אכן ננקטים צעדים שיביאו להבראתם ויאפשרו להם להחזיר את הלוואות בעתיד.

28 ראו מבקר המדינה, **דוח 66א** (2015), "הטיפול בעסקים קטנים ובינוניים", עמ' 375, **דוח שנתי 55ב** (2005), "קרן סיוע למפעלים במצוקה", עמ' 777.

סיכום

הממשלה מסייעת לעסקים באופן שוטף. הסיוע נדרש במיוחד בעתות משבר כלכלי במדינה, לעסקים הנקלעים למצוקה שיש סיכוי להבריא אותם ולהעלותם על דרך המלך. בעקבות משבר כלכלי שפקד את העולם בשנים 2007-2009 והשפיע גם על מדינת ישראל, החליטה הממשלה לנכות כספים מכל העובדים במשק. חלק מהכספים יועדו לפנות מקורות בתקציב המדינה, וחלקם יועדו להקים קרן סיוע לעסקים במצוקה. לפי אומדני משרד מבקר המדינה המקורות הכספיים לקרן היו אמורים להגיע לכ-700 מיליון ש"ח.

עד אפריל 2016 נגבו רק חלק מהכספים המיועדים לקרן (כ-150 מיליון ש"ח), ובמשך כשש שנים לא הגיעו ליעדם, משום שהקרן לא הוקמה ולא הופעלה במועדה. בשנת 2009, חרף הוראות חוק ההתייעלות, הוחלט לוותר על גביית הכספים מעובדי המגזר הפרטי בלי נימוקים כתובים ולמעשה נוצרה הפליה בין עובדים ממגזרים שונים. רק לאחר כשבע שנים פעל משרד האוצר לעגן בחוק את ביטול הגבייה מהמגזר הפרטי. מהממצאים שהובאו לעיל עולים ליקויים בתהליכי הגבייה והניהול של כספי העובדים.

נמצא כי רק כעבור כשבע שנים מאז החלטת הממשלה להקים קרן לעסקים במצוקה, הוקמה הקרן כך שבתקופת המשבר הכלכלי לא הייתה קרן פעילה לצורך סיוע לעסקים במצוקה.