

## עידוד פעילותם של עסקים קטנים ובינוניים בישראל

### הצעה להחלטה

#### **מחליטים,**

- א. לפעול לעידוד פעילותם של עסקים קטנים ובינוניים בישראל (להלן - עסקים קטנים ובינוניים) ולמימוש יכולותיהם הכלכליות והחברתיות הטמונות במגזר זה, לרבות בכל הקשור לטיפול בנושאים הבאים:
1. הגדלת היצע וזמינות האשראי לעסקים, מבלי לפגוע בסמכות החשב הכללי במשרד האוצר לפי כל דין;
  2. ריכוז והגדלת הנגישות למידע החיוני לקידום פעילותם של העסקים;
  3. ייעול התהליכים הרגולטיביים הקשורים להקמתם ופעילותם של עסקים קטנים ובינוניים, תוך הקטנת העומס הבירוקראטי.
  4. הגברת מימוש היכולות של עסקים קטנים ובינוניים מחוץ לישראל.
  5. מימוש פוטנציאל הפריון והחדשנות בעסקים קטנים ובינוניים.
  6. הגדלת השתתפות העסקים הקטנים והבינוניים ברכש ממשלתי.
- ב. בהתאם למטרת הממשלה כאמור בסעיף א' לעיל לבצע את תיקוני החקיקה הבאים:
1. להטיל על שר האוצר ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה לתקן את חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן - חוק מס ערך מוסף) כך שיתאפשר לעסקים קטנים ובינוניים, על פי קריטריונים שייקבעו, לשלם את המס עם קבלת התמורה ("מע"מ על בסיס מזומן"). ככל שיתגלעו מחלוקות בין השרים יכריע ראש הממשלה במחלוקת מקצועית או בשאלת המקור התקציבי והיועץ המשפטי לממשלה במחלוקת משפטית. תזכיר ההצעה לתיקון חוק מס ערך מוסף יופץ על ידי שר האוצר בתוך 30 ימים ממועד קבלת החלטה זו. הצעת החוק תוגש לוועדת השרים לענייני חקיקה בתוך 30 ימים ממועד הפצת התזכיר. משרד האוצר יהיה ערוך ליישום התיקון כאמור לא יאוחר מ-1.1.2012.
  2. להטיל על שר האוצר ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה להפיץ תוך 30 ימים תזכיר חוק, או תיקון תקנות, ככל שנדרש, אשר יקנו סיוע לעובד עצמאי שנותר ללא פרנסה עקב סגירת עסקו, והכל בתנאים ועל פי קריטריונים שייקבעו. ככל שידרש תיקון של חוק הביטוח הלאומי תדרש גם הסכמה של שר הרווחה והשירותים החברתיים. ככל שיתגלעו מחלוקות בין השרים יכריע ראש הממשלה במחלוקת מקצועית או בשאלת המקור התקציבי והיועץ המשפטי לממשלה במחלוקת משפטית..
- ככל שיופץ תזכיר, תוגש הצעת החוק תוגש לוועדת השרים לענייני חקיקה בתוך 30 ימים ממועד הפצת התזכיר. משרד האוצר יהיה ערוך ליישום התיקון כאמור לא יאוחר מ-1.1.2012.

3. מבלי לפגוע בסמכויות החשב הכללי במשרד האוצר, להטיל על שר האוצר לתקן את סעיף 3א' לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 ולקבוע כי הממשלה רשאית לקבוע בתקנות, באישור וועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת הוראות גם בעניין שילוב עסקים קטנים ובינוניים בהליכי רכש ממשלתי. עוד ייקבע בתקנות כאמור כי הסוכנות לניהול עסקים קטנים ובינוניים במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן – הסוכנות) אמונה על ביצוע הליכי מעקב, דיווח ובקרה ליישום ההוראות כאמור. תזכיר ההצעה לתיקון חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 יופץ על ידי שר האוצר עד ליום 15 ביולי 2011. בנוסף, להטיל על שר האוצר ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה להביא לאישור הממשלה נוסח לתקנות לפי סעיף 3א' המתוקן לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 כאמור לעיל, עד ליום 15 באוגוסט 2011.

- ג. להטיל על שר התעשייה המסחר והתעסוקה לגבש הצעת חוק לעידוד פעילותם של עסקים קטנים ובינוניים (להלן- הצעת החוק) בהסכמת שרים, לפי הענין, כל אחד בעניין הנוגע לסמכויותיהם.
- ד. להסמיך את הסוכנות לרכז את הטיפול הממשלתי בקידום מעמדם של עסקים קטנים ובינוניים ובכלל זה הנושאים המנויים בסעיף א' לעיל וליזום ולבצע פעולות שונות ככל שידרשו לצורך קידום מגזר זה, והכל מבלי לגרוע מסמכויות הנתונות לשרים וגופים אחרים לפי כל דין.
- ה. להטיל על שר התעשייה המסחר והתעסוקה להסדיר את מעמדה של הסוכנות, כך שיתאפשר יישום תפקידה כנדרש בסעיף ד' לעיל.
- ו. אין באמור בהחלטה זו כדי לפגוע בסמכויותיה או שיקול דעתה של הסוכנות בהפעילה את סמכויותיה מכוח החלטת ממשלה 2190 מיום 12.8.2007.

## דברי הסבר

### רקע כללי

הממשלה רואה חשיבות עליונה בגיבוש מדיניות כוללת מוגדרת וקבועה לעידוד פעילותם של עסקים קטנים ובינוניים כמגזר המניע צמיחה כלכלית וכמקור ליצירת מקומות תעסוקה חדשים במשק, כל זאת בהתאם להמלצות דוח מבקר המדינה בנושא מיום 17.5.2011 ובהתאם לעקרונות של "Think Small First" הנהוגים במדינות ה-OECD. מגזר זה מהווה מעל 99% מהעסקים בישראל ומעסיק כ-55% מהעובדים במשק.

כיום פועלים בישראל כ-450 אלף עסקים המוגדרים כעסקים זעירים, קטנים ובינוניים. ברור לפיכך כי מצבו של סקטור עסקים זה משפיע מהותית ביותר על כלל הפרמטרים הכלכליים במדינה. פעילות עסקים קטנים ובינוניים בישראל מאופיינת בחסמים רבים במגוון תחומים הנוגעים ישירות לפעילות היומיומית, לשרידות העסק, להתפתחותו ולמיצוי פוטנציאל שלו, כמו גם לפתיחת עסקים חדשים. בכלל זה בולטים במיוחד החסמים הבאים:

1. אי מימוש פוטנציאל הפירון והחדשנות - תפקוד מתוקף אינרציה.
2. קשיי המימון והאשראי - היעדר פתרונות מספקים מצד המערכת הבנקאית, היעדר מערך אשראי חוץ בנקאי נאות, בעיות תזרים בעקבות דרישות מיסויות (מע"מ על בסיס צבירה ולא על בסיס מזומן).
3. ביזור סמכויות והיעדר מידע מרוכז חיוני לקידום פעילותם של העסקים.
4. קשיים הנובעים מעודף רגולציה ותהליכים בירוקראטיים.
5. השתתפות נמוכה ביצוא.
6. השתתפות נמוכה ברכש ממשלתי.
7. היעדר "רשת ביטחון" ליזם במקרה של כשלון.

עיון בדוח מבקר המדינה מעלה חסמים דומים, ביניהם מחסור באשראי, בירוקרטיה (סרבול בהליך קבלת רישיון עסק), קשיי ניהול וחסרון בשל קטנותם. בנוסף לכך, מצביעים ממצאי הדוח על ביזור סמכויות, ממשלתיות ובכלל, והיעדר ריכוז וגישות מידע לעסקים.

על אף שמדינת ישראל משקיעה משאבים בסיוע לעסקים קטנים ובינוניים, הטיפול אינו ניתן על בסיס מדיניות מוגדרת, קוהרנטית, ארוכת טווח, או מתואמת בין כל הגופים העוסקים בתחום. הסיבה העיקרית לכך הינה כי התחום איננו מרוכז בידי גוף אחד בעל היכרות עם מגזר זה, סמכויות בכלל ההיבטים הנוגעים בסיוע ועידוד מגזר זה ואשר מופקד באופן רשמי על גיבוש ומימוש המדיניות. על פי המלצות דוח מבקר המדינה, ריבוי גופים ממשלתיים המסייעים לעסקים קטנים, שלכל אחד מהם הגדרה שונה ל"עסק קטן", ולרוב הם אינם מתואמים ביניהם ולעיתים אינם משתפים פעולה זה עם זה, גורם למדיניות בלתי-אחידה בנושא, לעומס תקורות, לכפילויות ולחוסר-יעילות. עוד קובע הדו"ח כי על הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן – הסוכנות) לקבוע מדיניות אחידה בנושא; עליה לרכז את כל תכניות הסיוע הממשלתיות תחת קורת גג אחת; עליה לפקח על פעילותן, לקבל מהן דיווח שוטף ולתאם את התכניות בין הגופים הרלוונטיים כדי להביאם לידי שיתוף פעולה.

יודגש, כי עובדה זו של ביזור הסמכויות כאמור, כמו גם היעדר חוק לעידוד עסקים קטנים ובינוניים, מבדילה את ישראל מהותית ממרבית המדינות המפותחות.

כדי להבטיח עדיפות לקידום הפעילות של מגזר העסקים הקטנים והבינוניים ומיסוד חשיבות קידום האינטרסים של מגזר זה בכלל המערכת הממשלתית, בהתאם לעקרונות של "Think Small First" הנהוגים במדינות ה-OECD, חשוב ביותר לחוקק חוק מרכזי יעודי בתחום. ייעודו העיקרי של החוק שיוצע הינו להגדיר את העסקים השייכים למגזר זה, את החסמים העיקריים בהם נדרש החוק לטפל ואת סמכויות הטיפול במכלול הסוגיות הקשורות לסיוע ועידוד המגזר.

כמו כן, על מנת לדאוג ליישום החוק כראוי ומטרות הממשלה המפורטות בהצעה זו, יש להסדיר את מעמדה של הסוכנות כגוף בעל סמכויות חוצות משרדים, אשר יהא מסוגל לפעול לקידום מעמדם של עסקים אלו מול גורמים ממשלתיים וגורמים ציבוריים אחרים ומשפיע בהחלטות קובעות מדיניות בנושא.

יצוין כי הסוכנות הוקמה מכוח החלטת ממשלה 2190 מיום 12.8.2007 בנושא ייעול ומיקוד הסיוע לעסקים קטנים לפני כשנה ומרכזת תחת טיפולה חלק גדול מהסיוע המוענק כיום ע"י הממשלה לעסקים קטנים ובינוניים, לרבות פעילות אשר הופעלה על ידי הרשות לעסקים קטנים ובינוניים (התקשרות משרד התמ"ת עם הרשות לעסקים קטנים ובינוניים הופסקה בסוף שנת 2010, כאשר הסוכנות הגיעה לתפקוד מלא והעבירה את מלוא

הפעילות לטיפול) במקביל ליצירת תנאים המאפשרים את יישום החוק ומטרות הממשלה כמפורט לעיל, יש לפעול ליישום רפורמות לקידום פעילותם של העסקים הקטנים והבינוניים ועידוד היזמות כבר בשלב זה. בכלל זה, הרפורמות המשמעותיות ביותר בשלב זה הינן:

א. מתן אפשרות לתשלום מע"מ על בסיס מזומן לעסקים קטנים ובינוניים לפי קריטריונים שייקבעו על ידי שר אוצר ושר התמ"ת. רפורמה זו משמעותית מאוד בשתי רמות:

- תזרים המזומנים של העסקים אשר כיום לא יכולים ליהנות מהקלה זו, תוך פתרון חלק מהחסמים בתחום המימון והאשראי.
- טיפול בתשלום מס עודף בגין חובות אבודים, תוך ביטול העומס הבירוקראטי הרובץ על עסקים אלו לצורך קבלת זיכוי מיסוי בגין כך.

#### המצב החוקי בנוגע לחובות דיווח ותשלום מס ערך מוסף הינו כדלקמן:

- פרק ו' לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 (להלן: "חוק המע"מ"), קובע שמועד החיוב במס הינו המועד שבו בוצעה העסקה. סעיף 29 שבפרק האמור קובע חריגים שבהם מועד החיוב במס הוא על בסיס דיווח מזומן, קרי במועד קבלת התשלום בגין העסקה.

בעקבות המשבר הכלכלי העולמי שפרץ בשנת 2008, ובמסגרת "תכנית האצה" שנקטה על ידי משרד האוצר, הוחלט על ביצוע המהלך של מעבר מבסיס דיווח מצטבר למזומן ביחס לנותני השירותים. לפיכך, חוקקה תקנה 7(א)(6) לתקנות מע"מ ונקבע בה, כהוראת שעה לשנת 2009, כי כל העוסקים שחלה עליהם חובה לנהל פנקסי חשבונות על פי תוספת י' להוראות מס הכנסה (ניהול פנקסי חשבונות) (מס' 2), התשל"ג – 1973, (ניהול פנקסי חשבונות על ידי נותני שירותים ואחרים), לרבות, אך לא רק, חברות כ"א, חברות שמירה, בעלי אולמות, מסעדות, בתי מלון, מוסכים ושמחזור עסקאותיהם אינו עולה על 15 מיליון ₪ ידווחו על מועד עסקאותיהם על בסיס מזומן. תוקף הוראת השעה כאמור הוארך גם לשנים 2010. בשנת 2011 ממשיכה רשות המיסים לנהוג על פי ההוראה הנ"ל ולכשתוארך - תוחל רטרואקטיבית.

- בתאריך 13.1.2011 הופץ על ידי משרד האוצר תזכיר הצעת חוק לתיקון חוק המע"מ המבקשת לתקן את סעיף 29 לחוק המע"מ כך שיכלול גם את הוראת השעה הנ"ל. בכוונת משרד האוצר להעביר את תזכיר הצעת החוק לדין בוועדת השרים בקרוב.

כמו כן, בימים אלו מונחת בפני הכנסת הצעת חוק זהה לתזכיר האמור לעיל. ההצעה נדונה בוועדת השרים לענייני חקיקה והחלטת הוועדה הייתה לתמוך בהצעה בכפוף לשילובה עם הצעת החוק הממשלתית. ביום 7.3.2011 אישרה ועדת הכספים בכנסת את הצעת החוק הפרטית לקריאה ראשונה. ביום 29.5.2011 התקיימה ישיבה נוספת של ועדת הכספים בנושא לקראת ההצבעה בקריאה שנייה ושלישית על הצעת החוק.

נכון לסוף שנת 2010 מספר העסקים המדווחים מע"מ על בסיס מזומן עומד על 278,000 עסקים, המהווים כ-60% מכלל העסקים בישראל.

למעשה המצב הקיים מאפשר רק לעסקים אשר לגביהם קיים קושי בקביעת עיתוי אירוע המס ומחזור הכנסותיהם הינו נמוך (בעיקר העוסקים בענף השירותים אשר אינם רוכשים מלאי) ליהנות מההטבה, כאשר יתר העסקים בישראל משלמים מע"מ על בסיס מצטבר (קרי, ללא קשר למועד קבלת התמורה בפועל). מצב זה יוצר מספר בעיות כדלקמן:

i. כאמור, תשלום המע"מ על בסיס מזומן הינו חיוני ביותר בענפי השירותים שכן בענפים אלה הערך המוסף הינו גבוה, ולפיכך הפגיעה המימונית בענפים אלו היא הקשה ביותר בהיעדר אפשרות לקזז מס תשומות משמעותי ביחס להיקף פעילותם. לגבי עסקים אלה מגבלת המחזור השנתית של 15 מיליון ₪ (דהיינו, כמיליון ₪ בחודש) אומנם מכסה חלק ניכר מהעסקים בענפים אלו, אך מאידך פוגעת מהותית ביתר העסקים הקטנים והבינוניים בענפי השירותים ללא כל סיבה משמעותית.

ii. בתחום המסחר והתעשייה תשלום מע"מ על בסיס מצטבר יוצר בעיות תזרים מזומנים בשל הפער המשמעותי שנוצר בין ימי אשראי ספקים (העומד במוצא על 60 יום) לבין ימי אשראי לקוחות

(העומד במוצע על 120 יום). פער זה משמעותי במיוחד אצל העסקים הקטנים בשל כושר המיקוח הנמוך שלהם מול הספקים והלקוחות. בעיה זו חריפה במיוחד בקרב העסקים בתחום המסחר הסיטונאי בהם מרכיב המלאי הינו ניכר במיוחד מהיקף פעילותם ועיקר מכירותיהם הינו למגזר העסקי המאופיין בתקופות אשראי ארוכות.

יש לציין, כי לעסקים אלו קיימת הטבה מיסויית מסוימת בקיום אפשרות לקבל זיכוי בגין מע"מ תשומות במועד מוקדם בד"כ למועד ביצוע התשלום בגין המלאי בפועל. אולם, בשל הפערים בימי האשראי כפי שצוינו לעיל גובה "הקנס" בגין תשלום מע"מ העסקאות במועד הקודם למועד קבלת התמורה גבוה משמעותית מההטבה הגלומה באפשרות זיכוי בגין מע"מ התשומות.

הסיבה לכך שמגזר זה לא נהנה עד כה מההטבה של אפשרות תשלום המע"מ על בסיס מזומן נעוצה בדרישות שיטת הדיווח על העסקאות המחייבת לרשום את חשבונית המס במועד קבלת/העברת הטובין ולא במועד קבלת/העברת התמורה. שיטה זו מאפשרת לרשויות המס מעקב ובקרה פשוטים על ביצוע העסקאות, מאחר והיא תואמת הדיווח החשבונאי.

יש להדגיש כי במגזר זה המעבר לתשלום מע"מ על בסיס מזומן מחייב שינוי בשיטת הדיווח הן על רכישת המלאי והן מכירת הסחורה, בדומה לשיטה הנהוגה לגבי מלאי במשגור.

iii. הבעיה מחריפה עוד יותר בשל המנגנון הבירוקרטי הקיים בנוגע לקבלת זיכוי מע"מ בגין חובות אבודים – בעיה אשר תיפתר מיידית במידה ותשלום המע"מ יבוצע על בסיס מזומן.

ב. עידוד העובדים העצמאים לחיסכון למקרה של אבטלה – רפורמה זו תאפשר הסרת אחד החסמים המשמעותיים המרתיעים מכניסה לתחום היזמות, תוך הבטחת רשת ביטחון הוגנת גם לעצמאים, במקרה של כשלון העסק.

כ-51% מתוך כלל העסקים בישראל (כ-237 אלף מתוך כ-464 אלף) הינם עסקים של עובד אחד (self-employed), קרי עצמאים. עיסוקם של עובדים אלה ברוב המקרים אינו שונה מהותית מהעסקת עובד שכיר, כאשר חלקם הגדול מועסק כקבלני משנה של עסקים אחרים (freelancer).

יחד עם זאת, העצמאים אינם זכאים כיום לדמי אבטלה, למעט מובטל שהיה שכיר וצבר תקופת עבודה המזכה אותו בדמי אבטלה, ופתח עסק עצמאי לפני שניצל את מלוא תקופת הזכאות (במקרה זה זכותו לדמי אבטלה תישמר, אם העסק שפתח כשל ונסגר בתוך 24 חודשים, ובהנחה שעמד בכל התנאים של זכאות לדמי אבטלה).

מצב זה מרתיע יזמים פוטנציאליים רבים מפני פתיחת עסק מחשש להיעדר רשת ביטחון סבירה במקרה של כשלון.

יצוין, כי בנושא זה הוגשו בעשור האחרון הצעות חוק פרטיות רבות וכן הוקמה בשנת 2005 ועדה לבחינת מכלול הסוגיות הנוגעות לביטוח אבטלה לעצמאים ולחברי מושבים וקיבוצים בראשותו של מר אבי צרפתי, מנהל אגף גמלאות מחליפות שכר במוסד לביטוח לאומי. בין חברי הוועדה נכללו נציגי המוסד לביטוח לאומי ונציגים של ארגונים כלכליים שונים המייצגים את עמדת העצמאים. מאחר שלא הושגה הסכמה בין כלל הגורמים המעורבים בנושא הסדרת דמי אבטלה לעצמאים בחוק הביטוח הלאומי, מוצע לפעול למתן פתרון למצוקה זו של העובדים העצמאים.

בנוסף לרפורמות כאמור, קיימת חשיבות גבוהה בהגברת השתתפות העסקים קטנים ובינוניים ברכש ממשלתי ומוסדי. רכש חלק גדול מגורמים אלו כפוף להוראות חוק חובת מכרזים, התשנ"ב-1992 בעוד שהרכש הממשלתי בלבד כפוף גם להוראות תכ"ס. בשנים האחרונות בוצעה בחינה מעמיקה של חסמי הכניסה של העסקים הקטנים והבינוניים לתחום הרכש הממשלתי וכתוצאה מכך בוצעו תיקוני חקיקה ופורסמו הוראות תכ"ס (מס' 7.12.7 – שילוב עסקים קטנים ובינוניים במכרזים ממשלתיים, מס' 7.4.16 – ערבויות ומס' 1.4.3 – מועדי תשלום) המקלות על השתתפותם של עסקים אלו ברכש הממשלתי. יחד עם זאת, עדיין נדרשת התייחסות למספר סוגיות בנושא:

הוראות תכ"ס מחייבות את משרדי הממשלה בלבד, ואינן מחייבות את כלל הגופים הכפופים להוראות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 על תקנותיו, דבר הגורם לכך שחלק משמעותי ביותר מהרכש המוסדי אינו כפוף למרבית ההקלות שבוצעו בנושא במסגרת הוראות התכ"ס. הוראות התכ"ס מס' 7.12.7 בנושא שילוב עסקים קטנים ובינוניים במכרזים ממשלתיים קובעת כי על ועדות המכרזים של משרדי הממשלה ויחידות

הסמך להעביר למינהל הרכש הממשלתי אחת לרבעון דוח מפורט על אודות יישום ההנחיות המפורטות בהוראה. בהתאם לממצאי דו"ח מבקר המדינה (2010), לא הועברו הדוחות הרבעוניים כנדרש, ולפיכך, לא ניתן בשלב זה לאמוד את השפעת ההוראה על היקף הרכש הממשלתי מעסקים קטנים ובינוניים.

לאור הסוגיות הללו, חשוב ביותר לעגן בתקנות חובת המכרזים הוראות בעניין שילוב עסקים קטנים ובינוניים בהליכי רכש ממשלתי, כך שהוראות ברוח הוראת התכ"ם בנושא יחולו על כלל הגורמים הכפופים לחוק חובת מכרזים במשק וכן להסמיק את הסוכנות לביצוע מעקב, דיווח ובקרה ליישום ההוראות כאמור.

#### **נתונים תומכי החלטה ומידע מחקרי -**

אין.

#### **היבטים ביצועיים -**

מצורף נספח "היבטים ביצועיים" המחייב את משרדי הממשלה על פי החלטת ממשלה מס' 4085 מיום 14 בספטמבר 2008.

#### **השפעות אפשריות להחלטה (כלכלה, חברה, סביבה וממשל) -**

עידוד יזמות, הגברת שרידות עסקים, עלייה בביקוש לעובדים, עליית מספר מועסקים במשק וצמצום שיעורי האבטלה.

#### **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם -**

עמדת שר האוצר – מתנגד.

עמדת השרה לקליטת העלייה – מתנגדת.

**חלופות להצעת ההחלטה -**

אין.

**הזיקה שבין ההצעה לבין יעדי הממשלה -**

הצעת החלטה זו מקדמת את יעדי הממשלה בפיתוח וקידום העסקים במדינה והורדת חסמים בפני השגת יעדים אלה.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא -**

החלטת ממשלה מספר 2190 מיום 12.08.2007 ;

החלטה מספר 3460 מיום 24.4.08 ;

החלטה מספר 4509 מיום 26.2.09 ;

החלטה מספר 780 מיום 8.10.09.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה -**

חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה מצורפת.

מוגש על-ידי שר התעשייה, המסחר והתעסוקה

כ"ב בסיון, התשע"א

23 ביוני 2011



## חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות שרים

### נושא הצעת ההחלטה: עידוד פעילותם של עסקים קטנים ובינוניים בישראל

הממשלה תפעל לעידוד פעילותם של עסקים קטנים ובינוניים בישראל (להלן - עסקים קטנים ובינוניים) ולמימוש היכולות הכלכליות והחברתיות הטמונות במגזר זה, לרבות אך לא רק באמצעות טיפול בתחומים המפורטים בהצעה להחלטה.

בהתאם למסורת זו, מבקשת הממשלה לפעול כדלקמן:

1. לפעול מיידית לביצוע תיקוני החקיקה הבאים:

- א. להסמיק את שר האוצר לתקן את סעיף 29 בחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975 ולקבוע כי על כל עוסק שמחזור עסקאותיו אינו עולה על 20,000,000 ש"ח בשנה יוכל לבחור לשלם את המס עם קבלת התמורה ("מע"מ על בסיס מזומן"). נוסח ההצעה לתיקון יועבר לוועדות השרים לענייני חקיקה עד ליום 1.7.2011 וכי משרד האוצר יהיה ערוך ליישום התיקון כאמור לא יאוחר מ-1.1.2012.
- ב. להסמיק את שר האוצר לתקן את פקודת מס הכנסה [נוסח חדש], תשכ"א-1961 (להלן - פקודת מס הכנסה) כך שעובד עצמאי אשר יפקיד בקרן חסכון לטובת דמי אבטלה לעצמאים ייהנה מתנאים זהים לקרן השתלמות לעצמאים בהתאם לאמור בסעיף 17(א5) לפקודת מס הכנסה (להלן - הקרן) למעט לעניין תקרת הסכום השנתית המהווה "הכנסה קובעת". תקרת הסכום השנתי המופקד לקרן ופטור ממס תהא בגובה תקרת סכום פיצוי הפטורין הפטור ממס בהתאם לאמור בסעיף 9 (א7) לפקודת מס הכנסה.

משיכת הכספים בפטור ממס מהקרן תתאפשר בהתאם לתנאים הבאים:

1. עובד העצמאי אשר חדל לחלוטין לעסוק במשלה יזו ומסר הודעה בדבר סגירת עסקו למס הכנסה, המוסד לביטוח לאומי ומס ערך מוסף;
  2. משיכת דמי האבטלה מהקרן תתאפשר למשך תקופה שלא תעלה על שישה חודשים ובסכום חודשי שלא יעלה על תקרת סכום פיצוי הפטורין הפטור ממס בהתאם לאמור בסעיף 9 (א7) לפקודת מס הכנסה.
  3. נותרה יתרה בקרן והגיע העובד העצמאי לגיל הפרישה או נפטר, יוכלו העובד או יורשיו למשוך את היתרה בפטור ממס.
- נוסח התיקון כאמור בסעיף 2 זה לעיל יועבר לוועדות שרים לחקיקה עד ה-1 באוגוסט 2011.
2. להטיל על שר התעשייה, המסחר והתעסוקה לגבש הצעת חוק לעידוד פעילותם של עסקים קטנים ובינוניים. נוסח הצעת החוק יועבר לוועדות השרים לענייני חקיקה עד ליום 1 בספטמבר 2011.
  3. להסמיק את הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה (להלן - הסוכנות) לרכז את הטיפול הממשלתי בקידום מעמדם של עסקים קטנים ובינוניים ובכלל זה הנושאים המוגדרים בסעיף א' להצעת ההחלטה וליוזם ולבצע פעולות שונות ככל שיידרשו לצורך קידום מגזר זה.
  4. להטיל על שר התעשייה המסחר והתעסוקה להסדיר את מעמדה של הסוכנות, כך שיטאפשר יישום תפקידה כנדרש בסעיף ד' להצעת ההחלטה.





כמו כן, מבקשת הממשלה שלא לפגוע באמצעות הצעת החלטה זו בסמכויותיה או שיקול דעתה של הסוכנות בהפעלה את סמכויותיה מכח החלטת ממשלה קודמת (מס' 2190 מיום 12.8.2007) הנוגעת לפעילות הסוכנות.

# תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

1. החלטת ממשלה מס' 2190 מיום 12.8.2007 קובעת כי התמיכה בעסקים קטנים תרוכז בידי הסוכנות במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. בהתאם לכוונת הממשלה בהחלטת הממשלה הנ"ל, מבקשת הממשלה בהצעת החלטה זו להטיל על שר התעשייה, המסחר והתעסוקה לבבש הצעת חוק לעידוד פעילותם של עסקים קטנים ובינוניים וכן להסמיק את הסוכנות כגורם המקצועי בתחום לרכז את הטיפול הממשלתי בקידום מעמדם של העסקים הקטנים והבינוניים בכללותו ולהטיל על שר התעשייה, המסחר והתעסוקה להסדיר את מעמדה של הסוכנות. על כן הצעת ההחלטה אינה סותרת החלטות ממשלה קודמות בנושא.

2. במסגרת האמור לעיל, מבקשת הממשלה לעגן כבר עתה שני תיקוני חקיקה:

א. תיקון סעיף 29 לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975.

ב. תיקון פקודת מס הכנסה (נוסח חדש), תשכ"א-1961

## קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

כיוון שמדובר בשלב זה בהחלטה עקרונית של הממשלה, שיישומה לגבי החקיקה עדיין יהיה טעון קבלת ההחלטות שמתחייבות לפי התקנון לעבודת הממשלה, לרבות החלטת ועדת שרים לחקיקה, חרי שאין קושי משפטי בהצעה הנוכחית.

עמדת היועץ המשפטי של משרדים אחרים שההצעה נוגעת להם:

עמדת היועץ המשפטי של משרד האוצר טרם התקבלה.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשן מגיש את ההצעה:

היועץ המשפטי של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה סומך ידו על ההצעה.

מיכאל אסתר  
היועץ המשפטי

משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה



## היבטים ביצועיים

נספח זה יצורף להצעות החלטה שבהן מרכיבים ביצועיים, מרכיבים של הנעת תהליכי עבודה או מרכיבים של שינוי באופן עבודת הממשלה

מטרות ועדים	מטרת ההחלטה:	לעידוד פעילותם של עסקים קטנים ובינוניים בישראל ולמימוש יכולותיהם הכלכליות והחברתיות הטמונות במגזר זה
	יעדי ההחלטה:	1. הגדלת התעסוקה 2. עידוד יזמות 3. הגדלת התמ"ג

תקציב	עלות תקציבית כוללת:				
	(לרבות הרשאה להתחייב או הפחתה של הכנסה, במלש"ח)				
	2009	2010	2011	2012	2013

סיווג החלטה	תחום פעולה מרכזי:			חברת וכלכלה	נושאים אזרחיים
				תשתיות וסביבה	המגזר הציבורי
				תרבות, סמלים וטקסים	אחר
סיווג החלטה	סיווג ראשי:			החלטה להנעת תהליך	אופן עבודת הממשלה
	(יש לבחור סיווג אחד)			החלטה על מינוי	חקיקה ממשלתית
				שינוי החלטות קודמות	אחר
סיווג החלטה	סיווגי משנה:			החלטה להנעת תהליך	אופן עבודת הממשלה
				החלטה על מינוי	חקיקה ממשלתית
				שינוי החלטות קודמות	אחר



## היבטים ביצועיים

### שלבי התארגנות:

פעולות נדרשות	מועד השלמה	גורם ביצוע אחראי
הבאת תיקון חוק מס ערך מוסף בפני ועדת שרים לענייני חקיקה	60 יום ממועד קבלת החלטה זו	שר האוצר ושר התמ"ת
היערכות משרד האוצר ליישום תיקון חוק מס ערך מוסף	ינואר 2012	שר האוצר
תיקון פקודת מס הכנסה	60 יום ממועד קבלת החלטה זו	שר האוצר ושר התמ"ת
הבאת חוק עידוד פעילותם של עסקים קטנים ובינוניים בפני ועדת שרים לענייני חקיקה	40 ימים ממועד הפצת תזכיר הצעת חוק	שר התמ"ת
הפצת תזכיר הצעה לתיקון חוק חובת מכרזים	15.7.2011	שר האוצר
התקנת תקנות לפי סעיף 3.א המתוקן לחוק חובת המכרזים	15.8.2011	שר האוצר

הגורם האחראי/המדווח הוא בעל תפקיד **אחד** בלבד, שקבע השר, בדרג מנכ"ל, ראש יחידת סמך, בעל סמכות על פי חוק או גורם אחר אשר הממשלה הסמיכה אותו לממש את ההחלטה או חלקים ממנה, וממנו יידרש דיווח על השלמת הפעולה בעתיד.

### מדדי תפוקה ותוצאה:

תפוקות ההחלטה	ערך נוכחי	מועד (חודש ושנה)	יעד במועד	גורם אחראי/מדווח
הבאת תיקון חוק מס ערך מוסף בפני ועדת שרים לענייני חקיקה		60 יום ממועד קבלת החלטה זו		שר האוצר ושר התמ"ת
היערכות משרד האוצר ליישום תיקון חוק מס ערך מוסף		ינואר 2012		שר האוצר
הבאת תיקון פקודת מס הכנסה בפני ועדת שרים לענייני חקיקה		60 יום ממועד קבלת החלטה זו		שר האוצר ושר התמ"ת
הבאת חוק עידוד פעילותם של עסקים קטנים ובינוניים בפני ועדת שרים לענייני חקיקה		40 ימים ממועד הפצת תזכיר הצעת חוק		שר התמ"ת
הבאת תיקון חוק חובת מכרזים לוועדת השרים לענייני חקיקה		15.8.2011		שר האוצר
הבאת תקנות לפי סעיף 3.א המתוקן לחוק חובת מכרזים לאישור הממשלה		15.9.2011		שר האוצר



תוצאות ההחלטה	ערך נוכחי	מועד (חודש ושנה)	יעד במועד	גורם אחראי/מדווח
אישור תיקון חוק מס ערך מוסף ע"י ועדת שרים לענייני חקיקה				
אישור תיקון פקודת מס הכנסה ע"י ועדת שרים לענייני חקיקה				
אישור חוק עידוד פעילותם של עסקים קטנים ובינוניים ע"י ועדת שרים לענייני חקיקה				
אישור תיקון חוק חובת מכרזים ע"י ועדת שרים לענייני חקיקה				
אישור התקנות לחוק חובת מכרזים ע"י הממשלה				

מדדי תפוקה ותוצאה נדרשים בהחלטות ביצועיות אשר ההוצאה הכספית הכוללת בהן עולה על 30 מיליון ש"ח; הגורם האחראי/המדווח הוא בעל תפקיד אחד בלבד, שקבע השר, בדרג מנכ"ל, ראש יחידת סמך, בעל סמכות על פי חוק או גורם אחר אשר הממשלה הסמיכה אותו לממש את ההחלטה או חלקים ממנה, וממנו יידרש דיווח על העמידה במדד בעתיד.

#### מועדי דיווח לממשלה על תפוקות ותוצאות:

דיווח ראשון	אוקטובר 2011
דיווח שני	מרץ 2012

#### מחקר הערכה:

- ☐ יישום התוכנית ילווה במחקר הערכה על תוצאותיה והשלכותיה
- ☒ יישום התוכנית לא ילווה במחקר הערכה על תוצאותיה והשלכותיה



להחלטה יש עלות תקציבית כמפורט להלן:

☐ בנוסף לכתוב לעיל, להחלטה יוקצו בהסכמת שר האוצר תקנות תקציביות ייעודיות כדלהלן:

10 / 10

מזכירות הממשלה

החלטה מס. 2190 של הממשלה מיום 12.08.2007.

ייעול ומיקוד הסיוע לעסקים קטנים

"2190.

מ ח ל י ט י ם, להטיל על שר התעשייה, המסחר והתעסוקה ועל שר האוצר:

1. לרכז את כל התמיכה בעסקים קטנים ברשות פנים ממשלתית (סוכנות ביצוע) במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ובכלל זה: תכניות החונכות העסקית, הניהול החדשני, ניצוץ, תכנית העיצוב התעשייתי, תכניות חונכות מיוחדות למגזרים מיוחדים, וכן כל תכנית סיוע ותמיכה אחרת המופעלת על ידי משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה והרשות לעסקים קטנים.

2. להפעיל את כלי הסיוע כאמור בסעיף 1 לעיל בעזרת גורמים חוץ ממשלתיים מתמחים.

3. להעביר את סך התקציב הממשלתי המשמש את הרשות לעסקים קטנים ובינוניים (ע"ר) למשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה לצורך תמיכה בעסקים הקטנים, עד ליום 31.3.2008.

הגדרות לעסקים קטנים ובינוניים:

4. לקבוע כי ההגדרות בנוגע לגודל עסקים בישראל יהיו:

א. עסק זעיר - חברה או עוסק, המעסיקים עד 5 עובדים ומחזור מכירותיו קטן מ-10 מיליוני ש"ח בשנה.

ב. עסק קטן - חברה או עוסק, המעסיקים עד 50 עובדים ומחזור מכירותיו קטן מ-25 מיליוני ש"ח בשנה.

ג. עסק בינוני - חברה או עוסק, המעסיקים עד 100 עובדים ומחזור מכירותיו קטן מ-100 מיליוני ש"ח בשנה."

מזכירות הממשלה

החלטה מס. חכ/93 של ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט  
חברתי-כלכלי) מיום 07.04.2008 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה  
וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 24.04.2008 ומספרה הוא 3460(חכ/93).

ייעול ומיקוד הסיוע לעסקים קטנים - תיקון החלטת  
הממשלה מס' 2190 מיום 12.8.2007 "3460(חכ/93).

מ ח ל י ט י ם (פה אחד) :

לתקן את החלטת הממשלה מס' 2190 מיום 12.8.2007 בדבר  
ייעול ומיקוד הסיוע לעסקים קטנים (להלן: החלטת  
הממשלה) כדלקמן:

להחליף את נוסח סעיף 3 להחלטת הממשלה בנוסח הבא:

" 3. להעביר את סך התקציב הממשלתי המשמש את הרשות  
לעסקים קטנים ובינוניים (ע"ר) למשרד התעשייה,  
המסחר והתעסוקה לצורך תמיכה בעסקים קטנים,  
עד ליום 1.10.2008."

מזכירות הממשלה

החלטה מס. 4509 של הממשלה מיום 26.02.2009.

ייעול ומיקוד הסיוע לעסקים קטנים - ביטול החלטת  
הממשלה מס. 3460 (חכ/93) מיום 24.4.2008

"4509.

מ ח ל י ט י ס :

לבטל את החלטת הממשלה מס. 3460 (חכ/93) מיום  
24.4.2008 ובמקומה יבוא הנוסח שלהלן:

להחליף את סעיף 3 בהחלטת הממשלה מס. 2190 מיום  
12.8.2007 בדבר ייעול ומיקוד הסיוע לעסקים קטנים  
בנוסח הבא:

"3. להעביר את סך התקציב הממשלתי המשמש את הרשות  
לעסקים קטנים ובינוניים למשרד התעשייה, המסחר  
והתעסוקה לצורך תמיכה בעסקים קטנים עד ליום  
30.9.2009."

ההחלטה התקבלה בהתאם לסעיף 20(ב) בתקנון לעבודת  
הממשלה."



מזכירות הממשלה

החלטה מס. חכ/25 של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט  
חברתי-כלכלי) מיום 22.09.2009 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה  
וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 08.10.2009 ומספרה הוא 780(חכ/25).

ייעול ומיקוד הסיוע לעסקים קטנים - תיקון החלטת  
הממשלה מס' 2190 מיום 12.8.07

"780(חכ/25).

מ ח ל י ט י ם (פה אחד):

לתקן את החלטת הממשלה מספר 2190 מיום 12.8.2007  
שכותרתה "ייעול ומיקוד הסיוע לעסקים קטנים" כדלקמן:

להוסיף לאחר סעיף 3 של ההחלטה סעיף חדש בנוסח הבא:

"א. מנהל הרשות הפנים-ממשלתית במשרד התעשייה, המסחר  
והתעסוקה (להלן: סוכנות הביצוע), או - אם טרם  
הושלם הליך מינויו של מנהל סוכנות הביצוע -  
המנהל הכללי של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה  
(להלן: משרד התמ"ת) יהיה ממונה על קביעת  
הפעולות אשר ימומנו באמצעות משרד התמ"ת  
ויבוצעו, על פי שיקול דעתו של משרד התמ"ת, על  
ידי הרשות לעסקים קטנים ובינוניים החל מיום  
1.10.09 ועד שמנהל סוכנות הביצוע או מנכ"ל משרד  
התמ"ת (אם טרם הושלם הליך מינויו של מנהל  
סוכנות הביצוע) יקבע כי סוכנות הביצוע הגיעה  
לתפקוד מלא ומסוגלת לבצע את הפעילויות המבוצעות  
כיום על ידי הרשות לעסקים קטנים ובינוניים."