

תאריך : 5/7/2015

לכבוד

מר מיכאל אטלן

היועץ המשפטי

משרד הכלכלה

ח.נ.,

הנדון : הערות להצעת חוק "עסקים קטנים ובינוניים בישראל", התשע"ה-2015

1. הקליניקה לכלכלה קהילתית וחברתית במרכז לחינוך משפטי קליני שבפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים, פועלת למתן ייעוץ וסיוע משפטי לעסקים קטנים ובינוניים בתחומים שונים וכן קידום שינוי באמצעות הצעות תיקוני חקיקה, פנייה לרשויות, העלאת מודעות הציבור וכן יצירת לובי לסוגיות עקרוניות לצורך קידום יזמות עסקית וכלכלה קהילתית.
2. במסגרת הלימודים והעבודה בקליניקה, מצאנו לנכון להעביר אליך את הערותינו המקצועיות והמשפטיות להצעת החוק לעסקים קטנים ובינוניים בישראל, התשע"ה-2015 (להלן: "הצעת החוק"), בתקווה כי הן תילקחנה במסגרת מערכת השיקולים בעת חקיקת החוק ואישורו בוועדה ובכנסת.
3. יודגש, כי הקליניקה היתה מעורבת גם בהצעות חוק קודמות שהיו בנושא זה ואשר לא עברו והעבירה לידיך ולידי יו"ר ועדת הכלכלה דאז, הערות על ההצעות הקודמות ואף השתתפה בדיונים בוועדת הכלכלה בנושא הצעת החוק.
4. הצעת החוק מתיימרת לעודד את פעילותם של עסקים קטנים ובינוניים, וזאת בהתאם לשתי החלטות הממשלה העומדות בבסיס תזכיר החוק (החלטה 2190 מיום 12/8/07, והחלטה 3409 מיום 3/7/11). משכך, ומאחר ותכליתו של החוק המוצע היא עידוד פעילותם של עסקים קטנים ובינוניים, הקליניקה סבורה שהצעת החוק במתכונתה הנוכחית, אינה מגשימה את התכלית הייעודית. הצעת החוק מתמקדת בעיקר בהקמת הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים ועיקר הדגש בה ניתן על הגדרת תפקידיה וסמכויותיה של הסוכנות. לפיכך, אנו סבורים, כי שמו של החוק חוטא לתוכנו מאחר והחוק אינו מביא לידי ביטוי, בצורה האופטימלית, את הדרכים לעידוד עסקים קטנים ובינוניים, הכל כפי שיפורט בהמשך.
5. הצעת החוק בנוסחה הנוכחי לא מספקת פתרון הולם, או פתרון בכלל, לחסמים המובאים בחלק הכללי של דברי ההסבר להצעת החוק העומדים בפני עסקים קטנים בכלל.
6. הצעת החוק לא מקנה סמכויות ספציפיות לסוכנות על מנת שיהא בכוחה לפעול למזעור אותם חסמים. הצעת החוק נעדרת כל אפשרות לסמכות אופרטיבית שתהיה בידי הסוכנות ואשר תקנה לה את היכולת לבטל ו/או לחסום כל פעילות העלולה לפגוע בעסקים הקטנים.

7. בהצעת החוק חסר פרק שתוכנו חשיבות הסיוע לעסקים קטנים ובינוניים וזאת בניגוד לאמור בדברי ההסבר.

8. אנו ממליצים על שינויים בנקודות מרכזיות כמפורט להלן:

א. **הגדרת עסקים קטנים ובינוניים:** אנו סבורים כי יש חשיבות רבה להוספת הבחנה בין שלושה סוגי עסקים: "עסק זעיר", "עסק קטן" ו"עסק בינוני" לעומת ההגדרה הנוכחית המאחדת בין עסק קטן לבינוני ולא מתייחסת בכלל לעסק זעיר (דו"ח מבקר המדינה גם תומך באימוץ גישה זו וכמו כן גם המשפט המשווה).

בהקשר זה מן הראוי להקפיד על כך שהחוק לא יעודד העסקה עקיפה של עובדים על מנת לנסות ולעמוד בדרישת ההגדרה.

אנו סבורים שיש להוסיף פרמטר נוסף אשר ישמש כפרמטר חלופי לפרמטר "מחזור העסקאות השנתיות". פרמטר זה יבחן את שווי הנכסים של העסק או את המאזן שלו ויקבע גבול עליון לשווי הנכסים לכל אחת מהקטגוריות שבהגדרה (דו"ח הבנק העולמי מ-2010 תומך בהוספת פרמטר זה. מאותו דו"ח עולה, כי הפרמטרים הנפוצים בעולם לקביעת ההגדרה של עסקים קטנים ובינוניים הם: מספר העובדים בעסק, המחזור הכספי ומכסת הנכסים של העסק/ מאזן.¹ כך למשל, במסגרת המלצה שהוציאה נציבות האיחוד האירופי במאי 2003, בעניין הגדרת עסקים קטנים ובינוניים, ההגדרה מבוססת על מספר העובדים בעסק ועל המחזור הכספי או המאזן (מספיק שעסק עומד בהגדרת מס' העובדים, ואחד מבין האחרונים).²

אנו סבורים שיש מקום, בנוסף להגדרה הקיימת, לחלוקת הגדרות לפי תחומי עיסוק כלליים: מכירה סיטונאית, מכירה קמעונאית, מתן שירותים ויצור, בניה ותחבורה (וכל עסק שאינו כלול בשאר הקטגוריות). הדבר יתאים למשק הישראלי ועשוי לחדד אבחנות שונות בין סוגי עסקים שונים. על החלוקה להיות בחוק ולא להיוותר לתקנות השר.

ב. **המלצות לעניין סמכויות הסוכנות ותפקידה:** עיקר סמכויות הסוכנות מתמקדות בייעוץ בלבד ולא ניתנה לסוכנות כל סמכות אופרטיבית.

מעיון באתר האינטרנט הקיים של הסוכנות, ניתן לראות, כי מפורטים בו תפקידים רבים שיש לסוכנות שאינם נזכרים בחוק המוצע. כך למשל: יצירה והפעלת כלים לסיוע לעסקים מסוג זה, ייזום הקמת קרנות ומכשירים פיננסיים לצורך מימון, ביצוע פעולות חינוך, הדרכה והסברה ועוד. לדעתנו, בשל חשיבות התפקידים, יש מקום לפרט אותם בהצעת החוק.

אנו סבורים שיש מקום להקנות לסוכנות סמכויות במתן עדיפות לעסקים מסויימים דוגמת עסקים חברתיים וכן עיגון ברור לחובת מתן העדפה לעסקים חברתיים ו/או

¹ IFC (International finance corporation), World Bank, supra note 7, p.2
[http://www.ifc.org/ifcext/gfm.nsf/AttachmentsByTitle/MSME-CI-Note/\\$FILE/MSME-CI-Note.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/gfm.nsf/AttachmentsByTitle/MSME-CI-Note/$FILE/MSME-CI-Note.pdf)
² Commission Recommendation concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises 2003/361/EC (May 6, 2003).

מקומיים (הנכנסים להגדרת עסקים קטנים/בינוניים) במסגרת מכרזים ברשויות המקומיות.

לדעת הקליניקה, יש לקבוע חובת היוועצות עם הסוכנות בכל הנוגע לחקיקה שעתידה להשפיע על מגזר העסקים הקטנים וזאת על פני שיקול הדעת שמופעל בהתאם להצעה הנוכחית.

ג. **המלצות לעניין השימוש במאגר המידע:** יש מקום להסדרת נושא הפומביות ואופן חשיפת המידע שבמאגר המידע שמנהלת הסוכנות. על המידע להיות פתוח לשימוש הסוכנות והציבור אך לשמש עבור קידום אינטרסים של עסקים בלבד ולא יפגע בפרטיות העסקים ולא יחשוף מידע מזהה העלול לפגוע בהם.

ד. **המלצות כלליות:** יש מקום להוספת סעיף, בו תיקבע תקופת זמן מסוימת בה הממשלה צריכה לקבוע את מדיניותה בעניין עסקים קטנים ובינוניים וזאת בצורה ברורה וכתובה, בתכנית שנתית או רב שנתית אשר תוגש מראש לאישור הסוכנות ותוכן בהתייעצות אתה. יש מקום להקמות מערך ביקורת פנימית וחינונית הכולל דו"ח מלא על פעילות הסוכנות והצלחתה במימוש תפקידיה.

בנוסף, אנו סבורים, כי יש מקום לנצל את הפלטפורמה של החוק בכדי להביא לעיגון לחובת העדפה של עסקים חברתיים ו/או מקומיים (הנכנסים להגדרת עסקים קטנים/בינוניים) במסגרת מכרזים ברשויות המקומיות.


בכבוד רב ובברכה,

לנא ורור, עו"ד – מנחה

הקליניקה לכלכלה קהילתית וחברתית