

משרד התעשייה המסחר והתעסוקה

פעולות הביקורת

נבדקו פעולות המשרד לעידוד עסקים קטנים. במינהל המימון שבמשרד נבדקה תכנית החונכות העסקית: הערכת התכנית, המערכת הממוחשבת וקיומם של סדרי העדיפויות במתן הסיוע. נבדקה פעילות הרשות לעסקים קטנים ברמת העסק היחיד וברמה הכוללת. בקרן לעסקים קטנים נבדק הליך הטיפול בבקשה להלוואה. עוד נבדקו קשרי הגומלין בין שלושת הגופים האמורים בעניין הטיפול בעסק הקטן.

נבדקו פעולות קרן סיוע למפעלים במצוקה: הקמת הקרן, עמידה בתנאי ההלוואות והשגת מטרות הקרן. עוד נבדק הצורך לשלב בין קרנות הסיוע: קרן הלוואות לעסקים קטנים וקרן סיוע למפעלים במצוקה.

כן נבדק נושא מינוי והעסקה של עובדים במשרות אמן בלשכות שרים וסגני שרים, במסגרת מטלת רוחב בנושא (ראו בדוח זה עמ' 5).

עידוד עסקים קטנים

תקציר

מאז 1993 עוסקים שלושה גורמים ממשלתיים בעידוד העסקים הקטנים - תכנית החונכות העסקית במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת או המשרד), הרשות לעסקים קטנים והקרן לעסקים קטנים.

נמצא, כי הקצאת המשאבים לתכנית החונכות העסקית נעשית בשיטת "כל הקודם זוכה" ולא לפי סדרי עדיפויות. כמו כן, אין בידי המשרד מידע על מידת התועלת של התכנית. למשל, מידע על מספר העסקים אשר הסתייעו בתכנית ושרדו או חדלו מלהתקיים.

הקרן לעסקים קטנים מיועדת לתת הלוואות עבור הון חוזר או הרחבת עסק. מאז הקמתה באוגוסט 2003 פנו אליה עסקים רבים בבקשת הלוואה. קיימים כמה חסמים העלולים למנוע מעסקים קטנים מלהסתייע בקרן: תנאי סף לקבלת הלוואות, עמלות בעבור קבלת הלוואה, משך הטיפול בבקשות והיעדר רציפות באישור הלוואות.

הרשות לעסקים קטנים לא ממלאת את תפקידיה כשותף מרכזי בעיצוב המדיניות הממשלתית בנושא אשר עליו היא מופקדת וכמובילה בנושאי מחקר, חקיקה ועוד.

הביקורת העלתה, כי מתן סיוע לעסקים קטנים באמצעות שלושה גורמים ממשלתיים ולא באופן מרוכז בידי גורם אחד יוצר אי-אחידות, כפילות ואדמיניסטרציה מיותרת, כך שהעסק הקטן עלול שלא לקבל במועד את מלוא הסיוע שהוא יכול לקבל וכן יש ניצול לא יעיל של המשאבים. במצב זה אין גם מי שמוודד ומעריך את המועילות של סך כל הסיוע לעסקים קטנים.



מבוא

מאז שנות השמונים גדלה המודעות לחשיבות שיש לעסקים הקטנים בהתפתחות הכלכלית של מדינות. הם נתפסים כיחידות דינמיות, חדשניות, בעלות יכולת תגובה מהירה ובעלות כושר הסתגלות לדרישות המשתנות של השווקים וכן כמקור ליצירת מקומות תעסוקה חדשים¹. חשיבות העסקים הקטנים גדלה בתקופות אבטלה, שכן הם מהווים אפיק תעסוקתי למובטלים; חיזוק לכך ניתן למצוא במחקר שנערך באנגליה שממנו עלה כי בכשליש מהעסקים שנפתחו בשנות השמונים צוינה האבטלה כמניע העיקרי לפתיחת העסק. לעסקים הקטנים משקל ניכר בנפח הפעילות הכלכלית - הם המעסיק הגדול ביותר בכלכלות המפותחות, והם תורמים תרומה מהותית לחדשנות ולהגברת התחרות בענפי המשק השונים. ממחקר שנעשה על המשק האמריקאי² עולה, כי כשני שלישים מכל מקומות התעסוקה שנוספו לו בשנים 1972-1987 מקורם בעסקים עם פחות מ-20 מועסקים, וכ-80% מעסקים עם פחות מ-100 מועסקים. עוד עולה מהמחקר, כי דפוס זה של היווצרות מקומות תעסוקה באמצעות עסקים קטנים היה קיים במרוצת שנות השמונים גם ברוב הארצות המפותחות במערב אירופה. מסקנות דומות לגבי תוספת מקומות תעסוקה התקבלו גם לגבי המשק הישראלי. מאומדנים שנעשו בישראל³ עולה, כי מראשית שנות השמונים היוו העסקים הקטנים מקור מרכזי ליצירת מקומות עבודה חדשים, בעוד שעסקים גדולים צמצמו את מספר מקומות העבודה. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס)⁴, פעלו בישראל בשנת 2002 כ-400,000 עסקים, ולפי הערכות⁵, כ-96% מהם הם עסקים קטנים (על הגדרה של עסק קטן ראו להלן).

המודעות לתרומה הרבה של עסקים קטנים לפיתוחם ולצמיחתם של משקים מפותחים דרבנה מדינות מפותחות דוגמת צרפת, אנגליה, יפן וארה"ב לגבש מדיניות תמיכה בעסקים קטנים⁶. התמיכה הזאת ניתנת בכמה דרכים: חקיקת מערכת חוקים מיוחדת להגנה על מפעלים קטנים; בניית מערך תמיכה ממשלתי המורכב, בעיקר, ממרכזי מידע, מיועצים ומחונכים מקצועיים; מתן הלוואות

- 1 הסקירה מתבססת על עבודתם של ד"ר דפנה שורץ וד"ר דניאל פלונשטיין, עסקים קטנים והמשק הישראלי, המרכז ללימודי הפיתוח, רחובות, 1994.
- 2 Birch, D. (1989), *Job Creation in America - How Our Smallest Companies Put the Most People to Work*, Free Press, Macmillan, London.
- 3 דפנה שורץ ודניאל פלונשטיין, (1990) עידוד יזמות מקומית באזורים פריפריאליים, המרכז ללימודי הפיתוח, רחובות.
- 4 מקור הנתונים: שנתון סטטיסטי לישראל מספר 54, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח 18.3 "עוסקים ופדיון על פי נתוני מס ערך מוסף, לפי ענף כלכלי".
- 5 מבוסס על הערכות שנעשו ברשות לעסקים קטנים מאחר שבלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אין נתונים על התפלגות כל העסקים לפי גודלם.
- 6 תמר ינון, מיכאל מרון ומאיר רוס, "מדיניות למפעלים קטנים", בתוך דוד ברודט, משה יוסטמן ומוריס תובל (עורכים), מדיניות תעשייתית - טכנולוגית לישראל, מחקרי מכון ירושלים לחקר ישראל מס' 38 (1990), עמ' 237-260.

בתנאי אשראי נוחים; יצירת מסגרת לשיתוף פעולה במטרה לנצל יתרונות לגודל בעיקר בתחומי המחקר והפיתוח והשיווק. בארצות הברית, למשל, יש רשות מיוחדת לעסקים קטנים (SBA)⁷ הכופה ישירות לנשיא.

עסקים קטנים לא מעטים אינם מצליחים להתקיים לאורך זמן. ממחקרים שנעשו בעולם ומהניסיון שהצטבר בארץ עולה, כי חוסר ידע ניהולי הוא אחד הגורמים העיקריים לכישלונם. ממחקר שנעשה בארץ⁸ עולה, כי הגורמים העיקריים המקשים על העסק הקטן בשלב ההקמה הם היעדר מימון, מחסור בתשתיות פיזיות וביורוקרטיה. בשלב התפעול השוטף הגורמים העיקריים שמקשים על העסק הקטן להתקיים הם השיווק, המימון והתשתית הפיזית.

ההכרה בצרכים המיוחדים של עסקים קטנים בארץ הביאה בשנת 1992 להתחלת הפעלתה של תכנית החונכות במשרד התעשייה והמסחר (היום - משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, להלן - התמ"ת או המשרד), שמטרתה לשפר את יכולות הניהול של עסק קטן (ראו להלן). בנובמבר 1992 מינה שר התעשייה והמסחר דאז (מיכה חריש) ועדה בראשות שמואל בהט (להלן - ועדת בהט) שתפקידה היה לבחון את טיפול הממשלה בעסקים קטנים ולייעץ לשר בנוגע למדיניות הדרושה לקידום עסקים קטנים ובינוניים, לבחון מה הם הכלים הקיימים בישראל לשם כך, ליצור כלים חדשים כדי שתהיה לנושא עדיפות גבוהה במדיניות הממשלתית ולהציע חקיקה מתאימה שתסייע לקידום עסקים. בתמצית המלצות הוועדה, שהוגשו במרס 1993, נאמר, כי "מדיניות ממשלתית, המעודדת הקמת עסקים קטנים ופיתוחם, תורמת ליצירת מקומות תעסוקה ולצמיחת המשק"⁹. מסקנות הוועדה היו, כי העסקים נתקלים בבעיות המקשות עליהם להתמודד בשוק החופשי: חסמי מימון, ניהול ונגישות למידע, ביורוקרטיה, סיכון אישי ומחיר אלטרנטיבי¹⁰; בעיות הנובעות מגודל העסק כגון אי-היכולת לעשות מחקר ופיתוח ובעיות של שיווק ושל חקיקה המקשה על עסקים קטנים. הוועדה סברה, "כי על הממשלה לפעול לעידוד עסקים קטנים הן על-ידי יצירת תנאי מעטפת מתאימים והן על-ידי סיוע פרטני ברמת הענף, האזור והעסק"¹¹. המלצות הוועדה כללו את אלה: הרחבת מערכות התמך הקיימות, טיפול בנושא המימון על ידי הקמת קרן ממשלתית מרכזית אחת, הקמת רשות לעסקים קטנים, פעולות בתחום המחקר והפיתוח שמטרתן להבטיח שרעיונות טובים בעלי פוטנציאל למשק יוכלו להתממש, והתייחסות ספציפית לאזורי פריפריה. הוועדה המליצה על חקיקה שתחייב את הממשלה וגופים ציבוריים להקצות חלק מרכישותיהם, המבוצעות באמצעות מכרזים, לעסקים קטנים.

כפתרון לבעיות המימון הקימה הממשלה בשנת 1993 את הקרן הראשונה לסיוע לעסקים קטנים. ועדת בהט מצאה, כי חסר גוף אחד שירכז את הפעילות הממשלתית בתחום העסקים הקטנים ויתאם את פעילות יתר הגופים. לשם לכך הוקמה בשלהי 1993, בעקבות החלטה של ראש הממשלה ושרי התעשייה והמסחר והאוצר, הרשות לעסקים קטנים ובינוניים בישראל. כלומר, מאז 1993 פועלים שלושה גורמים ממשלתיים לעידוד עסקים קטנים: תכנית החונכות, הרשות לעסקים קטנים והקרן לעסקים קטנים.

בהצעת התקציב לשנת 2004 נאמר, בין היתר, כי תפקידי משרד התמ"ת הם "יצירת מקורות תעסוקה שיענו על צרכים כלכליים ארוכי טווח, תוך מתן עדיפות לאזורי פריפריה" ו"יצירת סביבה כלכלית תומכת וליזוי תעשיות ינוקא כדי לגרום לצמיחת יזמויות חדשות והגברת התעסוקה באמצעים עסקיים חדשים"¹². כאמצעים של מדיניות לקידום מטרות אלו מוזכרים אמצעים פיסקליים ואמצעים

7 Small Business Administration.
 8 ראו הערה 3.
 9 ועדה לעידוד עסקים קטנים ובינוניים, דו"ח והמלצות, מוגש לשר התעשייה והמסחר, ח' אדר תשנ"ג-1993, 1.3, עמ' 2.
 10 כדי להקים עסק על היזם לוותר על עבודה כשכיר או על דמי אבטלה.
 11 ועדת בהט, עמוד 2.
 12 הצעת תקציב לשנת הכספים 2004 ודברי הסבר, עמ' 44.

תחיקתיים ומנהליים אחדים. אחד האמצעים הפיסקליים ואחד הנושאים המרכזיים בתכנית העבודה של משרד התמ"ת לשנת התקציב 2004¹³ היה תמיכה בעסקים קטנים. על פי תכניותיו, המשרד ימשיך בהפעלת כלי סיוע לעסקים קטנים בעיקר באמצעות שירותי חונכות לעסקים קטנים ובינוניים, הרשות לעסקים קטנים, בין היתר, באמצעות מרכזים לטיפול יזמות (מט"ם) וקרן הלוואות לעסקים קטנים.

בחודשים מאי-אוגוסט 2004 בדק משרד מבקר המדינה את שלוש זרועות הממשלה לסיוע לעסק הקטן. הבדיקות נעשו במשרד התמ"ת, ברשות לעסקים קטנים ובינוניים בישראל (להלן - הרשות) ובקרן לסיוע לעסקים קטנים בערבות מדינה (להלן - הקרן). בבדיקות השלמה נעשו בלמ"ס ואצל יועץ כלכלי חיצוני מטעם החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - המתאם).

תכנית החונכות העסקית

תכנית החונכות החלה בשנת 1992 בכוונה להקנות לעסקים כלים ניהוליים כדי לשפר את רמת הניהול שלהם, את תפקודיהם ואת רווחיותם. בשנת 2003 היה התקציב של התכנית כ-17.5 מיליון ש"ח. לניהול התכנית בחר המשרד במרכז שלוש חברות ייעוץ פרטיות אשר מרכזות את העבודה. המשרד הקים מאגר המונה כאלפיים חונכים בתחומים רבים כגון ניהול כללי, ניהול כספים, ניהול שיווק ומערכות מידע. עסק הפונה למשרד כדי להיכלל בתכנית החונכות מאובחן בידי אחת מחברות הייעוץ, ולפי תוצאות האבחון מופנה אל העסק חונך מתאים. קהל היעד של התכנית כולל עסקים קטנים מכל ענפי המשק: תעשייה, בתי מלאכה, מסחר ושירותים, שירותים אישיים, תיירות וחקלאות; שירותי החונכות ניתנים בכל הארץ¹⁴. היחידה המינהלית המטפלת בחונכות שייכת מבחינה ארגונית למינהל המימון במשרד התמ"ת. בתכנית החונכות מוגדרות שלוש רמות של עסק לפי מספר המועסקים בו, ולפי רמת העסק נקבעות מספר שעות החונכות אותן זכאי העסק לקבל. המשרד מממן 75% מתעריף החונך, והעסק מממן את היתרה. מאז החלו בהפעלת התכנית ועד יולי 2004 ניתנו במסגרתה כ-22,000 יחידות של שירותי חונכות¹⁵ לעסקים קטנים. במהלך השנים התרחב הביקוש לשירותיה: בשנים האחרונות גדל מספר יחידות שירותי החונכות מכ-600 יחידות בשנה בממוצע בתקופה 1992-1997 לכ-3,000 יחידות בשנה בממוצע משנת 1998 ועד מחצית 2004¹⁶.

ה ע ר כ ת ת כ נ י ו ת

הערכת תכניות הוא אחד הכלים החשובים בתהליך קבלת ההחלטות. ההערכה מסייעת להכריע על סדרי עדיפויות בהקצאה של משאבים ולהבטיח כי המטרות הרצויות תושגנה. כן מכוונת ההערכה לאפשר השוואה של המתוכנן עם הישגים בפועל. המשרד היה ער לחשיבות הערכת תכנית החונכות, ובשנת 1998 פנה לחברה כדי שזו תעריך אותה, אולם הערכה כזו לא נעשתה. הערכת התכנית הייתה מחייבת קביעת יעדים למתן שירותי החונכות ולבחינת תוצאותיה והישגיה. המשרד

13 הצעת תקציב 2004, עמוד 47.

14 עסקים שאינם זכאים להשתתף בתכנית הם עסקים הנמצאים בתהליך של כינוס נכסים, עסקים המבקשים לממן יועץ המועסק כבר על ידם בעת הפנייה לקבלת שירותי חונכות, עמותות וגופים אחרים הפועלים ללא כוונת רווח.

15 יחידת חונכות אחת היא מתן שירותי חונכות לעסק אחד, דהיינו הקצאת שעות חונכות לאותו עסק על פי רמתו.

16 מ-1998 ועד מחצית 2004 ניתנו כ-18,500 יחידות חונכות.

מקיים בקרה שוטפת על התכנית באמצעות מידע אשר אותו הוא מקבל מרכזיה, וכן הוא מקבל ממצאי סקר, שעורכת חברה חיצונית עבור הרשות. על שביעות הרצון של העסקים משירותי החונכות. אולם אין בידיו מידע על התועלת שלה כמו, למשל, מידע על מספר העסקים שהסתייעו בה ושרדו, גדלו או חדלו מלהתקיים.

מערכת ממוחשבת

לשם ניהול תכנית החונכות פיתח המשרד בשנת 1999 מערכת ממוחשבת חדשה. במערכת זאת מרוכז מידע על העסקים הנחנכים, על החונכים ועל ניהול החשבונות בגין החונכות. בניית המערכת נעשתה בעיקר לצורכי ניהול שוטף של התכנית כגון ניהול החונכים בעסק, ניהול תשלומים וכיו"ב. המידע אשר ניתן להפיק מהמערכת הממוחשבת על מאפיינים שונים של העסקים הקטנים שנחנכו מוגבל מאוד, ולפיכך אי-אפשר לבצע ניתוחים כלכליים של העסקים לפי חיתוכים שונים העשויים לתרום לקידום יעדי התכנית. כך, למשל, מערך הדיווח של התכנית אינו מאפשר לקבל נתונים על קבוצות אוכלוסייה מיוחדות שנחנכו, על מאפיינים מסוימים של עסקים לפי ענף כלכלי, על מאפיינים לפי אזורים גיאוגרפיים ועל מיון העסקים לפי סוג הבעיות. בחלק מהמאפיינים אשר הוגדרו במערכת הממוחשבת לא מופיעים נתונים. כך, למשל, במערכת ניתנת לכל עסק הגדרה של סקטור שאליו הוא שייך לפי ארבע קטגוריות: מסחר, חקלאות, תעשייה ושירותים, ובחלק מהשדות לא נרשמו הנתונים. נוסף על כך, קטגוריות אלה אינן תואמות את הסיווג האחד של ענפי הכלכלה לפי הלמ"ס. כתוצאה מכך אי-אפשר לדעת היכן ממוקדות הבעיות, לדרג אותן לפי סדרי קדימויות, לכוון את הפעילות ולמקדה בהתאם.

סדרי עדיפויות במתן הסיוע

בקשות של עסקים להסתייע בשירותי חונכות נבדקות על-פי התבחינים שנוסחו עבור התכנית, ואלה העומדים בהם מקבלים את הקצאת שעות החונכות לפי רמתם. התבחינים אינם מתחשבים במאפיינים בגין מצב סוציו-אקונומי של בעל העסק או במיקומו הגיאוגרפי. כדי לעמוד במגבלה התקציבית וכדי להיענות לכל העסקים הפונים אל התכנית כאשר אוזל התקציב, מקטין המשרד את מספר שעות החונכות הניתנות לעסק. גם שיעור הסבסוד של שירותי החונכות, כאמור, אחיד, ואינו פונקציה של מאפיינים אלה. כלומר, הקצאת החונכים נעשית באופן שבו כל הקודם זוכה, ולא לפי סדרי עדיפויות כגון סוג אוכלוסייה, אזור גיאוגרפי, מוקדי אבטלה וכו'.

מהתיאור עד כה עולה, כי המשרד מכיר בחשיבות החונכות לעסקים הקטנים ואף מקצה לה משאבים. אולם הקצאת המשאבים נעשית בשיטת "כל הקודם זוכה" ולא לפי סדרי עדיפויות. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח המשאבים המוגבלים והביקוש הרב לחונכות, על המשרד לשקול קביעת סדרי קדימויות בהקצאת משאבים על פי יעדים שהוא הציב לעצמו.

הרשות לעסקים קטנים

ועדת בהט הציעה לפעול להסרת החסמים המקשים על התמודדות העסקים הקטנים בשוק החופשי. לשם כך המליצה הוועדה על הקמת רשות לעסקים קטנים שתשמש כזרוע ממלכתית מרכזית ליישום מדיניות הממשלה בנושא עידוד עסקים קטנים, תהיה הגוף המתאם בין הגופים העוסקים בסיוע

לעסקים קטנים ותשפיע על כיווני פעולתם בהתאם למדיניות הממשלה. בשלהי 1993, בעקבות המלצת ועדת בהט, הוקמה הרשות.

הרשות היא עמותה רשומה מאז 1994. בתקנון הרשות מפורטות (להלן - התקנון) מוגדרות מטרתיה כדלקמן: להציע מדיניות ממשלתית לעידוד עסקים קטנים; להיות הגוף המתאם בין הגופים המסייעים לעסקים קטנים; לשמש זרוע מרכזית ליישום המדיניות לעידוד עסקים קטנים; לגרום לכך שהיזום והמשקיע הקטן יקבל סיוע בהתגברות על כשלי שוק ועל המחסומים הביורוקרטיים המקשים על פעילותו; ליזום ולעודד הקמת כלים ממלכתיים, ציבוריים ופרטיים, שתפקידם לשרת יזמים הרוצים להקים עסקים חדשים ולסייע לפעילותם ולפיתוחם של עסקים קיימים; לפעול למען חקיקה ראשית ומשנית; לפעול במשרדי הממשלה והרשויות במטרה להקל על הקמתם ועל התפתחותם של עסקים קטנים; ליזום ולארגן פעילויות חינוכיות, השתלמויות והדרכה בקרב מקימי עסקים קטנים; לפעול בקרב קבוצות אוכלוסייה ספציפיות בעלות פוטנציאל יזמות; ליזום הקמת צינורות אשראי לעסקים קטנים; לעודד הקמת גופים משקיעים בעסקים קטנים; לפעול להשגת נתח הולם לעסקים קטנים במכרזים ממשלתיים; ליזום פעולות מחקר שיהוו בסיס לפעילותה ויתנו תמונה על מצבם של עסקים קטנים בישראל ולקיים קשרים עם גופים מקבילים בעולם. מהגדרת המטרות עולה, כי תפקידי הרשות הם לדאוג לעסק היחיד ולהיות גוף מוביל בנושא העסקים הקטנים, בהתוויית מדיניות, בייזום מהלכים כוללים למען עסקים קטנים ובמתן תמונה כוללת למקבלי החלטות בגופים הממשלתיים הנוגעים בדבר.

במוסדות המנהלים של הרשות שותפים נציגי ממשלה ובכללם נציגים של המשרד, של הארגונים הכלכליים (כגון איגוד לשכות המסחר, התאחדות התעשייה והמלאכה) ושל הציבור. לפי תקנון הרשות, עם הקמתה היו אמורות לקום בה הוועדות הבאות: ועדת ביקורת, ועדת כספים ותקציב, ועדת מחקר, ועדה לייעול תהליכים, ועדת פריפריה, ועדת חינוך והדרכה ועדה לחוק חובת המכרזים. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי ברשות הוקמו רק ועדת ביקורת וועדת שגר, ויתר הוועדות לא הוקמו. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות לבדוק את נחיצות הקמת הוועדות ובמידת הצורך להקים ועדות או לקבוע מנגנונים אחרים שבאמצעותם היא תוכל לקדם את העניינים אשר עליהם היא מופקדת. בתשובת הרשות למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2004 היא מסרה, ש"הערות המבקר בקשר לוועדות מקובלות עליה" ובעקבות הביקורת "יקיים הוועד המנהל דיון בנושא הוועדות ויקבל החלטות מהן הוועדות החיוניות שיש להקים".

המשרד מממן את מלוא תקציב הרשות, ובשנת 2003 היה התקציב כ-12 מיליון ש"ח. כ-60% מהתקציב מיועדים להשתתפות הרשות בתקציבי מט"ם (ראו להלן), והיתר - לפעולות שונות של הרשות, להוצאות להנהלה ולהוצאות כלליות. מנתוני תקציב המשרד לשנים 1995-2004 עולה, כי היו תנודות ניכרות שנעו בין קיצוץ בשיעור של 50% לתוספת בשיעור של כ-60%. לדברי הרשות, תנודות אלה בתקציבה מקשות על תכנון רב שנתי וניהול יציב של פעילותה.

פעילות הרשות ברמת העסק היחיד

הרשות נותנת שירותים לעסק הקטן באמצעות 23 מט"ם ברחבי הארץ¹⁷. המט"ם מאורגנים כעמותות שנציג של הרשות חבר בהנהלתן והרשות היא אחד ממקורות המימון שלהן. אלה השירותים שנותנים המט"ם: ייעוץ מקצועי בתחומים ניהוליים ופיננסיים, הדרכה בהקמה ובניהול של עסק, הפנייה למקורות מימון ומידע והכוונה העשויים לסייע לעסק הקטן. נוסף על פעילות הרשות דרך המט"ם היא משמשת כזרוע מבצעת של מטלות אד הוק של המשרד, למשל, העתקת אזור התעשייה ארז.

17 פריסת המט"ם: בפריפריה - שלושה עשר, במרכז הארץ - שבעה, ובערים הגדולות - שלושה. נוסף על מט"ם על בסיס גיאוגרפי פועלים שבעה מט"ם בהתמחויות כלל ארציות.

פעילות הרשות ברמה הכוללת

1. חקיקה ראשית וחקיקת משנה : ועדת בהט סקרה את החוקים העוסקים בעסק הקטן או המשפיעים עליו והגיעה למסקנה שכדי להפעיל מדיניות תומכת ומעודדת למגזר העסקים הקטנים וכדי לאפשר לו להתפתח יש צורך בתיקונים בחקיקה, בעיקר בנושאי מס הכנסה, ביטוח לאומי, מס ערך מוסף, מסים עירוניים, חקיקת עבודה, איכות הסביבה ומכרזים. ועדת בהט המליצה כי הממשלה תקים בדחיפות ועדה שתבחן את החוקים והתקנות המשפיעים על עסק קטן ותמליץ על שינויים. עוד המליצה הוועדה, כי הרשות, לכשתקום, תלווה את פעולת הוועדה ותבוא בדבר עם ארגוני המעסיקים ועם ההסתדרות כדי להתאים הסכמי עבודה ארציים לצורכיהם המיוחדים של עסקים קטנים ושל עובדיהם. בתקנון הרשות נקבע, כי הרשות תפעל למען חקיקה ראשית וחקיקת משנה, שמטרתה הקלה על ההקמה ועל פעולתו של עסק קטן. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי ועדה כזו לא קמה, והרשות לא טיפלה כלל בנושא זה. עוד עולה, כי גם המשרד, המופקד על ייזום חקיקה בתחומי סמכותו, לא עשה לייזום ולקידום של חקיקה כאמור. בתשובתה מסרה הרשות, כי "בחדשים האחרונים פעלה ופועלת הרשות, באסרטיביות לקדם יוזמת חקיקה עם ועדת המשנה של ועדת הכספים של הכנסת ועם משרד התמ"ת", ו"במהלך השנה תוקם ברשות ועדה פנימית שתטפל בנושא החקיקה".

2. מחקר : ועדת בהט המליצה על הקמת מאגרי מידע שיסייעו הן במידע לעסק הקטן הן במידע כולל. בתקנונה נאמר, כי הרשות תיזום פעולות מחקר שיהוו בסיס לפעילותה וייתנו תמונה על מצבם של עסקים קטנים בישראל. הוועד המנהל של הרשות היה ער לחשיבות מחקר וסקרים. בשיבתו מספטמבר 2001 הוא קבל החלטה על "הקמת יחידת מחקר וסקרים שתשמש כלי בידי קובעי המדיניות... לצורך קבלת החלטות מעקב ובקרה. כלי כזה לא קיים כיום בישראל". עוד הוחלט, על העברה תקציבית מיוחדת לשם כך לשנת 2001 בסך 370,000 ש"ח. יחידה כזו לא קמה. כך נאמר בודח מעקב על החלטות הוועד המנהל מיוני 2003 בעניין הקמת יחידת המחקר: "לא הצלחנו לממש יחידה אשר תספק נתונים סטטיסטיים ואשר תיתן מידע On line, אם נקבל תוספת תקציב נוכל להשקיע ביחידה". ברשות יש מידע על העסקים הפונים אל המט"ם, שהם כ-7% מכלל העסקים הקטנים במשק, אולם אין בידיה מידע על כל העסקים הקטנים במשק. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי גם בידי המשרד אין מידע כולל ומקיף על כל העסקים, ואין גוף האחראי למחקר בנושא. למידע כולל על עסקים קטנים חשיבות רבה בגיבוש מדיניות. כמו כן יש חשיבות לביצוע מחקרים בתחומי הפעילות הרלוונטיים אשר בהם יש בעיות מדיניות מהותיות הדורשות פתרון. על יחידה כזו לספק מידע מקיף איכותי ושימושי ליחידות השונות הנוזקות לו במהלך פעילותן. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות ועל המשרד לדאוג שמידע רלוונטי יהיה מצוי בידם. בתשובת הרשות נמסר כי "ההנהלה החדשה שנכנסה לתפקידה בפברואר 2004, החלה בהקמת יחידת מחקר באחריות היו"ר".

3. מכרזים של גופים ציבוריים : ועדת בהט בחנה את המצב החוקי לגבי מכרזים בישראל וכן את מצבו של עסק קטן אשר מעונין לגשת למכרז. הוועדה הגיעה למסקנה, כי בפני עסק קטן המעונין לגשת למכרז ציבורי עומדים קשיים, והעיקריים הם היעדר מידע על מכרזים וקשיים במכרזים עצמם כגון מחסומים של מחזור מכירות קטן, שנות ניסיון, ערביות נדרשות, מספר עובדים מינימלי ועוד. לדברי הוועדה, יש העדפה בלתי מודעת של הגדולים על פני הקטנים. הוועדה המליצה מספר המלצות והציעה כי הרשות, לכשתקום, תדאג להפיץ מפעם לפעם בקרב העסקים הקטנים את המידע על המכרזים המוצעים וליזום תיקוני חקיקה אשר יקלו על עסקים קטנים להתחרות במכרזים (כמו הקצאת מכרזים בהיקפים קטנים לעסקים קטנים והקצאת נתח מסוים ממכרז לעסקים קטנים במכרז). כמו כן המליצה הוועדה, כי גופים אשר חלה עליהם חובת מכרז ידווחו אחת לשישה חודשים לרשות אם נהגו על פי החוק. בתקנון נאמר, כי הרשות תפעל לכך שעסקים קטנים יזכו לנתח הולם במכרזים ציבוריים. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי מרבית מהמלצות הוועדה בתחום זה לא יושמו. בתשובת הרשות נמסר כי היא עשתה מספר קורסים שנושאים "איך לגשת למכרז" ופעלה לגבי הפצת מידע על מכרזים על ידי "חיבור כל מערך

הסיוע והעסקים למקור מידע מסובסד ... במטרה להביא את המידע לבעלי העסקים". עוד מסרה בתשובתה כי "הפעילות בחקיקה צריכה להיות כלי עיקרי ודומיננטי כדי להתמודד עם בעיות המכרזים כמקובל בארצות אחרות".

מהתיאור עד כה עולה, כי הרשות מתפקדת כמטה של זרועות הביצוע בשדה (המט"ים) וזרוע הביצועית של המשרד. אולם אחד מתפקידיה החשובים הוא גיבוש מדיניות לעידוד עסקים ויזמות. מהממצאים עולה, כי הרשות כמעט שאינה פועלת בתחומים אלה. הרשות לא ניתבה עד כה את פעילותה להשגת מטרות בתחומי המדיניות והמחקר, והיא עסקה, בעיקר, בהשתתפות בניהול המט"ים, במימנם ובקידום מטלות שהמשרד הטיל עליה; למעשה הרשות לא יצרה לעצמה מעמד של גוף יוזם, המציע מדיניות ומוביל את העשייה בתחום שהיא מופקדת עליו.

הקרון לעסקים קטנים

ועדת בהט מצאה, שחלק ניכר מהבעיות בתחום המימון של עסקים קטנים נובע מכך שמערכת האשראי הקיימת אינה ערוכה לענות על צורכיהם. הקושי בתחום האשראי מתבטא בעיקר במחסור בכיטחונות, בקשיי נגישות למערכת, בזמינות האשראי ובמחירו. העסק הקטן מתקשה בגיוס משקיעים חיצוניים, ודרכי המימון שלו מוגבלות.

הממשלה הייתה ערה למצוקת האשראי של העסקים הקטנים, ובשנים 1993-1999 הפעילה באמצעות ארבעה בנקים מסחריים קרן למתן הלוואות לעסקים קטנים בערבות מדינה. בנובמבר 2001 התכנסה הוועדה המנהלת את הקרן (להלן - ועדת ההיגוי), כדי לדון בצעדים הנדרשים להמשך הפעלתה¹⁸. ועדת ההיגוי המליצה על הקמת קרן להון חוזר בערבות מדינה, והיא תוקצבה ב-100 מיליון ש"ח. היא החליפה את קרן ההלוואות הקודמת, פעלה מאוגוסט 2002 עד אוגוסט 2003, ובמסגרתה אושרו כ-100 הלוואות בהיקף של כ-20 מיליון ש"ח בלבד. הביקוש הנמוך להלוואות מהקרן נבע, בין היתר, מתנאי סף נוקשים¹⁹ ומתנאים לא אטרקטיביים²⁰ להלוואות.

על סמך הניסיון שהצטבר בשתי הקרנות הקודמות, החליטה הממשלה ביולי 2003²¹ על הקמת קרן חדשה לעסקים קטנים באמצעות הבנקים (להלן - הקרן). נקבע, שהיקף ההלוואות בקרן יהיה 250 מיליון ש"ח: 200 מיליון ש"ח יקצו הבנקים, ו-50 מיליון ש"ח תקצה הממשלה כפיקדון בבנקים; סכום הפיקדון יישא ריבית והצמדה וישמש גם בטוחה להחזר ההלוואות; הקרן תפעל על פי תנאים וקריטריונים שיקבעו המשרד ומשרדי האוצר, החקלאות ופיתוח הכפר והתיירות²². הקרן החדשה החליפה את הקרן להון חוזר. בחירת הבנקים לתפעול הקרן מתבצעת באמצעות מכרזים שמפרסם

18 החברים בוועדת היגוי היו נציגים מהמשרד, מהרשות ומהחשכ"ל ונציג ציבור שהמשרד מינה. בדיוני הוועדה השתתף גם המתאם, שהוא יועץ כלכלי חיצוני למשרד התמ"ת ולחשכ"ל.

19 שיעור הון עצמי גדול מ-20%, אי-חריגה ממסגרת האשראי בבנק.

20 ההלוואה ניתנה לשנתיים בלבד, ודרישת הבנקים הייתה שיעבוד שוטף כללי.

21 החלטת ממשלה 569 מ-24.07.03.

22 בפועל משרד החקלאות ופיתוח הכפר ומשרד התיירות אינם שותפים בקביעת מדיניות הקרן וגם לא הקצו תקציב לפעולתה. עם זאת, בוועדת היגוי נקבע, כי ההלוואות יינתנו גם לעסקים בתחומי החקלאות והתיירות.

החשב הכללי שבמשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) והתחרות במכרו היא על שיעור המינוף²³. באוגוסט 2003 נבחר בנק א' להפעיל את הקרן.

להלן תנאי ההלוואות בקרן: העסק יפרע את ההלוואה בחמש שנים כולל דחיית פירעון קרן עד שישה חודשים; ההלוואה מיועדת למטרות שנקבעו בתכנית העסקית של העסק. על הלווה להציג לבנק ביטחונות בשיעור של עד 30% מסכום ההלוואה, והממשלה תיתן ערבות בשיעור של 70% להלוואה בודדת. אם יחולטו ערבויות, יוגבל הסכום הכולל לגובה הפיקודן שהממשלה העמידה לרשות הבנק.

מאז החלה הקרן לפעול באוגוסט 2003 ועד מועד סיום הביקורת בנושא ביוני 2004 התקבלו כ- 3,000 בקשות להלוואות מעסקים קטנים; כמחצית הפונים הגישו את כל המסמכים הדרושים לטפל בבקשה. ועדת האשראי אישרה כ-40% מן הבקשות הללו, כ-30% נדחו, וכ-30% היו מצויים בטיפול. עסקים מקבלים הלוואות מהקרן בשיטת "כל הקודם זוכה" כפוף לעמידה בקריטריונים, ללא קביעת סדרי עדיפויות. לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הביקוש הגבוה לאשראי מהקרן, היה מקום שהמשרד יבחן את האפשרות לקבוע סדרי עדיפויות למתן ההלוואות.

הליך הטיפול בבקשה

בעל עסק המבקש הלוואה מגיש לבנק את הבקשה עם תכנית עסקית ועם דוחות כספיים מבוקרים של שלוש השנים שקדמו להצעה. הבנק עושה בדיקת סינון ראשונית. בקשה שעמדה בבדיקה הראשונה מועברת למתאם²⁴ כדי שיבצע בדיקה כלכלית של העסק. אם המתאם המליץ על מתן ההלוואה, עושה הבנק בדיקה כלכלית נוספת הכוללת הזמנת מידע עסקי על מבקש ההלוואה מחברה המתמחה בכך. כשהבנק מסיים את בדיקתו הוא מעביר את הבקשה לוועדת האשראי להחלטה על מתן ההלוואה ועל קביעת תנאים נוספים למתן ההלוואה כולל ביטחונות, הון עצמי שבעל העסק צריך להעמיד, והגבלה על גובה המשכורת של בעלי מניות בעסק.

1. תפקוד הקרן: משרד מבקר המדינה העלה, שמספר חסמים עלולים למנוע מחלק מהעסקים להסתייע בקרן:

(א) תנאי סף לקבלת הלוואה: עסק אינו זכאי לקבל הלוואה מהקרן, אם במשך שלוש השנים שקדמו לבקשתו קיבל סיוע ממקור ממשלתי אחר. בתכניות סיוע אחרות של המשרד אין תנאי דומה. משרד מבקר המדינה המליץ במהלך הביקורת לבחון אם התניה של אי-קבלת כל סיוע ממשלתי כדי לקבל הלוואה מהקרן איננה גורפת מדי ועלולה למנוע מעסק שקיבל סיוע ממשלתי בהקמתו²⁵, לממן את הגדלת פעילותו. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2004 הודיע החשכ"ל: "לאחר בדיקת הערת המבקר בכוונתו לעדכן את הגוף המתאם לקבל תצהיר של הפונים לקרן כי הם אינם חייבים כסף למשרדי הממשלה וכי לא הפרו תנאים עקרוניים בתוכניות ממשלתיות".

23 שיעור המינוף הוא היחס בין ההון הזר לסה"כ ההון (העצמי והזר). מינוף פיננסי גדול יותר פירושו הלוואות רבות יותר יחסית לנכסים.

24 המתאם הוא יועץ כלכלי חיצוני הנבחר במכרו על ידי החשכ"ל, ותפקידו לבחון את הבקשות לקבלת הלוואות בחינה כלכלית ולבדוק אם פעילות הבנק כלפי העסק הקטן (הלווה) תואמת את אמות המידה שנקבעו בהסכם שבין החשכ"ל ובין הבנק.

25 לדוגמה: עסק שפעל בהצלחה בתכנית החממות וזקוק להון חוזר כדי לפתח את העסק אינו יכול לקבל סיוע מהקרן.

(ב) עמלות: עסק המקבל הלוואה מהקרן משלם עמלות בגינה. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי סכום העמלות שנקבע בהסכם שבין החשכ"ל ובין בנק א' נע בין 1,200 ל-4,000 ש"ח.²⁶ חלק מהעמלות נקבעות בהתאם לסכום ההלוואה, וחלקן קבועות; העסק נדרש לשלם את העמלות לפני קבלת ההלוואה. לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שהוצאות אלה בתוספת ההוצאות הכרוכות בהכנת הבקשה לא ימנעו מלווים לפנות לקרן, מן הראוי שלקראת חתימה על הסכמים נוספים בין החשכ"ל ובין הבנקים תבחן ועדת ההיגוי את גובה העמלות של עסקים המבקשים הלוואות בסכומים קטנים מן הממוצע ואת האפשרות לכלול את ההוצאות בהחזר ההלוואה במשך חמש שנים במקום תשלום מראש.

(ג) משך הטיפול בבקשה: הזמן הנדרש לטיפול בבקשה של עסק נחלק בין הטיפול של המתאם לטיפול של הבנק. בסוף הרבעון הראשון להפעלת הקרן (נובמבר 2003) בחנה ועדת ההיגוי את משך הטיפול בבקשות ומצאה כי הטיפול בבקשה של לווה נמשך חודש בקירוב.²⁷ משרד מבקר המדינה חישב את הזמן הממוצע לטיפול בבקשות בתקופה ספטמבר 2003-יוני 2004, ונמצא כי הוא הגיע לשלושה חודשים בקירוב. לדעת משרד מבקר המדינה, על ועדת ההיגוי וועדת האשראי לבחון את הדרכים לקצר את זמן הטיפול בבקשות.

(ד) העדר רציפות באישור הלוואות: החשכ"ל העביר את פיקדון המדינה בקרן בשתי מנות מימון שהסתכמו ב-50 מליון ש"ח. עקב הביקוש להלוואות הוגדל תקציב הקרן, והחשכ"ל העביר מנת מימון שלישית בסכום של 10 מליון ש"ח. לפני כל העברה של מנת מימון מפרסם החשכ"ל מכרז לבחירת בנק לתפעול מנת המימון החדשה. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי לפני העברת מנת המימון השנייה, במרס 2004, הפסיקה הוועדת האשראי לאשר הלוואות במשך כחודש, ולפני העברת מנת המימון השלישית הפסיקה ועדת האשראי את הטיפול בבקשות להלוואות במשך כחודשיים. ההפסקה בפעילות הקרן נבעה מהעדר תקציב במועד. כתוצאה מכך נקטעה עבודת הקרן, אשר הביקוש להלוואות היה רב. הדבר הקשה על עסקים שכללו את קבלת ההלוואה מהקרן בתכנית המימון שלהם.

2. דיווח על פיגורים: על פי ההסכם שנחתם בין החשכ"ל ובין המתאם, אמור האחרון לעקוב אחר ההתקדמות העסקית של יזמים הכלולים במדגם לאחר קבלת סיוע מהקרן. המידע שיצטבר במעקב אמור לשמש את המתאם לצורך ייעוץ לוועדת ההיגוי באשר לפעילות הקרן. ההסכם עם הבנק קובע, שבתום כל שישה חודשים ידווח הבנק לוועדת האשראי על כל ההלוואות שלויהן מפגרים בהחזריהן. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי למתאם, לוועדת ההיגוי ולחשכ"ל אין מידע מעודכן על הלוואות כאלה. לדעת משרד מבקר המדינה, אם המידע על פיגורים יועבר על ידי הבנק למתאם במועד, ניתן יהיה לנתח את הסיבות שבגינן העסק נקלע לקשיים ולנסות לסייע לו ב"זמן אמת".

3. מאגר נתונים: בהסכם שנחתם בין החשכ"ל ובין המתאם נקבע, כי המתאם יאגור את כל הנתונים מהשאלונים של הלווים על התכניות העסקיות שלהם במערכת הממוחשבת שיקים לצורך העניין. חלק מהפרטים המופיעים בבקשות אשר המתאם אמור היה לרשום במערכת הממוחשבת, אינם נרשמים במלואם, ולפיכך לא ניתן לקבל תמונה כוללת על מאפיינים שונים של הפונים לקרן כגון הענף ומחזור המכירות והאזור שבו שוכן העסק, ולכלכל את פעולותיה בהתאם.

26 ההלוואות שנותנת הקרן הן בדרך כלל בסכומים של 100,000-500,000 ש"ח.

27 זמן הטיפול בבקשה מבוסס על ההנחה שהלווה מספק את כל המידע הנדרש על ידי המתאם והבנק סמוך לבקשה.

קשרי הגומלין בין שלושת הגופים בעניין הטיפול בעסק הקטן

משרד מבקר המדינה בדק אם מתן סיוע ממשלתי לעסקים קטנים באמצעות שלושה גורמים נפרדים מגביל את פעילות הממשלה ואם העסק הקטן מקבל את השירות אשר דרוש לו.

הגדרות

כל אחד משלושת הגורמים המטפלים בעסקים קטנים פועל לפי הגדרות שונות; חלק מהגדרות אינו כולל פרמטרים רלוונטיים לעסק הקטן היכולים לשמש את מקבלי ההחלטות. כתוצאה מכך הקריטריונים שנקבעו לסיוע אינם אחידים אלא משתנים מגוף אחד לרעהו. להלן שלוש דוגמאות לכך:

1. הגדרת עסק קטן:

הגדרת החונכות: עסק זעיר הוא עסק המעסיק עובד עד ארבעה עובדים. עסק קטן הוא עסק המעסיק חמישה עד עשרה עובדים. עסק בינוני הוא עסק המעסיק 11-100 עובדים. בהגדרות החונכות אין התייחסות למחזור המכירות או לבעלות. הגדרת הרשות: עסק קטן הוא עסק המעסיק עד 50 עובדים עם מחזור מכירות עד 5 מיליון דולר לשנה, כאשר לפחות 90% מהעסק בבעלות פרטית. עסק בינוני - עסק המעסיק עד 100 עובדים עם מחזור מכירות עד 20 מיליון דולר לשנה, כאשר לפחות 90% מהעסק בבעלות פרטית. הגדרת הקרן: עסק קטן הוא עסק המעסיק עד 70 עובדים, ומחזור המכירות השנתי שלו עד 22 מיליון ש"ח.

2. הגדרת אוכלוסיות מיוחדות: הרשות בנתה לעצמה הגדרות לאוכלוסיות מיוחדות, כגון משפחות חד-הוריות, חרדים, עולים חדשים, בני מיעוטים. בפרויקט החונכות ובקרן אין כלל הגדרות לאוכלוסיות מיוחדות.

3. הגדרת ענף כלכלי: הרשות מגדירה ענף כלכלי של עסק קטן לפי הסיווג הכלכלי של הלמ"ס; בתכנית החונכות הגדירו ארבע רמות של ענפי כלכלה כאמור לעיל; הקרן הגדירה 12 תחומי פעילות. יוצא, שכל אחד משלושה הגורמים מגדיר באופן שונה את הענף הכלכלי שאליו משתייך העסק.

ההגדרות השונות שניתנו על ידי שלושת הגורמים לעסק קטן, לקבוצות אוכלוסייה מיוחדות ולענף הכלכלי, עלולות לגרום למתן שירות שאיננו עקבי ואופטימלי. כך, למשל, עסק שבו מועסקים 80 עובדים יהיה זכאי לשירותי חונכות ולהדרכה במט"י של הרשות, אולם אם יש לו בעיות מימון הוא לא יהיה זכאי להסתייע בקרן. אמנם, יתכן שתכניות סיוע שונות יקבעו קריטריונים שונים לסיוע, בהתאם לתכליתה של כל תכנית ולמשאבים המוקצים לה, אולם, במשרד ברשות ובקרן לא נמצאו הסברים להבדלים בין ההגדרות, והמסקנה היא שמדובר בהבדלים שרירותיים. התוצאה היא שהגופים המטפלים בעסקים קטנים אינם "מדברים באותה שפה". לדעת משרד מבקר המדינה, קביעת הגדרות אחידות למשתנים רלבנטיים חשובה לקבלת תמונת מצב מהימנה, לקביעת מדיניות, ויש בה כדי להקל על העסקים הזקוקים לסיוע.

אבחון עסק קטן

המצב הרצוי הוא שעסק הזקוק לסיוע יאובחן באופן כולל מכל הבחינות: ניהול, שיווק, מימון ועוד, ויותאם לו סל סיוע אופטימלי. במצב ששרר בעת הביקורת, עסק קטן היה יכול לפנות באופן בלתי תלוי לכל אחד משלושת הגורמים, ואצל כל אחד מהם היה עליו לעבור אבחון, כאשר כל אבחון נעשה מנקודות המבט של אותו גוף תומך, והתמיכה מוענקת לפי הנהוג בו. הדבר עלול לגרום לכך

שעסק לא יקבל את כל הסיוע אשר אפשר לתת לו. למשל, עסק יכול לפנות לקרן בבקשת סיוע, והקרן יכולה לאשר לו סיוע, אולם ייתכן שבנוסף לבעיות המימון יש לעסק גם בעיות ניהול, ואילו היה אבחון אחד היו מאותרות כל בעיותיו. גם כאשר עסק מודע לאבחנה שבין הגופים השונים, הצורך לפנות לכל אחד מהם בנפרד ולעבור אבחון בנפרד מעמיס על משאביו עומס שאפשר היה לחסוך.

אי-אחידות בסדרי עדיפויות בהקצאת משאבים

הן תכנית החונכות הן הקרן אינם פועלים לפי סדרי עדיפויות - הכלל הוא שכל הקודם זוכה כפוף לעמידה בקריטריונים. הרשות, לעומת זאת, יצרה מעט סדרי עדיפויות משלה, ואלה באים לידי ביטוי בסכסוד ההשתתפות העצמית של עסק הנעזר בחונכות מטעם המשרד ביישובי קו עימות וביישובים במגזר הלא יהודי. עולה, כי בתמיכה הממשלתית, הכפופה למגבלות תקציב, אין מדיניות אחידה לתמיכה בעסקים קטנים וכל גוף פועל לפי קריטריונים שהוא החליט עליהם.

מאגרי מידע

לכל אחד משלושת הגורמים יש מאגר מידע על העסקים המקבלים ממנו סיוע, אך אין להם יכולת לזהות חד-משמעית את העסק לפי מספרו ברשם החברות, אם העסק הוא חברה, או לפי מספר תעודת זיהוי, אם בעל העסק פועל כיחיד. לפיכך, המאגרים אינם מאפשרים לקבל מידע מלא על כל הסיוע שקיבל עסק זה או אחר, או מידע על כל העסקים הקטנים שקיבלו סיוע משלושת הגורמים הללו. אי-היכולת לאחד את מאגרי המידע אינה מאפשרת לקבל הן מידע פרטני על עסק יחיד הן מידע כולל.

הפעלת חונכים ויועצים

לכל מט"י יש מאגר של יועצים, ולתכנית החונכות יש מאגר של חונכים. תפקיד היועץ הוא לייעץ לגבי הקמת עסק, לכוון את העסק לתחומים שבהם הוא זקוק להדרכה ולבנות תכנית עסקית לצורך קבלת מימון. תפקיד החונך הוא לעזור לעסק לבנות תכנית אסטרטגית ולסייע לו בניהולו. מקצת החונכים שייכים למאגר היועצים, ומקצת היועצים שייכים למאגר החונכים, כלומר, קיים דמיון בין התפקידים. ייתכן שעסק יסתייע הן ביועץ הן בחונך, ואז יתכן שהסיוע שיקבל לא יהיה עקבי מבחינה מקצועית או שתהיה בו כפילות מיותרת.

שירות טוב מתאפיין, בין היתר, בטיפול כולל, מרוכז ורציף. מהתיאור עד כה עולה, כי השירות לעסק הקטן מתאפיין באי-אחידות, בכפילויות ובאדמיניסטרציה מיותרת. קיומם של שלושה גורמים נפרדים המטפלים בעסק קטן הוא תולדה של נסיבות היסטוריות ולא פרי תכנון. לדעת משרד מבקר המדינה, כתוצאה מכך נפגעים השירות לעסק הקטן, והתועלת המופקת מהמשאבים הציבוריים המופנים לעידוד עסקים קטנים. לפיכך, על המשרד לבחון אפשרויות לאיגום משאבים וחלופות שונות של מערכי תמיכה משולבים ולבחור בזו אשר תקדם בדרך הטובה ביותר את יעדי מדיניות התמיכה בעסקים קטנים.



הביקורת על תכניות הסיוע לעסקים קטנים העלתה, כי המבנה הארגוני של מערך התמיכה הממשלתי בעסקים אלה מפוצל בין מספר גורמים, כך שמצד אחד עלול העסק הקטן לא לקבל את מכלול הסיוע שהוא יכול לקבל, ומצד שני יש בזבוז במשאבים הציבוריים המוקצים לתכניות ובמשאבי העסקים הנדרשים לפנות לגופים שונים לקבלת סיוע.

הביקורת העלתה, שהרשות לא ניתבה עד כה את פעילותה להשגת מטרות בתחומי המדיניות והמחקר, ולא יצרה לעצמה מעמד של גוף יוזם, מציע מדיניות ומוביל את העשייה בתחום עליו היא מופקדת.