

יישום הסיוע הכלכלי לעסקים קטנים בחודשים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל

תקציר

רקע

ביום שמחת תורה התשפ"ד, שבעה באוקטובר 2023, תקף ארגון הטרור חמאס את מדינת ישראל באמצעות ירי של אלפי טילים וחדירה של אלפי מחבלים לבסיסי צה"ל, לערים וליישובים בנגב המערבי (יישובי עוטף עזה¹). מלחמת חרבות ברזל (גם - המלחמה), שפרצה בעקבות אירועים אלה, מתאפיינת בירי של אלפי רקטות לעבר יישובי ישראל, בחשש מעימות רב-זירתי ובמשך ארוך לעומת מלחמות ישראל האחרונות. אירועי שבעה באוקטובר שקרו בשמחת תורה, השפיעו עמוקות על כלכלת מדינת ישראל - בפרט בחודשים הראשונים. לפי סקירה של הכלכלן הראשי בנובמבר 2023², עם אירועי שבעה באוקטובר הגיב שוק ההון בחדות, כאשר מדד תל אביב 125 איבד מערכו עד כ-13% ושער החליפין מול הדולר חצה את הארבעה שקלים לדולר. תחזית צמיחת התוצר לשנת 2023 עודכנה כלפי מטה ועמדה נכון לנובמבר 2023 על 2% (לעומת 2.7% בפרסום נומרטור יוני 2023). למלחמה הייתה גם השפעה משמעותית על שוק העבודה³. באוקטובר 2023 נעדרו כ-765,000 מועסקים מעבודתם (כ-18%) בשל סיבות הקשורות למלחמה, בנובמבר 2023 נעדרו כ-400,000 מועסקים (כ-9% מהמועסקים) ובדצמבר 2023 - כ-285,000 מועסקים (כ-7% מהמועסקים).

לעסקים קטנים ובינוניים יש חשיבות בהתפתחות הכלכלית של מדינות, שכן הם נתפסים כיחידות דינמיות, חדשניות, בעלות יכולת תגובה מהירה וכושר הסתגלות לדרישות המשתנות של השווקים וכמקור ליצירת מקומות תעסוקה חדשים. ההכרה בתרומתם של עסקים אלו למשק הניעה מדינות מתקדמות רבות לגבש מדיניות תמיכה בעסקים קטנים ובינוניים.

מספרם של העצמאים, של העסקים הזעירים ושל העסקים הקטנים בישראל (כולם יחד - עסקים קטנים) בשנת 2022 היה כ-610,000 וחלקם מכלל העסקים היה כ-97%. התמ"ג העסקי של העסקים הקטנים עמד על כ-305 מיליארד ש"ח (כ-37% מחלקם בתמ"ג העסקי). כ-1,260,000 מועסקים (כ-49% מכלל המועסקים במגזר העסקי) הם עצמאים או מועסקים בעסקים קטנים. בשנת 2022 כ-300,000 עסקים (כמחצית מהעסקים הקטנים) עסקו בענפים האלה: כ-129,000 עסקים בענפי השירותים המקצועיים, המדעיים והטכניים (כ-21%), כ-94,000 בענפי המסחר הסיטונאי והקמעונאי ותיקון כלי רכב מנועיים (כ-15%) וכ-76,000 עסקים בענף הבינוי (כ-12%).

הסוכנות לעסקים קטנים שבמשרד הכלכלה והתעשייה (משרד הכלכלה) אמורה לטפל במגזר העסקים הקטנים והבינוניים בישראל. הסוכנות אמונה על הטיפול בנושאי רוחב בעלי השפעה על מגזר העסקים הקטנים, ובהם מעקב, הערכה, חקיקה, יצירת מידע ופיתוח הזדמנויות, באמצעות קיום ערוץ תקשורת עם משרדי הממשלה ועם המחוקק. הסוכנות מרכזת עבודה מחקרית שנועדה להגביר את היקף הידע המקצועי על מגזר העסקים הקטנים. הסוכנות מקיימת קשרים עם ארגונים בין-לאומיים העוסקים במגזר העסקים הקטנים, מפעילה כלי סיוע לעסקים קטנים ומציעה ליווי וידע עסקיים לעסקים.

על פי נתונים שהצטברו לאחר מצבי חירום שהתרחשו בעבר (למשל, סבבי לחימה ותקופת הקורונה), עסקים זעירים וקטנים נפגעים פגיעה של ממש מהבחינה הכלכלית, המשפיעה על ההמשכיות העסקית שלהם.

לאחר אירועי שבעה באוקטובר ביצעה הלמ"ס סקר בזק בנוגע לחודש אוקטובר⁴ לצורך בחינת מצב העסקים המעסיקים חמישה עובדים ומעלה⁵. מהסקר עלה כי היקף הפגיעה הצפוי בהכנסות העסקים חמור יותר ככל שהעסק

¹ יישובים הנמצאים במרחק של עד 7 ק"מ מגדר המערכת המקיפה את רצועת עזה ויישובים נוספים באזור שנקבעו בהחלטת הממשלה 950 מיום 12.10.23 ובהחלטת הממשלה 988 מיום 23.10.23 ומוגדרים יישובי קו עימות (הרשימה נמצאת באתר רשות המיסים בישראל).

² אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, "סקירת מגמות מקרו כלכליות ועדכון תחזיות הצמיחה לשנים 2023 - 2024" (נובמבר 2023).

³ אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, "השפעת מלחמת חרבות ברזל על שוק העבודה בחודש דצמבר 2023" (17.1.24).

⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת: סקר מצב העסקים במלחמת חרבות ברזל: נתונים מתוך סקר בזק לחודש אוקטובר 2023, 1.11.23.

⁵ דהיינו, הסקר אינו כולל עסקים זעירים כהגדרתם על ידי הסוכנות לעסקים קטנים (1 - 4 עובדים).

קטן יותר. כך, כ-57% מהעסקים המעסיקים 5 - 10 עובדים העריכו כי היקף הפגיעה הצפוי להם הוא מעל 50% (לעומת 14% מהעסקים המעסיקים מעל 250 מועסקים); 11% מהעסקים המעסיקים 5 - 10 מועסקים העריכו כי היקף הפגיעה הצפוי להם הוא עד 10% (לעומת 44% מהעסקים המעסיקים מעל 250 מועסקים). אף שהסקר לא התמקד בעסקים זעירים וקטנים, ניתן להניח כי הפגיעה בהכנסותיהם של עסקים אלה גדולה אף יותר. ממצא זה נובע מגורמים שונים, ובהם נזילות, מערכות תקשורת וגישה למסחר בין-לאומי, המקנים עמידות גבוהה יותר לעסקים גדולים בהשוואה לעסקים קטנים.

נתוני מפתח

610,000	כ-305 מיליארד ש"ח	פגיעה של מעל 50%	83%
מספרם של העסקים הקטנים בישראל בשנת 2022 (המהווים כ-97% מכלל העסקים בישראל)	התמ"ג העסקי של העסקים הקטנים בישראל בשנת 2022 (המהווה כ-37% מהתמ"ג העסקי לשנת 2022)	היקף הפגיעה בהכנסות באוקטובר 2023 לכ-57% מהעסקים הקטנים המעסיקים 5 - 10 מועסקים (ע"פ סקר של הלמ"ס)	מ-2,470 בעלי העסקים המשרתים במילואים ובני זוגם שנסקרו באפריל - מאי 2024 דיווחו כי הכנסתם נפגעה בשל שירות המילואים ⁶
1.5 חודשים	10,000 בקשות לפיצויים	9% בלבד	0%
משך הזמן שחלף מאירועי שבעה באוקטובר ועד לפתיחת המערכת לפתיחת (19.11.23) להגשת תביעות לפיצויים בכל מסלולי הפיצוי של רשות המיסים, זאת בשל חוסר היערכות מקדימה של אגף התקציבים במשרד האוצר ושל המוסד לביטוח לאומי	של עוסקים פטורים ועסקים מורשים שמחזור העסקים שלהם הוא עד 300,000 ש"ח "שחררו" לתשלום על ידי רשות המיסים רק במהלך הביקורת, באפריל 2024	(0.9 מיליארד ש"ח מתוך 10 מיליארד ש"ח) שיעור מימוש התוכנית המונית של בנק ישראל לעסקים זעירים, לפי הגדרת הסוכנות לעסקים קטנים, שתכליתה הלוואות בתנאים מיטיבים לעסקים קטנים, נכון לפברואר 2024	0) ש"ח מתוך 1 מיליארד ש"ח) היקף מימוש תוכנית עסקאות ריפו (Repo) ⁷ של בנק ישראל לגופי אשראי חוץ-בנקאיים, שתכליתה העמדת אשראי לעסקים קטנים
כ-10% מסכום הפיצוי	ניכוי מס גורף של 25%	כ-12% בלבד	1% בלבד
שיעור העמלה למייצגים בהגשת תביעות לפיצוי של עסקים לרשות המיסים. משמע עד דצמבר 2023 שילמו העסקים למייצגים כ-400 מיליון ש"ח ועד יוני 2024 שילמו העסקים כ-1.27 מיליארד ש"ח מכספי הפיצוי	שיעור המס במקור שמנכה קרן הסיוע של צה"ל באופן גורף לבני זוג של משרתי מילואים שהם בעלי עסקים, ללא התחשבות בשיעור המס השולי שחל עליהם	מתקציב קרן הסיוע של צה"ל למשרתי מילואים ובני זוגם (כ-33 מיליון ש"ח) שולמו במסלול הפיצוי לעצמאים ובני זוגם עד פברואר 2024	מבעלי העסקים שהגישו בקשות להלוואות מקרן ההלוואות נעזרו בסוכנות לעסקים קטנים לצורך הגשת הבקשות. כ-0.2% בלבד מבעלי העסקים שהגישו בקשות נעזרו ביעוץ עסקי מטעם הסוכנות

6 על פי נתונים שהציג פורום נשות המילואימניקים - נלחמות על הבית בדצמבר 2023 בוועדת הכלכלה של הכנסת על פי בדיקה שערך בקרב כ-350 נשות אנשי מילואים שהן בעלות עסקים וחברות הפורום.

7 עסקת Repo (Repurchase Agreement) היא הסכם מכירה ורכישה חוזרת. העסקה היא מעין גיוס לטווח קצר לצורכי נזילות כנגד בטוחות איכותיות, בעיקר ניירות ערך ממשלתיים. הסוחר מוכר את ניירות הערך למשקיעים וקונה אותם בחזרה זמן קצר לאחר מכן, בדרך כלל למחרת, במחיר מעט יותר גבוה המשקף את הריבית בגין העסקה.

פעולות הביקורת



בחודשים אוגוסט 2023 עד מאי 2024 (מועד סיום הביקורת) ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא סיוע המדינה לעסקים קטנים. עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל, בשבעה באוקטובר 2023, שונתה תכולת הביקורת ונבחן יישום הסיוע הכלכלי לעסקים קטנים במהלך החודשים הראשונים מפרוץ מלחמת חרבות ברזל. הביקורת בדקה את קיומן של תוכניות מגירה כלכליות לשעת חירום לסיוע לעסקים זעירים וקטנים ואת תוכניות הסיוע לעסקים זעירים וקטנים במלחמת חרבות ברזל. הביקורת נעשתה במשרד הכלכלה (לרבות בסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים), במשרד האוצר - באגף החשב הכללי (החשכ"ל) ובאגף התקציבים (אג"ת), ברשות המיסים בישראל (רשות המיסים), בבנק ישראל ובקרן הסיוע של צה"ל למשרתי מילואים ובנות זוגם שהם בעלי עסקים. בדיקות השלמה נעשו בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



שער ראשון - היערכות המדינה לסיוע לעסקים קטנים בשעת חירום

בהחלטת ממשלה משנת 2016⁸ נקבע כי כדי להבטיח את ההיערכות למצב חירום ואת תפקודן של רשויות המדינה והמשק במצב כזה, על המשרדים הממשלתיים לנקוט את הפעולות הדרושות כדי להבטיח מבעוד מועד כי שירותים ומוצרים חיוניים לקיום האוכלוסייה המסופקים על ידי בעת שגרה, יינתנו גם במצב חירום. בביקורת עלו הליקויים הבאים בפעילותם של הגופים שלהלן בנוגע להיערכותם לחירום:

היערכות משרד הכלכלה



- אף שמשרד הכלכלה והסוכנות לעסקים קטנים החלו להיערך לשעת חירום לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל, ואף ערכו תרגיל לתרחיש מלחמה (בספטמבר 2023), הם לא הכינו לפני אירועי שבעה באוקטובר תוכנית מגירה כלכלית, המתואמת עם משרד האוצר, לסיוע לעסקים זעירים וקטנים בשעת חירום. לטענת משרד הכלכלה, אגף התקציבים במשרד האוצר (אג"ת) לא אישר את תוכנית הסיוע לעסקים קטנים שהכין המשרד בסמוך לאחר אירועי שבעה באוקטובר.
- משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי הכלכלה והאוצר כי אי-תיאום תוכניות הסיוע לעסקים בין משרדי הכלכלה והאוצר והמגזר העסקי ככל הנראה האריך את פרק הזמן לאישור מתווה הסיוע לעסקים (כמפורט בהמשך) ויצר אי-ודאות לגבי היקף הסיוע לעסקים בשבועות הראשונים לאחר אירועי שבעה באוקטובר.

היערכות משרד האוצר



עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל לא ביצע אגף התקציבים במשרד האוצר (אג"ת) תהליך הפקת לקחים מסודר הכולל מסמך שבו מפורטים הלקחים והתובנות מאירועי חירום קודמים כדוגמת משבר הקורונה. כמו כן, אג"ת לא גיבש, בשיתוף משרדי הממשלה השונים, תוכנית מגירה כלכלית, ובכלל זה תוכנית סיוע לעסקים קטנים לקראת אירועי חירום עתידיים בעלי השלכות תקציביות ניכרות כדי שיהיה אפשר לתת להם מענה מהיר.

- ב-19.10.23, לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, פרסם משרד האוצר מתווה פיצויים לעסקים, שהחל לגבש בשבוע הראשון לאחר פרוץ המלחמה, ושלא תואם עם משרד הכלכלה ועם המגזר העסקי. ב-29.10.23, לאחר דיונים שהתקיימו בוועדת הכלכלה בכנסת, פרסם משרד האוצר מתווה פיצויים משופר לעסקים ובו שולבו בקשות של משרד הכלכלה והמגזר העסקי.
- משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי רק ב-2.11.23 אושר המתווה בממשלה, וב-9.11.23 אושר בכנסת; ורק ב-19.11.23 הודיעה רשות המיסים על פתיחת המערכת שלה להגשת תביעות מקוונות לפיצויים לעסקים בכל מסלולי הפיצוי. תיאום מוקדם בין משרדי הכלכלה והאוצר והמגזר העסקי עשוי היה לצמצם את פרק הזמן לאישור המתווה, ובכך להפיג ככל האפשר את אווירת אי-הודאות לגבי היקף הסיוע לעסקים ששררה בשבועות הראשונים לאחר אירועי שבעה באוקטובר.

היערכות בנק ישראל

- בנק ישראל פרסם באוקטובר ובנובמבר 2023 הנחיות ומתווים רוחביים לבנקים שעיקרם מתן הקלות לעסקים בכמה תחומים, וזאת כדי לתת מענה על צורכי העסקים בעקבות אירועי שבעה באוקטובר.
- עם זאת, משרד מבקר המדינה מעיר לבנק ישראל כי במסגרת תוכנית ההיערכות שלו לשעת חירום לא הייתה לבנק תוכנית מגירה כלכלית סדורה שעיקרה סיוע לעסקים זעירים וקטנים בשעת חירום, וההחלטות על פרטי התוכנית הכלכלית ועל יתר ההקלות התקבלו באופן תוצאתי לאחר אירועי שבעה באוקטובר.

שער שני - תוכניות הסיוע והפיצוי הכלכליים לעסקים

בחודשים שלאחר אירועי שבעה באוקטובר השיקו רשות המיסים, קרן הסיוע של צה"ל למשרתי המילואים ובני זוגם שהם בעלי עסקים, בנק ישראל, החשכ"ל במשרד האוצר והסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה תוכניות סיוע ופיצוי כלכליים לעסקים.

תוכניות קרן הפיצויים לעסקים ברשות המיסים

הטיפול בתביעות לפיצויים לעסקים ברשות המיסים

- ב-19.11.23 כחודש וחצי לאחר אירועי שבעה באוקטובר, הודיעה רשות המיסים על פתיחת המערכת להגשת תביעות מקוונות לפיצויים לעסקים בגין אוקטובר 2023 בכל מסלולי הפיצוי. עולה כי נכון לדצמבר 2023, שילמה רשות המיסים לעסקים כ-4 מיליארד ש"ח בגין תביעות לקבלת פיצויים עבור חודש אוקטובר 2023 וכי עד יוני 2024 שילמה רשות המיסים לעסקים עוד כ-8.7 מיליארד ש"ח בגין חודשים אוקטובר - דצמבר 2023; מכאן שלכאורה חלק ניכר מתשלומי הפיצויים שולמו לעסקים רק לאחר חודשיים וחצי לכל הפחות מפרוץ המלחמה ומשמעות הדבר היא שהעסקים מימנו ממקורותיהם בתקופה זו את הנזקים שנגרמו להם ללא פיצוי מקרן הפיצויים של רשות המיסים.
- כמו כן, לרשות המיסים אין הבחנה ייעודית לגבי תביעות לפיצוי מצד עסקים זעירים (שמחזור העסקאות שלהם עד 2 מיליון ש"ח) והיא לא ביצעה בקרה לגבי תביעות לפיצוי מצד עסקים אלה באופן ייעודי.
- רק באפריל 2024, במהלך הביקורת זירזה רשות המיסים את הטיפול בכ-10,000 תביעות של עוסקים פטורים ושל עסקים קטנים, שמחזור העסקים שלהם הוא עד 300,000 ש"ח. כמו כן, במועד סיום הביקורת טרם הושלם הטיפול בכ-60,000 מכלל התביעות (כ-12%).

- עבור עסקים קטנים, מימון ממקורות עצמאיים למשך תקופה ממושכת, הנמשכת ארבעה עד שבעה חודשים, עלול להשפיע בצורה קשה על פעילותם עד כדי סגירתם ועל כן עולה ספק בכל הנוגע להתאמת ולעיתוי התוכנית עבור הסיוע לעסקים קטנים.

שימוש במיציגים בהגשת תביעות פיצויים לרשות המיסים - מנתוני רשות המיסים שהועברו למשרד מבקר המדינה עולה כי כ-63% מהתביעות בכלל המסלולים הוגשו באמצעות מיציגים לפי הפירוט הבא: כ-76% מהתביעות במסלול הירוק⁹, כ-61% במסלול הכלל-ארצי¹⁰ וכ-54% מהתביעות במסלול האדום¹¹. שימוש רב במיציגים ותשלום עמלה שעומדת ברוב המקרים על כ-10% מסכום הפיצוי (סכום שנאמד בכ-1.27 מיליארד ש"ח עד יוני 2024), עלולים להצביע על קושי ומורכבות בהגשת תביעה גם במסלול הכלל ארצי, שלכאורה הגשת התביעה בו אמורה להיות פשוטה יחסית. תשלום עמלה בגובה כזה מכביד יותר על עסקים קטנים.

העברת מידע מזה"ל לרשות המיסים - זה"ל העביר לרשות המיסים קובץ הכולל את משרתי המילואים הפעילים מאז אירועי שבעה באוקטובר רק בינואר 2024, כשלושה חודשים לאחר פרוץ המלחמה. דבר זה גרם בין היתר לכך שנמנע מרשות המיסים ליישם את חוק דחיית מועדים כראוי וכן לתת קדימות לטיפול בבעלי עסקים המשרתים במילואים. כמו כן, עד מועד סיום הביקורת טרם הופעלה המערכת שפיתחה רשות המיסים, המאפשרת בעלי עסקים המשרתים במילואים שטרם הגישו תביעות לפיצוי - למיציג זכאותם.

מדמה (סימולטור) לחישוב הפיצוי לבעלי עסקים - אין באתר של רשות המיסים כלי (סימולטור) המאפשר לבעלי עסקים לבחור את המסלול המיטבי להגשת תביעה לפיצוי. כלי מתאים (סימולטור) יכול להקל עליהם, להפחית את התלות שלהם במיציגים ואף לחזק את אמונם ברשות המיסים. הדבר חשוב בעיקר לבעלי עסקים קטנים שאינם בעלי משאבים משמעותיים.

פעילות קרן הסיוע של זה"ל למשרתי מילואים ובני זוגם שהם בעלי עסקים

קרן הסיוע העבירה לבני זוגם של משרתי המילואים פיצוי בגין אובדן הכנסה לאחר ניכוי מס במקור בשיעור של 25% באופן גורף, מבלי לאפשר הצגת אישור ניכוי מס במקור או אישור תיאום מס לצורך הפחתת או ביטול הניכוי במקור. משרד מבקר המדינה מעיר כי ניכוי מס במקור בשיעור של 25% באופן גורף עלול ליצור מצב בו ינוכה מס במקור בשיעור גבוה משיעור ניכוי המס במקור הנדרש על פי הפקודה, לפגוע במיציג הזכויות של משרת המילואים ושל בן זוגו ובסך הכנסות התא המשפחתי של משרת המילואים. נוסף על כך, החזר מס שנוכה בעודף שלא בהתאם לאישור ניכוי במקור או אישור תיאום מס יכול להתקבל רק לאחר הגשת דוח שנתי, קרי רק לאחר תום שנת המס, ולעיתים למעלה משנה לאחר הניכוי בפועל. כמו כן, כאשר ניכוי המס מתבצע מפיצוי בגין אובדן הכנסתו של בן זוג שכיר של משרת המילואים, הוא יידרש להכין ולהגיש דוח שנתי הכרוכים לעיתים בעלויות כספיות אף על פי שאינו חייב בכך על פי חוק.

קרן הסיוע הנפיקה אישור שנתי שיעיד על ניכוי מס במקור בגין פיצוי על אובדן הכנסת בן זוגו של משרת המילואים, על שמו של משרת המילואים ולא על שם בן זוגו וללא תיאום עם רשות המיסים. הנפקת האישור שלא על שם בן הזוג של משרת המילואים עלולה שלא לאפשר לבן הזוג של משרת המילואים לקבל החזר במסגרת הדוח השנתי על המס שנוכה בעודף על ידי קרן הסיוע בהתאם לנתוניו האישיים, שכן האישור לא ניתן על שמו.

⁹ פיצויים לעסקים ביישובים ובאזורים ששמן ננקב בהוראת שעה ושבהם הטילה מערכת הביטחון הגבלות מחמירות (אזור מיוחד).

¹⁰ פיצוי לעסקים בכל הארץ בתנאי שמחזור העסקאות שלהם ירד ביותר מ-25% למדווחים דיווח חד-חודשי או ביותר מ-12.5% למדווחים דיווח דו-חודשי, ובתנאי שהירידה נבעה ממלחמת חרבות ברזל.

¹¹ פיצוי לעסקים ביישובי ספר עבור כל הפסד או מניעת רווח עקב נזק מלחמה בתחום יישוב ספר או מחמת היעדר אפשרות לנצל נכסים המצויים בתחום יישוב ספר עקב פעולות מלחמה, ובכלל זה הפסקת פעילות, וללא תקרת פיצויים.

תוכניות בנק ישראל להקלה על עסקים קטנים

מימוש התוכנית המונית של בנק ישראל על ידי עסקים קטנים

עד פברואר 2024 עמד היקף מימוש התוכנית לעסקים קטנים לפי הגדרת הסוכנות לעסקים קטנים על כ-4.4 מיליארד ש"ח בלבד (כ-44% בלבד מהתוכנית העומדת על 10 מיליארד ש"ח, במסגרתה ניתנות לעסקים הלוואות בתנאים מיטיבים).

היקף מימוש התוכנית לעסקים קטנים זעירים לפי הגדרת הסוכנות עמד על כ-0.9 מיליארד ש"ח בלבד מתוך 10 מיליארד ש"ח (כ-9% בלבד מהיקף מימוש התוכנית המונית). 4,974 הלוואות שניתנו לעסקים קטנים (כ-56% מכלל ההלוואות) ו-1,998 הלוואות שניתנו לעסקים זעירים (כ-37% מכלל ההלוואות) ניתנו במסגרת קרן ההלוואות בערבות מדינה.

עולה כי בנק ישראל לא מיפה את קבוצות העסקים הזעירים והקטנים ולא אבחן את צרכיהם השונים ואת המענה השונה לכל אחת מהן.

תקופת תוכנית הסיוע של בנק ישראל - התוכנית המונית של בנק ישראל החלה בנובמבר 2023 והסתיימה בפברואר 2024, בעיצומה של המלחמה. לחלק מבעלי העסקים שפוננו מבתיים ולחלק מבעלי העסקים ששירתו במילואים לא הייתה פניות (נפשית) או זמינות (פיזית) לקחת הלוואות במסגרת התוכנית שנתנה הלוואות בתנאים מיטיבים בחודשים הראשונים שלאחר אירועי שבעה באוקטובר. במועד סיום הביקורת לא היה מענה בתוכנית לבעלי עסקים ששירתו במילואים ולבעלי עסקים שפוננו מבתיים.

פעילות קרן ההלוואות בערבות מדינה מטעם החשב הכללי במשרד האוצר

מימוש מסלולי חרבות ברזל בקרן ההלוואות בערבות המדינה - עד 18.1.24 אגף החשכ"ל במשרד האוצר העמיד הלוואות מהקרן באמצעות מסלולי חרבות ברזל בהיקף של 4.7 מיליארד ש"ח מתוך 8 מיליארד ש"ח שיועדו לעסקים קטנים ובינוניים; דהיינו, ניצול של כ-59% בלבד מתקציב קרן ההלוואות.

תקופת מסלול המילואים בקרן ההלוואות בערבות המדינה - מסלול המילואים נפתח רק בינואר 2024, כשלושה חודשים לאחר אירועי שבעה באוקטובר, והסתיים ביוני 2024. לחלק מבעלי העסקים שפוננו מבתיים ולחלק מבעלי העסקים ששירתו במילואים לא הייתה פניות (נפשית) או זמינות (פיזית) לקחת הלוואות במסגרת המסלול שנתן הלוואות בתנאים מיטיבים בחודשים הראשונים שלאחר אירועי שבעה באוקטובר. במועד סיום הביקורת לא היה מענה במסלול המתואר לבעלי עסקים ששירתו במילואים.

פעילות הסוכנות לעסקים קטנים

כלי סיוע לעסקים קטנים מצד הסוכנות לעסקים קטנים - הפעולות שנקטה הסוכנות לעסקים קטנים מאז אירועי שבעה באוקטובר סייעו לעסקים קטנים בתחומים ייחודיים, כמו ליווי למימון לעסקים, אך היא לא נתנה מענה על צרכים אחרים שלהם, במיוחד צרכים של בעלי עסקים שפוננו מבתיים ועסקיהם נפגעו, כמו סיוע בהקמת אתרי אינטרנט למכירות באופן מקוון, סיוע לבעלי מקצועות חופשיים בשכירת שירותי משרד (כמו מתחמי עבודה משותפים), סיוע בגיוס לקוחות חדשים והפעלת ירידים למכירת תוצרת חקלאית.

ליווי למימון לעסקים - שיעור מזערי (כ-1%) של בעלי עסקים נעזר בסוכנות לצורך הגשת בקשות להלוואות מקרן ההלוואות. שיעור מזערי אף יותר (כ-0.2%) של בעלי עסקים נעזר ביעוץ עסקי מטעם הסוכנות בד בבד עם ליווי בהגשת בקשה להלוואה. השיעורים הנמוכים של בעלי העסקים שנעזרו בסוכנות עלולים להצביע על חוסר מודעות של עסקים קטנים לכלים אלו ומעלה שאלות לגבי הרלוונטיות של הסוכנות בטיפול בעסקים הקטנים.

הנחות בתשלום ארנונה לעסקים ביישובים שפוונו

עסקים שבעליהם פונו על ידי המדינה בדרום ובצפון, והם אינם פעילים באופן רציף או עומדים ריקים או המשיכו לעבוד במקום אחר או באופן מקוון, נדרשים לשלם ארנונה לרשות המקומית והם רשאים לבחור בין הגשת תביעה לפיצוי במסלול מחזורי (במסלול הירוק) לבין המסלול האדום. הנוסחה במסלול המחזורי מגלמת את הפיצוי בגין אובדן הרווח כולל הוצאות קבועות שלא ניתן להימנע מהן, כגון ארנונה; המסלול האדום מאפשר הגשת בקשה למקדמה, והיא נבחנת ומשולמת בהתאם למסלול המחזורי. זאת בשונה מהפטור מארנונה שהעניקה המדינה לאותם עסקים בתקופת משבר הקורונה.

שער שלישי - ניהול הסיוע הכלכלי לעסקים קטנים

בקרה ומעקב של ראש הממשלה והשרים אחר תוכניות הסיוע והפיצוי הכלכליים לעסקים קטנים - בראש הקבינט החברתי-כלכלי עומד ראש הממשלה וחברים בה שרי ממשלה רבים, וביניהם שר האוצר, שמכהן כממלא מקום יושב ראש הוועדה, ושר הכלכלה והתעשייה¹². מאז אירועי שבעה באוקטובר ועד סוף שנת 2023 התכנס הקבינט החברתי-כלכלי חמש פעמים אך במהלכם לא קיים דיון בקרה ומעקב על יישום תוכניות הסיוע והפיצוי הכלכליים לעסקים קטנים; בשנת 2024, עד מועד סיום הביקורת, הקבינט כלל לא התכנס ולא קיים דיון בנושא.

הגדרה אחידה לגודלם של עסקים - נמצא כי אין לרשויות המדינה הגדרה אחידה לגודלם של עסקים, לרבות הגדרה לעסק זעיר ולעסק קטן. חלק מהגופים מגדירים לפי מחזור העסקאות של העסק (למשל, החשכ"ל במשרד האוצר מגדיר "עסק קטן" - מחזור עסקאות עד 25 מיליון ש"ח); חלקם מגדירים לפי שתי הקטגוריות (למשל, הסוכנות לעסקים קטנים מגדירה "עסק זעיר" - מחזור עסקאות עד 2 מיליון ש"ח או 1 - 4 מועסקים; ו"עסק קטן" - מחזור עסקאות 2 - 10 מיליון ש"ח או 5 - 10 מועסקים); וחלקם כלל אינם מגדירים עסק זעיר ועסק קטן (למשל, רשות המיסים וקרן הסיוע של צה"ל). הלמ"ס מפיקה נתונים על פי הגדרות גודל (למשל, מספר משרות שכיר בעסק) ולפי דרישה (למשל, הלמ"ס מפרסמת נתונים לפי חתכי גודל שונים ולפי דרישה) של הגופים המזמינים את הנתונים, ואין לה הגדרות לעסק זעיר ועסק קטן. אי-האחידות בהגדרות מונחים אלה מקשה על בניית מאגר נתונים כולל, עדכני ורלוונטי על עסקים קטנים, על הגדרת הצרכים שלהם ועל הכנת תוכניות סיוע מותאמות להם.

העברה שוטפת של מידע חיוני בין רשות המיסים לסוכנות לעסקים - נמצא כי אין העברה שוטפת של מידע חיוני בין רשות המיסים לסוכנות לעסקים קטנים כדי שהסוכנות תוכל להכין תוכניות סיוע המבוססות על מידע עדכני ואמין. נתונים כגון הדיווחים למע"ם של העסקים ומחזור העסקאות השנתי שלהם אינם מועברים כלל. כמו כן, אף שקיימת העברת מידע בין הלמ"ס לסוכנות, האחרונה ציינה שיש צורך בעיבודי נתונים נוספים שיתקבלו בלוח זמנים קצר. יוצא, שבפועל אין לסוכנות מאגר נתונים מקיף ועדכני על עסקים קטנים. ללא מאגר נתונים נפגעת יכולתה של הסוכנות לגבש צעדי מדיניות לעסקים קטנים, בעיקר בעיתות חירום, כפי שקרה במלחמת חרבות ברזל.

גוף מתכלל לסיוע לעסקים קטנים - בניגוד להחלטת הממשלה מאוגוסט 2007 בעניין ייעול הסיוע לעסקים ומיקודו, בה הוטל על שר הכלכלה ועל שר האוצר לרכז את התמיכה בעסקים קטנים תחת קורת הגג של הסוכנות לעסקים קטנים, עד מועד סיום הביקורת לא קבעו שר הכלכלה ושר האוצר מדיניות מתואמת בנושא עסקים קטנים. משרד הכלכלה ומשרד האוצר אינם מרכזים את כל תוכניות הסיוע הממשלתיות תחת קורת גג אחת, הם אינם מפקחים על הפעלתן, הם אינם מקבלים עליהן דיווח שוטף והם אינם פועלים לתיאום בין הגופים הרלוונטיים כדי להביא לידי שיתוף פעולה.

¹² עוד חברים בה השרים הבאים: שר הפנים, שר הבינוי והשיכון, שר העבודה, שר התחבורה והבטיחות בדרכים, שר האנרגיה והתשתיות, שר הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, שר התיירות, שר החדשנות, המדע והטכנולוגיה, השר להגנת הסביבה, שר החקלאות ופיתוח הכפר, שר התרבות והספורט, שר התקשורת, שר החינוך, שר הבריאות ושר הרווחה והבטיחות החברתית.



הקמת קרן הסיוע והפיצוי למשרתי מילואים ובני זוגם - הקמת קרן הסיוע והפיצוי למשרתי מילואים ובני זוגם על ידי הממשלה ופתיחת מסלול פיצוי למשרתי מילואים עצמאים ולבני זוגם מסייעות לפתרון בעיות ייחודיות לאוכלוסייה זו; הן מפחיתות את חוסר הוודאות הכלכלית העומדת מולם ומסייעות להם להתמודד עם האתגרים הכלכליים הניצבים בפניהם. עד חודש מרץ 2024 שילמה קרן הסיוע כ-62 מיליון ש"ח בגין אובדן הכנסתם של משרתי מילואים עצמאים וכ-30 מיליון ש"ח בגין אובדן הכנסת בני זוגם של משרתי המילואים, עצמאים או שכירים.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי ראש הממשלה כיושב ראש הקבינט, ושר האוצר, בתפקידו כממלא מקום יושב ראש הקבינט, יכנסו את הקבינט החברתי-כלכלי לצורך ביצוע בקרה שוטפת אחר אפקטיביות תוכניות הסיוע הכלכליות לעסקים, לרבות בכל הנוגע לעסקים קטנים, ולפעול בהתאם לשם מתן מענה הולם לעסקים אלו; כל זאת בראי התמשכות המלחמה והפגיעה הכלכלית בעסקים, בפרט באזורי קווי העימות.

על משרד האוצר, בשיתוף פעולה מלא עם משרד הכלכלה ורשות המיסים, להכין תוכנית אופרטיבית סדורה למצבי חירום המבוססת על לקחי משבר הקורונה ועל לקחי אירועי שבעה באוקטובר, על פי הסביבה הכלכלית המשתנה, ובהתאם לכך - להכין את המענה הנדרש גם לעסקים זעירים וקטנים.

מומלץ כי רשות המיסים תשלים את הטיפול בכלל התביעות לפיצוי, תוך מתן דגש על תביעות של עסקים קטנים, על תביעות שהוגשו בשנת 2023 ועל תביעות במסלול הירוק ובמסלול הכלל-ארצי שדורשות זמן טיפול קצר יותר מהתביעות במסלול האדום. מומלץ כי הרשות תבחן את הסיבות לשיעור הגבוה של הגשת תביעות באמצעות מייצגים, בעיקר במסלולים הירוק והכלל-ארצי. עוד מומלץ כי הרשות תבחן את האפשרות לפשט את תהליך הגשת התביעה במסלולים אלה, ותשקול הקצאת עובדים של רשות המיסים שסייעו למגישי התביעות.

מומלץ שבנק ישראל יעודד את הבנקים המסחריים לקבוע מסלולי הלוואות שונים לפי גודלם של העסקים, כך תוקל נגישותם של עסקים זעירים ועסקים קטנים לקבלת הלוואות, וייתכן שאף יגדל מיצוי זכאותם בתוכנית המוניטרית. מומלץ שבנק ישראל ישקול להאריך את התוכנית המוניטרית, לכל הפחות עבור בעלי עסקים שפונו מבתייהם או עבור עסקים בבעלות משרתי מילואים, משום שהמלחמה ממשיכה ועסקים קטנים עדיין מצויים בקשיים כלכליים.

על הסוכנות לעסקים קטנים לאתר את הצרכים של עסקים קטנים בשעת חירום, ועל פיהם לפתח כלי סיוע חדשים, נוסף על הכלים הקיימים, המותאמים לשעת חירום, ובהם העמדת משרדים ניידים או משרדים חלופיים למשרדים שבהם פעלו בעלי עסקים שפונו מבתייהם וסיוע והכוונה בהקמה ופיתוח של אתרי אינטרנט לבעלי עסקים שפונו לצורך המשך מתן שירות באמצעותם.

מומלץ כי רשות המיסים תוציא הנחיה לקרן הסיוע לצורך הסדרת היבטי המס החלים על תשלומי הפיצויים בגין אובדן הכנסות בני זוגם של משרתי המילואים, כולל בהקשר לפיצויים שכבר שולמו לזכאים להם. הנחיה זאת תכלול, בין היתר, הוראות באשר לאופן ייחוס ההכנסה מהפיצוי בין בני הזוג, לחישוב חבות המס בגינה ולכללי הניכוי במקור החלים עליה, כל זאת בהתאם להוראות הפקודה והתקנות מכוחה.

נוכח הצורך לסייע למספר גדול של עסקים קטנים, שהם מרבית העסקים בישראל, ומאפייניהם שונים משל עסקים בינוניים וגדולים, יש חשיבות לקיומו של גוף אחד מתכלל, בעל סמכויות רחבות ובעל תקציב

משמעותי. מומלץ כי משרד הכלכלה האחראי לפעילות הסוכנות לעסקים קטנים יוביל את הפעילות הנוגעת לעסקים קטנים בעת שגרה ובשעת חירום, יתאם בין הגופים המטפלים בנושא הסיוע לעסקים קטנים ויתכלל את פעילותם. כמו כן, על המשרד להפעיל את הכלים העומדים לרשותו כדי למפות את הצרכים של עסקים זעירים וקטנים ולפעול עם כלל משרדי הממשלה, ובתיאום עם בנק ישראל, כדי לגבש תוכניות סיוע כלכליות תוך קביעת היקף המשאבים הנחוצים ליישומן. תיאום הפעילות ותכלולה בנושא הסיוע לעסקים קטנים ימנע כפילויות, חוסר יעילות ובזבז משאבים.

מומלץ כי הסוכנות לעסקים קטנים במשרד הכלכלה, משרד האוצר ובנק ישראל יקבעו הגדרות אחידות למונחים עסק זעיר ועסק קטן הרלוונטיות למציאות העסקית בישראל, וזאת כדי לאפשר בניית מאגר נתונים משותף לכלל הגופים והכנה של תוכניות סיוע מותאמות לעסקים קטנים.

מוצע שמשרדי האוצר והפנים יבחנו מתן הנחות בתשלום הארנונה לבעלי עסקים ברשויות המקומיות שפוננו, שאינם פועלים באופן רציף או עומדים ריקים או המשיכו לעבוד במקום אחר או באופן מקוון. עד קבלת החלטה בעניין זה מוצע שהרשויות המקומיות יבחנו את האפשרות לקבוע הסדרי פרעון בתשלומים לעסקים בגין תשלומי הארנונה לפי הכללים שנקבעו בחוק.

תוכניות הסיוע והפיצוי הכלכליים לעסקים קטנים במלחמת חרבות ברזל

הגוף האחראי על המסלול	שם המסלול	תמצית מטרת המסלול	מועד פתיחת המסלול לציבור	כמה תוקצב בכל מסלול	כמה מומש בפועל בכל מסלול
רשות המיסים	מסלול אדום	פיצוי לעסקים ביישובי ספר עבור כל הפסד או מניעת רווח עקב נזק מלחמה בתחום יישוב ספר או מחמת היעדר אפשרות לנצל נכסים המצויים בתחום יישוב ספר עקב פעולות מלחמה, ובכלל זה הפסקת פעילות וללא תקרת פיצויים	אפשרות - 22.10.23 הגשת בקשה למקדמה	הערכה לגבי התקציב שיוצג - כ- 17 מיליארד ש"ח	עד דצמבר 2023 - 0.761 מיליארד ש"ח
	מסלול ירוק	פיצויים לעסקים ביישובים ובאזורים ששמם ננקב בהוראת שעה ושבהם הטילה מערכת הביטחון הגבלות מחמירות. ייתן פיצוי לעסקים באחד מארבעה מסלולים לפי בחירת בעל העסק (מסלול חקלאים, שכן, מחוזרים וקבלן ביצוע)	19.11.23		עד דצמבר 2023 - 0.629 מיליארד ש"ח
	מסלול כלל-ארצי	פיצוי לעסקים על ירידה במחזורים בחודשים אוקטובר - דצמבר	19.11.23		עד דצמבר 2023 - 2.67 מיליארד
צה"ל	קרן הסיוע של צה"ל למשרתי מילואים	סיוע ותגמול לחיילים בשירות מילואים ששירתו במלחמה, ובכלל זה בגין נזקים כלכליים שנגרמו להם ולבני משפחותיהם עקב השתתפותם בלחימה או עקב קריאתם לשירות מילואים בהתראה מצרה	7.12.23	מיליון ש"ח 270	עד סוף פברואר 2024 - כ- 33 מיליון ש"ח במסלול הפיצוי לעצמאים (כ-12% מתקציב הקרן)
בנק ישראל	מתווה לדחיית הלוואות למשקי בית ולעסקים	דחיית תשלומים לשלושה חודשים ממועד אישור הבקשה, בתנאים התלויים במרחק מרצועת עזה או מגבול הצפון	15.10.23	לא רלוונטי	סך התשלומים שנדחו בהלוואות של עסקים קטנים הוא כ-2.9 מיליארד ש"ח
	התוכנית המוניטרית לעסקים קטנים	בנק ישראל העמיד לטובת המערכת הבנקאית הלוואות לתקופה של שנתיים בריבית משתנה של בנק ישראל פחות 1.5%, זאת כנגד הלוואות שהבנקים יעניקו לעסקים קטנים שפדיונם נפגע בשיעור של לפחות 25% באחד מהחודשים מאז אוקטובר 2023, בתנאי שממוצע הריבית לעסקים לא יעלה על ריבית הפריים	6.11.23	מיליארד ש"ח 10	מימוש התוכנית לעסקים קטנים לפי הגדרת הסוכנות - כ-4.4 מיליארד ש"ח
	סקאות ריפו לגופי אשראי חוץ-בנקאיים	כלי נוסף ומשלים לתוכנית המוניטרית לעסקים קטנים לגופי האשראי החוץ-בנקאיים המפוקחים על ידי בנק ישראל (חברות כרטיסי האשראי) או על ידי רשות שוק ההון.	21.11.23	מיליארד ש"ח	0
	קרן ההלוואות בערבות מדינה	להביא להגדלת ההיצע, הזמינות והגיוון של מקורות האשראי לעסקים קטנים ובינוניים עם מחזור שנתי עד 100 מיליון ש"ח, זאת באמצעות מתן הלוואות במגוון מסלולים לצורכי הון חוזר, הקמת עסקים והשקעה	נובמבר 2023	מיליארד ש"ח 8	עד 18.1.24 ניתנו בקרן הלוואות בהיקף של 3.2 מיליארד ש"ח מסך ההלוואות (כ-68%) לעסקים קטנים, לפי הגדרת החשכ"ל

הוכן על ידי משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי ככלל, בחודשים הראשונים מפרץ המלחמה, היה מימוש גבוה לתוכניות הסיוע של בנק ישראל ושל החשכ"ל שנותנות הלוואות בתנאים מטיבים; היה מימוש נמוך לתוכניות הסיוע של קרן הפיצויים של רשות המיסים ושל קרן הסיוע של צה"ל שנותנות פיצויים לעסקים.

טענות שעלו בפגישות עם בעלי עסקים קטנים לאי-מתן מענה וסיוע כלכלי

צוות הביקורת קיים כמה פגישות במרץ ובאפריל 2024 עם בעלי עסקים שפוננו מאזור מגוריהם בדרום ובצפון, עם בעלי עסקים שגויסו למילואים ועם בעלי עסקים ממרכז הארץ. להלן דוגמאות לטענות שהועלו לגבי המענה שקיבלו לאחר הגשת התביעות לרשות המיסים:

1. בעל עסק בתחום הנדל"ן שהמחזור השנתי שלו גבוה מ-2.1 מיליון ש"ח, וחווה ירידה של יותר מ-25% בהכנסותיו בחודשים אוקטובר, נובמבר ודצמבר, הגיש בנובמבר 2023 תביעה לרשות המיסים במסלול הכלל-ארצי באמצעות מייצג. עד מועד הפגישה - אפריל 2024 - הוא לא קיבל כל פיצוי ונאלץ לקחת הלוואות חוץ-בנקאיות והלוואות גישור מהבנקים.
2. בעלת עסק בתחום המסעדנות מהדרום הגישה באמצעות מייצג תביעה במסלול הירוק (לדברי המייצג, במסלול זה היה סיכוי לקבל את כספי התביעה מהר יותר). לדברי בעלת העסק, היא לא קיבלה כל פיצוי במשך חמישה חודשים. בעקבות כך, היא הגישה תביעה במסלול האדום, ולדבריה קיבלה מקדמות שסייעו לה לכסות רק את התשלומים לספקים ולא הספיקו לצורכי מחיה.
3. בעלת קליניקה טיפולית שנסגרה בעקבות המלחמה הגישה תביעה במסלול האדום בנובמבר 2023. לדבריה, עד מועד הפגישה עם צוות הביקורת במרץ 2024 היא טרם קיבלה מקדמה. פניותיה לרשות המיסים כדי לברר את סטטוס התביעה לא נענו. עוד ציינה בעלת העסק כי המדינה לא הציעה לה כל הלוואה או תוכנית סיוע לבעלי עסקים.
4. בעלת עסק בתחום הבידור לגיל הרך הפסיקה את פעילותה לאחר אירועי שבעה באוקטובר. לדבריה, הפיצוי היה מזערי, כ-30% מההכנסות בשנה הקודמת, ולא תאם את ההכנסות שהיו צריכות להיות לה בתקופת חג החנוכה - תקופת השיא של העסק.
5. בעל עסק בתחום המזון הגיש באמצעות מייצג תביעה במסלול האדום. לטענתו, הוא קיבל מקדמה בגובה 60% על חודש אוקטובר 2023. תביעה שהגיש לחודשים נובמבר-דצמבר לא קיבלה מענה נכון למועד הפגישה עם צוות הביקורת באפריל 2024. כמו כן, בעל העסק העסיק עובדים מאזורים שלא פונו, ולטענתו נאמר לו שאם עובדים אלה לא הגיעו לעבודה, הוא לא יקבל פיצוי על הוצאות השכר שלהם.

סיכום

מלחמת חרבות ברזל פגעה פגיעה של ממש בעסקים קטנים רבים, והם נאלצו להתמודד עם גיוס למילואים של בעליהם, עם זמינות עובדים, עם האטה ניכרת בפעילות הכלכלית במשק ואף סגירה של עסקים לתקופות ארוכות בעטיין של הנחיות ביטחוניות, בפרט באזורים מהם פונתה אוכלוסייה.

כדי לתת מענה מיטבי בעת שגרה ובשעת חירום לעסקים קטנים, וביתר שאת לעסקים זעירים, יש צורך להיערך מבעוד מועד באמצעות תוכניות מגירה כלכליות המבוססות על תרחישי ייחוס אפשריים הנגזרים מאירועי החירום השונים, שיתנו מענה מהיר ככל הניתן ב"לחיצת כפתור". הכנת תוכניות אלה חשוב שתבסס על הפקת לקחים מאירועי חירום קודמים. בהכנת תוכניות יש למפות אילו ענפים כלכליים ייפגעו יותר בכל אחד מאירועי החירום ומהם הצרכים הייחודיים שיש לספק להם; מהן העלויות הצפויות של החלטה על מתן סיוע, מהם המקורות לגיוס כספי הסיוע ומהי תרומתו של הסיוע לכלכלה; ואילו אוכלוסיות זקוקות לסיוע ייחודי, למשל משרתי מילואים שהם בעלי עסקים. התוכניות יוכנו בשיתוף פעולה מלא בין משרדי הממשלה הרלוונטיים.

יש לתת מענה מתאים למציאות שבה בעלי עסקים קטנים משרתים במילואים, ונאלצים להפסיק בבת אחת את חיי השגרה ואת הפעילות העסקית שלהם לתקופה ארוכה. יש לתת מענה מתאים גם לבעלי עסקים שפוננו מביתם ומתמודדים הן עם עקירה מסביבתם החברתית והן עם חוסר ודאות וקשיים כלכליים. מענה לאוכלוסיות אלה יכול מסלולי סיוע מיוחדים, הארכת פרקי הזמן להגשת בקשות לתוכניות הסיוע הקיימות ומתן קדימות לטיפול באוכלוסיות אלה. נוכח הצורך לסייע למספר גדול של עסקים קטנים יש חשיבות לקיומו של גוף אחד מתכלל, בעל סמכויות רחבות ותקציב משמעותי, שיתאם בין פעולות משרדי הממשלה לסיוע לעסקים קטנים. מומלץ כי משרד הכלכלה, האחראי לפעילות הסוכנות לעסקים קטנים, יוביל את פעילותה הנוגעת לעסקים קטנים בעת שגרה ובשעת חירום, יתאם בין הגופים המטפלים בנושא הסיוע לעסקים קטנים ויתכלל את פעילותם. תיאום הפעילות ותכלולה בנושא הסיוע לעסקים קטנים ימנע כפילויות, חוסר יעילות ובזבז משאבים.

במועד סיום הביקורת, מאי 2024, מלחמת חרבות ברזל נמשכת ולפיכך גם ההכרזה על מצב חירום. על שרי הכלכלה והאוצר להנחות את משרדיהם להפיק לקחים מתוכניות הסיוע לעסקים קטנים ולברר מהי התמיכה הנדרשת לעסקים קטנים, בפרט מאזורים שפוננו ובאזורים הסמוכים לאזורי לחימה.

מומלץ כי ראש הממשלה כיושב ראש הקבינט, ושר האוצר, בתפקידו כממלא מקום יושב ראש הקבינט, יכנסו את הקבינט החברתי-כלכלי כדי לבצע בקרה שוטפת אחר אפקטיביות תוכניות הסיוע הכלכליות לעסקים, לרבות בכל הנוגע לעסקים קטנים, ולפעול בהתאם לשם מתן מענה הולם לעסקים אלו; כל זאת בראי התמשכות המלחמה והפגיעה הכלכלית בעסקים, בפרט באזורי קווי העימות.