

קרן מימון ממשלתית לעסקים קטנים ובינוניים בישראל

נועה פרג

עמיתת קורת – מכון מילקן

על אודות תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן

תוכנית עמיתי קורת-מכון מילקן מקדמת את הצמיחה הכלכלית בישראל באמצעות התמקדות בפתרונות חדשניים, מבוססי שוק, לבעיות מתמשכות בתחומים חברתיים, כלכליים וסביבתיים. התוכנית מתמקדת באיתור פתרונות גלובליים והתאמתם למציאות הישראלית ובבניית ממשקים חיוניים המחברים בין משאבים ממשלתיים, פילנתרופיים ועסקיים, לטובת צמיחה ופיתוח לאומי בר-קיימא.

התוכנית מעניקה מלגות שנתיות לסטודנטים ישראלים מצטיינים, בוגרי מוסדות להשכלה גבוהה בארץ ובעולם, המתמחים במוקדי קבלת ההחלטות הלאומיים ומסייעים בפיתוח פתרונות באמצעות מחקר והתמחות. היקף הפעילות של עמיתי התוכנית הוא מקסימלי – התמחות, הכשרה ומחקר במשך חמישה ימים בשבוע.

במשך שנת התמחותם עוסקים עמיתי קורת-מכון מילקן במחקר המדיניות במשרדי הממשלה וברשויות שלטוניות אחרות, ומסייעים למקבלי ההחלטות ולמעצבי המדיניות בחקר ההיבטים השונים של סוגיות כלכליות, סביבתיות וחברתיות.

בנוסף עורכים העמיתים מחקר מדיניות עצמאי, שמטרתו לזהות חסמים לתעסוקה ולצמיחה בישראל ולאחר פתרונות אפשריים. מחקרי העמיתים מתבצעים בהדרכת צוות אקדמאי ומקצועי מנוסה ותומכים במחוקקים וברגולטורים, המעצבים את המציאות הכלכלית, חברתית והסביבתית בישראל.

במהלך השנה מוענקת לעמיתים הכשרה אינטנסיבית במדיניות כלכלית, ממשל ושיטות מחקר. במסגרת מפגשי ההכשרה השבועיים, העמיתים רוכשים כלים מקצועיים לכתבת תזכירים, מצגות וניירות מדיניות, וכן כלי ניהול, שיווק ותקשורת. בנוסף, נפגשים העמיתים עם בכירים במשק ובממשל ועם אנשי אקדמיה מהשורה הראשונה בישראל ובעולם. בסמסטר הראשון, העמיתים משתתפים בקורס המתמקד בחידושים פיננסיים, במסגרת בית הספר למנהל עסקים באוניברסיטה העברית בירושלים. הקורס מקנה 3 נקודות זכות אקדמיות, ומלמד אותן פרופ' גלן יאגו, מנהל המרכז הישראלי של מכון מילקן ומנהל קבוצת המחקר במימון מכון מילקן בקליפורניה.

את בוגרי התוכנית ניתן למצוא בתפקידים בכירים במגזר הפרטי, כמרצים באקדמיה, במגזר הציבורי וכיועצים לשרים ולמשרדי הממשלה. ישנם בוגרים שנקלטו במשרדי הממשלה, ואחרים המשיכו ללימודים גבוהים באוניברסיטאות מובילות בישראל, ארצות הברית ובריטניה.

תוכנית עמיתי קורת-מכון מילקן היא לא פוליטית ובלתי מפלגתית, ואינה מקדמת קו פוליטי או אידאולוגי. התוכנית ממומנת על ידי קרן קורת וקרנות פילנתרופיות מובילות בארצות הברית ובישראל ומנוהלת על ידי מכון מילקן.

למידע נוסף על אודות התוכנית: www.kmifellows.org

תוכן העניינים

1	מבוא
2	סקירה היסטורית: סיוע פיננסי ממשלתי לעסקים קטנים
8	סיוע פיננסי לעסקים קטנים: תמונת מצב
9	ניתוח כלכלי של פעילות הקרן הממשלתית
9	ניתוח פעילות הקרן
9	א. מדדי פעילות כמותיים
12	ב. ניתוח התקציב של הגוף המתאם ופיקדון הקרן
14	ג. אומדן יעילות הגוף המתאם ומנגנון אישור ההלוואה
15	ד. אומדן אפקטיביות הסיוע הפיננסי
18	ניתוח הקשיים והעלויות של העסק הקטן
18	א. ניתוח הקשיים הבירוקרטיים שעומדים בפני הלווה
19	ב. אומדן העלויות הכספיות של הלווה
23	אמידת רווח הבנקים המסחריים המשתתפים בקרן
24	השוואה בינלאומית
30	יפן
33	מסקנות
34	המלצות
36	סוף דבר
38	נספח א' תהליך בקשת ההלוואה
39	הערות

קֶרֶן מִימון מִמְשַׁלְתִּית לְעִסְקִים קֶטְנִים וּבִינֹנִיִּים בְּיִשְׂרָאֵל

נועה פרג, עמיתת קורת

יולי 2006

מבוא

מרבית המדינות המפותחות, ולא מעט מדינות מתפתחות, השכילו להכיר בחשיבותו של מגזר העסקים הקטנים והבינוניים להגברת התחרותיות במשק, עידוד החדשנות, הגדלת היצע פתרונות התעסוקה, בפרט במגזרים חלשים, ולצמיחה מהירה של המשק. הכרה זו באה לידי ביטוי בתוכניות סיוע ממשלתי נרחבות המיועדות למגזר העסקים הקטנים והבינוניים, וכוללות מתן הקלות במיסוי, סיוע פיננסי מגוון, סיוע טכני וניהולי וכיו"ב. אחד מכלי הסיוע הפיננסיים הנפוצים, באמצעותו מסייעות מדינות בעולם למגזר העסקים הקטנים והבינוניים, הוא קרן מימון ציבורית, המעניקה ערבות להלוואות מסחריות לעסקים קטנים, בשיעור מסוים מסך ההלוואה.

ההצדקה לכאורה לשימוש בכלי סיוע זה מסתמכת על ההנחה כי קיים כשל שוק הנובע מחוסר הסימטרייה במידע בהתקשרויות בין עסקים קטנים ובינוניים לבין מוסדות פיננסיים; בעוד שלמבקש ההלוואה יש מידע מלא בנוגע לפעילות הכלכלית של עצמו, לבנק אין, במרבית המקרים, יכולת לקבל את כל המידע הרלוונטי הדרוש לו לשם אומדן מהימן של הסיכון או הרווח הטמונים בהלוואה, או שנדרש ממנו להשקיע משאבים רבים לשם השגת מידע זה.¹ זאת, בניגוד לעסקים גדולים שהנגישות של הבנקים למידע כלכלי הנוגע לפעילותם גבוהה יותר. כתוצאה מכך, נוצר מצב לפיו עסקים קטנים מתקשים בהשגת מימון בשוק החופשי, והמימון המוצע להם יקר. על כן, מדינות רבות מתערבות בשוק החוב על ידי הקטנת הסיכון של הבנקים מחד, והקטנת עלויות הלווה מאידך, במטרה להתגבר על בעיית כשל השוק שתוארה לעיל, ולשפר את נגישות מגזר זה לאשראי.

בישראל, הוקמה קרן המימון הממשלתית הראשונה בתחילת שנות ה-90. הקרן עברה כמה שינויים מהותיים לאורך השנים, עליהם נרחיב את הדיבור בפרק העוקב. החל מאוקטובר 2003 פועלת בישראל ה"קרן לסיוע לעסקים קטנים בערבות המדינה" במטרה לסייע להישרדות ולצמיחת עסקים קטנים ובינוניים, ולהגדיל את היצע האשראי העומד בפניהם ואת ההיצע התעסוקתי במשק הישראלי. מחקר זה בוחן את פעילותה של הקרן הממשלתית הנוכחית החל מאוקטובר 2003 ועד לדצמבר 2005.

לפי הערכת הרשות לעסקים קטנים, היו בישראל בשנת 2003 כ-408,000 עסקים קטנים ובינוניים. עסקים אלה היוו כ-98.6% מכלל העסקים בישראל והעסיקו כ-1.1 מיליון עובדים, 55% מסך המועסקים במגזר העסקי.² הנתונים הללו מעידים על פוטנציאל צמיחה כלכלי ניכר הטמון במגזר זה, שמהווה את קהל היעד בפעילותה של הקרן הממשלתית הנוכחית. בהתאם לכשל השוק שתואר לעיל, מטרתה של הקרן היא להפחית את הסיכון של הבנקים שמעניקים מימון לעסקים קטנים ובינוניים, ולהקטין את עלויות הלווה.

יצוין, כי הממשלה השכיחה להפיק את הלקחים מפעילות הקרנות הקודמות, שלא הצליחו במשימתן לעודד עסקים קטנים, והקרן הממשלתית שפועלת כיום מוצלחת יותר. ואולם, מחקר זה מוכיח כי עסק קטן שלוקח הלוואה במסגרת תנאי הקרן הממשלתית צריך לשאת בעלויות גבוהות בהרבה מאילו שהיה עליו לשאת לו לקח הלוואה זהה במסגרת תנאי קרן מימון פרטית, ואילו רווחי הבנקים שמשתפים פעולה עם הקרן הממשלתית גבוהים בהרבה מרווחי הבנקים המשתפים פעולה עם קרן מימון פרטית לעסקים קטנים.

הביקוש המתמשך להלוואות בערבות הקרן מעיד על כך שמגבלות רבות, שמנעו את הצלחת הקרנות הממשלתיות הקודמות, הוסרו, והמודל הנוכחי, שמנוהל באמצעות גוף מתאם פרטי, מוצלח בהשוואה למודלים הקודמים. עם זאת, במחקר זה יוצגו מספר ליקויים, שאינם מאפשרים למקסם את התועלות של הסיוע הפיננסי, הכוללים עלויות גבוהות מדי עבור הלווה, לצד עמלות נמוכות מדי שנגבות עבור הסיוע הממשלתי שניתן ורווחים לא מוצדקים עבור הבנקים. תיקון הליקויים הללו יאפשר להגביר את הסיוע שניתן למגזר העסקים הקטנים והבינוניים בישראל מבלי להגדיל את ההוצאה הממשלתית.

הפרק הראשון של המחקר כולל סקירה היסטורית של התפתחות קרנות המימון הציבוריות בישראל, וסקירה כמותית של היקף הסיוע שניתן לעסקים קטנים החל משנות ה-90 ועד דצמבר 2005. בפרק השני נציג את תוצאות פעילות הקרן ותרומת הסיוע בכמה ממדי פעילות, והעלויות השונות הטמונות בכלי סיוע זה, הן למדינה והן לבעל העסק הקטן. בפרק השלישי נסקור את המצב הקיים במספר מדינות בעולם, ונפרט את ההבדלים באופי התפקודי של הקרנות הממשלתיות לעסקים קטנים ובינוניים. בפרק הרביעי נציג את מסקנות המחקר, שנובעות מכשלים או ליקויים במודל שמצאנו במסגרת הניתוח הכלכלי ובהשוואה לנעשה בעולם. בפרק החמישי נציע דרכים להתמודד עם הליקויים שנמצאו במטרה לשפר את יעילות הסיוע הממשלתי.

סקירה היסטורית: סיוע פיננסי ממשלתי לעסקים קטנים

פיתוח קרנות מימון ככלי סיוע לעסקים קטנים החל בארץ בתחילת שנות התשעים. זאת, בעקבות גלי העלייה הגדולים מברה"מ לשעבר, ולאור ההכרה בכוחם הכלכלי של עסקים קטנים לסייע בפתרון מצוקה תעסוקתית.³ הכרה זו הובילה לכך שבנובמבר 1992 מינה שר התעשייה והתעסוקה דאז, מיכה חריש, ועדה בראשות שמואל בהט (להלן הוועדה), שתפקידה היה לבחון את טיפול הממשלה בעסקים הקטנים, ולגבש המלצות בנוגע למדיניות הדרושה לקידום עסקים קטנים ובינוניים.

בתמצית המלצות הוועדה, שהוגשה במרס 1993, נכתב כי "מדיניות ממשלתית, המעודדת הקמת עסקים קטנים ופיתוחם, תורמת ליצירת מקומות תעסוקה ולצמיחת המשק".⁴ המלצות הוועדה כללו, בין היתר, הקמת קרן ממשלתית לטיפול בנושא המימון, והקמת רשות לעסקים 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".⁵ המלצות הוועדה אומצו באותה שנה, עת הוקמה הרשות לעסקים קטנים (להלן

הרשות) ביוזמת משרד התמ"ת, כעמותה עצמאית הפועלת שלא למטרות רווח. הרשות מתוקצבת באמצעות משרד התמ"ת, והיא פועלת להסרת חסמים העומדים בפני עסקים קטנים ומקשים עליהם לממש את הפוטנציאל הטמון בהם (כגון: בעיות מימון, ניהול, בירוקרטיה ונגישות למידע) וליצירת סביבה עסקית תומכת המתאימה להקמתם של עסקים קטנים ולהתפתחותם.⁶

כפתרון לבעיות המימון, ובהתאם להמלצות הוועדה, הקימה הממשלה בשנת 1993 את ה"קרן הראשונה לעידוד עסקים בערבות מדינה", שהחלה לפעול ביולי 1993 (במסגרת תקציב משרד התמ"ת). מטרתה של קרן זו הייתה לספק כלי מימון ולסייע בהקמה או בהרחבה של עסקים קטנים, בכל ענפי המשק.⁷ קרן זו הופעלה על ידי מספר בנקים מסחריים, ונוהלה על ידי ועדת היגוי. חברת מכלול נבחרה לתפקד כגוף מתאם עבור המדינה, שתפקידיו כללו פיקוח על התנהלות הבנקים ושיתוף פעולה עימם, בדיקה מקדמית של הבקשה וביקור מדגמי בעסק הלווה (כ-10% מסך הלווים).⁸ הקרן הציעה הלוואה לעסקים קטנים בערבות מדינה, שאינה עולה על 80% מסך ההלוואה שמעמיד הבנק לטובת העסק הבודד ואינה עולה על 30% מסך ההלוואות שמעמיד הבנק לכל העסקים. התקרה המרבית להלוואה בערבות מדינה הייתה 500 אלף ש"ח (כ-160 אלף דולר לפי שער ממוצע בין 1993-1997), לתקופה של 5 שנים.⁹ הקרן העמידה מספר מסלולי אשראי בפני הלווים ואפשרה להם להחזיר בשנה הראשונה רק את הריבית.¹⁰

הקריטריונים העיקריים לקבלת אשראי היו: א. מספר העובדים לא גבוה מ-70. ב. מחזור עסקי שלא עולה על 5 מיליון דולר. ג. האשראי ישמש למימון רכישת ציוד, הון חוזר ושיפורים. ד. הון עצמי בשיעור שאינו פוחת מ-25% מסכום האשראי הכולל שאושר לעסק. ה. היעדר הליכים של כינוס נכסים או הוצאה לפועל כנגד העסק מבקש האשראי, וחשבון העסק או חשבון בעליו אינם מוגבלים. ו. הצגת תוכנית עסקית. ז. שעבוד הנכסים הקבועים הממומנים על ידי ההלוואה וערבות אישית.¹¹

הקריטריונים הללו התבססו בעיקר על פרקטיקות בנקאיות קיימות, ששמו דגש על נכסים מוחשיים וביטחונות. המדיניות הממשלתית הנוכחית לא מעודדת את הבנקים לאמץ התייחסות בנקאית פחות מגבילה, שתתמקד בדינאמיקה של הסביבה הכלכלית בארץ, וביכולתם של עסקים רבים, ועסקים קטנים בפרט, לייצר תזרים מזומנים חיובי, כמדד ליכולתם להחזיר את ההלוואה (עסקים קטנים לרוב אינם משופעים בנכסים קבועים או בביטחונות מוחשיים). חשוב לזכור כי צמיחתה של ישראל מתבססת לרוב על יזמות ולא על נכסים מוחשיים.

טבלה מספר 1 מציגה את נתוני הפעילות של קרן זו עד לשנת 1997, עת עצרו הבנקים את פעילותם בקרן, ולא הסכימו לאשר הלוואות חדשות. הדבר נבע משלוש סיבות עיקריות: כ-29% מכלל מקבלי ההלוואות הוגדרו כדיפולט (חדל פרעון),¹² שיתוף הפעולה בין הבנקים לגוף המתאם לקה בחסר¹³ והדרישות שהעמיד משרד האוצר לחילוט הערבויות היו בלתי ישימות¹⁴ וגרמו נזקים קשים לבנקים, ליזמים ובדיעבד לקופת המדינה (לדוגמה, הבנקים לא היו שותפים בוועדת החילוט).

טבלה מספר 1

השוואה בין נתוני פעילות ב-3 הקרנות הממשלתיות

קרון ממשלתית נוכחית	קרון להון חוזר	קרון ממשלתית ראשונה	זמן פעילות הקרון
אוקטובר 2003-דצמבר 2005	אוגוסט 2002-ספטמבר 2003	יולי 1993 – יולי 1997	
קרון תקציבית	קרון ערבות	קרון ערבות	מודל הקרון
אוצר החייל, בינלאומי ומרכזית	אוצר החייל ודיסקונט	דיסקונט, פועלים, המזרחי המאוחד, אוצר החייל, מרכזית דיסקונט, לאומי והבנק העולמי לפיתוח	הבנקים המשתתפים
5,318	224	6,936	מספר הפניות לקרון
1,524	105	3,051	מספר האישורים בקרון
450 מיליון ש"ח	21 מיליון ש"ח	667 מיליון ש"ח	היקף האשראי שאושר בקרון

מקורות: חברת תבור כלכלה ופיננסים בע"מ (מצגת שהוצגה לחשכ"ל במרץ 2005), שקופיות מס' 2, 5; ועדת הכספים של הכנסת, הכנסת השש עשרה, מושב ראשון, פרוטוקול 1 (10 במרץ 2003), עמ' 10. <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/ksafim/2003-03-10.rtf> (28 מרץ 2006); חברת תבור כלכלה ופיננסים בע"מ, הקרון לסייע לעסקים קטנים בערבות המדינה, סקר לווים, טיוטא לדיון והערות (הוגש למשרד האוצר, יוני 2005), עמ' 1.
עיבוד ל: חברת תבור כלכלה ופיננסים בע"מ, נתוני Excel של פעילות הקרון הממשלתית, ספטמבר 2003-דצמבר 2005.

בנובמבר 2001 התכנסה הוועדה המנהלת את הקרון (ועדת ההיגוי) כדי לדון בצעדים הדרושים להפעלת הקרון, והחליטה על הקמת "קרון להון חוזר בערבות מדינה", שתוקצבה ב-100 מיליון ש"ח (כ-21.6 מיליון דולר).¹⁵ קרון זה יועדה לחדש את פעילות המימון באמצעות ערבות המדינה, ולסייע לעסקים קטנים שנתקלו בקשיי מימון, באמצעות הלוואות בהיקף של עד 250,000 ש"ח לטווח קצר (לשנתיים), ויותר מאוחר (שלוש שנים). כמו כן ניתנה לעסקים תקופת "חסד" של עד חצי שנה במהלכה לא נדרשו הלווים להחזיר את הקרון או את הריבית. המדינה הייתה ערבה ל-70% מהסכום של כל הלוואה, ובשל הסיכון הגבוה, דרשה הממשלה שהבקשות להלוואה תיבדקנה לא רק מבחינה פיננסית ובנקאית, על ידי בנקאי, אלא גם מבחינה עסקית וניהולית, על ידי אנשים מקצועיים. בהתאם לכך, פרסם משרד האוצר מכרז לשנתיים, שבו זכתה "חברת תבור כלכלה ופיננסים בע"מ" (להלן חברת תבור/הגוף המתאם). בנוסף, נדרשה מהלווה עמלת סיכון בגובה של 0.8% משיעור העסקה הכוללת, שנגבתה על ידי החשב הכללי (באמצעות הבנקים). יצוין כי הבנקים לא חויבו בתשלום עמלה, למרות שהערבות הממשלתית הפחיתה עבורם את הסיכון הטמון במתן הלוואה. לסוגיה זו נתייחס בהמשך, כשנדון בהמלצות.

הקרון חדלה מפעולה לאחר 13 חודשי פעילות בלבד, בספטמבר 2003 (תוצאות פעילותה מוצגים בטבלה מספר 1). הביקורת המרכזית נגד פעולתה, שהובילה לבסוף לסגירתה, הייתה שהקריטריונים שהוצבו כתנאי סף לכניסה היו מחמירים מדי, ומנעו ממרבית היזמים את האפשרות לקבל מימון באמצעותה. כך, למשל, הייתה דרישה להון עצמי של 20% (אשר ירדה במשך הזמן ל-5%), ודרישה לאי חריגה בחשבונות בבנקים.¹⁶ התוצאה בפועל הייתה שרק עסקים מעטים הצליחו לקבל כסף מהקרון, והקרון לא הצליח לממש את יעדיה. נכון למרץ 2005, שיעור הדיפולט לפני מיצוי הליכי גבייה עמד על 7.6%, ו-2.2% מהאשראי הוגדר כאשראי בסיכון.¹⁷

בספטמבר 2003 הוקמה ה"קרן לסיוע לעסקים קטנים בערבות המדינה", לאחר שהופקו לקחים מהליכי העבר, ותוקנו הליקויים שהגבילו את אפקטיביות הסיוע הממשלתי. קרן זו מהווה תחליף לקרנות שנסקרו לעיל, ויועדה לפעול מאוקטובר 2003 עד ספטמבר 2005. בשל העבודה המשותפת עם חברת תבור, הוחלט כי היא תמשיך לתפעל את הקרן ותתפקד כגוף המתאם של הקרן מטעם המדינה, שמתווך בין המדינה לבין הבנקים. יצוין, כי הקרן ממשיכה לפעול מעבר לזמן שיועד לה, ותוקף המכרז של הגוף המתאם הוארך, ביוזמת משרד האוצר, עד לנובמבר 2005 ולאחר מכן, באופן חד פעמי, עד מרץ 2006, עת פרסם החשב הכללי מכרז חדש. חברת תבור זכתה גם במכרז החדש, התקף לתקופה של שנתיים עם אפשרות להארכה (בדומה לתנאי המכרז הקודם). הגוף המתאם אחראי גם על מעקב מדגמי אחר עסקים, שקיבלו הלוואה במסגרת הקרן. המעקב נעשה באופן מדורג כחצי שנה, שנה ושנה ו-8 חודשים. המתאם נדרש גם להגיש לחשב הכללי ולוועדת ההיגוי דו"ח מעקב הלוואות תקופתי.¹⁸

מטרתה המוצהרת של קרן זו היא לסייע לעסקים קטנים אשר נמצאים בקשיי תזרים, ולסייע להקמת עסקים קטנים חדשים או להרחבת עסקים קיימים, תוך ביסוס מתן האשראי על פי קריטריונים עסקיים. הבדל חשוב בין קרן זו לקרנות הקודמות לה, טמון בכך שהקרן היא תקציבית, בעוד שהקרנות האחרות היו קרנות ערבות. פירושו של דבר הוא שהכסף של הקרן נמצא בפיקדון בבנק, ולא בחזקת המדינה, והוא נושא ריבית והצמדה (בשתי הקרנות הקודמות הכסף של הממשלה הועבר לבנק רק במקרה של דיפולט מצדו של הלווה). כתוצאה משינוי מבני זה, בנק אוצר החייל הסכים לעבוד עם הקרן בהיקף רחב יותר.

הבדל חשוב נוסף נובע מכך שהמטרה של הקרן איננה רק סיוע במצוקת הון חוזר, אלא גם בעידוד השקעות. בהתאם לכך יש בקרן שלושה מסלולים:

- מסלול הון חוזר - עד חצי מיליון ש"ח.
- מסלול השקעות - עד חצי מיליון ש"ח.
- מסלול משולב (הון חוזר + השקעות) – עד חצי מיליון ש"ח.¹⁹

הקרן מספקת הלוואה לחמש שנים, עם אופציה של חצי שנה ראשונה תקופת "חסד" (גרייס), שבה הלווה לא נדרש להחזיר את ההלוואה או את הריבית. בכל המסלולים, על בעל העסק להעמיד ערבות של 30% מגובה ההלוואה. במסלול השקעה על בעל העסק להשתתף בחמישית מסכום ההשקעה הכולל (רבע מחלק ההלוואה המיועד להשקעה). לדוגמה, אם ההלוואה היא בהיקף חצי מיליון ש"ח, אשר מתוכם 400 אלף מיועדים להון חוזר ו-100 אלף להשקעה, אזי בעל העסק נדרש להשתתף ב-25 אלף ש"ח השקעה, ולהעמיד ערבות בסך 30% אחוזים מכל ההלוואה, כלומר 150 אלף ש"ח. את הערבות מתאמים עם הבנק, והיא יכולה לכלול שיעבוד על רכב, משכנתא שנייה על הדירה, שיעבוד על ציוד, פיקדון כספי ועוד. בתחילה, הזכאות להלוואה ניתנה רק לעסקים שלא קיבלו מימון מהמדינה בשלוש השנים האחרונות, אבל תנאי זה בוטל מהר למדי. כן נעשו הקלות משמעותיות בחסמי הכניסה: סף ההון העצמי ירד ונקבעה מערכת חילוט גמישה יותר, שמספקת מענה רחב יותר לעסקים שנתקלים בקשיים גם במהלך תקופת החזר ההלוואה.

הריבית המקסימאלית היא פריים+2.9% ובוועדת האשראי מתקבלת ההחלטה הפרטנית לגבי הריבית של ההלוואה. ועדת האשראי אף רשאית להתנות את מתן ההלוואה בכל תנאי הנראה לה (אישור על תנאי).

הממשלה הקצתה לקרן סך של 50 מיליון ש"ח, וערכה מכרז בין הבנקים: בכמה מוכן כל בנק למנף את הסכום הזה (כמה ש"ח יסכים הבנק להעניק כהלוואה על כל 1 ש"ח שתפקיד המדינה בפקדון בבנק). במכרז זכה בנק אוצר החייל, אשר הציע מינוף של 5:1. הווא אומר, ה-50 מיליון ש"ח של המדינה הגדילו את הקרן לסך כולל של 250 מיליון ש"ח.²⁰ באותה תקופה הניחו כי סכום זה יספיק לקרן לפעילות של שנתיים. בנוסף, בנק אוצר החייל קיבל אישור למנף את הריבית על הפיקדון, וכן לתת הלוואות על בסיס החזרי הלוואות (נכון לאוקטובר 2005, הערכה של 60 מיליון ש"ח בשתי הקטגוריות).²¹

הקרן הייתה אמורה לתפקד שנתיים, אך היא הצליחה מעל לחזוי, והכסף נגמר כבר בשנה הראשונה לפעולתה. במרץ 2004, לאחר שהועבר לבנק אוצר החייל סכום של 15 מיליון ש"ח בלבד, נעצרה פעילותה של הקרן בלמעלה מחודש. במהלך תקופה זו פרסם החשב הכללי פרסם מכרז נוסף, בניסיון לצרף בנקים נוספים לתהליך מתן ההלוואות.²² מאחר ואף בנק לא הציע מינוף גבוה יותר מזה שהציע בנק אוצר החייל, חזרה הקרן לעבוד באותה מסגרת מינופית, ומשרד האוצר העביר לבנק אוצר החייל את 35 מיליון ש"ח הנותרים. מלבד זאת, הפסיקה הקרן את פעילותה פעם נוספת, ביולי 2005, בשל עיכובים בהעברה התקציבית.

בשנה הראשונה לפעילותה של הקרן הנוכחית, גדל בצורה משמעותית זרם הפניות והבקשות להלוואה הודות להקלה בקריטריונים להלוואה (נתוני הפעילות מוצגים בטבלה מספר 1). הגוף המתאם לא היה ערוך לכמות הגדולה של הפניות.²³ בתחילה ניסתה חברת תבור להתמודד עם הזרם בעזרת הבודקים שלה. אחר כך נוספו לחברה בודקים, ובשלב מסוים עברה החברה לעבוד עם בודקים חיצוניים. מספר הבודקים השתנה במשך הזמן, והיום יש כ-15 בודקים, שבודקים כל עסק או יזם שפונה בבקשה למימון מהקרן (כולל ביקור בעסק). בתקופת השיא של הפניות עמד מספר הבודקים על 40.²⁴ ה"שיטפון" של הפניות הציף לא רק את חברת תבור. לאחר שזו השתלטה על השטף העז של הפניות, קיבל הבנק זרם פניות בקצב גבוה בהרבה מזה שהיה מורגל בו, עובדה שיצרה צוואר בקבוק בבנק. במשך הזמן האיצו הסניפים את הטיפול בתיקים, וכיום הזמן הממוצע לטיפול בבקשה בבנקים עומד על כחודשיים וחצי בממוצע, והזמן הממוצע לטיפול בפניה בגוף המתאם עומד על 20 יום בממוצע.²⁵

באוקטובר 2004 פרסם החשב הכללי מכרז נוסף לבחירת בנק שיעבוד עם הקרן. הפעם הציע הבנק הבינלאומי הראשון מינוף גבוה יותר מזה שקיים בבנק אוצר החייל והעמידו על יחס של 1:6.25 דהיינו, הבינלאומי הציע למנף את ה-50 מיליון ש"ח של המדינה ל-312.5 מיליון ש"ח (בנק אוצר החייל התאים עצמו רטרואקטיבית והגדיל את האשראי ליחס המינוף הגבוה יותר).²⁶ קרן זו התנהלה בעצלתיים בתחילה, שכן הבנק הבינלאומי הראשון לא היה מורגל לעבוד במגזר העסקים הקטנים, כפי שהיה מורגל בנק אוצר החייל. היקף הקרן עומד כיום על 197 מיליון ש"ח, על בסיס פיקדון מדינה של 31.5 מיליון ש"ח (לא כולל ריבית).²⁷ בדצמבר 2005 החלה לפעול קרן ייעודית למגזר הערבי, בבנק מרכנתיל. מטרתה של קרן זו היא

להגביר את נגישותו של המגזר הערבי לקרן הממשלתית, היות ולבנק מרכנתיל יש פריסה טובה יותר במגזר זה, מאשר לשני הבנקים האחרים.²⁸ היקף הקרן עומד על 37.5 מיליון ש"ח, על בסיס פיקדון של המדינה בסך 6 מיליון ש"ח. יצוין כי שתי הקרנות האחרות (בבינלאומי ובאוצר החייל) פתוחות אף הן למגזר הערבי. עם זאת, נכון לפברואר 2006, מספר הפניות לבנק מרכנתיל עומד על 9 בלבד, אף אחת מהן עדיין לא זכתה לאישור.

תהליך אישור ההלוואה כולל בדיקת כלכלית של הגוף המתאם, בדיקה כלכלית של הבנק ואישור סופי של ועדת האשראי. ועדת האשראי כוללת את נציגי הבנקים, הציבור והגוף המתאם (לנציגי הבנקים יש זכות וטו על אישור ההלוואה), והיא מתכנסת בכל יום חמישי. בממוצע מאשרת הוועדה כ-77% מסך הפניות שנידונות בוועדה ושנתקבלה החלטה לגביהן.²⁹ בנספח א' מוצג תרשים זרימה של תהליך אישור ההלוואה. בטבלה מספר 2 מוצגים ההבדלים בין התנאים שהציעו הבנקים והשינויים שחלו בפעילות הכלכלית של הקרן.

טבלה מספר 2

שינויים בפעילות הכלכלית של הקרן בהתאם לתנאי הבנק המפעיל (ספטמבר 2003-דצמבר 2005)

הבנק	בנק אוצר החייל	בנק בינלאומי	בנק מרכנתיל
תקופת פעילות	ספטמבר 2003 ואילך	אוקטובר 2004 ואילך	דצמבר 2005 ואילך
יחס המינוף	מינוף מקורי 1:5 מינוף נוכחי 1:6.25	1:6.25	1:6.25
פיקדון המדינה (מיליוני ש"ח)	50	31.5	6
הלוואה ממוצעת לעסק (באלפי ש"ח)	320	266	----

מקור: גיל כהן, קרן לעסקים קטנים-עדכון (ירושלים: משרד האוצר, החשב הכללי, 4 בדצמבר 2005), חש. 2005-30245. עיבוד ל: חברת תבור כלכלה ופיננסים בע"מ, נתוני Excel של פעילות הקרן הממשלתית, ספטמבר 2003-דצמבר 2005.

מעניין לציין כי רק 3 בנקים, קטנים יחסית, משתפים פעולה עם קרן ממשלתית זו. התהייה המרכזית שעולה מכך, היא מדוע בנקים נוספים לא משתפים פעולה עם קרן זו? הסבר אפשרי אחד הוא שבישראל, סקטור העסקים הקטנים נתפס בעיני בנקים רבים, בעיקר בנקים גדולים, כפוטנציאל לתוספת קטנה בנפח הפעילות שלהם, המצריך הקצאת משאבים גדולה. היות ופיקדון הקרן הממשלתית מוגבל, הרי שאין תמריץ ממשי לבנקים נוספים לשתף פעולה עם הקרן. יצוין, כי הצטרפות של בנק מסחרי גדול, בעל אמצעי שיווק ופרסום, היה מגדיל בצורה משמעותית את הביקוש להלוואות, עובדה שהייתה מצריכה מהממשלה להגדיל את הפיקדון מעבר להקצבה שייעדה לצורך זה.

סיוע פיננסי לעסקים קטנים : תמונת מצב

נכון לינואר 2006, העבירה המדינה לפיקדון הקרן 90 מיליון ש"ח, מתוך 100 המיליון שהובטחו; 50 מיליון ש"ח לבנק אוצר החייל, 31.5 מיליון ש"ח לבנק הבינלאומי, 6 מיליון ש"ח לבנק מרכנתיל ו-2.5 מיליון ש"ח שהועברו באופן חד פעמי לתקצוב הגוף המתאם, על חשבון פיקדון הקרן. זאת על מנת לאפשר לגוף המתאם להמשיך בטיפול בפניות המרובות. למעט העברה זו, תקצוב הגוף המתאם עומד על 3 מיליון ש"ח לשנה (תקציב חיצוני לקרן).

מסך הסכום שאושר (450.4 מיליון ש"ח), ניתנו בפועל 397.6 מיליון ש"ח ל-1347 עסקים, ואילו 52.8 מיליון ש"ח הנותרים אושרו אך טרם ניתנו בפועל.³⁰ היקף הסיוע שניתן ב-2005 עומד על 131.2 מיליון ש"ח, המהווים כ-0.024% מהתמ"ג של ישראל באותה שנה.³¹

נכון לדצמבר 2005, אושרו חילוטים לשני תיקים בסך העומד על כ-230 אלף ש"ח. 44 תיקים נוספים מצויים בטיפול משפטי של הבנקים, ועבורם הופרשו חובות מסופקים. היתרה הכספית של תיקים בשתי הקטגוריות הללו הינה כ-8.5 מיליון ש"ח. סכום זה, ביחס למימון שניתן בתקופה זו, משקף שיעור דיפולט של 2.13%. מלבד התיקים הללו, 22 תיקים נוספים מוגדרים כאשראי בסיכון, בהיקף של כ-4 מיליון ש"ח. סכום זה ביחס למימון שניתן בתקופה זו משקף שיעור דיפולט של כ-1%. בשתי הקטגוריות ביחד, שיעור הדיפולט עומד על 3.14%. יצוין כי שיעור הדיפולט מתייחס לשתי שנות הפעילות הראשונות בלבד, ואילו במוצע כמחצית מהעסקים החדשים שקמים, נסגרים לאחר 3 שנות פעילות.³² היות וההלוואות בערבות ממשלתית ניתנות לטווח של 5 שנים, יש להניח כי בשנים הבאות שיעור הדיפולט ילך ויגדל בשיעור גבוה יותר, ומנגד יתרת הקרן של העסקים שייכנסו לדיפולט תלך ותקטן.

לצד הקרן הממשלתית שנסקרה לעיל, קיימת קרן מימון ממשלתית נוספת המיועדת לעולים (הקרן לעולה העצמאית), ומספר קרנות מימון פרטיות, הפועלות ברחבי הארץ במטרה לסייע לעסקים קטנים.³³ אחת מהקרנות הללו היא קרן קורת, שהוקמה ב-1994 ומתבססת על מקורות מימון פילנתרופיים מיהדות סן-פרנסיסקו.³⁴ קרן קורת משתפת פעולה עם בנק אוצר החייל, ומעמידה במוצע כ-35% ערבות להלוואה מסחרית שניתנת לעסק קטן. במסגרת פעילותה מפעילה קרן קורת מסלול מיוחד להלוואות למגזר הישראלי-ערבי ומסלול מיוחד להלוואות לעסקים זעירים ולעסקים ביתיים שבבעלות נשים מעוטות יכולת. היות וקרן קורת היא קרן המימון הפרטית הגדולה ביותר מבחינת הסיוע הפיננסי שהיא מעניקה למגזר העסקים הקטנים בישראל, והיות וקרן זו היוותה מודל לחיקוי עליו מבוססת הקרן הממשלתית החדשה,³⁵ ניעזר בהשוואת תנאי הקרן הממשלתית לתנאי קרן קורת במסגרת הניתוח הכלכלי שיובא להלן. זאת במטרה להעריך את היתרונות והחסרונות בתהליך קבלת ההלוואות בקרן הממשלתית, ולבחון האם העלויות הטמונות במתן הלוואה במסגרת הקרן הממשלתית גבוהות או נמוכות באופן יחסי.

בדו"ח שהתפרסם במאי 2005, התייחס מבקר המדינה לעלויות ההלוואה בקרן הממשלתית. המבקר הצביע על חסמים הקיימים בקרן הממשלתית הנוכחית, ומקשים על עסקים קטנים לקבל הלוואה.³⁶ בין החסמים שהוזכרו: שיעור העמלות שעל הלווה לשלם, משך הטיפול בפנייה להלוואה וחוסר רציפות תקציבית, שנובעת מהתלות בתקציב שמקצה משרד האוצר (הליקויים התייחסו לשנת הפעילות 2004). במסגרת הניתוח הכלכלי, ייבחנו המכשולים והליקויים שהוצגו לעיל, במטרה לבדוק האם תוקנו הליקויים, והאם קיימים כשלים נוספים ברמה התפקודית של הקרן הממשלתית הפוגמים בהשגת מטרותיה.

ניתוח כלכלי של פעילות הקרן הממשלתית

כעת ייבחנו פעילותה של הקרן הממשלתית ותפקודו של הגוף המתאם, באמצעות ניתוח כלכלי של עלויות הסיוע הפיננסי ותרומת הסיוע הפיננסי לסקטור העסקים הקטנים והבינוניים בישראל. הניתוחים להלן מתייחסים לתקופת הפעילות: ספטמבר 2003 עד דצמבר 2005, ומתבססים על נתוני הגוף המתאם, שנמסרו לידי המחברת. יצוין כי במספר קטגוריות שנבדקו לא היו נתונים מלאים לגבי כל ההלוואות שניתנו ולעיתים התגלו אי התאמות בשדות. על כן, מספר המקרים שנבדקו בכל קטגוריה אינו זהה. אולם, לרוב מדובר במספר מועט של מקרים חסרים/סותרים, ולכן ההשפעה הכוללת אינה משמעותית.

ניתוח פעילות הקרן

על מנת לאמוד את מידת הסיוע של הקרן הממשלתית לעסקים קטנים, יש לנתח את פעילות הקרן בכמה מישורים שונים, כגון: נתונים כמותיים המעידים על היקף ואופי הפעילות, תקציב הגוף המתאם ואופן ניצולו, היקף פיקדון הקרן, יעילות המנגנון לאישור הלוואה, תרומת הקרן ליצירת מקומות עבודה ותרומת הסיוע הפיננסי לשרידותם של העסקים הלווים. כל הנתונים הכמותיים מתייחסים לתקופה שבין ספטמבר 2003 ועד דצמבר 2005 (כולל).

א. מדדי פעילות כמותיים

במרץ 2005 המליץ מבקר המדינה לבחון קביעת סדרי עדיפויות למתן ההלוואות, לנוכח הביקוש הגבוה לאשראי מהקרן בערבות המדינה. המלצה זו לא כללה התייחסות לסדרי עדיפויות ספציפיים אך ביקרה את העובדה כי הקרן מספקת אשראי על בסיס קריטריון של "כל הקודם זוכה".³⁷ תגובתו של החשב הכללי להמלצה זו הייתה כי "...קביעת סדרי עדיפויות כאמור יעב את מתן ההלוואות בקרן ויפגע ביכולתה לתת מענה לעסקים הפונים".³⁸ על מנת לאשש את קביעת המבקר, יש לבחון כיצד התחלק האשראי שניתן לעסקים קטנים, בהתאם לתחום פעילותו העסקי של העסק, מסלול ההלוואה שאושרה ומיקומו הגיאוגרפי של העסק. הבדיקה תגלה אם ההלוואות שניתנו מחולקות באופן שאינו מצריך התערבות חיצונית לקביעת עדיפויות, או שאכן מומלץ לקבוע סדרי עדיפויות להקצאת האשראי בקרן, ובאלו תחומים כדאי להחיל המלצה זו.

פילוח על פי מגזר עסקי

טבלה מספר 3 מאפשרת לבחון כיצד הוקצה האשראי לעסקים קטנים, בהתאם לתחום פעילותם העסקי. ניתן לראות כי למעלה מ-90% ממספר ההלוואות שאושרו הופנו לסקטורים הבאים: שירותים, מסחר ותעשייה. שיעור ההקצאה הנמוך לסקטור התיירות (1%) יכול להעיד על המשך המיתון בענף עסקי זה, אך יכול לנבוע גם מכך שלרשות ענפי התיירות, וענפי החקלאות בפרט, קיימים מסלולי סיוע ממשלתי נוספים.³⁹ היות ומתן הלוואה במסלול הון חוזר מיועד לסייע בפרט לעסקים שנפגעו כתוצאה ממיתון מתמשך, ייתכן ויש לשקול קביעת סדרי עדיפויות בהתאם לתחום הפעילות העסקי והבעיות הספציפיות של סקטור עסקי זה, ובהתאם לתרומתו השולית של סקטור זה לצמיחת המשק.

טבלה מספר 3

פילוג מספר ההלוואות שאושרו לפי מגזר עסקי (ספטמבר 2003-דצמבר 2005)

שירותים	מסחר	תעשייה	חקלאות	בינוי	תיירות	סה"כ הלוואות
426	399	389	58	58	16	1346
61	57	42	8	9	1	178
487	456	431	66	67	17	1524
32.0%	29.9%	28.3%	4.3%	4.4%	1.1%	100%

עיבוד ל: חברת תבור כלכלה ופיננסים בע"מ, נתוני Excel של פעילות הקרן הממשלתית, ספטמבר 2003-דצמבר 2005.

פילוח על פי מסלול הלוואה

כפי שהוזכר לעיל, הקרן הממשלתית כוללת שלושה מסלולי הלוואה:

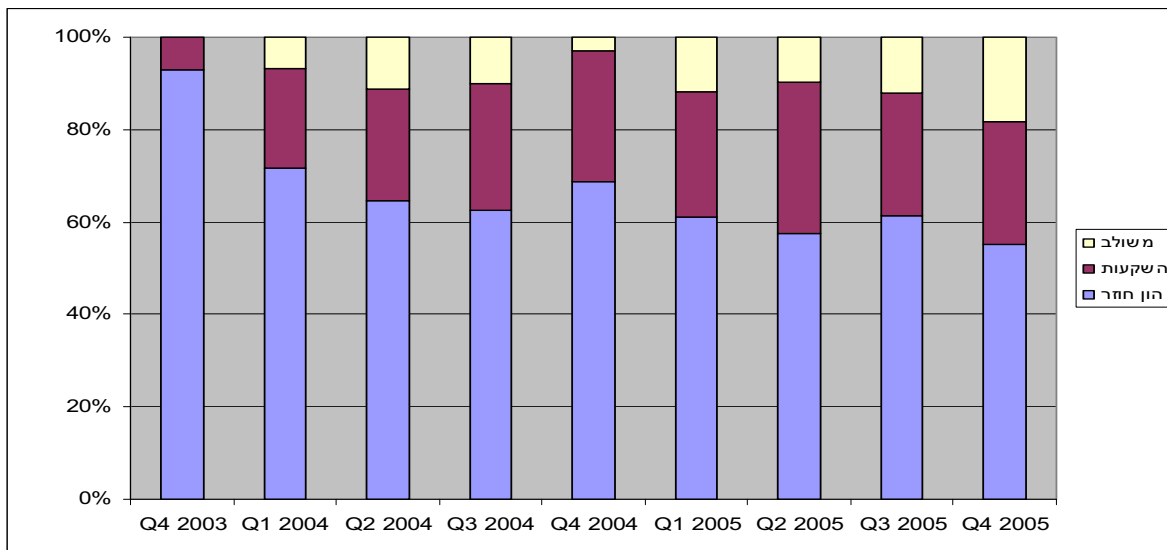
- מסלול הון חוזר, המיועד לעסקים שסובלים ממצוקה תזרימית. דגש על עסקים שנקלעו למצוקה שמקורה במיתון או במצב הביטחוני.
 - מסלול השקעות, המיועד להקמת עסקים חדשים והרחבת עסקים קיימים.
 - מסלול משולב, המיועד לעסקים שמבקשים מימון הן לשקעה והן להון חוזר.
- מסלול ההלוואה נקבע במסגרת ועדת האשראי, בהתאם לתוכנית העסקית ובקשת הלווה.

תרשים מספר 1 מציג את השינויים שחלו בחלוקת האשראי שהוקצה לעסקים קטנים בשלושת מסלולי ההלוואה השונים, מאז תחילת פעילות הקרן (ספטמבר 2003) ועד דצמבר 2005. ניתן לראות כי בתחילת פעילות הקרן, מעל ל-90% ממספר ההלוואות שבוצעו הוקצה להלוואות במסלול הון חוזר, נתון שתואם את מצוקת האשראי בקרב מגזר זה באותה תקופה, ואת תוצאות הכישלון של הקרן הקודמת (הקרן להון חוזר). למרות שעם הזמן, החלק של ההלוואות במסלול הון חוזר עמד על כ-60% בממוצע ממספר ההלוואות שבוצעו, ניתן לזהות מגמת ירידה מתונה בשיעור זה החל מינואר 2004, לצד עליה מתונה בחלקן

של ההלוואות במסלול השקעות ובמסלול משולב. השינויים הללו יכולים להעיד על שיפור איטי במצבו של סקטור העסקים הקטנים, אך קשה להעריך האם מגמה זו תישמר לאורך זמן.

תרשים מספר 1

חלוקת ההלוואות על פי מסלול ושינויים על רצף זמן (ספטמבר 2003-דצמבר 2005)



עיבוד ל: חברת תבור כלכלה ופיננסים בע"מ, נתוני Excel של פעילות הקרן הממשלתית, ספטמבר 2003-דצמבר 2005.

פילוח על פי קריטריון גיאוגרפי

הנתונים המוצגים בטבלה מספר 4 מעידים כי קרוב ל-50% מההלוואות, שאושרו בוועדת האשראי, הופנו מעסקים קטנים באזור המרכז והשרון, לעומת 24% מהצפון ו-15% מהדרום. בעוד שיעורים אלה תואמים את פילוג האוכלוסייה (עם עדיפות לאזור המרכז/שרון והצפון), בולטת במיוחד התרומה הנמוכה של הקרן לעסקים קטנים בירושלים, אחת הערים העניות בארץ: רק כ-6% ממספר ההלוואות שאושרו בוועדה הופנו לעסקים הממוקמים במחוז ירושלים בעוד אוכלוסיית מחוז זה מהווה כ-12.1% מאוכלוסיית ישראל.⁴⁰ בחינת ממוצע ההלוואה לעסק על פי מיקומו האזורי מעלה נתונים דומים: ההלוואה הממוצעת האזורית נעה בין 183 אלף ש"ח באזור יו"ש לבין 304 אלף ש"ח באזור המרכז. בירושלים, לדוגמה, ממוצע ההלוואה לעסק עומד על 259 אלף ש"ח, ממוצע לעסק הנמוך ב-15% מהממוצע לעסק באזור המרכז.

ההשוואה בין שיעורי האשראי שהוקצו לאזורים גיאוגרפיים לבין התפלגות האוכלוסייה, חשובה היות והיא מאפשרת לעודד תעסוקה ולפזר את מקומות העבודה על פי מיקום העובדים הפוטנציאליים. הקצאת אשראי בהתאם להתפלגות העסקים באזורים השונים, תנציח ותעצים מצב לא רצוי המעדיף אוכלוסיות אמידות המתגוררות באזורים משופעים בעסקים, על אוכלוסיות חלשות הגרות באזורים מוכי אבטלה.

טבלה מספר 4

מספר ההלוואות וממוצע ההלוואה על פי סטטוס טיפול ואזור גיאוגרפי (ספטמבר 2003-דצמבר 2005)

מספר ההלוואות	הלוואה ממוצעת (אלפי ש"ח)	מספר ההלוואות			אזור
		סה"כ	אושרו אך טרם בוצעו	אושרו ובוצעו	
15.2%	283	231	25	206	דרום
1.2%	183	18	2	16	יהודה ושומרון
5.9%	259	90	16	74	ירושלים
32.7%	304	499	67	432	המרכז
15.5%	270	237	27	210	השרון
24.1%	281	367	32	335	צפון
5.4%	298	82	8	74	שפלה
100%	286	1524	177	1347	סה"כ

עיבוד ל: חברת תבור כלכלה ופיננסים בע"מ, נתוני Excel של פעילות הקרן הממשלתית, ספטמבר 2003-דצמבר 2005.

ב. ניתוח התקציב של הגוף המתאם ופיקדון הקרן

במסגרת תפקידי הגוף המתאם, המוגדרים במכרז הפומבי, עליו להיות אחראי על בדיקה כלכלית של התוכנית העסקית של הלווה, הכוללת ביקור בעסק הקטן, גיבוש חוות דעת על מצבו ומתן המלצה לבנק המבוססת על המלצת המבקר בעסק. כן אחראי הגוף על מעקב תקופתי אחר מספר מדגמי של עסקים, שקיבלו הלוואה במסגרת הקרן, על מנת להעריך את התרומה בפועל של הסיוע הפיננסי לצמיחתו של העסק הקטן. המעקב נעשה על כ-30% מהלווים כחצי שנה ושנה לאחר קבלת ההלוואה, ועותק של דו"ח מעקב הלוואות תקופתי מוגש לחשב הכללי ולועדת ההיגוי.

התקציב השנתי הכולל של הגוף המתאם הוא 3 מיליון ש"ח, דהיינו תקציב חודשי ממוצע בגובה 250,000 ש"ח.⁴¹ עבור הבדיקה הכלכלית מקבל הגוף המתאם 1600 ש"ח לכל בדיקה ועבור מעקב אחר תיק מקבל הגוף המתאם 2100 ש"ח. עבור סגירת תיק, מתוקצב הגוף המתאם ב-1800 ש"ח לתיק ועבור בדיקת תיק לצורך הסדר חוב מקבל הגוף המתאם 1800 ש"ח לתיק. כן מקבל הגוף המתאם עלויות תקורה חודשיות בסך של 2900 ש"ח.⁴²

טבלה מספר 5 מציגה את תחזית ניצול הפיקדון של הקרן לשנת 2006 שפרסם משרד האוצר. היות ותקציב הגוף המתאם מוגבל, תחזית זו מאפשרת המשך מתן הלוואות מבלי להגדיל את היקף הפיקדון. תחזית זו מבוססת גם על האופציה למחזר הלוואות ולמנף את ריבית פיקדון הקרן, על מנת להגדיל את סך היקף הקרן הממשלתית. בהתאם לכך, התקציב השנתי הפנוי ל-2006 עומד על 280 מיליון ש"ח.

טבלה מספר 5

תחזית תקציב פנוי לשנת 2006 (במיליוני ש"ח)

סה"כ לניצול	החזרים		ריבית		פיקדון (ממונף)			שם הבנק
			שנצברה (ממונפת)		יתרה לא מנוצלת לסוף 2005	תחזית ניצול לסוף 2005	סה"כ תקציב	
2006	2006	2004-2005	2006	2004-2005	C=A-B	B	A	
$T=C+D+E+F+G$	G	F	E	D				
110.5	18	2.5	6	8	76	121	197	בינלאומי
128.5	50	57	10	20	-8.5	321	312.5	אוצ"ח
41	2	0	1.5	0	37.5	0	37.5	מרכנתיל
280	70	59.5	17.5	28	105	442	547	סה"כ

מקור: גיל כהן, קרן לעסקים קטנים-עדכון (ירושלים: משרד האוצר, 4 בדצמבר 2005), חש. 2005-30245.

תקציב הגוף המתאם, מהווה תקציב חיצוני לפיקדון הקרן במסגרת תקציב משרד התמ"ת. עם זאת, קשה להעריך תקציב זה במנותק מפיקדון הקרן; על מנת למנוע מצב בו פיקדון הקרן משועבד כולו להלוואות שניתנו לעסקים קטנים, הוגבל מספר הפניות שנבדקות כל חודש באמצעות הגבלת תקציב הגוף המתאם. לטענת מיכאל תבור, מנכ"ל הגוף המתאם, פיקדון הקרן אינו תואם את הביקוש לאשראי מצדם של עסקים קטנים. כתוצאה מכך, חברת תבור עובדת בקצב הנמוך פי 2.5 מקצב העבודה בתחילת פעילות הקרן.⁴³ היות וקריטריון הבדיקה מתבסס על "כל הקודם זוכה", ייתכן ובקשות להלוואה המופנות מצד עסקים בעלי פוטנציאל צמיחה גבוה מהממוצע, לא תזכינה לבדיקה במועד המתאים, או תימשכנה מצד הלווים, אשר אין ביכולתם להמתין למנת התקצוב הבאה (והמוגבלת) של הגוף המתאם.

יתרה מכך, היות ותקציב הקרן אינו ניתן במנת תקצוב אחת, לא אחת נעצרה פעילותה של הקרן בשל העדר תקציב במועד. דוגמה אחת לכך אירעה במרץ 2004, עת פרסם החשב הכללי מכרז לבחירת בנק לתפעול מנת תקצוב נוספת, וכתוצאה מכך הפסיקה ועדת האשראי לפעול במשך כחודש.⁴⁴ לטענתו של מיכאל תבור, הפסקת פעילותה של הקרן בתקופה זו פגעה בכ-300 עסקים.⁴⁵ פגיעה זו התבטאה בהלוואות שאושרו אך לא יכלו להתממש בפועל ובבקשות להלוואות ש"נתקעו" בשלבי הטיפול. ביולי 2005 נעצרה פעילות הקרן פעם נוספת עקב אי חידוש תקציב הבדיקות עבור הגוף המתאם.⁴⁶

ב-2005 ציין מבקר המדינה כי התלות בתקציב שאינו ניתן במועד, מקשה על עסקים שמסתמכים בתוכנית המימון שלהם על קבלת הלוואה מהקרן.⁴⁷ לאור ההשלכות השליליות הנובעות מחוסר רציפות בהקצאה הממשלתית, חשוב שהממשלה תאמץ ראייה לטווח ארוך, שתאפשר הקצאה רציפה ויעילה. עם

זאת, יצוין כי, לאור שיתוף הפעולה של הבנקים, והגידול המרשים בבקשות להלוואה מצד העסקים הקטנים, נראה שמודל הקרן התקציבית יעיל יותר מהמודלים של קרנות הערבות הקודמות.

ג. אומדן יעילות הגוף המתאם ומנגנון אישור ההלוואה

הביקוש להלוואות במסגרת הקרן

סיוע פיננסי ממשלתי למגזר העסקים הקטנים הוא מצרך מבוקש, עובדה שמתבטאת במספר גבוה של בקשות להלוואה בערבות המדינה. הביקוש הגבוה, בהשוואה לביקוש בקרן הממשלתית הקודמת, מעיד על הצלחתה של הממשלה באימוץ מודל מתאים יותר. החל מספטמבר 2003 ועד דצמבר 2005, הוגשו 5318 בקשות להלוואה; כ-43% מהן הוגשו באופן חלקי שלא אפשר בדיקה כלכלית (2268 בקשות חלקיות), ואילו כ-57% מהן הוגדרו כבקשות מלאות המאפשרות בדיקה כלכלית (3050 בקשות מלאות שכללו את כל המסמכים הדרושים לבדיקת כלכלית של הבקשה להלוואה בהתאם להנחיות).⁴⁸ השיעור הגבוה של הבקשות החלקיות יכול להיות מוסבר בשתי דרכים מנוגדות. הסבר אחד נשען על ההשערה כי קיימים עסקים רבים המפנים בקשה לקרן הממשלתית במסגרת חיפושם אחר מקורות מימון, ובחלקם מצליחים להשיג מימון ממקור אחר ואינם משלימים את בקשתם. ההסבר השני נשען על ההשערה כי המסמכים שיש להגיש לגוף המתאם על מנת שהבקשה תוגדר כבקשה מלאה שמאפשרת בדיקה, והליכי הטיפול בבקשה, מסובכים מדי עבור הלווה, ועל כן פניות רבות אינן כוללות את כל המסמכים הנדרשים בתנאי הקרן.

בחינת השינויים בביקוש להלוואות ובמכסות הטיפול של הגוף המתאם מעלה את המגמות הבאות: ב-2003, בשלושת החודשים הראשונים לפעילות הקרן, מספר הבקשות המלאות בחודש עמד על כ-99 בממוצע, ואילו ב-2004 עלה ממוצע זה לכ-128. ב-2005 הממוצע החודשי של מספר הבקשות המלאות ירד בכמעט 26% בהשוואה למספר הבקשות הממוצע בחודשי 2004, ועמד על 95 בקשות בממוצע.⁴⁹ כאמור, תקציב הגוף המתאם, האחראי לבדיקה כלכלית של הפניות, מוגבל, עובדה שלא מאפשרת להתאים את היצע האשראי הממשלתי לביקוש הקיים מצד עסקים קטנים שאין ידם משגת להשיג אשראי בתנאים סבירים במסגרת השוק החופשי. חריפה יותר הקצאת תקציב הפיקדון הלא רציפה, המקשה על יציבות ואפקטיביות הטיפול בבקשות לקרן. אלו, כאמור, יכולים להסביר את הירידה במספר הבקשות המלאות ב-2005. הסבר אפשרי אחר נובע מכניסתו של הבנק הבינלאומי לפעילות בקרן הממשלתית, החל מספטמבר 2004. לאור חוסר ניסיונו במתן הלוואות בערבות לעסקים קטנים (בהשוואה לבנק אוצר החייל), הליכי הטיפול ואישור הבקשות התארכו מאוד ומנעו בדיקת בקשות חדשות. הסבר שלישי נובע מהירידה במספר הפניות הכולל (בקשות מלאות וחלקיות) לקרן ב-2005, כפי שזו דווחה במסגרת דוחות הגוף המתאם למשרד האוצר: בעוד שמספטמבר 2003 ועד לספטמבר 2004 הוגשו לקרן 3016 פניות, הרי שמספטמבר 2004 ועד דצמבר 2005 הוגשו 2350 פניות בלבד, ירידה חדה של כ-42% במספר הפניות הממוצע לחודש.⁵⁰

יעילות מנגנון הסינון

מסך הבקשות המלאות לקרן, כ-24% נדחו בבדיקה הכלכלית של הגוף המתאם וכלל לא הועברו לבדיקת הבנקים (722 המלצות שליליות). כ-76% מהבקשות המלאות זכו להמלצה חיובית מהגוף המתאם והועברו לבדיקת הבנקים לשם גיבוש המלצה לוועדת האשראי (2328 המלצות חיוביות). מבין ההמלצות החיוביות שהועברו לטיפול הבנק, 2139 בקשות נידונו בוועדת האשראי, והיתר נמצאות עדיין בטיפול הבנקים, נמשכו על ידי הלווה לפני שהגיעו לוועדה או בדרך לוועדה. לגבי 1984 הבקשות המלאות שהגיעו לוועדת האשראי התקבלה החלטה (אישור או דחייה), ויתרת הבקשות מעוכבות בוועדה, נפרעו במלואן או בוטלו (לפני שבוצעו בפועל).

נכון לדצמבר 2005, ועדת האשראי אישרה 1524 בקשות מלאות, המהוות כ-77% מסך הבקשות שנידונו בוועדה והתקבלה החלטה לגביהן: 1347 בקשות אושרו ובוצעו, ו-177 פניות נוספות אושרו אך טרם בוצעו בפועל. 377 בקשות מלאות נדחו על ידי הוועדה, המהוות כ-19% מהפניות שנידונו בוועדה והתקבלה החלטה לגביהן.⁵¹ הנתונים הללו מעידים על כך שכ-50% מסך הפניות המלאות שהגיעו לגוף המתאם, זכו לאישור בוועדת האשראי, וכ-44% מסך הפניות המלאות בוצעו בפועל, וסייעו ל-1347 עסקים קטנים. ניתן לראות בממצאים לעיל עדות למנגנון סינון קפדני, שיכול להתפרש בשני מובנים שונים: מנגנון סינון יעיל, המבטיח כי ההקצאה הממשלתית אינה ניתנת לעסקים קטנים שאין ביכולתם להראות צמיחה, או לחילופין מנגנון סינון קפדני מדי הנובע מאמידת סיכונים זהירה מדי מצדם של הבנקים. היות ונכון לדצמבר 2005, כ-150 בקשות מעוכבות בוועדת האשראי וטרם נתקבלה החלטה לגביהן, ייתכן והבנקים אכן נמנעים מלקיחת סיכונים הטמונים במתן הלוואות לעסקים קטנים במסגרת הקרן הממשלתית. במסגרת הניסיון לאמוד את רווחי הבנקים, שיוצג בהמשך, ניתן יהיה להתייחס לסוגיה זו ביתר פירוט. בחלקו האחרון של המחקר יוצג מודל אלטרנטיבי לאמידת סיכון הבנקים, מודל דירוג אשראי, שאימוצו יאפשר לפשט את מנגנון האישור ולייעל את תרומת הסיוע.

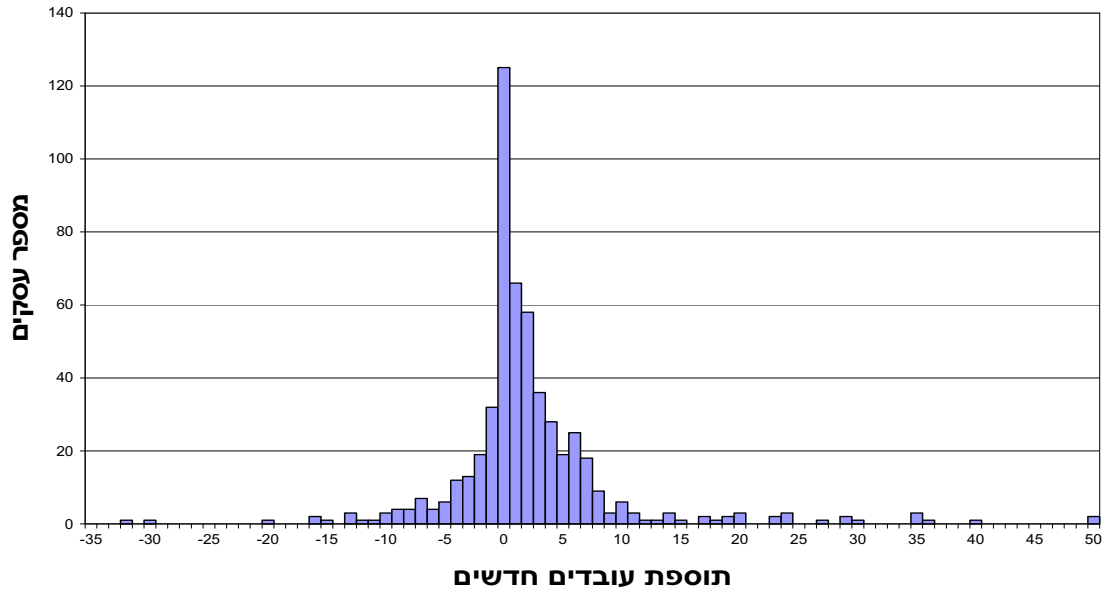
ד. אומדן אפקטיביות הסיוע הפיננסי

תרומת הסיוע הפיננסי לשימור ויצירת מקומות עבודה

במסגרת תפקידיו, אחראי הגוף המתאם למעקב אחר הלוואות שניתנו לעסקים קטנים במסגרת הקרן הממשלתית. נכון למרץ 2006, בדק הגוף המתאם 542 עסקים, המהווים כ-40% מסך העסקים שקיבלו הלוואה במסגרת הקרן בין ספטמבר 2003-דצמבר 2005.⁵² מספר העובדים בעת הלוואה עמד על 7,369 עובדים, והצפי למספר מקומות העבודה לאחר מתן הסיוע הפיננסי עמד על 8,432 עובדים. בפועל, מספר העובדים היה גבוה במעט מהצפי ועמד על 8,493 עובדים, כלומר הסיוע הפיננסי סייע לשמור על 7,369 מקומות עבודה, כ-13.6 מקומות עבודה במוצע לעסק, וליצור 1,124 מקומות עבודה חדשים, כ-2.1 מקומות עבודה חדשים במוצע לעסק (ראוי להשוות נתון זה לקבוצת ביקורת שלא קיבלה הלוואה בערבות ממשלתית-ראה המלצה א' 9). בהתאם לעסקים שנבדקו על ידי הגוף המתאם, הסיוע הפיננסי הוביל לגידול במספר מקומות העבודה בשיעור של 15.25%. אחד מיעדי הקרן הוא ליצור מקומות עבודה חדשים ולסייע בצמיחת המגזר. אולם, יעד זה אינו מגובה ביעדים כמותיים ועל כן קשה להעריך את תרומת הקרן. עם זאת,

נתוני הקרן הממשלתית מאפשרים לאמוד כמה סיוע ממשלתי ניתן לעסקים שנבדקו, ולכמה מקומות עבודה סייע סכום זה. תרשים מספר 2 מציג את תוספת מקומות העבודה, שהתאפשרה הודות לסיוע הממשלתי.

תרשים מספר 2
פילוג תוספת העובדים בעסקים שקיבלו הלוואה



עיבוד ל: חברת תבור כלכלה ופיננסים בע"מ, נתוני Excel של פעילות הקרן הממשלתית, ספטמבר 2003-דצמבר 2005.

אומדן הסיוע הממשלתי לשימור/יצירת מקום עבודה

על מנת לאמוד את הסיוע הממשלתי למקום עבודה, יש לחשב תחילה מהו המימון שניתן לעסקים שנבדקו ביחס למימון שניתן לכל העסקים מספטמבר 2003-דצמבר 2005. כאמור, נבדקו 542 עסקים המהווים כ-40.2% מכלל העסקים שקיבלו מימון בתקופה זו. מבדיקה שנעשתה על ידי המחברת, סך המימון שניתן לעסקים שנבדקו עומד על 41.6% מסך המימון שניתן לעסקים קטנים באותה תקופה (165.4 מיליון ש"ח מתוך 397.6 מיליון). היות ושיעור המימון שניתן לעסקים שנבדקו מסך המימון שניתן באותה תקופה, תואם בקירוב את שיעור העסקים שנבדקו מסך העסקים שקיבלו הלוואה באותה תקופה, ניתן להסתמך על נתוני המדגם הנוגעים לסיוע התעסוקתי ולהשליך אותם על כלל העסקים שקיבלו סיוע ממשלתי. זאת על מנת לאמוד מהו היחס בין גובה הפיקדון הכספי שהממשלה הפקידה בבנקים לבין מקומות העבודה שנשמרו ונוצרו, ומהו סך הפיקדון הממשלתי הדרוש ליצירת/שמירת מקום עבודה.

כאמור, 165.4 מיליון ש"ח סייעו לשמירה על 7,369 מקומות עבודה קיימים וליצירת 1,124 מקומות עבודה חדשים, כ-19.47 אלף ש"ח בממוצע למקום עבודה. בהתאם ליחס המינוף של הפיקדון הממשלתי בבנק העומד על 16% מסך פיקדון הקרן, סך הפיקדון הממשלתי הנדרש לשימור ויצירת מקום עבודה אחד הוא 3,115.2 ש"ח בממוצע. בהשלכה על כלל מקבלי הלוואות בקרן, סך הפיקדון הממשלתי סייע ל-1,347

עסקים, לשמור על 17,714 מקומות עבודה קיימים וליצור 2,702 מקומות עבודה. יצוין כי נתון זה אינו מעיד על כך שכל העובדים שזכו לסיוע הממשלתי היו מאבדים את מקום עבודתם לולא סיוע זה.

לצד סיוע ממשלתי זה, קיימות עלויות ממשלתיות הנובעות מתקציב הגוף המתאם והפסדי הממשלה בעקבות דיפולט מצד הלווים. תקציב הגוף המתאם עבור 27 חודשי פעילות הוא 6.75 מיליון ש"ח. נכון לדצמבר 2005, היתרה הכספית של תיקים שאושרו לגביהם חילוטם או הופרשו עבורם חובות מסופקים הינה כ-8.5 מיליון ש"ח. מכאן, סך העלויות הוא 15.25 מיליון ש"ח. ההוצאה הממשלתית לתוספת של מקום עבודה אחד היא 5,644 ש"ח בממוצע.⁵³

תרומת הסיוע הפיננסי לצמיחת העסקים

במסגרת המעקב החוזר של הגוף המתאם אחר עסקים שקיבלו הלוואה בערבות המדינה, נבדקו מספר תחומים כלכליים המעידים על מצבו הנוכחי של העסק ועל השינוי היחסי במצבו כתוצאה מהסיוע הפיננסי שניתן לו. טבלה מספר 6 מציגה את מצבם של העסקים שנבדקו (542 עסקים) מבחינת רמת החבות שלהם (אובליגו), השינוי בהיקף המכירות והמצב הכללי של העסק. מספר הביקורים החוזרים כולל גם ביקורים שנערכו ב-2006, אך כל הביקורים מתייחסים לעסקים שקיבלו הלוואה בין ספטמבר 2003 לדצמבר 2005.

רמת החבות של העסק כוללת את מסגרת האשראי בבנקים בהלוואות לטווח קצר וארוך, כולל יתרת ההלוואה מהקרן, ניכיונות שיקים, מסגרות אשראי וערבויות.⁵⁴ הבדיקה החוזרת העלתה כי בכ-57% מהעסקים שנבדקו סך החבות הכוללת עלה לאחר קבלת הלוואה, בכ-23% מהעסקים סך החבות הכוללת נותר ללא שינוי. כ-20% מהעסקים חוו ירידה ברמת החבות. בחינת מצבו הכללי והשינוי בהיקף המכירות של העסק מעלה נתונים דומים.⁵⁵ 64.5% עסקים הוגדרו ביום הבדיקה החוזרת כעסקים בהתפתחות או התפתחות מהירה, כ-33% מהעסקים הוגדרו כשורדים או שורדים בקושי. כ-2.5% מהעסקים נסגרו. ניתן לראות כי כ-64% מסך העסקים שנבדקו הציגו גידול בהיקף המכירות (מעל ל-5% לעומת היקף המכירות לפני ההלוואה) או גידול מתון בהיקף המכירות (עד 5%). כ-23% הציגו דריכה במקום, וייתכן כי עצם שרידותם היא תוצר ישיר של ההלוואה. כ-13% הציגו שחיקה בהיקף המכירות (ירידה בשיעור הגבוה מ-5%), נתון שיכול בטווח הארוך להסתיים בקשיי נזילות ואף בדיפולט. נתון זה מחזק את הטענה שצוינה לעיל, בדבר הסבירות ששיעור הדיפולט ילך ויגדל.

טבלה מספר 6

תרומת הסיוע הפיננסי למצבו של העסק הקטן (ספטמבר 2003-דצמבר 2005)

שינוי בהיקף המכירות			שינוי באובליגו (רמת החבות)			שינוי במצבו הכללי של העסק		
השינוי בהיקף המכירות	מספר העסקים שנבדקו	שיעור מסך העסקים שנבדקו	השינוי באובליגו	מספר העסקים שנבדקו	שיעור מסך העסקים שנבדקו	מצב כללי של העסק	מספר העסקים שנבדקו	שיעור מסך העסקים שנבדקו

גידול	233	43.7%	עלה	303	57.5%	התפתחות מהירה	54	10%
גידול מתון	110	20.6%	ירד	120	22.8%	התפתחות	294	54.5%
דריכה במקום	121	22.7%	ללא שינוי	104	19.7%	שורד	134	24.9%
שחיקה	69	13%				שורד בקושי	44	8.2%
						נסגר	13	2.4%
סה"כ עסקים שנבדקו	533	100%		527	100%		539	100%

עיבוד ל: חברת תבור כלכלה ופיננסים בע"מ, נתוני Excel של פעילות הקרן הממשלתית, ספטמבר 2003-דצמבר 2005.

הנתונים הללו מעידים על כך שהסיוע הממשלתי תורם לצמיחתם של עסקים קטנים. אולם, קשה לאמוד כמה מבין העסקים הללו היה ביכולתם להשיג הלוואה בתנאים סבירים במסגרת השוק החופשי, וכתוצאה מכך יש לנקוט במשנה זהירות במתן הצדקה להתערבות הממשלתית. עם זאת, אומדן העלויות הכרוכות בהלוואה במסגרת הקרן הממשלתית, בהשוואה לעלויות במסגרת קרן מימון פרטית לעסקים קטנים, יאפשר להתייחס לסוגיה זו ביתר פירוט; במידה ועלות ההלוואה בקרן הממשלתית גבוהה יותר, ניתן יהיה להניח כי עסקים קטנים שבאפשרותם להשיג הלוואה זולה יותר, לא יפנו לקרן הממשלתית.

ניתוח הקשיים והעלויות של העסק הקטן

ניתן לזהות שני סוגים של מכשולים העומדים בפני עסקים קטנים שמעוניינים לקבל הלוואה במסגרת הקרן: קשיים בירוקרטיים הנובעים מדרישות הבנקים ו/או תנאי הקרן ומידת הנגישות לקרן, ועלויות כספיות הכוללות את תנאי הקרן (עמלות וריבית) וזמן ההמתנה הממוצע עד לקבלת אישור/דחייה.

א. ניתוח הקשיים הבירוקרטיים שעומדים בפני הלווה

דרישות הבנקים

העדר ביטחונות מהווה מכשול עיקרי המונע מעסקים קטנים לקבל הלוואה בתנאים סבירים בשוק החופשי.⁵⁶ הערבות הממשלתית הקטינה משמעותית קושי זה בכך שהגבילה את הבנק לדרוש מהלווה ביטחונות עד לשיעור של 30% מסך ההלוואה המאושרת. לרוב, הבנקים מממשים אופציה זו במלואה היות ומידת הסיכון של עסקים קטנים נתפסת בעיניהם כגבוהה.⁵⁷ יש לשער כי הצורך בביטחונות מקשה על עסקים קטנים להסתייע בקרן הממשלתית, אך קריטריון זה מבטיח כי הטבות הקרן לא יינתנו לעסקים שיכולת הצמיחה וההישרדות שלהם מוטלת בספק, ובכך מוצדק קיומו. עם זאת, ניתן לחשוב על אימוץ הקלות מסוימות בהתאם לגודל ההלוואה, או למצבו הספציפי של העסק. דוגמה אחת לכך היא הביטחונות הנדרשים בקרן קורת: במרבית ההלוואות עד 100,000 ש"ח הבנק מאשר הלוואה עם שני ערבים חיצוניים

וללא ביטחונות נוספים. זאת לצד ערבות של קרן קורת בשיעור של 35% בממוצע.⁵⁸ יצוין, כי הממשלה הסירה חסמים רבים שהיו קיימים בקרנות הקודמות והקלה את הקריטריונים הדרושים לקבלת ההלוואה.

נגישות לקרן

מידת הנגישות של עסקים קטנים לקרן ההלוואות בערבות המדינה נמוכה, היות ואין הקצאה תקציבית המיועדת למטרות פרסום הקרן. לאור כשלון הקרנות הקודמות, יש צורך ממשי להגביר את רמת המודעות של עסקים קטנים לקיומה של קרן זו ואף לפרסם את מידת הצלחתה על מנת להגביר את רמת אמון הציבור בכלי סיוע ממשלתי. מבחינת מידת הנגישות הפיסית, לא כל הבנקים שמשתתפים בקרן פרוסים באופן שווה בכל אזורי הארץ, ובכך מקשים על אוכלוסיות מסוימות להסתייע במנגנון זה. דוגמה אחת לכך היא המגזר הערבי, שפריסת הבנקים לא אפשרה להם נגישות קלה לקרן. בשלהי 2005 החליט משרד האוצר להקצות מימון נוסף לקרן שפועלת כיום עם בנק מרכזית, ומיועדת להגביר את מידת הנגישות של המגזר הערבי לקרן הממשלתית.

כיום, הממשלה משתפת פעולה עם 3 בנקים בלבד. לאור רכישת בנק אוצר החייל על ידי הבנק הבינלאומי, ניתן לטעון כי מידת התחרותיות בין הבנקים המשתתפים בקרן יכולה להיפגע. זאת בשל זהות באינטרסים של חברת האם, הבנק הבינלאומי, לבין חברת הבת, בנק אוצר החייל, שמקטינה את התמריץ לתחרות. נתון אחר שיש להתייחס אליו הוא כמה מסך הלווים שזכו להלוואה במסגרת הקרן הם לקוחות קודמים של הבנק שהפנה אותם לקרן. בבנק אוצר החייל, לדוגמה, כ-27% מסך הלווים שהופנו לקרן הם לקוחות קודמים של הבנק.⁵⁹ היות ואין תקציב פרסומי לקרן, ייתכנו מצבים בהם הבנקים מפנים לקוחות בעייתיים לקבלת הלוואה בערבות ממשלתית. הקצאת תקציב לפרסום הקרן תגביר את המודעות לקיומו של מסלול סיוע זה, ובכך תצמצם את הייתכנות של מצב זה. יצוין, כי הקצאת תקציב פרסומי תגדיל את הביקוש להלוואות בערבות ממשלתית, דבר שיצריך מן הממשלה להגדיל את ההקצאה שניתנת. עובדה זו כשלעצמה יכולה להסביר מדוע אין תקציב פרסומי. עם זאת, חשיבה שכזו אינה תואמת את מטרת הממשלה, המיועדת להגדיל את הסיוע שניתן לעסקים קטנים ובינוניים.

ב. אומדן העלויות הכספיות של הלווה

הלוואה במסגרת הקרן בערבות המדינה כרוכה בעלויות עבור הלווה, חלקן אינן תלויות באישור הבקשה, וחלקן תלויות באישור הבקשה וביצועה בפועל.

עמלות שיש לשלם ללא תלות באישור הבקשה

עמלת מסמכים לבנק: תחילה, על הלווה לשלם עמלה בגובה של 250 ש"ח לחשב הכללי עבור הבדיקה הכלכלית של הגוף המתאם ו-250 ש"ח לבנק עבור פתיחת תיק (בבינלאומי העמלה לבנק משולמת ללא תלות באישור הבקשה, באוצר החייל עמלה זו משולמת רק במידה והבקשה אושרה). עמלת הבנקים הינה עמלה קבועה ואינה תלויה בגובה ההלוואה אותה מבקש הלווה.

עלות הכנת תוכנית עסקית: בקשה מלאה לקבלת הלוואה בערבות הקרן, המאפשרת בדיקה כלכלית של הגוף המתאם, מחייבת הכנת תוכנית עסקית והצגת דוחות רלוונטיים על מצבו הפיננסי והניהולי של העסק. המסמכים מופיעים באתר האינטרנט של הגוף המתאם ונגישים לציבור הרחב. לטענת מיכאל תבור, הלווה יכול בקלות למלא את המסמכים הנדרשים בכוחות עצמו, בעזרת רו"ח של העסק או בסיוע יועץ חיצוני.⁶⁰ עם זאת, עסקים קטנים לרוב לא מעסיקים רו"ח/יועץ חיצוני, ונאלצים למלא מסמכים אלו בכוחות עצמם, עובדה הפוגעת בסיכוייהם לקבל הלוואה. לראייה: מכלל הבקשות שהוגשו לקרן (שלגביהם יש נתון על זהות ממלא הבקשה), כ 49% נעשו באופן עצמאי, כ 46% בעזרת יועץ חיצוני ורק כ-5% הגישו תוכנית עסקית בעזרת רו"ח של העסק.⁶¹ לעומת זאת, שיעור הבקשות שאושרו היה כ-24%, 41% ו 48% בהתאמה.⁶² שיעורים אלה מראים הטיה ברורה לטובת לווים שהכינו את הבקשה בסיוע גוף מקצועי.

נציגי הגוף המתאם אינם ממליצים על הדרך שבה כדאי להכין תוכנית עסקית, והם אינם מעורבים בתהליך זה. ללא פיקוח, הכנת תוכנית עסקית בעזרת יועץ חיצוני יכולה לנוע בין \$2000-\$800 ואף יותר, לעיתים ללא קשר ישיר לטיב התוכנית. הכנת תוכנית עסקית באמצעות יועץ חיצוני אינה מבטיחה את אישור הבקשה להלוואה, ולכן עלות זו משמעותית ביותר עבור הלווה, במידה והבקשה לא אושרה, ויכולה להוות עבורו תמריץ שלילי לפנות לקרן הממשלתית. בקרן קורת, לעומת זאת, הלווה מחויב להגיש תוכנית עסקית על ידי אחד מהיועצים המורשים של הקרן, אך עליו לשלם עבורה רק במידה והתוכנית מאושרת. כך הלווה נושא בעלויות (מפוקחות) רק במידה והוא מקבל את ההלוואה בפועל.⁶³

אומנם, הכנת תוכנית עסקית בעזרת יועץ חיצוני היא בגדר אפשרות בלבד, אך שיעורי ההצלחה הגבוהים של פניות שמולאו בעזרת יועץ חיצוני מעידים על קשר ישיר בין הגשת תוכנית עסקית באמצעות יועץ חיצוני לבין ההסתברות שהבקשה תאושר; בעוד ש-45% מסך הפניות הכולל לקרן שהוגשו בעזרת יועץ חיצוני זכו לאישור, רק 25% מסך הפניות הכולל לקרן שהוגשו באופן עצמאי אושרו. נתון זה כשלעצמו מעיד על קושי בהגשת פנייה עצמאית, ומהווה תמריץ עבור הלווה לשכור יועץ חיצוני בעת הפניה לקרן.

עמלות שיש לשלם רק במידה והבקשה אושרה

עמלת ערבות: על הלווה לשלם עמלת ערבות חד פעמית למדינה בשיעור של 0.3% מסך ההלוואה.⁶⁴ עמלה זו מועברת לפיקדון המדינה על מנת להגדיל את היצע האשראי שניתן.⁶⁵ יצוין כי עמלה זו נמוכה באופן יחסי מעמלות הנגבות במדינות אחרות, כדוגמת אנגליה או ארה"ב, כפי שנראה להלן.

עלות זמן ההמתנה לאישור או דחיית הלוואה

טבלה מספר 7 מדגימה את השינויים שחלו לאורך השנים בזמן הממוצע לאישור הלוואה, מיום קבלת כל המסמכים הנדרשים לשם הגדרת הפנייה בבקשה מלאה, המאפשרת בדיקה כלכלית, ועד ליום אישור הבקשה בוועדת האשראי. ניתן לראות כי בתחילת פעילותה של הקרן, זמן ההמתנה לאישור הבקשה עמד על למעלה מ-4 חודשים. היות והקרן, כאמור, עצרה את פעילותה בתחילת 2004, ניתן להבין מדוע התאריך מנגנון אישור הלוואות. למרות שניתן לזהות מגמת ירידה במספר הימים הממוצע למתן אישור הלוואה, ובפרט מגמת ירידה במספר הימים בממוצע בכל שלב במנגנון הסינון, נכון ל-2005 זמן ההמתנה

הממוצע עומד על חודשיים וחצי, זמן ארוך למדי.⁶⁶ הרשות לעסקים קטנים בארה"ב, לשם השוואה, מפעילה מספר מסלולי הלוואות בערבות הרשות שמקצרים את זמן ההמתנה של העסק הקטן לאישור ההלוואה לכ-3 ימי עבודה בממוצע. ניתן להניח, כי העדר הקצאה רציפה וצוות הבודקים המצומצם, תורמים להתארכות תהליך הבדיקה והאישור. יצוין, כי קיצור משך הזמן שבין אישור הבנקים לבין אישור סופי של הוועדה, יכול להעיד על התייעלותה של ועדת האשראי, או על התכנסותה באופן תכוף יותר.

טבלה מספר 7

זמן ממוצע לאישור הלוואה (ספטמבר 2003-דצמבר 2005)

שנה שבה התקבלה פנייה מלאה	מס' ימים בממוצע בבדיקת הגוף המתאם ^א	מס' ימים בממוצע בבדיקת הבנקים ^ב	מס' ימים כולל: מיום קבלת הפנייה המלאה ועד אישור סופי בוועדה ^ג	מס' פניות מלאות שנבדקו
2003	35	61	129	189
2004	32	59	97	518
2005	20	54	74	525

* הטבלה מתייחסת ל-1232 הלוואות שאושרו, שלגביהן היו נתונים מלאים.
^(א) מספר ימים בממוצע בבדיקת הגוף המתאם חושב על פי היום שבו הגיעה לגוף המתאם הפנייה המלאה שאפשרה בדיקה כלכלית ועד ליום שבו הועברה המלצת הגוף המתאם לטיפול הבנקים.
^(ב) מספר ימים בממוצע בבדיקת הבנקים חושב על פי היום שבו הגיעה ההמלצה החיובית של הגוף המתאם לידי הבנקים ועד ליום שבו הועברה המלצת הבנק לטיפול ועדת האשראי.
^(ג) מספר הימים הכולל לאישור הלוואה חושב על פי היום שבו הגיעה הפנייה המלאה לגוף המתאם ועד ליום אישור ההלוואה.
 עיבוד ל: חברת תבור כלכלה ופיננסים בע"מ, נתוני Excel של פעילות הקרן הממשלתית, ספטמבר 2003-דצמבר 2005.

לרוב, עסקים קטנים שפונים לקבלת הלוואה, בפרט במסגרת מסלול הון חוזר, מצויים במצוקת אשראי ואין ביכולתם להמתין תקופה כה ארוכה לשם קבלת הלוואה. ניתן לשער כמה השלכות שליליות הנובעות מזמן ההמתנה הארוך; ראשית, ייתכן ואישור הבקשה יתקבל מאוחר מדי בזמן שהעסק כבר מצוי בפשיטת רגל. שנית, ייתכן ולו ידע בעל העסק כי זמן ההמתנה כה ממושך, היה מנסה למצוא אפיקי מימון חלופיים. ומעל הכול, זמן פירושו כסף, וימי המתנה כה ארוכים, לסיוע הדרוש לשם הצלת העסק, כמוהם כרווחים שליליים, שיכולים לעיתים להוביל לנזקים כלכליים בלתי הפיכים.

עלות ההלוואה

על מנת להעריך את עלות ההלוואה במסגרת הקרן הממשלתית, נשווה עלות זו לעלות הלוואה במסגרת קרן מימון פרטית - קרן קורת - שאוזכרה לעיל. טבלה מספר 8 משווה בין עלויות הלוואה בסך 100

אלף ש"ח בקרנות השונות, בהתאם לתנאים שמציעות כל אחת מהקרנות. חישוב העלויות השונות מעיד כי עלות הלוואה בסך של 100 אלף ש"ח שנלקחת בקרן קורת, נמוכה מעלות הלוואה בסך דומה שנלקחת במסגרת הקרן הממשלתית; לווה שלוקח הלוואה מקרן קורת ולא מהקרן הממשלתית חוסך בין 2206 ש"ח ל-6,408.1 ש"ח.⁶⁷

טבלה מספר 8

עלות הלוואה בגובה 100 אלף ש"ח - השוואה בין הקרן הממשלתית לבין קרן קורת

קרן קורת	קרן ממשלתית	
100,000 ש"ח	100,000 ש"ח	קרן הלוואה
6.75%=פריים+0.5%	9.15%=פריים+2.9%	ריבית הקרן ^א
60 חודש (חצי שנת גרייס)	60 חודש (חצי שנת גרייס)	זמן ההלוואה
2226.16	2371.8	החזר חודשי
\$800	\$800	עלות תוכנית עסקית ^ב
בנק: 935 ש"ח	חשכ"ל: 250 ש"ח. בנק: 250 ש"ח. עמלת ערבות: 300 ש"ח.	עמלות
95,285	95,420	לאחר קיזוז עלויות, הלווה מקבל נטו (בש"ח)
אין אפשרות להגיש ללא תוכנית עסקית	99,200	ללא תוכנית עסקית, הלווה מקבל נטו (בש"ח)

^(א) ריבית הפריים שנלקחה היא 6.25%. המידע על שיעור ריבית הפריים נלקח מ: <http://www.bizportal.co.il/shukhahon/bizmadadCalcMenu.shtml> (27 מרץ 2006).
^(ב) עלות תוכנית עסקית היא כ-3780 ש"ח. הסכום הושב לפי שער הליפין של \$1=4.725 המידע על יחס ההמרה נלקח מ: <http://www.bankisrael.gov.il/> (22 פברואר 2006).
עיבוד ל: http://www.tavor.biz/small_business_fund.htm (27 מרץ 2006);
<http://www.kiedf.org/f3.html> (27 מרץ 2006).

בהלוואה בגובה 100 אלף ש"ח, ההבדל בין תשלום חודשי בקרן הממשלתית לבין תשלום חודשי בקרן קורת (חישוב הכולל 6 חודשי גרייס) הוא 145.66 ש"ח. הערך הנוכחי של 145.66 ש"ח לפי ריבית קרן קורת הוא 6543.1 ש"ח, ולפי הריבית של הקרן הממשלתית הוא 6141.2 ש"ח.⁶⁸ החיסכון נטו ללווה שלוקח הלוואה בקרן קורת לעומת קרן ממשלתית נע בין 6006.2-6408.1 ש"ח, במידה והיה עליו לשאת בעלויות התוכנית העסקית בקרן הממשלתית, ובין 2206.2-2608.1 ש"ח, במידה והכין תוכנית עסקית ללא סיוע חיצוני ולא נשא בעלויות הללו. נזכיר כי בקרן קורת הכנת תוכנית עסקית באמצעות יועץ חיצוני הינה חובה אך הלווה משלם עבורה רק במידה והיא אושרה. זאת בהשוואה לקרן הממשלתית, שמחייבת את הלווה, שבחר להכין תוכנית עסקית בעזרת יועץ חיצוני, לשלם עבורה מכספו ללא תלות בהחלטה האם לאשר או לדחות את ההלוואה. כאמור, הוצאה זו משמעותית ויכולה להוות גורם בשיקולי הלווה הפוטנציאלי אם לבקש הלוואה בערבות המדינה או לא.

אמידת רווח הבנקים המסחריים המשתתפים בקרן

על מנת שיתאפשר לקבוע האם הסיכון שהבנקים נוטלים על עצמם במסגרת הקרן הממשלתית גבוה או נמוך, נאמוד את הרווחים של הבנקים ממתן הלוואה בערבות המדינה ונשווה אותם לרווחי הבנקים ממתן הלוואה בערבות קרן קורת.⁶⁹ השוואה זו מעלה כי רווחי הבנקים במסגרת הקרן הממשלתית גבוהים פי 2.2 מרווחי הבנקים במסגרת קרן קורת, ומסתכמים בתוספת רווח של 6903.6 ש"ח לכל הלוואה שניתנת.

ניתן לאמוד את מידת הסיכון של הבנקים המסחריים בשתי הקרנות, על ידי השוואת הרווח נטו של הבנקים על הלוואה בסך של 100,000 ש"ח ל-60 חודש (וחצי שנת גרייס) הניתנת בהתאם לתנאי הקרן. דוגמה זו מסתמכת על ההנחה שהבנק המסחרי לווה סכום זהה מבנק ישראל, בשיעור של פריים-1.5% (4.75%) על מנת לספק הלוואה זו לעסק הקטן.⁷⁰ הבנק המסחרי משלם לבנק ישראל (תשלום חודשי בסך של 2109.9 ש"ח (לצורך ההשוואה החישוב כלל גם כאן 6 חודשי גרייס).

במסגרת הקרן הממשלתית, הבנק המסחרי דורש מהעסק הקטן הלווה, על אותו גודל הלוואה, ריבית של 9.15% (פריים+2.9%) ותשלום חודשי של 2371.8 ש"ח. בהתאם לכך, הרווח החודשי נטו לבנק המסחרי מהחזרי תשלומי הלוואה עומד על 261.9 ש"ח ומרווח הריבית עומד על 4.4%. הערך הנוכחי של הרווח החודשי נטו (261.9 ש"ח) הוא 12,414 ש"ח.⁷¹ יצוין כי זהו הרווח המינימלי של הבנק מכיוון שלרוב הבנק מממן את הלוואות על בסיס פיקדונות הציבור, עליהם הוא משלם ריבית נמוכה יותר מזו שהוא משלם לבנק ישראל. כאן המקום לציין כי הריבית האפקטיבית שהלווה משלם (במידה ונחסיר את העלויות שעליו לשלם – עמלות והוצאות להכנת הבקשה – מסכום הלוואה הנומינלי 100,000 ש"ח) מסתכמת בכ- 11.19% לשנה (ולא 9.15%).

כעת נשווה רווח זה לרווח של הבנק המסחרי במסגרת קרן קורת. במסגרת הסכמי הקרן עם בנק אוצר החייל, הבנק דורש מהעסק הקטן, על סכום הלוואה זהה של 100 אלף ש"ח, ריבית בשיעור של פריים+0.5%, ותשלום חודשי בסך 2226.16 ש"ח. קרן קורת מסבסדת עבור הבנק את יתרת הריבית בשיעור של 1.3%, וכך הרווח לבנק מריבית הוא פריים+1.8% (8.05%). אם נחסיר מכך את שיעור הריבית שעליו לשלם עבור הלוואה מבנק ישראל, הרווח החודשי נטו לבנק מריבית הלוואה שנתן עומד על 3.3% והרווח החודשי נטו של הבנק מהחזרי תשלומי הלוואה שנתן עומד על 116.3 ש"ח. הערך הנוכחי של סכום זה הוא 5510.8 ש"ח שהוא הרווח של הבנק במסגרת קרן קורת.

כפי שצוין לעיל, ממצאי ההשוואה בין הרווחים הללו מעידים כי רווחי הבנקים במסגרת הקרן הממשלתית גבוהים ביותר מפי 2 מאשר רווחי הבנק במסגרת קרן קורת, ומסתכמים בתוספת רווח נטו של 6903.2 ש"ח לבנק עבור הלוואה שניתנת בערבות הקרן הממשלתית לעומת הלוואה שניתנת בערבות קרן קורת. העובדה כי קרן קורת פועלת בסקטור העסקים הקטנים למעלה מ-10 שנים וזוכה להצלחה הן מבחינת

הסיוע שניתן והן מבחינת התרומה בפועל, מעידה כי הבנקים מוכנים לספק אשראי לעסקים קטנים בריבית נמוכה יותר מזו שהם דורשים במסגרת הקרן הממשלתית, וברוח נטו נמוך יותר.⁷² בהתאם לכך, ניתן לטעון כי ההסכמים הנוכחיים של המדינה עם הבנקים, מיטיבים עם הבנקים ללא הצדקה כלכלית; בעוד שהסיכון של הבנקים בקרן הממשלתית נמוך מהסיכון שיש להם בקרן קורת (70% ערבות לעומת 35% ערבות), הרווח שהם זוקפים לעצמם גבוה יותר. נקודה נוספת שראוי לתת עליה את הדעת, היא עמלת הערבות השנתית בשיעור של 0.3% שהממשלה גובה מהלווה בתמורה לערבות של 70% שהיא מעניקה לו. נראה כי שיעור זה נמוך מדי ואינו משקף את מידת הסיכון של המדינה. כפי שנראה להלן מדינות אחרות גובות עמלה בשיעור גבוה יותר, שכמעט מפצה על הפסדי המדינה מדיפולט של הלווים. לדברי אילנית ורנר, רכזת ערבויות המדינה באגף החשב הכללי, עמלה זו נלקחה כמעין תשלום סמלי שכן קשה להעריך מהי רמת הסיכון האמיתית של המדינה.⁷³

השוואה בינלאומית

רוב מדינות העולם מפעילות מספר מסלולי סיוע לסקטור העסקים הקטנים והבינוניים, ובמרביתן ניתנת תשומת לב מיוחדת למגזר זה בקביעת המדיניות הכלכלית. מעניינת העובדה כי התייחסות זו אינה נחלת המדינות המערביות בלבד; ניתן למצוא מדיניות כלכלית מיוחדת המותאמת לצורכי מגזר זה בטונזניה, פקיסטן ואף באוזבקיסטאן. נתייחס לשלוש מדינות: ארה"ב, אנגליה ויפן, ונבחן את המדיניות הממשלתית שלהן למגזר העסקים הקטנים והבינוניים. זאת על מנת למצוא האם קיימים הבדלים בכלי הסיוע הממשלתיים, ולבחון האם לישראל יש מה ללמוד מן הניסיון הבינלאומי. כן יתאפשר הערכת היקף הסיוע הישראלי למגזר העסקים הקטנים והבינוניים, בהשוואה להיקף הסיוע במדינות הללו. טבלה מספר 9 מציגה את מסלולי ההלוואה בערבות העיקריים שקיימים במדינות השונות, ואת ההבדלים בקריטריונים להלוואה. לאחריה, נתייחס ביתר פירוט למסלולי הסיוע הפיננסי בכל מדינה שצוינה לעיל, ובמה מתייחדת המדיניות למגזר העסקים הקטנים והבינוניים באותה מדינה.

טבלה מספר 9

השוואה בינלאומית: קריטריונים במסלול המרכזי להלוואה בערבות מדינה

ישראל	יפן	אנגליה	ארה"ב	
פדיון שאינו עולה על 5 מיליון דולר, ופחות מ-70 עובדים	הון עצמי שאינו עולה על 300 מיליון יין (2.6 מיליון \$) או פחות מ-300 עובדים	התמקדות בגיל העסק והעדר ביטחונות מספקים	משתנה בהתאם לסקטור העסקי	זכאות להלוואה
עד 105.8 אלף דולר (500,000 ש"ח) ¹	עד 1.7 מיליון דולר (200 מיליון יין) ⁷	עד 434.3 אלף דולר (250,000 לירה שטרלינג) ⁷	עד 2 מיליון דולר ⁸	סכום הלוואה מקסימלי

משך ההלוואה	הון חוזר: עד 10-7 שנים ³ השקעה: עד 25 שנה	10-2 שנים	עד 5 שנים (חצי שנה גרייס)
ריבית ההלוואה	הולכת וקטנה ככל שסכום ההלוואה גדל: נעה בין פריים+2.25% - פריים+4.75%	נקבעת בין הלווה למלווה	עד פריים+2.9%
שיעור ערבות המדינה	הולך וגדל ככל שסכום ההלוואה קטן: נע בין 75%-85%	75%	70%
עמלת ערבות מצד הלווה	חד פעמית, בשיעור הולך וגדל ככל שסכום ההלוואה גדל: נעה בין 2%-3.5% מסך ההלוואה שבערבות ³	שנתית, בשיעור של 2% מסך ההלוואה שנתרה	חד פעמית, בשיעור של 0.3% מסך ההלוואה.
עמלות נוספות מצד הלווה	שנתית, משולמת על ידי הלווה לבנק בשיעור של 0.545% מיתרת ההלוואה	נקבעת בין הלווה למלווה	חד פעמיות, 250 ש"ח לבנק, 250 ש"ח לחשכ"ל

(⁸) במקרה של דיפולט, השתתפות ארה"ב היא עד 75% מההלוואה, אבל לא יותר מ-1.5 מיליון דולר.
(²) במסלול הון חוזר מעניקה ארה"ב ערבות בשיעור שאינו עולה על 90% מסך ההלוואה או עד 1 מיליון דולר.
(³) בהלוואות מעל 1 מיליון דולר, על הלווה לשלם עמלת ערבות נוספת, בשיעור של 0.25% מיתרת ההלוואה שמעל 1 מיליון דולר.
(⁷) הסכום חושב על פי שער חליפין של 1 לירה שטרלינג=1.7371\$. המידע על יחס ההמרה נלקח מ: <http://www.easy-forex.com/he/Forex.Rates.aspx> (14 יוני 2006). יזמים מוצלחים באנגליה יכולים לקבל הלוואה שעולה על הסכום המקסימלי להלוואה. בכל סכום הלוואה, המלווים אינם מורשים לבקש ביטחונות מהלווה.
(⁷) הסכום חושב על פי שער חליפין של \$1=117.78 י"י. המידע על יחס ההמרה נלקח מ: <http://www.oanda.com/convert/fxhistory>
(14 יוני 2006).
(¹) הסכום חושב על פי שער חליפין של \$1=4.725 ש"ח. המידע על יחס ההמרה נלקח מ: <http://www.bankisrael.gov.il> (22 פברואר 2006).
מקורות: <http://www.sba.gov/financing/sbaloan/7a.html> (27 מרץ 2006);
(26 מרץ) <http://www.businesslink.gov.uk/bdotg/action/details?r=sl&type=RESOURCES&itemId=1074447105>;
(2006) <http://www.imes.boj.or.jp/english/publication/edps/2004/04-E-11.pdf>; (27 מרץ 2006);
(27 מרץ 2006) http://www.tavor.biz/small_business_fund.htm.

ארה"ב

ב-1953 הוקמה הרשות האמריקאית לעסקים קטנים (להלן הרשות) מתוקף החוק לעסקים קטנים (Small Business Act).⁷⁴ הרשות מתפקדת כסוכנות עצמאית, הכפופה ישירות לנשיא ומוציאה לפועל את מדיניותו, ותפקידה הוא "לסייע, ליעץ, לעזור ולהגן על האינטרסים הנוגעים לעסקים קטנים...".

כאמור, ההגדרה מהו עסק קטן משתנה בהתאם לאופי מסלול הסיוע ו/או בהתאם לתחום העסקי של העסק, במטרה להגביר את מידת ההתאמה בין מאפייניו של הלווה (העסק הקטן) לבין הסיוע הדרוש למימוש רצונותיו. בהתאם לכך, הרשות מפעילה מספר תוכניות לסיוע פיננסי לעסקים קטנים.⁷⁵ המסלול

המרכזי הוא מסלול (a)7 המוצג בטבלה מספר 9. מסלול זה מאפשר מתן הלוואות בערבות הרשות, לעסקים קטנים הפועלים למטרות רווח. ההלוואות ניתנות על ידי מוסדות הלוואה מסחריים שמשתפים פעולה עם הרשות, ואחראים על הכנת והתאמת הלווה לתנאי המסלול, וכן על גביית החזרי ההלוואה. החל מ-2005 מסלול זה ממומן בחלקו הגדול באמצעות עמלת הערבות שמשלם הלווה.

תהליך קבלת הלוואה בערבות הרשות מתנהל באופן הבא: העסק הקטן (הלווה) מציג למלווה את הנתונים הפיננסיים הרלוונטיים לבדיקה. המלווה יכול לדחות אותו, לספק לו הלוואה רגילה ללא ערבות ממשלתית או להציג בפניו את הקריטריונים הפיננסיים הדרושים לשם קבלת הלוואה בערבות הרשות.⁷⁶ אם המלווה מאשר מתן הלוואה בערבות הרשות, עליו לעזור ללווה להכין את הבקשה המלאה, הדרושה לשם בדיקת הרשות, ולאמת את העובדה כי הלווה אינו מסוגל להשיג הלוואה בתנאים סבירים בשוק החופשי. זאת על מנת להתגבר על ניגוד העניינים של הבנקים ולמנוע מצב שבו בנקים מפנים לקוחות חלשים לקבלת הלוואה בערבות הרשות. אישור הרשות מותנה בבדיקת יכולת החזר הלוואה על פי תזרים המזומנים והיסטוריה אישית של העסק, יכולת ניהולית, ביטחונות והון עצמי של הלווה (בעלים של 20% מהעסק או יותר מחויבים לתת ערבות אישית). בממוצע מאשרת הרשות יותר מ-90% מהפניות למתן הלוואה.⁷⁷ לאחר אישור הרשות, הטיפול בהמשך ההלוואה באחריות המלווה בלבד.⁷⁸

על מנת לייעל את מנגנון הסיוע הפיננסי, קיימים מספר מסלולים לקבלת הלוואה בערבות הרשות, החותרים לקיצור משך הזמן הדרוש לאישור ההלוואה ולייעול התהליך. המסלולים הללו מסתמכים על מספר גדול של מלווים פיננסיים מורשים, שהרשות מקנה להם אוטונומיה גדולה יותר בתהליך אישור ההלוואה. יצוין כי המלווים המורשים זכו ליתר עצמאות תפעולית הודות לניסיון ההדדי המצטבר של הרשות והמוסד המורשה, ולאור שיתוף פעולה מוצלח מתמשך. עדות להצלחת המסלול ניתן למצוא בנתון הבא: מתוך כ-88,000 הלוואות חדשות שניתנו ב-2005, כ-65% מהן ניתנו במסגרת המסלול SBA Express.⁷⁹ טבלה מספר 10 מציגה את המסלולים השונים בתוכנית ההלוואות (a)7, המיועדים לקיצור משך התהליך. ההבדלים בין המסלולים הללו הם מינוריים, ונוגעים בעיקר לניהול האדמיניסטרטיבי של התהליך או לאופי מנגנון החילוט.

טבלה מספר 10

הבדלים בין מסלולי ההלוואה בערבות בארה"ב

CERTIFIED LENDERS PROGRAM	PREFERRED LENDERS PROGRAM	SBA * EXPRESS	COMMUNITY EXPRESS	תפקידי המוסד המלווה
ניתוח עסקי של הבקשה	בדיקת הבקשה, אישור/דחיית ההלוואה, סמכויות חילוט נרחבות	בדיקת הבקשה, מתן זכאות להלוואה, אישור/דחיית ההלוואה	אישור /דחיית ההלוואה. מתן/מימון סיוע טכני, ניהולי ועסקי לפני ובמהלך	

			ההלוואה.	
תפקידי הרשות	אישור זכאות להלוואה.	יכולה לקנות מהמלווים הלוואות באופן מזורז	מתן זכאות להלוואה	בדיקה המסתמכת על הניתוח העסקי, מתן זכאות להלוואה, אישור/דחיית ההלוואה
זמן אישור	3 ימים	36 שעות		3 ימי עבודה
קריטריונים להלוואה	עד 250,000 דולר, יתר הקריטריונים בהתאם למסלול הבסיסי 7(a)	עד 350,000 דולר, ריבית נקבעת בין הלוח למלווה ואינה עולה על הריבית המקסימלית של הרשות ² , עד 50% ערבות	בהתאם למסלול הבסיסי 7(a)	בהתאם למסלול הבסיסי 7(a)

⁽⁸⁾ במסלול זה ניתנת מסגרת אשראי סיבובית ל-7 שנים עם אפשרות להארכה.
⁽²⁾ המלווים יכולים לדרוש עד ל-6.5% מעל ריבית הפריים בהלוואות מתחת ל-50,000 דולר, ועד ל-4.5% מעל לריבית הפריים בהלוואות מעל 50,000 דולר. ביטחונות נלקחים רק בהלוואות מעל 25,000 דולר. בהלוואות מעל 150,000 דולר הערבויות הנדרשות הן בהתאם לקריטריונים במסלול הבסיסי 7(a).
מקור: <http://www.sba.gov/financing/index.html> (27 מרץ 2006).

הרשות מפעילה שתי תוכניות נוספות המיועדות להגביר את האטרקטיביות והיעילות שבמתן הלוואות לעסקים קטנים. הראשונה היא תוכנית השוק המשני (Secondary Market Program), שנועדה להגביר את האטרקטיביות שבמתן הלוואות לעסקים זעירים. במסגרת השוק המשני, מלווים יכולים למכור את החלק של ההלוואה שבערבות הרשות למשקיעים, ובכך לשפר את הנזילות שלהם, להקטין את הסיכון לגבי בעיות נזילות עתידיות ולהגביר את התשואה שלהם על החלק שללא הערבות הממשלתית. השוק מאפשר גם למלווה להתאים לביקושי האשראי של עסק קטן מקומי, על ידי ייבוא הון מחלק אחר של המדינה. התוכנית השנייה היא תוכנית מכירת נכסים (Assets Sales Program), שיוצרת תמריץ עבור הרשות למכור את תיק ההלוואות שבעלותה או נכסים אחרים שבעלותה, ובכך לסייע בניהול הוצאות האשראי הכוללות של הרשות. כך מתאפשר לרשות לנצל את היעילות של הסקטור הפרטי, ולהפנות את המשאבים שמתקבלים לתוכניות סיוע נוספות, בהתאם ליעדיה.

היקף המימון המצטבר שניתן לעסקים קטנים בערבות הרשות במסגרת מסלול 7(a), עומד על כ-126 מיליארד דולר.⁸⁰ ב-2005, סכום ההלוואות הכולל שניתן במסלול זה עמד על כ-14 מיליארד דולר וסך ערבות הרשות הסתכם בלמעלה מ-9.5 מיליארד דולר.⁸¹ סך ההלוואות שניתן ב-2005, ביחס לתמי"ג של ארה"ב באותה שנה, עומד על 0.11%.⁸²

במקרים של דיפולט, הרשות מפעילה כלים רבים על מנת להבטיח שההפסדים שלה יהיו מינימליים. אחד הכלים העומדים לרשותה היא האפשרות לקנות מהבנק את התיק של יתרת ההלוואה, ולנסות למכור את הביטחונות של הלווה במסגרת השוק המשני (ובכך להבטיח מימוש מקסימלי של הביטחונות שמשמעו הפסד מינימלי לרשות). נכון ל-2005, שיעור ההפסד המצטבר כתוצאה מדיפולט במסלול ההלוואות 7(a) הסתכם בכ-7 מיליארד דולר, המהווים כ-5.57% מסך הערבויות שניתנו. ב-2004 שיעור ההפסד המצטבר עמד על 5.94%⁸³. ב-2005, ההפסדים נטו של הרשות במסלול 7(a), עמדו על כ-95 מיליון דולר.⁸⁴ יצוין, כי בינואר 2003 הועבר חוק בסנאט, המנחה את הרשות לעסקים קטנים לאמץ מודל מדויק יותר לקביעת שיעור ההקצאה הנחוצה לתוכנית 7(a). מודל זה מסתמך על שיעורי הדיפולט הנוכחיים, לצד מדדים המעריכים מגמות דיפולט עתידיות. זאת לעומת המודל הנוכחי שמסתמך על נתונים מיושנים.⁸⁵

לצד מסלול 7(a), קיים מסלול סיוע פיננסי נוסף, שכולל מתן ערבות מצדה של הרשות. מסלול זה הוא מסלול 504 (CDC), המאפשר לתאגיד שאינו למטרת רווח, הקם על מנת לתרום בפיתוח כלכלי אזורי, לסייע לעסקים קטנים במימון ארוך טווח, המיועד לרכישת נכסים קבועים במסגרת פיתוח כלכלי קהילתי (נדל"ן, פיתוח כבישים וכיו"ב). המימון מבוסס על שיתוף פעולה בין הסקטור הפרטי, התאגיד, הרשות לעסקים קטנים והעסק הלווה: לרוב, פרויקט כזה כולל הלוואה המבוטחת על ידי ערבות ראשית מהסקטור הפרטי, המכסה עד 50% מעלות הפרוייקט, הלוואה המבוטחת על ידי ערבות משנית מהתאגיד, המכסה עד 40% מהעלות (ומגובה בחוב מובטח של 100% מהרשות), ולפחות 10% הון פרטי של העסק הקטן.⁸⁶ כן על העסק הקטן לשלם עמלה בשיעור של 3% מסך החוב המובטח על ידי הרשות. ב-2005, ניתנו כ-9000 הלוואות במסגרת מסלול זה, שבהן ערבות הרשות הסתכמה בכ-3.5 מיליארד דולר, וסכום ההלוואות הכולל עמד על כ-5 מיליארד דולר. נכון ל-2005, שיעור הדיפולט המצטבר במסלול 504 הוא 1.75%.⁸⁷

הסיוע שמציעה הרשות האמריקאית לעסקים קטנים מתייחד בארבעה מובנים: **ראשית**, מתן הלוואות בערבות הרשות מצריך מהבנקים לאמת את העובדה כי העסקים שהופנו אינם מסוגלים לקבל הלוואה בתנאים סבירים. כן מוטלת עליהם האחריות לסייע ללווה להגיש את הפנייה המלאה להלוואה בערבות הרשות. **שנית**, הרשות מספקת סיוע טכני, ניהולי ורכישתי לעסקים קטנים (ובפרט עסקים קטנים מופלים), לצד מתן סיוע פיננסי.⁸⁸ סיוע זה ניתן באמצעות 1200 מרכזים המפוזרים ברחבי ארה"ב, וכ-80 מרכזים המפוזרים ברחבי ארה"ב ומיועדים לסייע למגזר הנשים. סיוע זה חשוב היות וניהול כושל ידוע כאחת מהבעיות המרכזיות המקשות על צמיחתם של עסקים קטנים. **שלישית**, הרשות מבדילה בין עסקים קטנים בסקטורים שונים, ומאפשרת מתן סיוע פיננסי בדרכים שונות ומגוונות. כך מצליחה הרשות להתאים את מידת ואופי הסיוע הפיננסי שניתן ללווה, לקצר את תהליך ההלוואה ובכך להביא לניצול משאבים יעיל יותר. **רביעית**, המערכת הבנקאית בארה"ב מתאפיינת במידת תחרותיות גבוהה, ובבנקים אזוריים ו/או בנקים קטנים המתמחים במתן הלוואות לסקטור העסקים הקטנים. הרמה התחרותית הגבוהה נשמרה למרות גל של מיזוגי בנקים ורכישות בנקים, שהתרחשו בסוף שנות ה-90.⁸⁹

מלבד תוכניות הלוואה פדראליות בערבות הרשות לעסקים קטנים, קיימות תוכניות הלוואה גם ברמה המקומית, שמכוונות לקדם עסקים קטנים באזור מסוים.⁹⁰ דוגמה אחת היא המדינה לואיזיאנה, שהמדיניות שלה מכוונת לווסת את תנועות ההון הפרטי, ההלוואות לטווח הארוך והסיוע הפיננסי הנוסף, על מנת לפתח ולשמר עסקים קטנים בלואיזיאנה, ליצור מקומות עבודה חדשים, ולהרחיב את אפשרויות הכלכליות העומדות בפני עסקים קטנים, ועסקים הממוקמים באזורים נחשלים.⁹¹

תהליך הבקשה מתנהל באופן הבא: העסק הקטן צריך לפנות למוסד פיננסי, שמוכן להעניק הלוואה בערבות ובתנאי התאגיד לפיתוח כלכלי של לואיזיאנה (Louisiana Economic Development Corporation), למטרות כגון קניית ציוד, נכסים קבועים, הרחבת מסגרת האשראי וכיו"ב. על סמך אישור זה, מגיש המלווה לתאגיד את הבקשה המלאה, שכוללת בין היתר תוכנית עסקית. התאגיד בודק את הבקשה, ועובד יחד עם המלווה על תנאי ההלוואה בערבות. ריבית או משך ההלוואה, לדוגמה, נקבעות בין הלווה למלווה, אך הריבית לא יכולה לעלות על פריים+2.5%, ומשך הזמן המקסימלי הוא 20 שנה. המלווה יכול לדרוש ביטחונות ביחס של 1:1 לסכום ההלוואה, עסק חדש צריך להשקיע לפחות 20% מההון העצמי, והרחבת עסק מצריכה הון עצמי שלא נופל מ-15% מההלוואה.⁹² ההחלטה על אישור/דחיית הבקשה מתקבלת תוך 5 ימים. המלווה הפיננסי אחראי על ניהול ההלוואה ופיקוח עליה, כולל טיפול בדיפולטים.

תנאי הערבות שמציע התאגיד הן כדלקמן:

- הלוואה עד 650,000 דולר – ערבות מקסימלית של 75%.
 - הלוואה עד 1,100,000 דולר – ערבות מקסימלית של 70%.
 - הלוואה עד 2,300,000 דולר – ערבות מקסימלית של 65%.
 - בהלוואות מעל 2,300,000 דולר, התאגיד יהיה ערב לסכום מקסימלי של 1,500,000 דולר.⁹³
- התאגיד יכול לדרוש מהלווה עמלת ערבות שאינה עולה על 4% מסך ההלוואה שבערבות התאגיד. הלווה מצדו מחויב להציג אישור לכך שקיבל סיוע ניהולי, במטרה לשפר את יכולותיו העסקיות.

אנגליה

השירות לעסקים קטנים (Small Business Services) הוא סוכנות של משרד המסחר והתעשייה, שתפקידה לפרסם מידע רלוונטי לגבי עסקים קטנים, כגון: מקורות סיוע פיננסי וטכני, מחקרים ונתונים סטטיסטיים, על מנת לסייע "...ביצירת חברה יזמית, שבה עסקים קטנים מכל הסוגים משגשגים ומנצלים את הפוטנציאל שלהם, לצד גידול במספר האנשים השוקלים להקים עסקים ושיפור הפיריון של עסקים קטנים, בפרט עסקים בקהילות מופלות".⁹⁴

הכלי המרכזי להתערבות ממשלתית בשוק החוב הוא תוכנית למתן הלוואות בערבות ממשלתית: Industrial Small Firms Loan Guarantee (SFLG), הפועלת מתוקף החוק לפיתוח התעשייה (Industrial Development Act 1982).⁹⁵ תוכנית זו החלה לפעול ב-1981 כיוזמה משותפת של משרד המסחר והתעשייה

ומוסדות מלווים פרטיים. זאת, במטרה לעודד בנקים מסחריים ומוסדות פיננסיים אחרים להלוות לעסקים קטנים, שאין ביכולתם להשיג מימון בשוק החופשי בשל העדר ביטחונות, אך יש בידיהם תוכנית עסקית המעידה על פוטנציאל לרווח. הקריטריונים להלוואה מוצגים בטבלה מספר 9. המלווים אחראים לקביעת קריטריון הזכאות להלוואה בערבות הממשלה ולכל החלטות המסחריות הנוגעות להלוואה,⁹⁶ והזמן הממוצע לקבלת ההלוואה עומד על מספר שבועות.⁹⁷ יצוין כי מסלול זה עבר שינויים רבים לאורך השנים, חלקם אומצו לאחרונה בעקבות דו"ח ביקורת חיצוני.

מאז תחילת פעילות מסלול זה ועד ליוני 2004, כ-92,000 הלוואות בערבות ממשלתית ניתנו ליותר מ-88,000 עסקים. סך ההלוואות הכולל עמד על 3.8 ביליון לירה שטרלינג.⁹⁸ ב-FY2004 התוכנית תמכה ב-5966 הלוואות בשווי כולל של 409 מיליון לירה שטרלינג, 55% מהם ניתנו לעסקים מתחת לגיל שנתיים, ו-32% מההלוואות ניתנו למימון הקמת עסקים חדשים. היקף ההלוואות שניתן משקף גידול ב-52% מהיקף ההלוואות שניתן בשנה 2002/3. סך ההלוואות הכולל שניתן ב-FY2004 לעסקים קטנים ב-SLFG, ביחס לתמ"ג של אנגליה ב-2004, עומד על 0.04%.⁹⁹

נכון ל-2004, שיעור ההלוואות שהוגדרו כדיפולט עומד על 35%, נתון שעלה למשלים המסים ב-2003/4 כ-60 מיליון לירה שטרלינג (לאחר קיזוז ההכנסות מעמלות בשווי של 11.1 מיליון לירה שטרלינג). שיעור ההפסד נטו, דהיינו ערך החובות האבודים וערך הנכסים שהתקבלו כתוצאה ממימוש הערבויות בקיזוז החזרי התשלום שהגיעו לפני הדיפולט, עומד על 20%.¹⁰⁰

מנגנון מתן הלוואות בערבות הממשלה האנגלית מתייחד בשני מובנים; ראשית, זכאות להלוואה מתבססת על כך שלעסק הקטן יש ביטחונות קטנים מאוד עד זניחים. העדר ביטחונות הוא אחד מהמכשולים המרכזיים העומדים בפני עסקים קטנים, והתמקדות בה מבטיחה כי רק עסקים קטנים שאינם מסוגלים להשיג הלוואה בשוק החופשי בשל העדר ביטחונות מספק יהיו זכאים לערבות המדינה. שנית, התמקדות בסיוע להקמת עסקים חדשים ולפיתוח עסקים קיימים צעירים, שמתאפשרת הודות להגדרה מהו עסק קטן, המתבססת גם על גיל העסק.

יפן

לאורך כל ממשלות יפן, עסקים קטנים ובינוניים נחשבו לעמוד התווך של הכלכלה היפנית, והוגדרו כסקטור ייחודי שמצריך התערבות ממשלתית מיוחדת. המודל היפני למתן אשראי בערבות התעצב עוד לפני מלחמת העולם השנייה, עם הקמת תאגיד האשראי בערבות הראשון בטוקיו ב-1937. ב-1948 הקימה הממשלה היפנית את הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים (SMEA), שמתפקדת כלשכה חוץ משרדית של משרד המסחר והתעשייה. ב-1951 החלה הממשלה לספק ערבות להלוואות לעסקים קטנים ובינוניים ומודל ההלוואות בערבות לא השתנה מאז ועד היום.

לאורך העשורים האחרונים, שרויה הכלכלה היפנית בשינויים כלכליים מתמידים, בפרט בשנות התשעים עם קריסת המוסדות הפיננסיים הפרטיים בגין חובות אבודים אדירים.¹⁰¹ לאור המחויבות ארוכת הטווח של ממשלת יפן לסקטור העסקים הקטנים והבינוניים, מציאות כלכלית זו הצריכה התערבות ממשלתית נרחבת בשוק המימון, המכוונת לעסקים קטנים שנפגעו ישירות מהעדר נגישות למשאבים פיננסיים. בהתאם לשינויים הכלכליים, המדיניות של יפן כלפי עסקים קטנים ובינוניים משתנה ללא הרף ומלווה בחקיקה שמעגנת את האינטרסים של עסקים קטנים ובינוניים. החל מ-2001, ראש ממשלת יפן, גיוניצ'ירו קואיזומי, מקדם רפורמות כלכליות המיועדות לזרז תהליכי הפרטה ביפן, כולל ליברליזציה במערכת הבנקאית. דוגמה אחת לכך הוא הניסיון לאגח את ההלוואות לעסקים קטנים שבערבות המדינה.

על מנת לסייע לעסקים קטנים, הקימה הממשלה 3 מוסדות פיננסיים שנתמכים ממשלתית.¹⁰² עיקר תפקידם הוא לספק הלוואות ישירות או ערבות להלוואות בריבית מסובסדת, בהתאם ליעדיה של הממשלה וליעדים הלאומיים:¹⁰³

(JASME) Japan Finance Corporation for Small and Medium Enterprise – נוסד ב-

1953 על מנת לספק מימון ארוך טווח ולסייע לעסקים קטנים לצמוח או לשמור על יציבות. ההלוואות הללו לרוב מצריכות ביטחונות מסוימים מצד הלווה.

(NLFC) National Life Finance Corporation – נוסד ב-1949, על מנת לתרום לפיתוח

הכלכלה הלאומית ולרווחה החברתית של הציבור באמצעות אספקת מימון לעסקים זעירים (שאינו מצריך ביטחונות).

Shoko Chukin Bank¹⁰⁴ – נוסד ב-1936, בבעלות משותפת של הממשלה וארגוני עסקים קטנים

ובינוניים, על מנת לספק שירותים פיננסיים כוללים לארגונים הללו ולחבריהם. בנק זה מקבל מימון חלקי מהממשלה, מגייס הון באמצעות הנפקת אגרות חוב, ומקבל הכנסות מכורח תפקידו כבנק המרכזי של כל האיגודים הקיימים.¹⁰⁵

נכון לדצמבר 2004, היקף המימון הפיננסי הפעיל שניתן על ידי שלושת המוסדות הפיננסיים הממשלתיים עמד על 26 טריליון יין, המהווים כ-9% מסך ההלוואות הפעילות לעסקים קטנים באותה תקופה.¹⁰⁶

מערכת ההלוואות בערבות המדינה מורכבת משני מישורי פעילות:

(CGC) Credit Guarantee Corporation – במסגרת תפקידיה, הרשות לעסקים קטנים

ובינוניים הקימה 52 תאגידים אזוריים המפוזרים בכל רחבי יפן, על מנת להגביר את הסיוע הפיננסי שמוסדות פיננסיים פרטיים נותנים לעסקים קטנים. במקרים של דיפולט, התאגידים הללו מספקים למלווים הפרטיים ערבות ממשלתית של 100% להלוואות שניתנות לעסקים קטנים.

(JASMEC) Japan Small and Medium Sized Enterprise Corporation – תאגיד ציבורי

שממומן הן באמצעות התקציב הרגיל והן באמצעות תקציב מיוחד (המגובה באג"ח ממשלתי מיוחד).

התאגיד הציבורי מלווה לתאגידי האשראי כסף עבור המימון התפעולי, ומספק ל- CGC ביטוח כנגד דיפולט בשיעור הנע בין 70%-80% מהפסדי התאגידיים, בתמורה לעמלת ביטוח המשולמת מצדם של התאגידיים.¹⁰⁷

הקריטריונים לקבלת הלוואה מוצגים בטבלה מספר 9. הביטחונות הנדרשים לקבלת הלוואה אינם מחמירים ומאפשרים גם לעסקים קטנים שמצויים במצוקה לקבל הלוואה עם ריבית נמוכה. תהליך קבלת הלוואה בערבות המדינה מתנהל באופן הבא: לווה (עסק קטן) מגיש בקשה להלוואה בערבות: ביכולתו למלא את הבקשה לבד או בסיוע המלווה הפרטי. תאגיד האשראי בערבות בודק את הפנייה ומאשר במוצק כ-90% מסך הפניות. המוסד הפיננסי מספק הלוואה לעסק הקטן בהתאם לאישור התאגיד.¹⁰⁸

במקרים של דיפולט, התאגיד מכסה את החוב של המלווה הפרטי ומנסה להציל כמה שיותר מהחוב, באמצעות סיוע שיקומי ארוך טווח לעסק. נכון לסוף אוקטובר 2004, תאגידי האשראי בערבות שילמו 2.1 טריליון יין (17.8 ביליון דולר) למוסדות הפיננסיים הפרטיים בגין דיפולט מצד הלווים.¹⁰⁹ ההוצאות הללו, ביחס להלוואות הפעילות באותה תקופה שניתנו על ידי המוסדות הפיננסיים הממשלתיים לעסקים קטנים, משקפות שיעור דיפולט שעומד על כ-8%.

מעניינת במיוחד התוכנית המיוחדת להלוואות בערבות המדינה (The Special Guarantee Program for Finance Stability) שיועדה מראש לפעול לזמן קצוב בין אוקטובר 1998 עד מרץ 2001.¹¹⁰ תוכנית זו הופעלה על מנת לרכז את מצוקת האשראי שחוו עסקים קטנים בעקבות קריסת המוסדות הפיננסיים ביפן בשנות ה-90. תקציב התוכנית עמד על 20 טריליון יין, וב-1999 התוכנית תוקצבה ב-10 טריליון יין נוספים. הקריטריונים לקבלת הלוואה היו מינימליים, ותהליך הבדיקה היה פחות נוקשה. כתוצאה מכך, כמעט כל עסק קטן שביקש הלוואה בערבות קיבל (לדוגמה לא היה צורך להציג ערבויות או ביטחונות). תוכנית מיוחדת זו אפשרה לכלכלנים יפניים להעריך באופן מהימן יותר את אפקטיביות הסיוע הפיננסי שניתן לעסקים קטנים, לעומת התמריצים השליליים המובנים בתוכנית שהתבטאו בהפסדים ניכרים למדינה. היות וכל לווה יכול היה לקבל הלוואה, עסקים רבים על סף פשיטת רגל פנו להלוואה ואף קיבלו אותה. מן הצד השני, המלווה הפרטי היה מבוטח ב-100% ערבות של המדינה, בדומה למדינות הכוללת של הלוואות בערבות, כך שהלוואות רבות ניתנו ללא חשיבות לסיכון הטמון בלווה, ובעקיפין לקופת המדינה. מסקנתם של הכלכלנים הייתה שלמרות הפסדי התוכנית והתמריצים השליליים המובנים בה, יתרונותיה, מבחינת הסיוע הפיננסי שניתן בתקופה זו לעסקים קטנים, עולים על חסרונותיה.

תוכנית ההלוואות המיוחדת הייתה ערבה ל-30 טריליון יין בפחות משלוש שנים, שהיו יותר מ-10% מסך ההלוואות שניתנו לעסקים קטנים במסגרת התקופה הזו.¹¹¹ מספר העסקים שקיבלו הלוואה בתוכנית זו עמד על 1.7 מיליון. בין השנים 1998-2003 העלות השנתית של התוכנית,¹¹² שהתבטאה בהוצאות תאגידי האשראי כתוצאה מהדיפולטים של הלווים, עמדה על 0.8-1.2 טריליון יין, וההפסד השנתי נטו (בקיצוץ עמלות ולאחר ניצול נכסים) עמד על 0.2-0.6 טריליון יין (ומומן באמצעות תקציב המדינה). בהתאמה, ההפסד המצטבר נטו ביחס למימון שניתן, משתקף בשיעורי דיפולט מצטבר שנעים בממוצע בין 3%-9%.

המודל היפני מתייחד במספר מובנים: **ראשית**, בכל מסלולי ההלוואה לעסקים קטנים שמפעילה המדינה, למסדות המלווים הפרטיים מובטח 100% החזרים בגין דיפולט של ההלוואה; הבנקים לא נושאים בנטל הסיכון והחלטותיהם המסחריות אינן מתבססות על אמידת הסיכון של הלווה. עובדה זו מספקת תמריץ שלילי לבנקים להעמיד הלוואות עצמאיות לעסקים קטנים. **שנית**, המדיניות היפנית כוללת חקיקה נרחבת שמטרתה לעגן את מסלולי הסיוע שניתנים לעסקים קטנים ולהגן על האינטרסים שלהם בתחומים נרחבים (מיסוי, רווחה חברתית, מימון פיננסי וכיו"ב). יתרה מכך, החקיקה משתנה ומותאמת למשברים כלכליים שמצריכים סיוע מיוחד לעסקים קטנים. **שלישית**, בהתאם לתפיסה הלאומית, הלוואות בערבות המדינה ניתנות גם לעסקים הנמצאים על סף פשיטת רגל, על בסיס שיקולים סוציאליים, כגון שימור מקום עבודה או ככלי מקביל לתשלומי העברה. תפיסה זו יכולה להסביר את ההיקף הנרחב של הסיוע הפיננסי הממשלתי ביפן לעסקים קטנים ובינוניים. **רביעית**, המערכת הבנקאית ביפן התפתחה לאור רגולציה ממשלתית נרחבת, שקבעה מי יכול ללוות או להלוות למי, ובאיזו ריבית. כתוצאה מכך, הממשלה מתחרה עם הבנקים הפרטיים על מתן הלוואות לעסקים קטנים, במקום לסייע במתן מימוני המיועד לייצר תחרות חופשית בין הבנקים לבין עצמם. שיטה זו יוצרת עיוות במנגנוני השוק ובקריטריונים אובייקטיביים של מדידת סיכון ומוסר עסקי.

מסקנות

ניתוח פעילות הקרן הממשלתית והעלויות השונות הכרוכות בכך, לצד סקירה בינלאומית על הנעשה במדינות אחרות, מאפשרים להסיק כמה מסקנות עיקריות:

1. היקף הסיוע הממשלתי שניתן לעסקים קטנים בישראל מוגבל, הן בשל תקציב מוגבל לגוף המתאם והן בשל הקצאה נמוכה באופן יחסי שאינה ניתנת במנה אחת ובאופן רציף. יתרה מכך, ניכר כי הסיוע הפיננסי מועיל להישרדות ויצירת עסקים חדשים אך אופן הקצאתו אינו מבוסס על קריטריונים להעדפה מגזרית. הקצאה זו משמרת ואף מחריפה את הפערים הכלכליים שבאוכלוסייה, ומשתקפת בהקצאה פחותה לאזורים חלשים יחסית ובהקצאה שניתנת למגזר הערבי הישראלי בשיעור הנמוך משיעורו של המגזר באוכלוסייה. יצוין כי תקציב מוגבל לגוף המתאם, לצד ביקוש גבוה לסיוע ממשלתי מצד מגזר העסקים הקטנים והבינוניים, מהווה תמריץ שלילי עבור הגוף המתאם להגדלת התפוקה (מספר הפניות שנבדקות) ולהתייעלות (קיצור זמן ההליכים).

2. בחינת המצב במדינות אחרות בעולם מעלה 6 הבדלים עיקריים: א. **גובה העמלות** שעל הלווה בישראל לשלם לבנק ולגוף המתאם עבור בדיקה כלכלית של הבקשה **נמוכות מאוד באופן יחסי**. **עמלת הסיכון** שעל הלווה לשלם למדינה נמוכה אף היא באופן יחסי ואינה משקפת את רמת הסיכון של המדינה. ב. **זמן המתנה לאישור או דחיית ההלוואה ארוך מאוד** באופן יחסי ועומד על חודשיים וחצי בממוצע. ג. **אין סיוע טכני וניהולי נלווה** בזמן הפנייה להלוואה ובמהלך פירעון ההלוואה, ועל הלווה למלא את הפנייה באופן עצמאי או בעזרת יועץ חיצוני שאינו מורשה או מפקח. הבדל זה מספק פרצה ליועצים עסקיים מסוימים,

שיכולים לדרוש מחיר גבוה שאינו תואם בהכרח את טיב השירות הניתן בתמורה. חשוב לציין כי מתן סיוע טכני וניהולי נלווה יכול להפחית את העלויות העתידיות, שכן הוא יקטין את מספר העסקים שייכנסו לדיפולט. על כן, אין לראות בו רק עלות נוספת. ד. בישראל, אין עיגון חקיקתי לכלי הסיוע הממשלתי או חקיקה נלווית מיוחדת למגזר העסקים הקטנים והבינוניים. ה. סך הסיוע השנתי הממשלתי שניתן למגזר העסקים הקטנים בישראל ביחס לתמ"ג שלה עומד על 0.024%, שיעור נמוך ביחס לשיעור הסיוע הממשלתי בקרנות מימון ממשלתיות במדינות אחרות. עם זאת יצוין כי נתון זה לא מתייחס למצב הכלכלי בכל מדינה, המושפע מתנאים ייחודיים הקיימים בה (לדוגמה המצב הביטחוני בישראל שמלווה בהקצאה תקציבית גבוהה באופן יחסי) ו. קיים מחסור ניכר במידע ומחקר על מגזר העסקים הקטנים והבינוניים, שמונע התייחסות אפקטיבית למגזר זה, בהתאם לבעיות המיוחדות העומדות בפניו, ובפני כל סקטור עסקי בפרט.

3. השוואה בין עלויות ההלוואה בקרן הממשלתית לעומת קרן קורת העלטה כי עלות ההלוואה בקרן הממשלתית גבוהה יותר עד לכ-6,408 ש"ח, בהשוואה לעלות ההלוואה בקרן קורת. הפערים בעלויות נובעים בעיקר מגובה הריבית שעל הלווה לשלם, הגבוהה באופן יחסי מזו שעל הלווה לשלם בקרן קורת (זאת למרות סבסוד ריבית הבנקים במסגרת קרן קורת). לצד זאת, השוואה בין העלויות של הכנת תוכנית עסקית בכל אחת מהקרנות הציגה בעיה נוספת. אומנם, לא כל הלווים בקרן הממשלתית נושאים בעלות זו שכן אין היא מחייבת כאמור, אך היות ותשלום עבור תוכנית עסקית חיצונית לא מבטיח אישור הבקשה להלוואה, קיימים לוויים רבים שנושאים בעלות זו מבלי שיזכו לקבל הלוואה בפועל.

4. כימות רווחי הבנקים בקרן הממשלתית מעלה כי אלו גבוהים בלמעלה מפי 2 מרווחי הבנקים בקרן קורת, זאת ללא הצדקה ממשית. יצוין, כי בנק אוצר החייל משתף פעולה עם שתי הקרנות, ולכן קשה להבין מדוע עליו להרוויח יותר דווקא במסגרת פעילותו עם קרן ציבורית.

לסיכום, מחקר זה הראה כי מגבלות רבות, שמנעו את הצלחת הקרנות הממשלתיות הקודמות, הוסרו, והמודל הנוכחי, שמנוהל באמצעות גוף מתאם פרטי, פועל בהצלחה רבה יותר בהשוואה למודלים הקודמים. עם זאת, הוצגו מספר ליקויים, שלא מאפשרים למקסם את התועלות של הסיוע הפיננסי. תיקון הליקויים הללו יאפשר להגביר את הסיוע שניתן למגזר העסקים הקטנים והבינוניים מבלי להגדיל את ההוצאה הממשלתית.

המלצות

המסקנות לעיל מעידות על כך שהמשא ומתן, שהתנהל עם הבנקים במטרה להקים את הקרן הממשלתית הנוכחית, הניב הסכמים המיטיבים יותר על המידה עם הבנקים. ייתכן, כי לאור כשלון הקרנות הקודמות, היה צורך ממשי במתן הטבות לבנקים על מנת לשכנע אותם לחזור ולשתף פעולה עם המדינה. עם זאת, לאור הצלחת המודל הנוכחי מבחינת היקף הפניות לקרן, ולאחר בדיקה השוואתית מול קרן קורת, על הממשלה לנהל משא ומתן מחודש, שתוצאותיו ישקפו את מידת הסיכון של המדינה, יקטינו את רווחי הבנקים ויצמצמו את עלויות הלווה (או לחילופין יגבירו את הסיוע שניתן לו).

תחילה נציע מספר שינויים שיוכלו לשפר את המודל הנוכחי לאור הליקויים והכשלים שהוצגו במחקר זה. יצוין, כי מרבית ההמלצות מתבססות על צורך ממשי בהגדלת היקף הסיוע שניתן. בהמשך נציע כלי סיוע נוסף, שניתן לאמצו לצד קרן ההלוואות הממשלתית ולא כתחליף לה.

המלצה א': שיפור המודל הקיים

1. תקצוב הקרן והגוף המתאם צריך להיות רציף, סדיר ועקבי, על מנת להגביר את יעילות המנגנון ולקצר את זמן הטיפול בבקשות להלוואה.
2. יש לקבוע קריטריונים להקצאת כספי הקרן, על מנת לאפשר מתן סיוע ממשלתי המותאם לבעיות אזוריות, מגדריות, אתניות ועסקיות (בעיות ספציפיות של מגזר עסקי מסוים). סיוע כזה יאפשר לקדם מטרות חברתיות נוספות ולהפחית מתחים חברתיים, מבלי להגדיל את ההוצאה הממשלתית. מסלול הסיוע האמריקאי 504 הוא דוגמה אחת ליישום יעדים חברתיים במסגרת מתן סיוע פיננסי לעסקים קטנים ובינוניים ממגזרים נחשלים. אימוץ מודל כזה בישראל יכול לסייע בשיקום שכונות מוזנחות, בפיתוח אזורי ובצמצום פערים כלכליים בין אזורים גיאוגרפיים שונים.
3. חרף העובדה, שבשל זמן פעילותה הקצר, עדיין מוקדם לקבוע את שיעור הדיפולט הממשי של הקרן, הממשלה צריכה להיות מסוגלת להגדיל את יחס המינוף במקרה של הקצאה תקציבית נוספת לקרן, מתוך הנחת שיעור דיפולט הדומה לזה שקיים בקרן קורת, שפועלת כבר 12 שנים, והפסידה 1% בלבד מהערבות שנתנה מאז החלה לפעול.
4. מתן הקצאה תקציבית מיוחדת לפרסום הקרן והצלחותיה. זאת, על מנת להגביר את מידת התחרותיות ולאפשר נגישות רבה יותר לקרן. עובדה כזו יכולה אף להוביל לקיצור משך זמן הטיפול בבקשה להלוואה.
5. הממשלה צריכה לפעול להורדת ריבית הקרן שנלקחת מהלווה, שכן היא מגלמת בתוכה עלויות גבוהות באופן יחסי.
6. עזרה בהכנת תוכניות עסקיות לפני קבלת ההלוואה, וכן מתן סיוע טכני וניהולי ללווה, הן במשך הפנייה להלוואה והן במשך פירעון ההלוואה עצמה, יוכלו להינתן על ידי מתן הרשאה למספר גופים פרטיים, שיעבדו בקביעות עם הקרן הממשלתית, ויקבלו תשלום מהלווה רק במידה והבקשה אושרה, בהתאם לטווח מחירים קבוע מראש (בדומה לתנאי קרן קורת). כך יובטח כי עסקים שלא יזכו לאישור הבקשה, לא יצטרכו לשאת בעלויות כה משמעותיות, והמחיר שייגבה מהלווה שכן זכה לאישור ההלוואה לא יהיה גבוה מדי. על מנת לעודד חברות עסקיות לשתף פעולה עם הממשלה, מנגנון הטיפול חייב להתייעל ומשך הזמן חייב להתקצר כאמור. בינתיים, ניתן להגיע להסכם שבו היועץ העסקי מקבל תשלום ראשוני ותשלום נוסף בהתאם לאישור

ההלוואה. חשוב ליזכור כי מתן סיוע פיננסי ללא סיוע נלווה, לא תמיד מאפשר ללווה לנצל את המימון שניתן לו בצורה היעילה ביותר. מתן סיוע נלווה ישתקף בהפסדים נמוכים יותר למדינה.

7. ניהול הקרן צריך להיעשות על-ידי שתי חברות לפחות, במטרה ליצור סביבה תחרותית. תחרות זו תוביל לתוצאות הבאות: (1) גידול במספר הפניות; (2) האצה בתהליך הבדיקה; (3) הספקת דיווחים סטטיסטיים מתחרים; (4) אפשרות להשוות בין הפסדי ההלוואות השונים.

8. יש לאמץ מודל של דירוג אשראי, שיאפשר לקצר ולייעל את מנגנון הסינון ואת תהליך אישור ההלוואה. מודל זה משקף כלי באמצעותו מתאימים המלווים לכל לווה פוטנציאלי מדד כמותי יחיד (דירוג), שמייצג את הערכת המלווה לגבי עתידה של ההלוואה ויכולת ההחזר של הלווה.¹¹³

9. על מנת לקבל תוצאות אמינות ומבוססות, המעידות על תרומת הסיוע הממשלתי ליצירת מקומות עבודה, יש לערוך השוואה בין העסקים שקיבלו הלוואה בערבות ממשלתית, לבין קבוצת ביקורת של עסקים שלא קיבלו הלוואה. מאפייני קבוצת הביקורת צריכים להיות דומים למאפייני הקבוצה שקיבלה הלוואה. חשוב מאוד לבצע בדיקה באותה תקופת זמן כדי לבטל משתנים מתערבים הפועלים בתקופה מסוימת אבל לא קיימים בתקופה אחרת.

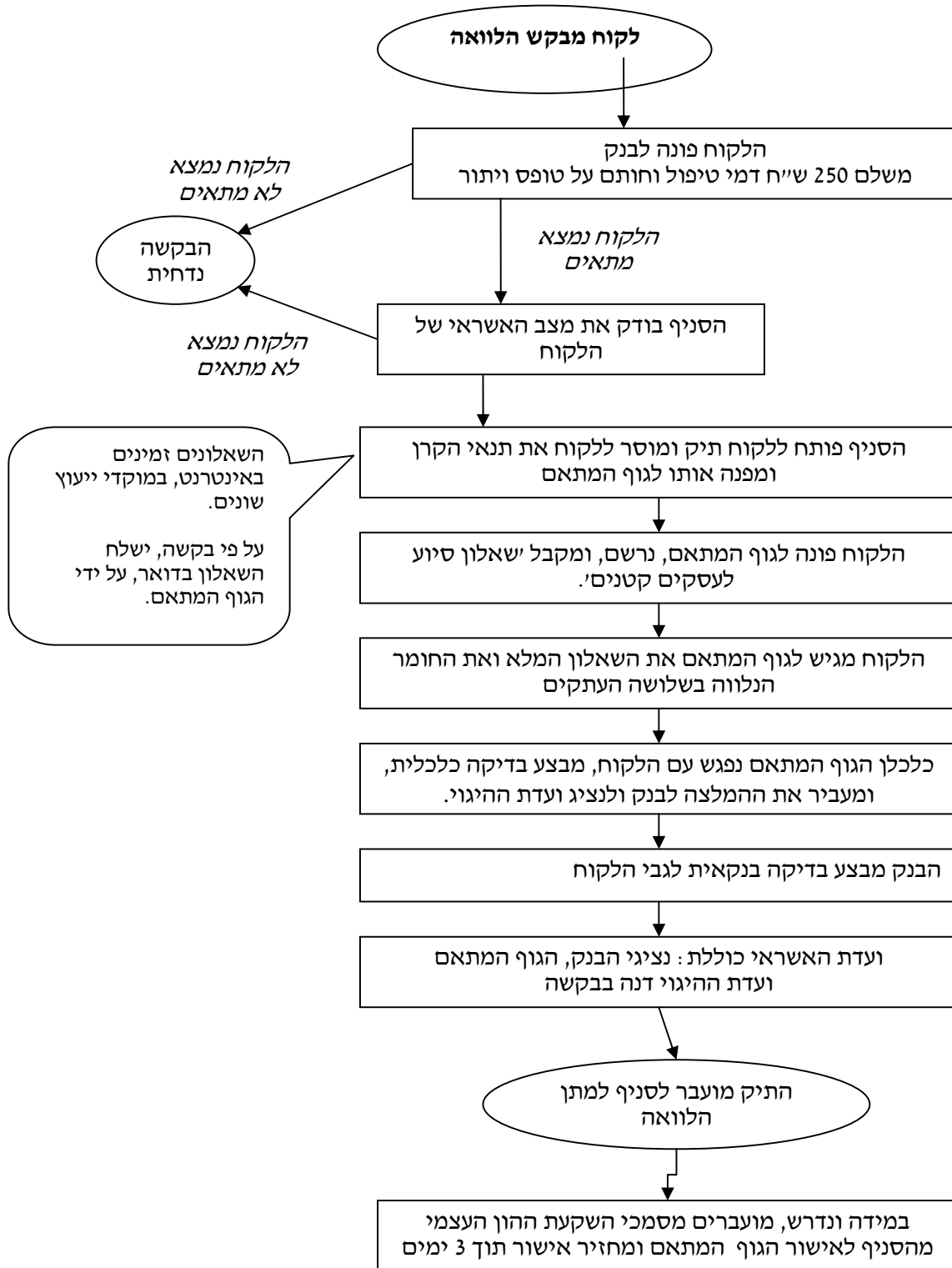
המלצה ב': אימוץ מודל סיוע פיננסי נוסף

כלי סיוע פיננסי נוסף, שיש לאמצו לצד קרן ההלוואות הממשלתית, מכווון להגביר את היצע האשראי שניתן לעסקים קטנים, ובפרט לעסקים קטנים מסוכנים באופן יחסי, באיזורים שהשלטון מעוניין לטפח. כלי זה מיושם בארה"ב בהצלחה וקרוי "התוכנית לנגישות להון" (Capital Access Program).¹¹⁴ תוכנית זו מצריכה מן הלווה והמלווה לשלם במשותף (לפי חלוקה מוסכמת), פרמיית ביטוח בשיעור כולל של 3%-7% מסך ההלוואה שניתנת (גובה הפרמיה מתעדכן מזמן לזמן לפי התוצאות). פרמיה זו מועברת לחשבון רזרבי מיוחד, העומד כנגד הפסדי המלווה במקרים של דיפולט. השלטון מצדו, או לחילופין הרשויות המקומיות, תורמות לחשבון זה סכום הזהה לסכום שהופקד על ידי הלווה והמלווה. בתוכנית זו המלווה מטפל בהלוואה בנוהל הרגיל וללא מנגנון מיוחד, כשהביטחון שלו נסמך על הפרמיות המצטברות בחשבון הרזרבי. תוכנית זו מפחיתה את החשיפה של המלווים במקרים שההלוואה תיכנס לדיפולט, ועל כן מאפשרת להם להעמיד הלוואות מסוכנות יותר, שלולא הביטחון שמקנה להם החשבון הרזרבי, לא היו ניתנות כלל. שיטה זו מפחיתה משמעותית את העלויות האדמיניסטרטיביות של המלווה (הטיפול בהלוואה נעשה בנוהל רגיל), ומפחיתה למינימום את מעורבות השלטון בתהליכים הפיננסיים הרגילים שבין לווה ומלווה.

סוף דבר

בהצעת חוק שהגישה ח"כ רוחמה אברהם ב-2004, הומלץ לעגן בחוק את מעמדה של הרשות לעסקים קטנים ובינוניים, ובפרט את מעמדן של קרנות הסיוע הממשלתיות.¹¹⁵ בוועידה השנתית לעסקים קטנים ובינוניים, שהתקיימה במרץ 2006, אמר רענן דינור, מנכ"ל משרד התמ"ת, כי "...בשנת 2006 תינתן עדיפות לעסקים קטנים בתוכניות העבודה של המשרד, בחיזוק העסק הקטן והבינוני במכרזים הממשלתיים ועיגון זכויותיהם של עסקים אלה בחקיקה".¹¹⁶ אנו תקווה, כי ממשלת ישראל אכן תשכיל להפנים את הפוטנציאל העצום הטמון במגזר זה, ותרחיב את דרכי הסיוע שניתן לו. ואולם, קודם להרחבת מסלולי הסיוע, יש לקוות כי מחקר זה יסייע בתיקון הליקויים שנמצאו במודל הסיוע שנבחן, במטרה לייעל את פעילות הקרן הממשלתית ולמקסם את תוצאות הסיוע הממשלתי שניתן כיום.

נספח א'
תהליך בקשת ההלוואה
<http://www.hon.org.il/tahalih/>



הערות

- 1 ראה: Wenli Li, "Government Loan, Guarantee, and Grant Programs: An Evaluation" *Economic Quarterly* / *Federal Reserve Bank of Richmond*, Vol. 84, no. 4 (Fall 1998), p. 49.
- 2 רות פרידמן, תקציר קובץ נתונים על עסקים קטנים ובינוניים בישראל (הרשות לעסקים קטנים ובינוניים, ספטמבר 2005), עמ' 2.
- 3 אבנר ורד, קרנות מימון ייעודיות לעסקים קטנים בישראל (הרשות לעסקים קטנים ובינוניים), עמ' 1.
- 4 מבקר המדינה, דוח 755 (ירושלים: מבקר המדינה, 2005), עמ' 765.
- 5 שם.
- 6 http://www.asakim.org.il/about_us.php?pageid=1 (22 מרץ 2006).
- 7 משרד האוצר, תקציב המדינה: הצעת תקציב לשנת 2001, חוברת כ"ב (ירושלים: משרד האוצר, אוקטובר 2000), עמוד 40.
- 8 שי קורן, מנהל הקרן לסיוע לעסקים קטנים בחברת תבור כלכלה ופיננסים בע"מ, ראיון עם המחברת, 7 מרץ 2006.
- 9 חושב לפי שער חליפין ממוצע של \$1=3.124 ש"ח יחס ההמרה נלקח מ: <http://www.oanda.com/convert/fxhistory> (10 יוני 2006).
- 10 מסלולי הריבית השונים בקרן הממשלתית הראשונה: צמוד לדולר: ריבית לייבור +1.3%, צמוד למדד: +7.1% חח"ד: פריים +1.7%.
- 11 הרשות לעסקים קטנים, קרנות מימון בישראל (אפריל 2002), עמ' 7, <http://www.asakim.org.il/upload/Kranot1.doc> (25 מרץ 2006).
- 12 נתון זה כולל גם תיקים שעל פי הערכות הבנקים יוגדרו כדיפולט בעתיד. הטיפול בתיקים הללו הועבר לגוף המתאם החדש, לחברת תבור. חברת תבור כלכלה ופיננסים בע"מ (מצגת שהוצגה לחשכ"ל במרץ 2005), שקופית מס' 4.
- 13 הגוף המתאם, מכלול, לא היה שותף בועדת האשראי, ופעילות הבנקים לא הייתה נתונה לפיקוח ממשי. לא אחת קרה שהלוואות ניתנו לעסקים שהיו קיימים רק על הנייר. קורן, ראיון.
- 14 אילנית ורנר, רכזת ערבויות המדינה במשרד האוצר, ראיון עם המחברת, 27 דצמבר 2005.
- 15 ועדת המשנה לבחינת המשבר בעסקים קטנים של ועדת הכספים של הכנסת, הכנסת השש עשרה, מושב ראשון, פרוטוקול 2 (8 ביולי 2003), עמ' 2. <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/ksafim/2003-07-08.rtf> (10 יוני 2006). הסכום חושב לפי שער חליפין ממוצע של \$1=4.636 יחס ההמרה נלקח מ: <http://www.oanda.com/convert/fxhustor> (10 יוני 2006).
- 16 שם, עמ' 3.
- 17 שיעור הדיפולט מתייחס ליתרת האשראי שהוגדר פורמלית כחדל פרעון ביחס לסך האשראי שניתן. אשראי שהוגדר כאשראי בסיכון מתייחס לאשראי שקיבל הסדר או פיגור ראשוני. תבור, מצגת לחשכ"ל, 2005, שקופית מס' 6.
- 18 מכרז פומבי לבחירת גוף מתאם בין הממשלה לקרן לעידוד עסקים קטנים (ירושלים: משרד האוצר, 2005), עמ' 11, ימ. 9060.
- 19 http://www.tavor.biz/small_b_n.htm (25 מרץ 2006).
- 20 ורנר, ראיון.
- 21 גיל כהן, קרן לעסקים קטנים – עדכון (ירושלים: משרד האוצר, החשב הכללי, 4 בדצמבר 2005), חש. 2005-30245.
- 22 ורנר, ראיון.
- 23 ועדת המשנה לבחינת המשבר בעסקים קטנים של ועדת הכספים של הכנסת, הכנסת השש עשרה, מושב שני, (25 בנובמבר 2003), עמ' 2-3. <http://www.knesset.gov.il/protocols/data/rtf/ksafim/2003-11-25-01.rtf> (18 מרץ 2006).
- 24 מיכאל תבור, מנכ"ל חברת תבור כלכלה ופיננסים בע"מ, ראיון עם המחברת, 9 ינואר 2006.
- 25 עיבוד ל: חברת תבור כלכלה ופיננסים בע"מ, נתוני Excel של פעילות הקרן הממשלתית מספטמבר 2003-דצמבר 2005. לפירוט דרך החישוב ראה להלן בפרק הניתוח הכלכלי.
- 26 כהן, קרן לעסקים קטנים – עדכון, 2005.
- 27 שם.
- 28 ורנר, ראיון.
- 29 עיבוד ל: חברת תבור כלכלה ופיננסים בע"מ, נתוני Excel של פעילות הקרן הממשלתית מספטמבר 2003-דצמבר 2005. לפירוט דרך החישוב ראה להלן בפרק הניתוח הכלכלי.
- 30 ציון כי לגבי 71 תיקים בוטלו הוראות הביצוע בסך כולל של כ-20.7 מיליון ש"ח. חברת תבור כלכלה ופיננסים בע"מ, הקרן לסיוע לעסקים קטנים בערבות המדינה, סקר לזיכרון, טיוטא לדיון והערות (הוגש למשרד האוצר, דצמבר 2005), עמ' 31.
- 31 התמ"ג של ישראל ב-2005 היה 553.8 מיליארד ש"ח.
- 32 http://www.bankisrael.gov.il/series/export/html/?series=GDP.A_N&start=2001&end=2005 (10 יוני 2006).
- 33 Teresa Graham, *Graham Review of the Small Firms Loan Guarantee* (London: HM Treasury, September 2004), p. 18.
- 34 http://www.HM-Treasury.gov.uk/independent_reviews/graham_review/review_graham_index.cfm (8 מרץ 2006).

- 33 ביזנס דאטה ישראל, קרנות מימון לעסקים קטנים, סקירה מיוחדת, עמ' 25, 40 (בני ברק: ביזנס דאטה ישראל, ינואר 2006).
- 34 למידע נוסף על קרן קורת, <http://www.asakim.org.il/upload/kranot05.pdf> (26 מרץ 2006).
- 35 משרד התמי"ת, הודעה לעיתונות מטעם השר אהוד אולמרט, יולי 2003, <http://www.kiedf.org/e1.html>.
- 36 מבקר המדינה, דוח 255, עמ' 770-772.
- 37 שם, עמ' 771.
- 38 ירון זליכה, החשב הכללי, מכתב תגובה לדוח מבקר המדינה 255, 7 במרץ 2005.
- 39 בתחילת פעילותה של הקרן הייתה מגבלה שמנעה מתן סיוע לעסקים שקיבלו סיוע ממשלתי בשלוש השנים האחרונות. מגבלה זו הוסרה ב-2005.
- 40 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ישראל במספרים 2005, עמ' 5.
- 41 יצוין כי בתחילת פעילות הקרן, תקציב הגוף המתאם היה גבוה יותר. ורנר, ראיון.
- 42 תגאי ההסכם בין החשב הכללי לבין הגוף המתאם (משרד האוצר, ירושלים, מסמך פנימי אשר לא לפרסום, 2001).
- 43 תבור, ראיון.
- 44 הארץ, 15 במרץ 2004.
- 45 תבור, ראיון.
- 46 תבור, הקרן לסיוע לעסקים קטנים בערבות המדינה, סקר לווים, דצמבר 2005, עמ' 7.
- 47 מבקר המדינה, דוח 255, עמ' 772.
- 48 פניה מלאה כוללת לפחות 80% מהמסמכים הנדרשים. קורן, ראיון.
- 49 נבחנו 2986 בקשות מלאות שלגביהן היו נתונים, מתוך 3050 בקשות מלאות.
- 50 עיבוד לנתוני הגוף המתאם, שנמסרו לידי המחברת ב-8 מרץ 2006.
- 51 לדוגמה, מידע חדש על הלווה שהגיע לאחר אישור הפנייה, אך לפני שהיא בוצעה. במקרים כאלה, מידע חדש יכול להוביל לביטול פנייה שאושרה קודם לכן. קורן, ראיון.
- 52 כל הניתוחים לגבי הביקורים החוזרים, מתבססים על הנתונים של הגוף המתאם. בעסקים בהם נערכו מספר ביקורים, נבדקו רק הנתונים לגבי הביקור האחרון שנעשו בעסק. יצוין, שסקירתו של הגוף המתאם לא אומתה על-ידי בודק חיצוני.
- 53 יצוין כי שיעור הדיפולט מתייחס לשנתיים פעילות בלבד, וכזוה אינו משקף את שיעור הדיפולט האמיתי של ההלוואות שניתנו.
- 54 חברת תבור כלכלה ופיננסים בע"מ, הקרן לסיוע לעסקים קטנים, מעקב הלוואות תקופתי, טיוטא לדיון והערות (הוגש למשרד האוצר, יוני 2005), עמ' 10.
- 55 פרמטר זה נמדד על פי שילוב של שלושה גורמים: 1. התרשמות הבודק ממצבו הכללי של העסק. 2. הערכת הבעלים לגבי מצבו הכללי של העסק ותפקודו. 3. כיווני צמיחה עתידיים והתפתחות העסק במהלך התקופה שחלפה מקבלת ההלוואה.
- 56 Arito Ono, Lichiro Uesugi, *The Role of Collateral and Personal Guarantees in Relationship Lending: Evidence from Japans Small Business Loan Market*, RIETI Discussion Paper Series 05-E-027, (RIETI: November 2005)
- 57 <http://www.rieti.go.jp/publications/dp/05e027.pdf> (26 מרץ 2006).
- 58 רונית נוח, חטיבה עסקית בבנק אוצר החייל, ראיון עם המחברת, 9 בפברואר 2006.
- 59 פאינה קלרין, סמנכ"ל תפעול הקרן בקרן קורת, תכתובת דוא"ל, 16 מרץ 2006.
- 60 נוח, ראיון.
- 61 תבור, ראיון.
- 62 נתון זה מתייחס ל-3333 פניות לקרן מסך הפניות הכולל (5790) בשל העדר נתונים ליתרת המקרים.
- 63 נתון זה מתייחס ל-1113 מקרים מסך האישורים והביצועים (1547) בשל העדר נתונים ליתרת המקרים (444).
- 64 יצוין כי קיימות חברות ייעוץ עסקיות שמסייעות לעסקים קטנים בהכנת תוכנית עסקית עבור הלוואות במסגרת קרנות מימון פרטיות ומאפשרות ללווה לשלם רק במידה והתוכנית אושרה. עם זאת, אין הם מספקים את אותה הטבה לעסקים שפונים לקרן הממשלתית לשם קבלת הלוואה וזאת בשל מנגנון אישור הלוואות בקרן הממשלתית. לדוגמה, במידה ויש בעיה מסוימת עם התוכנית העסקית, הגוף המתאם פונה ישירות ללווה (ולא ליועץ העסקי), שלעיתים קרובות חסר הידע או היכולת לספק תשובה הולמת לשאלות נציגי הגוף המתאם.
- 65 מכרז פומבי לבחירת גוף מתאם, נספח 1, סעיף 10.
- 66 בתחילה העמלה לא הועברה ישירות לפיקודן המדינה אלא למשרד האוצר, אך כשל זה תוקן ב-2004. ורנר, ראיון.
- 67 בהקשר זה חשוב לציין, כי בנק אוצר החייל מימון יותר מהבנק הבינלאומי במתן סיוע פיננסי לעסקים קטנים, עובדה שהתבטאה בהתמשכות זמן ההמתנה הממוצע בתחילת פעילותו של הבנק הבינלאומי.
- 68 סכום ההלוואה שבדוגמה נבחר בהתאם לגודל הלוואה ממוצעת בקרן קורת. במידה ונשווה את העלויות בהלוואה בסך של 500 אלף ש"ח, החיסכון עבור לווה שלקח הלוואה במסגרת קרן קורת במקום הלוואה בקרן הממשלתית גבוה בהרבה, ונע בין 18,329-24,680 ש"ח.
- 69 הריבית המקסימלית של הקרן הממשלתית היא פריים+2.9% ונקבעת בועדת האשראי. לשם הדוגמה נלקחה הריבית המקסימלית.
- 70 ההשוואה מתייחסת לבנק אוצר החייל, אך היות ותנאי הקרן בבנק הבינלאומי דומים הרווחים מתייחסים גם לרווחי הבנק הבינלאומי. יצוין כי לאור תקנות האשראי החדשות של בנק ישראל, הבנק הבינלאומי מאפשר, מיוזמתו, מתן הלוואות בתנאים מועדפים לעסקים קטנים במסגרת הקרן הממשלתית: בהלוואות שיאשרו עד סוף יוני 2006 ויבוצעו עד סוף ספטמבר 2006, ניתן

- לקבל הלוואה בסך של 50,000 ש"ח או בסך של 25% מסך הלוואה הכוללת (הנמוך מבין השניים) בריבית פריים+0.5%. אירית שלומי, סמנכ"ל חטיבת אשראי, ראיון עם המחברת, 29 מרץ 2006.
- ⁷⁰ ההלוואה שלקוח הבנק המסחרי מבנק ישראל חושבה על פי חצי שנת גרייס.
- ⁷¹ בריבית של 4.75% (פריים-1.5%).
- ⁷² ב-2005, 531 הלוואות התאפשרו בזכות קרן קורת בהיקף של 17.5 מיליון דולר. מאז תחילת פעילותה, העמידה הקרן 2700 הלוואות לעסקים קטנים בהיקף של למעלה מ-90 מיליון דולר. סכום זה יצר ותמך בלמעלה מ-15,000 מקומות עבודה. קלרין, תכתובת דוא"ל.
- ⁷³ ורנר, ראיון.
- ⁷⁴ <http://www.sbaonline.sba.gov/> (27 מרץ 2006).
- ⁷⁵ שם.
- ⁷⁶ קיימות תוכניות רבות המספקות הלוואות בערבות ממשלתית, ואינן מכוונות רק לעסקים קטנים. ההלוואות הללו נעשות באמצעות תאגידים נתמכים ממשלתיים (Government Sponsored enterprises) המתפקדים כשוק משני ומספקים אשראי לקבוצות יעד (סטודנטים, בעלי בתים) בתמורה ליחס מועדף מצד הממשלה (לדוגמה Fannie Mae, Freddie Mac).
- ⁷⁷ Wenli, "Government Loan, Guarantee, and Grant Programs", p. 27.
- ⁷⁸ העסק הקטן רשאי להגיש את פנייתו לבדיקה של הרשות, טרם הפניה לבנק.
- ⁷⁹ <http://www.sba.gov/2005par.pdf/>, *SBA's 2005 Performance & Accountability Report*, p. 50. (27 מרץ 2006).
- ⁸⁰ *2005 Loss Report*, p. 8. מתוך <http://www.sba.gov.foia/2005LossReport.pdf> (28 מרץ 2006).
- ⁸¹ עלות המסלול עבור משלם המסים האמריקאי נמוכה מאוד: על כל דולר שניתן כהלוואה במסגרת המסלול, משלם המסים שילם ב-2005 פחות מ-0.4 סנט. מטרת הרשות להגיע למימון עצמי של התוכנית, שנשען על עמלת הערבות בלבד. *SBA's 2005 Performance & Accountability Report*, p. 10.
- ⁸² התמ"ג של ארה"ב ב-2005 היה 12.36 טריליון דולר. <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/us.html> (10 יוני 2006).
- ⁸³ נתון זה כולל גם עסקים קטנים שקיבלו הלוואה במסלול זה הודות לאישורם כעסקים מופלים על בסיס 8(a) (אישור זה מאפשר להם לקבל סיוע פדראלי נרחב, הכולל גם מתן הלוואה במסלול 7(a). שיעור הדיפולט המצטבר מתייחס רק להלוואות שניתנו החל מ-1992 בהתאם לשינויים במודל ההלוואות, אך כולל את ההפסדים המצטברים עד 1992. *2004 Loss Report*, p. 7. מתוך: <http://www.sba.gov/foia/2004LossReport.pdf> (27 מרץ 2006); *2005 Loss Report*, p. 8.
- ⁸⁴ ההפסד נטו ב-2005 חושב עלפי הפרש בין ההפסד המצטבר ב-2004 לבין ההפסד המצטבר ב-2005.
- ⁸⁵ "Law allows small business greater access to credit", 1 April, 2003. <http://www.avma.org/onlnews/javma/apr03/030401h.asp> (14 מאי 2006).
- ⁸⁶ עסק קטן במסלול זה מוגדר כעסק שערך נכסיו המוחשיים אינו עולה על 7 מיליון דולר, וההכנסה הממוצעת נטו הצפויה בשנתיים הקרובות אינה עולה על 2.5 מיליון דולר (בקיצור מסים). סך הכל יש כ-270 תאגידי CDC המפוזרים על פי קריטריון אזורי. במידה וההלוואה מיועדת ליצור מקומות תעסוקה או לפיתוח אזורי, החוב המובטח המקסימלי הוא מיליון וחצי דולר. באופן כללי, עסק צריך ליצור או לשמור על מקום עבודה אחד על כל 50,000 דולר שניתן לו על ידי הרשות (100,000 דולר במידה ומדובר ביצרנים קטנים). במידה והלוואה משרתת אינטרס ציבורי, כגון: הרחבת ייצוא, הרחבת פיתוח עסקים של מיעוטים או פיתוח עסקים קטנים שבעלות נשים, החוב המובטח המקסימלי הוא 2 מיליון דולר.
- <http://www.sba.gov/financing/sbaloan/cdc504.html> (28 מרץ 2006).
- ⁸⁷ *SBA's 2005 Performance & Accountability Report*, p. 14.; *2005 Loss Report*, pp. 9.
- ⁸⁸ מסלולי הסיוע השונים כוללים את התוכניות הבאות: SDBC, SBG, HUBZone, SCORE, SBDC, WBC, STBN. ב-2005, כ-1.3 מיליון יזמים קיבלו ייעוץ עסקי והדרכה מתוכניות הסיוע השונות של הרשות: SCORE, SBDC, WBC. *SBA's 2005 Performance & Accountability Report*, p. 1.
- ⁸⁹ Charles Ou, *Banking Consolidation and Small Business Lending: A Review of Recent Research*, (SBA Office of Advocacy, Working Paper, March 2005). <http://www.sba.gov/advo/research/wkp050u.pdf> (14 מאי 2006).
- ⁹⁰ יצוין כי לא בוצעה בדיקה של כל המדינות בארה"ב, ועל כן אין מידע עד כמה דוגמה זו מייצגת.
- ⁹¹ http://www.louisiana.gov/led/business_incentive_services/small_business_loan_program_rules.asp (8 מרץ 2006).
- ⁹² עסק שאין ברשותו מספיק הון עצמי, יכול לקבל הלוואה אך עליו לשלם עמלת ערבות לתאגיד בהתאם לסך ההון העצמי שברשותו.
- ⁹³ יצוין כי תנאי הערבות לעסקים מופלים שונים במקצת.
- ⁹⁴ <http://www.sbs.gov.uk/sbsgov/action/layer?topicId=7000011508&r.li=700002483&r.s=a> (1 מרץ 2006).
- ⁹⁵ Graham, *Graham Review 2004*, p. 28.
- ⁹⁶ השירות אינו נוטל חלק בהחלטות או דיונים מסחריים, מלבד הקצאת משאבים שנתית לכל מלווה מסחרי, בהתאם להיסטוריה שלו במתן הלוואות בערבות הממשלה.
- ⁹⁷ Graham, *Graham Review 2004*, p. 41.
- ⁹⁸ <http://www.hm-treasury.gov.uk/media/630/B2/630B2BIC-BCDC-D4B3-17D66CFCBBEDEEEB.pdf> (29 מרץ 2006).

- 99 התמ"ג של אנגליה ב-2004 עמד על 1.16 טריליון לירה שטרלינג.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2005/01/data/dbcouthm.cfm?SD=2004&ED=2005&R1=1&CS=3&SS=2>
 &OS=C&DD=o&OUT=18&C=112-158-111&S=NGDP-NGDPD&CMP-o&x=72&y=19 (28 מרץ 2006).
- 100 בהשוואה להפסדי הבנקים בשוק החופשי באנגליה, קשה להסביר את הפער הגדול בין 35% דיפולט לבין 20% דיפולט: שיעור ההלוואות בדיפולט מסך ההלוואות שנותנים הבנקים לעסקים קטנים בשוק החופשי עומד על 5%, ולאחר מימוש הביטחונות וקיוזו החזרי התשלומים לפני הדיפולט שיעור ההפסד של הבנקים עומד על 1%. *Graham, Graham Review 2004*, pp. 31-39.
- 101 הירידה הדרסטית בערך הקרקע ביפן פגעה אנושות במגזר הבנקאי, שמרבית ביטחונותיו נשענו על נכסי קרקע.
http://www.chusho.meti.go.jp/sme_english/outline/04/01_01.html (10 מרץ 2006).
- 102 בהקשר זה יש לציין שהכלכלה היפנית ויסתה את שערי הריבית לאורך שנים רבות, ובהתאם נקבעה הריבית של ההלוואה:
 בדצמבר 2002, לדוגמה, שער הריבית עמד על פריים+1.65%. יותר מ-80% מההלוואות שניתנו על ידי 2 המוסדות הפיננסיים הראשונים ניתנו בהתאם ליעדיה הלאומיים של הממשלה, כ-20% מההלוואות שניתנו על ידי המוסד הפיננסי השלישי ניתנו בהתאם ליעדיה הלאומיים של הממשלה. הריבית על ההלוואות שניתנו בהתאם ליעדי הממשלה נעו בין פריים+1.95%-0.95%.
 קיימות הלוואות למטרות מסוימות שניתנות ב-0% ריבית ואו ללא צורך בביטחונות או ערבויות, לדוגמה הלוואות לנפגעי אסונות טבע.
- 104 עסקים חדשים רשאים לקבל הלוואה שאינה עולה על 5.5 מיליון יין.
 105 כיום יש ביפן 323 איגודי אשראי ו-190 תאגידי אשראי.
- 106 *White Paper on Small and Medium Enterprises in Japan* (Tokyo: Ministry of Economy, Trade and Industry, . October 2005), pp. 360 מתוך:
- http://www.chusho.meti.go.jp/pamflet/hukusyo/h17/download/2005hakusho_eng.pdf (26 מרץ 2006).
- 107 Ulrike Schaeede, *The Middle Risk Gap and Financial System Reform: Small Firms Financing in Japan*, IMES Discussion Paper Series 2004-E-11, (July 2004), p. 19.
<http://www.imes.boj.or.jp/english/publication/edps/2004/04-E-11.pdf> (25 מרץ 2006). במידה והתאגיד הצליח לקזז את ההפסדים שלו באמצעות מנגנוני החילוט, עליה להעביר ל-JASMEC 70%-80% מסך הכספים שהוצלו. לאחר שהסתיימו הניסיונות להציל את החוב באמצעות מנגנון החילוט, ובקיוזו העמלות המשולמות, תקציב המדינה מממן את ההפסד הנוטר.
 108 בהלוואות מעל 50 מיליון יין ניתן לדרוש ערב צד שלישי, בהלוואות מעל 80 מיליון יין ניתן לדרוש ערבויות או ביטחונות.
 Iichiro Uesugi, Koji Sakai, Guy M. Yamashiro, *Effectiveness of Credit Guarantee in the Japanese Loan Market*, RIETI Discussion Paper Series 06-E-004, (RIETI: February 2006), pp. 3-4.
<http://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/06e004.pdf> (22 מרץ 2006).
- 109 בחמש השנים האחרונות, ההפסד המצטבר של תאגידי האשראי עמד על יותר מ-100 ביליון יין. Iichiro Uesugi, "The Special Credit Guarantee Program in Japan", September 2005, p. 18.
[http://www.rieti.go.jp/users/uesugi-Special Credit Guarantee Program in Japan](http://www.rieti.go.jp/users/uesugi-Special%20Credit%20Guarantee%20Program%20in%20Japan.pdf), September 2005, p. 18.
 110 Ibid, pp.1-29.
 111 Ibid, p. 1.
 112 Ibid, pp. 6-7.
 113 Jalal Akhavein, W. Scott Frame, Lawrence J. White, *The Diffusion of Financial Innovations: An Examination of the Adoption of Small Business Credit Scoring by Large Banking Organizations*, (Paper presented at the Federal Reserve Bank of Philadelphia, 17 May, 2002).
<http://www.phil.frb.org/econ/conf/innovations/files/akhavein.pdf> Reserve Bank of Philadelphia, 17 May, 2002). (12 מאי 2006).
- 114 *Capital Access Programs: A Summary of Nationwide Performance* (Department of the Treasury, January 2001).
<http://www.treasury.gov/press/releases/docs/cap01.pdf> (12 מאי 2006).
- 115 פ/1934 שהגישה חברת הכנסת רוחמה אברהם.
 116 <http://www.tamas.gov.il/NR/exeres/9EF7C758-07C2-475A-B736-7B8FCC348AA3.htm> (27 מרץ 2006).

FELLOWS | KORET
PROGRAM | MILKEN INSTITUTE

תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן
בית מילקן, רחוב תל חי 13
ירושלים, 97102

info@kmifellows.org
www.kmifellows.org