

תקציר מנהלים

קרון 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 לכתובת 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

קרן מימון ממשלתית לעסקים קטנים ובינוניים בישראל

נועה פרג
עמיתת קורת

מומלץ:

- אימוץ חשיבה אסטרטגית ותכנון לטווח ארוך, שיתבטא במתן הקצאה רציפה וסדירה ובהגדלת פיקדון הקרן.
- שיפור הליקויים בפעילות הקרן, ובכלל זה קיצור זמן ההמתנה לאישור הלוואה, קביעת קריטריונים להקצאת הקרן והקטנת עלויות הלוואה.
- אימוץ כלי סיוע פיננסי לעסקים קטנים, המתבסס על חשבון רזרבה משותף: ממשלה, לווה ומלווה. חשבון זה יעמוד כנגד הפסדי המלווה במקרים של דיפולט, ובכך יעודד מתן הלוואות בעלות סיכון גבוה יותר.

מבוא

מרבית המדינות המפותחות, ולא מעט מדינות מתפתחות, השכילו להכיר בחשיבותו של מגזר העסקים הקטנים והבינוניים להגברת התחרותיות במשק, לעידוד החדשנות, להגדלת 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 וכיוצא בזה. אחד מכלי הסיוע הפיננסיים הנפוצים, באמצעותו מסייעות מדינות מסוימות למגזר העסקים הקטנים והבינוניים, הוא קרן מימון ציבורית, המעניקה ערבות להלוואות מסחריות לעסקים קטנים, בשיעור מסוים מסך ההלוואה.

החל מספטמבר 2003, פועלת הקרן לעידוד עסקים קטנים, שמעניקה ערבות ממשלתית בשיעור של 70% מסך ההלוואה שניתנת לעסק הקטן. לצד הקרן הזו קיימת קרן מימון ממשלתית נוספת המיועדת לעולים (הקרן לעולה העצמאי) ומספר קרנות מימון פרטיות, הפועלות ברחבי הארץ במטרה לסייע לעסקים קטנים.¹ אחת מהקרנות הללו היא קרן קורת, שהוקמה ב-1994 ומתבססת על מקורות מימון פילנתרופיים.² קרן קורת משתפת פעולה עם בנק אוצר החייל, ומעמידה בממוצע כ-35% ערבות להלוואה מסחרית שניתנת לעסק קטן. קרן קורת היא קרן המימון הפרטית הגדולה ביותר מבחינת הסיוע הפיננסי שהיא מעניקה למגזר העסקים הקטנים בישראל. קרן זו היוותה מודל לחיקוי עבור הקרן הממשלתית הנוכחית³ ולכן יבחנו תנאי הקרן הממשלתית בהתאם לתנאי קרן קורת. זאת, במטרה להעריך את היתרונות והחסרונות בתהליך קבלת הלוואות בקרן הממשלתית, ולבחון האם העלויות הטמונות במתן הלוואה במסגרת הקרן הממשלתית גבוהות או נמוכות באופן יחסי.

סיוע פיננסי ממשלתי לעסקים קטנים: סקירה ותמונת מצב

בתחילת שנות ה-90 הוקמה קרן המימון הממשלתית הראשונה בישראל.⁴ מטרתה של קרן זו הייתה לספק כלי מימון ולסייע בהקמה או בהרחבה של עסקים קטנים, בכל ענפי המשק.⁵ קרן זו הופעלה על ידי מספר בנקים מסחריים, ונוהלה על ידי ועדת היגוי. בשלהי 1997, עצרו הבנקים את פעילותם בקרן כתוצאה משלוש סיבות עיקריות: כ-29% מכלל מקבלי הלוואות הוגדרו כדיפולט (חדלי פירעון),⁶ שיתוף הפעולה בין הבנקים לגוף המתאם לקה בחסר⁷ והזרישות שהעמיד משרד האוצר לחילוט הערבויות היו בלתי ישימות⁸ וגרמו נזקים קשים לבנקים וליזמים, ובדיעבד לקופת המדינה. בנובמבר 2001 החליטה ועדת ההיגוי על הקמת קרן להון חוזר, שתוקצבה ב-100 מיליון

ש"ח (כ-21.6 מיליון דולר).⁹ קרן זו יועדה לסייע לעסקים קטנים שנתקלו בקשיי מימון באמצעות חיזוש פעילות המימון בערבות המדינה. הקרן חדלה מפעולה לאחר 13 חודשי פעילות בלבד, מאחר והקריטריונים, שהוצבו כתנאי סף, היו מחמירים מדי. התוצאה בפועל הייתה שרק עסקים מעטים הצליחו לקבל כסף מהקרן, והקרן לא הצליחה לממש את יעדה.

החל מספטמבר 2003 פועלת הקרן לעידוד עסקים קטנים. מטרת הקרן 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. שיעור הערבות שמעניקה המדינה לבנקים, במקרה של דיפולט מצד הלווה, הוא 70% מסך ההלוואה. הבנקים רשאים לדרוש מהלווה ביטחונות בשיעור של עד 30% מסך ההלוואה.¹⁰

ייחודה של הקרן הממשלתית הנוכחית טמון בכך שהיא קרן תקציבית, בעוד שהקרנות שקדמו לה היו קרנות ערבות. פירוש 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). יחס המינוף שמציעים הבנקים עומד על 1:6.25, דהיינו על כל 1 ש"ח שהמדינה מפקידה, הבנק מסכים להעניק כהלוואה 6.25 ש"ח. חברת תבור כלכלה ופיננסים בע"מ, שזכתה במכרז ממשלתי, מתפקדת כגוף מתאם של הקרן מטעם המדינה, שתפקידו לתווך בין המדינה לבין הבנקים.¹¹ תהליך אישור ההלוואה כולל בדיקה כלכלית ועסקית של הגוף המתאם, בדיקה כלכלית של הבנק ואישור סופי של ועדת האשראי. ועדה זו כוללת את נציגי הבנקים, נציגי הציבור ונציגי הגוף המתאם. נכון לדצמבר 2005, הקרן אישרה 1,524 הלוואות, בסכום כולל של 450 מיליון ש"ח.

נכון ליוני 2006, העבירה המדינה לפיקדון הקרן 90 מיליון ש"ח, מתוך 100 מיליון ש"ח שהוקצבו לפעילותה; 50 מיליון ש"ח לבנק אוצר החייל, 31.5 מיליון ש"ח לבנק הבינלאומי, 6 מיליון ש"ח לבנק מרכנתיל (קרן ייעודית למגזר הערבי-ישראלי) 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).¹² סכום זה מהווה את העלות הכוללת של הפעלת הקרן.

בטבלה מס' 1 מוצגים ההבדלים בין תנאי הבנקים המפעילים, והשינויים שחלו בפעילות הכלכלית של הקרן. 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 הקרן? 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 שפיקדון הקרן הממשלתית מוגבל, הרי שאין תמריץ ממשי לבנקים נוספים לשתף פעולה עם הקרן. יצוין, כי הצטרפות של בנק מסחרי גדול, בעל אמצעי שיווק ופרסום, הייתה מגדילה בצורה משמעותית את הביקוש להלוואות, עובדה שתצריך מהממשלה להגדיל את הפיקדון מעבר להקצבה שייעדה לצורך זה.

פעילות הקרן הממשלתית: ממצאים עיקריים

- ביקוש גבוה להלוואות בערבות הקרן: הביקוש להלוואות גבוה בהשוואה לביקוש בקרנות הקודמות. נתון זה מעיד על הצלחתה של הממשלה באימוץ מודל מתאים יותר.
- מצבו של סקטור העסקים הקטנים: ניכרת מגמת שיפור איטי בסקטור זה, שבאה לידי ביטוי בגידול בהלוואות המיועדות לשם השקעה, והפחתה הדרגתית במספר ההלוואות במסלול הון חוזר.
- היעדר חשיבה אסטרטגית: פעילות הקרן מאופיינת בהיעדר תכנון לטווח ארוך, המשתקף בהקצאה תקציבית לא רציפה, ופיקדון הניתן במנות לא סדירות. היעדר תכנון ורציפות משקף הקצאת משאבים לא יעילה הפוגעת בעסקים הזקוקים לסיוע הקרן ומקשה על פעילות מנגנון הסיוע. דוגמא לכך אירעה במרץ 2004, כאשר פעילות הקרן נעצרה לתקופה של כחודש. עצירה זו פגעה בכ-300 עסקים, ש"נתקעו" בשלבי מנגנון אישור ההלוואה.¹³

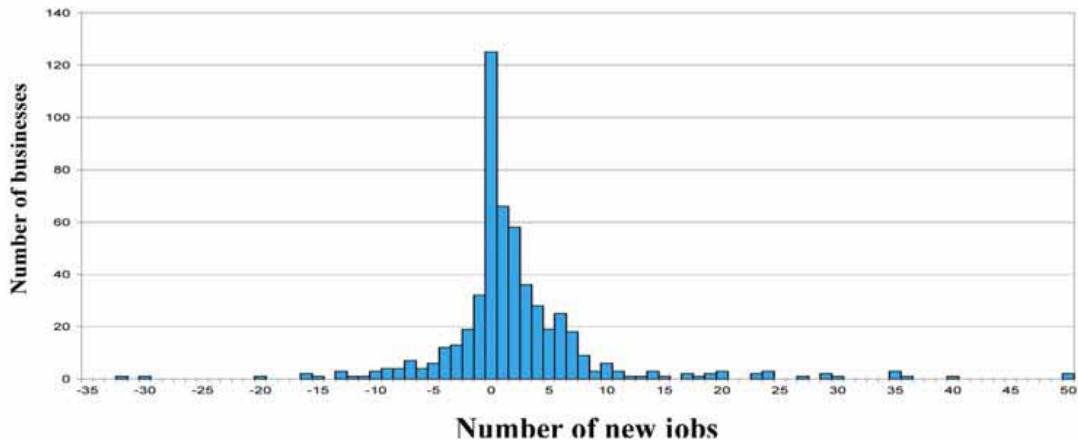
טבלה מס' 1
שינויים בפעילות הכלכלית של הקרן בהתאם לתנאי הבנק המפעיל
(ספטמבר 2003 - דצמבר 2005)

הבנק	בנק אוצר החייל	בנק בינלאומי	בנק מרכנתיל
תקופת פעילות	ספטמבר 2003 ואילך	אוקטובר 2004 ואילך	דצמבר 2005 ואילך
יחס המינוף	מינוף בשנה הראשונה לפעילותה 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	----

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

- **נגישות נמוכה לקרן:** מידת הנגישות לקרן נמוכה, הואיל ואין הקצאה תקציבית המיועדת למטרות פרסום הקרן ושיווק הצלחותיה. מבחינת מידת הנגישות הפיסי, מספר הבנקים המפעילים נמוך, ופריסתם אינה מתחלקת באופן שווה בכל אזורי הארץ. עובדה זו מקשה על אוכלוסיות מסוימות להסתייע בקרן הממשלתית.
- **מחסור בקריטריונים להקצאה ממשלתית:** אין סדרי עדיפויות להקצאה, וההלוואה ניתנת על פי קריטריון של "כל הקודם זוכה". לכך השפעה על אזורי פריפריה, ערים עניות ומגזרים עסקיים השרויים במצוקה כלכלית. לראיה, קרוב ל-50% מההלוואות שאושרו הופנו מעסקים הממוקמים באזור המרכז והשרון, לעומת 15% מאזור הדרום, ו-6% בלבד ממחוז ירושלים.
- **יצירת מקומות עבודה בעלות 5,644 ש"ח:** חברת תבור כלכלה ופיננסים בע"מ, המשמשת כגוף המתאם להלוואות הקרן, סקרה את מצבם של 542 עסקים, מתוך 1,347 עסקים שקיבלו סיוע ממשלתי במהלך השנתיים הראשונות לפעילות הקרן. נמצא, שמספר מקומות העבודה גדל בכ-15%, בממוצע של 2.1 מקומות עבודה לכל עסק (תרשים מס' 1). כלומר, הלוואה ממוצעת של 19.4 אלף ש"ח תרמה לתוספת מקום עבודה אחד. ההוצאה הממשלתית הממוצעת ליצירת מקום עבודה בפועל, לאחר שהובאו בחשבון עלויות ניהול (6.75 מיליון ש"ח בתקופה שנסקרה) והפסדי ערבות (8.5 מיליון ש"ח), היא 5,644 ש"ח¹⁴.
- **תנאי הקרן:** הקריטריונים לקבלת הלוואה מתבססים בעיקר על פרקטיקות בנקאיות קיימות, ששמות 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 הלוואה (עסקים קטנים לרוב אינם משופעים בנכסים קבועים או בביטחונות מוחשיים).
- **עלויות ללווה:** עמלות קבועות ונמוכות באופן יחסי לנעשה בעולם: 250 ש"ח לבנק, ועמלה חד פעמית בשיעור של 0.3% מסך הלוואה, המשולמת למדינה. הכנת תוכנית עסקית באמצעות יועץ חיצוני אינה מחויבת ואינה מבטיחה את אישור הבקשה להלוואה, אך מגדילה באופן משמעותי את הסיכויים לאישור הבקשה. עדות לכך ניתן למצוא בנתון הבא: שיעור האישורים של בקשות שהוגשו באמצעות יועץ חיצוני עומד על 41%, בעוד ששיעור

תרשים מס' 1 פילוג תוספת העובדים בעסקים שקיבלו הלוואה



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

- האישורים של בקשות שהוגשו באופן עצמאי עומד על 24% בלבד. המשמעות: עלות גבוהה נוספת שאינה מפוקחת, וביכולתה להכביד מאוד על הלווה.
- **מנגנון אישור הלוואות:** מנגנון סינון קפדני; רק כ-50% מסך הפניות המלאות (המאפשרות בדיקה כלכלית של הגוף המתאם), זכו לאישור סופי בוועדת האשראי. כ-43% מכלל הבקשות להלוואה בערבות הקרן הוגשו באופן חלקי (פניות לא מלאות). נתון זה יכול להיות מוסבר במספר דרכים. אחד ההסברים הוא כי המסמכים, שיש להגיש לגוף המתאם על מנת שהבקשה תוגדר כבקשה מלאה, מסובכים מדי עבור הלווה. אישוש להסבר זה ניתן למצוא בעובדה, שפחות ממחצית מהבקשות להלוואה בערבות הקרן הוגשו באופן עצמאי.
- **זמן ההמתנה לאישור או דחיית הבקשה:** ב-2005 עמד זמן ההמתנה על חודשיים וחצי בממוצע, זמן ארוך בהשוואה לנעשה בעולם. ארה"ב, לדוגמה, מאפשרת מתן הלוואה בערבות תוך 3 ימי עבודה בלבד. זמן המתנה ארוך הוא משמעותי ביותר עבור עסקים הזקוקים לסיוע פיננסי מיידי.
- **עלות הלוואה:** עלות הלוואה לחמש שנים בגובה 100 אלף ש"ח, שנלקחת בקרן מימון פרטית (קרן קורת), נמוכה מעלות הלוואה בתנאים דומים שנלקחת במסגרת הקרן הממשלתית. המשמעות היא חיסכון ללווה מקרן קורת, שיכול להסתכם ב-6,543 ש"ח. ההבדלים בעלויות נובעים בעיקר מריבית הלוואה בקרן הממשלתית, שיכולה להגיע לפריים+2.9%.
- **רווחי הבנקים:** רווחי הבנקים במסגרת הקרן הממשלתית גבוהים פי 2.2 מרווחי הבנקים במסגרת קרן קורת, ומסתכמים בתוספת רווח של 6,903.6 ש"ח לכל הלוואה (בגובה 100,000 ש"ח) שניתנת. נתון זה מקבל משנה תוקף לאור העובדה שקרן קורת מעניקה לבנקים ביטחון נמוך יותר במקרה של דיפולט (35%), לעומת הערבות הממשלתית (70%). יצוין, כי בנק אוצר החייל משתף פעולה עם שתי הקרנות, ולכן קשה להבין מדוע עליו להרוויח יותר דווקא במסגרת פעילותו עם קרן ציבורית.

ניסיון בינלאומי

רוב מדינות העולם מפעילות מספר מסלולי סיוע לסקטור העסקים הקטנים והבינוניים, ובמרביתן ניתנת תשומת לב מיוחדת למגזר זה בקביעת המדיניות הכלכלית. התייחסות זו אינה נחלת המדינות

המערכות בלבד; ניתן למצוא מדיניות כלכלית מיוחדת המותאמת לצורכי מגזר זה בטנזניה, פקיסטן ואף באוזבקיסטן.

ארה"ב

הרשות האמריקאית לעסקים קטנים מפעילה מספר תוכניות לסיוע פיננסי לעסקים קטנים.¹⁵ התוכנית המרכזית היא תוכנית 7(a), שמאפשרת מתן הלוואות בערבות הרשות, לעסקים קטנים הפועלים למטרות רווח. ההלוואות ניתנות על ידי מוסדות הלוואה מסחריים, אשר משתפים פעולה עם הרשות, ואחראים על הכנת והתאמת הלוואה לתנאי המסלול, וכן על גביית החזרי הלוואה. ההצלחה של תפקוד הבנקים משתקפת בשיעור גבוה מאוד של אישורים להלוואה, שעומד על 90% בממוצע.¹⁶ החל מ-2005, תוכנית 7(a) ממומנת בחלקה הגדול באמצעות עמלת הערבות שמשלם הלווה.

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. במסגרת 7(a), קיימים מספר מסלולים לקבלת הלוואה בערבות הרשות, החותרים לקיצור משך הזמן הדרוש לאישור הלוואה ולייעול התהליך. המסלולים הללו מסתמכים על מספר גדול של מלווים פיננסיים מורשים, שהרשות מקנה להם אוטונומיה גדולה יותר בתהליך אישור הלוואה. יצוין כי המלווים המורשים זכו ליתר עצמאות תפעולית הודות לניסיון ההדדי המצטבר של הרשות והמוסד המורשה, ולאור שיתוף פעולה מוצלח מתמשך.

הרשות מפעילה שלוש תוכניות נוספות המיועדות להגביר את האטרקטיביות והיעילות שבמתן הלוואות לעסקים קטנים:

- **תוכנית השוק המשני** (Secondary Market Program). תוכנית זו נועדה להגביר את האטרקטיביות שבמתן הלוואות לעסקים זעירים. במסגרת השוק המשני, מלווים יכולים למכור את החלק של הלוואה שבערבות הרשות למשקיעים, ובכך לשפר את הנזילות שלהם, להקטין את הסיכון לגבי בעיות נזילות עתידיות ולהגביר את התשואה שלהם על החלק שללא הערבות הממשלתית.
- **תוכנית מכירת נכסים** (Assets Sales Program). תוכנית זו יוצרת תמריץ עבור הרשות למכור את תיק הלוואות שבבעלותה (או נכסים אחרים שבבעלותה), 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.
- **תוכנית לנגישות להון** (Capital Access Program).¹⁷ תוכנית זו מופעלת בארה"ב בהצלחה והיא מכוונת להגביר את היצע האשראי שניתן לעסקים קטנים, ובפרט לעסקים קטנים מסוכנים באופן יחסי, באזורים שהשלטון מעוניין לטפח. תוכנית זו מצריכה מן הלווה והמלווה לשלם במשותף (לפי חלוקה מוסכמת), פרמיית ביטוח בשיעור כולל של 3%–7% מסך הלוואה שניתנת (גובה הפרמיה מתעדכן מזמן לזמן לפי התוצאות). פרמיה זו מועברת לחשבון רזרבי מיוחד, העומד כנגד הפסדי המלווה במקרים של דיפולט. השלטון (או הרשויות המקומיות), מצדו, תורם לחשבון זה סכום הזהה לסכום שהופקד על ידי הלווה והמלווה. בתכנית 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.

לצד מסלול 7(a), קיים מסלול סיוע פיננסי נוסף, מסלול 504 (CDC), המאפשר לתאגיד שאינו למטרת רווח, הקם על מנת לתרום בפיתוח כלכלי אזורי, לסייע לעסקים קטנים במימון ארוך טווח.¹⁸

המימון מבוסס על שיתוף פעולה בין הסקטור הפרטי, התאגיד, הרשות לעסקים קטנים והעסק הלוואה: לרוב, פרויקט כזה כולל הלוואה המבוססת על ידי ערבות ראשית מהסקטור הפרטי, המכסה עד 50% מעלות הפרוייקט, הלוואה המבוססת על ידי ערבות משנית מהתאגיד, המכסה עד 40% מהעלות (ומגובה בחוב מובטח של 100% מהרשות), והון פרטי של העסק הקטן, המכסה לפחות 10% מהעלות.¹⁹

מלבד תוכניות הלוואה פדראליות בערבות הרשות לעסקים קטנים, קיימות תוכניות הלוואה גם ברמה המקומית, שמכוונות לקדם עסקים קטנים באזור מסוים. 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 בתחומה, ליצור מקומות עבודה חדשים, ולהרחיב את האפשרויות הכלכליות העומדות בפני עסקים קטנים, ועסקים הממוקמים באזורים נחשלים.²⁰

המלצות

להלן מוצעות מספר המלצות לשיפור המודל הנוכחי, במטרה לשפר את יעילות המודל ולהעצים את תרומתו למגזר העסקים הקטנים והבינוניים בישראל. יצוין, כי מרבית ההמלצות מתבססות על צורך ממשי בהגדלת היקף הסיוע שניתן. בהמשך, תובא המלצה לאימוץ מודל נוסף לסיוע פיננסי.

- תקצוב הקרן והגוף המתאם צריך להיות רציף, סדיר ועקבי, על מנת להגביר את יעילות המנגנון ולקצר את זמן הטיפול בבקשות להלוואה.
- כל התרחבות של פעילות הקרן צריכה להיות מבוססת על תנאים טובים יותר למדינה. המשא ומתן שהתנהל עם הבנקים, במטרה להקים את הקרן הממשלתית הנוכחית, הניב הסכמים המיטיבים יתר 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 מבחינת היקף הפניות לקרן, ולאחר בדיקה השוואתית מול קרן קורת, על הממשלה לנהל משא ומתן מחודש, שתוצאותיו ישקפו את מידת הסיכון של המדינה (70%), יקטינו את רווחי הבנקים ויצמצמו את עלויות הלוואה (או לחילופין יגבירו את הסיוע שניתן לו).
- למרות שבשל זמן פעילותה הקצר עדיין מוקדם לקבוע את שיעור הדיפולט הממשי של הקרן, דומה כי 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.
- קביעת קריטריונים להקצאת כספי הקרן על מנת לאפשר מתן סיוע ממשלתי המותאם לבעיות אזוריות, מגדריות, אתניות ועסקיות. מומלץ לאמץ את מסלול הסיוע האמריקאי 504 המיועד למטרות של פיתוח כלכלי ואזורי. אימוץ מסלול סיוע דומה, יכול לסייע בשיקום שכונות מוזנחות, בפיתוח אזורים נחשלים ובצמצום פערים כלכליים בין אזורים גיאוגרפיים שונים.
- מתן הקצאה תקציבית מיוחדת לפרסום הקרן והצלחותיה. זאת על מנת להגביר את מידת התחרותיות ולאפשר נגישות רבה יותר לקרן.
- תהליך אישור הלוואות צריך להיות יעיל יותר במטרה לקצר את זמן ההמתנה הממוצע לאישור הלוואה. אימוץ מודל של דירוג אשראי יאפשר לקצר ולייעל את מנגנון הסינון ואת תהליך אישור הלוואה.²¹
- הממשלה צריכה לפעול להורדת ריבית הקרן שנלקחת מהלוואה, שכן היא מגלמת בתוכה עלויות גבוהות באופן יחסי. בנוסף, ניתן לדרוש מהבנקים לשאת בחלק מהעלויות שכיום מושטות על הלווים. כיום, משלמים הלווים סכום חד פעמי של 0.3% מההלוואה למדינה וסכום חד פעמי של 250 ש"ח לבנק. מאחר והסכום הנוכחי של 0.3% אינו משקף את הסיכון

- של המדינה, מוצע להעלות את הסכום שמשולם למדינה ולדרוש מהבנק, שמרוויח ממתן ההלוואות, לשאת בעלות הנוספת.
- 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). יש לזכור 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.
 - 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.
 - מומלץ לאמץ כלי סיוע פיננסי נוסף, בדומה לתוכנית לנגישות להון (Capital Access Program), המופעלת בארה"ב. כלי סיוע זה, לצד קרן ההלוואות הממשלתית, יאפשר להגביר את היצע האשראי שניתן לעסקים קטנים, ובפרט לעסקים קטנים מסוכנים באופן יחסי, באזורים שהשלטון מעוניין לטפח.

- 1 ביזנס דאטה ישראל, קרנות מימון לעסקים קטנים, סקירה מיוחדת, עמ' 25, 40 (בני ברק: ביזנס דאטה ישראל, ינואר 2006). <http://www.asakim.org.il/upload/kranot05.pdf> (26 מרץ 2006).
- 2 למידע נוסף על קרן קורת, <http://www.kiedf.org/>.
- 3 משרד התמ"ת, הודעה לעיתונות מטעם השר אהוד אולמרט, יולי 2003, <http://www.kiedf.org/e1.html>.
- 4 אבנר ורד, קרנות מימון ייעודיות לעסקים קטנים בישראל (הרשות לעסקים קטנים ובינוניים, 2004), עמ' 1.
- 5 משרד האוצר, תקציב המדינה: הצעת תקציב לשנת 2001, חוברת כ"ב (ירושלים: משרד האוצר, אוקטובר 2000), עמוד 40. <http://www.mof.gov.il/budget2001/doc/tasiya.doc> (18 מרץ 2006).
- 6 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.
- 7 שי קורן, מנהל הקרן לסיוע לעסקים קטנים בחברת תבור כלכלה ופיננסים בע"מ, ראיון עם המחברת, 7 מרץ 2006.
- 8 אילנית ורנר, רכזת ערביות המדינה במשרד האוצר, ראיון עם המחברת, 27 דצמבר 2005.
- 9 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).
- 10 תבור כלכלה ופיננסים בע"מ, מימון לעסקים קטנים ובינוניים, קרן סיוע לעסקים קטנים. http://www.tavor.biz/small_b_n.htm (25 במרץ 2006).
- 11 מכרז פומבי לבחירת גוף מתאם בין הממשלה לקרן לעידוד עסקים קטנים (ירושלים: משרד האוצר, 2005), ימ. 9060-2005.
- 12 ורנר, ראיון.
- 13 מיכאל תבור, מנכ"ל חברת תבור כלכלה ופיננסים בע"מ, ראיון עם המחברת, 9 ינואר 2006.
- 14 עיבוד ל: חברת תבור כלכלה ופיננסים בע"מ, נתוני Excel של פעילות הקרן הממשלתית מספטמבר 2003-דצמבר 2005. נתון זה התבסס על מעקב אחר 542 עסקים, שמהווים 40.2% מסך העסקים שקיבלו הלוואה בתקופה הנידונה, וקיבלו 41.6% מסך המימון שניתן. התוצאות שהתקבלו הושלכו על כלל העסקים שקיבלו הלוואה. יציין, שסקירתה של חברת תבור לא אומתה על-ידי בודק חיצוני.

- United States Small Business Administration. <http://www.sbaonline.sba.gov/>.¹⁵
- Wenli Li, "Government Loan, Guarantee, and Grant Programs: An Evaluation" *Economic Quarterly*, Vol. 84, no. 4 (Federal Reserve Bank of Richmond, Fall 1998), p. 49¹⁶
- Department of the Treasury, *Capital Access Programs: A Summary of Nationwide Performance* (January 2001), <http://www.treasury.gov/press/releases/docs/cap01.pdf>¹⁷
- United States Small Business Administration, *Financing, SBA Loan Topics*, <http://www.sba.gov/financing/sbaloan/cdc504.html> (28 מרץ 2006).¹⁸
- .Ibid¹⁹
- The Official Website of the State of Louisiana.²⁰
- http://www.louisiana.gov/led/business_incentive_services/small_business_loan_program_rules.asp (8 מרץ 2006).
- 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> (12 מאי 2006).²¹

FELLOWS | KORET
PROGRAM | MILKEN INSTITUTE

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

info@kmifellows.org
www.kmifellows.org