

## סיוע לעסקים באמצעות קרנות הלוואה בערבויות מדינה להתמודדות עם משבר נגיף הקורונה

כתיבה: נעם בוטוש, כלכלן | אישור: מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

תאריך: י"א בניסן תש"ף, 5 באפריל 2020

סקירה כלכלית

## תוכן עניינים

---

1.....	תמצית	
2.....	רקע: התפרצות נגיף הקורונה.....	1.
2.....	נתונים על ערבויות מדינה ערב משבר נגיף הקורונה.....	2.
3.....	קרן להלוואות בערבות המדינה.....	3.
6.....	קרנות בערבות מדינה לעסקים המושפעים מהתפרצות נגיף הקורונה.....	4.
6.....	הקרן הייעודית בישראל.....	4.1
9.....	נתונים על קרנות ייעודיות לעסקים במדינות שונות.....	4.2

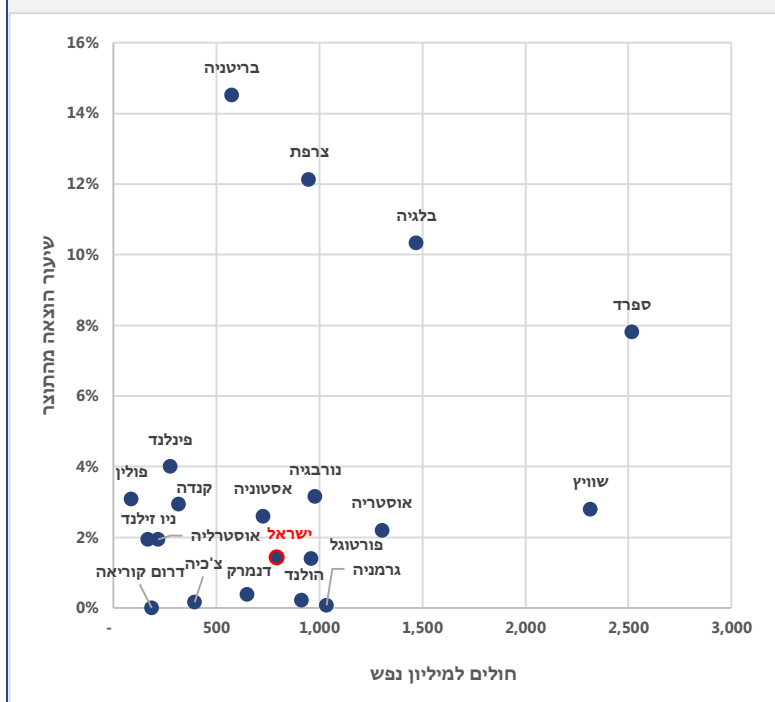
## תמצית

מסמך זה נכתב לקראת דיון שיתקיים ב-6 באפריל 2020 בוועדת הכספים בנושא הקרן הייעודית לסיוע בהתמודדות עם השפעת התפרצות נגיף הקורונה, בהשתתפות החשב הכללי. במסמך מוצגים נתונים על סך ערבויות המדינה, הקרן הלוואות בערבות מדינה, ועל הקרנות הייעודיות לעסקים, שהוקמו בעקבות המשבר, בישראל ובמדינות מפותחות.

התפרצות נגיף הקורונה מובילה לירידה חדה בפעילות הכלכלית בעולם ועשויה אף לגרום למשבר כלכלי עולמי. בעקבות הצפי למשבר כלכלי, מדינות רבות בעולם נוקטות בצעדים שונים על מנת לסייע לכלכלה, ובהן הקמת קרנות הלוואה לעסקים שנפגעים מהמשבר, על ידי העמדת ערבויות מדינה כנגד הלוואות אלו. כלי סיוע זה נועד לעזור לעסקים לקבל מימון שיוכל לעזור להם להתגבר על הקושי התזרימי שנתקלים בו. בנק ישראל מזהה כי צפויה לחול התייקרות בריבית על האשראי, ולכן מדגיש את **החשיבות של קרנות הלוואה לעסקים בערבות מדינה, על מנת להקטין את פרופיל הסיכון של הלווים**, בכך שהמדינה משתתפת בחלק מסיכון הפסדי האשראי של הבנקים.

במסגרת התוכנית הכלכלית שהוכרזה ב-30 במרץ 2020, הוחלט על הקמת קרנות ייעודיות להלוואות לעסקים שנפגעו מהמשבר הכלכלי, כלהלן. קרן ייעודית להלוואות בערבות מדינה לעסקים בעלי מחזור שנתי של עד 400 מיליון ש"ח, תעמוד על סכום הלוואות של **כ-8 מיליארד ש"ח**, תוך העמדת ערבויות מדינה בסך של **כ-1.2 מיליארד ש"ח**, 15% מסכום ההלוואות. תנאי הקרן הינם מקלים לעומת קרנות קיימות, שכן שיעור הבטוחה הנדרש הוא 5% בלבד מסכום ההלוואה, שיעור הערבות שמועמד כנגד הלוואות הוא 85%, וכן ישנה אפשרות לדחיית ההחזר הראשון לתקופה של עד שנה ממועד נטילת ההלוואה. הקרן השנייה שהוקמה במסגרת התוכנית היא קרן הלוואות לעסקים גדולים בסך של **כ-7 מיליארד ש"ח** – נכון ל-5 באפריל 2020 קרן זו עדיין לא הוקמה.

בתרשים להלן השוואה של הסכומים שהוקצו לטובת **פתרונות מימון** במסגרת תכניות של מדינות



מפותחות להתמודדות מול נגיף הקורונה כשיעור מהתוצר לבין מספר החולים למיליון נפש. מההשוואה עולה כי שיעור ההוצאה על פתרונות מימון לעסקים שנפגעו מהמשבר בישראל עומד על **כ-1.5% בתוצר**. ברוב המדינות הנסקרות השיעור מהתוצר **נמוך יחסית**. מדינות בהן שיעור ההוצאה על פתרונות מימון לעסקים בתוצר גבוה יחסית הן: בבריטניה **כ-330 מיליארד ליש"ט, 14.5% בתוצר**; בצרפת **כ-300 מיליארד אירו, 12.1% בתוצר**; בבלגיה **כ-50 מיליארד אירו, 10.3% בתוצר**; ובספרד **כ-100 מיליארד אירו, 7.8% בתוצר**.

## 1. רקע: התפרצות נגיף הקורונה

נגיף הקורונה התפרץ בסין בחודש דצמבר 2019 ומאז נחשפו מדינות רבות לנגיף. ב-11 בפברואר 2020 העניק ארגון הבריאות העולמי לנגיף קורונה החדש את השם הרשמי SARS-CoV-2 והמחלה הנגרמת מנגיף זה מכונה Covid-19 (להלן: נגיף הקורונה). ב-28 בפברואר 2020 העלה הארגון את רמת הסיכון העולמית להתפשטות הנגיף ואת ההשלכות מכך לרמה גבוהה מאוד, וב-11 במרץ 2020 הכריז על התפרצותו כמגפה עולמית (פנדמיה).<sup>1</sup>

התפרצות נגיף הקורונה מובילה לירידה חדה בפעילות הכלכלית בעולם ועשויה אף לגרום למשבר כלכלי עולמי. דבר זה נגרם בעיקר בגין הסגרים שהוטלו על חלק ניכר האוכלוסייה והובילו הן להשבתת חלק מגורמי ההיצע (מפעלים, חנויות, נותני שירותים וכדומה) והסחר העולמי והן לירידה חדה בביקושים, שכן חלה ירידה בהכנסה השוטפת של הצרכנים. בעקבות הצפי למשבר כלכלי, מדינות רבות בעולם נוקטות בצעדים שונים על מנת לסייע לכלכלה, ובהן הקמת קרנות הלוואה לעסקים שנפגעים מהמשבר, על ידי העמדת ערבויות מדינה כנגד הלוואות אלו. כלי סיוע זה נועד לעזור לעסקים לקבל מימון שיוכל לעזור להם להתגבר על הקושי התזרימי שנתקלים בו, בעקבות ההגבלות שהוטלו על ידי הממשלה והובילו לעצירה כמעט מוחלטת של ההכנסות לעסקים אלו.

חשוב לציין, כי בניגוד למשברים כלכליים בעבר, משבר זה מאופיין בעצירה חלקית של **צד ההיצע** של שירותים ומוצרים לצד **ירידה בביקוש** מצד הצרכנים. משום כך, הסיוע הנדרש לעסקים הוא בעיקרו הישרדותי על מנת שיוכלו לצלוח תקופה זו של הפסקה מלאה או חלקית של ההיצע, ולא כבמשברים כלכליים קודמים, סיוע הנועד בעיקר לעודד ביקושים מצד הצרכנים.

## 2. נתונים על ערבויות מדינה ערב משבר נגיף הקורונה

ערבויות מדינה מועמדות לטובת צרכים שונים, והן ניתנות מתוקף **חוק ערבויות מטעם המדינה, תשי"ח-1958**. סעיף 3(ב) לחוק קובע כי, סכום ערבויות המדינה שבתוקף לא יעלה על 10% מסכום תקציב המדינה לאותה שנת כספים, ללא תקציב הפיתוח. נכון לשנת 2019 סכום זה עומד על **כ-35.4 מיליארד ש"ח**.<sup>2</sup> יש לציין כי סעיף 3(ג) בחוק קובע כי **הממשלה רשאית, בנסיבות חריגות ומטעמים מיוחדים, להגדיל את השיעור המותר לערבויות מדינה מ-10% ל-25% לתקופה של עד שנה וחצי**. ערבויות המדינה, בישראל, ניתנות עבור מטרות שונות. להלן פירוט המטרות השונות, כפי שעולה מהדוח הכספי של מדינת ישראל לשנת 2018:<sup>3</sup>

- **סחר חוץ** – במסגרת סחר החוץ של ישראל, פועלת חברת "אשרא", חברה ממשלתית, המבטחת עסקאות יצוא מפני חדלות פירעון של הקונים במדינות השונות. במסגרת פעילותה החברה מעמידה ערבויות כנגד ערבויות הבנקים שניתנות ליצואנים המתמודדים במכרזים בחו"ל. פעילות החברה מגובה בערבויות מדינה. בנוסף, המדינה מהווה מבטח משנה לחברות ביטוח אשראי פרטיות לעסקאות יצוא.
- **מחיר למשתכן** – לפי **חוק המכר (דירות) (הבטחת השקעות של רוכשי דירות), תשל"ה-1974** נדרשים קבלנים להבטיח את השקעתם של רוכשי הדירות, על ידי ערבות בנקאית או ביטוח. במסגרת מכרזי מחיר למשתכן, שפורסמו עד אפריל 2016, לא נדרשו קבלנים להעמיד בטוחה כלשהי להשלמת

<sup>1</sup> World Health Organization, [Q&A on Coronavirus \(COVID-19\)](#), accessed: March 25<sup>th</sup>, 2020.

<sup>2</sup> משרד האוצר, [הצעת התקציב לשנת הכספים 2019](#), כניסה: 2 באפריל 2020.

<sup>3</sup> משרד האוצר, [הדוח הכספי של מדינת ישראל לשנת 2018](#), עמ' 102-103, כניסה: 3 באפריל 2020.

הפרויקטים וחלקם אכן בחרו שלא לבצע את הפרויקט בליווי של גוף פיננסי. בעקבות כך, הרוכשים בפרויקטים אלו נדרשו להעמיד סכומי כסף גדולים יחסית בתחילת הפרויקט על מנת שלקבלן יהיה תזרים מזומנים לביצוע הפרויקט, דבר שהקשה על הרוכשים. לפתרון מצב זה, המדינה העמידה ערבויות לבנקים שנותנים משכנתאות לרוכשים בפרויקטים אלו, אשר יתממשו במקרה שהפרויקט לא יושלם.

- **קרנות הלוואה בערבות מדינה** – יוצג בפירוט בסעיף 2 להלן.
  - **חברת החשמל לישראל** – ערבויות מדינה מועמדות לחברת חשמל עבור הלוואה שלקחה החברה מבנק בארה"ב, לצורך מימון הקמת הקו הימי של צנרת הגז הטבעי.
  - **קרן להתייעלות אנרגטית** – כחלק מהשגת היעד להתייעלות אנרגטית וצמצום צריכת החשמל עד שנת 2030, העמידו ארבעה בנקים הלוואות לפרויקטים אשר נועדו לסייע בהתייעלות האנרגטית. כנגד הלוואות אלו, המדינה מעמידה ערבויות.<sup>4</sup>
- בנוסף, לערבויות אלו, יש ערבויות מדינה נוספות, מכוח חוקים אחרים, הניתנות על ידי משרד הביטחון לזכאי המשרד, שאינם יכולים להעמיד ערבויות כנגד הלוואות לדיוור ולהקמת עסקים.<sup>5</sup>
- לוח 1 להלן מציג את יתרת ערבויות המדינה נכון לסוף שנת 2018.

#### **לוח 1 – יתרת ערבויות המדינה (31 בדצמבר 2018, במיליוני ש"ח)<sup>6</sup>**

משקל	2018	מטרת הערבות
76.2%	13,123	סחר חוץ
13.7%	2,366	מחיר למשתכן
6.9%	1,186	קרן הלוואות לעסקים קטנים ובינוניים
2.1%	362	חברת החשמל לישראל
1.1%	190	קרן להתייעלות אנרגטית
<b>100.0%</b>	<b>17,227</b>	<b>סך הכול</b>

כפי שעולה מהלוח, יתרת הערבויות לסוף שנת 2018 עמדה על כ-17.2 מיליארד ש"ח. הערבויות מתפלגות לפי המטרות, באופן הבא: סחר חוץ – כ-1.13 מיליארד ש"ח, 76.2%; מחיר למשתכן – כ-2.3 מיליארד ש"ח, 13.7%; קרן הלוואה לעסקים קטנים ובינוניים – כ-1.2 מיליארד ש"ח, 6.9%; חברת החשמל – כ-362 מיליון ש"ח, 2.1%; קרן להתייעלות אנרגטית – כ-190 מיליון ש"ח, 1.1%.

### **3. קרן הלוואות בערבות המדינה**

במדינות מפותחות אחד הכלים העיקריים לסיוע לעסקים קטנים ובינוניים הוא קרנות אשראי בערבות מדינה, המופעלות על-ידי בנקים פרטיים וגופים מוסדיים. במסגרת קרנות האשראי בערבות מדינה, הבנקים מלווים כספים לעסקים קטנים ובינוניים תוך מינוף הסכום אשר המדינה העמידה כערבות, ובמקרה של חדלות פירעון (דיפולט) הבנקים מפעילים את הערבות וכך הממשלה משתתפת בחלק מסיכוני האשראי. הניסיון מלמד כי פעילות קרנות אלו מגדילה את זמינות האשראי המוצע לעסקים קטנים ובינוניים רבים, ובהעדרה לא היו עסקים אלו מקבלים אשראי מהבנקים או היו מקבלים אשראי שעלותו גבוהה

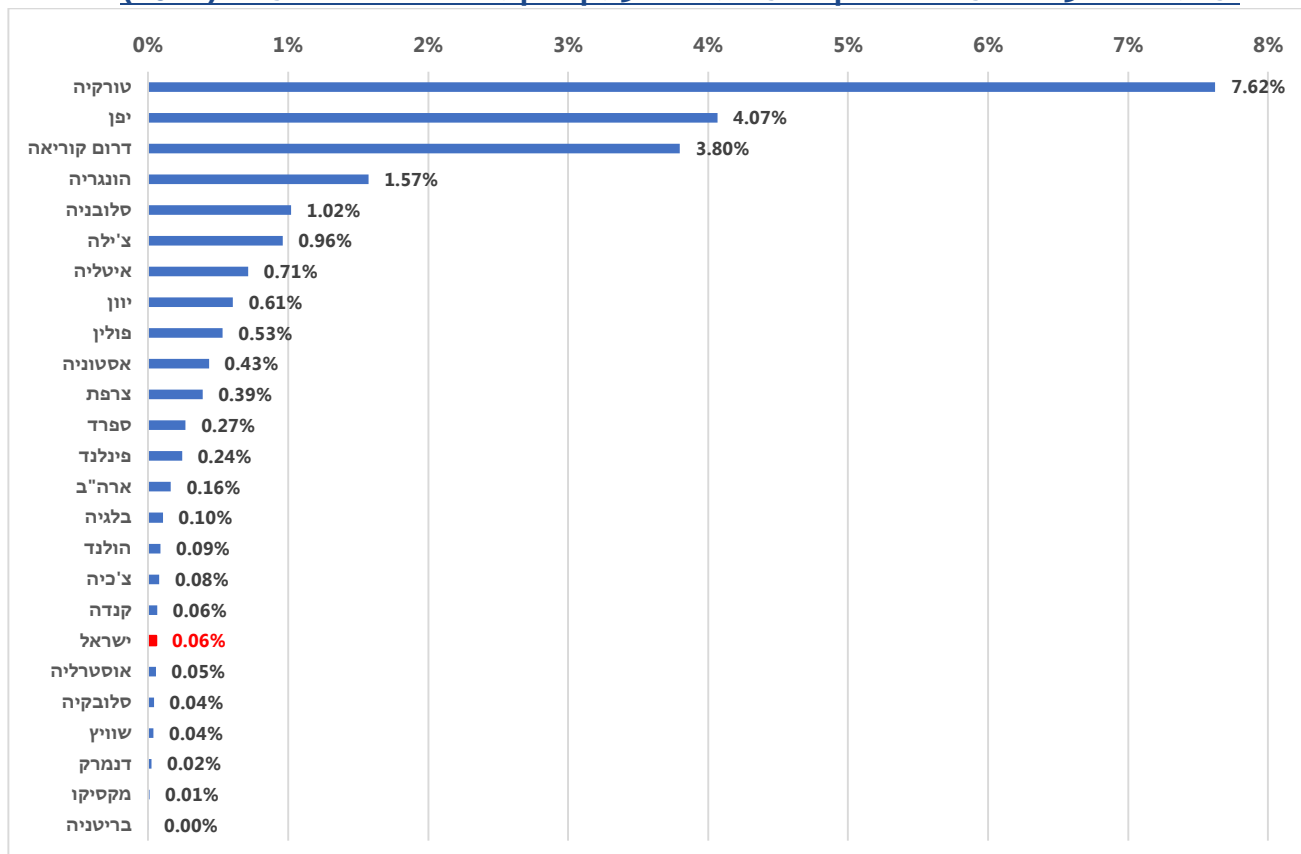
<sup>4</sup> להרחבה: שירי ספקטור בן-ארי, [מדיניות ממשלתית בנושא התייעלות אנרגטית](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 31 במאי 2016.

<sup>5</sup> משרד האוצר, [הדוח הכספי של מדינת ישראל לשנת 2018](#), עמ' 103, כניסה: 3 באפריל 2020.

<sup>6</sup> שם, עמ' 101. הנתונים המוצגים בטבלה הינם כלל הערבויות כפי שנקבעו בהסכמים שונים. יש לציין כי החשיפה בפועל, כלומר סכום הערבות בפועל שהועמד אך טרם מומש, הינה נמוכה יותר ועומדת על כ-11.8 מיליארד ש"ח.

יחסית. פעילות הקרנות גדלה בתקופת המשבר הכלכלי העולמי בשנת 2008, שכן משבר זה הביא למחנק אשראי מצד אחד, וליצירת "תת-ביטוח" מצד אחר – כלומר ירידה בערך הביטחונות של העסקים בהשוואה להלוואות שקיבלו עקב ירידה חדה במחירי הנכסים. תרשים 1 להלן מציג את משקלן של ערבויות המדינה לקרנות האשראי לעסקים קטנים ובינוניים בתוצר במדינות מפותחות בעולם.

### תרשים 1 - ערבויות מדינה לקרנות אשראי לעסקים קטנים ובינוניים בתוצר (2017)<sup>7</sup>



מהתרשים ניתן לראות כי בישראל משקל ערבויות המדינה לקרנות הלוואה לעסקים קטנים ובינוניים מסך התוצר עומד על **0.06%**, **משקל נמוך יחסית לרוב המדינות המפותחות**, לצד קנדה ואוסטרליה. ניתן לראות כי המדינות בהן משקל ערבויות המדינה גבוה יחסית הן: טורקיה - 7.62%, יפן - 4.07% ודרום קוריאה - 3.80%.

בישראל פועלת **הקרן להלוואות בערבות מדינה** (להלן: הקרן). הקרן פועלת בניהול של הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה והיחידה לערבויות מדינה באגף החשב הכללי במשרד האוצר. המדינה מפעילה את הקרן כדי לסייע לעסקים קטנים ובינוניים לקבל אשראי אשר באופן רגיל לא היה ניתן להם, או היה ניתן להם בריביות גבוהות מאוד. הסיוע של הקרן הוא בהשתתפות בסיכון האשראי הניתן לעסקים מצד גופים פיננסיים באמצעות מינוף של סכום הערבות שהקרן מעמידה לרשות אותם עסקים. במילים אחרות, **כנגד כל שקל שהמדינה מקציבה, הגופים מקציבים סכום נוסף, ותוספת זו נקראת "המכפיל"**.<sup>8</sup> בחודש מרץ 2016 החלה לפעול קרן חדשה אשר החליפה את הקרנות הקודמות.

<sup>7</sup> OECD, [Financing SMEs and Entrepreneurs 2019](#), page 64, 12 April 2019.

**ישראל: סך ערבויות מדינה:** החשב הכללי, [הדוח הכספי של מדינת ישראל](#), עמ' 101, יוני 2019; **תוצר:** למ"ס, [הוצאה על התוצר המקומי הגולמי](#), כניסה: 1 באפריל 2020. הנתון עבור קנדה מתייחס לשנת 2016.

<sup>8</sup> עמית מרזאי, אגף החשב הכללי, ממונה ערבויות מדינה, שיחת טלפון, 26 ביוני 2018.

עיקר השינוי בקרן זו הוא בכך שמקורות המימון בה אינם מגיעים רק מהבנקים אלא גם מהגופים המוסדיים, כדי להרחיב את היצע האשראי לעסקים.

בלוח 2 להלן מוצגים תנאי ההלוואות לעסקים קטנים ובינוניים במסגרת הקרן החדשה.

### לוח 2 - תנאי ההלוואות של הקרן<sup>9</sup>

שיעור בטוחות מרבי	שיעור ערבות המדינה מההלוואה	סכום הלוואה מרבי	סוג העסק
300 אלף ש"ח ראשונים – 10%	300 אלף ש"ח ראשונים – 85%	500,000 ש"ח	עסק בהקמה
200 אלף ש"ח נוספים – 25%	200 אלף ש"ח נוספים – 70%		
25%	70% להלוואה ראשונה ושניה	500,000 ש"ח	עסק קטן, מחזור עסקים של עד 6.25 מיליון ש"ח
	60% להלוואה שלישית ואילך		
25%	70% להלוואה ראשונה ושניה	8% ממחזור המכירות	עסק קטן, מחזור עסקים של למעלה מ-25.6 מיליון ש"ח
	60% להלוואה שלישית ואילך		
25%	70% להלוואה ראשונה	8% ממחזור המכירות	עסק בינוני
	60% להלוואה שניה ואילך		
25%	70% להלוואה ראשונה	12% ממחזור המכירות	יצואנים
	60% להלוואה שניה ואילך		

מהלוח עולה כי קיימים תנאי הלוואה שונים לעסקים מסוגים שונים. להלן פירוט התנאים:

- **סכום ההלוואה** – הסכום המרבי להלוואות עבור עסקים בהקמה ועסקים קטנים בעלי מחזור של עד 6.25 מיליון ש"ח, הוא **חצי מיליון ש"ח**. עבור עסקים גדולים יותר סכום ההלוואה המרבי הוא **8-12% ממחזור המכירות** השנתי של העסק.
- **שיעור ערבות המדינה מההלוואה** – ניתן לראות כי שיעור הערבות נע בין **60%** להלוואות המשכיות, **70%** להלוואות ראשוניות ועבור עסק בהקמה, עד לסכום של 300 אלף ש"ח, ניתן לקבל ערבות של עד **85%** מסכום ההלוואה.
- **שיעור הבטוחות** – כל סוגי העסקים המוצגים נדרשים להעמיד בטוחות של **25%** מסכום ההלוואה, למעט עסק בהקמה שעבור הלוואה של עד 300 אלף ש"ח, נדרש להעמיד בטוחה של **10%** מסכום ההלוואה.

בנוסף לערבויות עבור הלוואות כלליות הניתנות לעסקים, ישנו מסלול של ערבות עבור הלוואה למסלול השקעות בתעשייה, כך שעסקים עד מחזור מכירות של 100 מיליון ש"ח בשנה הפועלים שלוש שנים ומעלה, יכולים לקבל הלוואה בסכום מרבי של הנמוך מבין 90% מההשקעה הנדרשת לבין 15% ממחזור העסקים שלהם.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> עמית מרזאי, מחלקת ערבויות המדינה, אגף החשב הכללי, דוא"ל, 2 באפריל 2020.

<sup>10</sup> החשב הכללי, [קרן להעמדת הלוואות לעסקים קטנים ובינוניים בערבות המדינה](#), כניסה: 3 באפריל 2020.

במסגרת הקרן החדשה פועלות ארבע שותפויות של בנק וגופים מוסדיים: בנק לאומי ומנורה מבטחים; הבנק הבינלאומי ומיטב דש; בנק מרכנתיל דיסקונט וקרן עמיתים; בנק מזרחי טפחות, הפניקס ואלטשולר שחם.<sup>11</sup> לוח 3 להלן מציג נתונים על סכומי הלוואות, מספרן וסכום הלוואה ממוצע, עבור השותפויות השונות בקרן, בתקופה מרץ 2016-דצמבר 2019.

### לוח 3 - הלוואות שניתנו לעסקים קטנים ובינוניים במסגרת הקרן (מרץ 2016 - דצמבר 2019)<sup>12</sup>

שם השותפות <sup>1</sup>	עסקים קטנים			עסקים בינוניים			סך הכול	
	סכומי הלוואות (מיליוני ש"ח)	מספר הלוואות	הלוואה ממוצעת (אלפי ש"ח)	סכומי הלוואות (מיליוני ש"ח)	מספר הלוואות	הלוואה ממוצעת (אלפי ש"ח)	מספר הלוואות	הלוואה ממוצעת (אלפי ש"ח)
הבינלאומי ומיטב דש	627	1,446	434	233	81	2,877	1,527	563
מרכנתיל ועמיתים	997	2,649	376	392	171	2,292	2,820	493
לאומי ומנורה	1,384	4,170	332	344	156	2,205	4,326	399
מזרחי, אלטשולר והפניקס	1,403	4,065	345	667	271	2,461	4,336	477
<b>סך הכול</b>	<b>4,411</b>	<b>12,870</b>	<b>343</b>	<b>1,636</b>	<b>679</b>	<b>2,409</b>	<b>13,549</b>	<b>446</b>

מהלוח עולה כי סך כל הלוואות שניתנו במסגרת הקרן עמד על **כ-6 מיליארד ש"ח**, מספר הלוואות שהועמדו עמד על כ-13.5 אלף בקשות וסכום הלוואה הממוצע עמד על **כ-446 אלף ש"ח**. כמו כן, לעסקים קטנים הועמדו הלוואות בסך של **כ-4.4 מיליארד ש"ח**, כ-73% מסך הלוואות, וסכום הלוואה הממוצע עמד על **כ-343 אלף ש"ח**. לעסקים בינוניים הועמדו הלוואות בסך של **כ-1.63 מיליארד ש"ח**, כ-27% מסך הלוואות, וסכום הלוואה הממוצע עמד על **כ-2.4 מיליון ש"ח**. על פי נתוני האוצר, שיעור המקרים של חדלות פירעון בקרנות הישנות היה 6.52% לעסקים קטנים ו-4.23% לעסקים בינוניים.<sup>13</sup> ערבויות המדינה שהועמדו בפועל לטובת הלוואות בקרן היו בסך של **כ-952 מיליון ש"ח**, נכון ל-31 בדצמבר 2018.<sup>14</sup> **המכפיל** בקרן זו עבור כל השותפויות הוא **11.11**, כלומר, על כל שקל שהמדינה מעמידה כערבות, סך כל השותפויות יכולות להעמיד 11.11 ש"ח.<sup>15</sup> מכך עולה כי סך הלוואות בקרן יכול להגיע לסכום של **כ-10.6 מיליארד ש"ח**.

## 4. קרנות בערבות מדינה לעסקים המושפעים מהתפרצות נגיף הקורונה

### 4.1 הקרן הייעודית בישראל

ב-22 במרץ 2020 הוגשה פנייה של שר האוצר לוועדת הכספים, לאישור הקצאת ערבות מדינה לקרן סיוע ייעודית לעסקים בשל התפרצות נגיף הקורונה בישראל. הקרן שתוקם היא **קרן חדשה**, בנפרד מקרן הלוואות בערבות מדינה שהוצגה לעיל, והתנאים לקבלת הלוואות במסגרתה יהיו מקלים ביחס לקרן הקיימת. בפנייה התבקשה ועדת הכספים לאשר הקצאת ערבות מדינה בסך של **480 מיליון ש"ח**.<sup>16</sup> ב-

<sup>11</sup> החשב הכללי, חטיבת מימון ואשראי, [קרן להעמדת הלוואות לעסקים קטנים ובינוניים בערבות המדינה](#), כניסה: 31 במרץ 2020.

<sup>12</sup> עמית מרחאי, מחלקת ערבויות המדינה, אגף החשב הכללי, דוא"ל, 2 באפריל 2020.

<sup>13</sup> שם. שיעור חדלות הפירעון מוצג עבור **הקרנות הישנות** כיוון שעדיין לא עבר מספיק זמן מתחילת הקרן החדשה על מנת לצפות בצורה מדויקת את שיעור חדלות הפירעון של הקרן החדשה. על פי החשב הכללי, נכון למדוד שיעור חדלות פירעון בתום חמש שנים מהמועד שבו הועמדה הלוואה האחרונה.

<sup>14</sup> משרד האוצר, [הדוח הכספי של מדינת ישראל לשנת 2018](#), עמ' 101, כניסה: 3 באפריל 2020.

<sup>15</sup> עמית מרחאי, מחלקת ערבויות המדינה, אגף החשב הכללי, דוא"ל, 4 באפריל 2020.

<sup>16</sup> משרד האוצר, [אישור בדבר העמדת ערבות מדינה לקרן סיוע ייעודית לעסקים בשל התפשטות נגיף הקורונה](#), 22 במרץ 2020.



24 במרץ 2020 אישרה ועדת הכספים את העמדת הערבות, כאשר לדברי החשב הכללי סכום זה יוכל לאפשר הלוואות לעסקים בכ-4 מיליארד ש"ח, כלומר "מכפיל" של פי 8.3 מהערבות.<sup>17</sup>

ב-30 במרץ 2020 פרסמו משרד ראש הממשלה ומשרד האוצר חבילת צעדים כלכליים בסך של 80 מיליארד ש"ח לסיוע למשק בהתמודדות עם ההשלכות הכלכליות של הנגיף במהלך המשבר ובסיומו.<sup>18</sup> במסגרת חבילת הצעדים שהציגה הממשלה להתמודדות המשק עם משבר הקורונה, הוצגה גם תכנית להעמדת קרנות ייעודיות לעסקים קטנים, בינוניים וגדולים שנפגעו מהמשבר וכן לעמותות חברתיות.

לפי החשב הכללי, הקרן הייעודית שכבר הוקמה להעמיד הלוואות למימון פערי תזרים לעסקים בעלי מחזור של עד 400 מיליון ש"ח בשנת 2019, אשר נקלעו לקשיים תזרימיים עקב התפרצות הנגיף עבור.<sup>19</sup> סך ההלוואות המרבי שיהיה ניתן להעמיד במסגרת קרן זו יהיה 8 מיליארד ש"ח, כאשר סך הערבויות שיועמד על ידי המדינה כנגד הלוואות אלו, יהיה בסך של עד כ-1.2 מיליארד ש"ח, 15% מסך ההלוואות.<sup>20</sup> לוח 4 להלן מציג את תנאי הלוואות בקרן הייעודית לעסקים עם מחזור של עד 400 מיליון ש"ח.

#### לוח 4 - תנאי הלוואות בקרן הייעודית לעסקים בעלי מחזור של עד 400 מיליון ש"ח<sup>21</sup>

תנאי	פירוט
שיעור ערבות המדינה מההלוואה	85%
שיעור בטוחה	5%
סכום הלוואה מרבי	הגבוה מבין 500,000 ש"ח או 8% מהמחזור השנתי. עד תקרה של 20 מיליון ש"ח.
תנאי תשלום ריבית	בשנה הראשונה הריבית תמומן על ידי המדינה. מהשנה השנייה ואילך ריבית ממוצעת של פריים+1.5% (3.25% נכון ל-4 באפריל 2020).
זמן הטיפול בבקשה	עד 7 ימי עסקים.
זמן פריסת הלוואה	5 שנים. יש אפשרות לדחיית התשלום הראשון לתקופה של עד שנה ממועד העמדת הלוואה.

מהלוח ניתן לראות, כי בהשוואה ללוח 2, המציג את תנאי הלוואות בקרן הרגילה, בקרן הייעודית לעסקים שנפגעו מנגיף הקורונה, יש מאפיינים מקלים לעסקים:

**ערבות:** שיעור הערבות שהמדינה מעמידה הוא 85% עבור כל סכום הלוואה, לעומת שיעור של 70% בהלוואות הרגילות.

**בטוחה:** שיעור הבטוחה הנדרש מעסקים הוא 5%, לעומת שיעור של 25% בהלוואות רגילות (למעט הלוואות של עד 300 אלף ש"ח לעסק בהקמה – שיעור בטוחה של 10%).

**דחייה:** ניתן לדחות את תחילת החזר הלוואה בתקופה של עד שנה, לעומת תקופה של עד חצי שנה בהלוואות בקרן הרגילה.<sup>22</sup>

<sup>17</sup> ועדת הכספים, הודעה לעיתונות, [ועדת הכספים הזמנית אישרה: כחצי מיליארד ש"ח ערבות מדינה שיעמידו הלוואות של 4 מיליארד ש"ח לעסקים הקטנים והבינוניים](#), 24 במרץ 2020.

<sup>18</sup> משרד האוצר, [ראש הממשלה ושר האוצר מרחיבים את חבילת הצעדים לשמירה על יציבות המשק](#), 30 במרץ 2020. להרחבה, ראו: חדוה קפלינסקי, [היערכות המשק למשבר נגיף הקורונה בהשוואה למדינות המפותחות](#), 5 באפריל 2020.

<sup>19</sup> החשב הכללי, [קרן ייעודית לסיוע בהתמודדות עם השפעת התפרצות נגיף הקורונה](#), כניסה: 3 באפריל 2020.

<sup>20</sup> עמית מרזאי, מחלקת ערבויות המדינה, אגף החשב הכללי, שיחת טלפון, 5 באפריל 2020.

<sup>21</sup> הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, [משבר הקורונה - מסלול מיוחד להלוואה בערבות מדינה](#), כניסה: 3 באפריל 2020.

<sup>22</sup> החשב הכללי, [קרן להעמדת הלוואות לעסקים קטנים ובינוניים בערבות המדינה](#), כניסה: 3 באפריל 2020.

לפי הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, יתרונות הקרן הייעודית הם: ההלוואות ניתנות ללא תשלום ריבית בשנה הראשונה, והריבית בשנה השנייה ואילך מחולת ביחס למחירי השוק; הגשת הבקשה להלוואה נעשית בצורה עצמאית, כאשר תהליך הבקשה קוצר והפרטים הנדרשים הינם פרטים בסיסיים בלבד.<sup>23</sup> לוח 5 להלן מציג נתונים על פעילות הקרן הייעודית לעסקים קטנים ובינוניים, נכון ל-31 במרץ 2020.

#### לוח 5 – נתונים על היקפי הבקשות להלוואות במסגרת הקרן הייעודית (31 במרץ 2020)<sup>24</sup>

מספר בקשות שהוגשו	מספר בקשות שהועברו לבנקים	אחוז בקשות שהועברו מסך הגשות	מספר הלוואות שאושרו בבנקים	אחוז בקשות שאושרו מסך שהועברו בקשות	סכום ההלוואות שאושרו (במיליוני ש"ח)
3,713	448	12.1%	27	6.0%	8.9

מהנתונים בלוח עולה כי נכון ל-31 במרץ 2020, הוגשו 3,713 בקשות להלוואות, מתוכן הועברו לבנקים 448 בקשות – 12.1%, מהבקשות שהועברו אושרו 27 בקשות - כ-6%. סכום ההלוואות שאושרו במסגרת הקרן הייעודית עומד על כ-8.9 מיליון ש"ח, כ-0.1% מסך ההלוואות המרבי שניתן יהיה להעמיד במסגרת הקרן הייעודית. במענה לפנייה שנעשתה לאגף החשב הכללי, נמסר כי נכון ל-5 באפריל 2020, הוגשו כ-25 אלף בקשות להלוואות<sup>25</sup>, אך לא נמסרו נתונים מעודכנים יותר על מספר הבקשות שהועברו לבנקים ומספר ההלוואות שאושרו. יש לציין כי תהליך אישור הלוואה לעסקים עשוי לקחת זמן מה עקב הבדיקות הנדרשות מהגופים הפיננסיים לחיתום האשראי של כל לווה, ולכן עשוי לקחת זמן מה עד שיאושרו הלוואות נוספות בהיקפים נרחבים יותר.

בנוסף, על פי התוכנית, סכום של 7 מיליארד ש"ח יופנה באמצעות הקמת קרן הלוואות בערבות מדינה לעסקים גדולים. אפשרות לבקשת הלוואה תינתן לעסקים שמחזור ההכנסות השנתי שלהם מעל 400,000 ש"ח ועד 1.2 מיליארד ש"ח. גובה הלוואה יהיה בסכום של עד 8% ממחזור המכירות השנתי.<sup>26</sup> על פי אגף החשב הכללי, נכון ל-5 באפריל 2020, עדיין לא הוקמה קרן זו ולא הוגשו בקשות להלוואות לעסקים גדולים.<sup>27</sup>

כלי סיוע נוסף שהוצג במסגרת התוכנית הכלכלית, הוא כלי של השתתפות המדינה בקרנות השקעה בסכום של 4.5 מיליארד ש"ח. מתוך סכום זה, השתתפות המדינה תעמוד על כ-1.5 מיליארד ש"ח והגופים המוסדיים ישתתפו בכ-3 מיליארד ש"ח. מטרת קרנות אלו תהיה לסייע לחברות ישראליות במימון פעילותם.<sup>28</sup> נמסר על ידי משרד האוצר, כי ייתכן שפעילות קרנות אלו תהיה דומה לקרנות המנוף למתן אשראי לצורך מחזור חוב שהוקמו בשנת 2009.<sup>29</sup> כחלק מהצעדים שביצעה הממשלה לצורך התמודדות עם משבר האשראי העולמי, ועל מנת לסייע לחברות ישראליות למחזר את חובן בשוק האשראי החוץ בנקאי, הקימה הממשלה בשנת 2009 שלוש קרנות השקעה בשיתוף המגזר הפרטי, בהיקף כולל של

<sup>23</sup> הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, [משבר הקורונה - מסלול מיוחד להלוואה בערבות מדינה](#), כניסה: 3 באפריל 2020.

<sup>24</sup> ועדת הכספים, נתונים מהחשב הכללי בעניין סטטוס ההלוואות בקרן הייעודית, דוא"ל, 31 במרץ 2020.

<sup>25</sup> אגף החשב הכללי, שיחת טלפון, 5 באפריל 2020.

<sup>26</sup> משרד האוצר, [ראש הממשלה ושר האוצר מרחיבים את חבילת הצעדים לשמירה על יציבות המשק](#), 30 במרץ 2020.

<sup>27</sup> עמית מרחאי, מחלקת ערבויות המדינה, אגף החשב הכללי, שיחת טלפון, 5 באפריל 2020.

<sup>28</sup> חדוה קפלינסקי, היערכות המשק למשבר נגיף הקורונה בהשוואה למדינות המפותחות, 5 באפריל 2020.

<sup>29</sup> עמית מרחאי, מחלקת ערבויות המדינה, אגף החשב הכללי, שיחת טלפון, 2 באפריל 2020.

למעלה מ-4 מיליארד ש"ח. המדינה השקיעה כרבע מכספי הקרנות, כאשר היתרה גויסה מגופים מוסדיים בישראל. כמו כן, במסגרת הסכם השותפות של הקרנות, התחייבה המדינה להגן על תשואת המשקיעים האחרים בקרנות.<sup>30</sup>

מאז תחילת המשבר הכלכלי שנגרם כתוצאה מהתפרצות נגיף הקורונה, חל גידול בביקוש לאשראי, וכן חלה עלייה בריביות על חלק מהאשראי שניתן לציבור. הריביות על האשראי מושפעות בין היתר מעלות גיוס המקורות הכספיים של הבנקים ומרמת הסיכון של הלווה. מאז תחילת פרוץ המשבר עלו בחדות מרווחי התשואות על אגרות החוב הבנקאיות, עלייה המובילה לגידול בעלות גיוס המקורות לבנקים. כמו כן, רמות הסיכון של הלווים, ובעיקר עסקים גדול, שכן הצמצום בפעילות העסקית מוביל לכך שייתכן ולא יהיה באפשרות העסקים לעמוד בהלוואות שנוטלים ולכן הפסדי האשראי של הבנקים צפויים לגדול משמעותית לעומת הפסדים אלו ערב המשבר.

בעקבות מצב זה, בנק ישראל צופה כי תהיה עלייה בריביות על אשראי לעסקים, ולכן בנק ישראל **מדגיש את החשיבות של קרנות הלוואה לעסקים בערבות מדינה**, על מנת להקטין את פרופיל הסיכון של הלווים, בכך שהמדינה משתתפת בחלק מסיכון הפסדי האשראי של הבנקים.<sup>31</sup> ב-2 באפריל 2020, נשלחה פנייה על ידי המפקחת על הבנקים, לתאגידים הבנקאיים בנושא "הרתמות המערכת הבנקאית לסיוע למשק בצליחת המשבר על-ידי הגדלת האשראי ותמחור הוגן של הלוואות". בפנייה זו קראה המקפחת לתאגידים הבנקאיים להמשיך לתת אשראי לכלל המגזרים, ובדגש על מגזר העסקים הקטנים והבינוניים, ושלא להחמיר בתנאי חיתום האשראי לעסקים אלו.<sup>32</sup> על מנת להגדיל את היצע האשראי במשק, הפיקוח על הבנקים הודיע כי יפחית את יחס הלימות הון הנדרש מהבנקים, כך **שיחס ההון העצמי הכולל הנדרש מהבנקים יהיה 12.5% בבנקים הגדולים (במקום 13.5%, ערב המשבר) ויחס זה בבנקים הקטנים והבינוניים יהיה 11.5% (במקום 12.5%, ערב המשבר).**<sup>33</sup>

#### 4.2 נתונים על קרנות ייעודיות לעסקים במדינות שונות

ברוב המדינות המפותחות הוחלט על תכניות כלכליות מקיפות לסיוע לעסקים שנפגעו כתוצאה מהמשבר הכלכלי בעקבות התפרצות נגיף הקורונה. תרשים 2 להלן מציג השוואה של הסכומים שהוקצו לטובת פתרונות מימון במסגרת תכניות אלו כשיעור מהתוצר ומספר החולים למיליון נפש במדינות המפותחות.

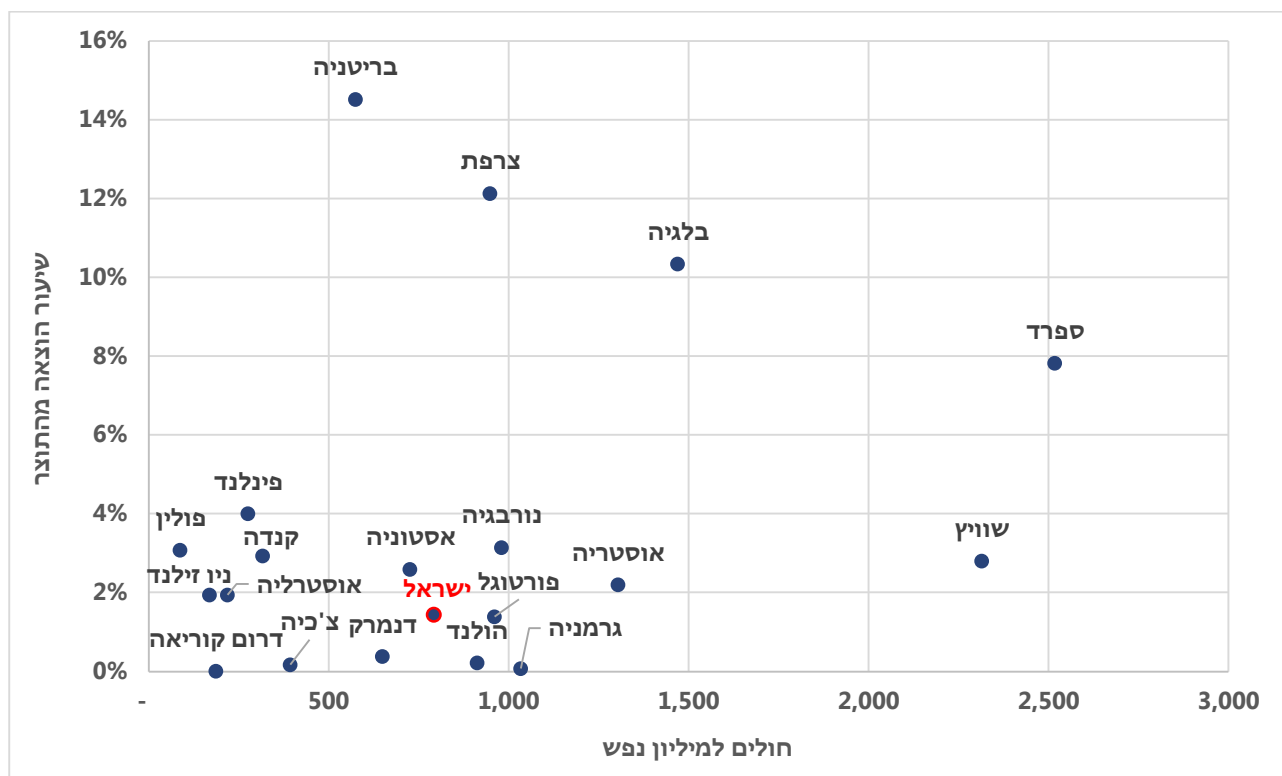
<sup>30</sup> החשב הכללי, ערבויות מדינה, [תוכניות נוספות בתחום האשראי](#), כניסה: 5 באפריל 2020.

<sup>31</sup> בנק ישראל, [הגידול בביקוש לאשראי, אופן הסיוע של הבנקים ללקוחות במשבר נגיף הקורונה והגורמים המרכזיים לעליית הריביות על אשראי בנקאי מתחילת המשבר](#), 30 במרץ 2020.

<sup>32</sup> בנק ישראל, [הרתמות המערכת הבנקאית לסיוע למשק בצליחת המשבר על-ידי הגדלת האשראי ותמחור הוגן של הלוואות](#), 2 באפריל 2020.

<sup>33</sup> בנק ישראל, [הפיקוח על הבנקים מודיע על הפחתת דרישות ההון מהבנקים](#), 29 במרץ 2020.

## תרשים 2 – משקל פתרונות המימון בתוצר וכמות חולים למיליון נפש במדינות המפותחות<sup>34</sup>



מהתרשים ניתן לראות כי בישראל שיעור ההוצאה על פתרונות מימון לעסקים בתוצר הוא כ-**1.5%**, ומספר החולים למיליון נפש הוא כ-792 (נכון ל-3 באפריל 2020). המדינות שבולטות בשיעור הוצאה גבוה על פתרונות מימון לעסקים בתוצר הן: בריטניה – כ-330 מיליארד ליש"ט, **14.5%** בתוצר; צרפת – כ-300 מיליארד אירו, **12.1%** בתוצר; בלגיה – כ-50 מיליארד אירו, **10.3%** בתוצר; וספרד – כ-100 מיליארד אירו, **7.8%** בתוצר. יש לשים לב כי בספרד שיעור החולים למיליון הוא הגבוה מבין המדינות המוצגות ועומד על כ-2,519 חולים למיליון נפש.

להלן יוצג פירוט של קרנות ייעודיות להלוואות עסקים בערבות מדינה כפי שהוצגו במסגרת התוכניות הכלכליות במספר מדינות מפותחות:<sup>35</sup>

**שוויץ** – סך תוכניות הסיוע למימון לעסקים יעמוד על כ-**20 מיליארד פרנק שוויצרי**. יינתנו הלוואות לעסקים בסכום של עד 10% ממחזור המכירות השנתי ועד תקרה של **20 מיליון פרנק שוויצרי**. הלוואות של עד 500 אלף פרנק שוויצרי יכוסו ב-100% ערבות מדינה ויינתנו בשיעור ריבית אפסי. מעל סכום זה שיעור הערבות יהיה 85% והריבית על ההלוואות תהיה בשיעור של 0.5%.

**צ'כיה** – אושרו שתי תוכניות לקרנות הלוואה בערבות מדינה בסך של כ-**10 מיליארד קרונות**: התוכנית הראשונה תהיה בסכום של כ-**5 מיליארד קרונות** ובמסגרתה יינתנו הלוואות בסכום של 0.5-15 מיליון קרונות צ'כיות, בריבית אפסית. תכנית זו מיועדת לעסקים שקיימים לפחות שנתיים, וניתן לדחות את

<sup>34</sup> Number of patients per million people: WHO, [Coronavirus situation dashboard April 3-4](#), Accessed: April 4, 2020; Population: OECD.stat, [Demography and Population](#); Expenses for Credit Solutions: OECD, [Key country policy responses](#), Accessed: 5 April 2020; GDP: OECD, [Economic Outlook: Statistics and Projections](#), Accessed: 5 April 2020.

<sup>35</sup> OECD, [Key country policy responses](#), Accessed: 5 April 2020.

תחילת החזר הלוואה לתקופה של עד שנה ממועד קבלתה. בעקבות הביקוש הרב להלוואות בקרן זו, המדינה אישרה תכנית נוספת בסך של **כ-5 מיליארד קרונות** לקרן ייעודית להלוואות של 10-15 מיליון קרונות, כאשר הריבית תמומן על ידי המדינה והבנק לפיתוח. המדינה צופה כי סך הלוואות שיועמדו יהיו כ-30 מיליארד קרונות.

**דנמרק** – אושרו שתי תכניות מימון לעסקים - אחת לעסקים קטנים ובינוניים והשנייה לעסקים גדולים - סך הערבויות לשתי התכניות מוערך בכ-**5.4 מיליארד כתר דני**. בנוסף, הממשלה אישרה תוספת של **1.5 מיליארד כתר דני** לערבויות לעסקים בענף התיירות שנפגעו מהמשבר. כמו כן, המדינה מעמידה ערבויות לחברת התעופה SAS, חברת התעופה הסקנדינבית, בסך של מיליארד כתר דני. הערבויות לעסקים קטנים ובינוניים בתחום היצוא הורחבו ל-1.3 מיליארד כתר דני.

**צרפת** – סך פתרונות המימון במסגרת תכנית הסיוע יעמדו על **כ-300 מיליארד אירו**. המדינה תיתן ערבויות להלוואות לעסקים בסכום מרבי של הנמוך מבין **25% מהמחזור השנתי או שנתיים של הוצאות שכר**. הלוואות אלו ניתנות לפריסה של עד 5 שנים, והחזר הראשון יוכל להתחיל כעבור שנה (גרייס). הערבויות יהיו בשיעור של 70-90%, בהתאם לגודל העסק.

**ספרד** - המדינה תקצה סכום של **100 מיליארד אירו** לערבויות מדינה. בשלב הראשון המדינה תקצה 20 מיליארד ערבויות כנגד הלוואות. הלוואות לעסקים קטנים ובינוניים ועצמאים יכוסו בשיעור של 85% ועבור שאר העסקים, שיעור הכיסוי יהיה 70% להלוואות חדשות ו-60% להלוואות מחודשות. 2 מיליארד מהערבויות יינתנו על ידי החברה הספרדית לביטוח סחר חוץ, על מנת לייצור הון חוזר ליצואנים.

**אוסטריה** – מתוך **9 מיליארד אירו** ערבויות בסך הכול, יוקצו כ-2 מיליארד אירו לטובת ערבויות ליצואנים. הערבויות ניתנות על ידי בנק פדרלי, ומשרד האוצר רשאי להגדיל את סכום הערבויות. בנוסף, יועמדו ערבויות מדינה בסך של כ-100 מיליון אירו לעסקים בתחום התיירות.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> להרחבה בנושא כלי סיוע לענף התיירות, ראו: נעם בוטוש, [המשבר בענף התיירות בעקבות התפרצות נגיף הקורונה](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 30 במרץ 2020.