

הנגשת הון לאוכלוסיות מוחלשות בישראל

מעבדה לחידושים פיננסיים®



מרכז מילקן לחדשנות

פברואר 2015



מרכז מילקן לחדשנות

הנגשת הון לאוכלוסיות מוחלשות בישראל מעבדה לחידושים פיננסיים®

תודות

מרכז מילקן לחדשנות מודה ל-Citi Foundation ו-Citi Community Development וקרנות פילנתרופיות נוספות על התמיכה הנדיבה שלהם בפרויקט זה. תודה לכל המשתתפים במעבדה לחידושים פיננסיים על תרומתם לרעיונות ולהמלצות המופיעים בדו"ח זה. תודה מיוחדת לסטיבן זכר, מנהל פרויקטים במרכז מילקן לחדשנות; לעו"ד דידי לחמן-מסר, עמיתה בכירה במרכז מילקן לחדשנות ולגלן יאגו, מנהל בכיר במרכז מילקן לחדשנות על ארגון המעבדה, על המעקב ועל כתיבת דו"ח זה. ברצוננו להודות גם לאסף זילברשטיין, עמית מרכז מילקן לחדשנות בבנק ישראל ולאיתמר יקר, עמית מרכז מילקן לחדשנות במשרד הרווחה, על המחקר והתרומה שלהם לדיונים בנוגע לשירותי הכלה פיננסית. ברצוננו גם להביע את הערכתנו למנהלת המעבדות לחידושים הפיננסיים של מכון מילקן קייטלין מקלין על הזמן והמאמצים שהשקיעה בתכנון המעבדה וביישומה.

מעבדות החידושים הפיננסיים מכנסות חוקרים, קובעי מדיניות ואנשי מקצוע מעולם העסקים והפיננסים כדי ליצור פתרונות מבוססי-שוק לאתגרים עסקיים ולאתגרי המדיניות הציבורית. בעזרת מקרי חקר אמיתיים ומדומים בוחנים המשתתפים ומתכננים מבני הון חלופיים ומשתמשים בטכנולוגיות הפיננסיות המתאימות להם.

מרכז מילקן לחדשנות

מרכז מילקן לחדשנות במכון ירושלים לחקר ישראל מתמקד בפתרונות מבוססי שוק לאתגרים הניצבים בפני מדינת ישראל במעבר שלה מאומת סטארט אפ למדינה גלובלית. העשייה של המרכז מהווה פלטפורמה לשינויים, תוך שימוש במנגנונים פיננסיים, תוכניות ומדיניות לגישור על פערים חברתיים ואזוריים, פערים טכנולוגיים ויצירת מקומות עבודה. כל זאת על מנת להאיץ את הצמיחה הכלכלית וליישם מדיניות פיננסית וכלכלית מעשית ובת קיימא.

המרכז מכנס אנשי מפתח מעולמות העסקים, הפיננסים, הממשל והפילנתרופיה כדי להרחיב את השפעתם של מחקריו. המרכז מיישם רעיונות טובים למעשים על ידי טיפוח שיתוף הפעולה בין המגזר הציבורי למגזר הפרטי.

דו"ח זה מוקדש לזכרו של הדר גולדין ולכל מי שהעניק בחייו זמן לשירות ולתמיכה לנזקקים.

תוכן העניינים

1	תקציר מנהלים
3	מבוא
7	סוגיות ונקודות מבט
7	חסמים
8	חסם 1: חסמים מבניים
11	חסם 2: חסמים רגולטוריים
14	הפקת לקחים מהניסיון העולמי
22	פתרונות פיננסיים ומדיניים להדרה פיננסית
23	פתרון מספר 1: גיוס הון
25	פתרון מספר 2: גיוס אשראי
27	פתרון מספר 3: פנייה לקהילה
31	פתרון מספר 4: טיפול בקיבולת
33	הנחיות והמלצות
36	מסקנות
37	נספח 1: מעורבות הבנקים בחידושים פיננסיים
45	נספח 2: הביצועים הפיננסיים של איגודי אשראי
47	נספח 3: מודל להלוואות בקהילה
49	נספח 4: רשימת משתתפי המעבדה לחידושים פיננסיים
51	הערות



תקציר מנהלים

בשנת 2014 כינס מרכז מילקן לחדשנות מעבדה לחידושים פיננסיים שעסקה בבניית מגננונים להכלה פיננסית. כהמשך למעבדות הקודמות שהתמקדו בהקלת החסמים להון ובקבלת מימון ליזמים ועסקים קטנים ובינוניים, התייחסה המעבדה הנוכחית לצורכי האוכלוסיות העניות והחלשות בישראל. המעבדה התקיימה בירושלים והשתתפו בה יותר מ-50 קובעי מדיניות, רגולטורים ונציגים של המגזר השלישי המייצגים אוכלוסיות אלו ונציגי התעשייה.

Citi Foundation (הזרוע הפילנתרופית של סיטיגרופ), Citi Community Development (בריטניה) וקרנות פילנתרופיות נוספות העניקו חסות לעבודת המעבדה, שכללה נציגים ממחלקת הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל; משרד המשפטים; משרד האוצר; משרד הכלכלה; משרד הרווחה; המוסד לביטוח לאומי; רשויות המס ונציגים של הקהילה ושל תעשיית השירותים הפיננסיים.

המעבדה התייחסה ליוזמות מקומיות העוסקות בבנקאות אלטרנטיבית, הלוואות בקהילה, בניית נכסים וטכנולוגיות פיננסיות. רוברט אניבלי (Robert Annibale) מ-Citi Community Development (בריטניה) הציג מסגרת למעבדה והוביל את הדיונים בנוגע להתנסויות המיטביות. המעבדה אירחה שלושה מומחים בינלאומיים: קאתי מאהון (Cathie Mahon) מנכ"לית National Association of Community Development Credit Union (ארה"ב); אנדריאה לווייר (Andrea Levere) נשיאת Corporation for Enterprise Development (ארה"ב) וג'ינה הרמן (Gina Harman) מנכ"לית ונשיאת Accion US Network. הדיונים עסקו בארבעת עמודי התווך של אסטרטגיות השילוב הפיננסי: צמיחת הון, פיתוח קהילתי, אשראי ויכולת.

הדיונים הניבו המלצות ומפת דרכים:

1. **הפיכת אשראי זעיר לזמין:** אשראי אישי, אשראי למשקי בית ואשראי לעסקים קטנים חיוניים ליצירת הבסיס לבנק ולקהילה המקיימים את עצמם;
2. **שקיפות ואחריותיות כלפי הלקוח:** על שירותי החיסכון והאשראי שמציעים המוסדות הפיננסיים להיות פתוחים, נגישים ומהירי תגובה לחברים בקהילות שלהם;
3. **גישה לנזקקים:** חשוב לתכנן את השירותים הפיננסיים החדשים כך שיעניקו גישה לאוכלוסיות ללא שירותי בנקאות או שירותי בנקאות לא מספקים;
4. **התחלה צנועה עם פוטנציאל להתרחבות ולקיימות:** מוסדות פיננסיים חדשים מבוססי-קהילה יכולים להתחיל בקנה מידה קטן ולצמוח אם תינתן להם הגמישות להיות חדשניים;
5. **הרחבת מקורות ההון:** יש צורך בשיטות חדשניות וגמישות להשגת מקורות הון חדשים כדי להגיע לקהילות החלשות והנזקקות.

במעבדה עלו שני נושאים מרכזיים הדורשים המשך מעקב:

1. האפשרות להקים שירות בנקאי קהילתי חדש. המעבדה הציגה מספר מודלים קיימים - ביניהם איגודי אשראי קהילתיים רגילים וקרנות הלוואות קהילתיות - שניתן לקבל מהם קווים מנחים לפיתוח וליישום יוזמות בנקאות קהילתיות חדשות. מודלים אלה ממחישים כי ניתן וגם רצוי לפתח מוסדות פיננסיים מקומיים למגזרים באוכלוסיה שהבנקים המסחריים הגדולים אינם מעוניינים לשרת.
 - על התוכניות והכלים הזמינים לקובעי המדיניות לפשט את ההקמה, לחזק את השימות הפיננסית ולעודד התרחבות כדי להגיע לשוק וזאת במטרה:
 - למשוך קרנות שיספקו את ההון הדרוש לשירותי הבנקאות וההלוואות הקהילתיים;
 - לתמוך בשירותים שיהיו זמינים לאותן אוכלוסיות נטולות שירותים בנקאיים או בעלות שירותים בנקאיים בלתי מספקים - הזקוקות לגישה לפיננסים. על כן, פרט ליצירת מוסד פיקדונות מבוסס-קהילה, המעבדה ממליצה לנסח מדיניות ולתכנן מבנים ארגוניים שבאמצעותם מקורות הון חדשים יאפשרו למוסדות אלה ולבנקים קהילתיים אחרים לגדול.
2. כלים ליצירת נכסים נזילים לאוכלוסיות ללא שירותי בנקאות או בעלות שירותי בנקאות לא מספקים. כמות הישראלים החיים ב'עוני בנכסים' גדולה כמעט פי שניים ממספרם של אלו החיים בעוני ממשי. משמעותו של מדד נזילות משקי הבית הוא שאין להם חסכונות לכיסוי הוצאות מחיה לפרק זמן של שלושה חודשים במקרה של איבוד מקור הכנסתם. על כן, המעבדה התמקדה בתוכניות חסכון ייעודיות לילדים ולבני נוער במשפחות מועטות הכנסה על מנת לסייע להם ביצירת חסכונות לאורך החיים והנגשת שירותי הבנקאות. המעבדה גם הציעה להשתמש במערכת איסוף נתונים ודיווח כדי לכמת את מצב העוני ולעקוב אחריו בחלוקה לפי אזורים וקבוצות אוכלוסיה. בנוסף, המעבדה ממליצה לתכנן וליישם יוזמה להגנה על הצרכן, לפתח ולרכוש נכסים ככלי לצבירת הון שבאמצעותם יהיה ניתן לאסוף נתוני אשראי, הן חיוביים והן שליליים.

המשתתפים קראו לחזק את החינוך הפיננסי והסיוע הטכני ולשלב את שניהם ביוזמות השירות הפיננסי הקהילתי החדש.

הבנקים בישראל לא יפתרו את בעיות ההדרה הפיננסית. קהילות ואוכלוסיות עניות ופגיעות אשר רמת המחיה שלהן היא בסיסית בלבד לא יוכלו לקדם את עצמן לפי משאלת הלב. יש צורך בגישות חדשות, בחדשנות, בהתנסויות ובשיתופי פעולה. מעבדת החדשנות הפיננסית מפנה את הזרקור לסוגיה ולאפשרויות ליצור שינוי חיובי.

על הממשלה להוביל את הדרך באמצעות רגולציה, תוכניות וכלים מתאימים. בנק ישראל ומשרדי הרווחה, הכלכלה והאוצר הכירו בהזדמנות זו ונוקטים צעדים בכיוון הנכון, אולם יש צורך בפעולות נוספות. בעלי העניין בקהילה (ביניהם ארגונים המשרתים את אותן אוכלוסיות), קהילות וחברות שירותים פיננסיים מתחילים לקחת חלק בתוכניות, בתהליכים ובמוצרים הפיננסיים החדשים אך זוהי רק ההתחלה.

הדרך שלפנינו רצופה במהמורות רגולטוריות, באינטרסים הנמצאים בסטטוס קוו ובהבדלים בסדרי העדיפויות של גורמים שונים במערכת. אף ששיעורי העוני עולים והמצוקה בקהילות גוברת, המשתתפים במעבדה סבורים כי הפתרונות אפשריים וכי התוצאות יחזקו את הקהילות בפרט ואת המדינה בכלל.

מבוא

בישראל ישנן קבוצות שאין להן גישה לשירותי בנקאות ואשראי מסורתיים וכתוצאה מכך הן נדחקות לשוליים הכלכליים ומידת ההשתתפות שלהן בכלכלת המדינה מוגבלת. אין באפשרותן לבנות אשראי באמצעות חשבונות חיסכון או לקבל אשראי באמצעות הלוואות רגילות. עליהן לתמרן בעולם של הדרה כלכלית ולעיתים נאלצות קבוצות אלה לשלם מחיר יקר על אפשרויות האשראי 'הבלתי רשמיות' שעומדות לרשותן. יש גם יסוד להניח כי תהיה העברה בין דורית של העוני.

עניי ישראל - נטולי השירותים הבנקאיים ובעלי השירותים הבנקאיים הבלתי-מספקים הנותרים בשולי מקורות האשראי והחיסכון המסורתיים מהווים 20.9% מהאוכלוסייה (שיעור העוני העומד על 20.9% מוגדר כהכנסה של 4,000 ₪ לחודש עבור משק בית בן שני אנשים, והוא גבוה כמעט פי שניים מהמוצע ב-OECD, 11.3%). לפי מחקר שנערך לאחרונה בארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (OECD)¹, 36% מכלל העניים הם ילדים. שיעור המשפחות הגדולות בקרב העניים (משקי בית חרדיים, משקי בית ערביים ומשקי בית של משפחות חד-הוריות) גבוה ביחס לשיעורם באוכלוסייה הכללית.

ממחקר זה עולה כי 40%-50% מכלל הישראלים חיים ב'עוני בנכסים', כלומר, משק הבית לא יכול לספק את צרכי הבסיסיים במשך שלושה חודשים באמצעות נכסים נזילים בלבד.

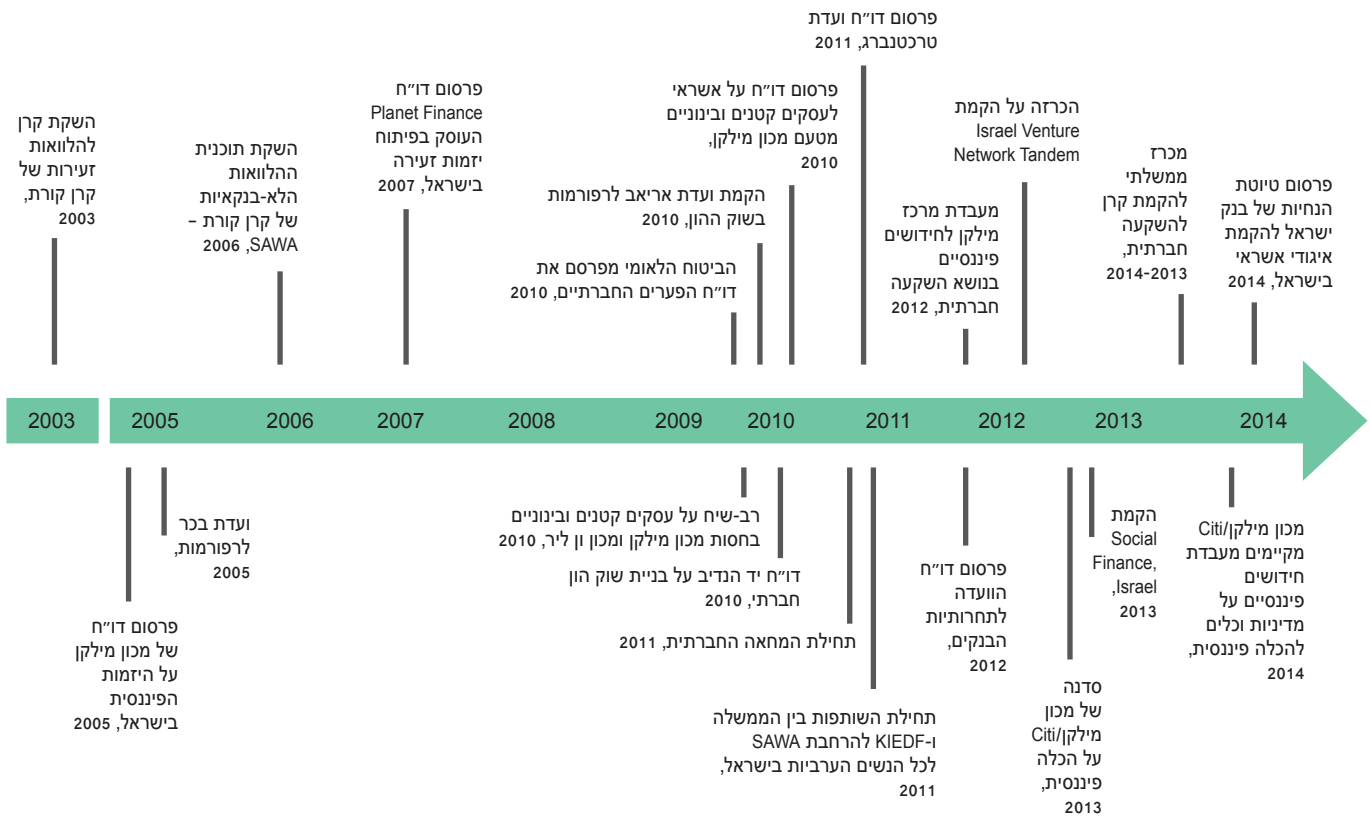
נכסים נזילים (הכוללים: מזומן, ניירות ערך, כספים בחשבונות חיסכון ועו"ש והשקעות נזילות אחרות שניתן להמיר למזומנים). הנכסים הנזילים אינם כוללים נכסים עסקיים או נדל"ן, כגון דירה או בית שיהיה קשה יותר ואף לא רצוי להמיר למזומן) הם אחד האמצעים שדרכם המודרים פיננסית יכולים להיות נגישים לשירותים הפיננסיים אך השכבות החלשות לא יכולות לצבור הון באמצעות ניירות ערך או חשבונות חיסכון, שכן אין באפשרותם לפתוח חשבונות מסוג זה, בין היתר כיוון שאין להם היסטוריית אשראי.

כוחות נוספים שפועלים בשוק ההון: היעדר אוריינות פיננסית בקרב אוכלוסיות אלה, היעדר השכלה פיננסית זמינה, מחסור בכלים פיננסיים מתאימים שיספקו את הצרכים המיוחדים של אוכלוסיות אלה והריכוזיות הגבוהה במגזר הבנקאי. לדוגמה, למרות שעסקים זעירים וקטנים מהווים 96% מסך העסקים בישראל ומעסיקים 60% מכוח העבודה, רק 20% מהם נהנים מאשראי בנקאי.² הפער בשירותים הפיננסיים זכה להתייחסות ממשלתית במקרים בודדים בלבד; תשומת הלב הופנתה, בשנים האחרונות, למתן אשראי לעסקים קטנים ובינוניים.

ישראל אינה יכולה להתעלם עוד מהעלייה המתמשכת בשיעורי העוני. עלייה זו מאיימת על היציבות של משקי הבית, הקהילה והמדינה כולה; היא מרחיבה את הפער בין עשירים ועניים ופוגעת בהתפתחות כלכלת המדינה, שמונעת ע"י עסקים קטנים ובינוניים.

מספר תוכניות להרחבת ההכלה הפיננסית נמצאות כעת בשלבי פיתוח אך לכולן ידרשו חידושים רגולטורים, פיננסיים ותפעוליים.

איור 1 || ציר הזמן של המדיניות להכלה פיננסית



מקור: מרכז מילקן.

במרץ 2014, התקיימה בירושלים מעבדה לחידושים פיננסיים של מרכז מילקן לחדשנות בהנחייתו של רוברט אניבלי מ-Citi Community Development (בריטניה) בה השתתפו נציגים ממשרדי האוצר, הרווחה, הכלכלה, והמשפטים; בנק ישראל; Citi Israel; מומחי רגולציה; ומומחי פיתוח קהילתי מ-Accion US Network, The US Corporation for Enterprise Development (ארה"ב).

המעבדה התמקדה בארבעה תחומים:

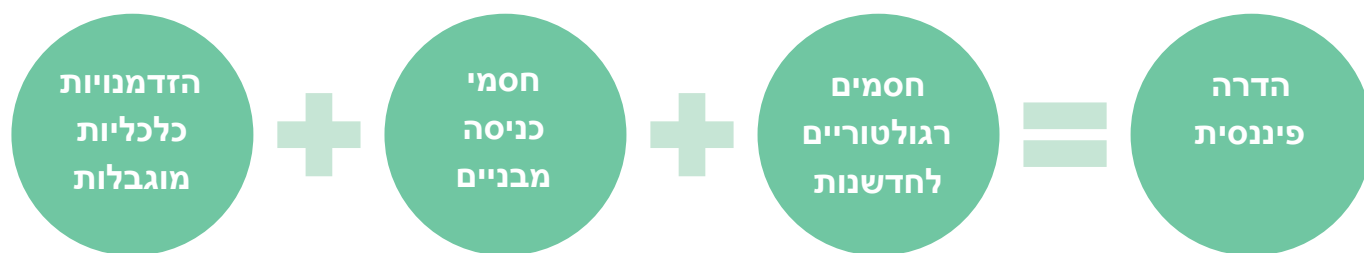
1. **הון ובניית נכסים:** פיתוח כלים כגון: תוכניות חיסכון, חשבונות חיסכון לילדים ותוכניות חיסכון מוזלות;
2. **אשראי:** פיתוח תוכניות אשראי העונות על צרכים אישיים ועל צרכיהם של עסקים זעירים וקטנים, כולל דרכים ליצירת היסטוריית אשראי ופיתוח אמצעים לסיוע בהמשך ההתפתחות של סוכנויות מידע לאשראי (credit bureaus) ורגולציה מתאימה;

3. **קהילה:** יצירת שירותים פיננסיים מבוססי-קהילה;

4. **קיבולת:** פיתוח תשתית כלכלית, הניתנת להרחבה ומאפשרת פתרונות מבוססי-קהילה, כולל טכנולוגיה, שירותים והון.

באמצעות מסגרת זו, מציג דו"ח המעבדה את שיטות העבודה המיטביות: (1) לטיפול בחסמים להכלה פיננסית מלאה בישראל; (2) מציע פתרונות ממוקדים שירכיבו את מפת הדרכים לקובעי המדיניות, ספקי השירותים הפיננסיים והקהילות.

איור 2 || רכיבי הדרה פיננסית



מקור: מרכז מילקן.

סוגיות ונקודות מבט

הסדרת הנושאים של היעדר תחרות ואפליית אשראי מתמשכת בתעשיית הבנקאות בישראל היא רק חלק מהפתרון הכולל ולא תרחיב את גישתם לאשראי של נטולי השירותים הבנקאיים ובעלי השירותים הבנקאיים הבלתי-מספקים. לכן העלתה המעבדה מערכת פתרונות שנועדו לטפל בהדרה הפיננסית. אחד הרכיבים המרכזיים הוא יצירת קטגוריה חדשה של חברות לשירותים פיננסיים שיספקו שירותי אשראי ושירותים פיננסיים מיוחדים לשווקים ולאוכלוסיות החלשות במודל בנקאי הפועל לטובת הלקוחות ולא לטובת בעלי העניין. המשתתפים במעבדה שמעו על תוכניות ומודלים בנקאיים מסוג זה בארה"ב, בריטניה ומדינות נוספות.

בקטגוריה החדשה כלולים סוגים שונים של מוסדות פיננסיים לפיתוח הקהילה (CDFI). מוסדות פיננסיים לפיתוח הקהילה משרתים קהילות בעלות הכנסה נמוכה באזורים עניים והם יכולים להיות בנקים, איגודי אשראי, מוסדות להלוואה ולחיסכון ומוסדות שאינם מחזיקים בפיקדונות. בישראל לא קיימים, כיום, מוסדות מסוג זה. מבין אותם מוסדות, התמקדה המעבדה באיגודי אשראי כמודל המועדף ליישום בישראל. הדיונים התמקדו בשני סוגים של איגודי אשראי: איגודי אשראי מבוססי-קהילה, שבארה"ב ניתן להגדירם כמוסדות פיננסיים לפיתוח הקהילה ואיגודי אשראי מבוססי שוק ולכן אינם מוסדות פיננסיים מסורתיים לפיתוח הקהילה.³ המעבדה הציגה את שני המודלים כיוון שהשוק הישראלי זקוק לשניהם כדי לספק חלופה תחרותית לבנקים והרחבת השירותים הפיננסיים לאוכלוסיות החלשות. התוכניות להקמת איגוד האשראי הראשון בישראל (המכונה גם 'בנק קואופרטיבי') החלו להתגבש בסוף שנת 2013.

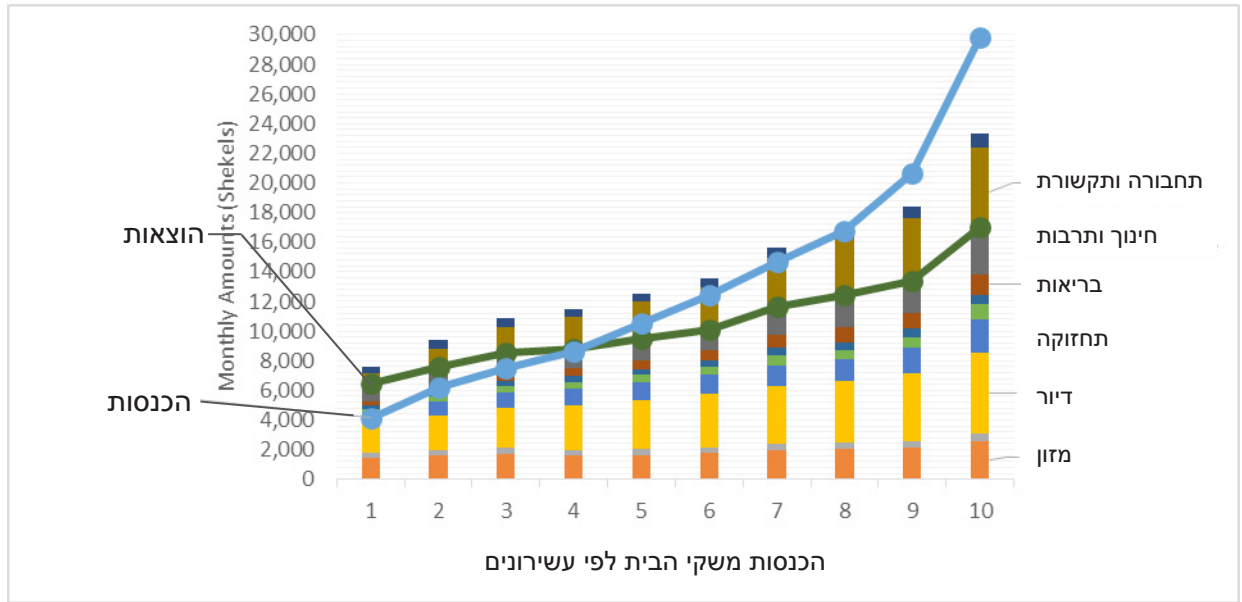
הוסכם במעבדה כי פיתוח של איגודי אשראי מקובלים ואיגודי אשראי מבוססי-קהילה חשובים ליצירת מסה קריטית של שירותים פיננסיים במגזר הלקוחות החדש. איגודי האשראי מבוססי-שוק מושכים, לרוב, לקוחות מבנקים מסורתיים ואילו איגודי אשראי מבוססי-קהילה פונים ללקוחות בעלי הכנסה נמוכה ובינונית שייתכן שאין להם גישה לשירותים פיננסיים בבנקים המסורתיים.

עם סיום דיוני המעבדה הציע המפקח על הבנקים להקים ישות בנקאית מסוג חדש המכונה 'איגוד בנקאי', אך למטרות דו"ח זה נתייחס לחברות בשם 'איגודי אשראי', כפי שהן מכונות בארה"ב, בריטניה ומדינות נוספות.

חסמים

הדרה פיננסית מגבילה את הכנסתם של העסקים ומשקי הבית ותרומתם לכלכלת המדינה שולית. ההדרה יוצרת מצוקה פיננסית רב-דורית כרונית אותה מחמירים החסמים המבניים והרגולטורים שאינם מאפשרים השתתפות בפעילות הכלכלית. כפי שנראה באיור 3, הפערים בין ההכנסות להוצאות עבור ארבעת העשירונים התחתונים של האוכלוסייה מנציחים את העוני בנכסים בקרב קבוצות אלו.

איור 3 הפער בין הכנסות והוצאות במשקי הבית לפי עשירונים



מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), 2013.

המעבדה לא עסקה בגורמים החברתיים מחוללי העוני, שהם החסמים העיקריים להכלה פיננסית. גורמים אלה הם בתחום העיסוק של מוסדות וארגונים עם התמחות אחרת. המשתתפים במעבדה התמקדו בסוגיות מבניות ורגולטוריות, בהמלצות הנוגעות למגזר הבנקאי ובדרכים לפיתוח מוסדות פיננסיים מבוססי-קהילה מהסוג הקיים במדינות אחרות, אשר מספקים שירותים לקהילות בעלות הכנסה נמוכה ואשר אינם קיימים בישראל.

חסמים מבניים

חסם 1

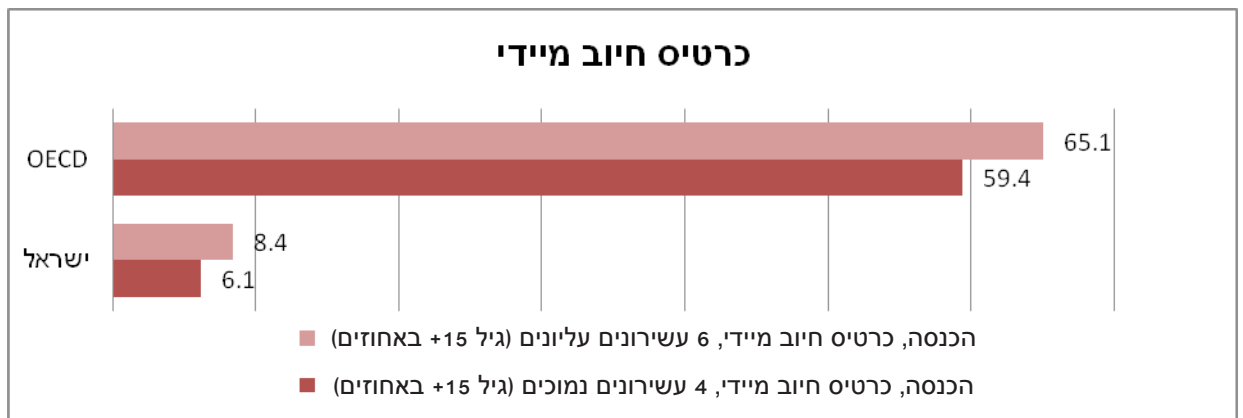
כפי שצוין לעיל, רק 20% מכלל ההלוואות הבנקאיות ניתנות לעסקים זעירים וקטנים. בנוסף, 95% מסך האשראי לספקים (trade credit), 65% מכלל האשראי המסחרי (commercial credit) ניתנים על ידי חמישה בנקים בלבד ו-60% מכלל הפעילות הבנקאית מתבצעת על-ידי שני הבנקים הגדולים.

הריכוזיות הגבוהה במגזר הבנקאי בישראל מקשה על כניסתם של מתחרים למערכת, למרות שהתחרותיות בין הבנקים הגדולים פוחתת.⁴

בנוסף, הישראלים אינם נוטים להשתמש בכרטיסים בנקאיים לחיוב מידי (בדומה לכרטיסי דביט בארה"ב, שמקושרים לחשבונות אך אינם כרטיסי אשראי אמיתיים), אף שזוהי אחת הדרכים להשיג גישה מהירה לכספים. הדבר נכון הן

במגזר בעלי הכנסה גבוהה והן במגזר בעלי הכנסה נמוכה עם היקף שימוש של 6.1% ו-8.4% בהתאמה. השימוש בכרטיסי חיוב מיידים במדינות אחרות ב-OECD בקרב בעלי הכנסה גבוהה ובקרב בעלי הכנסה נמוכה עומד על 59.4% ו-65.1%, בהתאמה.

איור 4 || שימוש בכרטיסי חיוב מיידים (דביט) - ישראל לעומת מדינות ב-OECD



מקור: הבנק העולמי.

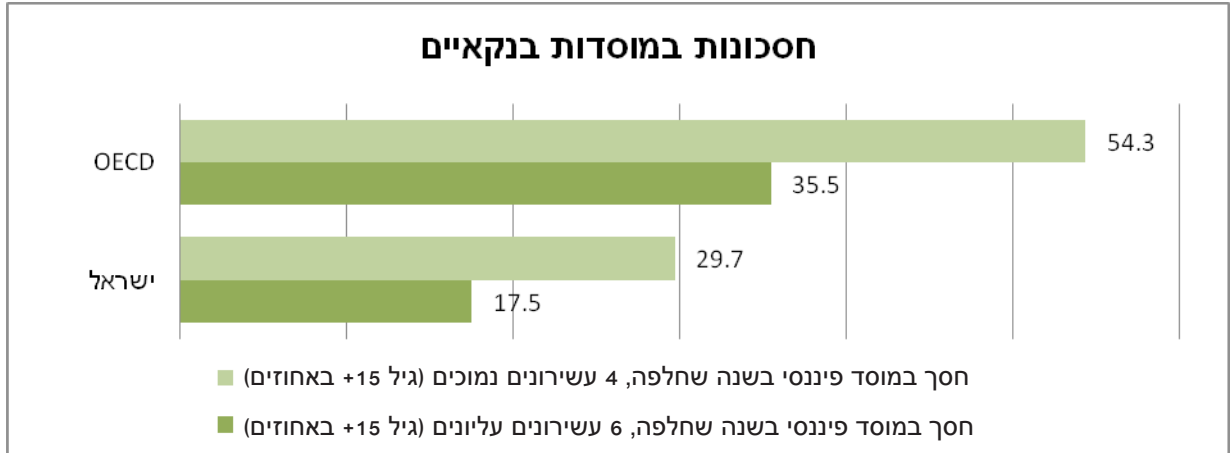
היקף השימוש הנמוך בכרטיסי חיוב מיידים (דביט) נובע בחלקו מהריכוזיות הגבוהה במגזר הבנקאי. חמשת הבנקים השולטים בנושא ההלוואות הם גם אלו המנפיקים כרטיסי חיוב מיידים. עובדה זו, בנוסף לבעיות הקשורות בעמלות גבוהות ובהעברות בנקאיות, מאיטה את כניסתם לשוק של כרטיסי החיוב המיידים.

לאחרונה החלו ספקי כרטיסים חוץ-בנקאיים דוגמת 'כאל - כרטיסי אשראי לישראל בע"מ' להיכנס לשוק החיוב המיידים והשימוש בכרטיסים אלה בקרב הישראלים צפוי לגדול. עם זאת, הבנקים הישראליים אינם מנפיקים, עדיין, כרטיסי אשראי, המעניקים אפשרויות תשלום חודשי שונות.

הישראלים גם אינם משתמשים בבנקים לחיסכון. מבין משקי הבית, בקרב ארבעת העשירונים הנמוכים ביותר, ל-17.5% בלבד יש חיסכון במוסד פיננסי. זהו הבדל משמעותי לעומת משקי הבית בארבעת העשירונים הנמוכים ביותר במדינות ב-OECD, בהם ל-35.5% יש חיסכון במוסד פיננסי. גם בקרב ששת העשירונים העליונים של משקי הבית הישראליים ל-29.7% בלבד יש חיסכון במוסד פיננסי, פחות מששת העשירונים העליונים ב-OECD, שם ל-54.3% מהם יש חיסכון במוסד פיננסי.

גם במקרה זה עמלות העסקה וההחזקה הגבוהות והחסמים לפתיחת חשבון מסבירים, בחלקם, את המספרים הנמוכים הללו.

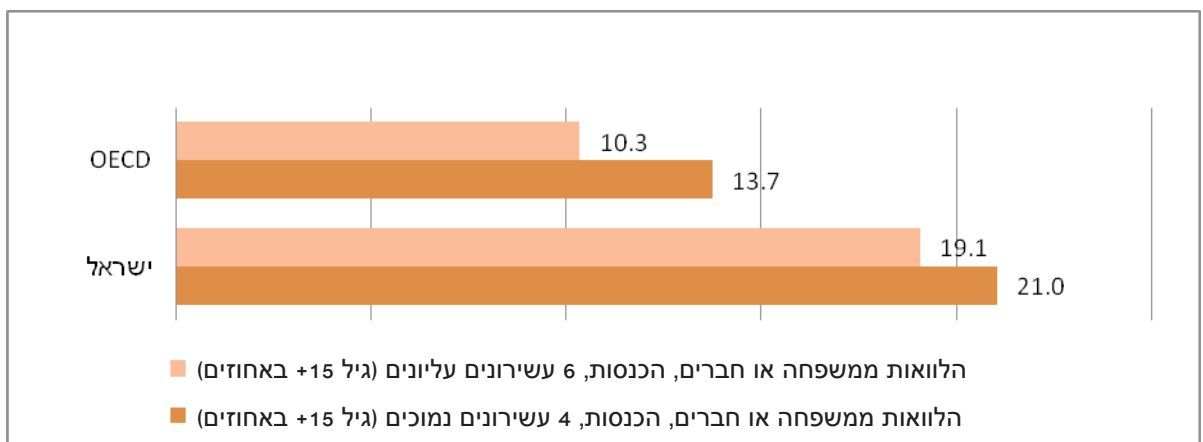
איור 5 || חסכונות בנקאיים, ישראל לעומת מדינות ב-OECD



מקור: הבנק העולמי.

כתוצאה מכך, ישראלים רבים, שרובם משתייכים לאוכלוסיות שוליים, נסמכים על מקורות אחרים לאשראי. על כן, אין זה מפתיע שמשקי בית ישראליים רבים לווים יותר מבני משפחה בהשוואה למשקי בית במדינות אחרות ב-OECD. ל-21% ממשקי בית בעלי הכנסה נמוכה יש אשראי תלוי אצל בני משפחה, לעומת 14% בקרב משקי בית בעלי הכנסה נמוכה ב-OECD. משפחה היא מקור טוב לקבלת הלוואות, אך הלוואות מסוג זה אינן ניתנות להרחבה ואינן ברות-קיימא בכל הקשור לצמיחה פיננסית ארוכת טווח.

איור 6 || הלוואות משפחתיות, ישראל לעומת מדינות אחרות ב-OECD



מקור: הבנק העולמי.

בעלי משאבים מוגבלים פונים גם לשווקים 'בלתי-פורמליים' או 'אפורים' בהם משלמים ריביות מופרזות להלוואות לטווח קצר יותר. מקור אשראי חשוב נוסף הוא קרנות הלוואה קהילתיות, המוקמות וממומנות לרוב בעזרת השקעות פילנטרופיות. לקרנות הלוואה קהילתיות אלה יש בסיס מימון מוגבל ולעתים לא רשמי, הם גובים תקורה גבוהה לטיפול בהלוואות ולעתים יכולת קיום ועמידות הפיננסית מוגבלת.

חסמים רגולטוריים

2 חסם

המשתתפים במעבדה הסכימו כי פיתוח הבסיס להקמת איגודי אשראי ישרת שתי מטרות: 1. הוא יסייע לפתוח את מערכת הבנקאות הריכוזית לתחרות 2. יספק שירותים וחינוך לאוכלוסיות נטולות שירותים בנקאיים ובעלות שירותים בנקאיים בלתי מספקים.

כיום, איגודי אשראי אינם יכולים לפעול בישראל. לפי כללי הבנקאות הקיימים, על כל מוסד המקבל פיקדונות ונותן הלוואות להיות רשום כבנק. בהיותו 'בנק', מחויב המוסד לכל החוקים, ההתחייבויות והמגבלות הפיננסיות (וזוכה להגנה מהבנק המרכזי ומהמשלה). אולם לאיגוד אשראי יהיה קשה ואף בלתי אפשרי לעמוד בחלק מההתחייבויות החוקיות, כמו דרישות ההון והרזרבה ושירותי הפלטפורמה הטכנולוגית.

עו"ד דידי לחמן-מסר, לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לעניינים כלכליים-פיסקליים, בחנה את חוקי הבנקאות והרגולציה העיקריים, אשר למרות הכוונות הטובות שאולי עמדו מאחוריהם, הובילו להדרה פיננסית. חוקים אלה מהווים חסמים ליצירת איגודי אשראי כיוון שהם מגדירים (1) מגבלות על חשבונות שמשפיעים על בעלי חשבונות קיימים וחדשים; (2) דרישות לחשיפת מידע על פרטי אשראי; (3) פרטי אשראי ודירוג אשראי ו(4) מטילים מגבלות על הלוואות חוץ-בנקאיות.

(1) הטלת מגבלות שמשפיעים על בעלי חשבונות וחשבונות קיימים

הבנקים לא מסרבים, לרוב, לפתיחת חשבון חדש אך הם אינם חייבים לספק לבעלי החשבונות אשראי או שירותים פיננסיים אחרים כמו שירותי תשלום ופנקסי המחאות.

- על הבנקים להגדיר חשבון כ'מוגבל' אם חוזרים לבעל החשבון עשרה צ'קים ומעלה בתוך 12 חודשים. במקרה זה, ייתכן שבעל החשבון לא יפתח חשבון נוסף במשך שנה. בפועל נשללים שירותים פיננסיים מבעלי חשבונות אלה, כולל תשלום בהמחאות ושירותי כרטיסים בנקאיים;
- על הבנקים להגדיר חשבון כ'מוגבל' בנסיבות מחמירות אם לבעל החשבון חשבון נוסף שהוגבל וחוזרים עשרה צ'קים בחשבון, או אם בתוך שלוש שנים מהסרת סטטוס 'מוגבל' חוזרים צ'קים בחשבון המקורי. במקרה זה הבנקים עשויים להטיל מגבלת אשראי על כל ההמחאות וההתחייבויות של בעל החשבון;

- כתוצאה מהמגבלות לא יוכל בעל החשבון לשלם בהמחאות, בין אם מהחשבון המוגבל בלבד או במקרה של מגבלה חמורה, מכל החשבונות שבבעלותו, למשך תקופה של שנתיים;
- ייתכן שיוטלו מגבלות גם על חשבונות חדשים;
- הבנקים עשויים להטיל מגבלות קלות על בעלי חשבונות קיימים או חדשים שלא החזירו את חובם בהליכי גבייה רשמיים ועל כן הוכרזו כ'חייב בעל יכולת המתחמק ממילוי חובותיו';
- חוק זה גם אוסר על הלקוח או בעל החשבון המוגבל לשלם בהמחאות בחשבון קיים או חדש ומטיל עונש פלילי של עד שנתיים מאסר או קנס בגובה עד פי ארבעה מסכום התשלום הרשום בהמחאה.

בשנת 2013 נרשמו בישראל יותר מ-292,532 חשבונות בנק מוגבלים. לקוחות בנקים שחשבונם הוגבל במסגרת חוקים אלה נחשבים למודרים פיננסית, אף שבבעלותם חשבונות בנק.

(2) דרישות לחשיפת מידע על פרטי אשראי

- בנק ישראל מעביר פרטים על בעלי חשבונות מוגבלים לכל הבנקים ולכל הגופים הנוספים הדורשים שימוש בפרטי האשראי. הוא אינו מפרסם מידע חיובי, כגון היסטוריית תשלומים, החזרי הלוואות או מאזני חשבונות;
- בנק ישראל מעביר את המידע גם לחברות כרטיסי האשראי, בין אם הן בבעלות הבנקים או בבעלות נפרדת. על חברות כרטיסי האשראי נאסר להנפיק כרטיסי אשראי ללקוחות מוגבלים (כתוצאה מכך, שיטת התשלום היחידה היא מזומן ומקור האשראי היחיד הוא משפחה או חברים, בין אם באופן ישיר ובין אם כערבים למלווים בשוק האפור);
- המידע שמעביר בנק ישראל נשמר בבנקים ויכול להשפיע על דירוגי האשראי לטווח זמן של עד שלוש שנים, גם אם המגבלות כבר הוסרו. בעלי חשבונות אלו נדחקים, למעשה, מהשירותים הפיננסיים, כולל תשלום בהמחאות, שירותי כרטיסים בנקאיים ושירותי תשלום למשך תקופה ארוכה משמעותית מזו שהתכוונו אליה המחוקק והרגולטור.

(3) פרטי אשראי ודירוג אשראי

- במסגרת החוקים הקיימים יש צורך ברישיון מיוחד כדי לאסוף ולאגור פרטי אשראי ודירוגי אשראי וזאת בפיקוח רגולטור ממשרד המשפטים.
- משרד המשפטים אחראי גם על שמירת הפרטיות והגנה על נתונים של הלוואות חוץ-בנקאיות (כלומר הלוואות שמעניקות חברות אשראי מסחריות);
- כיוון שהשמירה על פרטיותו של בעל החשבון ו/או הלווה חשובה, יש צורך באישור מפורש לאיסוף מידע 'חיובי' על הצרכן;

- קיימות חברות בודדות העוסקות באיסוף פרטי אשראי במסגרת חוק שירות נתוני האשראי, המגדיר את סוג המידע שהן רשאיות לאסוף וכיצד ניתן למסור אותו. כיוון שיש צורך ברישיון לפרסום מידע 'חיובי', מופץ לרוב המידע 'השלילי'. כתוצאה מכך מציירות חברות השירותים הפיננסיים תמונה חסרה, כך שהלקוח שוב מודר פיננסית;
- פעילים חברתיים טוענים, מזה זמן רב, כי דירוגי האשראי פוגעים בעניים, שהחשיפה הפיננסית שלהם קטנה ולא קיימים לגביהם נתונים.

(4) הלוואות חוץ-בנקאיות

למתן הלוואות חוץ-בנקאיות אין צורך ברישיון והפיקוח מועט. הגופים הפועלים יכולים להיות ספקי הלוואות מכובדים בקהילה ובעולם העסקים או מלווים בשוק האפור וכרישי הלוואות. על הצרכן לנקוט משנה זהירות כאשר הוא נזקק לשירותים חוץ-בנקאיים. לדוגמה, מלווה בשוק האפור עשוי לכנות את עצמו 'בנק' אך לא חלות עליו המגבלות המוטלות על הבנקים לעמידה בסטנדרטים פיננסיים ולהגנה על הצרכן.

למעשה, חוק הסדרת הלוואות חוץ בנקאיות,⁵ החוק היחיד העוסק בספקי אשראי חוץ-בנקאיים, מתייחס רק למגבלות הריבית על הלוואות אלה. המגבלה נקבעת על ידי בנק ישראל והיא יכולה להגיע עד פי שניים וחצי מריבית הפריים שקבע הבנק.

בחוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות קיימות שלוש בעיות:

- חברות כרטיסי האשראי אינן נתונות למגבלת הריבית של בנק ישראל והן נוטות להציע הלוואות בשיעורי ריבית גבוהים יותר;
- קיימת הגנה מועטה על הצרכנים בבתי המשפט מפני מלווים חסרי מצפון. אמנם בתי המשפט לא יאכפו הסכמים בריבית גבוהה יותר, אך יש בכך הגנה מועטה מפני מערכות גבייה של השוק האפור;
- המלווים מצאו דרכים לעקוף את חוקי מגבלת הריבית על ידי ניסוח מספר הסכמי הלוואה (בתנאים שונים) והגדרת שיעורי ריבית הרבה יותר גבוהים.

לאור הרגולציה הבנקאית שמרחיקה, בפועל, את העניים מהמערכת הבנקאית, דנה המעבדה ביצירת סוג חדש של גוף פיננסי שיוכל לקבל פיקדונות ויספק הלוואות, אך לא יוגדר כבנק.

מוסד חדש זה ידרוש סיווג רגולטורי חדש, דרישות הון חדשות, ריבית ומבני עמלות מעודכנים, כללי הפקדה חדשים (והגנה על אותם פיקדונות) ויכולת לספק שקיפות אשראי בדירוג האשראי.

המשתתפים דנו באופן יצירת היסטוריות אשראי, אופן מתן דירוג אשראי ותמריצים שיהפכו את המעורבות בגוף פיננסי זה לכדאית בעיני המגזר הבנקאי.

הפקת לקחים מהניסיון העולמי

מדינות רבות, בניהן ארה"ב ובריטניה, נוקטות בצעדים לשיפור הגישה להון על ידי חיזוק המערכת הפיננסית המסורתית במגוון מוצרים, החל מהלוואות קהילתיות ובנקאות קהילתית (איגודי אשראי) ועד לתוכניות לשירותים פיננסיים אחרים לנטולי השירותים הבנקאיים ולבעלי השירותים הבנקאיים הבלתי-מספקים.

הבנקים בארה"ב נתונים לרגולציה והמימון שלהם (באמצעות שירותי בנקאות קמעוניים) מתקיים בתוך מערכת פדרלית מורכבת ויציבה, הכוללת את הפדרל ריזרב ואת משרד האוצר האמריקאי. הבנקים נהנים מתוכנית ביטוח במימון הבנקים ובפיקוח של תאגיד ביטוח הפיקדונות הפדרלי, אשר מבטח את הפיקדונות עד לסכום מסוים.

הממשלה הפדרלית מעניקה הטבות מס מורכבות למשקיעים בשוק, למשקיעים פילנתרופיים ולתורמים המקימים מוסדות פיננסיים לפיתוח הקהילה בעלי אישורים, כולל בנקים קהילתיים, קרנות הלוואה קהילתיות ואיגודי אשראי באישור CDFI-certified credit unions. המוסדות הפיננסיים לפיתוח הקהילה מתמקדים בקהילות ואוכלוסיות חלשות. איגודי האשראי הם מוסדות פיננסיים בבעלותם ובשליטתם של החברים בהם שמתחרים בבנקים למתן שירותי אשראי ושירותים פיננסיים אחרים. עם קבלת אישור על היותם מוסדות פיננסיים לפיתוח הקהילה (CDFI), הם זוכים למשקיעים המקבלים הקלות מס ומספקים שירותי פיתוח לקהילה.

אודות Accion

Accion U.S. Network היא זרוע של Accion International, הפועלת ב-32 מדינות בעולם והיא אחד מספקי הלוואות הזעירות והקהילתיות הגדולים הפועלים שלא למטרות רווח.

- מתן הלוואות בסכום של \$200 עד \$300,000 דולר בתמחור הוגן (הסכומים ושיעורי הריבית משתנים בהתאם לשוק) המוענקים למגוון רחב של עסקים קטנים בארה"ב;
- הזדמנויות ללמידה, החל מייעוץ אישי והכשרות קבוצתיות ועד למשאבים מקוונים המסייעים לבעלי עסקים לגלות הזדמנויות חדשות לצמיחה;
- כאשר הפונים ל-Accion מעוניינים במשאבים ש-Accion אינה מספקת היא מפנה לבנקים, ארגוני הכשרה ורשתות מקומיות.

תוצאות הפעילות של Accion

- הלוואות בסכום של 394 מיליון דולר החל משנת 1991;
 - 48,000 הלוואות;
 - 5,817 הלוואות פעילות בסך 60.9 מיליון דולר;
 - גובה הלוואה ממוצעת הוא \$10,000;
 - 5.6 משרות נוצרות על כל \$10,000;
 - שיעור הפיגורים/חדלות הפירעון עומד על 5%.
- באמצעות השקעות חברתיות (שהתשואה שלהן נועדה להיות הן חברתית והן פיננסית), מלווים אלה משקיעים בקהילה, מחזירים את השקעותיהם ומחזרים את הכספים בתוך הקהילה.

1 הפקת לקחים

גינה הרמן, נשיאת Accion U.S. Network, המספקת הלוואות לחברות הזנק ולעסקים קטנים, הציגה את עקרונות ההלוואה הקהילתית. לדבריה, על כל מערכת בת-קיימא מצליחה למימון פיתוח קהילתי לתת מענה ללווים בקהילה ולהתמקד בבניית יכולת (כולל לסייע בבניית אשראי אישי ואשראי לעסקים קטנים וחינוך פיננסי). לדברי הרמן עסקים קטנים הם יוצרי המשרות החדשות הגדולים ביותר ויוצרים עושר בר-קיימא בקהילות.

שקיפות ואחריותיות כלפי הלקוח

הפקת לקחים 2

קאתי מקמהון מ-U.S. National Federation of Community Development Credit Unions ניתחה את מבנה המוסדות הפיננסיים לפיתוח הקהילה בארה"ב.

חוק איגוד האשראי הפדרלי (Federal Credit Union Act) נחקק בשנת 1934 והגדיר את תפקידם של איגודי האשראי בקידום החיסכון והאשראי. היה עליהם לעמוד בדרישות ובצרכי האשראי והחיסכון של הצרכנים, במיוחד בעלי האמצעים הצנועים. איגודי האשראי תוכננו כמוסדות פיננסיים שלא למטרות רווח, שנמצאים בבעלות החברים, מופעלים באופן דמוקרטי ופטורים ממסים פדרליים ומקומיים.

בדומה להם, איגודי האשראי בבריטניה התפתחו לגופים בעלי תפקיד חשוב במיוחד. שירותי האשראי מזוהים כמרכיב נדרש של תעשיית השירותים הפיננסיים כדי להבטיח את הגישה אליהם.⁷

איגודי האשראי בארה"ב נתונים לרגולציה של מינהל איגודי האשראי הפדרלי (National Credit Union Administration) או לרגולציה המדינית. הפיקדונות מבוטחים על ידי קרן הביטוח הלאומית של איגודי האשראי (NCUSIF - National Credit Unions Share Insurance Fund) עד לגובה של \$250,000, כמו הביטוח לפיקדונות בנקאיים. כיום ישנם 6,800 איגודי אשראי המשרתים 96 מיליון צרכנים עם נכסים בשווי של מעט יותר מטריליון דולר. ברחבי העולם ישנם 54 אלף איגודי אשראי ב-97 מדינות.

לאיגודי האשראי אין בעלי עניין חיצוניים ולכן לאחר הקצאת הרזרבות מוחזרים הרווחים לחברים כדיבדנדים על החסכונות, הורדת שיעורי הריבית או כשירותים נוספים. איגודי אשראי משרתים קבוצות גדולות של חברים שיש להן 'קשר משותף' עם מייסדי איגוד האשראי, כגון תעסוקה בחברה מסוימת או חברות בקהילה או בארגון. בבריטניה הוגמשו הדרישות לקשר המשותף כדי לאפשר לאיגודי האשראי לקבוע לעצמם את המגבלות. היתרון הוא שהחברים לא יאבדו את הגישה לשירותים הפיננסיים אם ישנו את מקום מגוריהם או מקום עבודתם.

להגיע לאלו שצריכים

הפקת לקחים 3

איגודי אשראי אינם מובילים, בהכרח, להכלה פיננסית אך תורמים לה. בארה"ב ובמדינות נוספות הם עוזרים. כמעט 2,000 איגודי אשראי בארה"ב מוגדרים על ידי הרגולטורים כאיגודי אשראי 'בעלי הכנסה נמוכה', שכן יותר מ-50% מהחברים בהם מוגדרים כבעלי הכנסה נמוכה. איגודי האשראי מתאימים עצמם לשירות קהילות בעלות שיעור גבוה של בעלי הכנסה נמוכה. איגודי אשראי אלה מתאימים לקטגוריית 'מוסדות פיננסיים לפיתוח הקהילה' (CDFI).

בעקבות השינויים שחלו לאחרונה בחוק איגודי האשראי בבריטניה (Credit Unions Act)⁸ האיגודים אינם צריכים להוכיח שהחברים הפוטנציאליים חולקים גורם משותף והם יכולים לפתוח את דלתותיהם בפני לקוחות חדשים. איגודי האשראי יכולים גם לספק שירותים לקבוצות קהילתיות ולמיזמים חברתיים. כחלק מהשירות הם יכולים לתת ריבית על החיסכון ללקוחות במקום לחלק דיבדנדים.⁹

השינויים האחרונים הללו ביחס לאיגודי האשראי בבריטניה מאפשרים לחוסכים ולבעלי חשבונות חיסכון פרטיים להשוות בין שיעורי התשואה שבאפשרותם לקבל מאיגודי אשראי ומספקי חיסכון נוספים (הדיון עליהם יתקיים בהמשך).

טבלה 1 || מה הם המאפיינים של מרכזים של איגודי האשראי וקרנות ההלוואה הקהילתיות

איגודי אשראי מקובלים	איגודי אשראי לפיתוח הקהילה	קרנות הלוואה לפיתוח הקהילה	
קידום בעלות קהילתית על נכסים וחיסכון; שירותים פיננסיים קמעוניים וכרטיסי אשראי במחיר שווה לכל נפש לבעלי הכנסה נמוכה; קבלת פיקדונות ומתן הלוואות בקרב החברים	קידום בעלות קהילתית על נכסים וחיסכון; שירותים פיננסיים קמעוניים וכרטיסי אשראי במחיר שווה לכל נפש לבעלי הכנסה נמוכה; קבלת פיקדונות ומתן הלוואות בקהילות	צבירת הון מאנשים פרטיים וממשקיעים חברתיים-מוסדיים בשיעורי ריבית נמוכים מהשוק והלוואות, בעיקר למטרות פיתוח נדל"ן ופיתוח עסקי, ללא מטרות רווח בקהילות בעלות הכנסה נמוכה באזורים עירוניים וכפריים	מטרה
נדרש לארגן קהילות בעלות גורם משותף, כגון מקום עבודה, מקצוע או איגוד עובדים משותף; ציות לגופים הרגולטוריים	נדרש לארגן קהילות בעלות גורם משותף, כגון מיקום גיאוגרפי או השתייכות לקבוצות אתניות ודתיות; ציות לגופים הרגולטוריים	דרישות הקמה גמישות	הקמה
קואופרטיבים פיננסיים ללא מטרות רווח הנמצאים בבעלות החברים ומופעלים על ידם	קואופרטיבים פיננסיים ללא מטרות רווח הנמצאים בבעלות החברים ומופעלים על ידם	ללא מטרות רווח, דמוקרטי; משקיעים קהילתיים, לווים ומומחים טכניים מכהנים בדירקטוריון ובוועדות ההלוואה	משילות ובעלות
ארה"ב: רגולציה פדרלית ורגולציה של המדינה; מבוטחים על ידי מנהל איגודי האשראי הלאומי	ארה"ב: רגולציה פדרלית ורגולציה של המדינה; מבוטחים על ידי מנהל איגודי האשראי הלאומי	ארה"ב: רגולציה עצמית; פרט למגבלות 501(c)(3) על גופים ללא מטרות רווח וחוק ניירות הערך במדינה, אם רלוונטי	רגולציה
חברי איגוד האשראי (לרוב יחידים)	חברי איגוד האשראי (לרוב אנשים פרטיים) וזכאים שאינם חברים	ארגונים קהילתיים ללא מטרות רווח, מתקנים המספקים שירותים קהילתיים ועסקים קטנים	לווים
פיקדונות החברים ומספר מוגבל של פיקדונות מגורמים שאינם חברים; משקיעים חברתיים והממשלה	פיקדונות החברים ופיקדונות של משקיעים חברתיים שאינם חברים, הממשלה ומשקיעים פרטיים (בתמורה לזיכוי מס)	קרנות, בנקים, ארגונים דתיים, חברות, הממשלה, חברות ביטוח ואנשים פרטיים	מקורות הון

התחלה בקנה מידה קטן ומקיים, עם אפשרות להתרחבות

מקמהון הציגה נתונים מהארגון הלאומי של איגודי האשראי לפיתוח הקהילה (National Association of Community Development Credit Unions) הנוגעים במאפיינים ובביצועים הפיננסיים של איגודי אשראי מסוגים שונים: איגודי אשראי לפיתוח הקהילה, איגודי אשראי מורשים בעלי הכנסה נמוכה ואיגודי אשראי רגילים.

על בסיס נתונים אלה (ראה נספח 2) צוות המחקר של מרכז מילקן לחדשנות ניתח והעריך את ההשפעות על-פי גודלם של איגודי האשראי מהסוגים השונים. הגדולים נעים בין 1,000 ל-4,000 חברים. בהתאם לסוג המוסד, מספר החברים מוביל לנכסים בגודל של 3.5-19 מיליון דולר לאיגודי אשראי לפיתוח הקהילה ו-7.9-35 מיליון דולר לאיגודי אשראי רגילים.

איגודי אשראי לפיתוח הקהילה מלווים סכומים גדולים יותר בהשוואה לאיגודי אשראי רגילים או בעלי הכנסות נמוכות, בין היתר כיוון שהם מתייחסים יותר ללקוחות, אשר זכאותם לאשראי נוטה להיות גדולה יותר. באופן דומה, שיעור פריסת ההלוואות (השימוש בהן עבור ההלוואות) גבוה משמעותית, באיגודי האשראי לפיתוח הקהילה בהשוואה לאיגודי אשראי רגילים או בעלי הכנסות נמוכות. למרות שיעורי פיגורים וביטולי חיוב גבוהים יותר (ועדיין נמוכים מ-1%), ההכנסה והתשואה על הנכסים באיגודי האשראי לפיתוח הקהילה גבוהים יותר מאלו שבאיגודי אשראי בעלי הכנסה נמוכה.

אסף זילברשטיין, עמית מרכז מילקן לחדשנות בבנק ישראל,¹⁰ בתקופת פעילות המעבדה, ערך ניתוח נוסף של הדו"חות הכספיים של של איגודי האשראי בארה"ב בכל הקטגוריות.¹¹ הוא חילק אותם לשלוש קטגוריות לפי גודל הנכסים: פחות מ-20 מיליון דולר; 20-100 מיליון דולר; ויותר מ-100 מיליון דולר. הוא השווה את הביצועים הפיננסיים שלהם לאלו של חמשת הבנקים הגדולים בישראל. מסקנותיו היו:

- **רווח נקי:** אמנם איגודי האשראי אינם מבוססי רווח ולא מחלקים דיבידנדים על בסיס רווחים, אך למטרות חשבונאיות, הרווח הנקי הוא עדיין מדד חשוב ליציבות וליכולת צמיחה. יש מתאם בין הרווח הנקי לגודל, כך שמוסדות גדולים נהנים מרמת רווחיות גבוהה ביותר, במונחים חשבונאיים;
- **תשואות נטו:** זהו היחס בין ההכנסה נטו לסך ממוצע הנכסים. התשואות הממוצעות בקרב איגודי האשראי עמדו על 0.43%, לעומת 0.73% אצל הבנקים הגדולים בישראל.¹² גם כאן גודל איגוד האשראי משמעותי ואיגודי האשראי הגדולים יותר הניבו תשואה נטו של 0.63%;
- **שיעורי ריבית בהלוואות:** כצפוי, שיעורי הריבית שגובים איגודי האשראי גבוהים יותר משיעורי הריבית שגובים הבנקים בישראל. שיעורי ריבית אלה מותאמים לרמת הסיכון ונובעים משילוב של עלות הכסף ופרמיית הסיכון להלוואה לאוכלוסיות היעד שלהם. ייתכן כי שיעורי הריבית הנמוכים בבנקים הישראליים מבוססים גם על רכיב פרמיות הסיכון המוגבל בתיקי ההלוואות שלהם;

- **יחס הון עצמי לעומת סך הנכסים:** לאיגודי האשראי בארה"ב יש יחס גבוה יותר של הון עצמי לעומת סך הנכסים בהשוואה לבנקים בישראל. מכיוון שלבנק יש הון גבוה יותר הוא יכול לספוג יותר הפסדים. באיגודי האשראי אין רגולציה על היחס בין ההון העצמי לסך הנכסים והוא נובע, בין היתר, מכך שהרווחים אינם מחולקים, כך שההון העצמי נשאר באיגוד האשראי ומעלה את הרמה של ההון העצמי היחסי;
- **נזילות:** הבנקים בישראל שומרים על רמות מזומנים גבוהות יותר מאיגודי האשראי בארה"ב אך המוסדות הגדולים ביותר מחזיקים בשיעורי המזומן ושווי ערך למזומן הנמוכים ביותר בדפי המאזן שלהם. ממצא זה בעל משמעות רבה, במיוחד בתמיכה בהורדת הרמות לאיגודי האשראי בישראל בהשוואה לבנקים המסחריים;
- **יעילות אשראי:** ההוצאות על שירותי אשראי בקרב איגודי האשראי גבוהות כמעט פי שניים מאלו של הבנקים הישראליים. גם כאן הסיבה היא אשראי קטן ומספר הלוואות קטן של איגודי אשראי.
- **פריסת אשראי:** איגודי אשראי מקצים הון להלוואות ביעילות רבה יותר ולאיגודי האשראי הגדולים יכולת גבוהה ביותר למתן הלוואה. כל שלוש הקבוצות של איגודי אשראי, כולל המוסדות הקטנים ביותר, מלווים הון ברמה גבוהה יותר (בהתאמה לגודל הנכסים של המוסד) בהשוואה לבנקים בישראל.

הניתוח של זילברשטיין ממחיש כי הגודל אינו משפיע על הרווחיות, היעילות (היקף), פריסת האשראי (תחלופה) ותשואות נטו (הכנסות על נכסים נטו). הניתוח משווה את הביצועים בין איגודי האשראי האמריקאיים לבנקים הישראליים. עם זאת, כמות ההון העצמי ניתנת להרחבה ביחס לגודל המוסד, למבנה שלו ופעילויותיו, כך שמוסדות קטנים יותר יכולים לפעול עם הון עצמי קטן יותר.

טבלה 2 להלן מסבירה כלים שונים בשימוש מערכת השירותים הפיננסיים בארה"ב.

כל אחד מהכלים הפיננסיים הללו חשוב בעת בחינת הקמת איגודי אשראי בישראל. לדוגמה, בסיס ההון והשירותים לנטולי שירותים בנקאיים ולבעלי שירותים בנקאיים בלתי-מספקים עלולים להיות מוגבלים מדי אם יהיו מיועדים לחברים בלבד (בתשלום דמי חבר).

טבלה 2 || כלים פיננסיים מרכזיים לתמיכה באיגודי אשראי לפיתוח קהילתי בארה"ב

דוגמאות	מדוע הוא חשוב	מהו הכלי	כלי
New Market Tax Credit	(1) הרחבת בסיס המשקיעים הפוטנציאליים (2) אפשרות להגדלת כמות ההון הזמינה, שתשפר את תזרים המזומנים (3) הגדלת התשואות למשקיעים על ידי צמצום חבות המס הכללית שלהם	ניכוי מס למשקיע	ניכוי מס
New Market Tax Credit	(1) הרחבת בסיס המשקיעים הפוטנציאליים (2) אפשרות להגדלת כמות ההון הזמינה, שתשפר את תזרים המזומנים (3) הגדלת התשואות למשקיעים על ידי צמצום חבות המס הכללית שלהם	אשראי כנגד חבות המס הכללית של משקיע הון במוסד פיננסי	זיכוי מס
Private activity bonds; מימון פטור ממס; מימון פטור ממס 501(c)(3)	(1) הפטור ממס ישפר את הביצועים הפיננסיים והקיימות	החברה פטורה מתשלום חלק או כל מס החברות על ההכנסה נטו מפעילות	פטור ממס חברות
CDFI Bond Guarantee Fund	(1) הביטוח עשוי להנמיך את הסיכון שבהלוואה ויכול לחסוך בין 50 ל-200 נקודות בסיס על החוב ולשפר את ההיתכנות הפיננסית של הפרויקט (2) הביטוח עשוי להפוך את ההלוואה לאפשרית	התחייבות לכסות חלק או כל חוב על אג"ח, תוך העברת חלק מהסיכון לחוב מהמלווה/רוכש האג"ח למבטח	ביטוח אג"ח
CDFI Bond Fund ¹³	(1) טווחי החזר ארוכים יותר; לוח זמנים גמיש יותר להחזר וריבית קבועה ובעלות נמוכה שמשפרת את הנזילות (2) ניתן לתכנן מאגרי הלוואות לשיפור איכות העירבון ואיכות האשראי של האג"ח (3) ניתן לעמוד בעלויות המימון	חוב בשוקי ההון הציבוריים או הפרטיים	אגרות חוב
National Credit Union Share Insurance Fund (NCUSIF)	(1) ביטוח פיקדונות מעביר את הסיכון מהמפקיד לספק הביטוח ומבטיח לכל מפקיד הגנה על הקרן שלו (2) הביטוח משפר את ההזדמנות לגיוס הון למוסדות הפיננסיים באמצעות הרחבת בסיס הפיקדונות שלהם (3) ביטוח הפיקדונות ממומן על ידי דמי החברות	ביטוח פיקדונות הוא ערובה שסכום הפיקדון יהיה זמין למפקיד לפי דרישה ממוסד פיננסי זכאי	ביטוח פיקדונות

הרחבת המקורות והשימושים של ההון

5 הפקת לקחים

משתתפי המעבדה דנו בצרכים של נטולי השירותים הבנקאיים ובעלי השירותים הבנקאיים הבלתי-מספקים. צרכים אלה דורשים מקורות הון גמישים המאפשרים אימוץ של מבנה ההון, כולל סכומים, תנאים והתניות, לפי ההרכב והמבנה הכלכלי של פרויקטים ספציפיים. העלויות של מקורות ההון הגמישים לפרויקטים קהילתיים גבוהות והן כוללות את עלויות התכנון והשירות. התפתחו מספר מודלים להתייחסות לנושאים אלה. אחד המודלים הוא מימון המונים, המספק פלטפורמות טכנולוגיות, מאפשר לפרויקטים לפרסם בקשות להון ומסייע למשקיעים לממן פרויקטים ספציפיים על בסיס הפרויקט, עם עלויות עסקה נמוכות יחסית.

קרן-אור און מ-Funders הציגה דוגמאות לפלטפורמות מימון המונים והציגה כיצד הן יכולות להוות מקורות להון ולאשראי עבור פרויקטים מבטיחים.

אחד המודלים של מימון המונים המתמקד בקהילה הוא Calvert Community Note Program. התוכנית פרטית וללא מטרת רווח והיא מחברת בין שווקי הון אלטרנטיביים לפרויקטים לפיתוח כלכלי וקהילתי. התוכנית מעניקה לפרויקטים הזכאים גישה לשוקי הון באמצעות סוג של 'מימון המונים', בעזרת ערוצים של השוק הקמעונאי. התוכנית מספקת אשראי באמצעות השקעות פילנתרופיות ומאפשרת להפנות את הכספים לפרויקטים באזורי מצוקה ולאוכלוסיות שאינן זוכות למענה מספק. התוכנית היא אמצעי חדשני המעניק למשקיעים משוקי הון אלטרנטיביים גישה לפרויקטים מבוססי-קהילה אלטרנטיביים.

... אנו יכולים לסלול את הכניסה לשירותים
הפיננסיים עבור נטולי השירותים הבנקאיים
בישראל ...

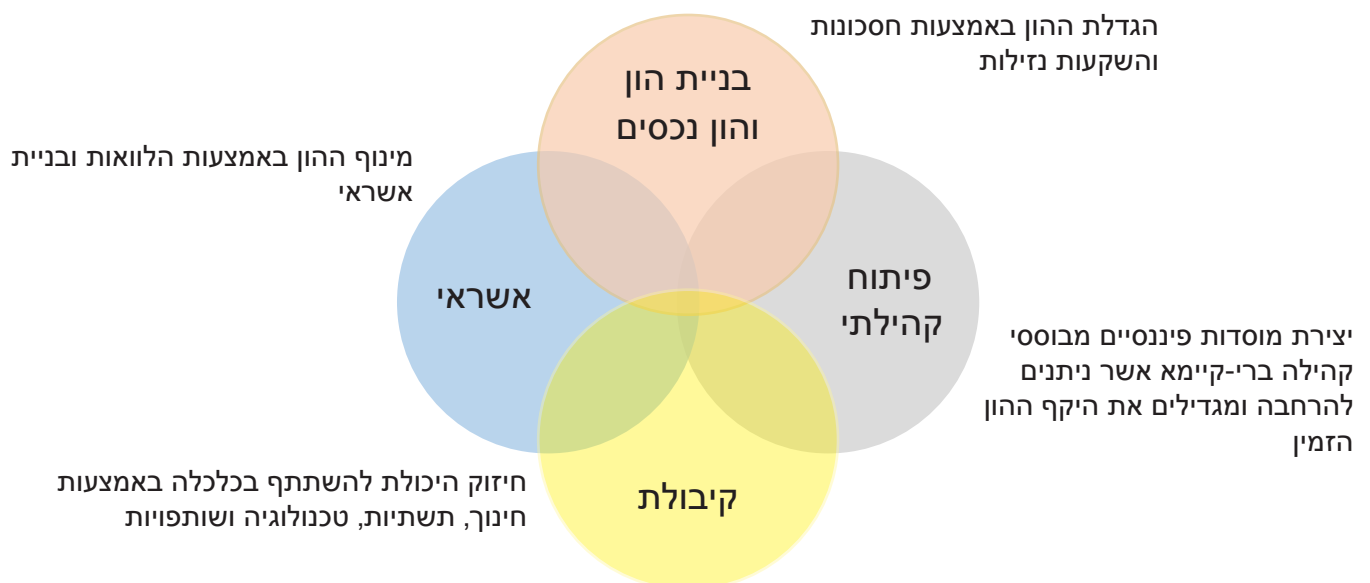
בוב אניבלי, Citi

פתרונות פיננסיים ומדיניים להדרה פיננסית

לאחר הדיון בחסמים ובשיטות העבודה המיטביות, משתתפי המעבדה שבו אל ארבעת מרכיבי ההסללה שהגדיר הוברט אניבל מ-Citi Community Development שהיווה את הבסיס למודל העסקי והאמצעי שיעניק, בסופו של דבר, לנטולי שירותים בנקאיים ולבעלי שירותים בנקאיים בלתי-מספקים גישה מלאה לשירותים פיננסיים:

- 1. בניית הון והון נכסים:** פיתוח כלים כגון: תוכניות חיסכון, חשבונות חיסכון לילדים ותוכניות חיסכון מוזלות;
- 2. אשראי:** פיתוח תוכניות העונות על צרכים אישיים ושל עסקים זעירים וקטנים, כולל דרכים ליצירת היסטוריית אשראי; בחינת אמצעים לסיוע להמשך ההתפתחות של סוכנויות מידע לאשראי (credit bureaus) ורגולציה מתאימה;
- 3. פיתוח קהילתי:** הקמת מוסדות פיננסיים מבוססי קהילה (CDFI) המשרתים קהילות ספציפיות, נטולות שירותים בנקאיים או בעלות שירותים בנקאיים בלתי-מספקים. עם מוסדות אלה נמנים קרנות הלוואה מיוחדות, בנקים קהילתיים או איגודי אשראי שהקמתם תהיה כרוכה בחקיקה ותקינה חדשות (במקרה של בנקים ואיגודי אשראי);
- 4. קיבולת:** פיתוח השתתפות כלכלית, כולל סיוע ליחידים ליצור היסטוריות אשראי, לקבל גישה לחינוך פיננסי ולהשתמש בטכנולוגיות שניתן לממן.

איור 7 || ארבעת המרכיבים של מודל עסקי מצליח



משתתפי המעבדה הבהירו כי ביצירת מפת הדרכים יש צורך בגישות זהירות, תוכניות חדשניות ותמריצים ממוקדים. בנוסף, הם הדגישו כי מוסדות פיננסיים לפיתוח הקהילה יפנו לשוק חדש לגמרי שלא זכה, עד כה, לשירות ממוסדות בנקאיים מסורתיים. יש לאפשר לביקוש בשוק זה 'למשוך אחריו' את החדשנות בעזרת שירותים חדשים ומתאימים - על המוסדות הפיננסיים לפיתוח הקהילה להתאים את השירותים לשווקים שלהם.

פתרון מספר 1

גיוס הון

עמותת פעמונים

עמותת פעמונים הוקמה בשנת 2002 במטרה לספק חינוך ושירותים פיננסיים ליחידים, למשפחות ולעסקים קטנים על מנת שיגיעו לעצמאות פיננסית. העמותה מספקת הכשרה בשיתוף עם יוזמת החינוך הפיננסי במשרד האוצר. העמותה מתמקדת בפיתרון ארוכי טווח לחובות שנוצרו ולעוני ומספקת למשפחות מפת דרכים פיננסית. פעמונים מספקת גם הלוואות קטנות ללקוחותיה. נכון לשנת 2014, העמותה מטפלת מדי שנה בכ-2,600 משפחות הן בסיוע טכני ובהכשרה מסוגים שונים.

אחד המנועים העיקריים להצלחת הבנקאות הקהילתית הוא האופן שבו הבנקים מסייעים ללקוחותיהם לחסוך ולבנות נכסים, בעיקר נכסים נזילים. מקור הון זה מספק את הדלק הדרוש לצמיחת הבנק, אשר חוזר ומחזק את היכולת של הלקוחות ושל הקהילה.

תוכניות חיסכון נתמכות, שמקבלות מימון תואם להשקעה (matching) מהשקעות ציבוריות ופילנתרופיות, יכולות להתניע את החיסכון בקרב הלקוחות בקהילה.

אנדריאה לווייר מ-Corporation for Enterprise Development דנה ביתרונותיהם של חשבונות חיסכון אישיים מנקודת המבט האמריקאית. ניתן ליישמן בכמה דרכים גם בישראל:

- חשבונות חיסכון לילדים מעלים את השאיפה לרכוש השכלה אצל צעירים והם מגדילים את הציפיות של הוריהם לחינוך גבוה יותר לילדיהם;
- מחקרים מראים כי לסטודנטים בעלי הכנסה נמוכה עד בינונית עם חשבון חיסכון להשכלה גבוהה על שמם יש סיכוי גבוה פי שלושה ללמוד במכללה וסיכוי גבוה פי ארבעה לסיים את הלימודים, גם אם הסכום בחשבון נמוך מ-500 דולר;
- חשבונות החיסכון לילדים מעבירים את המבוגרים לזרם הפיננסי המרכזי: "הורים יעשו למען הילדים שלהם דברים שהם לא יעשו למען עצמם", אמרה לווייר;
- הצלחת התוכנית מובילה לצמיחה בתוכניות החיסכון לילדים ברחבי ארה"ב.

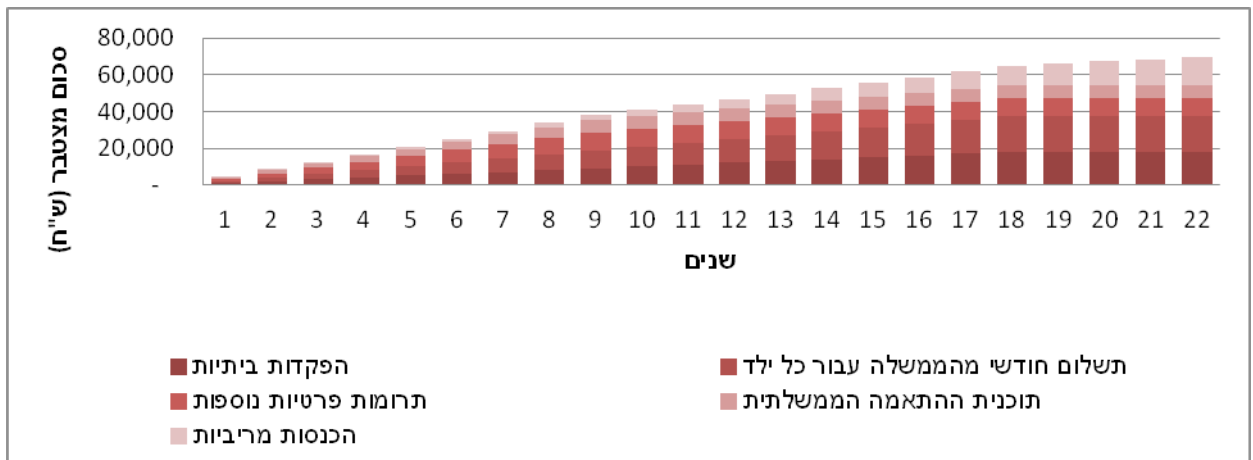
איתמר יקר, עמית מרכז מילקן לחדשנות במשרד הרווחה, הציע 'חשבון חיסכון מיועד' שאינו חובה ונועד לילדים ממשפחות בעלות הכנסה נמוכה:

- המשתתפים יפקידו מדי חודש סכום מסויים בחשבון החיסכון. סכום ההפקדה יתבסס על מספר גורמים, כולל קצבת הילדים החודשית הנוכחית, ההכנסה העדכנית של המשפחה ותרומות מהמשפחה המורחבת ומחברים;
- תתקבל התאמה (matching) מהממשלה לפיקדון (1:1) עד למכסה שנתית של 750 ש"ח;
- החשבון יוכל להיות פעיל במשך 22 שנה וניתן יהיה לקשר אותו למענק השחרור ולפיקדון האישי;
- הבנק יטפל בכספים שבפיקדון. הבנק יוכל להציע שירותים פיננסיים נוספים על בסיס חשבון החיסכון כאשר המשתתפים יתבגרו;
- עמותות יוכלו לספק הנחייה והכשרה פיננסיות ולהקים מועדוני חיסכון.

החיסכון עתיד לממן רכישת השכלה גבוהה וכן לממן יוזמות כלכליות של החוסך.

בתוכנית זו יוכלו החוסכים, ילדים בשלב זה, לראות כיצד הנכסים הנזילים שלהם גדלים. התחזית לנכסים אלה, כולל הפקדות ראשוניות, קצבת הילדים הניתנת עד גיל 18, תרומות נוספות, התאמה ממשלתית במשך תשע שנים והכנסות מריבית במשך 22 שנה, מוערכת בכ-70 אלף ש"ח למשתתף.

איור 8 || תוכנית חיסכון ייעודית לצעירים שאינם גרים בבית



מקור: מרכז מילקן.

אמנם ריבית צבורה היא רכיב מרכזי בתכניות חסכון לילדים אך חינוך פיננסי חשוב במידה שווה. לדברי לוור, ה-FLEC – Financial Literacy and Education Commission בארה"ב שהוקמה בשנת 2003, מפתחת תוכנית לאומית אסטרטגית לחינוך פיננסי. הוועדה המייעצת לנשיא בנושא מסוגלות פיננסית בקרב אמריקאים צעירים, שהוקמה בשנת 2013, מתמקדת גם היא בתוכניות לחינוך והכשרה פיננסים לצעירים.

בארה"ב ה-CFED-Corporation for Enterprise Development משתמשת במסגרת של שירותים משלובים: המשפחות רוכשות כישורים פיננסיים ובונות את ההון האנושי שלהן. יש להן הכנסה וקצבאות ממשלתיות; הן חוסכות למקרי חירום ולעתידי; הן משקיעות בנכסים שניבו תשואות והכנסה ולומדות כיצד להגן על הרווחים שיצרו באמצעות ביטוח והימנעות ממהלכים מסוכנים.

בישראל, ניתן יהיה לשלב תוכנית חיסכון במסגרת רחבה יותר של הבנק הקהילתי, הכוללת פיקדונות, חינוך פיננסי ואשראי לא גבוה.

פתרון מספר 2

גיוס אשראי

לאור החשש של בנק ישראל מהסיכון הטמון בחברות הזנק ובהנחה שיהיו דרישות סף מינימאליות להון, מקמהון ממליצה לישראל להתמקד תחילה באיגודי אשראי ששווי סך נכסיהם עומד על 10-50 מיליון דולר (עם שווי נקי של 2.3--2.7 מיליון דולר). לדבריה, חלק מאיגודי האשראי הדינמיים והחדשניים ביותר באים מקבוצת ביניים אלו. הנגישות להון הולם לאורך זמן יאפשר לאיגודי אשראי אלה לפנות לשווקים שלא פנו אליהם קודם לכן ובכך להרחיב את שירותיהם, ובעקבות זאת להמשיך לגדול ולשגשג.

לטענת מקמהון, כיוון שהמוסדות הישראליים לא יוכלו להתחיל עם רמת הון שכזו, כדאי לבנק ישראל לבחון סף גיוס הון שיועלה בהדרגה ויאפשר לאיגודי האשראי להפוך למורכבים יותר בשלבי הצמיחה המאוחרים יותר, במקביל להצגת היכולות והביצועים שלהם.

גיוס הון

בנק אופק

בנק אופק הוקם בשנת 2012 כקואופרטיב המבוסס על תשלומי דמי חבר במטרה לקבל פיקדונות ולתת הלוואות פרטיות והלוואות לעסקים קטנים. בנק אופק החל להעסיק הנהלה וצוות עובדים כדי ליישם את תוכניתו למתן שירותים פיננסיים. הבנק עוסק בתהליך גיוס חברים בציפייה לקבל מבנק ישראל אישור לפעול. נכון לספטמבר 2014, יש לאופק 2,770 חברים עם 8.3 מיליון ש"ח. מטרת הבנק היא להגדיל את מספר החברים כדי לגייס הון נוסף במטרה לעמוד בדרישות הגבוהות של בנק ישראל.

מקורות ההון של הבנק החדש יכללו דמי חבר, השקעות פרטיות או חברתיות ומכירת מניות. הבנקים המסחריים הקיימים מגייסים הון על ידי השקעות פרטיות ומכירת מניות, אולם באיגודי האשראי הקהילתיים החדשים הגישה היא שמירה על איזון בין דמי החבר להשקעות פרטיות וחברתיות. גישה זו מובילה להיווצרותם של ארגונים קטנים יותר עם בעלי מניות מושקעים הקשורים לקהילה ולמוסד החדש, עם רמות הון, הון עצמי, רזרבות, פעילות השקעות וחלוקות רווחים המבוססות על מודלים של בנקאות קהילתית (כלומר היקף פעילויות עסקיות צנוע עם השקעות מוגבלות וסיכון מערכתי נמוך יותר). בסופו של דבר, כשהמוסד יגדל הוא עשוי לשקול מכירת מניות. בכל מקרה, לכל אחת מהגישות השונות למבנה ההון יש מגבלות הקשורות בייצוג, דיווח כספי והחזרים (חלוקת דיבידנדים).

תמריצים

המשתתפים במעבדה דנו במספר תוכניות אפשריות למתן תמריצים ולתמיכה שעשויים לפשט את ההקמה וההרחבה של איגודי אשראי קהילתיים ורגילים. חלק מהתוכניות נועדו להיטיב עם הלקוחות (ולסייע בעקיפין לאיגוד האשראי). תוכניות אחרות עוסקות במוסדות עצמם ובמשקיעים בהן. המשתתפים במעבדה הסכימו כי לא ניתן להסתפק בתוכנית אחת או בפתרון אחד, אלא בשילוב של תוכניות ותמריצים כדי ליצור מוסדות ברי-קיימא בשוק החדש.

טבלה 3 || תוכניות ותמריצים פיננסיים

איגודי אשראי רגילים	איגודי אשראי לפיתוח קהילתי	
בשלב גיוס החברים והמימון הראשוני, על המימון להקמה לספק גשר פיננסי לעמידה בדרישות ההון ובעלויות התשתית הראשונית שדורשת הרגולציה; מובטח על ידי ערבויות החברה ותזרים המזומנים	בשלב גיוס החברים והמימון הראשוני, על המימון להקמה לספק גשר פיננסי לעמידה בדרישות ההון ובעלויות התשתית הראשונית (למשל מחשוב) שדורשת הרגולציה; מובטח על ידי תזרים המזומנים	מימון להקמה
ערבויות מוגבלות לפיקדונות בגובה עד 50% מהקרן, לתקופה של שלוש שנים	ערבויות מוגבלות לפיקדונות בגובה עד 50% מהקרן, לתקופה של שבע שנים.	ערבויות לפיקדונות
ניתן לנכות את דמי החבר ממס	ניתן לנכות את דמי החבר ממס	ניכוי מס
	ניתן להשתמש ב-20% מסכום ההשקעה על ידי משקיעים מאושרים כזיכוי מס במשך תקופה של חמש שנים במס ההכנסה הפרטי או מס החברות של המשקיע; ניתן למכור את זיכוי המס למשקיעים מאושרים אחרים	זיכוי מס
	משקיעי הון חברתי יוכלו להשקיע באיגוד האשראי הקהילתי. התשואה למשקיעי ההון החברתי כפופה לבעלי המניות בקהילה. לא ניתן יהיה לחלק רווחים למשקיעי ההון החברתי במשך תקופה של 10 שנים ממועד ההשקעה	הון חברתי
שמירה על סטטוס חשבון וסטטוס אשראי אישי ונתונים על ביצועי הבנק בהתאם לדרישות בנק ישראל מתן גישה לביצועי אשראי אישיים, בהסכמת הלקוח	שמירה על מצב החשבון והאשראי. אשראי אישי ונתונים על ביצועי הבנק בהתאם לדרישות בנק ישראל. מתן גישה לביצועי אשראי אישיים, בהסכמת הלקוח	איסוף נתונים, ציוני אשראי

רגולציה

המשתתפים במעבדה דנו בפעילותם של גופי הרגולציה השונים אשר ישפרו את יעילותם והשפעתם של איגודי האשראי. עם הגופים הרגולטורים הרלוונטיים נמנים: בנק ישראל, המפקח על הבנקים (התוכנית והביצועים הפיננסיים של הבנק), משרד המשפטים (הגנה על הצרכן ופרטיות), משרד הרווחה (אוכלוסיות מיוחדות), משרד האוצר (ערביות, פטורים ממס ומימון משוק ההון) ומשרד הכלכלה (מימון עסקים קטנים וזעירים). המשתתפים במעבדה הדגישו שיש להתאים את הרגולציה לגודל ולמורכבות הפיננסית של המוסדות החדשים לפיתוח קהילתי - גופים שעוסקים בהפקדות ובאשראי שדורשים פיקוח פחות קפדני מבנקים בינלאומיים עם בעלי מניות ציבוריים, החזקות במט"ח וחיפה לאשראי עסקי המבוססת על השקעות בינלאומיות.

פנייה לקהילה

פתרון מספר 3

המשתתפים במעבדה הדגישו את החשיבות שבתכנון מודל חדש של בנק בקרב קהילת היעד שמטרתו בניית נכסים ומתן אשראי לתושבים, לעסקים ולפרויקטים בקהילה. בדיונים במעבדה עלו שני מודלים אפשריים. אחד מתמקד ביצירת איגודי אשראי לפיתוח הקהילה הפונים לאוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה ולאזורים מוחלשים. השני מתמקד באיגודי אשראי רגילים. המודל של איגודי האשראי אלה יבוסס על איגודי האשראי בארה"ב ובבריטניה.

בחלק מהמקרים ההנחיות לתכנון שני המודלים דומות. במקרים אחרים כאשר בתכנון כלולים גם תמריצים פיננסיים, חברות, מבנה הון, חלוקות ופעילויות מורשות לחיסכון ולהלוואה, התכנון עשוי להיות שונה.

להלן התכונות העיקריות וחלק מההבדלים בין שני המודלים:

מבנה הון: גודל הבנק הקהילתי לא יהיה קבוע. עליו לגדול בהתאם לגובה ההון שגויס. לדוגמה, התרומות הראשוניות להון העצמי בדרגה 1 (Tier 1) (נכסים נזילים מאוד) ולקרנות רזרבה המושקעות בנכסים לטווח הבינוני עשויות להוות 15% מסך נכסי הבנק הקהילתי, בניכוי חובות והוצאות שוטפות. לאחר מכן ההון העצמי עשוי לרדת ל-10%-12%, אך על הנכסים בדרגה 1 לעמוד על 7% לכל הפחות.

רזרבת הון: בנקים מסחריים חשופים למגוון רחב יותר של פעילויות כגון: עסקאות מט"ח, אשראי בינלאומי, השקעות זרות, מכשירים פיננסיים מורכבים, הלוואות תאגידיות גדולות וכתבי אשראי (letter of credit) והם נתונים לפיקוח בהתאם לדרישות באזל III. לעומת זאת, החשיפה של הבנקים הקהילתיים מצומצמת יותר ולכן יש לאפשר להם להקצות פחות הון כרזרבה. הדבר עולה בקנה אחד עם הרגולציה בארה"ב ובאירופה ביחס לתקנות באזל III, שנכנסו לתוקף החל בינואר 2015 ובהדרגה עד לדצמבר 2019. עבור גופים בנקאיים קהילתיים, החוק בגרסה הסופית מספק הקלה מסוימת, אף שהטיוטות הראשוניות לא הכירו בחשיפה המופחתת של הבנקים הקהילתיים.

מבנה חוקי: בישראל קיימים שני מבנים חוקיים אפשריים. אפשרות אחת היא רישום במסגרת פקודת האגודות השיתופיות, ברשם האגודות השיתופיות. האפשרות השנייה היא בהתאם לחקיקה המתייחסת לחברות לתועלת

הציבור.¹⁴ לכל מבנה יתרונות וחסרונות. פקודת האגודות השיתופיות נועדה, במקור, לארגן חוות שיתופיות ויוזמות קואופרטיביות בהתיישבויות חקלאיות. ניתן להחיל את ההתאגדות לפי חוק האגודות השיתופיות על ארגוני חברים כאיגודי אשראי, המתארגנים כדי להתחלק בעלויות ובהכנסות ולהעניק לחברים הכנסה נטו. יהיה קשה יותר לעשות זאת תחת החקיקה המתייחסת לחברות לתועלת הציבור. הטבלה הבאה משווה בין שני המבנים החוקיים:

טבלה 4 || תמריצים ותוכניות כלכליות

אגודה שיתופית	חברה לתועלת הציבור	
חלוקות כמו דיבידנדים, אסורות, גם בעת פירוק; פדיון המניות מותר בנסיבות מיוחדות כשרמת ההון העצמי בהן מספקת	חלוקות, כולל דיבידנדים, אסורות	חלוקות/דיבידנדים
אין מטרות ציבוריות ספציפיות פרט לשירות האינטרסים של החברים בכל הקשור לשירותים פיננסיים מוגבלים, כגון חסכונות אשראי ושירותי תשלומים	התקנות מגדירות מטרות ציבוריות רק כשהן מונעות חלוקת רווחים או חלוקות אחרות לבעלי המניות	מטרות ציבוריות
הבעלות של בעלי המניות מוגבלת לחברים הרוכשים מניה: מניה אחת וקול מכריע אחד לכל חבר. לא ניתן להעביר את המניות. החברים יכולים להיות יחידים או עסקים קטנים כפי שיוגדר על ידי חקיקה מיוחדת	לבעלי המניות בעלות מוגבלת על המפעל או על המניות שברשותם, ואין באפשרותם למכור או להעביר אותן	בעלות
ועדה ציבורית ממליצה על הליך מיוחד לבחירת חברי הדירקטוריון. חברי הדירקטוריון עשויים לקבל תשלום במקרים מסוימים	חברי הדירקטוריון מקבלים תשלום עבור ההשתתפות בפגישות	חברי דירקטוריון
אין פטור	הארגון פטור ממס חברות אך עליו לשלם מס על המשכורות	מס חברות
אין פטור	הארגון רשאי למכור שירותים מבלי לגבות מע"מ; יש לשלם מע"מ על ההכנסות (עמלות, ריבית)	מס ערך מוסף
אין דיבידנדים (ההצעה אינה אוסרת על קיום חברות בת למטרות רווח, שהדיבידנדים שלהן חייבים במס)	על הארגון לשלם מס על הדיבידנדים שמקורם ברווחים מכל חברות בת למטרות רווח	מס על הדיבידנדים
קיבוצים, קואופרטיבים חברתיים עם מגבלות מיוחדות על הדיבידנדים	קרנות הלוואה קהילתיות	דוגמאות קיימות

שירותים פיננסיים: המשתתפים במעבדה הסכימו כי יש לאפשר לאיגודי האשראי לעסוק בשירותי פיקדון והלוואה. פיקדונות (פיקדונות שניתן להוציא לפי דרישה ופיקדונות לפי פרקי זמן) ייצרו מקור הון למתן הלוואות. שירותי הפיקדון יכללו רק פיקדונות ישירים ממעסיקים ו/או חייבים. הם יספקו גם שירותי כרטיסים בנקאיים, כרטיסי חיוב מידי וכרטיסי אשראי והלוואות ליחידים, משכנתאות⁵ והלוואות לעסקים קטנים. אמנם יש הבדלים בשירות בין איגודי אשראי לפיתוח הקהילה ואיגודי אשראי רגילים אך המטרה היא להבטיח שהנחיות המדיניות והרגולציה יאפשרו לשירותים לעמוד בצרכי השווקים החלשים.

טבלה 5 | שירותים

איגודי אשראי רגילים	איגודי אשראי לפיתוח קהילתי	
חברים	חברי הקהילה ופיקדונות מקומיים	פיקדונות
פיקדונות ממושכים נושאי ריבית, פיקדונות לפי דרישה (לאחר תקופת הקמה ראשונית)	פיקדונות ממושכים נושאי ריבית (לאחר תקופת הקמה ראשונית)	חסכונות
חשבונות חיסכון פרטיים נושאי ריבית בגישה מוגבלת ללקוחות זכאים (ילדים ומבוגרים) עם תרומה תואמת ממשלתית	חשבונות חיסכון פרטיים נושאי ריבית בגישה מוגבלת ללקוחות זכאים (ילדים ומבוגרים) עם תרומה תואמת ממשלתית	חשבונות חיסכון אישיים
הלוואות קטנות קצרות טווח, ללא ערבות או קשר לנכסים	הלוואות קטנות קצרות טווח, ללא ערבות או קשר לנכסים	הלוואות ליחידים
לאחר חמש שנים לפחות	אין - הסכומים גדולים מדי, תקופת ההבשלה ארוכה מדי	משכנתאות לדיור
עד לסכום שירשה בנק ישראל, לפי יחס ההלוואה לשווי המתאים (עד 30%-40% משווי הנכס)	סכומים מוגבלים	הלוואות באמצעות מישכון דירת מגורים
מוגבלות, מובטחות על ידי נכסים וערובות של הקרן	מוגבלות, מובטחות על ידי נכסים וערובות אישיות של הקרן	הלוואות עסקיות קטנות
ערובות צד שלישי בגובה עד 90% מהקרן	ערובות צד שלישי בגובה עד 90% מהקרן	הלוואות זעירות
לא רלוונטי	מתן חבילות ושירותים עבור קרנות הלוואה קהילתיות מצד שלישי, כולל קרנות הלוואה משניות	הלוואות משניות
נדרש להלוואות אישיות	נדרש להלוואות אישיות	חינוך פיננסי
על-ידי צד שלישי בלבד	על-ידי צד שלישי בלבד	כרטיסים בנקאיים
דרוש להלוואות לעסקים קטנים	דרוש להלוואות לעסקים קטנים	סיוע טכני
זכאות לשיפור אשראי ממשלתי מוגבל במשך שלב ההקמה (עד שלוש שנים)	זכאות לשיפור אשראי מוגבל של צד שלישי (במימון ממשלתי ו/או על ידי משקיעים פילנתרופיים)	הקטנת סיכונים

בהיעדר שירותי פיקדון והלוואה מלאים, המשתתפים במעבדה הדגישו כי אשראי מבוסס קהילה מהווה חלק מרכזי בבניית עושר וגם בהשגת גישה לשירותים פיננסיים במוסדות בנקאיים מסורתיים.

הון עצמי: אחד ממקורות ההון יהיה דמי החבר. חלק קטן מההון העצמי (פחות מ-50%) יהיה ממשקיעים חברתיים, בין אם פרטיים או ציבוריים כגון משקיעים תאגידיים המעוניינים בתשואה החברתית ובהטבות המס הפוטנציאליות או משקיעים פילנתרופיים, כגון תרומות וקרנות פילנתרופיות.

לקוחות: איגודי אשראי מלווים רק לחבריהם, אך החברות באיגוד לא תהיה תנאי להלוואה באיגודי אשראי לפיתוח קהילתי, אף שיעודדו זאת. כך ניתן יהיה לשרת משתתפים שאין ברשותם הסכום הדרוש לחשבון פיקדון.

דיבידנדים: בהתאם לסוג המבנה החוקי. ניתן יהיה לדחות את חלוקת הדיבידנדים ולהשקיע אותם מחדש באיגוד האשראי לפיתוח הקהילה או לחלק אותם לבעלי המניות. חלוקת הדיבידנדים תחל רק לאחר חמש שנות הפעילות הראשונות של המוסד.

מערכת מידע: ההוצאה הגדולה ביותר. משתתפי המעבדה דיווחו כי עלויות הדרישות הטכניות - התאמה, הבטחה, גישה, הכשרה וניהול - גבוהות מדי. בארה"ב, הארגון הלאומי לאיגודי אשראי קהילתיים (National Association of Community Credit Unions) מציע פיתוח ותמיכה משותפים בתחום המחשוב, במיוחד בשלב ההקמה. ישנן מספר אפשרויות: חכירת מערכות בנקאיות קיימות; רכישה והתאמה של מערכות קנייניות ופיתוח ושיתוף טכנולוגיות רלוונטיות חדשות. על הפתרון המתאים לשמור על איזון בין גמישות, עלויות וקלות השימוש.

ייתכן כי דרישות המחשוב המוטלות על בנקים מסחריים מותאמות יותר לטיפול בפיקדונות, חיובי הלוואות והנהלת חשבונות/דיווח בהתאם לדרישות בנק ישראל. טכנולוגיית מחשוב מסוג זה עשויה להפחית עלויות בכל פעילויות הבנק. בנוסף, איגודי אשראי לפיתוח קהילתי יוכלו לרכוש את השירותים מצד שלישי מורשה (ומוסמך) או אף מבנק אחר. המשתתפים במעבדה המליצו כי דרישות המחשוב יותאמו לפעילויות המוסד.

ביטוח פיקדונות: בניגוד לארה"ב, בישראל אין תוכנית ביטוח פיקדונות ללקוחותיהם של בנקים לחיסכון. לאור גודל השוק, תוכנית לביטוח עצמי בקרב הבנקים ו/או איגודי אשראי מכל סוג שהוא אינה ישימה. המשתתפים במעבדה המליצו על פשרה: הממשלה ו/או השקעה פילנתרופית יספקו ערובה חלקית לאיגודי אשראי לביטוח פיקדונות, לפחות לתקופת הפעילות הראשונית, כדי להעניק למפקידים ערבות כלשהי שפיקדונותיהם בטוחים. חשוב לציין כי, מבחינה אמפירית, לא ברור אם יש צורך בביטוח פיקדונות מלא או אם הוא יעיל.¹⁶

הטבות מס: המשתתפים במעבדה המליצו כי המשקיעים באיגודי אשראי לפיתוח הקהילה העומדים בדרישות מסוימות יהיו זכאים להטבות מס בהחזרי המס האישיים או התאגידיים לתקופה של חמש שנים לכל היותר. סכום הזיכוי לא יהיה גבוה יותר מחלק יחסי שנתי של הזיכוי, המבוסס על נתח מסוים (15%-20%) מההשקעה. על המשקיע להחזיק את השקעתו באיגוד האשראי במשך עשר שנים. כל החזר על ההשקעה או מכירת מניות לפני סיום התקופה פעילו מנגנון החזרה של זיכוי המס, בגובה יחסי לתקופה שבה הוחזקה ההשקעה ותשלום קנס.

חברים: יחידים יצטרפו לאיגוד האשראי לפיתוח קהילתי על ידי תשלום דמי חבר. דמי החבר יכללו את התשלום עבור מניה אחת של ההון העצמי של החבר באיגוד האשראי, שיופקד באיגוד. ניתן יהיה למכור את המניה לאיגוד

לאחר תקופה מסוימת (כחצי שנה). לחברים יהיו כל הזכויות כבעלי מניות, כולל תשלום דיבידנדים, חלוקת נכסים נטו והשתתפות בגופים המנהלים את האיגוד.

מימון להקמה: לתקופת ההפעלה הראשונית תידרש הלוואת גישור מיוחדת שתאפשר לאיגוד האשראי להקים ולבסס את הפעילויות במשך שלב גיוס החברים/בעלי המניות. מימון זה יהיה לטווח קצר יחסית.

פתרון מספר 4

טיפול בקיבולת

המשתתפים במעבדה ציינו כי הקשרים שבין טכנולוגיה (תקשורת דיגיטלית ותקשורת סלולארית), 'ביג דאטה' (איסוף נתונים להבנת התנהגויות הקשורות בתשלום) ומוצרים ושירותים פיננסיים חדשנים (באמצעות מיקרו-מימון ומימון קהילתי) עשויים לסייע בהתמודדות עם הא-סימטריה שבמידע אודות לקוחות חלשים ולהפוך את תהליך השגת האשראי לקל יותר עבורם.

איסוף נתונים ודיווח: יש צורך במאגר נתונים לכימות תנאי העוני ולבקרה עליהם לפי מיקום וקבוצות אוכלוסיה (אזור הצפון, אזור הדרום, נשים, ערבים, קהילות חרדיות וכו'). הנתונים יעקבו אחר מצב העוני בנכסים נזילים, הכנסות והוצאות, חיסכון ואשראי בקרב משקי בית ועסקים קטנים. מאגר נתונים כזה יאפשר למדוד, לעקוב ולנהל את התוכניות לצמצום העוני. נתונים אלה יוכלו להיות זמינים בבנק ישראל, למרות שבשלב זה הם אינם נאגרים או מדווחים.

הגנה על הצרכן, פיתוח ובניית נכסים: יש צורך במדיניות ובהנחיות לשימוש בנתוני אשראי ולשקיפות. המשתתפים במעבדה הגדירו אמצעים ספציפיים שיאפשרו ללקוח לקבוע כיצד לפרסם את פרטי האשראי כך שניתן יהיה לבחון ולשפר את תוכניות החינוך הפיננסיות, לספק סיוע טכני להלוואות קטנות ולשתף פעולה עם משרדי ממשלה שונים בתכנון תוכניות לפיתוח נכסים לילדים. תוכניות אלה פועלות, כעת, באמצעות משרד האוצר, בנק ישראל ומשרד הרווחה.

בדומה למודלים האמריקאים,¹⁷ הפצת פרטי האשראי צריכה להתבצע במהירות וליעדים רבים ויש להשתמש בנתונים חלופיים, כגון אשראי ותשלומי חשבונות, בדירוגי האשראי. שירותי הנתונים בכל רחבי העולם מלקטים את נתוני התשלום הזמינים - טלפונים ניידים, מדיה חברתית, תשלומי חשבונות, נתונים ממשלתיים ומקורות נוספים - כדי להרחיב את השירותים הפיננסיים, כגון הלוואות ומכשירי חיסכון וביטוח ללקוחות שאחרת היו נדחקים לשולי תעשיית השירותים הפיננסיים.

עמותת ידיד

ידיד היא עמותה שהוקמה בשנת 1997 ועוסקת בהעצמה כלכלית וקהילתית בקרב עניי ישראל. באמצעות סיוע משולב בתחומי המשפט, הכלכלה, הכספים וסיוע בפיתוח קהילתי, מספקת ידיד שירותים ישירים לעניי ישראל וכן כלים למעורבות, בנייה ופיתוח קהילתי. ידיד מתמקדת בחברי הקהילה החלשים ביותר ומארגנת קורסים לניהול פיננסי לנשים אנאלפביתיות בקהילות בדואיות ובקרב העולות מאתיופיה, לבני נוער ולאמהות חד-הוריות. העמותה מספקת עזרה בנושאים הקשורים לשירותים ציבוריים, כולל שירותי חשמל ומים לאזרחים בעלי הכנסה נמוכה.

המעבדה בחנה את החסמים הרגולטוריים לבניית אשראי לצרכן ולשקיפות אשראי וזיהתה פתרונות אפשריים:

- חשבונות מוגבלים: הממשלה תוכל להתאים את הרגולציה ולהגביל את משך הזמן שבו מידע על חשבונות האשראי נשמר וזמין לבדיקות אשראי;
- שקיפות בדירוג האשראי: הממשלה תוכל לקדם ולהאיץ, בעזרת גוף יעודי, את יצירתו של מאגר נתוני אשראי ולספק גישה רחבה יותר לשוק האשראי. גוף זה יאסוף פרטי אשראי ממלווים, הן נתונים חיוביים והן שליליים ויפתח מערכת דירוג אשראי מקיפה ושקופה. יחידים יוכלו לבחור שלא להיכלל במאגר. המאגר יספק גישה לאשראי שבעבר לא הייתה זמינה לנטולי שירותים בנקאיים ובעלי שירותים בנקאיים בלתי-מספקים;
- היעדר ניסיון ונכסים פיננסיים: הממשלה תוכל להשיק תוכניות לבניית נכסים ולחיזוקם, כגון חשבונות חיסכון אישיים. אלמנט זה באסטרטגיה חשוב במיוחד לבניית היסטוריות חיסכון חיוביות שיבואו לידי ביטוי במאגר נתוני האשראי שתואר לעיל;
- שוק אפור ללא פיקוח. הממשלה תוכל לקבוע דרישות רישוי, פיקוח ואכיפה על ספקי אשראי בשוק האפור. באמצעות פיקוח נאות, תוכל הממשלה להסיר את נטל הדיווח והחשיפה ואת התמריצים השליליים מקורבנות שירותים פיננסיים נצלניים, כגון ריבית לא הגיונית, התחייבות בכתב להגבלות על הנכס שמשמש כערבות (collateral covenants) ושיטות גבייה. הרגולציה על שוק זה תאפשר גם שימוש בשיעורי ריבית המותאמים לרמת הסיכון ולעמלות הולמות ושקופות.

הנחיות והמלצות

המפקח על הבנקים בבנק ישראל פרסם ביוני 2014 טיוטה להנחיות בעקבות עבודת המעבדה. להלן סעיפי ההנחיות העיקריים והמלצות לשינויים המתבססות על הדיונים במעבדה:

נושא	הצעה להנחיות לאיגוד הבנקאי	המלצת המעבדה לחידושים פיננסיים
1. מטרה	<ul style="list-style-type: none"> יצירת אגודה פיננסית חדשה שתספק שירותים פיננסיים תחרותיים לחבריה בלבד 	<ul style="list-style-type: none"> יצירת מוסדות בנקאיים חדשים שיספקו שירותים פיננסיים זולים ויעילים לאוכלוסיות ולקהילות שונות
2. מועמדים	<ul style="list-style-type: none"> חברה לתועלת הציבור אגודה קואופרטיבית (מועדף) עמותה 	<ul style="list-style-type: none"> חברה לתועלת הציבור אגודה קואופרטיבית עמותה
3. פעילויות	<ul style="list-style-type: none"> חשבונות בנק שירותי ניהול שירותי חיסכון הלוואות שירותי בנקאות בסיסיים נוספים, כולל שירותי תשלום החברים ובני משפחתם הקרובה הם לקוחות זכאים החברים יכולים להיות יחידים וחברות (עסקים קטנים) שירותי ניירות ערך והשקעות הם בגדר פעילויות פסולות 	<ul style="list-style-type: none"> הלוואות ליחידים הלוואות לעסקים קטנים וזעירים חסכונות שירותי תשלום תוכניות אשראי ממוקדות לדיור בר-השגה ללא כרטיס בנקאי חברים ותושבים אחרים בקהילה או באוכלוסיית היעד הם לקוחות זכאים החברים יכולים להיות יחידים, חברות (עסקים קטנים), עמותות ויוזמות חברתיות שירותי ניירות ערך והשקעות הם בגדר פעילויות פסולות
4. תנאים והתניות פיננסיים	<ul style="list-style-type: none"> עמלות אשראי נמוכות ללא עמלות הפקדה או משיכה שיעורי ריבית שוק (פריים+2%-4%) פחת טווחים קצרים עמלות נמוכות על שירותי תשלום אין קנסות על תשלום מראש 	<ul style="list-style-type: none"> עמלות אשראי נמוכות ללא עמלות הפקדה או משיכה שיעורי ריבית שוק (פריים+2%-4%) דחיות וצבירות טווחים בינוניים אפשרויות לשערי ריבית מותאמים עמלות נמוכות על שירותי תשלום אין קנסות על תשלום מראש

המלצת המעבדה לחידושים פיננסיים	הצעה להנחיות לאיגוד הבנקאי	נושא
<ul style="list-style-type: none"> • מניית הצבעה אחת לכל חבר • המניות בנות פדיון בהתאם לעמידת האיגוד הבנקאי בסף ההון הנדרש • פדיון המניות לא יחרוג ממחיר הקנייה ששילם החבר בעת ההצטרפות, בהצמדה למדד המחירים לצרכן 	<ul style="list-style-type: none"> • מניית הצבעה אחת לכל חבר • מניות החברים אינן סחירות • המניות בנות פדיון בהתאם לעמידת האיגוד הבנקאי בסף ההון הנדרש • פדיון המניות לא יחרוג ממחיר הקנייה ששילם החבר בעת ההצטרפות, בהצמדה למדד המחירים לצרכן 	<p>5. בעלות ומניות</p>
<ul style="list-style-type: none"> • עם סיום הפעילות, החובות ישולמו וכספים יועברו לבעלי המניות • תשלום דמי חבר של בעלי המניות, כולל ריבית חלוקות נכסים לאחר חלוקת ההתחייבויות לבעלי המניות על בסיס חלקם היחסי • ניתן לרכישה על ידי בנק מסחרי להמשך ו/או הרחבת השירותים לפנייה לקהילות ולאוכלוסיות שונות 	<ul style="list-style-type: none"> • עם סיום הפעילות, החובות ישולמו וכספים יועברו לבעלי המניות • תשלום דמי חבר של בעלי המניות, כולל ריבית • חלוקות נכסים נטו לאחר ההתחייבויות לא יחולקו לבעלי המניות. החלוקות ישמשו למטרות ציבוריות/קואופרטיביות • האיגוד לא יוכל להפוך לבנק מסחרי 	<p>6. סיום פעילות ופירוק</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ציות לכל דרישות המפקח על הבנקים ובנק ישראל 	<ul style="list-style-type: none"> • ציות לכל דרישות המפקח על הבנקים ובנק ישראל 	<p>7. דיווח</p>
<p>8. הנהלה:</p>		
<ul style="list-style-type: none"> • דירקטוריון נבחר מקרב החברים 	<ul style="list-style-type: none"> • דירקטוריון נבחר מקרב החברים 	<p>א. דירקטוריון</p>
<ul style="list-style-type: none"> • וועדות ביקורת, אשראי והשקעות • חברי הוועדות: 50% מקרב החברים, 50% אנשי מקצוע 	<ul style="list-style-type: none"> • וועדות ביקורת, אשראי והשקעות • חברי הוועדות: 50% מקרב החברים; 50% אנשי מקצוע 	<p>ב. ועדות</p>
<ul style="list-style-type: none"> • כפוף לתנאי המפקח על הבנקים בבנק ישראל ולאישורו 	<ul style="list-style-type: none"> • כפוף לתנאי המפקח על הבנקים בבנק ישראל ולאישורו 	<p>ג. צוות ניהול</p>
<ul style="list-style-type: none"> • ציות לכל דרישות המפקח ובנק ישראל • רשאי לחכור או לרכוש ישירות מערכת קיימת מבנק או ספק • שירותי בנקאות באינטרנט מותרים • רשאי להיכנס להסדרים בין-בנקאיים קיימים המאפשרים שימוש בתשתית מערכת הבנקאות בישראל 	<ul style="list-style-type: none"> • ציות לכל דרישות המפקח ובנק ישראל • רשאי לחכור או לרכוש ישירות מערכת קיימת מבנק או ספק • שירותי בנקאות באינטרנט מותרים • רשאי להיכנס להסדרים בין-בנקאיים קיימים המאפשרים שימוש בתשתית מערכת הבנקאות בישראל 	<p>ד. טכנולוגיה</p>

נושא	הצעה להנחיות לאיגוד הבנקאי	המלצת המעבדה לחידושים פיננסיים
9. תהליך הביקורת:		
א. בחירה	<ul style="list-style-type: none"> ניסיון בחברות בדירקטוריונים ובוועדות ניסיון ומומחיות מקצועיים תוכנית תפעול ומערכות תוכנית שיווק היתכנות פיננסית 	<ul style="list-style-type: none"> ניסיון בחברות בדירקטוריונים ובוועדות ניסיון ומומחיות מקצועיים תוכנית תפעול ומערכות תוכנית שיווק היתכנות פיננסית
ב. הון	<ul style="list-style-type: none"> יחס הלימות הון: 15% מההון נזיל בניכוי חוב, הוצאות והתחייבויות לחלוקה לבעלי המניות ללא דרישת מינימום במשך השנתיים הראשונות ושירותים מוגבלים 	<ul style="list-style-type: none"> יחס הלימות הון: 15% מההון נזיל בניכוי חוב, הוצאות והתחייבויות לחלוקה לבעלי המניות ללא דרישת מינימום במשך השנתיים הראשונות ושירותים מוגבלים
ג. נקודות ציון בתהליך	<ul style="list-style-type: none"> חצי שנה: ביקורת ראשונית של התוכנית, התוכנית, ההיתכנות הפיננסית ושל חברי הצוות שנה: הקמה ומימון, רישיון לניסיון, גיוס חברים, שיווק ושירותי חיסכון, זמני הפקדה ושירותי תשלום שנתיים: ביקורת תפעול, הערכות ביקורת וביצועים, שירותי אשראי; השקת שירותי חיסכון לפי דרישה שלוש שנים: ביקורת בנקאית והערכת תפעול, השקת שירותי חיסכון לפי דרישה שלוש שנים: ביקורת בנקאית והערכת תפעול, השקת שירותי האשראי, השקת שירותים באינטרנט 	<ul style="list-style-type: none"> חצי שנה: ביקורת ראשונית של התוכנית, ההיתכנות הפיננסית ושל חברי הצוות שנה: הקמה ומימון, רישיון לניסיון, גיוס חברים, שיווק ושירותי חיסכון זמני הפקדה ושירותי תשלום שנתיים: ביקורת תפעול, הערכות ביקורת וביצועים, שירותי אשראי; השקת שירותי חיסכון לפי דרישה שלוש שנים: ביקורת בנקאית והערכת תפעול, השקת שירותי האשראי, השקת שירותים באינטרנט
ד. אישור	<ul style="list-style-type: none"> רישיון לפעול בהתאם לפיקוח 	<ul style="list-style-type: none"> רישיון לפעול בהתאם לפיקוח

מסקנות

המסלול ליצירת מסגרת בת-קיימא לקידום מוסדות פיננסיים חדשים לפיתוח הקהילה ידרשו שילוב של גישות זהירות, תוכניות חדשניות ותמריצים ממוקדים. המוסדות הפיננסיים החדשים יפנו לשווקים שעד כה לא זכו לשירותים בנקאיים מספקים ויש לאפשר לביקוש בשוק זה לפעול ולהפעיל את החדשנות לשירותים חדשים ומתאימים. שירותים אלה יכללו, בסופו של דבר, חיסכון, אשראי ושירותים פיננסיים שיובילו להגדלת היכולת הפיננסית של הלקוחות. על מפת דרכים זו למצוא את האיזון בין השקעה ציבורית ממונפת, יציבות פיננסית ושירותים נגישים שווים לכל כיס.

הבנקים הקיימים בישראל לא יפתרו את בעיות ההדרה הפיננסית. הקהילות והאוכלוסיות העניות והפגיעות לא יוכלו להתקדם עצמאית. יש צורך בגישות חדשות, בחדשנות, בהתנסויות ובשיתופי פעולה. מעבדת החידושים הפיננסיים מפנה זרקור לעבר הבעיות ואל האפשרויות לשינוי עתידי.

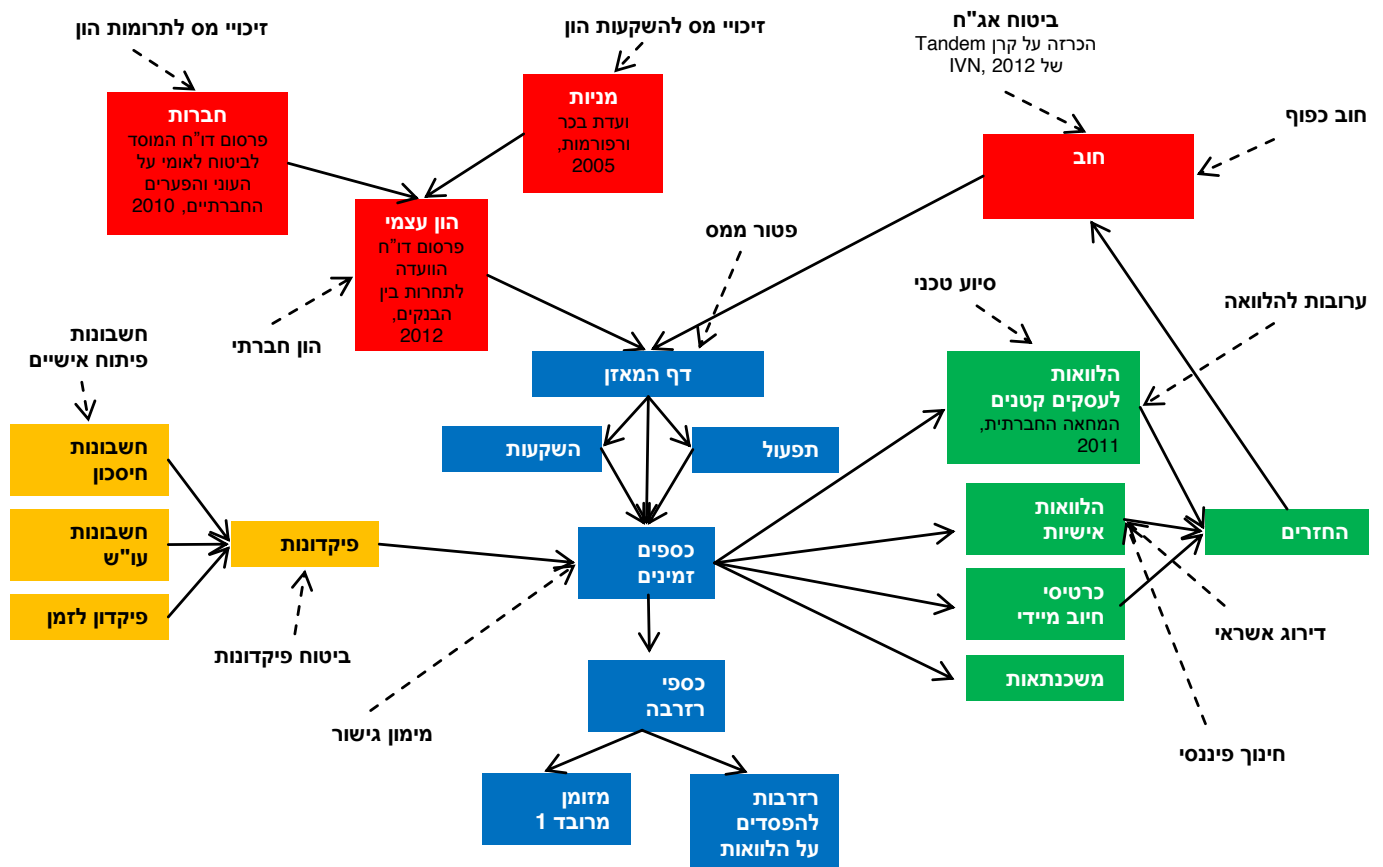
על הממשלה להוביל את הדרך בעזרת רגולציה חדשה, תוכניות וכלים חדשים. בנק ישראל ומשרדי הרווחה, הכלכלה והאוצר זיהו את הזדמנות הגלומה בדרך זו ונוקטים בצעדים בכיוון הנכון. אולם יש עדיין צורך בפעולות נוספות. בעלי העניין בקהילה, ביניהם ארגונים המשרתים את האוכלוסיות והקהילות החלשות וחברות שירותים פיננסיים קיימות החלו לקחת חלק בתוכניות, בתהליכים ובמוצרים הפיננסיים החדשים, אך אין זה מספיק.

הדרך שלפנינו מלאה במהמורות רגולטוריות, אינטרסים לשימור הסטטוס-קוו ותחרות על סדרי עדיפויות. לאור העלייה בשיעורי העוני והחרפת המצוקה בקרב מגזרים שונים, הצורך הוא מיידי, הפתרונות אפשריים והתוצאות מחייבות.

נספח 1: מעורבות הבנקים בחידושים פיננסיים

למסגרת הבנקאית הכוללת פיקדונות והלוואות בתמיכתם של ישויות ביצועיות מבחינה פיננסית, עם משקיעים והון עצמי, יש מגוון רחב של כלים ותוכניות. המשתתפים במעבדה הדגישו את הצורך בשימוש "בכלי הנכון לבעיה הנכונה". התרשים להלן משרטט את הפעילות של 'בנק' עם הקשר המתאים עבור כל כלי או תוכנית חדשה.

איור 9 | פונקציות וכלים בנקאיים



להלן הסבר על כל אחד מהכלים והתוכניות:

טבלה 6 || תוכניות וכלים פיננסיים

מי משלם עבורו	מה חשיבותו	כיצד הכלי פועל	הכלי	
<ul style="list-style-type: none"> הפקדה חודשית בחשבון במימון משותף של המשפחה והממשלה ביחס 1:5 או 1:10, תלוי במימון הקהילה 	<ul style="list-style-type: none"> יצירת בסיס נכסים לצעירים החיים בעוני התחלה של תהליך חיסכון ובניית נכסים פתיחת חשבון פיקדון במוסד פיננסי ורווח מבסיס פיקדון התמקדות בחיסכון להשקעה עם תשואה ארוכת טווח ליחידים, למשפחות (כגון חינוך, נכסים ברי פחת וכו') ולממשלה (כגון אזרחים משלמי מס) 	<ul style="list-style-type: none"> משפחה זכאית תרשום את ילדיה (זמן קצר לאחר הלידה) לתוכנית חיסכון בחסות הממשלה המשפחה תפתח חשבון בנק עבור כל ילד ותפקיד בו סכום חודשי הממשלה תפקיד סכום נוסף על ההפקדה בכל חשבון הסכום יצבור ריבית על בסיס פיקדון בלתי מוגבל וארוך טווח, כשכל רווחי הריבית יושקעו בחשבון בגיל הזכאות, 18 או 21, בהתאם לדרישות לשירות לאומי, לבעל החשבון תהיה גישה לחשבון החיסכון למטרות ספציפיות (כגון: השכלה, הכשרה מקצועית, דיור וכו') 	<ul style="list-style-type: none"> תוכניות התאמה (matching) של חסכונות המיועדות לאוכלוסיות עניות 	<p>תוכניות חיסכון ייעודיות לילדים (CDA)</p>
<ul style="list-style-type: none"> הממשלה מוותרת על תשלום מס הכנסה או מס חברות לפי ההכנסה החייבת, במס המופחתת, אך אין הוצאה ממשלתית ישירה 	<ul style="list-style-type: none"> הרחבת בסיס המשקיעים הפוטנציאליים במוסדות הפיננסיים לפיתוח הקהילה אפשרות להגדלת כמות ההון הזמינה למוסד הפיננסי לפיתוח הקהילה, שישפר את תזרים המזומנים הגדלת התשואות למשקיעים על ידי צמצום חבות המס הכללית שלהם 	<ul style="list-style-type: none"> מוסד פיננסי לפיתוח הקהילה הוא ישות ללא מטרות רווח או בעל עניין שהוא ישות ללא מטרות רווח משקיע נישום תורם למוסד הפיננסי לפיתוח הקהילה או לבעל העניין התרומה יכולה לשמש לתשלום להוצאות לתוכניות מורשות (כגון פעילויות הקשורות להכלה פיננסית) המשקיע הנישום מנכה את המס מהחזר המס האישי או התאגידי שלו ומקטין את הכנסתו החייבת במס 	<ul style="list-style-type: none"> ניכוי כנגד ההכנסה עבור משקיע נישום 	<p>ניכוי מס</p>

מי משלם עבורו	מה חשיבותו	כיצד הכלי פועל	הכלי	זיכוי מס
<ul style="list-style-type: none"> הממשלה מוותרת על סכום זיכוי המס על מס הכנסה או מס חברות ממוטבי זיכוי המס למשך תקופת הזיכוי, אך אין הוצאה ממשלתית ישירה 	<ul style="list-style-type: none"> הרחבת בסיס המשקיעים הפוטנציאליים במוסדות הפיננסיים לפיתוח הקהילה אפשרות להגדלת כמות ההון הזמינה למוסד הפיננסי לפיתוח הקהילה, שישפר את תזרים המזומנים הגדלת התשואות למשקיעים על ידי צמצום חבות המס הכללית שלהם 	<ul style="list-style-type: none"> מוסד פיננסי לפיתוח הקהילה מתארגן בהתאם לתקנים ספציפיים ומספק שירותים לקהילות ולאוכלוסיות מסוימות משקיע זכאי מספק מימון הון עצמי למוסד, בהתאם לתנאים ולהתניות (סכום, זמן) המוסד מדווח לרשויות המס על ההשקעה רשויות המס מנפיקות מסמך המאשר את סכום זיכוי המס שניתן למשקיע בהתאם לסכום ההשקעה המשקיעים דורשים את סכום האשראי כנגד חבות המס שלהם לתקופת זיכוי המס אם המוסד אינו מצייט לדרישות תוכנית זיכוי המס בכל עת, זיכוי המס ניתן באופן יחסי 	<ul style="list-style-type: none"> אשראי כנגד חבות המס הכללית של משקיע הון במוסד פיננסי לפיתוח הקהילה 	<p>זיכוי מס</p>
<ul style="list-style-type: none"> הממשלה מוותרת על סכום הפטור ממס חברות, אך אין הוצאה ממשלתית ישירה 	<ul style="list-style-type: none"> פטור ממס ישפר את הביצועים הפיננסיים והקיימות של המוסד 	<ul style="list-style-type: none"> מוסד פיננסי לפיתוח קהילתי עומד בדרישות סף לביצועים, ביניהן עלות השירותים, שמירה על רמות שירות כדי להתמקד באוכלוסיות מסוימות, מינוף ופעילויות הלוואה ייתכן שלמוסד תהיה הכנסה תפעולית נטו על בסיס הכנסות והוצאות נושאות ריבית ושאינן נושאות ריבית ותשלום התחייבויות וחובות אם המוסד יעמוד בדרישות הסף לביצועים, תזרים המזומנים שלו יהיה פטור ממס חברות חלוקת דיבידנדים לבעלי המניות או לחברים בכל צורה שהיא תיחשב כהכנסה חייבת במס של בעל המניות או החבר 	<ul style="list-style-type: none"> החברה פטורה מתשלום חלק או כל מס החברות על ההכנסה נטו מפעילות 	<p>פטור ממס</p>

מי משלם עבורו	מה חשיבותו	כיצד הכלי פועל	הכלי	
<ul style="list-style-type: none"> • הלווה משלם עמלה בגובה 0.5%-1.25% מהקרן התלויה • הביטוח ממומן באמצעות שילוב של השקעות פילנתרופיות, השקעות חברתיות והממשלה 	<ul style="list-style-type: none"> • הביטוח עשוי להנמיך את הסיכון שבהלוואה, לחסוך 50-200 נקודות בסיס (basis points) על החוב ולשפר את ההיתכנות הפיננסית של הפרויקט • הביטוח עשוי להפוך את ההלוואה לאפשרית 	<ul style="list-style-type: none"> • ביטוח אג"ח הוא חוזה לתשלום סכום מוגדר מראש מהחוב (כולו או חלק ממנו) למוסד/לרוכשי האג"ח במקרה של פיגור או חדלות פירעון • המבטח מבצע את התשלום, שעשוי להיות תשלום הפסד ראשון עד לסכום מסוים או תשלום יחסי המבוסס על היקף כיסוי ההלוואה על ידי הביטוח • על הלווה להחזיר למבטח את המקדמה על הביטוח • הלווה מעביר את הזכויות על הנכסים למבטח כדי לכסות נתח מסוים מההפסד • הביטוח הוא התחייבות מוגבלת, עם מגבלה מוסכמת מראש בגובה סכום הביטוח והיא ללא זכות חזרה לספקי הביטוח (כגון פילנתרופים, ממשלה וכו') 	<ul style="list-style-type: none"> • התחייבות לכסות חלק או כל החוב על אג"ח, תוך העברת חלק מהסיכון לחוב מהמלווה/רוכש האג"ח למבטח 	ביטוח אג"ח
<ul style="list-style-type: none"> • מקור המימון הוא בשוקי אג"ח ציבוריים ופרטיים • ייתכן כי הפרויקטים יזכו לביטוח חלקי על ידי מקורות ציבוריים ופילנתרופיים, עם זכות חזרה לחלק היחסי בתיק ההלוואות של המוסד 	<ul style="list-style-type: none"> • טווחי החזר ארוכים יותר; לוח זמנים גמיש יותר להחזר וריבית קבועה ובעלות נמוכה משפרת את נזילות המוסד • ניתן לתכנן מאגרי הלוואות לשיפור איכות העירבון ואיכות האשראי של האג"ח • ניתן לעמוד בעלויות המימון 	<ul style="list-style-type: none"> • מוסד פיננסי לפיתוח הקהילה מנפיק אג"ח המובטחות על ידי תיק החייבים מהלוואות שלו • מנפיק האג"ח מוכר את האג"ח לציבור (כגון משקיעים מתוחכמים) או באופן פרטי (כגון קרנות פנסיה, קרנות השקעה תאגידיות וכו') • התגמולים מהאג"ח משמשים למימון תיק ההלוואות של המוסד, הנחשב כחוב לתשלום לאחר הכנסה תפעולית נטו • בהתאם לכושר האשראי של המוסד, ייתכן כי האג"ח יצריכו מכתבי אשראי, בטוחות או ביטוח מיוחד 	<ul style="list-style-type: none"> • אג"ח המופק בשוקי ההון הציבוריים או הפרטיים 	אגרות חוב

מי משלם עבורו	מה חשיבותו	כיצד הכלי פועל	הכלי	ערובות להלוואה
<ul style="list-style-type: none"> • הלווה משלם עמלה בגובה 0.5%-1.25% מהקרן התלויה • הביטוח ממומן באמצעות שילוב של השקעות פילנתרופיות, השקעות חברתיות בעתודה והממשלה 	<ul style="list-style-type: none"> • הביטוח עשוי להנמיך את הסיכון שבהלוואה, לחסוך 50-200 נקודות בסיס על החוב ולשפר את ההיתכנות הפיננסית של הפרויקט • הביטוח עשוי להפוך את ההלוואה לאפשרית • הביטוח משפר את כושר האשראי וייתכן שאף את דרישות רזרבות ההון ובכך מאפשר לבנק להשתמש בהון רב יותר 	<ul style="list-style-type: none"> • ביטוח הלוואות הוא חוזה לתשלום סכום מוגדר מראש מהחוב (כולו או חלק ממנו) במקרה של פיגור או חדלות פירעון • המבטח מבצע את התשלום, שעשוי להיות תשלום הפסד ראשון עד לסכום מסוים, או תשלום יחסי המבוסס על היקף כיסוי ההלוואה על ידי הביטוח • על הלווה להחזיר למבטח את המקדמה על הביטוח • הלווה מעביר את הזכויות על הנכסים למבטח כדי לכסות נתח מסוים מההפסד • הביטוח הוא התחייבות מוגבלת, עם מגבלה מוסכמת מראש בגובה סכום הביטוח, והיא ללא זכות חזרה לספקי הביטוח (כגון פילנתרופים, ממשלה וכו') 	<ul style="list-style-type: none"> • התחייבות לכסות חלק או כל החוב על פרויקט, תוך העברת חלק מהסיכון לחוב מהמלווה/רוכש האג"ח למבטח 	<p>ערובות להלוואה</p>

מי משלם עבורו	מה חשיבותו	כיצד הכלי פועל	הכלי	
<ul style="list-style-type: none"> לכל מוסד פיננסי יש שיטה משלו לחישוב ציוני האשראי הממשלה תוכל לממן יצירת שיטה אחידה לחישוב ציוני אשראי ובסיס נתונים בשיתוף המוסדות הפיננסיים 	<ul style="list-style-type: none"> אם הציון שלילי, ייאסר עליו השימוש בשירותי אשראי ובשירותים פיננסיים חדשים. אם הציון חיובי, הוא יאפשר ללקוח להמשיך לקבל גישה לשירותים פיננסיים באותו המוסד יצירת שיטה אחידה וכוללת לנתוני אשראי ושיתוף פרטים חיוביים ושליליים יעניקו ליחיד גישה לשירותים פיננסיים רחבים ותחרותיים יותר 	<ul style="list-style-type: none"> היחיד נכנס להתחייבויות פיננסיות, כגון תשלומי עמלות, המחאות, כרטיסים בנקאיים, הלוואות לרכב, הלוואות צרכנים, משכנתאות או הלוואות לעסקים לפי הביצועים בכל אחת מההתחייבויות, הבנקים מעריכים את כושר האשראי של היחיד. לכל בנק שיטה משלו להערכת כושר האשראי הבנקים אינם נדרשים למסור ליחידים או למוסדות פיננסיים אחרים את נתוני האשראי, גם אם הם חיוביים. משרד המשפטים אוסר על מסירת נתוני אשראי (חיוביים או שליליים) מטעמי שמירת סודיות אם היחיד יעבור למוסד פיננסי אחר, הוא לא יעביר אליו את פרטי הביצועים הפיננסיים שלו, כך שיהיה עליו להתחיל מחדש 	<ul style="list-style-type: none"> דירוג ביצועי האשראי האישיים על בסיס פתוח ואחיד 	ציוני אשראי
<ul style="list-style-type: none"> לבנק ישראל ולמשרד האוצר תוכניות לחינוך פיננסי. המגזר הציבורי יתמוך בשילוב תוכנית הלימודים הפיננסית בבתי ספר ויהפוך את המידע והשירותים הפיננסיים לזמינים לציבור 	<ul style="list-style-type: none"> הבנת השירותים הפיננסיים והשימוש בהם הם המפתח לעצמאות כלכלית קבלת החלטות בנוגע לשימוש נכון באשראי וחסכונות ותייעוד שלהן יכול לסייע בעתיד 	<ul style="list-style-type: none"> פיתוח תוכניות לימודים, שיעסקו בין היתר בזכויות ושימוש הולם בחשבונות חיסכון, שימוש באשראי, כרטיסי אשראי וכרטיסים בנקאיים, הלוואות, מוצרי פנסיה ומוצרי ביטוח שילוב תוכנית הלימודים בבתי ספר, מרכזים קהילתיים ומוסדות להשכלה גבוהה סיוע לתלמידים בתחילת השימוש במוצרים ובשירותים פיננסיים 	<ul style="list-style-type: none"> הדרכה לשימוש בשירותים הפיננסיים והכללים הקשורים אליהם 	חינוך פיננסי

מי משלם עבורו	מה חשיבותו	כיצד הכלי פועל	הכלי	
<ul style="list-style-type: none"> מימון הגישור יוכל להגיע ממקור ממשלתי או מקבוצה המבוססת על חברים, דוגמת הקואופרטיבים המתעניינת בקידום הקמתו של מוסד פיננסי לפיתוח הקהילה 	<ul style="list-style-type: none"> גיוס ראשוני של הון/ חברים ופיקדונות ראשוניים קשה ללא כמות מספקת של הון זמין הרגולטורים דורשים רמת הון מספקת כדי לאשר את הפעילות. מימון הגישור יכול לספק את ההון הדרוש להגעה לסף הפיננסי הנדרש 	<ul style="list-style-type: none"> מכשיר הגישור מאורגן על ידי הממשלה ו/או מקורות פילנתרופיים, המספקים קו אשראי מתחדש, חוב בר-המרה מוסדות פיננסיים לפיתוח הקהילה יכינו תוכנית תפעולית, שיווקית ופיננסית, יגייסו הון ראשון ויפתחו בתהליך קבלת אישור באמצעות הרגולטורים הממשלתיים המוסד יבטיח מימון גישור שיספק לו הון להקמה והון חוזר ראשוני תנאי הלוואות הגישור משופרים לטווח קצר ובני המרה להון, על בסיס אישור המלווה 	<ul style="list-style-type: none"> הלוואה בת המרה למתן הון להקמה, כולל עלויות ההקמה והון חוזר להקמה 	מימון גישור
<ul style="list-style-type: none"> המוסדות הפיננסיים המשתתפים והממשלה משלמים תשלומי פרמיית ביטוח עבור ביטוח הפיקדונות 	<ul style="list-style-type: none"> ביטוח פיקדונות מעביר את הסיכון מהמפקיד לספק הביטוח ומבטיח לכל מפקיד הגנה על הקרן הביטוח משפר למוסדות הפיננסיים את ההזדמנות והיכולת לגייס הון באמצעות הרחבת בסיס הפיקדונות שלהם 	<ul style="list-style-type: none"> מוסד פיננסי מקבל תעודה מספק ביטוח הפיקדונות שהוא פועל לפי השיטות הפיננסיות המקובלות ספק ביטוח הפיקדונות מתחייב לכסות את סכום הקרן שבכל פיקדון, עד לסכום מסוים אם המוסד הפיננסי יכריז על חדלות פירעון, ביטוח הפיקדונות יעביר תשלום למפקיד לפי דרישה לספק ביטוח הפיקדונות יש שיעבוד כנגד נכסיו של המוסד הפיננסי ועשוי לדרוש החזר על תביעת הביטוח 	<ul style="list-style-type: none"> ביטוח פיקדונות הוא ערובה שסכום הפיקדון יהיה זמין למפקיד לפי דרישה ממוסד פיננסי זכאי 	ביטוח פיקדונות

מי משלם עבורו	מה חשיבותו	כיצד הכלי פועל	הכלי
<ul style="list-style-type: none"> • קרן הלוואה ראשונית ממומנת על ידי השקעות ממשלתיות, השקעות פילנתרופיות והלוואות משוק ההון (הבטחת החזרי הלוואות) 	<ul style="list-style-type: none"> • שיפור כיסוי החוב לחוב מועדף, הפיכת הלוואות רגילות לאפשריות • הפחתת עלויות ההלוואה לפרויקט, כך שהפרויקטים הופכים לשימיים • שיפור תזרים המזומנים של הפרויקט והתשואה למשקיעים 	<ul style="list-style-type: none"> • הלוואות פרטיות עצמאיות, הלוואות קהילתיות או הלוואות ממשלתיות ישירות לפרויקטים זכאים • בטוחות ותשלומים הכפופים לחוב מועדף, לרוב הלוואה בנקאית • עשוי לכלול דחיות, שיעורי ריבית נמוכים יותר וטווחי החזר ארוכים יותר • ניהול באמצעות קרן הלוואה מתחדשת נפרדת או חוזה מול מוסד פיננסי לניהול חיתום הלוואות 	<ul style="list-style-type: none"> • חוב מובטח ומשולם בשיעורין מההכנסה התפעולית נטו של הפרויקט; רלוונטי לפרויקטים מניבי הכנסות
<ul style="list-style-type: none"> • ההון חברתי מתקבל מקרנות פילנתרופיות, ממשקיעים פרטיים וממשקיעים תאגידיים בעלי חזון, אך הם יכולים לצפות לקבל החזר על ההשקעה בהתאם למבנה המוסד הפיננסי לפיתוח הקהילה ולביצועיו • עבור פילנתרופים הנמצאים בארה"ב, ההשקעה בהון החברתי תיחשב כהשקעה כשירה כך שהיא תהיה מתוך 'דף המאזן' שלהם ותיחשב לחלק ממענקי החובה השנתיים שלהם 	<ul style="list-style-type: none"> • מפחית את סכום ההון במחיר השוק הדרוש למבנה ההון • עשוי להגדיל את סכום ההון העצמי הזמין למוסד, לשפר את תזרים המזומנים ואת היחסים הפיננסיים (הון מרובד 1, נזילות וכו') • מגדיל את החזרים למשקיעי השוק ומאפשר להם לקבל את הדיבידנדים ראשונים 	<ul style="list-style-type: none"> • המשקיע החברתי מספק הון למוסד הפיננסי בהתאם לציפייה לשירותים מסוימים עבור נטולי שירותי הבנקאות, כגון חשבונות פיקדון, כרטיסים בנקאיים, הלוואות זעירות וכו' • ההון החברתי הופך לחלק מההון העצמי הכולל של המוסד ומהווה תשלום עבור הון למפרע ועלויות תפעול מתמשכות • ההון מההשקעה החברתית אינו מובטח • ההחזר על ההון החברתי עשוי להיות מתזרימי המזומנים אחרי מיסים על בסיס יחסי או בכפיפות לבעלי המניות/החברים האחרים • בהשוואה להשקעות בשוק, ההחזרים לרוב נמוכים יותר ולטווח ארוך יותר 	<ul style="list-style-type: none"> • השקעה חברתית בהון של מוסד פיננסי לפיתוח קהילתי המניבה רווח כפול לפחות (שירותים פיננסיים בני קיימא לנטולי שירותי הבנקאות והחזר פיננסי) למשקיעים

נספח 2: הביצועים הפיננסיים של איגודי אשראי

הטבלה מתייחסת לאיגודי אשראי בארה"ב וכל המטבעות נקובים בדולר ארה"ב.

טבלה 7 || שלושה אבות טיפוס של איגודי אשראי, לפי מספר החברים או שלושה סוגים של איגודי אשראי

שיעור (%)	איגודי אשראי רגילים	שיעור (%)	איגודי אשראי לבעלי הכנסות נמוכות	שיעור (%)	איגודי אשראי לפיתוח הקהילה	
	1,000		1,000		1,000	חברים
	7,922,445		4,597,413		3,503,749	סך נכסים
86	6,850,910	85	3,899,870	84 מסך הנכסים	2,951,686	מניות ופיקדונות
45	3,561,307	48	2,222,894	49 מסך הנכסים	1,722,281	הלוואות
12	953,682	12	548,069	8 מסך הנכסים	276,484	שווי נקי
0	77	0	13,819	2 מסך הנכסים	80,177	מענקים
0.19	13,342	0.10	3,811	0.02 מסך הנכסים והפיקדונות	733	רווח נקי
0.88	31,270	1.63	36,178	2.49 מסך ההלוואות	42,954	סך פיגורים
0.40	14,122	0.60	13,290	1.27 מסך ההלוואות	21,892	סך מחיקות

שיעור (%)	איגודי אשראי רגילים	שיעור (%)	איגודי אשראי לבעלי הכנסות נמוכות	שיעור (%)	איגודי אשראי לפיתוח הקהילה	
	2,000		2,000		2,000	חברים
	15,844,890		13,419,842		9,776,073	סך נכסים
86	13,701,821	87	11,732,830	85	8,338,606	מניות ופיקדונות
45	7,122,614	48	6,443,397	53	5,165,199	הלוואות
12	1,907,365	12	1,603,631	11	1,044,946	שווי נקי
0	154	0	40,212	3	294,309	מענקים
0.19	26,685	0.23	26,792	0.40	33,627	רווח נקי
0.88	62,540	1.09	70,471	1.50	77,428	סך פיגורים
0.40	28,243	0.55	35,611	0.98	50,493	סך מחיקות

שיעור (%)	איגודי אשראי רגילים	שיעור (%)	איגודי אשראי לבעלי הכנסות נמוכות	שיעור (%)	איגודי אשראי לפיתוח הקהילה	
	4,000		4,000		4,000	חברים
	35,033,817		31,231,675		19,552,145	סך נכסים
87	30,630,749	89	27,775,524	85	16,677,212	מניות ופיקדונות
51	18,036,233	58	18,268,609	53	10,330,399	הלוואות
11	3,686,574	11	3,373,699	11	2,089,891	שווי נקי
0	220	0	12,696	3	588,617	מענקים
0.37	113,753	0.55	152,571	0.40	67,253	רווח נקי
0.87	156,973	0.95	172,753	1.50	154,856	סך פיגורים
0.48	85,935	0.47	85,137	0.98	100,985	סך מחיקות

מקור: הארגון הלאומי לאיגודי אשראי קהילתיים.
 ניתוח: מרכז מילקן.

נספח 3: מודל להלוואות בקהילה

Calvert Community Fund - מודל למימון קהילתי/מימון המונים

הארגון: לארגון Calvert Community Fund 12 חברי הנהלה האחראים על קביעת המדיניות שלה. חברי הנהלה הקימו ועדת השקעות שבודקת נאותות וממליצה לחברי הנהלה על השקעות. הדירקטורים מקבלים החזר על הוצאות במזומנים הקשורות לפעילויות הדירקטוריון.

ניהול: הצוות כולל נשיא ומנכ"ל, סמנכ"ל כספים, סמנכ"ל הלוואות, נשיא לשותפי ההשקעות הקהילתיות ועובדים נוספים לביצוע התפעול השוטף, קשרים עם משקיעים, מלווים ותורמים ועבודה אדמיניסטרטיבית.

תקציב: 90% מההכנסות התפעוליות הן מהשקעות בתיק.¹⁸

מקורות מימון:

1. תוכנית ההשקעות הקהילתיות של הקרן ממומנת על ידי משקיעים פרטיים ומוסדיים, על ידי השקעות נושאות, מענקים והלוואות משניות שיכולות לספק אשראי. כדי לשפר את קווי האשראי, Calvert Foundation, Rockefeller Foundation, Ford Foundation, Case קיבלה מענקים בלתי מוגבלים ממוסדות כגון: Foundation, F.B. Heron Foundation, Child Relief International, William and Flora Hewlett Foundation ו-Michael and Susan Dell Foundation;
2. שטר ההשקעה בקהילה (Community Investment Note), שמחירו ההתחלתי עומד על \$20, קיים למגוון תקופות ושיעורי ריבית של עד 3%. יצירת המוצרים והשירותים הפיננסיים החדשניים מאפשרת גם לרוכשים קמעוניים ולא רק למוסדות, לקחת חלק בכלים פיננסיים התורמים לקהילות באופן ישיר. השטרות מאפשרים השקעה לתקופות של 3 חודשים עד 10 שנים ושיעורי ריבית הנעים בין 0% ל-3%.

אשראי: השטרות הם התחייבויות כלליות ובלתי מובטחות של הקרן ולא פיקדונות או התחייבויות מצד בנק כלשהו וללא ערבות של בנקים מסחריים. הם אינם מבוטחים על ידי סוכנות, בין אם פדראלית או ברמת המדינה. קלברט מחזיקים כ-20% מההון ברזרבות כדי לכסות הפסדים פוטנציאליים בתיק ההשקעות, הכולל רזרבות ישירות של הקרן וערבויות בעתודה מצד קרנות ביטוח ציבוריות ופרטיות ופילנתרופים אחרים. לתיק בררת מחדל של פחות מאחוז מהקרן ומעולם לא נעשה שימוש בערבויות שברזרבה.¹⁹

היסטוריה: Calvert Foundation נרשמה בספטמבר 1988 כתאגיד עצמאי ללא מטרות רווח הפטור ממס בארה"ב, אף כי תוכניות הנפקת השטרות לציבור הרחב החלו בשנת 1995 כתוצאה משיתוף פעולה בין Calvert Investments Inc. (לשעבר Calvert Group), חברת קרן הנאמנות בעלת האחריות החברתית וקרנות Ford, McArthur ו-Mott. השטרות מתמקדים בעיקר בהשקעות ישירות בארגונים לפיתוח הקהילה.

תוצאות:²⁰

1. Calvert Notes עזרו במימון לבנייה ולשיפוץ של יותר מ-17 אלף בתים, ליצירת 430 אלף משרות בארה"ב ובמדינות מתפתחות ומימון של יותר מ-25 אלף קואופרטיבים, יוזמות חברתיות ומתקנים קהילתיים;
2. נכון לשנת 2013, Calvert Foundation השקיעה כמעט 238 מיליון דולר ב-168 ארגונים קהילתיים בכל 50 המדינות בארה"ב וביותר מ-100 מדינות ברחבי העולם. תיק ההשקעות של הקרן, המבוסס על יותר מ-5,800 משקיעים, כולל השקעות ישירות בתמהיל מגוון של ארגונים רבי השפעה העוסקים במגוון רחב של מטרות וחידושים חברתיים, ביניהם: דיור בר-השגה, מיקרו-מימון, קפה בסחר הוגן, פיתוח עסקים קטנים והקמת מתקנים קהילתיים חיוניים, כגון: בתי ספר פרטיים למחצה (charter schools), מעונות יום ומרפאות שיקום.

נספח 4: רשימת משתתפי המעבדה לחידושים פיננסיים

מירון הכהן רשם האגודות השיתופיות	רוברט אניבלי Citi Community Development
צפי הדר-ריכטר אופק - אגודה שיתופית לניהול הון	ירום אריאב לביא קפיטל בע"מ
גי'נה הרמן Accion U. S. Network	ליאת בן-מאיר-שלום משרד המשפטים
מאיר חת פרש לאחרונה, טבע, פסגות-אופק	ניר בן-אהרון משרד הכלכלה
יונתן יעקובי Wonga	יואל בן-אור המועצה הלאומית לכלכלה
קרל קפלן KIEDF - קורת ישראל קרנות לפיתוח כלכלי	גרמי בנטלי Citi Foundation
שרה קרמר המכללה האקדמית בית ברל	אריאלה ברגר המכון הישראלי לתכנון כלכלי
דיויד קריסמן KPMG ישראל	צח ברקי D&B ישראל
דידי לחמן-מסר מכון מילקן	ערן בוכלצב אג'יק - מכון הנגב
שגית למפרט Citi Foundation	מוריס דורפמן המועצה הלאומית לכלכלה
קלייב לסם אופק - אגודה שיתופית לניהול הון	אסתר אליאס משרד המשפטים
חן לב אגף התקציבים, משרד האוצר	ג'ורדן פדר Impact First Investments
אנדריאה לוור Corporation for Enterprise Development	גליה פיט הקליניקות המשפטיות, אוניברסיטת תל אביב
יניב לושינסקי הכנסת	אלן פרימן הקרן לירושלים

חגית רובינשטיין	קייטלין מקלין
KIEDF - קורת ישראל, קרנות לפיתוח כלכלי	מכון מילקן
דורית סלינג'ר	קאתי מהון
משרד האוצר	National Federation of Community Development Credit Unions
טידה שמיר	לירון מאוטנר-לוגסי
בנק ישראל	משרד המשפטים
נעמי שרון	יעל מברוביץ'
עמותת פעמונים	משרד האוצר
דורון שורר	רן מלמד
אופק - אגודה שיתופית לניהול הון	עמותת ידיד
אסתר טולדנו	יוני מירון
המוסד לביטוח לאומי	יחידת הפיקוח על הבנקים, בנק ישראל
אורנה ואגו	עמוס נדן
בנק ישראל	Meaningful
גלן יאגו	נגה לבציון-נדן
מרכז מילקן לחדשנות	Greeneye
איתמר יקיר	אור נוריאל
עמית מרכז מילקן לחדשנות	משרד הרווחה
סטיבן זכר	רוני נויבואר
מרכז מילקן ישראל לחדשנות	משרד המשפטים
מרב זוהרי	קרן-אור און
משרד המשפטים	Fundrs
	תמר פיצ'חדזה
	עמיתת מכון מילקן
	אילנה פינשו
	Microfly
	שרי רבקין
	עמותת ידיד
	עירית רוט
	משרד הרצוג, פוקס, נאמן

הערות

1. OECD (2013), OECD Economic Surveys: Israel 2013, OECD Publishing., http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-isr-2013-en, p. 6. כולל מסים ותשלומי העברה.
2. Credit Discrimination in Israel: A Proposal for Reform, Aharon Mohliver and Eyal Seri, in Economic Reform Studies, 2005, No 4–6, Glenn Yago, editor.
3. "מוסדות פיננסיים לפיתוח הקהילה" הם קטגוריה רחבה של חברות לא-מסורתיות למתן שירותים פיננסיים, ביניהן: בנקים לפיתוח הקהילה, איגודי אשראי לפיתוח הקהילה, קרנות הלוואה קהילתיות, קרנות הון סיכון לפיתוח הקהילה וקרנות הלוואה לחברות זעירות. מוסדות מסוג זה קיימים בעיקר בארה"ב ובבריטניה. תת-קטגוריות של מוסדות פיננסיים לפיתוח הקהילה, כגון ישויות לפיתוח הקהילה, מורשות על ידי משרד האוצר האמריקאי ומשתמשות בזיכוי מס לקידום השקעת הון עבור מוסדות פיננסיים לפיתוח הקהילה הפונים לקהילות בעלות הכנסות נמוכות.
4. כפי שצוין לעיל, הבנק המרכזי סולל את הדרך ליצירת חלופות תחרותיות לבנקים המסחריים, אך בתקופה שבה התקיימה המעבדה המפקח על הבנקים טרם פרסם הנחיות. מאז פרסם המפקח טיוטת הנחיות. המשתתפים במעבדה לא הסכימו על יסודות הטיטה, אשר נדונה להלן בפרק 'הצעה להנחיות'.
5. חוק הסדרת הלוואות חוץ-בנקאיות, תשנ"ג-1993.
6. למידע על אודות US Impact, 9/30/13 – Accion USA. US.ACCION.ORG.
7. Financial Inclusion in the UK, Review of Policy and Practice, Joseph Rountree Foundation, 2008. <http://www.jrf.org.uk/publications/financial-inclusion-uk-review-policy-and-practice>
8. Legislative Change for Credit Unions, Association of British Credit Unions Limited, website, 2012. <http://www.abc.ul.org/media-and-research/briefings/legislativechange>
9. על בסיס הרפורמה החקיקתית בחוק איגודי האשראי משנת 1979 (Industrial & Provident Societies and Credit Unions, Order 2011) על איגודי אשראי המעוניינים לשלם ריבית על החסכונות להוכיח שיש ברשותם מערכות ובקורות הדרושים ועליהם להחזיק ברזרבה של 50 אלף ליש"ט לפחות או 5% מסך נכסיהם, הגדול מבין השניים, לפי ארגון האשראי הבריטי (Association of British Credits).
10. אסף זילברשטיין היה עמית מרכז מילקן לחדשנות, מאוקטובר 2013 עד יולי 2014. התמחה במשרד המפקח על הבנקים בבנק ישראל.
11. אסף זילברשטיין, עמיתי מרכז מילקן לחדשנות, עומד להתפרסם. הנתונים בנייתו זה מבוססים על נתוני איגודי האשראי ונתוני הבנקים הישראליים לתקופה שהסתיימה ב-31 בדצמבר 2013.
12. למטרות השוואה, נעשה שימוש בהכנסה לפני מס של הבנקים הישראליים כיוון שאיגודי האשראי בארה"ב פטורים ממש הכנסה לחברות.
13. חוק החברות 1991.

14. בישראל קיים שוק משכנתאות מבוסס. בגלל גודל דרישות ההון וטווח ההלוואה הארוכים, לא מומלץ שאיגודי האשראי לפיתוח קהילתי יספקו משכנתאות, פרט למקרים שבהם הם מספקים הלוואות לדיור בר-השגה, בין אם לקנייה או להשכרה.
15. "ביטוח פיקדונות מעצים את בעיית הסיכון המוסרי בבנקאות כיוון שבעלי הבנקים גורפים את רוב ההטבות מביצוע השקעות מסוכנות מוצלחות, אך חולקים את ההפסדים עם קרן ביטוח הפיקדונות אם ההשקעות כושלות".
16. Rethinking Bank Regulation, Till Angels Govern, Jim Barth, Gerard Caprio, and Ross Levine, Cambridge University Press, p. 219
17. חוק דיווח האשראי ההוגן (Fair Credit Reporting Act, FCRA) וחוק שיטות גביית החוב ההוגנות (Fair Debt Collections Practices Act' FDCPA) מהווים את הבסיס לזכויות צרכני האשראי בארה"ב.
18. <http://www.calvertfoundation.org/about/reports>
19. <http://www.calvertfoundation.org/storage/documents/CF-Community-Investment-Note-Prospectus.pdf>
20. <http://www.calvertfoundation.org/storage/documents/social-impact-report.pdf>

מרכז מילקן לחדשנות

www.milkeninnovationcenter.org

www.jiis.org.il

בית חי אלישר
רח' רד"ק 20, ירושלים 9218604
02-5630175