

עידוד יזמות זעירה בישראל באמצעות ארגוני אשראי זעיר

חנן נייברג

עמית קורת – מכון מילקן

על אודות תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן

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

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

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

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

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

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

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

למידע נוסף על אודות התוכנית: www.kmifellows.org

תוכן העניינים

1	מבוא
2	עידוד יזמות בקרב החלשים ביותר
4	ארגוני אשראי זעיר
5	ארגוני אשראי זעיר בעולם
8	חסמים להתפתחות ארגוני אשראי זעיר בארץ
8	רגולציה וחקיקה
10	מימון
11	הסרת חסמי רגולציה ומימון בהתאם לניסיון הבינלאומי
11	הסרת חסמי רגולציה וחקיקה
14	מימון פעילות ארגוני אשראי זעיר
16	קרנות למתן ערבות לארגוני אשראי זעיר
18	בנקים מסחריים ואשראי זעיר
18	פעילות לא ישירה למתן אשראי זעיר על ידי הבנקים
21	פעילות ישירה למתן אשראי זעיר על ידי הבנקים
23	פתרונות מימון נוספים
24	סיכום והמלצות

עידוד יזמות זעירה בישראל באמצעות ארגוני אשראי זעיר

חנן נייברג, עמית קורת

מבוא

הקמת עסק זעיר בישראל אינה תהליך פשוט או קל.¹ שלב המימון להקמת העסק, העובר כעת כמעט בבלעדיות דרך הבנקים, רצוף מכשולים וקשיים. האוכלוסיות החלשות ביותר כלכלית - הבלתי מועסקים, בעלי חשבונות מוגבלים, בעלי חובות, חסרי חסכוניות, חסרי נכסים רשמיים או חסרי ערבים - כמעט ואינן יכולות לקבל מימון בנקאי לפתיחת עסק. חוסר היחסיות בחלוקת האשראי ללווים קטנים מתברר מנתוני בנק ישראל: האשראי הבנקאי שהוענק לבעלי מסגרות אשראי נמוכות של עד 35 אלף ש"ח (69.3% מהלווים) היווה בשנת 2002 3.7% בלבד מסך האשראי במשק.²

מעבר לשלב המימון, היזם הזעיר עומד בפני הליכי בירוקרטיה מתישים: הוא נדרש לעמוד מול גופים רבים שאינם מתואמים, להיענות לדרישות משתנות ולעיתים אף למלא כפל דרישות באותם נושאים. בנוסף, היזם סובל ממחסור במידע אמין וזמין אודות הדרישות והתנאים שיאפשרו לו להפעיל עסק כחוק. לבסוף, היזם נושא בעלות אגרות הרישוי, תשלום עבור טפסים ובהפסד הנובע מימי העבודה האבודים בגין הסדרת רישוי העסק.³

גם לאחר קבלת המימון וההסדרה הבירוקרטית, היזם הזעיר רחוק מלהגיע לחוף מבטחים. הוא נאלץ להתמודד עם אתגרי ניהול החורגים מתחום ההתמחות או הידע שבבסיס העסק: חשבונאות עסקית, ניהול תזרים מזומנים וכן דרישות שונות של רשויות המס והפרשות נוספות המחויבות ממנו כבעל עסק.

העלויות הישירות והעקיפות, קשיי המימון והמחסור במידע בישראל מהווים מכשול משמעותי לכל אדם החפץ להקים עסק עצמאי, קל וחומר לאדם שאינו בעל אמצעים או ניסיון קודם בתחום זה.

לפיקד, מיצוי פוטנציאל היזמות בקרב האוכלוסיות החלשות ביותר מחייב כלי מימון, תמיכה וליווי, שיעזרו ליזם הזעיר בארץ בדרכו אל עסק עצמאי.⁴

מחקר מדיניות זה מתאר את כלי האשראי הזעיר ואת ארגוני האשראי הזעיר כמייצרים רווחה והכנסה למעוטי היכולת באמצעות עידוד ליזמות. בחלקו השני בוחן המחקר את המחסומים המונעים מארגוני האשראי הזעיר פעולה נרחבת יותר בארץ לשם למיצוי פוטנציאל התעסוקה והיזמות בקרב אוכלוסיית היעד. בחלקו השלישי, מציע המחקר פתרונות להסרת החסמים לצמיחה, תוך התבססות על הניסיון העולמי.

עידוד יזמות בקרב החלשים ביותר

נכון לשנת 2004, היו בישראל כ-780 אלף איש, בגילאי העבודה העיקריים (25-54), שאינם מועסקים או שנמצאים מחוץ לכוח העבודה האזרחי.⁵ במחקר שנערך בארה"ב, הסוקר את כלי היזמות הזעירה, התגלה כי פוטנציאל היזמות העסקית בקרב אוכלוסייה כזו עומד על כ-8%.⁶ עם זאת, היצע התמיכה ליזמות זעירה בישראל מתגמד לנוכח האוכלוסייה הפוטנציאלית הגדולה והביקוש הקיים.

כיום, אין גוף אחד בארץ המאגד את כל מרכיבי התמיכה ליזמות זעירה. היזם הפוטנציאלי נאלץ לחפש במקומות שונים מרכיבי תמיכה שונים. כך, באופן אירוני, ההתמודדות עם מערך התמיכה יכולה להפוך לנטל נוסף על היזם, וזאת במקום להקל עליו. טבלה מס' 1 מציג את הפיצול הקיים בארץ במערך התמיכה ליזמות זעירה. כפי שניתן לראות, יזם זעיר פוטנציאלי אינו יכול לקבל את שלושת מרכיבי התמיכה לפתיחת עסק במקום אחד.

טבלה מס' 1

פיצול מרכיבי התמיכה לעסקים זעירים בין גופים שונים בארץ

גורם\מרכיב תמיכה	עזרה ברוקרטיה, רישום ומידע	בהליכי מימון	ליווי עסקי לאחר הקמת העסק
מרכזי טיפוח יזמות	כן	לא (הפנייה לקרנות)	כן
פרויקט חונכות עסקית – משרד התמי"ת	לא	לא	כן
קרנות פילנטרופיות	חלקי	מענקים או מימון באמצעות ערבויות. תמיד נדרשת ערבות עצמית מהיזם	חלקי
ארגונים חברתיים	חלקי	לא	חלקי

מקור: עיבוד לנתונים מהרשות לעסקים קטנים ובינוניים - <http://www.asakim.org.il/mokdim.php?pageid=0> (7 מאי 2006); משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה - <http://www.moit.gov.il/NR/exeres/0962F037-4546-4F5F-873E-FA2B0591196E.htm> (8 מאי 2006); הרשות לעסקים קטנים ובינוניים וביזנס דאטה ישראל בע"מ, *קרנות מימון לעסקים קטנים* (ינואר 2006) עמ' 25-40 מתוך: <http://www.asakim.org.il/upload/kranot05.pdf> (7 מאי 2006).

בהנחה כי לכל אדם החפץ בפתיחת עסק תהיה אפשרות ממשית לקבל סיוע, מימון וליווי עסקי, **יוכלו להתווסף למשק הישראלי כ-62,400 עסקים ומספר דומה של מועסקים**.⁷ בהנחה כי המחזור החודשי של כל עסק זעיר שווה ערך לשכר המינימום בתוספת מס ערך מוסף (כ-4000 ש"ח), **הפעילות העסקית הנוספת בעסקים אלו (ובעסקים הקשורים אליהם) תביא לתוספת תוצר ישירה של 3 מיליארד ש"ח במשק הישראלי**.⁸ השיפור במצבם הכלכלי של הפונים ליזמות זעירה יתבטא גם בצמצום קבלת הקצבאות המותנות בהכנסה, כניסה למעגל המשתתפים בשוק העבודה ורווחה גדולה יותר לעניים ביותר.

בניגוד לישראל, בה אין ארגון אחד המאגד לתוכו את כל מרכיבי התמיכה הנחוצים ליזם הזעיר, ברוב מדינות העולם קיימים ארגונים ייעודיים הממלאים את הצורך בשירותים אלה.

ארגוני אשראי זעיר

בשנת 1976, פרופסור לכלכלה בבנגלדש בשם מוחמד ינוס (Yunus) ערך ניסוי אקדמי. הוא כינה את ניסויו "פרויקט גרמין" ("כפרי"), כאשר מטרתו הייתה לבדוק את האפשרות של חלוקת אשראי לאוכלוסיות העניות ביותר באזורים הכפריים בארצו. בשנים 1976-1979 התמקדה חלוקת האשראי במחוז הקרוב לאוניברסיטה, אך עם הצלחת הפרויקט ובסיועם של בנקים מסחריים והבנק המרכזי, התרחבה פעילותו לאזורים נוספים. כתוצאה מהצלחת הפרויקט, הוקם בשנת 1983 "בנק גרמין" (Grameen Bank), כבנק רשמי ומפוקח בבנגלדש. כיום הוא משרת 6 מיליון לקוחות ו-65,800 כפרים בבנגלדש, עם 2014 סניפים.⁹

ההצלחה של בנק גרמין כארגון לאשראי זעיר (microfinance institution) לא נעלמה מעיני העולם. ארצות כדוגמת ברזיל והודו השתמשו במודל "גרמין" ופיתחו מודלים נוספים להענקת האשראי הזעיר. כיום, ההערכה היא שקיימים כ-10,000 ארגוני אשראי זעיר בכל מדינות העולם.¹⁰ בישראל, לעומת זאת, לא קיים אף ארגון כזה.

ארגוני אשראי זעיר הם אותם ארגונים המציעים אשראי, הלוואות ושירותים פיננסיים אחרים (פיקדונות, ביטוח, חסכון) לחלקים העניים באוכלוסייה. פעילות זו מנסה למלא את הפער שנוצר בין דרישות הסף הגבוהות למתן אשראי במערכת הבנקאות המסורתית (נכסים, ערבים, הכנסות קבועות, היסטורית אשראי), לבין הצורך באשראי למען פיתוח כלכלי ואישי באוכלוסיות שאינן עומדות בדרישות הסף הללו. בנוסף, רבים מארגוני האשראי הזעיר עוסקים באופן פעיל בסיוע ליזמות זעירה על ידי מתן שירותי תמיכה מעבר לאשראי בלבד. ארגוני אשראי זעיר יכולים לפעול בצורות שונות ותחת רישום חוקי משתנה: בנקים מסחריים, בנקים ייעודיים לאשראי זעיר, קואופרטיבים, איגודי אשראי, ארגונים לא ממשלתיים (NGO's) ומוסדות פיננסיים אחרים.

ארגוני אשראי זעיר בעולם

ארה"ב:

בארה"ב ישנם כ-517 תכניות פיתוח ליזמים זעירים, שהוקמו על מנת לספק הלוואות, הדרכה וסיוע טכני באופן ממוקד למגזר עסקי זה. מגזר האשראי הזעיר בארה"ב קיים כ-20 שנה, וכיום הוא פרוס בכל 50 המדינות. פעילות הארגונים מתמקדת ביצירת מקומות עבודה עבור בעלי הכנסות נמוכות: על פי סקר שערכה קבוצת AEO (Association for Enterprise Opportunity) בקרב ארגוני אשראי זעיר בארה"ב ב-2005, ענו 77% מהארגונים המשתתפים כי יותר מ-50% מלקוחותיהם הם בעלי הכנסה נמוכה.¹¹

בסקר מתמשך שנערך בין 1991 ל-1997 נמצא, כי 53% מהמשתתפים בתכניות אשראי זעיר ויזמות עסקית, שהוגדרו עניים, יצאו מהעוני. כמו כן, נרשמה ירידה של 30% במספר האנשים הזדקקו לקצבאות ממשלתיות מותנות במבחן הכנסה.¹²

מרכז ומזרח אירופה:

המשקים במדינות מרכז ומזרח אירופה נמצאים בעיצומם של תהליכי מעבר משיטה ריכוזית לכלכלת שוק.¹³ העדרו של שוק מפותח ומשוכלל לאשראי, גרם להתפתחות תחליפים מקומיים לשירותים אלה בדמותם של איגודי האשראי. כיום, ישנן 5,892 איגודי אשראי ברחבי מרכז ומזרח אירופה העוסקים בסוגים שונים של הלוואות זעירות. בנוסף לכך, ישנם 136 ארגונים לא ממשלתיים (NGOs), 33 בנקים מסחריים ו-11 בנקים ייעודיים לאשראי זעיר. יחד, ארגונים אלה משרתים כ-1.7 מיליון לווים פעילים ומחזיקים 2.3 מיליון פיקדונות. נכון לשנת 2001, סך בסיס הנכסים של מגזר האשראי הזעיר במרכז ומזרח אירופה עמד על 1.2 מיליארד דולר.¹⁴

מלבד חלק מאיגודי האשראי המקומיים, הפועלים באופן מסורתי ושתחילתם בראשית המאה ה-19, תעשיית האשראי הזעיר במרכז ומזרח אירופה היא תעשייה צעירה ומתפתחת. בשנים 1999-2001 גדלו במדינות מסוימות מספר הלקוחות ושווי תיקי הנכסים בשיעורים של 30%-ו-54% לשנה

(בהתאמה). נתונים אלו יכולים להעיד על פוטנציאל היזמות המשתחרר לאחר שנים של שלטון ריכוזי, וכן על ממדי הביקוש מצד יזמים פוטנציאליים לאשראי.¹⁵

אחד מארגוני האשראי הזעיר המוצלחים במזרח אירופה הוא פונדוז מיקרו (Fundusz Mikro) הפולני. הארגון נוסד ב-1994 עם הון ראשוני של 20 מליון דולר אשר סופקו על ידי קרן היזמות הפולנית אמריקאית, והחל במתן אשראי לבעלי עסקים זעירים ב-1995. מדיניותו המוצהרת של הארגון היא מתן אשראי מהיר ככל האפשר (בין 10 ל-14 יום בלבד מיצירת הקשר עם הארגון, במידה והכול כשורה), תוך שימוש מינימאלי בטפסים, הליכים ובדיקות, וללא דרישה לערבות מגובת נכסים (secured loans). הביטחונות עליהם מתבסס פונדוז מיקרו במתן ההלוואה נובעים ממתן כסף לזים בודד הקשור בקשרי ערבות הדדיים עם לוויים אחרים: אי החזר הלוואה של יזם אחד פוגעת באמינותם ותנאיהם של חברי הקבוצה הקשורים בו, וממריצה אותם לדאוג לכך שהתשלום יתבצע. נכון למאי 2006 הארגון סיפק כ- 84 אלף הלוואות בהיקף של 210 מיליון דולר לכ- 40 אלף לקוחות בכל רחבי פולין. ב-1999 פונדוז מיקרו הגיע לאיזון תפעולי והגדיל את מגוון השירותים וסוגי ההלוואות הניתנים על ידו. כיום הארגון מספק אשראי הזנק (start up) לעסקים זעירים, אשראי לעסקים באזורים מרוחקים גיאוגרפית ואשראי להתאגדויות על בסיס מקומי לקידום השקעה בקהילה.¹⁶

מערב אירופה:

במערב אירופה קיימים עשרות ארגוני אשראי זעיר. רוב הארגונים הללו נמצאים בעיצומו של תהליך התאמת השירותים ללקוחות, לאחר שניסו להעתיק דפוסי פעולה ממדינות אחרות. הלוואות המינימום הניתנות דרך ארגונים אלה נעות בין 50 אירו ל-5,000 אירו, בעוד שהלוואה ממוצעת עומדת על 12,000 אירו. כפי שניתן לראות בטבלה 2, ובדומה לעמיתיהם בארה"ב, ארגוני האשראי הזעיר באירופה מספקים לזים מגוון שירותים בנוסף למימון עצמו: שיווק, מכירות, ניהול תזרים מזומנים, חשבונאות, תמחור נכון, עזרה בסוגיות משפטיות, מיסוי, כתיבת תכנית עסקית, הצבת מטרות, עזרה בניהול זמן, ניהול משק הבית וטיפול בלקוח.¹⁷

טבלה מס' 2

שירותים נוספים מלבד מימון בארגוני אשראי זעיר אירופיים

אופי שירותי התמיכה	עזרה בהכנת תכנית עסקית	עזרה בגישה למוסדות פיננסיים	עזרה משפטית	סיוע טכני	הדרכה	אחר
אחוז מתוך הארגונים שנסקרו	43	47	28	47	25	12

Source: Laura Viganò, Luciano Bonomo and Paolo Vitali, *Microfinance in Europe* (Giordano Dell'Amore Foundation, November, 2004), p. 11, <http://www.fgda.org/docs/MFEurope.pdf>

השירותים הנוספים, מלבד מימון ואשראי, הניתנים על ידי ארגוני האשראי הזעיר באירופה, מצמצמים את הסיכון שבמתן ההלוואה עצמה. באמצעות שירותי הליווי והתמיכה, ארגוני האשראי הזעיר מקבלים מידע שוטף על מצב העסק והיזם וכך פותרים במהירות יחסית בעיות שעלולות לסכן את העסק, ואתו את הכספים שניתנו כהלוואה.

אחד מהארגונים הפעילים במתן אשראי זעיר במערב אירופה הוא ADIE (Association pour le Droit a l'Initiative Economique) הצרפתי. הארגון נוסד ב-1988 מתוך כוונה לעזור ליחידים לפתוח עסק זעיר עצמאי ולספק שירותי בנקאות לעניים ביותר בצרפת. לשם כך ADIE מספקת הלוואות בריבית מסחרית של עד 5,000 אירו וכן שירותי תמיכה עסקיים, כגון הכנת תכנית עסקית ועזרה בהתמודדות עם אתגרי אדמיניסטרציה ושיווק. לאחר התחלה צנועה, יש כיום ל-ADIE כ-10,000 לקוחות פעילים וכ-5000 לקוחות חדשים מדי שנה. כ-25% מסך ההלוואות שניתנות על ידי ADIE מסופקת באופן ישיר ללקוחותיה, והשאר מסופקות באמצעות הסכמי שיתוף פעולה עם בנקים מסחריים בצרפת. לשם כך, ADIE ערבה ל-70% מההלוואות הניתנות על ידי הבנקים. הארגון מממן את פעילותו בשתי דרכים עיקריות: קבלת תשלומי עמלה מהבנקים, העומדים על כ-3% מכל הלוואה שניתנה דרכם ללקוחות שהופנו ונבדקו על ידי הארגון, וכן רווחי ריבית ועמלות על ההלוואות שניתנו ישירות. כמו כן, הארגון מקבל מענקים וסובסידיות להמשך פעילותו מקרנות וגופים שונים.¹⁸

לאור הפוטנציאל הטמון במימוש יזמות זעירה והעדר הכלים לעידוד מגזר זה בארץ, נבחן כעת מה מונע מארגוני אשראי זעיר בדומה לאלו שתוארו לעיל, לפעול ולהתפתח בישראל.

חסמים להתפתחות ארגוני אשראי זעיר בארץ

רגולציה וחקיקה

בישראל, ארגון המבקש להפוך לתאגיד בנקאי על מנת לספק מימון לעסקים זעירים חייב לעמוד בדרישות הסף המתוארות בחוק הבנקאות (רישוי) התשמ"א –1981. נגיד בנק ישראל, בשיתוף עם ועדת רישיונות המורכבת מחברי הבנק, הם אלה הדנים בבקשות למתן רישיון בנקאי מצד ארגונים, ובקבלתן או דחייתן של בקשות אלו.¹⁹

לכאורה, כל ארגון (או התאגדות) העומד בקריטריונים המצוינים בחוק, יכול להפוך לתאגיד בנקאי. בפועל, מדיניותו המוצהרת של בנק ישראל והמפקח על הבנקים היא לצמצם את מספר הבנקים הקטנים הפועלים במשק הישראלי ולעודד תהליכי התכנסות (consolidation). בעידודה של מדיניות זו נרכשו, מוזגו או נסגרו 12 בנקים קטנים בין השנים 2001 ל-2005.²⁰ תהליך ההתכנסות במערכת הבנקאות והמדיניות המכוונת של בנק ישראל כנגד פעילותם של בנקים קטנים מקשה על האפשרות לפיה גוף, המתעתד לעסוק באשראי זעיר, יקבל רישיון בנקאי.

בתוך כך, סעיף 21 לחוק הבנקאות (רישוי) קובע כי, "מי שאינו תאגיד בנקאי לא יעסוק בקבלת פיקדונות כספיים ובמתן אשראי כאחת; בהנפקת ניירות ערך החייבת בתשקיף לפי סעיף 15 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968, ובמתן אשראי כאחת."²¹ על פי חוק זה, קבלתם של פיקדונות כספיים ומתן אשראי כאחת הופכים לנחלתם הבלעדית של הבנקים, אם השירות ניתן ליותר מ-30 איש.²² סעיף זה חוסם למעשה את אפשרות פעילותם של איגודי אשראי כארגוני אשראי זעיר בארץ, במידה ואלה ירצו לפעול דרך קבלת פיקדונות ומתן שירותים פיננסיים עבור קבוצת חברים בעלי מכנה משותף מוגדר, כמקובל בעולם.

בהתאם לסייגים הקבועים בסעיף 21 לחוק הבנקאות (רישוי), המונעים מתן אשראי וקבלת פיקדונות כאחת, וכן מתן אשראי והנפקת ניירות ערך כאחת, נכללת פעולתם של תאגידי עזר בנקאיים (הנשלטים על ידי בנק אך אינם בעלי רישיון בנקאי בפני עצמם). בצורה זו, נמנעות בארץ שותפויות פוטנציאליות, הנפוצות בעולם, בין בנקים מסחריים לארגוני אשראי זעיר בחלוקת אשראי ומימונו. כמו כן, ארגון אשראי זעיר המעניק הלוואות ללקוחותיו ומבקש לממן פעילות זו באמצעות הנפקת ניירות ערך (equity), אינו רשאי לעשות כן על פי סעיף 21 לחוק הבנקאות. סייג זה מונע אפשרות מרכזית לגיוס כספים למימון פעילות מתן האשראי, ובפועל מצמצם פעילות אשראי לתאגידי בנקאיים בלבד.

למרות החסמים האלה, התשתית החוקית המאפשרת מתן הלוואות על ידי ארגונים לא בנקאיים קיימת בישראל. חוק הסדרת הלוואות חוץ בנקאיות, התשנ"ג-1993 מבהיר את החובות והזכויות הנדרשות משני הצדדים להלוואה: עריכת חוזה בכתב וחובת גילוי לגבי עלות ההלוואה והריבית הריאלית שנדרשת עבורה. החוק קובע, בין השאר, כי העלות המרבית הכוללת של האשראי בהלוואה של עד 25,000 ש"ח לא תחרוג מפי שניים ורבע מהעלות הכוללת הממוצעת לאשראי לא צמוד שנותנים הבנקים לציבור (נתון אותו מחויב לפרסם בנק ישראל מדי חודש מתוקף החוק).²³

עם זאת, חוק הסדרת הלוואות חוץ בנקאיות לא נותן מענה חוקי מקיף להסדרת פעילות פיננסית חוץ בנקאית. סוגיות של חלוט ערבויות על ידי המלווה, הנפקות חוב, גיוס הון ואפשרות שימוש בביטחונות, הנם חלק מן הנושאים אשר אינם באים לידי הסדרה דרך חוק זה. למעשה, מטרתו העיקרית של החוק הייתה להסדיר את כללי הפעולה ב"שוק האפור" לאשראי – שוק האשראי שאינו מפוקח על ידי בנק ישראל או על ידי גוף אחר. על פי הערכות, היקפו של השוק האפור בישראל נע בין 1-2 מיליארד ₪ בחודש. סכומי עתק אלו יכולים להעיד, בין השאר, על מצוקת האשראי הקיימת בישראל, הנגרמת

על ידי מערכת הבנקאות המסורתית.²⁴

לסיכום, פעילותם הפוטנציאלית של ארגוני אשראי זעיר בארץ נפגעת עקב חקיקה ורגולציה. כיום, ארגון אשראי זעיר, החפץ לפעול כבנק ייעודי או כאיגוד אשראי, אינו יכול לעשות זאת. החסמים הרגולטורים המרכזיים הם:

1. חוק הבנקאות (רישוי) התשמ"א-1981, המגביל את פעילותם הפוטנציאלית של מוסדות

פיננסיים כאיגודי אשראי

2. מדיניות בנק ישראל המתנגדת להקמתם או קיומם של תאגידים בנקאיים קטנים

3. העדר תשתית חוקית מקיפה המסדירה פעילות אשראי חוץ בנקאי.

בטווח שבין הענקת אשראי קמעונאי על ידי הבנקים לבין מתן אשראי בשוק האפור, אין כיום קטגוריה חוקית או הסדרת פעילות ותנאים לארגונים המבקשים לספק אשראי, באופן מפורח, אך שאינם בנקים מסחריים.

מימון

ככל ארגון עסקי, גם ארגונים המבקשים לרכז את עיקר פעילותם בהענקת אשראי לזמנים זעירים חייבים הון התחלתי לשם התחלת הפעילות. באופן אירוני, ארגון אשראי זעיר המבקש מימון מהבנקים סובל מאותם בעיות העומדות בפני הלקוח העתידי שלו. הבנקים יתקשו לממן את השלבים הראשונים בחיי ארגון אשראי המשתמש בשיטות עבודה הזרות להם, ללא היסטוריה של הצלחה, ומתעתד לשרת אוכלוסייה, שהם עצמם אינם מוכנים לשרת או רואים כחלשה.²⁵ לא מפתיע לראות, אם כך, כי כיום ארגונים הפועלים לסיוע במתן הלוואות בארץ, עושים כן באמצעות הון פילנתרופי ומענקים שהגיעו לידיהם למטרה זו.²⁶

עם זאת, הנגישות להון מסחרי תלויה בעיקרה בצורה שבה מתנהל ארגון האשראי הזעיר. ארגוני אשראי זעיר שלא יכסו, דרך ההכנסות מפעילות, 100% מהוצאות התפעול והמימון, יישארו תלויים בתרומות או בסובסידיות ממשלתיות כדי לשמור על רמת הפעילות הנוכחית שלהם. ירידה בתמיכות תביא לירידה מיידית בהון המוקצה להלוואות, ותקטין את מספר הלקוחות המשתמשים בשירותי הארגון.

למצער, צורת הפעילות של ארגוני הסיוע בארץ כיום אינה מאפשרת שמירה על ההון הראשוני. רוב ההלוואות ניתנות בתיווך הבנקים המסחריים, כאשר אלו לוקחים את רווחי הריבית אליהם. לדוגמא, משנת 2002 קרן קורת סייעה להעניק כ-368 הלוואות אשראי זעיר בהיקף של 5.2 מליון ש"ח. למרות 1.7% בלבד של הפסדי הלוואות, הקרן הפסידה בין-2002 ל-2005 כ-88,652 ₪, המשקפים הוצאות פעילות ופיתוח, אך גם את העובדה כי רווחי הריבית על ההלוואות שניתנו, נשאו בידי הבנקים.²⁷ הבנקים, לעומת זאת, נהנים פעמיים: מרמת סיכון נמוכה יותר במתן האשראי, כתוצאה מהערבות של הקרן, ומרווחי הריבית המתקבלים עם החזר ההלוואה. כל זאת, מהלוואות שמלכתחילה לא היו ניתנות ללא התערבות הקרן.

לעומת זאת, פעילות על בסיס מסחרי, גם אם היא נעשית על ידי ארגונים ללא כוונת רווח, מאפשרת את יצירת התנאים לשימור ההון ההתחלתי. כמו כן, פעילות מסחרית מאפשרת גיוס הון מסחרי להרחבת הפעילות לשם הגעה למצב בר-קיימא (sustainable). הניסיון העולמי מראה כי ארגוני האשראי הזעיר המובילים במדדים של חדירת שוק, כמות הלוואות, מגוון שירותים ויעילות, הם ארגונים הפועלים באופן עסקי, תוך הגעה למצב בר-קיימא של כיסוי הוצאות תפעוליות ופיננסיות.²⁸

הסרת חסמי רגולציה ומימון בהתאם לניסיון הבינלאומי

הניסיון העולמי יכול לספק לקובעי המדיניות בישראל מתווה לפתרונות, שיאפשרו את הסרתם של חסמים המונעים את פעילותם של ארגוני אשראי זעיר בארץ. כעת נתאר דוגמאות של חקיקה ורגולציה מהעולם, המאפשרות את פעילותם של ארגוני אשראי זעיר. לאחר מכן נציג את דרכי הפעולה של שוקי האשראי מהעולם, שפותחו על מנת להקל על מגבלת המימון, המשפיעה על פעילותם של ארגוני אשראי זעיר.

הסרת חסמי רגולציה וחקיקה

התשתית המשפטית המאפשרת כיום את פעילותם של ארגוני אשראי זעיר בעולם, לא הייתה קיימת תמיד. עם ההכרה בצורך לאשראי והתפתחותם של ארגונים שבאו למלא צורך זה, פותחו מסגרות חוקיות שאפשרו והסדירו מתן אשראי זעיר.

האפשרות הישירה ביותר להתרת פעילותם החוקית של ארגוני אשראי זעיר מצויה בחקיקה ייעודית עבור ארגונים אלה. חוקי אשראי זעיר חוקקו בעיקר במדינות מזרח אירופה ומרכז אסיה. הסיבה המרכזית לכך היא הפעילות הנרחבת, יחסית, של ארגוני אשראי זעיר באזורים אלה והתאמתו של כלי האשראי הזעיר למאפיינים הכלכליים של המדינות באזור.

בין השנים 2000 ו-2001, חוקקו בבוסניה-הרצגובינה חוקי אשראי זעיר המגדירים את מעמדם של ארגונים פיננסיים לא בנקאיים מבחינת פיקוח ואפשרות חוקית לפעולה. לשם כך, המחוקק נאלץ להגדיר לראשונה סוגים חדשים של ארגונים פיננסיים. כך, הוגדרה והותרה פעילותם של מלכ"רים ללא בעלות מוסדרת, העוסקים באשראי זעיר. כמו כן, הוסדרו במסגרת החוק סוגיות תקדימיות של ניהול והסדרת אחריות ופעולה במקרים של פשיטת רגל. מאז הצגת החוק ב-2001, נרשמו 45 ארגוני אשראי זעיר לפעילות. כיום, מתקיימים דיונים על תוספות ותיקונים לחוק, שייעודם הוא בניית תשתית חוקית למעבר ארגוני אשראי זעיר מהון פילנתרופי להון מסחרי.²⁹

ב-2002, חוקק חוק אשראי זעיר (microfinance law) בקירגיסטאן. החוק מגדיר את המעמד ומסדיר את הפעילות של ארגונים לאשראי זעיר, ומטרתו המוצהרת היא ליצור תנאי סף חוקיים וארגוניים מקדימים לפעילותם של ארגוני אשראי זעיר במדינה.³⁰

ב-2003 חוקק חוק דומה בקזחסטאן, המגדיר דרישות הון והסדרת פעילות של ארגונים המבקשים להעניק אשראי זעיר. כך, למשל, החוק אינו מאפשר לארגון אשראי זעיר לתת הלוואה הגדולה מ-25% מהונו העצמי ללווה אחד. בנוסף, החוק מגדיר את הפעולות הפיננסיות המותרות לארגון אשראי זעיר כארגון פיננסי (קבלת הלוואות, השקעות, העברות כספים) ומסדיר את חובות הדיווח, החשבונאות והניהול מארגון אשראי זעיר.³¹

מלבד חוקים ייעודיים, שינויים ברגולציה יכולים לתרום להתפתחותם של ארגוני אשראי זעיר. דוגמא להקלה רגולטורית עבור ארגוני אשראי זעיר באה מצרפת, בה התשתית החוקית אינה מאפשרת הענקת הלוואות ללא רישיון בנקאי. עם זאת, המפקח על הבנקים בצרפת (Comit de la

Reglementation Bancaire) אפשר לארגון האשראי הזעיר ADIE, למרות שאינו בנק, מתן אשראי ומימונו על ידי הנפקת חוב (אג"ח).³² נזכיר, כי מתן הלוואות ומימונם על ידי הנפקת אג"ח אינה אפשרית בישראל למוסדות שאינם בנקים.

עידוד הפעילות של אשראי זעיר יכול להתבצע גם באמצעות אפשרות פעילותם של איגודי האשראי (credit unions). איגודי אשראי זעיר הם קואופרטיבים פיננסיים בבעלות ובשליטת חבריהם. איגודים אלה מציעים שירותי חסכון והלוואות בתנאים מועדפים לחבריהם, ויכולים להקל על מתן אשראי לזימים עם מעט או ללא נכסים. כל איגוד אשראי נבנה תחת מכנה משותף הקובע מי יכול להצטרף אליו. מכנה משותף זה יכול להיות אזור גיאוגרפי, מעסיק משותף או חברות בארגון משותף (כנסייה, ארגון מסחרי, גילדה וכד'). ברחבי העולם קיימים חוקים מקיפים המאפשרים ומסדירים את אופן הפעולה של ארגונים אלו.

כבר בשנת 1909 חוקק החוק הראשון שאפשר את פעילותם של איגודי אשראי בארה"ב, במדינת מסצ'וסטס. חוק זה פתח את הדלת לפעילותם של איגודים נוספים בכל רחבי ארה"ב. איגודי האשראי נהנו מצמיחה מהירה במספרם עד כי ב-1969 היו בארה"ב לבדה 23,876 איגודים. ב-1980 אפשר הקונגרס האמריקאי לאיגודי אשראי להעניק שירותי חשבונות עו"ש (checking accounts) לחבריו. מהלך זה מיצב, למעשה, את איגודי האשראי כמתחרים ישירים לבנקים המסחריים. כיום, למרות צמצום במספרם, עקב מיזוגים ואיחודים בין איגודים שונים, פעילים בארה"ב 9,014 איגודי אשראי המשרתים קרוב ל-85 מיליון חברים, עם נכסים של כ-755 מיליארד דולר.³³

באנגליה, חוק איגודי האשראי (credit union act) מ-1979 אפשר והסדיר את פעילותם החוקית של איגודים אלו. כיום יש בבריטניה כולה (אנגליה, ווילס וסקוטלנד) 564 איגודי אשראי. בקנדה, בה קיימים 1,595 איגודי אשראי, מאפשר חוק פדרלי, ה-Cooperative Credit Associations Act, את פעילותם של איגודי אשראי ומסדיר את התנהלותם. עם זאת, רוב איגודי האשראי פועלים במסגרת מחוזית-מקומית בלבד, והפיקוח השוטף עליהם נעשה ברמה זו.³⁴

לסיכום, הניסיון מהעולם מראה כי פעילות ארגוני אשראי אפשרית, במידה והתשתית החוקית והרגולטורית המאפשרת זאת קיימת. חקיקה ייעודית לאשראי זעיר, הקלות רגולטוריות והסדרת פעילותם של גופים פיננסיים חדשים-ישנים כאיגודי אשראי, מעודדת את הנגישות והמגוון של אשראי זעיר ליזמים בפרט וצרכני אשראי בכלל.

מימון פעילות ארגוני אשראי זעיר

גם לאחר שמתאפשרת פעילותם של ארגוני אשראי זעיר, וניתנת להם אפשרות לפעול באופן המאפשר ברות קיימא פיננסית, אין לארגוני האשראי היסטוריית פעילות מספיקה, על מנת לקבל הון בנקאי מסחרי. לחילופין, פעילות האשראי הזעיר אינה נתפסת על ידי הבנקים כפעילות מסחרית שרווח בצידה. לצורך זה, התפתחו בעולם כלים לגישור על פערי המידע וההיכרות בין בנקים לארגוני אשראי זעיר. במהותם, כלים אלו מקשרים צד שלישי לאינטראקציה שבין ספק ההון המסחרי לארגון האשראי הזעיר, ובכך יוצרים אמון ומערכות יחסים בין הגופים.

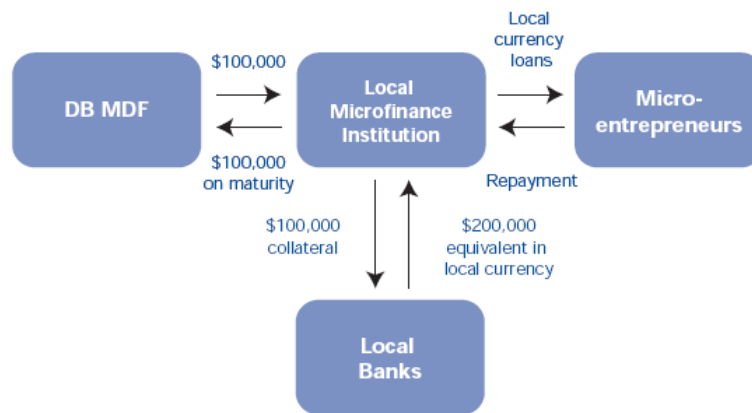
אחד מהכלים שנועד לגשר על פערי המידע בין הבנקים המסחריים לארגוני האשראי הזעיר הנו קרנות הון לאשראי זעיר. המטרה של קרנות ההון האלו היא לעזור לארגוני אשראי זעיר להגיע לרמת פעילות ויכולת פעילות כארגונים ברי קיימא. הקרנות פועלות לבניית מערכת יחסים מסחרית בין ארגוני אשראי זעיר למוסדות פיננסיים ותיקים – בראש ובראשונה הבנקים – לשם מימון הפעילות ומעבר מהתבססות על הון פילנתרופי להון מסחרי. שיטת פעילות מרכזית בהקשר זה היא אספקת הלוואות לטווח בינוני וארוך, בריבית נמוכה, לארגוני אשראי זעיר, כדי שאלה ימנפו את כספי ההלוואה בבנקים מסחריים וישתמשו בהון הממונף לאספקת אשראי זעיר ללקוחות.

לדוגמא, קרן הפיתוח לאשראי זעיר של הדויטשה בנק (The Deutsche Bank MicroCredit Development Fund) מספקת הלוואות בריבית של בין 1% ל-3% לטווחי זמן של שלוש עד חמש שנים. הקרן מעניקה הלוואות לארגוני אשראי זעיר, בתנאי שהסכום הניתן על ידה ישמש כבסיס לגיוס הלוואות גדולות יותר מבנקים מסחריים. כך, קרן הפיתוח של הדויטשה בנק דורשת, שעבור כל

דולר הלוואה הניתן לארגון האשראי הזעיר, יגייס ארגון זה מבנקים מסחריים מקומיים, 2 דולרים לפחות.³⁵

הכספים שנותנות קרנות הון, כדוגמת זו של הדויטשה בנק, מתמרצים ארגוני אשראי זעיר לפתח מערכות יחסים עסקיות עם בנקים מסחריים, תוך מעבר לדפוסי פעולה עסקיים לשם קבלת ההלוואות.

תרשים 1 קרן הפיתוח לאשראי זעיר של דויטשה בנק



מקור: <http://www.community.db.com/> (24 למרץ 2006)

דרך נוספת לעידוד פעילות אשראי זעיר, היא דרך קרנות ממשלתיות המספקות את ההון הראשוני, וכן ידע ועזרה טכנית בהקמת ארגונים פיננסיים המיועדים לאוכלוסיות יעד חלשות כלכלית. דוגמא מוצלחת לכך היא קרן CDFI (Community Development Financial Institutions Fund) הפועלת תחת משרד האוצר האמריקאי. הקרן שמה לה ליעד לעזור בתמיכה כספית וטכנית לארגונים המקדמים, בין היתר, תעסוקה, יזמות, מימון דיור והכשרה מקצועית. בדומה לקרן הדויטשה בנק, גם קרן CDFI דורשת כי כל על כל דולר הניתן דרכה לארגון כלשהו, יגויס לפחות דולר אחד ממקורות לא-ממשלתיים. באופן זה, הקרן מאפשרת לארגונים המבקשים לפעול כארגוני אשראי זעיר לגייס הון ולהתחיל פעילות בקלות יחסית. למעשה, בשנת 2004, כל דולר שנתקבל מקרן CDFI שימש לגיוס 27

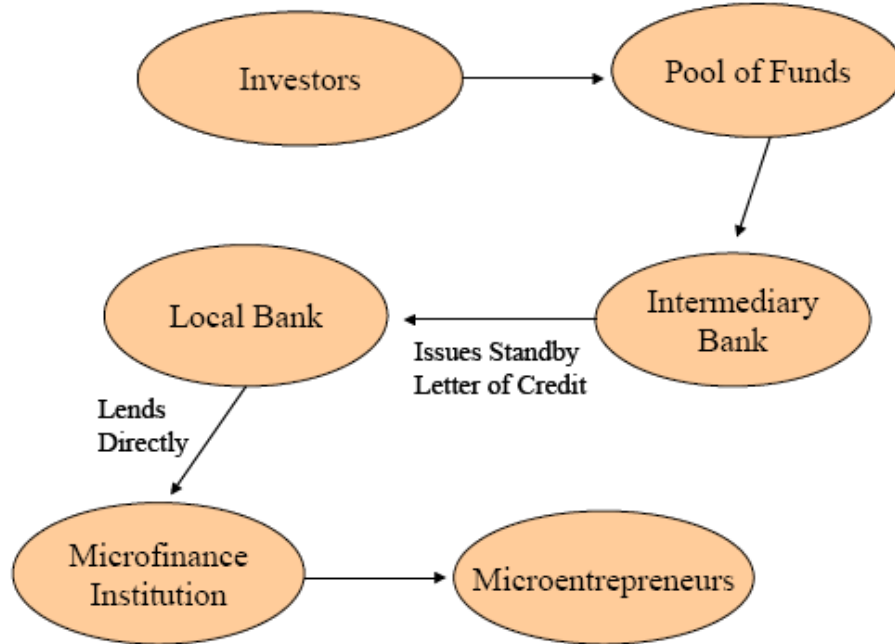
דולרים ממקורות לא-ממשלתיים. כך, מענקים והלוואות בסך 67 מליון דולר, שניתנו על ידי CDFI, הפכו ליותר מ-1.8 מיליארד דולר בהון שגויס לאחר מכן. הארגונים שקיבלו הלוואות מ-CDFI, יצרו כ-12,000 משרות חדשות וכ-10,000 חשבונות בנק ראשוניים לאנשים שקודם לכן לא היו חלק מהמערכת הפיננסית.³⁶

קרנות למתן ערבות לארגוני אשראי זעיר

כלי פיננסי נוסף הבא לתמרץ את פעילותם של ארגוני אשראי הנו הערבות. קרנות ערבות (Guarantee Funds) לארגוני אשראי זעיר, פועלות להקלת הגישה אל המימון המסחרי-בנקאי עבור ארגוני האשראי. כפי שניתן לראות בתרשים 1 להלן, קרן הערבות מגייסת כספים ומקצה אותם לערבות בנקאית. ארגוני אשראי זעיר, המבקשים לגייס כספים מסחריים מבנקים אך אין להם ערבויות לשם כך, פונים אל הקרן. לאחר תהליך בדיקה, ובהנחה שלא התגלו בעיות, הבנק המסחרי המלווה את הכספים לארגון האשראי מקבל התחייבות לערבות מטעם הקרן.

תרשים 2

פעולה של קרן ערבות לארגוני אשראי זעיר



מקור: Cesar Lopez and Jorge de Angulo, *Bridging the Finance Gap: ACCION's Experience with* : *Guarantee Funds for Microfinance Institutions*. InSight 15 (ACCION, september 2005) pp.4 : מתוך <http://www.accion.org/insight/> מיום 22 מרץ 2006.

קרן הגישור הדרום אמריקאית של ארגון ACCION (Latin America Bridge Fund) הייתה הקרן הראשונה לערוב לארגוני אשראי זעיר. הקרן נוסדה ב-1984, ומאז הקמתה היא סיפקה ערבויות להלוואות מבנקים מסחריים מקומיים בהיקף של 70 מיליון דולר, ל-23 ארגוני אשראי זעיר בדרום אמריקה והאיים הקריביים. ההלוואות שניתנו בעזרת הערבויות של הקרן סיפקו עד היום כ-140 מיליון דולר באשראי זעיר, ל-300 אלף יזמים.

פעילות קרן הגישור הדרום אמריקאית של ארגון ACCION עזרה למגזר הבנקאי ולארגוני אשראי זעיר להכיר אלה את אלה. הערבויות שנתנה הקרן תוכננו להיות כלי זמני למטרה זו. ברוב המקרים בהם עסקה הקרן, ההיכרות, האמון שנוצר והפעילות המשותפת בין הבנקים לארגוני האשראי הזעיר, הובילו לירידה הדרגתית בגובה הערבות שנדרשה, עד להפסקת השימוש בה.³⁷

בנקים מסחריים ואשראי זעיר

לכאורה, עצם הצדקת הקיום של ארגוני אשראי זעיר נעוצה בעובדה שהאוכלוסייה בה הם מטפלים אינה יכולה, מסיבות שונות, לזכות בשירותים פיננסיים מהמוסדות הבנקאיים הותיקים. עם זאת, ככל שפעילות אשראי זעיר מתפתחת, הן בהיקפה והן בתוצאות שהיא מציגה (פיתוח כלכלי, רווחים), הבנקים המסחריים מגלים שוק צרכני חדש, בו אין להם יתרון יחסי או ניסיון פעולה. ואכן, בעולם זהו כ-225 ארגונים פיננסיים, רובם בנקים מסחריים, העוסקים בתחום האשראי הזעיר באופנים שונים. סקר שנערך בקבוצה זו גילה, כי המוסדות הפיננסיים מצהירים שכניסתם לפעילות במגזר האשראי הזעיר היא בראש ובראשונה לשם רווח.³⁸

עם זאת, כניסתם של בנקים מסחריים לפעילות בהיקף מלא בשוק האשראי הזעיר יכולה להוות סיכון פעילות גבוה מדי, על אף הרווח שיכול להיווצר מפעילות זו. לשם כך, התפתחו שיטות פעולה המאפשרות לבנקים המסחריים מעורבות בתחום האשראי הזעיר, ברמות סיכון שונות. המעורבות בפעילות על ידי הבנקים יכולה להיעשות בשני אופנים עיקריים: באמצעות פעילות לא ישירה, על ידי ספקי אשראי בדמות ארגוני אשראי זעיר, או באמצעות פעילות ישירה במתן הלוואות.

פעילות לא ישירה למתן אשראי זעיר על ידי הבנקים

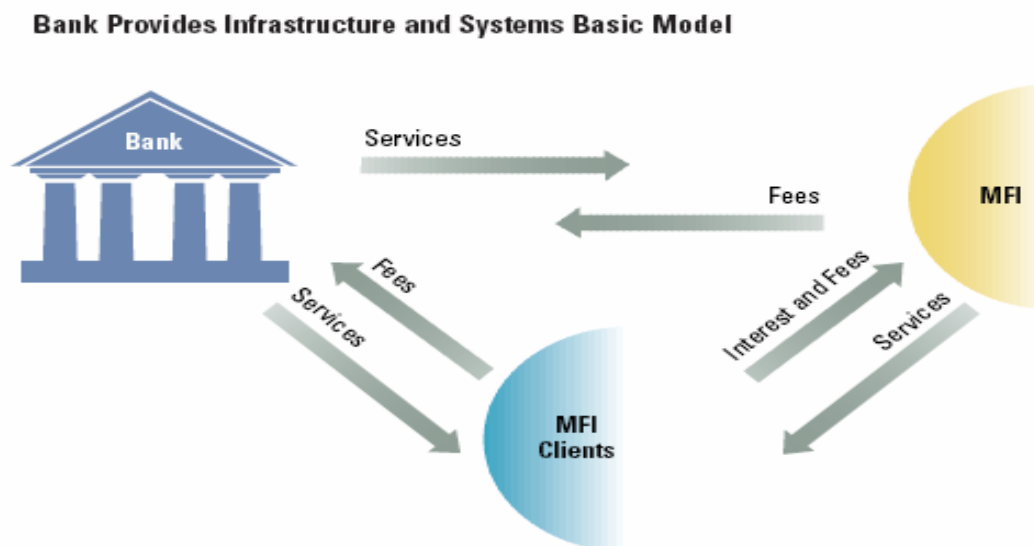
בעולם התפתחו שלושה מודלים עיקריים של פעילות בנקים, באופן לא ישיר, במגזר האשראי הזעיר. בכל אחד מהמודלים האלה, הבנק משתף פעולה עם ארגון אשראי זעיר לשם צמצום וחלוקת הסיכון בפעילות, תוך ניצול ההתמחות של ארגון האשראי הזעיר בשיטות פעולה המותאמות למגזר זה.

במודל הראשון של פעילות לא ישירה, המתואר בתרשים 3, הבנק המסחרי יכול לספק שירותים לוגיסטיים ללקוחות ארגון האשראי הזעיר על ידי נגישות לסניפיו, למערכת הבנקומטים שלו ולשירותי כספרות. כמו כן, הבנק מסייע בעיבוד מתן הלוואות והחזרים דרך המערכות והתשתיות שלו. בתמורה, הבנק מקבל תשלום על השימוש בתשתיותיו, עמלות וכן רנטה באם ארגון האשראי

הזעיר שוכר שטח בסניפים. שיתוף הפעולה הנפוץ ביותר הוא מתן שירותי העברת כספים על ידי הבנק.

תרשים מס' 3

בנק מסחרי המספק תשתית ומערכות מידע לארגון אשראי זעיר



מקור: CGAP - http://www.cgap.org/docs/bank_profiles_infrastruct.pdf (30 מרץ 2006)

היתרונות לבנק משותפות כזו עם ארגון אשראי זעיר כוללים: הגדלת ההכנסות על נכסים קבועים שברשותו, גישה ללקוחות ארגון האשראי הזעיר ומכירת שירותים פיננסיים מעבר למה שמספק הארגון, וחיזוק הקשרים עם בעלי עסקים קטנים וארגוני אשראי זעיר, כל זאת תוך סיכון פיננסי מינימאלי לנכסיו.

היתרונות לארגון האשראי הזעיר במקרה של שיתוף פעולה מסוג זה כוללים: צמצום עלויות והגדלת יעילות על ידי ניצול התשתית הקיימת של הבנק, מיקוד הצוות בתחזוק ובניית מערכת יחסים עם הלקוח על פני התעסקות טכנית עם כספים ועיבודם, הגדלת היצע השירותים ללקוחות על ידי הפנייה למוצרי הבנק, והשגת מתן אשראי זעיר על ידי NGO בסביבה רגולטורית שאינה מאפשרת מתן אשראי קמעונאי באופן ישיר.

למודל זה יתרונות נוספים. במקרים רבים, ארגון האשראי הזעיר, בשיתוף פעולה עם הבנק, מחייב את הלקוח לפתוח חשבון בנק דרכו מתקבלות הלוואות וממנו מועברים התשלומים והריבית חזרה לארגון האשראי הזעיר. בצורה זו, ארגון האשראי הזעיר מסוגל לעקוב באופן רציף אחרי עיכובים או פיגורים בתשלומים ולהגיב בהתאם. כמו כן, פתיחת חשבון בנק ופעילות בו על ידי הלקוח מהוות, לעיתים, את הצעד הראשון שלו בדרכו לתוך מערכת הבנקאות המסורתית תוך מתן אפשרות עבורו ליצור היסטוריית פעילות אשראי בתוך הבנק – מידע שעשוי להקל עליו בפעילות פיננסית עתידית, ללא התיווך של ארגון האשראי הזעיר.

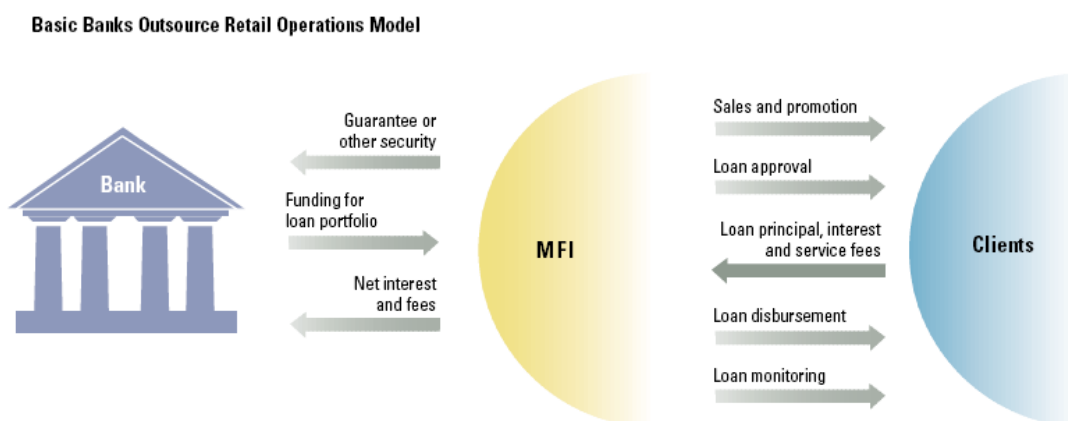
דרך שנייה בה הבנק המסחרי יכול לפעול באופן לא ישיר היא הענקת הלוואות מסחריות לארגוני האשראי הזעיר. במקרה זה, הבנק המסחרי מספק לארגון האשראי הלוואה קצובת זמן או קו אשראי לשם מימון התפעול או ההלוואות עצמן. ההלוואה יכולה להיות ללא בטחונות, עם בטחונות בדמות נכסים כעירבון, או באמצעות הפקדת מזומן על ידי הארגון. בנוסף, אפשרית ערבות של צד שלישי. הבנק, בנוסף להחזר ההלוואה עצמו, מחייב את ארגון האשראי לספק דו"חות כספיים תקופתיים, ולקבל זכות לבדיקת הפעילות על ידי הבנק ומתן מידע נוסף על הפעילות. כמו כן, קבלת כסף מסחרי מהבנקים מחייבת את ארגון האשראי הזעיר, גם אם ברשותו ערבויות, לעבור לפעילות על פי מאפיינים עסקיים, שבבסיסם שקיפות, ניהול, תמחור והערכת סיכונים.

המודל השלישי לפעילות לא ישירה של בנק מסחרי במגזר האשראי הזעיר, הוא דרך מיקור חוץ של פעילות קמעונאית לצרכני אשראי זעיר, אשר אינם נכללים בין לקוחות הבנק. כך, הבנק יוצר שותפות עם ארגון אשראי זעיר בעל רקורד של הצלחה, בכדי שהארגון יאשר ויספק הלוואות אשראי זעיר בפועל ויתפעל את תיק ההלוואות, בתמורה לחלק מהריבית המתקבלת או בתמורה לעמלות. ההלוואות עצמן רשומות בדו"חות של הבנק, הדורש מ"סוכן השירות הקמעונאי" (ארגון האשראי הזעיר), לספק בטחונות ראשוניים (first loss guarantee) לחלק מתיק ההלוואות, כדי להבטיח אחוז נמוך, ככל האפשר, של הפסדי הלוואות.

עבור הבנק המסחרי, מיקור החוץ של פעילות האשראי מרחיב את הפעילות הקמעונאית על ידי ניצול ההתמחות של ארגון חיצוני במתן אשראי זעיר. כמו כן, הבנק חולק את סיכון האשראי והסיכון התפעולי עם גורם נוסף, וחוסך עלויות שהיו מתווספות על ידי כניסה ישירה שלו לשוק האשראי הזעיר. ארגון האשראי הזעיר, מצדו, מקבל מימון מהבנק להלוואות ליזמים זעירים, חולק את הסיכון בפעילות ומתפנה לעסוק בפיתוח הקשר עם הלקוחות הפוטנציאליים, כמתואר בתרשים 4.

תרשים מס' 4

מיקור חוץ של פעילות קמעונאית לטובת ארגון אשראי זעיר



מקור: CGAP - http://www.cgap.org/docs/bank_profiles_retail.pdf (30 מרץ 2006)

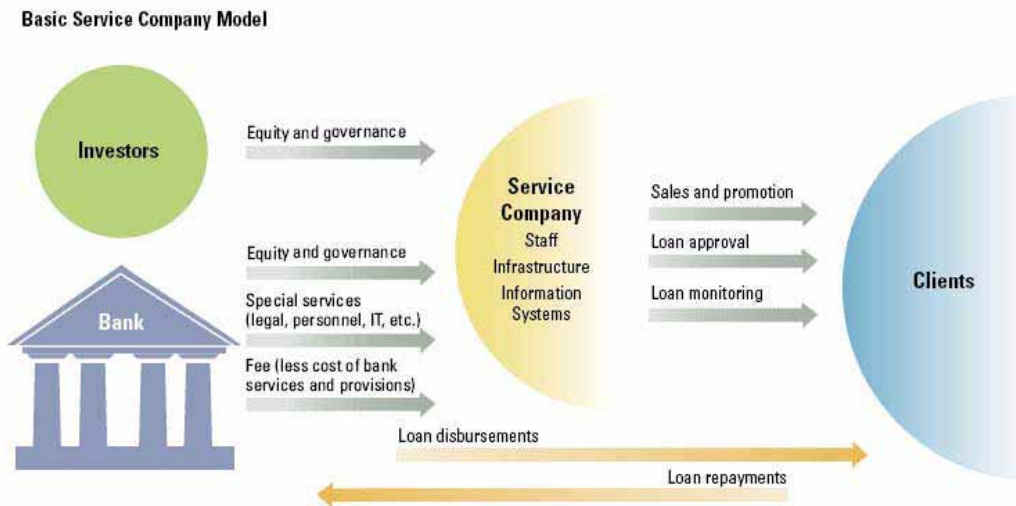
דוגמה מוצלחת של מודל זה היא בנק ICICI, שהינו הבנק הפרטי המסחרי הגדול ביותר בהודו. מלבד פעילות עצמאית וישירה במיזמי אשראי זעיר לאוכלוסייה המקומית, פיתח בנק ICICI כלים חדשים אשר אפשרו לארגוני אשראי זעיר ומלכ"רים להרחיב את נגישותם למקורות אשראי. הבנק קנה בשנת 2004 כ-42,000 תיקי הלוואות זעירות בסך 4.3 מליון דולר מארגון האשראי הזעיר Share Microfin. עסקה זו חיזקה את נתח הפעילות העסקית של הבנק בתחום ההלוואות הזעירות, תוך כדי אספקת הון יקר ערך ל-Share Microfin כדי להרחיב את פעילותו.³⁹

פעילות ישירה למתן אשראי זעיר על ידי הבנקים

כפי שציינו, הבנקים יכולים לפעול גם בדרך ישירה למתן אשראי זעיר. דוגמא אחת לפעילות כזו, המתוארת בתרשים 5, היא דרך תאגיד עזר בנקאי לאשראי זעיר (Service Company). במקרה כזה, הבנק המסחרי יוצר תאגיד עזר בנקאי, על מנת לספק תשתית להלוואות זעירות וניהול תיק ההלוואות. תאגיד העזר מוגבל בשירותים הפיננסיים שהוא יכול להציע וכך, בדרך כלל, הוא אינו מפוקח על ידי גופי הפיקוח על הבנקים. מתן ההלוואות והשירותים הפיננסיים (חסכונות, העברות כספים, שירותי תשלום) נרשמות בדו"חות של בנק האם. תאגיד העזר לאשראי זעיר יכול להיות בבעלות מלאה או חלקית של הבנק. בדרך כלל שומר תאגיד העזר על זהות תאגידית נפרדת, וכן על ניהול, צוות ומערכות נפרדות מבנק האם (אם כי מערכות המידע מקושרות ישירות לאלו של הבנק). פעילות למתן אשראי דרך תאגיד עזר מחייבת סביבה משפטית מתאימה. בישראל, כזכור, אין אפשרות לתאגידי עזר בנקאיים לפעול למתן אשראי והלוואות, ללא שהם עצמם יחזיקו ברישיון בנקאי.

תרשים מס' 5

מתן אשראי זעיר על ידי תאגיד עזר בנקאי

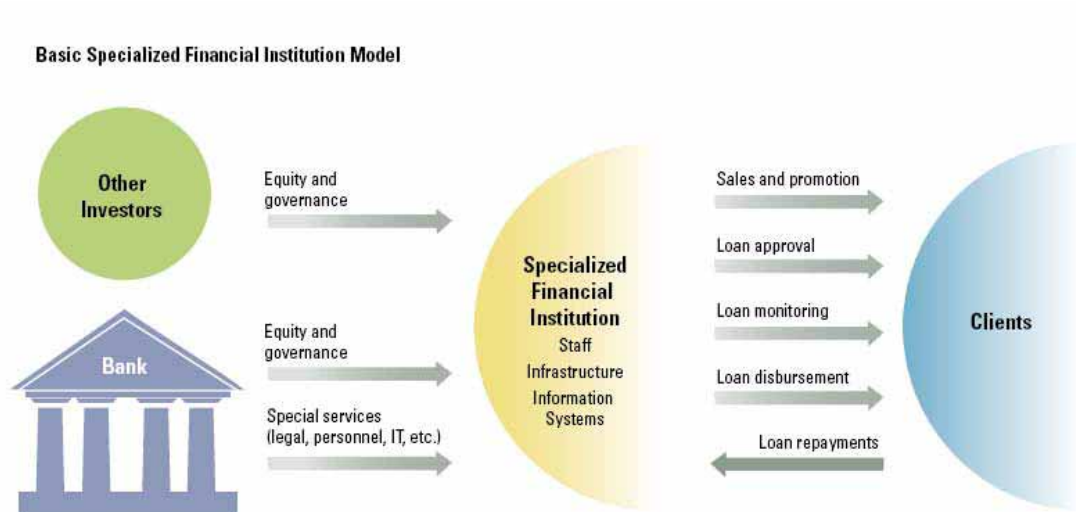


מקור: CGAP - http://www.cgap.org/docs/bank_profiles_service.pdf (30 מרץ 2006).

דרך נוספת לפעילות ישירה של הבנקים היא על ידי מוסד פיננסי מתמחה (Specialized Financial Institution). במקרה כזה, הבנק המסחרי יוצר ישות משפטית נפרדת, המקבלת רישיון ומפוקחת על ידי המפקח על הבנקים. זוהי בדרך כלל חברת פיננסים או מוסד פיננסי לא בנקאי אחר. בנוסף לשירותים פיננסיים שונים, המוסד המתמחה מספק שירותי אשראי זעיר קמעונאי, הכוללים ניהול הלוואות, הוצאת כספים ותשלומם וגביית החזר. המוסד הפיננסי המתמחה משמר זהות תאגידית נפרדת, ניהול, צוות ומערכות שונות מאלו של בנק האם. יצירתו של מודל חלוקת אשראי זה, המתואר בתרשים 6, תלוי בסביבה הרגולטורית ובהגבלות המוטלות על יצירת ותפעול מוסד פיננסי מתמחה מסוג זה. בישראל כיום אין אפשרות חוקית לחלוקת אשראי קמעונאי באמצעות המודל של מוסד פיננסי מתמחה.

תרשים מס' 6

הקמת מוסד פיננסי מתמחה לאספקת אשראי זעיר



מקור: CGAP - http://www.cgap.org/docs/bank_profiles_specialized.pdf (30 למרץ 2006).

פתרונות מימון נוספים

ההתפתחויות הטכנולוגיות בשנים האחרונות, ובראשן השימוש הגובר ברשת האינטרנט, יכולות להוות פתח למימון אלטרנטיבי לארגוני אשראי זעיר ולקוחותיהם. שיטת מימון זו מאמצת את המודל של קנייה ומכירה של מוצרים באינטרנט, דרך אתרי תיווך (ebay, Amazon ואחרים). בדרך זו, אנשים פרטיים או קבוצות, המהווים לווים ומלווים פוטנציאליים, "נפגשים" בזירת מסחר אלקטרונית ודרך מכרז קובעים את סכום ההלוואה ותנאיה.⁴⁰ ארגון האשראי הזעיר יכול לממן את פעילותו בדרך זו, ולנצל מוניטין ונכסים מסוימים שברשותו כדי לקבל הלוואות בריבית נמוכה. הכספים שברשותו מלווים ליזמים זעירים, בריבית גבוהה יותר, כך שההון לא נשחק ואף נותר רווח מהפעילות עצמה.

לסיכום, מימון מתן האשראי ליזמים היא אתגר לא קל עבור ארגון האשראי הזעיר. עם זאת, פעילות ללא אופק של איזון פיננסי אינה פעילות ברת קיימא ונועדה להיכשל או להיות תלויה תמידית בכספים פילנתרופיים מדלדלים. שימוש בשיטות מימון מתקדמות ובשיתופי פעולה עם בנקים מסחריים, תוך הקלת הרגולציה והחקיקה, מאפשר לארגוני אשראי זעיר בעולם לפעול תוך הרחבת פעילותם.

סיכום והמלצות

נדמה, שחשיבות הטיפול של ההון האנושי במדינת ישראל אינה צריכה הסבר מיוחד. יזמות זעירה היא אמצעי, אחד מני רבים, למיצוי ההון האנושי של הפרט ולשיפור מצבם הכלכלי של החלשים ביותר בחברה. עידוד ליזמות לא רק מאפשר לאדם פיתוח עצמי ומיצוי של יכולותיו למען עצמו, אלא גם תורם לפעילות הכלכלית סביבו.

האפשרות של קבלת אשראי מהבנקים, לשם יצירת מקורות הכנסה עצמיים, כמעט ואינה אפשרית עבור 780,000 איש, שאינם עובדים. כך, נמנעת מאוכלוסייה שלמה האפשרות של פיתוח כלכלי עצמי דרך פנייה ליזמות זעירה. בנוסף למצוקת האשראי, מחסור בשירותי תמיכה בצעדיהם הראשוניים של יזמים זעירים, מקשה עליהם עוד יותר את התמודדותם בדרכם לפתיחת עסק עצמאי. על מנת לקדם יזמות בישראל, בעיקר אצל האוכלוסיות החלשות בחברה, יש צורך בהצגתם של כלים חדשים, ובהתאמת הסביבה המשפטית אליהם.

ארגוני אשראי זעיר הם כלי ממוקד לעידודה של יזמות זעירה. כ-10,000 ארגונים כאלה פועלים כיום בעולם, תוך מתן אשראי, ליווי עסקי ותמיכה ביזמים זעירים משכבות האוכלוסייה החלשות ביותר.

ארגוני אשראי זעיר אינם מתחרים בבנקים ובמקרים רבים אינם תחליפים להם. ארגונים אלה פועלים עם ועבור האוכלוסייה הנתפסת כ-"לא בנקאית" (unbankable) כדי להכניסה לתוך המעגל הפיננסי ולצמצם את הסיכון הנתפס בפעילות עמה. הם עשויים לספוג את הסיכון שבהענקת האשראי, ולהוריד את הסיכון והעלויות עבור המערכת הבנקאית והפיננסית.

הצלחתם של ארגונים אלה בסביבות הכלכליות הקשות ביותר, כמו גם השפעתם החיובית על יזמים בכלכלות מתקדמות, מחייבות את קובעי המדיניות להביא לכך כי פעילותם בישראל תתאפשר בהקדם האפשרי. כמו כן, יש צורך בחקיקה, שתאפשר לארגונים אלה להצליח.

1. יש לבחון את החקיקה הבנקאית בישראל. במידה והבנקים עצמם אינם מסוגלים, או אינם רוצים, לספק שירותים פיננסיים לאוכלוסיות חלשות, יש לאפשר לארגונים אחרים לעשות כן. בעיקר דרושים תיקונים והקלות בחוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, ובייחוד בסעיף 21 לחוק, המגביל באופן גורף פעילות אשראי שלא על ידי הבנקים.

2. יש להרחיב את החקיקה המסדירה פעילות פיננסית חוץ בנקאית. חוק הסדרת הלוואות חוץ בנקאיות, שנוצר כתגובה לניצול לווים ב"שוק האפור", אינו מספיק. מתן אשראי כעסק מסחרי צריך שיהיה מגובה בתשתית חוקית. תשתית זו צריכה לקבוע, בין השאר, חובות דיווח, ניהול, הסדרת היכולת לגיוס הון בצורות שונות של בעלות, הסדרת פעילות במקרה של פשיטת רגל והסדרה של גביית חובות במקרה של פיגור.

3. יש לאפשר את פעילותם של איגודי אשראי בישראל. גופים אלה יכולים להוות פתרון נוח למצוקת האשראי ממנה סובלים יזמים זעירים ואוכלוסיות חלשות. הצלחתם של איגודי האשראי בעולם מוכיחה עד כמה גופים אלה חסרים בישראל. מעבר להשפעתם כספקי אשראי ליזמים, איגודי אשראי

בעולם הפכו להיות מתחרים ישירים לבנקים המסחריים, תוך הכנסת שירותים מגוונים שהיו, בעבר, נחלתם של הבנקים בלבד.

יישום צעדים אלו בישראל, תוך התבססות על הניסיון העולמי, יכול להוות צעד חשוב לקראת שיפור היצע השירותים הפיננסיים בארץ, ובראשם הנגישות לאשראי. שיפור שכזה יאפשר ליותר אנשים לממש את פוטנציאל היזמות שלהם, ליצור עסקים חדשים ולקדם את החברה הישראלית כולה.

¹ לצורך עבודה זו, "עסק זעיר" יחפוף להגדרת "עוסק פטור" על פי חוק מס ערך מוסף (תיקון מספר 22) התשס"ב - 2002 עוסק, או עסק שמחזור עסקאותיו אינו עולה על סכום שקבע שר האוצר (כיום כ- 65,721 ₪ לשנה). "עוסק פטור" אינו חייב במע"מ.

² מקור: "בנק ישראל, ריכוזיות אשראי לפי גודל לווה בחמש קבוצות הבנקים הגדולות", הודעה לעיתונות, 15 ביוני 2003, מתוך: <http://www.bankisrael.gov.il/press/heb/030615/030615a.htm> (2 למרץ 2005).

³ אהרון כהן מוהליבר ודויד דביר, *רישוי עסקים בישראל*, מחקר מדיניות 1-2006 (ירושלים: קרנות קורת ישראל והרשות למען עסקים קטנים ובינוניים, 2006), עמ' 15-6. <http://www.kiedf.org/pdf/search7.pdf>

⁴ Glenn Yago and Betsy Zeidman, *Building Israel's Small Business and Microenterprise Sector: Israel Entrepreneurial Finance Initiative* (Milken Institute, 2005) pp. 28-39

⁵ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, *שנתון סטטיסטי לישראל 2005* (ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2005), לוח 12.1

⁶ ראה: Elaine Edgcomb, Klein Joyce and Peggy Clark, *The Practice of Microenterprise in the U.S.: Startegies, Costs and Effectiveness*, (Washington, D.C.: The Aspen Institute/FIELD, 1996).

⁷ החישוב נערך בהתבסס על 8% שיממשו את פוטנציאל היזמות הזעירה, מתוך כ-780 אלף בלתי מועסקים או שנמצאים מחוץ לכוח העבודה האזרחי בישראל.

⁸ נכון למאי 2006, שכר המינימום עומד על 3456 ש"ח. בתוספת 16.5% מע"מ נקבל 4026 ש"ח. כדי לקבל את המחזור השנתי, נכפיל סכום זה ב-12 ונקבל את המחזור השנתי של העסק, העומד על 48,312 ש"ח. אם נניח כי יוצרו כ-62,400 עסקים זעירים בעלי מחזור שנתי ממוצע של 48,000 ש"ח בקרוב, נקבל תוספת תוצר ישירה בסך 2.99 מיליארד ש"ח.

- ⁹ <http://www.grameen-info.org/bank/GBGlance.htm> (12 יוני 2006)
- ¹⁰ http://www.blueorchard.ch/en/microfinance_institutions.asp (12 יוני 2006);
- ¹¹ http://www.gfusa.org/about_us (12 יוני 2006)
- ¹² <http://www.microenterpriseworks.org/services/research/2005Directory.htm> (8 למרץ 2006).
- The Aspen Institute, Economic Opportunitites Program, *Microenterprise Assistance: What Are We: Learning About Results? Key Findings from the Aspen Institute's Self-Employment Learning Project* (Washington D.C.: The Aspen Institute, 1997). ;
- ¹³ ובכלל זה בולגריה, צ'כיה, אסטוניה, הונגריה, לטביה, ליטה, פולין, מולדובה, רומניה, סלובניה וסלובקיה, ארצות הבלקן, המדינות הבלטיות, רוסיה, אוקראינה ובלארוס, ארצות מרכז אסיה והקוקז.
- ¹⁴ Sarah Forster, Seth Greene and Justyna Pytkowska, *The State of Microfinance in Central and Eastern Europe and the New Independent States*. (Washington, D.C.: CGAP publication, 2003) pp. 31-40; http://www.cgap.org/docs/RegionalReview_centraleasterneurope.pdf (12 יוני 2006)
- ¹⁵ שם, עמ' 31-32.
- ¹⁶ מקור: http://www.funduszmikro.com.pl/index_en.php (19 מרץ 2006);
- ¹⁷ <http://www.tve.org/ho/doc.cfm?aid=1332> (12 יוני 2006)
- European Microfinance Network, Overview of the Microfinance Sector in Western Europe ¹⁷
- <http://www.european-microfinance.org/bibliotheque/232.pdf> (8 מרץ 2006).
- ¹⁸ http://www.european-microfinance.org/membres_en.php?piId=111 (12 יוני 2006);
- ¹⁹ חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, ס"ח 1022, תשמ"א (1981.4.26), עמ' 232.
- ²⁰ בנק ישראל, "מיזוג וסגירת הבנקים הזעירים בישראל", הודעה לעיתונות, 11 יולי 2005,
- <http://www.bankisrael.gov.il/press/heb/050711/050711b.htm> (15 מרץ 2006).
- ²¹ חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, סעיף 21
- ²² שם.
- ²³ חוק הסדרת הלוואות חוץ בנקאיות, התשנ"ג-1993, ס"ח תשנ"ג (1993.8.3), עמ' 174.
- ²⁴ גלובס, 12 יולי 2004
- ²⁵ ראה: Rosalind Copisarow, "The Application of Microcredit Technology to the UK: Key Commercial and Policy Issues," *Journal of Microfinance* Vol. 2, No. 1 (2000).
- http://marriottschool.byu.edu/microfinance/view_archive.cfm?id=28&issue=spring00 (12 יוני 2006)
- ²⁶ יצויין כי בארץ קיימות קרנות פילנתרופיות הפועלות להענקת אשראי והלוואות לעסקים. עם זאת, אין בישראל גוף המספק אשראי בהיקפים המתאימים להגדרת העסק הזעיר.
- ²⁷ פאינה קלרין, סמנכ"ל תפעול קרן קורת, תכתובת דוא"ל למחבר, 15 מרץ 2006.
- ²⁸ Isabel Barres, "Bulletin Highlights," *Microanking Bulletin* 8 (November 2002) 25-29
- http://www.mixmbb.org/en/mbb_issues/08/Bulletin%20Highlights.pdf (12 יוני 2006)
- ²⁹ Timothy R. Lyman and Mihret Dizdar, "Bosnia & Herzegovina: The Region's First Specialized Microlending Law Set to Undergo Changes," *Policy Monitor* 3 (May 2003) pp. 2-4
- <http://www.mfc.org.pl/index.php?section=NET&page=Policy%20Monitor03%203> (12 יוני 2006)
- ³⁰ The Nicrofinance Gateway, http://www.microfinancegateway.org/files/24922_file_law_Kyrgyz_03.pdf (24 מאי 2006)
- ³¹ Marcin Fijalkowski, "Kazakhstan: New Microcrediting Law Adopted," *Policy Monitor* 3 (May 2003) pp. 1-2
- <http://www.mfc.org.pl/index.php?section=NET&page=Policy%20Monitor03%201> (12 יוני 2006)
- ³² Jan Evers, Stefanie Jack, Adrian Loeff and Hedwig Siewertsen, *Reducing Cost and Managing Risk in Lending to Micro Enterprises* (FACET, Zeist, The Netherlands and IFF, Hamburg, Germany, 2000) pp. 58-66
- http://www.microfinancegateway.org/files/3243_3243.pdf (22 מאי 2006)
- ³³ <http://www.creditunion.coop/history/index.html> (12 אפריל 2006). יש לציין כי לא כל הנכסים המנוהלים באמצעות איגודי האשראי מיועדים לטובת עידוד יזמות ועסקים זעירים. עם זאת, איגודי האשראי הנם תוספת (ואף תחליף, במקרים מסוימים) למציעי האשראי המסורתיים בדמותם של הבנקים, ובכך יכולים לתורם חלק ממצוקת האשראי לאוכלוסיות חלשות.

-
- http://www.hm-treasury.gov.uk/consultations_and_legislation/consult_credit/consult_credit_taskforce.cfm
(10 אפריל 2006).
- <http://www.community.db.com/> (24 מרץ 2006).³⁵
- <http://www.gm-unccd.org/field/Private/DB/DBFund.htm> (12 יוני 2006)
- http://www.cdfifund.gov/impact_we_make/overview.asp, CDFI (22 מאי 2006)³⁶
- Cesar Lopez and Jorge de Angulo, "Bridging the Finance Gap: ACCION's Experience with Guarantee Funds for Microfinance Institutions," *InSight* 15 (September 2005)³⁷
- <http://www.accion.org/insight/> (22 אפריל 2006).
- http://www.cgap.org/docs/FocusNote_28.pdf, CGAP (8 אפריל 2006).³⁸
- http://www.microfinancegateway.org/files/21503_FFIs.pdf (11 יוני 2006)
- ; (2006 מאי 30) <http://www.icmr.icfai.org/casestudies/catalogue/Finance/FINC041.htm>³⁹
- (2006 מאי 29) http://www.mfnetwork.org/members/share_microfin.html
- (2006 מאי 27) http://www.prosper.com/public/welcome/how_it_works.aspx⁴⁰

FELLOWS | KORET
PROGRAM | MILKEN INSTITUTE

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

info@kmifellows.org
www.kmifellows.org