

אפליית האשראי בישראל והצעה לפתרון

אהרון כהן מוהליבר ואייל סרי

עמיתי קורת – מכון מילקן

על אודות תוכנית עמיתי קורת – מכון מילקן

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

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

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

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

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

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

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

למידע נוסף על אודות התוכנית: www.kmifellows.org

תוכן העניינים

1	מבוא
4	האשראי בישראל
6	מדדי אי השוויון והריכוזיות
8	השפעות ריכוזיות האשראי על המערכת הבנקאית
11	פרקטיקות של אפליית אשראי בישראל
12	ניתוח מאקרו
12	הגדרת עסק קטן
12	כמה אשראי מקבלים העסקים הקטנים?
13	חלקם של העסקים הקטנים בתעסוקה, בתוצר ובמספר העסקים
14	נתוני צד הביקוש (Demand side data)
16	הרחבת זרם האשראי לאוכלוסיות חשוכות האשראי
17	חוק הבטחת אשראי הוגן (CRA)
18	CRA בארה"ב
19	תוצאות החוק בארה"ב
22	ביקורת על חוק ה-CRA
25	יישום חוק הבטחת אשראי הוגן בישראל
25	פיקוח על המערכת הבנקאית בארה"ב ובישראל
27	השינויים הדרושים בישראל על מנת לישם את חוק ה-
28	המחקר הקיים בנוגע לחוק ה-CRA
29	CRA בישראל - חשיבות החקיקה ותוצאות צפויות
29	המלצות
30	סיכום
36	נספח 1
39	נספח 2

אפליית האשראי בישראל והצעה לפתרון

אהרון כהן מוהליבר ואייל סרי

מבוא

המשק הישראלי צמח מתוך מאפיינים כלכליים ריכוזיים ביותר והנסיבות לכך הן רבות ומגוונות ונעוצות בשילוב של אידיאולוגיה ופרקטיקה של יישוב הארץ. התפיסה המדינית של הנהגת היישוב לפני קום המדינה ובשנותיה הראשונות הייתה תפיסת עולם סוציאליסטית מובהקת, וארגוני העובדים היו למעשה חלק מן ההנהגה הפוליטית. מפלגת השלטון יצאה למעשה מתוך ארגון הגג של העובדים, ההסתדרות. באמצעות ההסתדרות שלטה המפלגה בחקלאות בשירותים ובתעשייה, ודרך השליטה בעובדים ובעלות על ההון הפיסי שלטה במשק כולו. בעלות זאת של ההסתדרות על אמצעי הייצור השונים דחקה את רגליהם של יזמים פרטיים והובילה למבנה ריכוזי ביותר של שליטה על ההון. בכך נוצר משק של חברות ותאגידי ענק- כור, כלל, סולל בונה, חברת העובדים, התעשיות הצבאיות, התעשייה האווירית ועוד.

גם שוק ההון הישראלי, וכמוהו שוק הכספים, היו ריכוזיים ביותר מטעמי נוחות שלטונית. בשלושים השנים הראשונות לקיומה הכוונה המדינה את האשראי במשק¹. האשראי המוכוון, שנקרא לעיתים "אשראי מפקדונות למתן הלוואות" היו הלוואות שניתנו על ידי הבנקים בהתאם לדרישת הממשלה. האשראי המוכוון היה נוהג של ממשלות ישראל עד אמצע שנות השמונים, לאחר תוכנית היישוב. התערבות זו הייתה בין הגורמים שהובילו לריכוזיות כמעט ייחודית בעולם של המערכת הבנקאית. ביטולה היווה צעד חשוב מאין כמותו לקראת יצירת מערכת אשראי תחרותית שהיא תנאי אלמנטארי ליעילות כלכלית המתבטאת בהענקת אשראי על בסיס שיקולים כלכליים ולא על בסיס שיקולים פרסונאליים ופוליטיים שונים.

עם זאת ביטולה של מדיניות האשראי המוכוון לאחר היווצרות המבנה האוליגופולי של המערכת הבנקאית בישראל לא הביא לירידה בריכוזיות של המערכת הבנקאית, אלא רק להכנסת שיקולי שוק אל תוך מערכת השיקולים בהענקת הלוואות. ריכוז ההון בידי שני בנקים גדולים שנוצר בין היתר כתוצאה ממדיניות האשראי המוכוון, ותהליכים מאקרו כלכליים נוספים כגון הלאמתם בפועל של הבנקים במשך מספר שנים לאחר משבר מניות הבנקים בשנת 1984, והקלות רגולטוריות במיזוגים ורכישות², יצר מבנה מצומצם של שליטה על האשראי במשק. במצב שנוצר לא היה צורך בריכוז מלאכותי של הון על ידי הממשלה ותיאום מצידה בכדי לשמור על עיוותים בהקצאת האשראי שכן המערכת הבנקאית הייתה כה מצומצמת עד כי המערכת הבנקאית עצמה יכלה ליצור מניפולציות מונופוליסטיות בשוק. התנהגויות אלו רווחות עד היום ומתבטאות בהתנהגות מתואמת לכאורה של שיעורי עמלות, ריביות, תנאי אשראי, בבעלות על חברות כרטיסי חיוב, חיתום השקעות ועוד. במצב החדש הוחלפה במידה רבה ההכוונה של פעילות הבנקים על ידי המדינה בהכוונה של פעילות הבנקים על ידי בודדים השולטים דרך שני הבנקים הגדולים בכמחצית מהאשראי, הפיקדונות והחסכונות של תושבי המדינה.

במקביל למגמות הנזכרות הנפיקה הממשלה בשנים אלו אגרות חוב ייעודיות, שאינן סחירות בשוק ההון, לגופים כגון קרנות הפנסיה, ואסרה על גופים פרטיים להנפיק אגרות חוב ללא אישור הממשלה. התערבות דומיננטית זו של הממשלה בשוק ההון עיקרה כמובן את יכולתם של גופים אחרים להשתמש בכלי מימוני זה. התערבות זו יצרה שוק ניירות ערך זעום ורדוד שהחברות הפרטיות כמעט ולא שיחקו בו תפקיד ושהרוכשים העיקריים של אגרות החוב הדירו ממנו את רגליהם בשל הפיתוי שניתן בדמות אגרות החוב הייעודיות. היטיבו לתאר זאת בלס ויושע:

המערכת הפיננסית בישראל התאפיינה לפני הרפורמה [תוכנית הייצוב-1985] במעורבות ממשלתית כבדה. הממשלה קבעה את מחיר ההון ואת הקצאת ההון לשימושו השונים במשק. היא הנפיקה אגרות חוב מיועדות, מסובסדות, לא סחירות, לקופות גמל וקרנות פנסיה, לחברות ביטוח ולתכניות חיסכון, וכך הוזרמו רוב חסכוניות הציבור לממשלה... הממשלה התערבה גם בשוקי האשראי. רוב האשראי לחברות היה אשראי ממשלתי "מוכוון" כלומר מסובסד ומחולק באמצעות מערכת הבנקאות. התיאוריה הכלכלית ועדויות מזדמנות מלמדות כי כתוצאה מכך הוקצה הון שלא ביעילות; יוזמות רווחיות רבות לא היו יכולות להשיג מימון בעוד שמיזמים מסוימים, בלתי רווחיים אבל מושכים מבחינה פוליטית, קיבלו כספים. ... המימון הממשלתי דחק (crowded out) כספי חיסכון פרטי... לא הותר לחברות להנפיק אגרות חוב בלי הרשאה מיוחדת מהאוצר והכנסת. למעשה חברות פרטיות כלל לא הנפיקו אגרות חוב...

... הבורסה בתל אביב באמצע שנות ה-80 ובסופן הייתה קטנה וחסרת נזילות³

המצב כיום טוב לאין שיעור ממצב שוק ההון ערב תוכנית הייצוב, אך טרם הגיעה הבורסה בתל אביב להיקפי מסחר דומים לאחיותיה בעולם. אפילו היום מהווה המסחר הבורסאי בישראל 39% בלבד מהתל"ג (לעומת 205% בשוויץ ו 115% באנגליה, לדוגמה), ושיעור אגרות החוב הפרטיות הסחירות מתוך כלל אגרות החוב הסחירות עומד על 9% בלבד.⁴

כך התפתח שוק ההון הישראלי במתכונתו הנוכחית עם שוק אשראי חוץ בנקאי קטן ושליטה מוחלטת של שני הבנקים הגדולים על שוק האשראי הבנקאי; ולפיכך שני בנקים שולטים, למעשה, בחלק הארי של האשראי במדינה כולה.

הריכוזיות בשוק ההון, והריכוזיות המקבילה בבעלות על אמצעי הייצור, יצרו סביבה סגורה של מיעוט בעלי הון השולטים, למעשה, הן באמצעי הייצור והן באשראי המזין את אותם אמצעי ייצור. הנסיבות ההיסטוריות שהובילו למצב זה השתנו וכיום ישראל הינה מדינה בעלת מאפייני סחר גלובליים ופתוחה לתנועות הון בינלאומיות, אך מבנה הבעלות על ההון והריכוזיות בשוק האשראי נותרו כשהיו בשנותיה הראשונות. סביבה זו איננה תומכת כמובן בהתפתחות בריאה של משק הבנוי על פירמידה שבבסיסה עסקים קטנים ובראשה העסקים הגדולים. הכוונת האשראי לעסקים הגדולים הינה ברורה במערכת שכזו, כמו גם צידו השני של המטבע: הכבדת התנאים להענקת האשראי לעסקים קטנים ובינוניים. תרומתם של אלו האחרונים לפיזור הכנסות ולתעסוקה ידועה זה מכבר בעולם. בהתחשב במגמות של המשק הישראלי בשנים האחרונות - חשיפה לחו"ל, היפרדות המדינה מנכסי ייצור, העמקת

שוק ההון והפריחה בתעשיות הידע - יש מקום לטפל בהקצאות האשראי ה"קטן" לעסקים הקטנים ולמשקי הבית, אשראי שבשל ריכוזיות השליטה במשק ניתן עד היום בעיקר לפירמות הגדולות.

הנתונים הנוגעים לריכוזיות האשראי בידי לווים גדולים מצביעים על אוכלוסייה נוספת שעשויה להיות בין הנפגעים, משקי הבית. יש מקום לערוך מחקר הנוגע לחלוקת האשראי למשקי הבית, אך בשל קוצר היריעה והשפעתם המכרעת של העסקים הקטנים על המדדים המאקרו כלכליים, חלוקת ההכנסות, הצמיחה וההשתתפות בכוח העבודה, בחרנו להתמקד במחקר זה באשראי לעסקים הקטנים.

בפתח מחקר זה נסקור את התחלקות האשראי בישראל כיום, בהסתמך על נתוני המערכת הבנקאית, משרד האוצר ומחלקות המחקר והפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, כמו גם על מחקרים חיצוניים שנעשו בתחום האשראי. לאחר סקירת תמונת המאקרו, בחלקו השני של המחקר נבחן מאפיינים שונים בחלוקת האשראי להם בחרנו לקרוא, בעקבות השם שניתן לתופעה בארצות אחרות, אפליית אשראי.

אפליית האשראי הינה מניעה, או הכבדה משמעותית במתן אשראי לפרט בקהילה מסוימת על בסיס המאפיינים הקולקטיביים הנתפסים של אותה הקהילה. אפליה שכזו יכולה להתקיים, לדוגמא, על בסיס גזעי, עדתי, גיאוגרפי או מגדרי. אפליית האשראי שנתקלנו בה בישראל הינה בעלת מאפיינים שונים, הן גיאוגרפיים והן מגזריים (מגזר המיעוטים, לדוגמא) אך היא בעיקרה פוגעת בעסקים קטנים בכל רחבי הארץ, ובכך פוגעת גם בשכבות החלשות של האוכלוסייה. המחסור במערכות מידע אזוריות לגבי צד הביקוש לאשראי, כמו גם בנתוני צד היצע האשראי מצד הבנקים מקשה על איתור של מאפיינים נוספים של אפליית אשראי בישראל אך אנו חוששים כי ישנן קהילות נוספות מהן נמנע אשראי הוגן באופן קולקטיבי.

החלק השלישי של המחקר ידון בהזרמת אשראי לקהילות חשוכות אשראי ויפתח בהצגת חוק ה CRA האמריקאי - Community Reinvestment Act התוקף את סוגיית מניעת האשראי ההוגן מאוכלוסיות מסוימות. במסגרת הצגת חוק זה נסקור בקצרה את החוק עצמו וכן ביקורות הנוגעות ליישומו ולהפעלתו בארה"ב. כפי שנראה, יישום החוק בארה"ב גרר אחריו עלייה דראסטית בהשקעות בקהילות שהוגדרו כקהלי היעד של החקיקה, ובנוסף לא פגע ברווחי הבנקים או במדדי הסיכון שלהם. בחינה ארוכת טווח מראה אף כי הלוואות והשקעות CRA נמצאו רווחיות באותה רמה, כממוצע ההלוואות הרגילות של הבנק. נתונים אלו מביאים את מערכת הבנקאות האמריקאית להתפקח ולהעניק יותר הלוואות לקהילות שהיו עד כה חשוכות אשראי.

מכוח הצלחתו של החוק בארה"ב, כמו גם ממצבו הקשה של שוק ההון הישראלי מנקודת מבטם של העסקים הקטנים והצרכנים הפרטיים, בחרנו לבחון בחלק האחרון של המחקר את יישומו של חוק דומה ל-CRA בישראל. לצורך כך, ביצענו סקירה קצרה של המערכות הרגולטוריות בארה"ב ובישראל, בכדי לצייר תמונה של הפיקוח הנדרש ליישום חוק שכזה בארץ, אל מול מקבילו בחו"ל.

בדקנו אף את תרומת הבנקים לקהילות כיום, וזו מופיעה בנספח 1. תרומה זו לצערנו מנוצלת לעיתים קרובות כהשקעה פרסומית במיתוג ומיצוב, והיא ככלל מועטת ומפוזרת ונמצא כי ברובה איננה עוסקת בליבת עיסוקם ומומחיותם של הבנקים.

לבסוף, בחלקו האחרון של המחקר ציירנו בקווים כלליים מהן המגמות שייווצרו מהחלת חוק שכזה על מערכת הבנקאות הישראלית. ברוח הזמן, התייחסנו גם להבדל המהותי בין המלצות ועדת בכר לפתרון הנדרש לסוגיה העומדת לפתחנו. ועדת בכר פועלת להגברת התחרות בשוק האשראי, אך תחרות זו תפסח ברובה על עסקים קטנים ופרטיים, היות ואין תחליף למערך הסניפים של הבנקים במתן אשראי מסוג זה.⁵ מערך שכזה יחסר לגופים החדשים מעניקי האשראי שיתפתחו במשק על פי חזון בכר. בנוסף, התייחסנו להגברת היציבות של המערכת הבנקאית במקרה של יישום חוק שכזה, ולתועלות חיצוניות רחבות שיכולות להיות להגדלת המימון לעסקים קטנים בתחום התעסוקה והצמיחה.

האשראי בישראל

- הבנקים שולטים על 93% מהאשראי בישראל
- ה"דואופול" לאומי-פועלים שולט על 63% מהאשראי בישראל
- 9% בלבד מכלל אגרות החוב המונפקות בישראל הן אג"ח פרטיות
- שוק ההון החוץ בנקאי בישראל מצומק- שווי שוק המניות הוא 39% מהתל"ג בלבד
- 71% מהאשראי מוענקים לפחות מ- 1% מהלווים
- לפי מדד הרפינדל ומדדי גייני ישראל בראש רשימת המדינות בעלות ריכוז אשראי גבוה וחלוקת אשראי מוקצנת.
- הפרשות הבנקים לחובות מסופקים עלו בשנים האחרונות להיקף חסר תקדים של 4.6 מיליארד שקלים בשנת 2001 (כ-1.05 מיליארד דולרים), ו-7.3 מיליארד שקלים בשנת 2002 (כ-1.66 מיליארד דולרים). ההפרשות ירדו ל-6 מיליארד שקלים בשנת 2003, אך עדיין נמצאות ברמה גבוהה.
- כ- 10% בלבד מכלל האשראי לציבור ב-2004 הוענק לחברות קטנות.
- רק כ-23% מהאשראי הוענק לחברות קטנות ובינוניות.
- במגזר העסקים הקטנים מועסקים כ-60% מכלל המועסקים במגזר העסקי. אל מול נתון זה מקבל המגזר פחות מ-25% מהאשראי המוענק.

ביקורת חריפה נמתחה פעמים רבות על מבנה שוק ההון הישראלי. הביקורת מצביעה על ריכוזיות קיצונית ובעלות של קבוצות בנקאיות מועטות על הרוב המוחלט של הכסף הפנוי המוענק לאשראי במדינה.

בשנת 2004 היו בידי חמשת הקבוצות הבנקאיות כ- 93% מכלל הכסף הפנוי שהוענק לאשראי במשק.⁶ שאר 7% היו מוחזקים בידי קרנות פנסיה וחברות ביטוח, עובדה שמצביעה בצורה ברורה על ריכוזיות

גבוהה בבעלות על אשראי זמין במשק. המצב חמור שבעתיים היות ובתוך חמשת הקבוצות הנזכרות קיימים שני בנקים גדולים- לאומי והפועלים - המובילים את השוק הביטסים שונים (מחירים, ריביות עמלות וכו') בשל הדומיננטיות שלהם בתוך המערכת הבנקאית עצמה.⁷

ריכוזיות זו, והתערבות ממשלתית בדמות אג"ח מיועדות, השליכה על התפתחותו של שוק ההון בישראל. 9% בלבד מכלל אגרות החוב המונפקות בישראל הן אג"ח פרטיות (לעומת 21% בארה"ב, 80% באנגליה). שווי שוק המניות כשיעור מהתמ"ג במדינת ישראל הוא גם נמוך, ועומד על 39% בלבד. (לעומת 107% בארה"ב, ו- 115% באנגליה).⁸

הריכוזיות בבעלות על מקורות האשראי, כמו גם הריכוזיות בבעלות על ההון בישראל, הובילה ליצירת דפוס חלוקת אשראי ריכוזי באופן קיצוני. בשנת 2002 חולק על ידי הבנקים בישראל אשראי כולל בהיקף של 552 מיליארדי שקלים (117.1 מיליארדי דולרים),⁹ אך על פי נתוני המפקח על הבנקים שיעור של כ- 71% מהאשראי ניתן ל- 1% מכלל הלווים.¹⁰ התמונה הריכוזית מוקצנת כאשר בודקים את חלקם של הלווים הגדולים ביותר. אותם לוויים שקיבלו מהבנקים אשראי בסכום העולה על 35 מיליון שקלים, היוו 0.302 אחוז מכלל הלווים, כ- 3090 לוויים שקיבלו ביחד מן המערכת הבנקאית כמחצית מסך האשראי שחולק. היתרה הממוצעת של אותה קבוצת לוויים הייתה יותר ממאה מיליון שקלים לווה.

מקור מרבית האשראי המחולק על ידי הבנקים הוא פיקדונות הציבור, אך כסף זה איננו חוזר לציבור הרחב בדמות אשראי לפרטיים ולעסקים קטנים ובינוניים. אשראי זה ניתן לעיתים לכאורה במנותק משיקולים כלכליים¹¹ ותוך גרימת הפסדים משמעותיים לבנקים.¹² ניתן לדמות את המצב כאילו על כל שקל בהלוואות מעל 35 מיליון שקלים מתחרים כ-3000 איש, ולעומתם, על כל שקל של הלוואות קטנות ובינוניות, עד 35 מיליון שקלים, מתחרים יותר מארבעה מיליון איש.

טבלה מספר 1 מתארת את התפלגות יתרות האשראי לציבור לפי גודל לווה בחמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות בשנת 2002, ובה ניתן לראות כי מעל כמות אשראי של 1,060 אלפי שקלים חדשים ישנם כ-0.9% לוויים בלבד המקבלים כ 71% מהאשראי הקיים במשק. כמו כן בולטת הירידה החדה בשיעור ההלוואות בין הלוויים הגדולים (מעל מיליון שקלים חדשים) והגדולים מאד (מעל 35 מיליון שקלים חדשים).¹³

טבלה מספר 1

התפלגות יתרות האשראי לציבור לפי גודל הלווה בחמש הקבוצות הבנקאיות הגדולות בשנת 2002

יתרה ממוצעת (באלפי שקלים)	אחוז מהאשראי	כמות אשראי (מיליוני שקלים)	אחוז מהלוויים	מספר לוויים	תקרות אשראי (אלפי שקלים) מינימום	מקסימום
2.4	0.5%	4,091	38.8%	1,740,786	7	0
18.6	3.2%	25,481	30.5%	1,367,968	35	7
148.0	25.0%	198,165	29.9%	1,342,079	1,060	35

5,121	23.4%	185,413	0.8%	36,205	35,000	1,060
114,760	44.4%	352,542	0.1%	3,072	1,065,000	35,000
1,572,000	3.6%	28,296	0.0004%	18	5,096,000	1,065,000
177	100.0%	793,988	100.0%	4,490,128		סה"כ

מקור : בנק ישראל, ריכוזיות אשראי לפי גודל לווה בחמש קבוצות הבנקים הגדולות, הודעה לעיתונות, 15 ביוני 2003.
 חמש קבוצות הבנקים הגדולות הם בנק הפועלים, לאומי, דיסקונט, מזרחי והבינלאומי שמחזיקים כ-94% מהאשראי של הציבור.
 בקובץ של בנק ישראל נפלה טעות דפוס באחד הנתונים ונכתב 14.8 במקום 148.
<http://www.bankisrael.gov.il/press/heb/030615/030615a.htm> תאריך כניסה לאתר : 19 במאי 2005.

ע"פ הנתונים המוצגים בטבלה מספר 1, ומדדי האי שוויון והריכוזיות שנציג בהמשך, ישראל נמצאת במקום גבוה בראש רשימת מדינות העולם במדד ריכוזיות האשראי.

נציין את הנתונים בנוגע ליתרות האשראי לשנת 2004. נתונים אלו עובדו ומוצגים בנספח 3. מהניתוח ניכר כי מגמות הריכוזיות לא השתנו ובשנת 2004 החזיקו 0.8% מהלווים ב 67.9% מיתרות האשראי לציבור.¹⁴

מדדי אי השוויון והריכוזיות

בעולם מקובל להשתמש במדד גייני למדידת אי שוויון בחלוקת משאבים שונים. המדד משמש למגוון תחומים, כאשר הבולט ביניהם הוא מדידת התפלגות ההכנסות במדינה. המדד מקבל ערך גבוה יותר ככל שהריכוזיות גבוהה יותר, ובמקרה של ריכוזיות מושלמת (דהיינו, שאדם אחד מקבל את כל המשאב, לדוגמה כל ההכנסות במדינה, או כל האשראי במדינה וכו'), מקבל המדד ערך 1. כאשר המשאב מתחלק באופן שוויוני לחלוטין- דהיינו, כל אחד מקבל בדיוק אותה כמות של המשאב, (לדוגמה כל אזרחי המדינה מקבלים בדיוק את אותה הכנסה, או כל הלווים במדינה מקבלים בדיוק את אותה כמות אשראי וכו'), מקבל המדד את הערך 0. לשם השוואה ערכי המדד לגבי הכנסות בישראל הם הגבוהים בעולם ונעים סביב 0.35¹⁵. ערכי מדד גייני לגבי פיזור אשראי בישראל הם גבוהים ביותר כפי שניתן לראות בטבלה מספר 2.¹⁶

טבלה מספר 2

נתוני מדד גייני לפיזור האשראי בישראל

2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997	1996
0.909	0.916	0.913	0.907	0.924	0.941	0.934	0.923

מקור : בנק ישראל, מערכת הבנקאות הישראלית – סקירת המפקח על הבנקים לשנת 2003, פרק א; עמ' 16.
<http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/skira03/ch-ah.pdf>, תאריך כניסה לאתר : 25 במאי 2005.

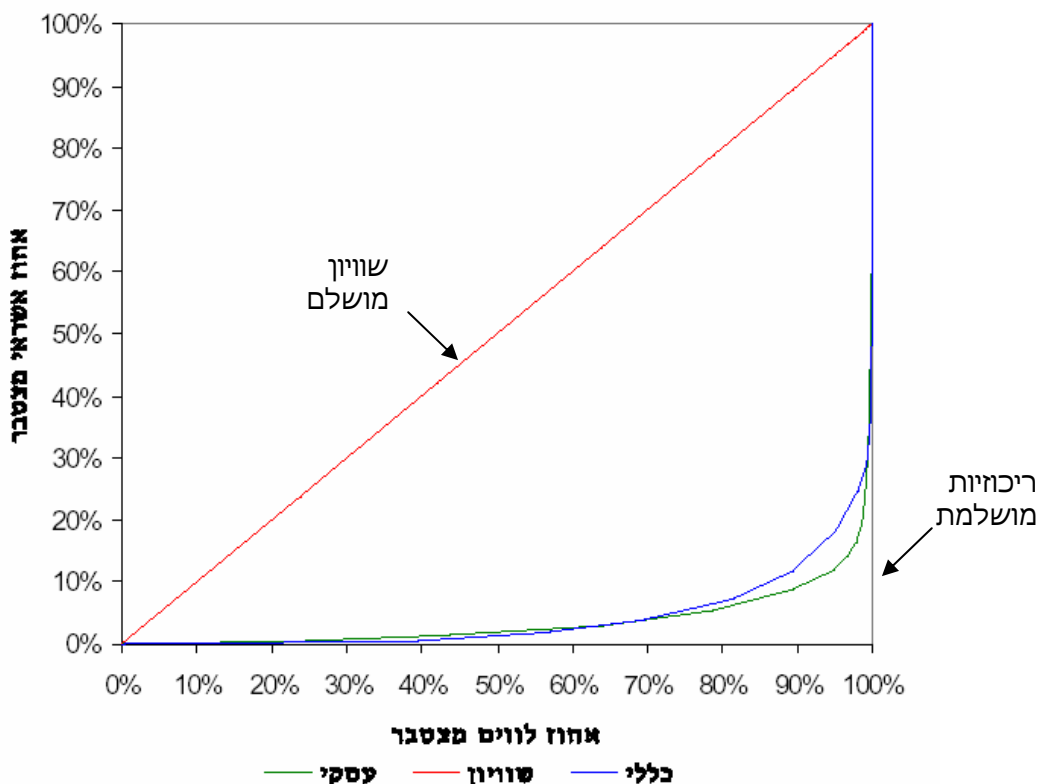
נתוני מדד גייני אלו מצביעים על ריכוזיות אדירה בחלוקת האשראי. ריכוזיות זו נעה בטווח צר בין הרמות הגבוהות ביותר של 0.94 לרמות של כ-0.91, אך איננה יורדת מרמה של 0.9 לאורך השנים. רמה גבוהה של ריכוזיות פוגעת, כמובן בפיזור האשראי אך גם משפיעה על רמות הסיכון של המערכת הבנקאית.¹⁷

בגרף מספר 1 ניתן לראות את עקומת לורנץ לחלוקת אשראי בישראל בשנת 2002. העקומה מתארת על הציר האופקי את מספר הלווים המצטבר ועל הציר האנכי את כמות האשראי המצטברת. קו

ה-45 מתאר חלוקה שוויונית לגמרי של האשראי (דהיינו את אותו מקרה תיאורטי בו כל אחד מהלווים מקבל בדיוק אותו סכום). הקו התוחם מימין את הגרף מתאר מצב של אי שוויון גמור (דהיינו, המקרה שאדם אחד מקבל את כל האשראי במשק). המצב בישראל הינו כה ריכוזי עד שהקווים כמעט ומתלכדים עם קו הריכוזיות המושלמת.

גרף מס' 1

עקומת לורנץ' לחלוקת אשראי בישראל לשנת 2002

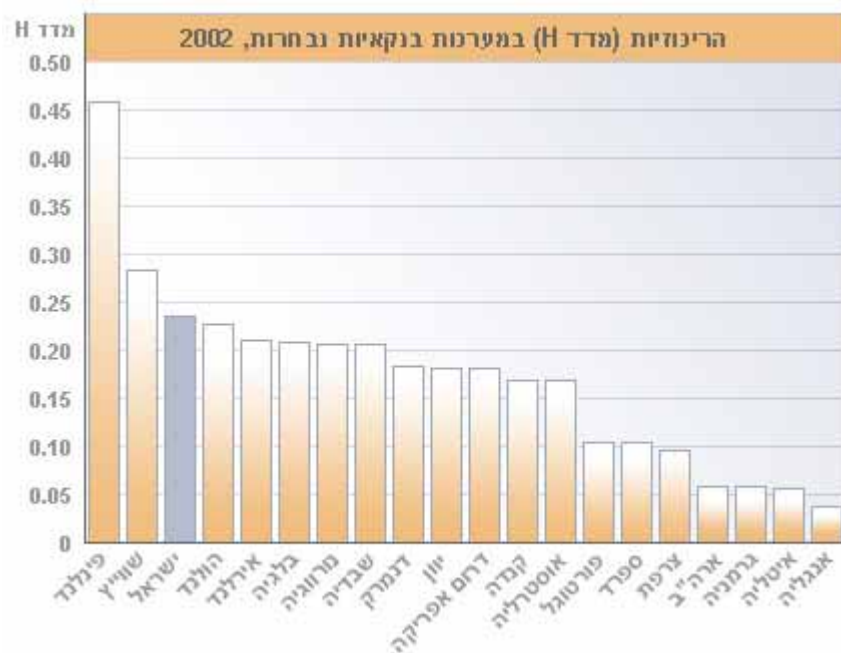


מיכאל תבור, אשראי לעסקים קטנים - כשל שוק או שיווי משקל כלכלי, (רעננה: תבור כלכלה ופיננסים בע"מ, אוקטובר 2004), גרסה 3 עמ' 6, <http://www.tavor.biz/files/Credit.pdf>, תאריך כניסה לאתר: 25 במאי 2005.

ריכוזיות האשראי נמדדת בעולם, בין השאר, גם על ידי מדד הרפינדל (Herfindel)¹⁸. מדד זה בודק את מידת הריכוזיות בתוך המערכת הבנקאית, בניגוד למדד גייני הבודק את הריכוזיות של חלוקת האשראי על ידי המערכת הבנקאית לציבור. מדד ההרפינדל יהיה גבוה יותר כאשר מעט בנקים מחלקים את רוב האשראי, ומדד הגייני יהיה גבוה יותר כאשר מעט לווים מקבלים את רוב האשראי. מדד ההרפינדל גם הוא גבוה מאד במערכת הבנקאות הישראלית, ומציב את ישראל כמדינה בעלת ריכוזיות מהגבוהות בעולם, כפי שניתן לראות בגרף מספר 2.

גרף מספר 2

הריכוזיות ע"פ מדד הרפינדל (H) במערכות בנקאיות נבחרות בשנת 2002



מקור: מבנה מערכת הבנקאות בישראל והתחרות בראייה ארוכת טווח, סקירת מערכת הבנקאות לשנת 2003, (ירושלים: בנק ישראל, 2003) פרק ב', עמ' 33. עבור חלק מהמדינות הנתונים אינם של 2002 אלא של 1999.
http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/skira03/ch-bh.pdf) תאריך כניסה לאתר: 19 במאי 2005.

הן מדד הרפינדל והן מדדי ג'יני מציבים את ישראל בחלק העליון של רשימת המדינות בעלות ריכוז אשראי גבוה וחלוקת אשראי מוקצנת.

השפעות ריכוזיות האשראי על המערכת הבנקאית

ריכוזיות אשראי משפיעה לא רק על פוטנציאל הצמיחה במשק בהיותה עיוות של הקצאת מקורות, והעמדה של מחיר הון גבוה, בפועל, בפני אוכלוסייה רחבה של עסקים קטנים אל מול מחיר הון זול לאוכלוסייה מצומצמת של עסקים ולווים פרטיים גדולים. ריכוזיות שכזו משפיעה גם על יציבות המערכת הבנקאית עצמה. הנחת מירב ה"ביצים" הפיננסיות בסל אחד מסכנת את סיכויי החזר האשראי, וההקלה בביטחונות שנוקטים הבנקים הישראלים אל מול הלקוחות הגדולים מחריפה את הבעיה. גם המפקח על הבנקים שם ליבו לבעיה:

את סיכון האשראי מקובל להעריך באמצעות שלושה רכיבים - היקף האשראי, איכותו וריכוזיות. כדי לבדוק את השפעה הכוללת של רכיבים אלה על סיכון הבנק יש לבחון את סיכון האשראי ביחס להונו בכך להביא בחשבון את התייחסות הבנק למכלול הסיכונים מאחר שהסיכונים מתבטאים לא רק בהלימות ההון אלא גם בפרמיית הסיכון, בהיקף הביטחונות, במעקב ובקרה שוטפים (monitoring) אחר התפתחות הסיכון וסיווגו בהתאם

לכך, בהיקף ההפרשות לחובות מסופקים ועוד יש לבדוק גם את התייחסות הבנק לחשיפתו לסיכונים באמצעות פרמטרים אלה¹⁹ (הדגשות לא במקור)

למפקח על הבנקים ברור כי ריכוזיות האשראי משפיעה על רמת הסיכון של הבנק.²⁰ ניתן להעריך את רמת הסיכון הנובעת בין השאר מרמת ריכוזיות חלוקת האשראי של הבנק על בסיס היקף ההפרשות לחובות מסופקים. הפרשות אלו עלו בשנים האחרונות להיקף חסר תקדים של 4.6 מיליארד שקלים בשנת 2001 (כ-971 מיליון דולרים), ו-7.3 מיליארד שקלים בשנת 2002 (כ-1.54 מיליארד דולרים).²¹ ההפרשות ירדו ל-6 מיליארד שקלים בשנת 2003 (1.33 מיליארד דולרים), אך עדיין נמצאות ברמה גבוהה. הגדלת ההפרשות במאות אחוזים לעומת הממוצע בשנים 1999 ו-2000, שעמד על כ-2 מיליארד שקלים²² מצביעה על רמת הסיכון הגבוהה שברכוזיות הלוואות במקרה של מיתון. הירידה בשנת 2003, כמו גם הירידה הצפויה בשנת 2004, מעידה על הקשר הישיר והמועצם עם ביצועי המשק. הלוואות ענק שהוענקו ליחידים, פרטים וחברות, נמחקו בשנים אלו כתוצאה מהתפוצצות בועת ההי-טק ומהמיתון הכבד שפגע בעיקר בתעשיית הבנייה והתיירות. פיזור האשראי היה מסייע למיזעור הפגיעה בבנקים. המפקח על הבנקים המודאג הקשיח את מגבלות הלווה הבודד, אך לא התייחס להגדלת חלקם של הלווים הקטנים.

על רקע החשיבות הרבה שמייחס הפיקוח על הבנקים למידת ריכוזיות תיק האשראי ולהיקף חשיפתו של התאגיד הבנקאי לסיכונים אשראי, הפיץ היום המפקח על הבנקים לתאגידים הבנקאיים טיוטת תיקונים להוראה בדבר מגבלות על חבות של לווה ושל קבוצת לווים.²³

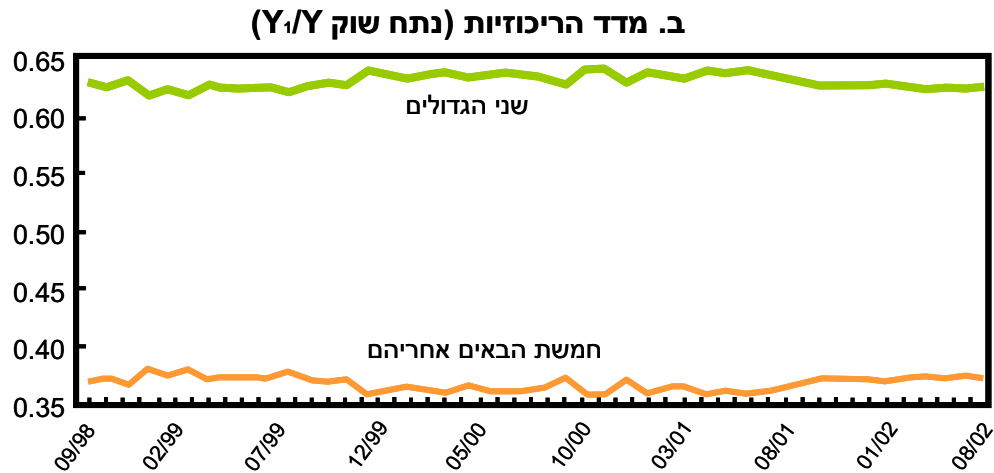
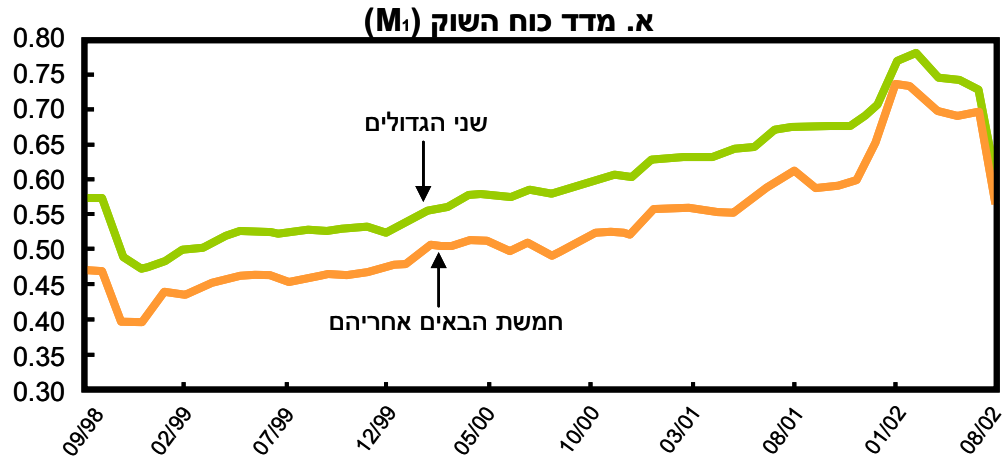
כחודשיים לאחר הודעה זו הוציא המפקח תיקון נוסף הנוגע למגבלות חבותם של לווים בודדים ושל קבוצות לווים.²⁴

הריכוזיות הגבוהה בשוק האשראי באה לידי ביטוי גם בתוך המערכת הבנקאית. כוח השוק שמפעילים שני הבנקים הגדולים גדול מזה שמפעילים חמשת הבנקים הבאים אחריהם. בנוסף ניתן לראות בגרף מספר 3, כי מדד כוח השוק עומד על ערכים גבוהים ביותר לכל אורך השנים מ-1998 עד 2002. המספרים משקפים גם את הדומיננטיות של שני הבנקים הגדולים בתוך המערכת הבנקאית. הבנקים שולטים בפועל ביותר מ-90% מהאשראי המוענק במשק, כך שהדומיננטיות של שני הבנקים הגדולים משמעה דומיננטיות דומה בחלוקת האשראי במשק, או כפי שנאמר על ידי מנכ"ל בנק המזרחי בכנס שוק ההון 2005: "לא ניתן להוציא לפועל עסקאות כאלו בישראל [רכישת השליטה בבזק] בלי שני הבנקים הגדולים".²⁵

היות והעסקים הקטנים דומים במאפייניהם יותר למשקי הבית מאשר לעסקים הגדולים, הן בהיקפי האשראי, הן בתנאי הלוואה והן לעיתים קרובות בסוג החשבון (חשבונאית), כפי שציננו חלק נכבד מהעסקים הקטנים מופיעים תחת המגזר הקמעונאי בדוחות הבנקים, בדומה למשקי בית ובשונה מהעסקים הגדולים) אנו מוצאים את יחידת הניתוח של משקי הבית יעילה להשוואת את כוח השוק שמפעילים הבנקים על העסקים הקטנים.

גרף מספר 3

משקי הבית: כוח השוק ונתח השוק – שני הבנקים הגדולים וחמשת הבנקים הבאים אחריהם, ספטמבר 1998 עד יוני 2002



מקור: פרוש יעקב ודוד רוטנברג, מדידת התחרותיות בענף הבנקאות בישראל - בתחומי הלקוחות העסקיים ומשקי הבית, בנק ישראל, עמ' 16. http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/issue16/sug16_1.pdf תאריך כניסה לאתר: 19 במאי 2005.

ריכוזיות האשראי ובעיותיה משליכות על מידת התחרותיות שמפגינים הבנקים כלפי הלקוחות. דוחות הבנקים בישראל מתייחסים לשני מגזרים: המגזר הקמעונאי, הכולל משקי בית וחלק מההלוואות לעסקים קטנים, והמגזר העסקי, הכולל בתוכו עסקים קטנים כגדולים ללא הבחנה ביניהם. בין שני מגזרים אלה ניתן לראות ירידה קבועה במידת התחרותיות על האשראי לציבור.

...”משמעת השוק” שהיא ממאפייני התחרות בענף, מונעת בעיקר על ידי הלקוחות הגדולים ופחות על ידי משקי הבית. במילים אחרות: כושר המיקוח של משקי הבית עם הבנקים נמוך יותר, ולכן הם נוטים לרכז את פעילותם עם בנק אחד או לכל היותר עם שניים. לעומתם, לפירמות העסקיות עמדת מיקוח חזקה יותר, והן פחות “שביות” בידי הבנקים, ולכן גם נוטות לנהל את חשבונותיהן באמצעות מספר רב יותר של בנקים. כושר המיקוח העדיף של הפירמות העסקיות נובע גם מקיומן של חלופות רבות יותר לאשראי מאשר למשקי הבית. לפירמות העסקיות יש אפשרות לממן את פעילותן העסקית באמצעות גיוס הון בבורסה (בישראל ובחו”ל) וגיוס קווי אשראי מהבנקים בחו”ל. לעומתן, למשקי הבית אין כמעט חלופה

לאשראי הבנקאי לצורכי מימון פעילותם, למעט הנזלה של חסכונות ומימוש של נכסים אחרים.²⁶

מרבית העסקים הקטנים אינם נמנים בין הפירמות העסקיות שיכולות לממן את פעילותן על ידי גיוסי הון בבורסה בישראל או בחו"ל, כמו גם לפנות אל בנקים בחו"ל בבקשה לקווי אשראי. העסקים הקטנים עומדים בפני כוח שוק דומה לזה של המגזר הקמעונאי (הלקוחות הפרטיים).

מלבד מדדי כוח השוק גם מדדי הריכוזיות עלו, וגם המפקח על הבנקים התריע על עלייה הן בכוח השוק שמפעילים הבנקים על הלקוחות הפרטיים והן בכוח השוק שהם מפעילים על הפירמות העסקיות.

המפקח כתב בשנת 2003 :

בהיבט התחרות במערכת הבנקאות בשנת 2003 נמשכה מגמת ההרעה שהחלה להסתמן בסוף שנות ה-90, כפי שעולה מהמשך העלייה במדדי הריכוזיות של הנכסים (בעיקר האשראי לציבור) ושל פיקדונות הציבור ומעלייה ב"כוח השוק" שהבנקים מפעילים על משקי הבית ועל הפירמות העסקיות כאחד.²⁷ (הדגשה לא במקור)

הסיבה להרעה אובחנה על ידי המפקח על הבנקים בדו"ח הקודם שפורסם בשנת 2002 :

בתחום התחרותיות, ובמיוחד בתחום האשראי לציבור, מסתמנת זה מספר שנים הרעה, המתבטאת בעלייה של מספר מדדי ריכוזיות מאז אמצע שנות התשעים. זאת בעיקר משום שהבנקים הגדולים בישראל נתנו בשנים האחרונות ללווים גדולים אשראים גבוהים שבחלק מן המקרים הוכחו כבעייתיים.²⁸ (הדגשה לא במקור)

בתוך מגזר הלקוחות העסקיים קיימת הפעלה דיפרנציאלית של כוח שוק על גופים שונים גרף מספר 3 מהווה אינדיקציה לכוח השוק. כלפי לקוחות מעטים ביותר ישנה התגייסות של המערכת הבנקאית להענקת אשראי גבוה, ואילו כלפי שאר המגזר העסקי ובפרט העסקים הקטנים, ישנה הפעלה חריפה של כוח שוק המתבטאת בהקצאת אשראי בשיעורים נמוכים ביותר.

למרבה הצער כמעט ולא נערך בישראל מחקר הבודק את מידת הפעלת כוח השוק על ידי הבנקים כלפי פירמות עסקיות קטנות ובינוניות, לעומת מידת הפעלת כוח השוק כלפי פירמות גדולות. במחקר היחיד, שנערך בינואר 2005,²⁹ ושבחן את כמות האשראי שסופק לחברות קטנות ובינוניות,³⁰ נמצא כי פחות מ-10 אחוזים מכלל האשראי לציבור באותה שנה (566 מיליארד שקלים) הוענק לחברות קטנות.

פרקטיקות של אפליית אשראי בישראל

בפתח פרק זה נבקש להזכיר כי קיומו של שוק הון יעיל ותחרותי איננה רק נגזרת של פעילות כלכלית, וכי התפתחותו ושכלולו של שוק הלוואות הוא מרכיב אנדוגני בצמיחה כלכלית. התפתחויות אנדוגניות בתוך שווקי ההון פועלות להעצים או למתן מחזורים עסקיים ותורמות להגברת הצמיחה בתקופות גאות עסקית. תופעה זו הקרויה "מאיץ פיננסי" (financial accelerator) מעוקרת ברובה כאשר מדובר בשווקי הון ריכוזיים ובלתי משוכללים, וכאשר ישנם קשיים בנגישות להון על ידי מגזרים שלמים

באוכלוסייה היצרנית.³¹ עצם הציפיות לקבלת אשראי יוצרות תמריצים לזמות, כאשר המניעה של האשראי מעסקים קטנים פועלת כמובן בכיוון ההפוך ומפחיתה דרמטית את התמריצים לזמות.

תחום המחקר של האשראי לעסקים קטנים בישראל מצומצם ביותר. נערכו מחקרים וסקירות בודדות בנושאים המשיקים בלבד לנושא זה. הסיבה המרכזית לערפול סביב נתוני האשראי לעסקים קטנים על פי פילוחים שונים (גיאוגרפיים, מגזריים וכו') היא מבנה הדוחות הבנקאיים בישראל. כפי שצויין לעיל, אלה מחולקים לשני מגזרים בלבד: הקמעונאי והעסקי. עסקים קטנים נמצאים הן במגזר הראשון והן במגזר השני מתוך נתוני צד היצע האשראי, ולא ניתן לבדל את העסקים הקטנים כשלעצמם. עובדה זו מוזכרת רבות במאמרים שונים הנוגעים לעסקים קטנים, ומהווה חסם משמעותי בפני מחקרים שיסייעו לשיפור מצבם של המגזרים שעליהם מופעל כוח שוק מצד הבנקים. בידי המפקח על הבנקים לשנות צורת הצגה זו.

בישראל אין הבנקים רשאים להפלות במוצהר בקבלת אשראי על בסיס עדתי, גזעי, מגזרי או גיאוגרפי. מגבלות חוקיות, כמו גם מגבלות אתיות וציבוריות, מונעות מן הבנקים מלהצהיר במפורש כי הם נמנעים מלהעניק אשראי הוגן לנשים, לערבים, לעולים חדשים או לתושבי הפריפריה. למרות מגבלות אלו, ראינו לעיל שהריכוזיות בחלוקת האשראי העסקי גבוהה ביותר בישראל. ריכוזיות זו יכולה לנבוע מאחת משתי סיבות: או שצרכי האשראי של הרוב המוחלט של העסקים בישראל נמוכים ומהווים אחוזים בודדים מצרכי האשראי של הלוויים הגדולים, או שהענקת האשראי על ידי הבנקים איננה תואמת את צרכי העסקים הללו. לשון אחרת: אם רוב האשראי העסקי מחולק לעסקים בודדים, וחלקו הקטן של האשראי למרבית העסקים, אז או שהעסקים הקטנים והבינוניים לא צריכים יותר אשראי, או שהבנקים לא מוכנים לתת להם יותר אשראי.

ניתוח מאקרו

בכדי להבחין בין שתי הסיבות ולבדוק איזו מהן היא הגורם לדלילות זרם האשראי המופנה אל העסקים הקטנים בישראל, ננתח את צרכי העסקים הקטנים ברמת המאקרו על פי שני מאפיינים: תעסוקה והיקף תוצר. הנחת היסוד בניתוח זה היא שקיים קשר חיובי כלשהו בין צרכי אשראי לכמות המועסקים בעסק, ובין צרכי האשראי לכמות התוצר שמייצר העסק. לצורך כך נגדיר מהו עסק קטן, נביא הערכה לחלקם של העסקים הקטנים בעוגת האשראי ונבחן מה חלקם של העסקים הקטנים בתעסוקה ובתוצר בישראל. השוואה בין היקף האשראי המוענק למגזר לכמות המועסקים וכמות התוצר המופק, תצביע על יחס האשראי/תוצר ואשראי/מועסק בעסקים הקטנים.

הגדרת עסק קטן

על פי הגדרות הרשות לעסקים קטנים, עסק קטן נמדד באחד משני פרמטרים: היקף פעילות ומספר מועסקים. עסק שפדיונו נמוך מחמישה מליון שקלים (כמיליון דולר), או עסק המעסיק פחות מחמישים עובדים, מוגדר כעסק קטן. על פי שני המבחנים שיעור העסקים הקטנים עולה על 95% מכלל העסקים בישראל.³²

כמה אשראי מקבלים העסקים הקטנים?

חלקם של העסקים הקטנים בקבוצת הלווים עד 130 אלף שקלים הינו זניח, זאת בדומה לחלקם של העסקים הקטנים בקבוצת הלווים מעל מיליון שקלים.³³ לפיכך העסקים הקטנים מופיעים בעיקר בקבוצת הלווים שבין 140 אלף שקלים ל-1060 אלפי שקלים.³⁴ בהתאם להגדרות הרשות לעסקים קטנים, מנו העסקים הקטנים כ- 440 אלף עסקים בשנת 2004, והעסקים הגדולים מנו כ- 40 אלף. הראשונים קיבלו ביחד 115 מיליארד שקלים, בעוד האחרונים קיבלו כ- 400 מיליארד. הדבר משקף אשראי ממוצע של כ- 265 אלף שקלים לעסקים הקטנים ואשראי ממוצע גבוה פי 40 לעסקים הגדולים, כ- 10 מיליון שקלים בממוצע לעסק גדול.

על פי נתוני הרשות לעסקים קטנים קיבלו העסקים הקטנים והבינוניים בשנת 2003 23% מהאשראי במשק.³⁵ על פי מחקר שערכו יאגו וזיידמן קיבלו העסקים הקטנים לבד בשנה זו כ-10% מהאשראי במשק,³⁶ ההבדל נובע מההגדרות המתמירות יותר של גודל העסק במחקרם של יאגו וזיידמן. בהשוואות להלן נלקח בחשבון הנתון הגבוה יותר לפיו מעניקים הבנקים אשראי בשיעור של 23% לעסקים הקטנים והבינוניים.

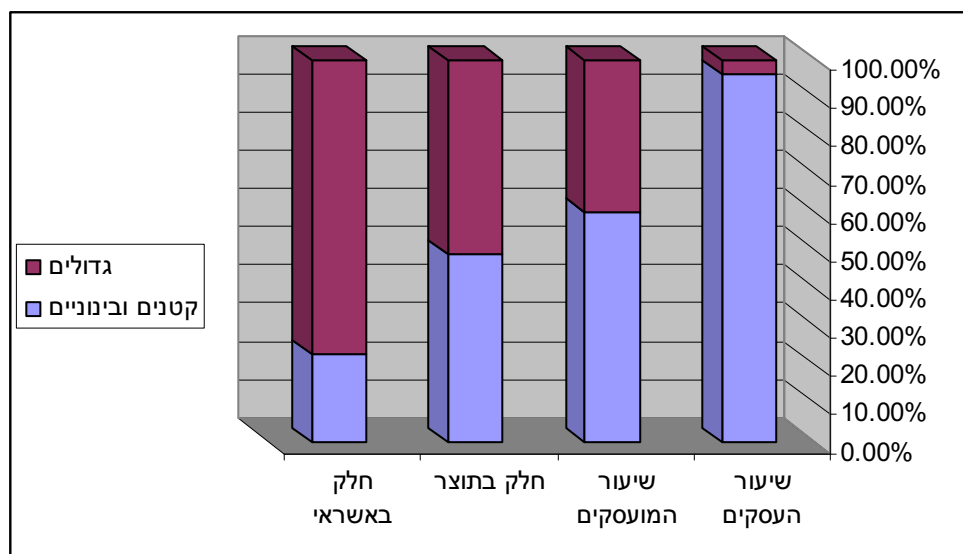
חלקם של העסקים הקטנים בתעסוקה, בתוצר ובמספר העסקים:

העסקים הקטנים והבינוניים מהווים בין 94% ל 96.5% מהעסקים בישראל. במגזר העסקים הקטנים מועסקים יותר מ- 60% מכלל המועסקים מגזר העסקים הקטנים (עד 50 עובדים) מייצרים כ- 16.8% מהתל"ג.³⁷ העסקים הקטנים והבינוניים (עד 300 עובדים) מייצרים יחדיו 49.2% מהתל"ג.

נתונים אלו מוצגים בגרף מספר 4. הגרף משווה בין חלקם של העסקים הקטנים והבינוניים בתעסוקה, בתוצר ובמספר העסקים לבין חלקם באשראי. ניכר כי שיעור המינוף לעובד בעסקים הקטנים נמוך משמעותית ביחס לשיעור המינוף לעובד בעסקים הגדולים. בהקשר זה ראוי לציין כי על פי נתוני הרשות לעסקים קטנים ובינוניים עלות יצירת המשרה בעסקים קטנים נמוכה משמעותית מעלות יצירת המשרה בעסקים גדולים.

גרף מספר 4

השוואת נתוני מספר עסקים, מועסקים, חלק בתוצר ואשראי בין עסקים קטנים לשאר העסקים



מקור: עיבוד לנתונים במסמך "יתרת אשראי לציבור לפי גודל לווה", התקבל מאיציק עקיבא, עוזר של עו"ד לילך נחמיה סמנכ"ל הרשות לעסקים קטנים, בתאריך 5 ליוני 2005

נתונים אלה מציירים תמונת מצב אך אינם מסבירים את התהליך; ענפים ריכוזיים שבהם קיים מיעוט מעסיקים, גדולים יחסית, מקבלים אשראי רב ומפיקים תוצר גבוה לעובד. לעומתם, ענפים בעלי ריכוזיות פחותה מקבלים אשראי נמוך משמעותית, הן אגרגטיבית והן במונחי אשראי לעובד, ומייצרים בתורם פדיון נמוך לעובד. יתכן כי מידת הריכוזיות בחלוקת האשראי היא זו שמביאה לריכוזיות ולפדיון הגבוה לעובד, ויתכן כי הריכוזיות והפדיון הגבוה לעובד, בנוסף להשקעות ההון הראשוניות הנדרשות, הן שמביאות לחלוקת האשראי הריכוזית. מחקר שערך הכלכלן מיכאל תבור מצא כי למרות שהעסקים הגדולים מייצרים אחוז ניכר מן התוצר, אי השוויון בחלוקת האשראי הינו עדיין גבוה ואיננו יכול להיות מוסבר לחלוטין על ידי הנתונים המשכללים את חלקם של העסקים גדולים בתוצר.³⁸

מבלי לחקור סוגיות של קדימות סביר כי בהיעדר נכונות למתן אשראי גבוה יותר לעסקים קטנים יישמר המצב של ריכוזיות אשראי, הון ותוצר. מתן אשראי גבוה, במונחים אבסולוטיים וגם במונחי אשראי לעובד, שומר על ריכוזיות מבנה הבעלות על ההון. גם מבלי שיופרדו הסיבה והמסובב בהקשר זה, שני התהליכים מזינים זה את זה ומעמידים מחסום להתפתחות עוסקים שאינם נמנים על מקבלי האשראי הגבוה, ובכך מציבים מחסום בפני הגברת שיעורי הצמיחה של המשק.

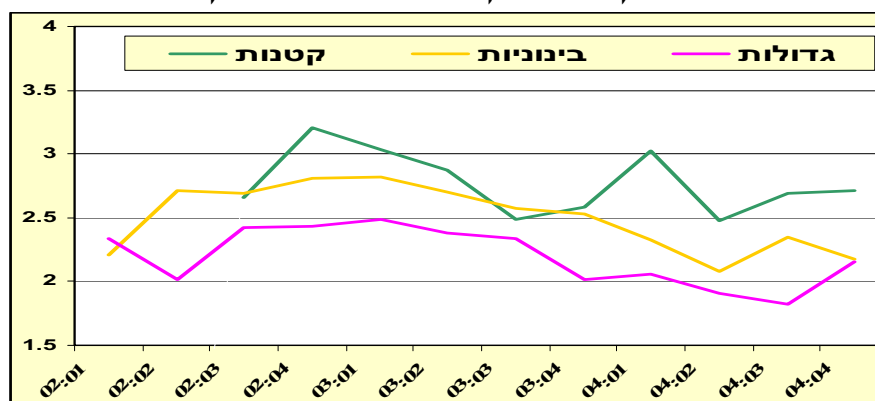
נתוני צד הביקוש (Demand side data)

כפי שצויין הבנקים מפרסמים את נתוני האשראי על פי שני מגזרים בלבד, הקמעונאי והעסקי. בשל מבנה דוחות זה, לא ניתן לבודד את התפלגות האשראי המחולק לעסקים קטנים על בסיס מאפיינים שונים (גיאוגרפי, מגזרי). מפאת אי קיום הנתונים הנוגעים לאשראי לעסקים על פי מאפייני גודל ומיקום גיאוגרפי מצד ההיצע, נבחן את מגבלות המימון של הפירמות הקטנות מצד הביקוש, דהיינו, מצד העסקים הקטנים עצמם.

גרף מספר 5 מראה כי עסקים קטנים נתקלים בקשיי מימון גבוהים משמעותית מאלה אשר בהם נתקלים עסקים גדולים. יתרה מכך, עולה בגרף מספר 6 כי הפער בין החברות הקטנות לחברות הגדולות רחב יותר בענף התעשייה, בו קיימת נוכחות נמוכה יותר של חברות קטנות אל מול גדולות. נתון זה מראה שוב כיצד מגבלת המימון מהווה נדבך במידת הריכוזיות הענפית.

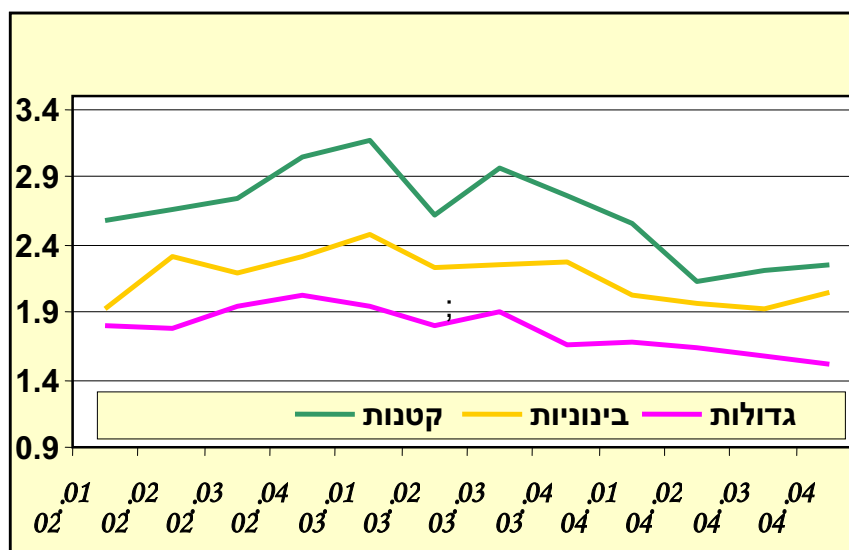
גרף מספר 5

קשיי המימון של כלל החברות במשק



גרף מספר 6

קשיי מימון בענף התעשייה



מקור: קרנית פלוג, ראש מחלקת המחקר בבנק ישראל, עיבוד לנתוני סקר החברות, מצגת, וועידה השנתית לעסקים קטנים ובינוניים תל אביב, מרץ 2005. <http://www.boi.gov.il/deptdata/neumim/neum174h.pps>. תאריך כניסה לאתר: 20 באפריל 2005.

נתונים אלו מצביעים כמובן על הבדל גדול באופי היצע האשראי בין העסקים הקטנים לעסקים הגדולים. היות ואין הבנקים מורשים להפלות בין לוויים שונים שלא על בסיס כלכלי, כדאי לבחון בנוסף

כיצד מתפלגת חלוקת האשראי על פי מאפיינים שונים, ביניהם מאפיינים גיאוגרפיים ומגזריים. מנתוני מחלקת המחקר בבנק ישראל עולה כי בענף התעשייה אין הבדל בחומרת מגבלות המימון בין הפריפריה למרכז, אך לעומת זאת, בענף השירותים העסקיים ישנם קשיי מימון חמורים יותר בפריפריה מאשר במרכז.³⁹ היות וענף התעשייה מתאפיין בריבוי חברות גדולות ובפיזורן הגיאוגרפי (חלק מהפיזור הינו תוצאה של התערבות ממשלתית בדמות מענקים והטבות למפעלים בפריפריה) נתון זה מהווה אינדיקציה נוספת לחוסר נכונות הבנקים לענות על צרכי העסקים הקטנים בפריפריה, שכן בענפים בהם מרוכזים העסקים הגדולים במרכז הארץ קשיי המימון בפריפריה גדולים יותר.

הרשות לעסקים קטנים ובינוניים הצביעה על הבעיה בתקציר קובץ הנתונים שפרסמה בינואר

: 2005

נתונים אלה מצביעים על מגבלה חריפה של אשראי, העומדת בפני העסקים הקטנים; מגבלת אשראי זו מצמצמת את אפשרות צמיחתם של העסקים הקטנים ופוגעת להערכתנו גם ביכולת הצמיחה של המשק בכללו; זהו, ללא ספק, אחד הנושאים המרכזיים לטיפול ולשינוי מדיניות בעתיד.⁴⁰ (הדגשות לא במקור)

עיוותי הקצאת האשראי מתבטאים בכך שבפועל מורמים בפני העוסקים הקטנים מכשולים אופרטיביים כגון נגישות דיפרנציאלית לאשראי סולו (אשראי ללא בטחונות) על בסיס פיזור גיאוגרפי. האישור להענקת אשראי סולו משתנה בין הסניפים כאשר סניפים מקומיים בפריפריה מורשים לאשר סכומים נמוכים מאד (לעיתים עשרות אלפי שקלים בלבד), בעוד סניפים ראשיים בערים הגדולות מורשים לאשר סכומים גבוהים משמעותית (מאות אלפי שקלים, ולעיתים יותר מכך). הערכת הסיכונים של מגזרים שונים הינה גבוהה ביותר ונובעת בחלקה מתחרותיות נמוכה בין הבנקים על לקוחות אלו. הערכה זו מובילה לדרישות קיצוניות ההופכות את השגת האשראי על ידי העסקים הקטנים במגזרים שונים לקשה מדי. דרישות המסתמכות על ביטחונות בשיעורים גבוהים מאד, ערבים רבים ולעיתים אף בטחונות נזילים, מעקרות את יכולתם של עסקים קטנים רבים לקבל אשראי מהותי וחיוני לצמיחתם.

הרחבת זרם האשראי לאוכלוסיות חשוכות האשראי

ספק אם הגברת התחרותיות במערכת הבנקאית תפתור את בעיית חלוקת האשראי ללווים עסקיים קטנים. מחנק האשראי בישראל מאופיין על ידי חלוקה ריכוזית של האשראי בידי מערכת ריכוזית, אך גורמים מבניים כגון תפיסת הסיכון המגזרית והיקף אשראי הסולו הם בעלי יכולת שימור גם במערכות בעלות דרגות תחרות גבוהות יותר. אין בישראל שוק אשראי חוץ בנקאי מפותח, וחמשת הקבוצות הבנקאיות שולטות למעשה באשראי המחולק לציבור, ובין חמשת הקבוצות הללו שני הבנקים הגדולים, בנק הפועלים ובנק לאומי, שולטים בכ-63% מכלל האשראי לציבור.⁴¹

מהשוואה עם ארצות הברית עולה כי התנהגות מפלה בחלוקת אשראי קיימת גם במערכות תחרותיות ביותר (בארה"ב 75% מהאשראי מחולק על ידי גופים חוץ בנקאיים, ומערכת הבנקאות כוללת אלפי בנקים בגדלים שונים). לאחר שנתגלתה התנהגות זו, בעקבות חקיקת חוק גילוי נתוני האשראי להלוואות לדיור, (HMMA), חוקק בארצות הברית חוק ייעודי לטיפול באפליית האשראי, חוק ה-CRA.

נסקור את הרקע והתנאים לחקיקת החוק, כמו גם את השפעותיו על הכלכלה האמריקאית ועל רווחי הבנקים, מתוך בחינה של החוק כפתרון אפשרי לבעיית מחנק האשראי בישראל.

חוק הבטחת אשראי הוגן (CRA)

רקע:

חוק ה- Community Reinvestment Act (CRA), שאפשר לכנותו חוק הבטחת אשראי הוגן, חוקק בארה"ב ב-1977 כחוק פדראלי. ומטרתו היתה לתקוף את בעיית האפליה במתן אשראי על בסיס מאפיינים גיאוגרפיים. חוק ה-CRA בא לענות ספציפית על בעיית ה-Red-Lining שאותרה שנים מספר מוקדם יותר, כאשר התחוור, בעזרת נתונים שהתגלו בעקבות חקיקת חוק נתוני אשראי לדיוור (HMDA), כי הבנקים השונים נמנעו מהענקת אשראי לקהילות שלמות בהתבסס רק על מקום מגורים. השם לתופעה ניתן עקב השימוש, מילולית בחלק מהמקרים, בקווים אדומים ששורטטו על מפות ותחמו אזורים שלמים בעיקר באזורים פנים עירוניים (inner city) בהם לא נבחנו בפועל מבקשי האשראי על פי אמות מידה פרטניות, אלא הוכללו בתוך קבוצה שמאפייניה הכלכליים הקולקטיביים "הואצלו" על כלל הפרטים שבה. קבוצות אלו הוגדרו לרוב על פי מיקומן הגיאוגרפי.⁴²

ראוי להדגיש כי בעיית ה-Red Lining נפוצה גם במקרים בהם לא הייתה מדיניות מוצהרת של הגופים מעניקי האשראי להימנע ממתן אשראי באזורים מסוימים. אפליית האשראי יכולה לנבוע ממאפיינים מבניים, כמו ריחוק פיסי וניכור של סניפי הבנקים מהאזורים הללו, מיעוט סמכויות של הסניפים הרלוונטיים, ודרישות מחמירות בהיבט דירוג האשראי, הביטחונות, תנאי ההחזר או הערבויות כלפי אוכלוסיות ספציפיות.⁴³ מאפיינים מבניים מסוג זה מונעים קבלת אשראי גם אם אין הדבר מהווה מדיניות מוצהרת. תופעה זו איננה נופלת בחומרתה מאפליית אשראי מוצהרת, והשלכותיה הכלכליות דומות.

החוק הגדיר מספר קהילות יעד שהיו קהילות המופלות לרעה בחלוקת האשראי. מנגנון האכיפה מדרג כל מוסד מעניק אשראי לפי היקף האשראי שהמוסד חילק בתוך קהילות היעד הללו. דירוגו של כל מוסד מתפרסם, והממשלה, הן ברמה הפדראלית והן ברמת המדינה (state), מתחשבת בדירוג זה כאשר היא נדרשת לאשר פעילויות למוסדות אלה. הממשלה גם מתחשבת בדירוג על פי ה-CRA כאשר היא משתמשת בשירותים פיננסיים שונים (הפקדות, משכורות, קרנות וכו'), ובכך נוצר תמריץ לאותו מוסד להלוות לקהילות היעד. התערבות זו פועלת דרך מנגנוני השוק בכדי לפתור את מצוקת האשראי של הפרטים המופלים. היא מהווה דגם חדש לרגולציה הפועל לפתור בעיות מבלי לגרום להוצאות תקציביות. היא יוצרת התערבות בירוקראטית נמוכה ושומרת על שליטה מקומית.⁴⁴

ביקורת רבה נמתחה על התנהגות הגופים מעניקי האשראי, ובפרט הבנקים, כמקבלי פיקדונות מאותם לקוחות אך כמונעי אשראי מהם על סמך מאפיינים קולקטיביים. בפן הערכי, הבנקים מוכנים לקבל את הפיקדונות של אותם אנשים אך ממאנים, בדרכים שונות, להעניק להם אשראי. בפן האופרטיבי-כלכלי, אפליה זו מונעת מאוכלוסיות שלמות את האפשרות להפוך ליצרניות ומסתמכות על עצמן (self

(reliant) . בהיבט זה גורמת אפליה זו לשיווי משקל בלתי יעיל לטווח הארוך; למוסדות מעניקי האשראי יותר "זול" לאפיין קבוצה כבעלת סיכוי/סיכון אשראי קולקטיבי מאשר לבחון כל הלוואה לגופה, בייחוד כאשר מדובר בהלוואות בהיקפים נמוכים. התנהגות זו בעצמה היא המשמרת את המאפיינים הקולקטיביים שלפיהם נשפטה הקבוצה.⁴⁵

CRA בארה"ב

כאמור, חוק ה-CRA מעודד את המוסדות מעניקי האשראי⁴⁶ להלוות לקהילות אליהן לא הופנה אשראי בעבר.⁴⁷ החוק מפרט חמש דירוגים שונים⁴⁸ אפשריים לבנקים בהתאם לשיעור האשראי המופנה אל הקהילות חשוכות האשראי⁴⁹:

Outstanding, High Satisfactory, Low Satisfactory, Needs to Improve, Substantial Non-Compliance.

דירוגים אלו נלקחים בחשבון כאשר המוסדות הבנקאיים מבקשים אישורים לפעולות כגון רכישות, העברת סניפים, סגירתם או פתיחתם, והקמת מבנה חברת אחזקות. כמו כן, הנגישות לכספים פדראליים, כגון הלוואות לדיור, תלויה בדירוג ה-CRA. גישה זו של מקל-וגזר יוצרת מבנה תמריצים אפקטיביים לבנקים ליישום חוק ה-CRA.

הגופים הרגולטוריים השונים שהיו אמונים על אכיפת חוק ה-CRA⁵⁰ קבעו קריטריונים לעמידה בחוק אשר נכללו בתקנות. תקנות אלה התבססו על 12 מרכיבים שונים שהתרכזו ב-5 הנושאים הבאים:

1. מאמצים לקביעת הצורך באשראי בקהילה
2. פעילויות שיווקיות הנוגעות להצעות ספציפיות של אשראי (מבצעים להלוואות וכו')
3. פיזור גיאוגרפי של הלוואות מאושרות ושל הלוואות שנדחו
4. מעקב אחר אפליה אפשרית
5. מאמצים לשיפור וקידום הקהילה

על פי הקריטריונים ומידת עמידת הבנקים בהם, קיבלו הבנקים דירוג. הם חויבו לפרסם את דירוג ה-CRA שהוענק להם, תוך שלושים יום מקבלת הדירוג. כך נקשרה התדמית הציבורית של הבנק באופן ישיר עם מידת מעורבותו באשראי לקהילה.

היענות הבנקים לרגולטורים רבים ולתקנות שונות הובילה לסרבול בירוקראטי ולעלויות רבות. במאי 1995, כחלק מרויזיה בחוק, אוחדו הקריטריונים על ידי כל ארבעת הגופים לכדי 3 מבחנים ספציפיים ואמפיריים:

1. מבחן ההלוואה מתבסס על נתוני המוסד הנוגעים ללווים מקבוצות הכנסה שונות ושכונות שונות. המבחן גם כולל הערכה של הפעילויות של המוסד בקהילה.

2. מבחן השירות קבע מידת הפיזור של סניפי הבנק, ומכשירי הבנקומט שהבנק מפעיל, ושירותים אחרים של הבנק. המבחן בוחן את פיזור השירותים המוצעים בתוך שכונות שונות ומעריך את רמת ההשקעה בפעילויות שנוגעות לשירות לקהילה.

3. מבחן ההשקעה מכמת את ההשקעה בתוכניות המיועדות למטרות ספציפיות, כגון העלאת שיעור הבעלות על בתים, פעילויות ספציפיות למען קהילות מעוטות יכולת, ובעלות של נשים על עסקים קטנים. כמו כן, נכנסות למדד זה גם תרומות שהמוסד תורם.⁵¹

שיטת קביעת הדירוג לבנקים בעלי הון עצמי נמוך שונה וכוללת הקלה ביורוקראטית משמעותית. לבנקים אלה בוחנים את יחס ההלוואות לפיקדונות, מדידת כמות ההלוואות באזור הספציפי של מיקום הבנק ורמת ההיענות בפועל לתלונות כתובות. פעילות זו מצמצמת את הנטל הן על הבנקים בהכנת הדוחות והן על הגופים הרגולאטורים, אך איננה נותנת מענה איכותי כמו רמת הדיווח בה חייבים הבנקים הרגילים.

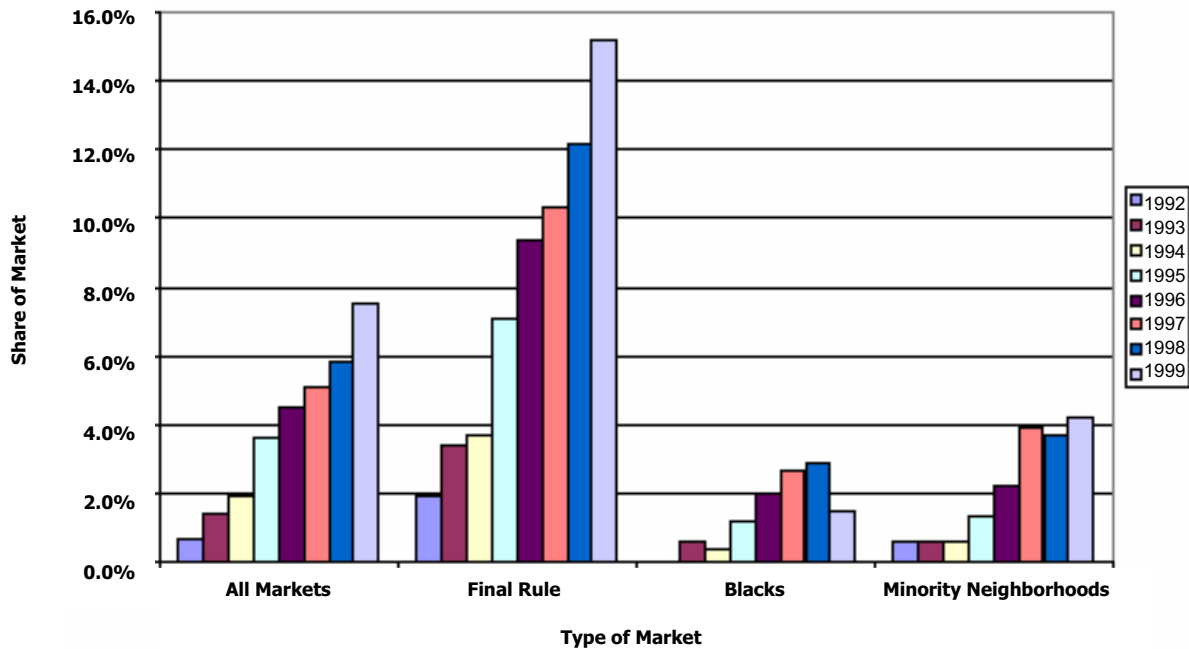
תוצאות החוק בארה"ב

על-פי אומדני הפדרל רזרב בורד יותר ממיליארד דולרים בהלוואות הוזרמו לשכונות ואנשים אשר עד אז הופלו לרעה על-ידי גופים מלווים. החוק הביא לתזרימים של יותר מטריליון דולרים לעסקים ושכונות עם אוכלוסיות בעלי הכנסות נמוכות ובינוניות.⁵²

מאז חוקק חוק ה-CRA, ובפרט מאז הרוויזיה האחרונה שנעשתה ב-1995, ניכרה עלייה משמעותית בהיקף האשראי שניתן על ידי המוסדות מעניקי האשראי הרלוונטיים. עלייה זו משמעותית במיוחד בקרב קהילות הנמנות על אוכלוסיית הליבה של קהילות ה-(LMI) Low and Medium Income, כגון שחורים ומהגרים. בגרף מספר 7 ניתן לראות כיצד עלה שיעור ההלוואות-לדיוור לשחורים באינדיאנה באופן עקבי לאורך שנות התשעים. בצורה דומה, ניתן לראות כיצד הגידול בשיעור ההלוואות הניתנות לדיירים בשכונות מצוקה (Minority Neighborhoods) רשם את העלייה הגדולה ביותר בשנות התשעים, ועלה בשיעור הגבוה פי ארבעה משיעור העלייה הכללי בהלוואות לדיוור. נתון זה מצביע על כך שמירב הגידול השולי בהלוואות לדיוור בשנות התשעים הופנה אל שחורים ותושבי שכונות מצוקה.

גרף מספר 7

שיעור הלוואות לדיור במדינת אינדיאנה בשנות ה-90



מקור: Richard Williams, Reynold Nesiba, Eileen Dias McConnel, "The changing face of inequality in home mortgage lending in Indiana", Revised July 2001, p. 43, <http://www.nd.edu/~rwilliam/research/cfi/cfi2005-nd.pdf> תאריך כניסה לאתר: 19 במרץ 2005.

עלייה משמעותית בהיקף האשראי שנשענת בעיקר על עלייה באשראי לשכבות החלשות, כגון שחורים ושכונות מצוקה, אמורה לגרור שתי בעיות עיקריות מצד הבנקים: האחת היא העלייה בעלויות העסקה, שכן בחינת מספר גדול של הלוואות בהיקף נתון צורך יותר כוח אדם ומשאבים מאשר בחינת מספר מצומצם של הלוואות באותו היקף. אם נניח לדוגמה, כי הבנק עומד בפני אפשרות להלוות 100 מיליון דולר ללווה בודד או להלוות את אותם 100 מיליון הדולרים ל-1000 לווים המבקשים ללוות כל אחד 100,000 דולרים, הרי שעלות בחינת ההלוואה הבודדת במקרה הראשון נמוכה באופן משמעותי מעלויות בחינת 1000 ההלוואות במקרה השני.

הבעיה השנייה היא מידת הסיכון שהבנקים לוקחים כאשר הם מלווים לקהילות LMI, שיכולת ההחזר הממוצעת שלהן נמוכה מזו של כלל האוכלוסייה. בעיה זו עומדת במרכז ההתנגדות התיאורטית והמעשית ליישום התערבויות ממשלתיות בשוק האשראי, ביקורות בהן נדון בהמשך.

לכאורה, שתי בעיות אלו אמורות להשתקף ברווחי הבנקים מעסקאות אלו. התערבות ממשלתית במדיניות חלוקת האשראי של הבנקים, המחייבת את הבנקים להלוות ללווים המופלים מלכתחילה על ידי אותם בנקים אמורה לפגוע במידת הרווחיות של הבנקים. בנוסף, הרגולציה המחייבת את הבנקים לבצע פעילויות הנחשבות על ידיהם לפעילויות לא רווחיות, בכדי לקבל אישורים לבצע פעולות שוטפות בניהול

הבנק מכבידה על מידת הגמישות של הבנק בבואו להיענות לשינויים בביקוש. היא אמורה ליצור מצב בה שולי הרווח של הבנקים מצטמצמים, התשואות על ההון והנכסים יורדות, ויחס ההון לנכסים של הבנק יורד.

את מידת הפגיעה ניתן לאמוד על ידי בחינת מאפייני השוק הבנקאי האמריקאי מייד לאחר הרוויזיה של 1995, שחייבה את הבנקים להעביר את מרכז הכובד שלהם במסגרת ה-CRA מתחום ההלוואות לדיוור, להלוואות לעסקים קטנים באזורי LMI, הלוואות הנחשבות למסוכנות יותר בצורה יחסית ואבסולוטית כאחד.

טבלה מספר 3 מציגה את המאפיינים האלה ומאפשרת בדיקת רמת הנזק או התועלת הנגרמת לבנקים.

טבלה מספר 3

השפעת הרוויזיה על התשואות של הנכסים וההון בבנקים המפוקחים על ידי ה-FDIC

	1994	1995	1996	1997	1998
ROA					
Small Community Banks	1.09	1.16	1.16	1.21	1.16
Medium Community Banks	1.12	1.23	1.26	1.32	1.30
Large Community Banks	1.19	1.22	1.26	1.33	1.30
All Community Banks	1.12	1.21	1.24	1.29	1.27
Midsized Banks	1.20	1.25	1.30	1.38	1.46
Top 25 Banks	1.13	1.12	1.13	1.15	1.05
ROE					
Small Community Banks	10.88	11.12	10.98	11.26	10.62
Medium Community Banks	12.06	12.73	12.87	13.25	13.02
Large Community Banks	13.99	13.60	14.08	14.49	13.66
All Community Banks	11.99	12.40	12.56	12.96	12.56
Midsized Banks	15.53	15.57	15.62	16.43	16.64
Top 25 Banks	15.37	15.28	14.79	14.68	13.28

מקור: Federal Deposit Insurance Corporation, *FDIC Banking Review*
<http://www.fdic.gov/bank/analytical/banking/2005jan/art1table10.html>

בניגוד לחששות לאפקט שלילי משמעותי לא ניכר אפקט שכזה הן במונחי תשואה על ההון והן במונחי תשואה על הנכסים.

בחינה ספציפית של שיעור ההלוואות לעסקים קטנים באזורי LMI, הנחשבות למסוכנות במיוחד, מראה כיצד הלוואות אלו הן ברובן המכריע רווחיות, וכיצד 4% מהלוואות אלו הן אפילו רווחיות יותר מהלוואות אחרות של הבנקים. ישנו אחוז בודד של הלוואות אלו שנמצא לא רווחי לבנקים⁵³. הנתונים מוצגים בסדרת התרשימים המובאים בגרפים 8-10 המציגה את שיעור ההלוואות הרווחיות מתוך הלוואות ה-CRA, שיעור ההלוואות הנחשבות להלוואות שאינן רווחיות כלל (1%), ושיעור ההלוואות הנחשבות לרווחיות במידה גבולית (1%). 98% מההלוואות נחשבות לרווחיות. בנוסף מוצג התפלגות

ההלוואות על פי מידת הרווחיות היחסית בין הלוואות ה-CRA לעסקים קטנים והלוואות אחרות של הבנק.

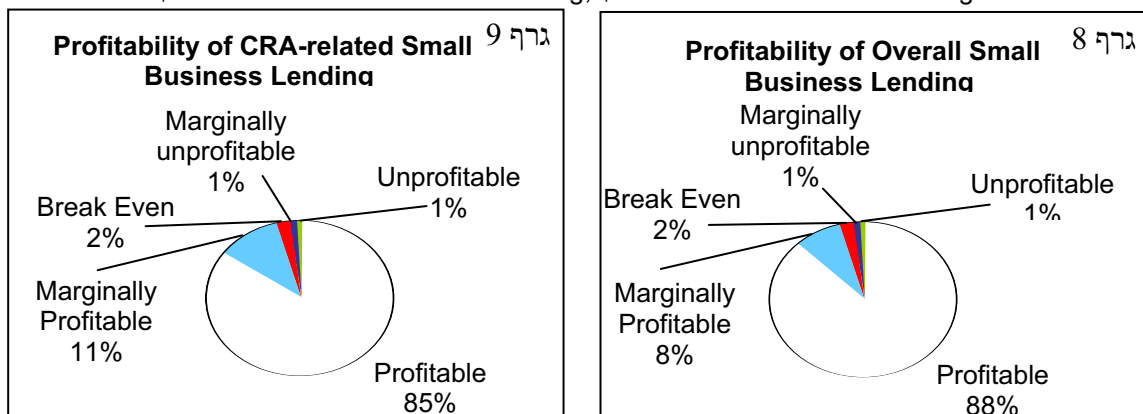
גרפים 8-10

שיעור ההלוואות הרווחיות בעסקים קטנים

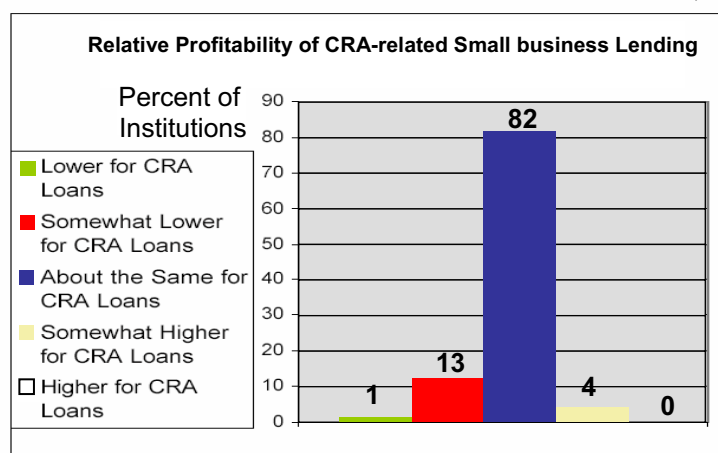
Absolute and Relative Profitability of Small Business Lending, Per Institution

Estimated 1999 volumes for surveyed institutions:

\$58.9 billion for CRA-related lending, \$117.0 billion for overall lending



גרף 10



מקור: CRA Survey, Financial Service RoundTable, עמ' 11

<http://www.fsround.org/PDFs/CRASurveyExecSum.pdf#search='CRA%20results%20small%20business>

תאריך כניסה לאתר: 23 במאי 2005.

ביקורת על חוק ה-CRA

לעומת התוצאות החיוביות שהובאו לעיל, אין להתעלם מהביקורות על חוק ה-CRA, הן רעיוניות

והן מעשיות, אשר ניתן למצוא בשלל מחקרים ומאמרים.⁵⁴

הביקורת על חוק ה-CRA נחלקת בין המבקרים את החוק מההיבט התיאורטי ובין מבקרו בהיבט היישומי. במישור התיאורטי, יישומו של חוק כדוגמת ה-CRA צפוי לגרום לנוק כלכלי מפני שהוא נוגד את הכלל הבסיסי של הכלכלה. אבי הכלכלה המודרנית אדם סמית' קבע, כי "לא מטוב ליבו של אופה הלחם ומבשל השיכר אנו מקבלים את ארוחתנו".⁵⁵ ההתנהלות הטובה ביותר למשק היא כאשר כל אחד ממקסם את רווחיו לעצמו. קיומה של התערבות ממשלתית בשוק חופשי בכדי להשפיע על הבנקים להעניק יותר אשראי לאוכלוסייה זו או אחרת, איננה יעילה על פי עיקרון זה. חוק ה-CRA, המתמרץ ביד גסה את הבנקים להלוות לאזורים גיאוגרפיים מסוימים, יוצר, אליבא דמקטרגין, עיוותים שונים, החל בעיוותי הקצאה של אשראי בין אזורים וכלה באישורן של הלוואות שאינן עומדות בקריטריונים, ובהעלאת רמת הסיכון להחזר עליה בנויה התשתית הבנקאית.⁵⁶ תמריץ שלילי לבנקים, בצורת תלות בדירוג ה-CRA לקבלת אישורים שונים, מקשה על הבנקים לבצע פעולות שוטפות כגון פתיחת וסגירת סניפים, מיזוגים ורכישות, ובכך מקטין תמריץ זה את גמישות התגובה של ההיצע של השירותים הבנקאיים, לשינויים בביקוש.

מסיבה זו ישנם הטוענים כי היות וברמה האמפירית קשה לבדוד השפעות של מהלכים נקודתיים על מגזרים שלמים כדוגמת קהילות ה-LMI בארה"ב, ניתן לטעון כי השיפור היחסי במצבן של אלו נובע בכלל מן הצמיחה המואצת של הכלכלה האמריקאית מאז שנת 1995, ולא מיישומן של תקנות ה-CRA לאחר הרוויזיה. אל מול טענה זו, לא ניתן להתעלם מההשתתפות המוגברת של הבנקים במימון פרויקטים קהילתיים (כגון Genesis LA) אשר נובעת מכוונה להיענות לדרישות החוק ולזכות בדירוג CRA משביע רצון.⁵⁷

בצד המעשי, החוק שחוקק באמצע שנות השבעים סבל ממספר בעיות שפגמו ביעילות ההקצאה המחודשת של האשראי לקהילות ויצרו, גם אצל הבנקים, חוסר בהירות וסרבול במתן הלוואות לקהילות LMI.

הבעיות העיקריות שנמצאו ביישום החוק הן:

- 1) אי בהירות באחריות של הגופים על ביצוע החוק – המפקחים לא ידעו כיצד הם מעודדים מלווים; החוק לא קובע כיצד אוכפים את ביצוע החוק ע"י תגמול וענישת הבנקים המפוקחים.
- 2) הדרכה מועטת – החוק אינו מדריך בצורה ברורה את המפקחים איך לבדוק את ביצועי המלווים, את זיהוי הגורמים הקהילתיים המיועדים לעידוד, את כמות האשראי שתוענק לאזורים המיועדים, את הגדרת בעלי הכנסה נמוכה ובינונית, ואת רמת הביצוע של החוק הנחשבת למקובלת.
- 3) כמו כן, ישנם מונחים בחוק אשר אינם מוגדרים במדויק – "לעודד", "קהילות מקומיות", "סיפוק האינטרסים של הקהילה" ולכן נוצרים בלבול ובעייתיות באכיפת החוק.

4) סתירות במטרות החוק – מצד אחד החוק צריך להיות גמיש כדי לאפשר למפקחים להביא בחשבון את המאפיינים הרבים והשונים של כל מלווה, ומצד שני החוק צריך להיות עקבי כדי לא ליצור אפליות בין מלווים שונים.

בכדי להבין את הביקורת המעשית יש להעמיד לנגד עינינו את הכלכלה האמריקאית העצומה, הפיזור הגיאוגרפי הרחב, ריבוי גופי הפיקוח על הגופים מעניקי האשראי וריבויים של אלו האחרונים, השונה מהותית ממיעוט הגופים מעניקי האשראי בישראל. בשנת 1999, לדוגמא, פעלו בארה"ב 10,221 בנקים, הנתונים לפיקוחם של 7 גופים רגולטורים שונים. מלבד ריבויים של אלה, הרי שבארה"ב קיימים אזורים רבים ומבוזרים בהם שוכנות אוכלוסיות מעוטות הכנסה. עובדות אלו העמידו אתגר בירוקראטי עצום מול הגופים המדרגים ומול הבנקים עצמם. העמדת ההלוואות דרשה מן הבנקים משאבים רבים לבחינת הלוואות קטנות, ובנוסף, הכנת הדיווחים לרשויות הרגולטוריות דרשה משאבים רבים נוספים. התקנות הראשונות של החוק דרשו היענות לדרישות ה-CRA רק מבנקים בעלי הון עצמי הגבוה מ-250 מיליון דולר. כיום הוכנסו גם בנקים בעלי הון עצמי נמוך מכך לדרישות החוק, כל עוד לבעל השליטה בהם יש נכסים בהיקף של יותר ממיליארד דולר. גם לאחר התיקון, ב-1999 דיווחו רק 1,911 בנקים על ביצועי ה-CRA. השאר היו פטורים מכך.

ביקורת נוספת שנשמעה כלפי החוק נבעה מההקשר בו חוק החוק; חוק ה-CRA חוק כשנתיים לאחר חקיקת חוק ה-HMDA, שחייב את הבנקים לגלות מידע בנוגע להיקף הלוואות הדיור הניתנות על ידם לאוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה ובינונית. לפיכך, בהתאם למידע שהיה קיים, שנגע להלוואות לדיור, מירב האשראי החדש שהוענק על ידי הבנקים כתוצאה מחקיקת החוק הוענק לצרכי הלוואות לדיור ולפרויקטים של מלחמה בפשיעה והעצמה חברתית.⁵⁸ ברוויזיה שנעשתה לחוק ב-1995, הוספה הדרישה להרחבת המידע המתקבל, בכדי לכלול גם הלוואות לעסקים קטנים ופיתוח קהילתי. הרחבה זו נדרשה היות והעסקים הקטנים נתגלו כבסיס לשיפור כלכלי וחברתי באזורים חשוכי האשראי. התקנה החדשה דרשה כי החל משנת 1996 הבנקים יגלו מידע הנוגע להלוואות לעסקים קטנים, חוות קטנות ופרויקטים לפיתוח קהילתי. המידע הנוגע לעסקים קטנים שימש להערכת דפוסי הלוואות ודרישות האשראי, שהבנקים אינם נותנים להם מענה ראוי.

כלל המידע הנחשף על ידי חוק ה-CRA כולל רק את הנתונים המקבילים לגבולות הגיאוגרפיים של הצנזוס האמריקאי ולא, לדוגמא, פילוחים גיאוגרפיים ספציפיים כלשהם. המידע גם איננו כולל נתונים כגון מין, גזע והכנסה או המחזור הכספי של הלווה. היות והחוק מתייחס לגבולות גיאוגרפיים, התגלו שתי בעיות נוספות. מכיוון שהגבולות של הצנזוס אינם מקבילים לגבולות אזורי ה-LMI השונים,⁵⁹ יתכן שהבנקים יעדיפו להלוות לאוכלוסיות החזקות ולעסקים של אותן אוכלוסיות בתוך אזורי ה-LMI, וימשיכו למנוע אשראי מהאוכלוסיות להן כיוון החוק. גם בתוך אזורי ה-LMI הספציפיים, הלוואות לעסקים גדולים, כגון סניף מקומי של רשת קמעונאית גדולה, יחשבו כהלוואות ע"פ ה-CRA, למרות שההלוואה לא ניתנה לאוכלוסיות היעד עצמן. מכך עולה כי החוק איננו נותן כלים טובים לבחון אם

ההלוואות הוענקו לאוכלוסיית ה-LMI והעסקים הקטנים שבקרבה ישירות. ביקורת זו הינה אחת מהביקורות החשובות על החוק לאחר הרוויזיה של 1995.

הרוויזיה של 1995 כללה שני מרכיבים חשובים: הוספת מידע על עסקים קטנים והוספת אפשרות להשקיע בדרך עקיפה, דרך ארגונים לא ממשלתיים (NGOs) או איגוד של פרויקטים מוניציפאליים, ובכך לחסוך בעלויות העסקה. בנוסף הרוויזיה הפחיתה באופן משמעותי את הנטל הביורוקראטי המוטל על הבנקים, הנובע מדיווח נתוני הלוואות CRA.⁶⁰

יישום חוק הבטחת אשראי הוגן בישראל

בכדי לדון באפשרות יישום חוק להבטחת אשראי הוגן בישראל, אשר יתבסס על חוק ה-CRA של ארה"ב, נדרשת השוואת הפיקוח על המערכות הפיננסיות במדינות. בנוסף, יש צורך ללמוד מניסיון יישום החוק בארה"ב בבואנו לדון ביישום חוק דומה בישראל, ניסיון המצביע על צורך במיעוט גופים רגולטוריים, תקנות ברורות ומתן אפשרות לבנקים לקבל דירוג אשראי הוגן לקהילה (מקביל לדירוג CRA) גם על השקעות עקיפות, דרך פרויקטים קהילתיים וגופים חיצוניים המתמחים במתן אשראי מסוג זה. כמו כן, נסקור בחלק זה את מידת מעורבותם הנוכחית של הבנקים בקהילות השונות.

פיקוח על המערכת הבנקאית בארה"ב ובישראל

הפיקוח של הסוכנויות האמריקאיות על המוסדות הפיננסיים בתוך השוק האמריקאי, בנוגע ליישום חוק ה-CRA, הוא באמצעות⁶¹:

- 1) סוכנות הפיקוח הפדראלית המעריכה את ביצועי המוסדות בניסיונם לעמוד בצורכי האשראי של הקהילה בכללותה.
- 2) סוכנות הפיקוח הפדראלית הנותנת אישורים לפעולות הבאות בהתאם לדירוג ה-CRA:
 - א. אישור להקמת בנק לאומי או איגוד פדראלי לחיסכון והלוואה.
 - ב. ביטוח הפקדות, אשרה חדשה לבנק מדינה, לבנק חיסכון, לאיגוד חיסכון והלוואה או לכל מוסד דומה.
 - ג. מיסוד סניף מקומי או מתקן אחר עם היכולת לקבל הפקדות של מוסד פיננסי מוסדר.
 - ד. מיקום מחודש של המשרד הראשי או של הסניפים.
 - ה. מיזוג או רכישה של נכסים של מוסד פיננסי מוסדר המצריך אישור.
 - ו. רכישת מניות מוסד פיננסי.
- 3) קביעה כי הפיכת חברת אחזקות בנקאית לבעלת אחזקות פיננסיות לא תהיה תקפה אם מוסדות חברת הבת של חברת האחזקות של הבנק לא השיגה סטאטוס רישום מספק של צורכי האשראי או רישום טוב יותר בבדיקה האחרונה שנעשתה בכל מוסד.

בישראל, בשל ריבוי הפעילויות בהן עוסקים הבנקים, מעבר לפעילויות הליבה של קבלת פיקדונות ומתן הלוואות, מפקחים על הבנקים ארבעה גופים מרכזיים:

1. המפקח על הבנקים
2. הממונה על אגף שוק ההון במשרד האוצר
3. הממונה על ההגבלים העסקיים
4. ראש הרשות לניירות ערך

הגוף הרלוונטי לפיקוח בנושא מתן האשראי הוא המפקח על הבנקים. הגופים האחרים, כלומר הממונה על אגף שוק ההון, ראש הרשות לניירות ערך והממונה על ההגבלים העסקיים, מפקחים על פעילויות הבנקים בנושאים שונים הנוגעים לפעילותם בשוק ההון והנובעים מהמבנה הריכוזי של הבנקים.

תפקידי המפקח על הבנקים כוללים:

הליכי הרישוי ובפרט ההיתרים מאת נגיד בנק ישראל, נדרשים מכל תאגיד המבקש להיות תאגיד בנקאי ומכל מי שמבקש להחזיק שיעור של 10% ומעלה ממניות תאגיד בנקאי. היתרים אלו ניתנים לאחר בדיקה שעורך המפקח על הבנקים ולאחר התייעצות בוועדה הנקראת "ועדת הרישיונות". הליכים אלו נועדו לבדוק את כושר הפעולה של התאגיד כבנק ולהוות מסננת המונעת מגורמים בלתי מתאימים להיות בעלים של תאגיד בנקאי או בעלי השפעה עליו.

המפקח על הבנקים קובע את הנורמות וההגבלות לפעילות הבנקים בתחום הניהול התקין ובקרת הסיכונים. במסגרת זו נקבעים כללים באשר למבנה הדירקטוריון ולדרך פעולתו, דרישות הון מזערי, הגבלות סכום האשראי המותר ללווה בודד והגבלות סכום האשראי המותר ללווה הנמנה על הגורמים הקשורים לבנק.

בנוסף מבצע המפקח על הבנקים ביקורת והערכה בספרי הבנק וניתוח ממצאים. מטרת פעולה זו היא להעריך את איתנותו הפיננסית ומצבו העסקי של הבנק. המטרה הנוספת היא לוודא כי הבנק מקיים את הוראות המפקח על הבנקים. על יסוד ממצאים אלו מטיל המפקח על הבנקים במקרים חמורים סנקציות על הבנק ועל מנהליו.

במסגרת פעילותו פועל המפקח על הבנקים לעודד את הפיקוח על שוק ההון מצד הלקוחות וגורמים שונים הפועלים בשוק ההון. פעילות זו נעשית דרך הרחבת החובות המוטלות על הבנקים והשטת חובות לגילוי נאות על מצבם העסקי, על פעולותיהם עבור הלקוחות ועל מחיריהן של הללו. הפיקוח על הבנקים גם מנחה את הבנקים בנוגע למתכונת הדוחות הכספיים.

המפקח על הבנקים מעמיד לרשות הציבור מחלקת פניות ציבור שמבררת תלונות כלפי הבנקים. המחלקה מעבירה לבנקים את תוצאות הבירור ודורשת לתקן את המעוות אם נמצאה התלונה.

מוצדקת. בנוסף, במסגרת הפיקוח על הבנקים פועלת מחלקת מחקר המפרסמת סקירות שנתיות וחצי שנתיות, כמו גם מחקרים שונים בתחומי הבנקאות.⁶²

טבלה מספר 4

הפיקוח על המוסדות הפיננסיים נותני האשראי (בישראל-בנקים) – השוואה בין ארה"ב לישראל ביחס

לחוק ה CRA

ישראל	ארה"ב	
הגוף המקביל בישראל	תפקיד	שם המנגנון
משרד האוצר – אגף שוק ההון הרשות להגבלים עסקיים	מפקח על הבנקים שחברים במערכת הפדראלית. מפקח על יישום מתן האשראי לקהילות	The Federal Reserve Board (FRB)
בנק ישראל – הפיקוח על הבנקים	מפקח על היציבות המוניטארית של הבנקים תחת יישום דרישות CRA	Comptroller of the Currency (OCC)
לא רלוונטי בישראל	מפקח פדראלי על איגודי החיסכון והחברות לחיסכון ולהלוואות ליישום של חוק ה-CRA	Office of Thrift Supervision (OTS)
לא רלוונטי בישראל	מפקח על הבנקים והבנקים לחיסכון שאינם חברים ב- FRB	Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)

השינויים הדרושים בישראל על מנת לישים את חוק ה-CRA

1. אגף שוק ההון במשרד האוצר המופקד על הפעילות הפיסקאלית במדינה מצויד בכלים המאפשרים לו להיות אחראי לכך שאשראי המערכת הבנקאית יחולק לעסקים בתוך הארץ בהתאם להנחיות חוק הבטחת אשראי הוגן.
2. הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל המופקד על הפעילות המוניטארית והיציבות הפיננסית במשק, מצויד בכלים המאפשרים לו להיות אחראי לפיזור האשראי של הבנקים ומידת הלימות ההון, בדומה לתפקידו היום. המפקח על הבנקים מצויד בכלים הרגולאטוריים לחייב את הבנקים לגלות את מידע פיזור ההלוואות המאושרות וההלוואות שנדחו. בכך השפעתו על מידת אפקטיביות יישום החוק גבוהה ביותר. בהיעדר יישום מקיף של גילוי נתוני ההלוואות מוטלת בספק האפקטיביות של חוק שכזה.
3. מחלקת המחקר בבנק ישראל היא הגוף בעל הניסיון הרב ביותר באמידת נתוני צד הביקוש להלוואות בקהילות הספציפיות. בהתאם לכך ניתן לדרג את הבנק מבחינת תרומתו לאינטרסים של הקהילה. לחילופין, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יכולה לערוך,

בהנחיית מחלקת המחקר בבנק ישראל, מדידת נתוני ביקוש לאשראי בקרב קהילות שונות.

כפי שציינו, בידי המפקח על הבנקים עומדים כלים רבים המאפשרים לו להפעיל הן תקנות דיווח הנוגעות למתן אשראי ללווים בקהילות המצוקה, והן פעולות רגולטוריות הנוגעות לאכיפת חקיקה דוגמת ה-CRA. עם זאת, ישנו חשש ברור לניגוד אידיאולוגי בין משימותיו המוצהרות של המפקח על הבנקים האמון על יציבות המערכת הבנקאית, לבין פעילויותיו למען הצרכנים. גם היום אמון המפקח על הבנקים על ההיבט הצרכני, אך לפרקים נמתחת ביקורת על ניגוד האינטרסים הנדון, כפי שנכתב במסמך הנודע בכינויו "דו"ח ברודט":

תפקיד השמירה על יציבות המוסדות הפיננסיים יכול לעיתים לעמוד בניגוד עניינים עם נושא הטיפול בצרכנים.⁶³

בהקשר זה נמתחה ביקורת ישירה על מבנה הפיקוח על הבנקים כיום על ידי הצוות לבחינת סוגיות במערכת הבנקאית:

המפקח על הבנקים נדרש להשגת מטרות שאינן בהכרח משלימות: מצד אחד הבטחת יציבות המערכת הבנקאית, התלויה, בין השאר, ברווחיותם של הבנקים וברמת המחירים. מצד שני, המפקח על הבנקים אמור להגן על הצרכנים ולקדם את עמדתם מול הבנקים. הניסיון מלמד שמכפילות מטרות זו יוצאים הצרכנים ניזוקים.⁶⁴

לפיכך מוצע כי כל חקיקת חוק אשראי הוגן תהייה נתונה למנגנון פיקוח כגון ועדת הכלכלה של הכנסת או גופים צרכניים.

תגובת הבנקים לטענות בנוגע לריכוזיות האשראי אשר בידיהם היא הצבעה על פרויקטים חברתיים המבוצעים על ידם. סקירת פעילותם של הבנקים למען הקהילה מראה כי הבנקים תורמים לקהילה באמצעות פרויקטים חברתיים, אך אף פרויקט איננו נותן מענה של אשראי לעסקים קטנים שמעוניינים לקום בפריפריה. בנוסף, מועלות טענות כבדות משקל כנגד הפעילות של הבנקים למען הקהילה, היות וזו מייצרת לבנקים פרסום זול ביותר כאשר אלו מקבלים בתמורה זמן אוויר ברשתות השידור (על פי חוק הרשות השנייה מחולק זמן אוויר לעמותות שאינן יכולות לרכוש אותו. תאגיד מסחרי יכול לקבל זמן אוויר "קהילתי" זול זה אם הוא מפרסם פרויקטים למען הקהילה, ולהשתמש אף בלוגו המסחרי שלו חנים אין כסף בתואנות שונות).⁶⁵

המחקר הקיים בנוגע לחוק ה-CRA

עד היום נערכו בארץ גישושים מספר בנוגע לאפשרות ליישום חוק דומה לחוק ה-CRA. גישושים אלו הובילו לנייר עבודה שהפיקה מחלקת המחקר והמידע בכנסת (מ.מ.מ) בשנת 2001, עבור חבר הכנסת

יוסי כץ. בנוסף, ניתן למצוא התייחסות לחוק ה-CRA באתר עיריית ירושלים, וכן בהתייחסות לנושא שהזמינה תל אביב ממשרד עורכי הדין גדעון פישר. ההתעניינות המוניציפאלית בחוק מובנת, היות ובארה"ב תרמו דרישות ה-CRA רבות להנעת הבנקים להשקיע השקעות בפרויקטי החייאה עירונית מפורסמים, כדוגמת Genesis L.A.

CRA בישראל - חשיבות החקיקה ותוצאות צפויות

הבעיות של מערכת הבנקאות הישראלית כיום הן בעיקרן ריכוזיות חריגה של המערכת עצמה ודומיננטיות יתר של הבנקאות בשוק ההון הישראלי, בתחומים שאינם תחומי הליבה של הבנקאות. בכדי לענות על בעיות אלו, באפריל 2004 הוקם ע"י שר האוצר בנימין נתניהו, צוות בראשות מנכ"ל משרד האוצר יוסי בכר, שחקיקת מסקנותיו עמדה בפני הכנסת הששה-עשר. חקיקת מסקנות צוות בכר, שהן בעיקרן הפרדת הפעילות בתחום קרנות הנאמנות וקופות הגמל מהמערכת הבנקאית, מיועדת להגביר את התחרותיות בתחומים אלה, וליצור בסיס אפשרי להתפתחות תחרות עם המערכת הבנקאית מטעם גופים זרים וישראליים. חקיקה זו, באם תיושם, תגביר ככל הנראה את התחרותיות גם בשוק האשראי, אך קטנים הסיכויים שתחרות זו תופנה להלוואות לעסקים קטנים.

אין תחליף להיכרות של המערכת הבנקאית עם העסקים ולפריסת הסניפים המקומיים בקהילות. חברות ביטוח ובנקים להשקעות, שעל פי חזון צוות בכר, עתידים לתפוס מקום מרכזי יותר בשוק האשראי, יספקו פתרונות מימון לעסקאות גדולות, היות והם אינם מצוידים בכלים הנדרשים לבחון הלוואות לעסקים קטנים ולפרטיים. חקיקת חוק CRA בישראל תהיה אפקטיבית ביותר אם תלמד מהתיקונים שנעשו לחוק לאורך השנים בארצות הברית, ותיעזר בעיקר ביכולת של הממשלה לתמרץ בנקים בפעילותה השוטפת. חוק שכזה בישראל רצוי כי יפתח את האופציה למתן הלוואות דרך גוף שלישי כפי שציננו, יהיה זה בנק אחר, פרויקט מוניציפאלי למען עסקים קטנים או גופים אחרים הפועלים למתן אשראי לעסקים הקטנים. בנוסף, בכדי לקיים את החוק נדרשת מערכת איסוף מידע לגבי אשראי לעסקים קטנים ובינוניים, מידע שצריך להיאסף על ידי המפקח על הבנקים.

המלצות

מערכת התמריצים הנדרשת צריכה להיות מחד, אפקטיבית בפעולתה על הבנקים ומנגד, להישמר, לפחות בשנים הראשונות, מפגיעה בגמישות המערכת הבנקאית. על כן מומלץ כי הכלים שתפעיל הממשלה על הבנקים בהתאם לדירוג ה-CRA שלהם יהיו תמריצים חיוביים ברובם. מומלץ כי דירוג ה-CRA של הבנקים יהווה מרכיב כבד משקל בהחלטותיהם של גופים ממשלתיים באיזה בנק להשתמש. בנוסף, מומלץ לגבש, בסיוע המפקח על הבנקים, סל פעולות שיצריכו דירוג CRA מסוים בכדי לקבל את האישור להם.

מומלץ כי:

1. הממשלה תקבע איזו אינפורמציה הנוגעת לפיזור ההלוואות לקהילות צריכה להיאסף על ידי המפקח על הבנקים (גיאוגרפית, מגזרית, מגדרית וכו') ותקבע תנאי סף שמתחת אליהן תוגדרנה הקהילות כקהילות מופלות לרעה במתן אשראי.
2. בנק ישראל ימליץ לממשלה אילו פעולות בנקאיות יכללו במסגרת לה יידרש דירוג CRA.
3. משרד החשב הכללי ימליץ לממשלה אילו פעילויות ממשלתיות עם המערכת הבנקאית ניתן להתנות בקבלת דירוג CRA.
4. בנק ישראל באמצעות מחלקת המחקר/הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה יאסוף נתוני צד היצע לאמידת קשיי המימון העומדים בפני העסקים.
5. בנק ישראל יאסוף מידע הנוגע לפיזור האשראי בהתאם לקריטריונים שיקבעו על ידי הממשלה.
6. בנק ישראל ינפיק דירוג CRA שנתי לכל תאגיד בנקאי.
7. הממשלה תתנה פעילויות פיננסיות, והמפקח על הבנקים יתנה אישורים רגולטוריים בקבלת דירוג CRA מסוים ומעלה.
8. לתאגידים הבנקאיים תינתן האפשרות להשקיע את ההלוואות דרך פרויקטים שיאושרו על ידי משרד האוצר, קרנות פילנתרופיות, או תאגידים בנקאיים אחרים.

על בסיס הניסיון בארה"ב, אפשר להניח שמהלך של חקיקת חוק CRA בישראל יכול להיות פתרון יעיל למחנק האשראי של העסקים הקטנים בישראל. חקיקת חוק הבטחת אשראי הוגן, יכולה לסייע ל:

1. הפחתת הריכוזיות בחלוקת האשראי והגדלת יציבות המערכת הבנקאית
2. הזרמת אשראי לעסקים קטנים והחייאת המגזר, ובעקבות כך התחלקות רחבה יותר של הכנסות במשק ושיפור מצבם של המגזרים הפחות חזקים
3. סיוע לתעסוקה בפריפריה, והנמכה נקודתית של אבטלה באזורים ייעודיים
4. הפנמה של המערכת הבנקאית את פוטנציאל ההשקעה בעסקים קטנים

במסגרת הנקודה הרביעית רצוי להזכיר את עבודתו של זוכה פרס נובל, הכלכלן גארי בקר⁶⁶ שהראה כיצד אפליה פוגעת בהכנסתו של המפלה ולא רק בהכנסתו של המופלה. ספרו של בקר הכה גלים במערכות הממשלתיות בארה"ב ובעולם והיווה תמרץ ניכר לסדרה של פעולות רגולטוריות שנועדו למנוע אפליה, חלקן מיושמות אף בארץ.

סיכום

כלכלת ישראל מצויה מזה שנים בפרדוקס עצמי ייצורי, חינוכי ומעמדי. אל מול כלכלת הי-טק מפותחת, שיעור הון אנושי בכוח העבודה מהמובילים בעולם והכנסות גבוהות מאד של מעטים, ישנו רוב המייצר ומקבל חלק זעום מהעוגה הלאומית. הממשלה תומכת בתעשיות בפריפריה בסכומי עתק תוך עיוות ההקצאה היעילה ותומכת בעסקים קטנים על ידי העמדת קרנות המעניקות את הביטחונות לאשראי

הנדרש על ידי הבנקים. ההשקעות המבוצעות על ידי הממשלה הן ניסיונות מוכוונים לקדם את האוכלוסיות באזורים המוחלשים ולאפשר להם להתגבר על הפערים שנוצרים כתוצאה מהקצאת המקורות הבסיסית בין המרכז לפריפריה, ובין מגזרים שונים. התערבות זו מעוותת את הקצאת המקורות היעילה במשק, בד בבד עם יצירת מגנונים מסובכים שיעילותם מוטלת בספק.⁶⁷ מטרתה של התערבות זו היא לקדם את האוכלוסיות החלשות, אך במבחן השנים מדיניות ההקצאה-מחדש איננה מצליחה להתגבר על שיווי המשקל שנוצר בשוק, ועל מאזן הכוחות הנובע ממבנה ריכוזיות השליטה על המשאבים השונים.

בבסיס הפירמידה היצרנית, עומדים העסקים הקטנים, המייצרים כ-17% מהתוצר הלאומי ולעומת זאת בראש הפירמידה, עומדים העסקים הגדולים מאד של ישראל, ומייצרים יותר מ-50% מהתוצר.⁶⁸ למבנה חריג זה השפעה על כמות המועסקים במשק, על אופי ומגמות הצמיחה ועל חלוקת ההכנסות הלאומית. בנוסף, מבנה זה מקטב את הפערים בהוותו ריכוז הון רב בידי מעטים, וחלוקה מועטה של הכנסות למועסקים העצמיים. כל עוד מגמת חלוקת האשראי במשק תומכת במבנה ריכוזי זה של הבעלות על ההון, לא תוכל להתהפך מגמת הקצנת הפערים.

לא ניתן להתעלם מתפקידו של המחסור באשראי בפערים הקיימים היום, וניתן להעריך כי ללא חלוקה נכונה והוגנת של אשראי, הפערים הכלכליים, ועימם הפערים חברתיים, לא יוכלו להצטמצם בצורה משמעותית.

ההתערבות הממשלתית הנוכחית איננה רק עיוות של הקצאת המקורות, היא בעיקרה אשליה של טיפול בבעיות המאקרו כלכליות, כאשר הכלים שמעמידה הממשלה לרשות העניין אינם מתאימים. מידת היכולת של הממשלה להתערב בחלוקת האשראי ברמה הלאומית היא למעשה כמעט אפסית. בשנת 2004 סך ההוצאה הממשלתית הרחבה על תמיכה בעסקים קטנים עמדה על כ-230 מיליון שקלים,⁶⁹ כאשר 15% מסכום זה הופנו לחונכות וסיוע, כ-50% מהסכום הופנה לסיוע לעסקים קטנים ורק 34% מהסכום הופנה לאשראי לעסקים קטנים (באמצעות הקרן לסיוע לעסקים קטנים ומימוש ערבויות ובקרה). סכום זה מהווה פחות מעשירית האחוז מסך האשראי המוענק במשק.

חקיקת חוק במתכונת ה-CRA בישראל תוכל לסייע להסיט חלק מזרם האשראי העצום במשק לעבר המגזרים מהם נשלל כלי בסיסי זה לצמיחה. בהיות האשראי בסיס מינופי ראשוני לצמיחה עסקית ופרטית, צפויה לסייע הפנייה כזו של משאבים לצמיחה כלכלית ברת קיימה בפריפריה ובמגזרים הנחשלים בחברה הישראלית.

זרם ההשקעות בפרויקטים קהילתיים באזורי LMI בארה"ב הוא אינדיקציה כללית לתוצאות האפשריות של חקיקת CRA בישראל. הצורך באשראי בעסקים קטנים הוא גבוה מאד, וכדאיות ההלוואה בישראל ניתנת לאמידה חלקית על ידי נתוני הקרנות הפרטיות העוסקות בהלוואות חכמות לעסקים קטנים (הלוואות הכוללות סיוע מקצועי ותכנון). שיעור הדפולט של קרן קורת, הוותיקה בין הקרנות המלוות לעסקים קטנים בישראל, הוא 1% בלבד ומחצית מהלוואותיה נעשות לצפון ולדרום הארץ. יותר מ-2,200 עסקים צמחו והתפתחו בעזרת הלוואות אלו, שניתנו כמעט בתנאי שוק כאשר הקרן העמידה

ערבויות להלוואות אל מול הבנקים. קרן קורת הביאה להלוואות בסכום כולל של כמעט 300 מיליון שקלים בעשר שנות פעילותה וסייעה לשמר וליצור יותר מ-13,500 מקומות עבודה. הקרן הממשלתית עוצבה על-פי המודל של קרנות קורת ישראל, ומעמידה כ-500 מיליון דולר להלוואות לעסקים קטנים. הפנייה של כל אחוז נוסף של אשראי מהמערכת הבנקאית הייתה יכולה להכפיל את זרם האשראי פי מאתיים.

אשראי לעסקים קטנים הוא תנאי הכרחי לקידום הפריפריה והמגזרים החלשים בחברה הישראלית. בניגוד לסוגים אחרים של התערבות, בהם הממשלה מקצה מקורות, במקרה זה ניתנת לשוק היכולת לסנן הלוואות ולברור את הטובות שבהן. בכך ניתן לייעל את ניצול המשאבים, כמו גם ליצור תמריץ למערכת הבנקאית להגדיל מרצון את האשראי המחולק לעסקים קטנים, בדומה להתפקחות שעברה המערכת הבנקאית האמריקאית.

הבטחת אשראי הוגן תסייע לצמיחת המשק כולו ותסייע במיוחד לחילחול הצמיחה אל השכבות שבאופן מסורתי אינן זוכות להסב על סיר הבשר של הצמיחה. התאמת המערכת הבנקאית להבטחת אשראי שכזה תסייע אף ליציבות המערכת הבנקאית על ידי יצירת פיזור השקעות רחב יותר מזה הקיים היום.

¹ אשר בלס ועובד יושע, "הרפורמה במערכת הפיננסית בישראל וזרמי הכספים של חברות התעשייה הנסחרות בציבור", מתוך *ממערבות ממשלתית לכלכלת שוק המשק הישראלי 1985-1998*, קובץ מחקרים לזכרו של מיכאל ברנון בעריכת אבי בן-בסט (תל אביב: עם עובד, 2001), עמ' 209.

² Shlomi Shuv, *The Israeli Banking Market* (Jerusalem: Institute for Advanced Strategic and Political Studies, 1998), <http://www.iasps.org/bank.htm>

³ שם.

⁴ משרד האוצר, התוכנית להגברת התחרותיות בשוק ההון [נובמבר 2004].

⁵ <http://www.mof.gov.il/bachar/pps/newspaper.pps#300,11> תאריך כניסה לאתר 17 ביוני 2005.

⁶ יצירת שוק אשראי חוץ בנקאי איננה מנצלת כלים אלו, כמובן.

⁷ משרד האוצר, התכנית להגברת התחרותיות בשוק ההון, נובמבר 2004,

⁸ <http://www.mof.gov.il/bachar/pps/newspaper.pps>. תאריך כניסה לאתר: 19 במאי 2005.

⁹ שליטה על יותר מ-63% מהאשראי לציבור, שם, שקף 7.

¹⁰ שם, שקף 11.

¹¹ לפי שער של 4.7378 ש"ח לדולר. שער החליפין הממוצע לשנת 2002 לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

¹² בנק ישראל, ריכוזיות אשראי לפי גודל לווה בחמש קבוצות הבנקים הגדולות, הודעה לעיתונות, 15 ביוני 2003

¹³ <http://www.bankisrael.gov.il/press/heb/030615/030615a.htm> תאריך כניסה לאתר: 19 במאי 2005.

¹⁴ שיעור דומה ניתן גם בשנת 2003: בנק ישראל, "מערכת הבנקאות הישראלית – הסיכונים והלימות ההון", מערכת הבנקאות בישראל 2003, פרק ד' לוח ד'-10.

¹⁵ יצחק תשובה, עסקת חיי (גיליון ראש השנה של עיתון גלובס), עדות על מתן האשראי להשתלטות על קבוצת דלק, ינואר 2005.

¹⁶ בנק ישראל, דו"ח המפקח על הבנקים לשנת 2002, פרק ב', עמ' 1. ניתן לראות מהגידול בהפרשות לחובות מסופקים בשנים 2001-2002 בהם גדלה הריכוזיות בחלוקת האשראי. דוגמא מפורסמת היא האשראי לאיש העסקים גד זאבי.

¹⁷ $0.0004 = 0.1 + 0.8 + 0.9004$, $71.3 = 23.4 + 44.4 + 3.6$

¹⁸ ההבדל נובע בין השאר משינוי שיטת ההצגה של הנתונים – קבוצת הלוויים הגדולים מתחילה מיתרת אשראי של 40 מיליון שקלים ב 2004 לעומת 35 מיליון שקלים ב 2002.

¹⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2004 (ירושלים, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2004), לוח 5.32.

²⁰ בנק ישראל, ריכוזיות אשראי לפי גודל לווה בחמש קבוצות הבנקים הגדולות, הודעה לעיתונות, 15 ביוני 2003.

- 17 <http://www.bankisrael.gov.il/press/heb/030615/030615a.htm> תאריך כניסה לאתר : 19 במאי 2005.
- 18 "אחד מקורות סיכון האשראי בתאגידים בנקאיים הוא ריכוזיות תיק האשראי", בנק ישראל, המפקח על הבנקים, *הוראות ניהול בנקאי תקין* מספר 313, עמוד 1.
- 19 מדד הרפינדל (H) מוגדר כסכום נתחי השוק בריבוע של כל בנק במערכת.
- 20 בנק ישראל, "מערכת הבנקאות הישראלית – הפעילות והביצועים בבחינה ארוכת טווח", *דו"ח על מערכת הבנקאות בישראל לשנת 2002*, פרק א', עמוד 8. <http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/skira02/ch-ah.pdf> תאריך כניסה לאתר : 19 במאי 2005.
- 21 בנק ישראל, *מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2002*, פרק ב', עמ' 2.
- 22 <http://www.boi.gov.il/deptdata/pikuah/skira02/ch-bh.pdf> תאריך כניסה לאתר 8 אוגוסט 2005.
- 23 בנק ישראל, "הפעילות הסיכונים והביצועים ב-2003 ובבחינה ארוכת טווח", *מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2003*, עמ' 1. <http://www.boi.gov.il/deptdata/pikuah/skira02/ch-ah.pdf> תאריך כניסה לאתר : 8 אוגוסט 2005.
- 24 בנק ישראל, *תיקון למגבלות על חבות של לווה ושל קבוצת לווים*, הודעה לעיתונות 23 אוגוסט 2003.
- 25 בנק ישראל, *תיקון למגבלות על חבות של לווה ושל קבוצת לווים*, הודעה לעיתונות 18 יוני 2003.
- 26 <http://www.bankisrael.gov.il/press/heb/030618/030618a.htm> תאריך כניסה לאתר 6 אוגוסט 2005.
- 27 בנק ישראל, *תיקון למגבלות על חבות של לווה ושל קבוצת לווים*, הודעה לעיתונות 23 אוגוסט 2003.
- 28 <http://www.bankisrael.gov.il/press/heb/030820/030820b.htm> תאריך כניסה לאתר 6 אוגוסט 2005.
- 29 ציטוט מדבריו בכנס שוק ההון של חברת דלוייט ועיתון *דה-מארקר*, תל אביב 19 במאי 2005.
- 30 יעקב פרוש, דוד רוטנברג, *מדידת התחרותיות בענף הבנקאות בישראל בתחומי הלקוחות העסקיים ומשקי הבית*, (ירושלים, בנק ישראל, מארס 2003), עמ' 13.
- 31 http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/issue16/sug16_1.pdf תאריך כניסה לאתר : 29 במאי 2005.
- 32 בנק ישראל, *דו"ח על מערכת הבנקאות בישראל לשנת 2003*, פרק א', עמ' 3.
- 33 <http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/skira02/ch-ah.pdf> תאריך כניסה לאתר : 8 אוגוסט 2005.
- 34 בנק ישראל, "מערכת הבנקאות הישראלית – הפעילות והביצועים בבחינה ארוכת טווח", *מערכת הבנקאות בישראל, סקירה שנתית 2002*, פרק א', עמוד 2.
- 35 <http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/skira02/ch-ah.pdf> תאריך כניסה לאתר : 19 במאי 2005.
- 36 Glen Yago and Betsy Zeidman, *Building Israel's Small Business and Microenterprise Sector* (California: Milken Institute, January 2005).
- 37 חברות קטנות ובינוניות נחשבות על פי מבחן המחזור, לחברות בעלות מחזור נמוך מ-23 מיליון שקלים.
- 38 Bernanke, Gertler and Gilchrist, *The Financial Accelerator in a Quantitative Business Cycle Framework*, Working Paper 6455 National Bureau of Economic Research, Cambridge March 1998 <http://www.nber.org/papers/w6455>
- 39 הרשות לעסקים קטנים ובינוניים בישראל, "תקציר קובץ נתונים על עסקים קטנים ובינוניים בישראל", ינואר 2005.
- 40 ש.ש.
- 41 ש.ש.
- 42 עיבוד לנתונים במסמך "יתרת אשראי לציבור לפי גודל לווה", התקבל מאיציק עקיבא, עוזר של עו"ד לילך נחמיה סמנכ"ל הרשות לעסקים קטנים, בתאריך 5 ליוני 2005.
- 43 Yago and Zeidman, *Building Israel's Small Business and Microenterprise Sector*.
- 44 מיכאל תבור, *אשראי לעסקים קטנים- כשל שוק או שיווי משקל כלכלי*, מכון תבור, גרסה 3 אוקטובר 2004, מבוסס על נתוני 2001.
- 45 <http://www.tavor.biz/files/Credit.pdf> תאריך כניסה לאתר : 25 במאי 2005.
- 46 ש.ש.
- 47 עיבוד ל : סקר החברות, תכתובת דוא"ל של המחברים עם דר' קרנית פלוג, 5 בינואר 2005.
- 48 הרשות לעסקים קטנים ובינוניים בישראל, "תקציר קובץ נתונים על עסקים קטנים ובינוניים בישראל", ינואר 2005.
- 49 משרד האוצר, *תמצית דו"ח הרפורמה בשוק ההון*, עיבודי אגף שוק ההון,
- 50 <http://www.mof.gov.il/bachar/asp/tamtzit2.asp> תאריך כניסה לאתר : 25 במאי 2004.
- 51 Eric S.Belskey, Michael Schill and Anthony Yezer, *The Effect of the Community Reinvestment Act on Bank and Thrift Home Purchase Mortgage Lending* (Harvard University, Joint Center for Housing Studies, August 2001) http://www.jchs.harvard.edu/publications/governmentprograms/belschillyezer_cra01-1.pdf תאריך כניסה לאתר : 19 במאי 2005.

המידע נמצא באתרים של הגופים המפקחים הבאים :
FFIEC's Community Reinvestment Act (CRA) web site.
<http://www.ffiec.gov/cra/default.htm>
The Federal Reserve Board - Community Reinvestment Act
<http://www.federalreserve.gov/dcca/cra/>
Comptroller of the Currency Administrator of National Banks - Community Reinvestment Act
<http://www.occ.treas.gov/crainfo.htm>
Federal Deposit Insurance Corporation – Insuring America's Future – CRA Statute & Tools
<http://www.fdic.gov/regulations/community/community/>
תאריך כניסה לכל האתרים : 19 במאי 2005.

⁴³ בדומה למגבלות המבניות על אשראי סולו בסניפי הבנקים בישראל.

⁴⁴ יוגן לודיג, לשעבר המפקח על המטבע האמריקאי פורסם ב :

White, Haag . Susan. (2000). *Community Reinvestment and Cities: A Literature Review of CRAs Impact and Future*. in <http://www.brook.edu/es/urban/haag1.pdf>. pp. 8. 19 במאי 2005.

מתוך מסמך הרקע שהוכן על ידי מרכז מחקר ומידע בכנסת לחבר הכנסת יוסי כץ.

⁴⁵ במאמר "The Ex-Slave in Post Bellum South: A Study of the Economic Impact of Racism in a Market Environment" ו Ranson ו Sutch כיצד חוסר היכולת של השחורים בארה"ב להתקבל לעבודות

ניהול בדרום בשנים שלאחר האמנציפציה הניא אותם מלהמשיך ולרכוש השכלה ובכך יצר שיווי משקל בו השחורים אינם משכילים ומועסקים ככוח עבודה זול כשבכך אין הם יכולים להיחלץ ממצב זה ולהפוך לפרודוקטיביים יותר. בפועל היו שחורים רבים שיכלו להיות מועסקים בעבודות ניהול אך מספרם של אלה פחת כאשר ראו כי למרות השכלתם, אין הם יכולים להתקבל לעבודה בשל שפיטתם על סמך מאפיינים קולקטיביים

Roger A. Ranson, Richard Sutch "The Ex-Slave in Post Bellum South: A Study of the Economic Impact of Racism in a Market Environment", *Journal of Economic History* 33 (March 1973), pp. 131-148

⁴⁶ להלן "מוסדות מעניקי אשראי" יקראו "בנקים" למרות שהחוק דן במגוון מעניקי אשראי הקיימים בארה"ב (בישראל הבנקים הם הגופים המעניקים את הרוב המכריע של האשראי).

⁴⁷ Public Disclosure, "Community Reinvestment Act Performance Evaluation", Comptroller of Currency, October 24, 1996

תאריך כניסה לאתר : 19 במאי 2005 <http://www.occ.treas.gov/ftp/craeval/Jan97/17298.pdf>.

⁴⁸ השימוש במונח דירוג בחלק זה של המחקר, פירושו ציון ולא דירוג יחסי לבנקים האחרים.

⁴⁹ IndyMac Bank, "FSB Community Reinvestment Act Performance", September 27, 2002

<http://www.indymacbank.com/CRA/responsetoots.asp>

תאריך כניסה לאתר : 19 במאי 2005.

⁵⁰ הגופים הרגולטורים המופקדים על אכיפת החוק הם :

Office of the Comptroller of the Currency [OCC], the Federal Deposit Insurance Corporation [FDIC], the Federal Reserve Board [FRB], Office of Thrift Supervision [OTS]

⁵¹ Community Reinvestment Act and Bank CDCs , Financing Community Economic Development Class 11, pp. 5-7.

http://ocw.mit.edu/NR/rdonlyres/Urban-Studies-and-Planning/11-437Fall2003/CA8E2EA1-69FE-4E37-814B-BC79C9E78F0E/0/class_11_cra_and_banks_cdcs.pdf

תאריך כניסה לאתר : 19 במאי 2005.

⁵² See Michael S. Barr, et. al., "The Community Reinvestment Act: Its Impact on Lending in Low-Income Communities in the United States," in Christophe Guene and Edward Mayo, eds., *Banking and Social Cohesion: Alternative Responses to a Global Market*, (Carpenter Books, 2001), pp. 214–231; The 25th Anniversary of the Community Reinvestment Act: Access to Capital in an Evolving Financial Services System (Cambridge, MA: Joint Center for Housing Studies, Harvard University, 2002); Edward M. Gramlich, Governor, The Federal Reserve Board, *CRA at Twenty Five*, Remarks at Consumer Bankers' Association Community Reinvestment Act Conference, Arlington, Virginia, April 8, 2002.

⁵³ CRA Survey ,Financial Service RoundTable, p. 11

<http://www.fsround.org/PDFs/CRASurveyExecSum.pdf#search='CRA%20results%20small%20business>

תאריך כניסה לאתר : 23 במאי 2005.

⁵⁴ Rezaul Hossain , *The Past, Present and the Future of Community Reinvestment Act (CRA) Historical Perspective* (University of Connecticut, June 15, 2004).

בסקירה ההיסטורית של מאמרו ניתן גם למצוא את התפתחות חקיקת החוקים נגד אפליית האשראי בארה"ב. החקיקה החלה בחוק שוויון אזרחי שחוקק עוד בשנת 1866 והמשיכה בשלל חקיקות עד שחוקק ב-1975 Home Mortgage Disclosure Act (HMDA) שהוביל לחקיקת ה (CRA) Community Reinvestment Act, ב-1977.

<http://www.sp.uconn.edu/~arh98001/CRAPaper.doc> תאריך כניסה לאתר : 19 במאי 2005

⁵⁵ אדם סמית, *עושר העמים*, תרגמו מאנגלית יריב עיטם ושמשון ענבל (ירושלים: מוסד ביאליק, 1996).

⁵⁶ היבטי יחס הרזרבה, שאמור לגדול כאשר מגדילים את הסיכון הממוצע של ההלוואות.

⁵⁷ פרופ' גלן יאגו, הרצאה למתמחי קרן קורת, מכון מילקן, ירושלים, ספטמבר 2004.

⁵⁸ NCRC, <http://www.ncrc.org/policy/cra/smallbiz.php>, תאריך כניסה לאתר : 19 במאי 2005

⁵⁹ ניתן לדמיין את יפו המעורבת, אזור מרכז ודרום תל אביב בו הגבול בין הכנסה נמוכה לגבוהה הוא לעיתים בלוק מגורים אחד, שכונת רחביה וכובשי הקטמון בירושלים ואפילו ישובים סמוכים כגון סביון ואור יהודה היכולים להיכלל בתוך אותו גבול

⁶⁰ Hossain , *The Past, Present and the Future*.

⁶¹ ראה הערה מס' 42.

⁶² המחקרים מפורסמים באתר בנק ישראל.

⁶³ המכון הישראלי לדמוקרטיה, כנס קיסריה השנים עשר, 2004, "שינויים במבנה השווקים והמתווכים הפיננסיים ובמערכת הפיקוח הפיננסי", עמ' 31.

⁶⁴ הכנסת, מרכז מידע ומחקר, *המלצות בעניין התחרות הבנקאית במקטע משקי הבית*, עמ' 4

<http://www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m00863&type=pdf> תאריך כניסה לאתר : 8 אוגוסט 2005.

⁶⁵ יוסי בן טוב, "גונבים את האוויר", *דה-מארקר*, 23 במאי 2005

⁶⁶ Becker Gary Stanley, *The economics of discrimination* (Chicago: University of Chicago Press, 1971)

⁶⁷ חוק עידוד השקעות הון, אזורי פיתוח לאומי, השקעות מדען ראשי בחממות בפריפריה, תמיכות בחקלאות על ידי מועצות הלול, הפרחים, הצמחים וכו'.

⁶⁸ עסקים המעסיקים יותר מ-300 עובדים.

⁶⁹ משרד האוצר, פירוט ההשקעות הממשלתיות בשנים 1997-2004.

פעילות הבנקים למען הקהילה

חוק הבנקאות איננו מעמיד את הבנקים בפני דרישות ספציפיות הנוגעות לתרומה ופעילות למען הקהילה. החוק מחייב את הבנקים בכללים שונים הנוגעים לגילוי נאות, אי הטעיה, איסור על התניית עסקה בעסקה וכו'. בישראל תורמים הבנקים לקהילה בדרכים שונות, המרוכזות כולן במסגרת פעילות וולנטרית. פעילות זו נעשתה עד כה ללא פיקוח, כמובן.

למרות העובדה כי הבנקים מבקשים להצטייר ככאלו המשקיעים בחזרה בקהילות, דימויים הציבורי הוא מהנמוכים בעולם, על פי סקר שערכה חברת TNS-טלסקר הציון הממוצע שקיבלו הבנקים מהציבור הישראלי בסקר הוא 35. הבנקים במדינות כמו יפן, ארגנטינה, סין והפיליפינים קיבלו את הציונים הנמוכים ביותר בסקר. תושבי מדינות אלו העניקו ציון ממוצע של 33 לבנקים שלהם, כך ששביעות הרצון של הצרכן הישראלי גבוהה מהן רק במקצת. מתוך 40 המדינות שנבדקו, ישראל מדורגת במקום 36, מיד אחרי איטליה ופולין. הציון הממוצע בסקר היה 50 (מערכות הבנקאות בהונג קונג ובהונגריה). סתירה זו בין הדימוי שהבנקים מבקשים לעצמם, מול דימויים בעיני הציבור, אומר דרשני.

מה באמת עושים הבנקים למען הקהילה ?

מדד מעלה

בתחילת שנת 2005 הושק מדד "מעלה", המודד את ביצועי הפירמות העסקיות על בסיס מידת המעורבות והתרומה שלהן לקהילה. המדד מדרג את הבנקים במקום גבוה יחסית במידת המעורבות למען הקהילה, וזאת על פי קריטריונים שונים (ביניהם אחוז הרווח המושקע חזרה בפרויקטים לקהילה).

בין 20 החברות המובילות במדד "מעלה", נמנים גם הבנקים הגדולים. פירוט על ארבעת הבנקים המופיעים בדירוג גבוה במדד "מעלה" מובא בטבלה מספר 5. הבנקים תורמים בהיקפים יחסיים נכבדים לקהילות השונות, אך בהיקפים נמוכים ברמה האבסולוטית וביחס למידת מעורבותם ושיעור רווחיהם. למרות תרומתם זו הם אינם מעורבים ככל הנראה בהשקעות בקהילה, זאת אל אף שהשקעות מסוג זה מהוות את עסקי הליבה של הבנקים בישראל, דהיינו, מתן אשראי הוגן ללווים. הפעילות הפריפריאלית של הבנקים למען הקהילה נשענת פעמים רבות על איגודי עובדים חזקים (כמו במקרה של בנק דיסקונט), או על תרומתם של עובדי הבנק, ואיננה מהווה מדיניות בלעדית של הנהלות הבנקים. למרות זאת, פעילות זו נחשבת במדד מעלה כפעילות של הבנק למען הקהילה.

פעילות הבנקים למען הקהילה במדד מעלה - פברואר 2005

שם החברה	התרומה כאחוז מהרווח לפני מס/מההכנסות	סך הכל תרומות בש"ח	האם יש התנדבות עובדים בקהילה?	האם יש אחראי על נושא האחריות החברתית בפירמה? דרגתו ואחוז המשרה.	האם יש מדיניות השקעה חברתית כתובה?
בנק דיסקונט	0.4247%	₪2,901,000	כן	ראש מדור ספורט וקהילה 100%	כן
בנק הפועלים	0.3516%	₪7,700,000	כן	מנהלת קשרי קהילה 100%	כן
בנק לאומי	0.3128%	₪5,756,000	כן	מנהלת קרן 100%	כן
הבנק הבינלאומי הראשון לישראל	0.2265%	₪700,000	כן	מנהלת פרויקט 100%	כן

מקור: "מעלה" עסקים מנהיגים אחריות חברתית, (מלכ"ר לקידום אסטרטגיות חברתיות של עסקים), פברואר 2005.
http://www.maala.org.il/SIP_storage/files/5/195.doc תאריך כניסה לאתר: 19 במאי 2005.

סקירת פעילות הבנקים למען הקהילה

בנק לאומי: משנת 2002 בנק לאומי מפעיל את קרן "לאומי אחרי – קרן המאה למען דור המחר", שמטרתה העיקרית הן הגדלת מספר הזכאים לתעודת בגרות, הגדלת מספר המתגייסים לשירות איכותי בצה"ל, וצמצום הפערים החברתיים והלימודיים בין בני הנוער בדרום לבני הנוער המתגוררים במרכז. הקרן משקיעה בפרויקטים חינוכיים לתלמידי החטיבות העליונות במקומות רבים ברחבי הארץ. על פי דיווחי הבנק אלפי בני נוער מכל מגזרי האוכלוסייה משתתפים בפרויקטים השונים של הקרן.

בנק הפועלים: בנק הפועלים מפעיל את תוכנית "תקרא-תצליח" – שמחלקת כ-50,000 ספרי ילדים ב-120 ישובים בארץ, בשנת 2004 בנק הפועלים תרם מיליון שקלים לפיתוחו של מוזיאון ישראל.

בנק דיסקונט: מתחילת שנת 2002, בנק דיסקונט מפעיל את פרויקט "למען", שמטרתו העיקרית הן סיוע במזון וציוד למשפחות נזקקות במספר רב של ישובים בארץ. בשנת 2004 בנק דיסקונט העניק תרומות בסכום כולל של כ-300 אלף שקל לארגון "יד שרה" ועמותת "פתחון לב".

בנק בינלאומי: הבנק הבינלאומי השקיע 14 מיליון שקלים בפרויקט "הזנק", הממוקד בסיוע לחינוך בני-נוער הזקוקים לחיזוק בדרכם לבגרות ולתעודת הבגרות. הפרויקט בשיתוף משרד החינוך וקרן סאלד.

מעורבותם של הבנקים בקהילות כפי שהיא מופיעה בפרסומי הבנקים היא מועטה ומפוזרת, הן בהיבטים יחסיים והן בהיבטים אבסולוטיים. בנוסף, מיקוד התרומות של הבנקים הוא בתוכניות המעניקות

יתרון תדמיתי, שחלקו מנוצל כחלק מאסטרטגיה שיווקית כוללת, כדוגמת האסטרטגיה המיצובית של בנק לאומי, שמתבטאת במוצרים מסחריים.⁶⁹ תרומות הבנקים לקהילה אינן נוגעות כלל לענפי פיתוח עסקי, למרות יתרונם היחסי של הבנקים בתחומים אלו. במסגרת שיקולים עסקיים שאינם מתחשבים בצרכי הקהילה, נסגרים סניפי בנקים באזורי מצוקה שונים, אל מול מחאות חריפות של אנשי הקהילה המקומית, דוגמת סניף הקטמונים של בנק הפועלים. במסגרת הפעלת כוח השוק של הבנקים מושטים על צרכני שירותי הבנקאות מחירים גבוהים בדמות עמלות, ריביות וקשיים בגיוסי אשראי לקהילות היעד. במסגרת זו בטלים בשישים הניסיונות הפריפריאליים של הבנקים לשוות לעצמם חזות של פעולות למען הקהילה.

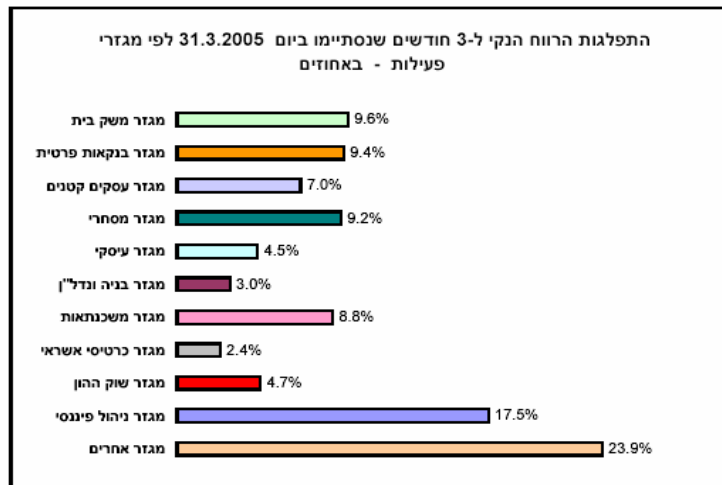
נספח 2

נתוני בנק ישראל

באתר בנק ישראל מופיע כל רבעון סקירה השוואתית בין חמש קבוצות הבנקאיות. בחודש מרץ 2005 התחיל בנק ישראל לפרסם נתונים על התפלגות הרווח הנקי של קבוצות הבנקים לפי מגזרי פעילות ובכללם מגזר העסקים הקטנים. פרסומים אלו מהווים כמובן התקדמות משמעותית, אך הם אינם מספיקים בפני עצמם בכדי לאבחן מגמות בהענקת אשראי לגבי אוכלוסיות ספציפיות. אם בנק ישראל ידרוש מהבנקים לפרסם נתונים אלו, ונתונים הנוגעים להיקף הענקת האשראי, לפי אזורים גיאוגרפיים יהיה ניתן לזהות האם קיימת אפליית אשראי לעסקים קטנים בפריפריה, לדוגמא.



השוואת חמש הקבוצות הבנקאיות (מאוחד) - מרץ 2005



הערה: לצורך ההצגה הגרפית נטרלו "סכומים שלא הוקצו והתאמות", ראה הערה (1) לטבלה שלהלן.

התפלגות הרווח הנקי ל-3 חודשים שנסתיימו ביום 31.3.2005 לפי מגזרי פעילות במיליוני ₪

מגזר משק בית	מגזר בנקאות פרטית	מגזר עסקים קטנים	מגזר מסחרי	מגזר עיסקי	מגזר בניה ונדל"ן	מגזר משכנתאות	מגזר כרטיסי אשראי (2)	מגזר שוק ההון	מגזר ניהול פיננסי	מגזר אחרים	סכומים שלא הוקצו והתאמות (1)	סה"כ
44	1	46	76	-11	6	29	12	22	130	173	0	528
10	2	7	-2	9	22	5	15	25	4	66	0	163
60	88	17	21	27	0	25	0	0	67	76	545	926
0	12	17	12	11	15	47	4	10	0	0	-28	100
9	17	2	11	22	-5	6	0	3	23	-9	0	79
123	120	89	118	58	38	112	31	60	224	306	517	1,796

הערות

- (1) בבנק הפועלים כולל 540 מיליון ₪ בגין רווח נטו מפעולות בלתי רגילות הנובע ממכירת סיגניצ'ר בנק.
- (2) בבנקים הפועלים והבינלאומי מגזר כרטיסי אשראי מפוצל בין המגזרים השונים.

מקור: http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/pikuah/nat_bank/20050331/graph12.pdf

נספח 3

התפלגות יתרות אשראי לפי גודל לווה בחמש קבוצות הבנק הגדולות לשנת 2004

תקרות אשראי (אלפי שקלים)	מספר לווים	אחוז מהלווים	כמות אשראי (אלפי שקלים)	אחוז מהאשראי	ייתרות ממוצעת (באלפי שקלים)
אשראי ללווה עד 10	1,805,387	37.6%	3,053,000.00	0.6%	1.7

8.0	2.0%	10,933,000.00	28.5%	1,369,155	אשראי ללווה מעל 10 עד 40
101.1	29.5%	160,384,000.00	33.1%	1,586,880	אשראי ללווה מעל 40 עד 1200
4,208.0	26.9%	146,336,000.00	0.7%	34,776	אשראי ללווה מעל 1,200 עד 40,000
80,545.7	39.7%	215,782,000.00	0.1%	2,679	אשראי ללווה מעל 40,000 עד 1,200,000
1,036,428.6	1.3%	7,255,000.00	0.0001%	7	אשראי ללווה מעל 1,200,000 עד 3,200,000
113.3	100.0%	543,743,000.00	100.0%	4,798,884	סך - הכל

מקור : עיבוד לנתוני בנק ישראל, הפיקוח על הבנקים, - היחידה למידע ודיווח, דו"ח כספי לציבור – באור בד' - האשראי לציבור וסיכון אשראי חוץ מאזני לפי גודל אשראי של לווה, נתוני שנת 2004.

FELLOWS | KORET
PROGRAM | MILKEN INSTITUTE

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

info@kmifellows.org
www.kmifellows.org