

אשראי לעסקים זעירים

תמונת מצב, חסמים מרכזיים ותוכנית פעולה לעידוד מתן אשראי

ענת ארבל

עמיתת קורת – מכון מילקן

דוידה (דידי) לחמן-מסר

מנחת מחקר, המרכז לישראל מכון מילקן

תודות

ברצוננו להודות לשורה ארוכה של אנשים אשר תרמו לרעיונות המועלים במחקר זה (לפי סדר אלף-בית): איילת אילני, טארק באשיר, אביבה בנארי, פלורנס בראון, אריק ברושטיין, דינה וינשטיין, פרופ' גלן יאגו, יעקב ירון, פז כהן, גליה פייט, ענת פייער, אסתי פרידמן, רן קויתי, קרל קפלן, חגית רונינשטיין, לביא שיפנבאואר ואורי שרף.

תודה לכל משתתפי השולחן העגול שקיים מכון מילקן בנושא מיקרופייננס, על הרעיונות שהעלו ושיתוף הפעולה. תודה למיכאל שעשוע, סטודנט מאוניברסיטת דרום קליפורניה, על כתיבת נספח הסקירה הספרותית.

תודה לפרופ' גלן יאגו, אלמה גדות-פרז ואורלי מובשוביץ-לנדסקרונר על התמיכה, ההכוונה וניהול תוכניות מכון מילקן בישראל ותוכנית 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 החלטות 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 אותו 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.

תוכן עניינים

1.....	תקציר מנהלים
4.....	מבוא
5.....	1. מבט על הזירה הבינלאומית בתחום המיקרופייננס
5.....	1.1 מעמדם העולה של עסקים זעירים, קטנים ובינוניים (MSMEs) בעולם
7.....	1.2 מיקרופייננס בעולם
9.....	2. ממצאי המחקר
9.....	2.1 מאפייני העסקים הזעירים בישראל
14.....	2.2 היצע מוגבל של מימון זעיר
25.....	2.3 סיכום: האפשרויות למימון ופיתוח עסק זעיר בישראל
26.....	3. חסמים להתפתחות גופי מיקרופייננס בישראל
26.....	3.1 מגבלת ריבית על הלוואות חוץ בנקאיות והיעדר אכיפה
27.....	3.2 פערי מידע בין נותני הלוואות לעסקים הזעירים
28.....	3.3 מחסור במידע על הביקוש וההיצע של אשראי זעיר
29.....	3.4 חסמים להשקעות גופים מוסדיים באשראי לעסקים זעירים
29.....	4. המלצות
29.....	4.1 נקיטת צעדים להקמת גופי מיקרופייננס בישראל
30.....	4.2 הגדלת היצע האשראי החוץ בנקאי לעסקים זעירים
33.....	4.3 הבניית תהליך מתן האשראי הזעיר
34.....	4.4 הגדלת המידע על האשראי במשק ואופן הקצאתו
36.....	רשימת מקורות
37.....	נספח א: שאלון למנהלי קרנות אשראי
40.....	נספח ב: סקירת ספרות
47.....	הערות סיום

תקציר מנהלים

תחום האשראי לעסקים זעירים, הידוע יותר בכינויו הלוועזי "מיקרופייננס", נמצא עדיין בראשיתו בישראל. תחום זה, במובנו הרחב, מתייחס להנגשה פיננסית של אוכלוסיות חלשות, שאינן נוטלות חלק במערכת הפיננסית הממוסדת. מדובר באנשים המתגוררים בפריפריה סוציו-אקונומית ולעתים גם אין להם חשבון בנק. המודל המקובל בעולם להלוואת מיקרופייננס כולל מערך תמיכה בלווה הזעיר, שמטרתו לסייע לו בפיתוח העסק לשם החזר ההלוואה, ולעתים אף לשם חיסכון. על מנת להבטיח את הצלחת העסק ופירעון ההלוואה, הליווי חשוב במיוחד בשנת הפעילות הראשונה.

ישראל היא מדינה ייחודית בנוף הבינלאומי. מצד אחד, ברוב המדדים ישראל נחשבת למדינה מפותחת – היא בעלת רמת פיתוח גבוהה, תוצר גבוה לנפש ומערכת פיננסית מפותחת; מצד שני, ישראל מאופיינת בכיסים של עוני ואבטלה, ולאוכלוסיות אלו אין נגישות לתשתיות הנחוצות לפתיחת עסק זעיר. סיוע לאוכלוסיות אלו, באמצעות מתן אפשרות לפתיחת עסק זעיר, טומן בחובו יתרונות רבים: מנוע צמיחה באזורי פריפריה, פתרון לבעיות תעסוקה ויצירת מקומות עבודה, ואמצעי ליציאה ממעגלי האבטלה והעוני. מכאן החשיבות של פיתוח כלי מיקרופייננס גם בישראל.

בעולם קיימים שלושה גורמים עיקריים המסייעים להקמתה של תעשיית מיקרופייננס: גופים בינלאומיים לפיתוח כלכלי, ארגוני מיקרופייננס בינלאומיים וממשלות. אולם גופים בינלאומיים לפיתוח כלכלי מסייעים בעיקר למדינות מתפתחות; ארגוני מיקרופייננס בינלאומיים מתקשים לסייע להקמת גופי מיקרופייננס בישראל, לאור חסמים רגולטורים ומשפטיים בתחומי מקורות האשראי וגובה הריבית, המפורטים במחקר זה; וסיוע ממשלתי ישיר נמצא בשלבי התפתחות ראשוניים. לעומת זאת אנו מוצאים כי בארצות הברית ובמדינות אירופה מוקדשת מזה שנים תשומת לב ממשלתית רבה לעידוד עסקים קטנים וזעירים, ולנגישות פיננסית של כלל האוכלוסייה.

עיון בנעשה בתחום העסקים הזעירים בישראל מעלה כי קיימת התמקדות בעסקים קטנים לרבות באמצעות סיוע ומימון אך אלה אינם בהכרח מתאימים לעסקים זעירים. ניתוח אמצעי המימון העלה שקיים היצע אשראי קטן מאוד לעסקים זעירים. בעיה עיקרית שעלתה במחקר זה כמו גם במחקרים אחרים היא היעדר מידע על היקפם של לווים שאינם מקבלים שירותים מן המערכת הבנקאית. להלן הממצאים העיקריים על היצע האשראי לעסקים זעירים:

- **המערכת הבנקאית.** הבנקים אינם מדווחים על היקף ההלוואות הניתנות לאזורים שונים ולאוכלוסיות שונות, ולכן היקף האשראי הזעיר הניתן על ידם אינו ידוע. עם זאת מעדויות שונות עולה כי אשראי זה הוא מצומצם ביותר, במיוחד ביחס ליוזמים זעירים מן הפריפריה הדמוגרפית והסוציו-אקונומית של המדינה.
- **קרנות מימון עסקים.** חלופה זו היא האפשרות היחידה עבור אוכלוסיות המודרות מן המערכת הבנקאית, אולם היצע ההלוואות הזעירות מטעם קרנות מימון עסקים הוא נמוך מאוד. בהתבסס על נתוני הסוכנות לעסקים קטנים במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, בשנת 2008 ניתנו 1,339 הלוואות בלבד בסכום של עד 60,000 שקל (ממוצע של 28,805 שקל להלוואה). ברמה הלאומית, היקף כזה של הלוואות זעירות הוא זעום.
- **פנייה לאוכלוסיית היעד.** מעט קרנות מימון פונות ישירות אל אוכלוסיית היעד ויוצרות ביקוש להלוואות מיקרופייננס, ומעט קרנות מציעות תוכנית שירות מובנית הכוללת ליווי והדרכה גם לאחר קבלת ההלוואה. חשוב להבין שיזמים פוטנציאליים בקרב אוכלוסיות חלשות אינם מודעים לאפשרות להקים עסק זעיר שיאפשר להם

- להעלות את הכנסתם ולצאת מהעוני. קיימות קרנות שפונות לאוכלוסיות אלו ויוצרות בקרבן מודעות לאפשרות ליטול הלוואה בליווי שוטף של הקרן, כגון תוכניות המיקרופייננס של קרן קורת. קרנות חלוציות אלו גם מסירות חסמים תרבותיים, חברתיים ודתיים, שמונעים מן היזמים הפוטנציאלים לעבור תהליך זה בעצמם; למשל באמצעות טפסים בערבית, גביית "דמי השתתפות" במקום ריבית ומינוי איש קשר מן המגזר. אולם, קרנות אלו ממוקדות באזורים גיאוגרפיים בודדים ופונות בעיקר לנשים והן זקוקות למימון נוסף על מנת להגיע לאוכלוסיות נוספות.
- בשתי חלופות המימון – הלוואה בנקאית והלוואה מקרן מימון – ניכרת **דומיננטיות המערכת הבנקאית**. במרבית המקרים, קרנות אשראי לא תאשרנה הלוואה לעסק כאשר הן יודעות כי הלוואה זו לא תקבל את אישור הבנק. מממצאי המחקר עולה כי פרט למספר קטן של קרנות הפועלות בהיקף מצומצם, לא צמחו בישראל גופי מיקרופייננס, המקצים ומתפעלים הלוואות מיקרופייננס לעסקים זעירים בליווי חבילת שירות מקיפה. אנו מציעים ללמוד מן המודל שבנו הקרנות, על מנת ליצור תשתית למתן הלוואות מיקרופייננס בפריסה ארצית.
- כמה חסמים מהותיים מקשים על הקמתה של תעשיית מיקרופייננס בישראל. להלן נמנה את החסמים לצד הפתרונות המוצעים:
- **חסם:** יש צורך בתשתית למתן אשראי זעיר חוץ בנקאי, הפרוסה במוקדים הרלוונטיים. **המלצה:** שימוש בתשתית ובסינוף של בנק הדואר עבור ניהול הלוואות: העברת כספי הלוואה, ניהול לוח סילוקין וגבייה. לצד זאת, הקמת תוכנית ארצית לסיוע וליווי העסק לאחר קבלת הלוואה, בהתאם לעקרונות המודל שפיתחה קרן קורת.
 - **חסם:** מגבלת ריבית על הלוואות חוץ בנקאיות. חוק הסדרת הלוואות חוץ בנקאיות קובע רף מקסימלי לריבית על הלוואה חוץ בנקאית – נכון לאוגוסט 2010 עומד הרף על שיעור של 11.4%. בעולם מקובל כי ריבית על אשראי זעיר נעה סביב שיעור של 25% לגוף המעניק כ-3,000 הלוואות בשנה, על מנת לכסות על סיכון האשראי. **המלצה:** הגדלת הריבית המותרת להלוואות מיקרופייננס הניתנות על ידי גופים מוסמכים (תיקון חוק הסדרת הלוואות חוץ בנקאיות).
 - **חסם:** גופים מוסדיים אינם מעורבים במתן אשראי לעסקים זעירים, לרבות בשל היעדר תשתית מתאימה למתן אשראי זעיר באופן ישיר.
 - **המלצה:** פיתוח תמריצים, מכשירים וחידושים פיננסיים שיאפשרו השקעה של גופים מוסדיים באשראי לעסקים זעירים.
 - **חסם:** היעדר תרומות שמקורן בגופים בישראל לקרנות מימון עסקים זעירים, בשל היעדר הכרה בתרומה כמזכה במס. **המלצה:** תיקון סעיף 46 לפקודת מס הכנסה, באופן שיאפשר לתורמים ישראלים לתרום לקרנות מימון עסקים קטנים וזעירים, בדומה להכרה בתרומות כאלה בארצות הברית.
 - **חסם:** מחסור במידע על היקף הביקוש וההיצע של אשראי זעיר. **המלצה:** **צד ההיצע.** יש להסדיר את המידע שעליו צריכים הבנקים לדווח למפקח על הבנקים במגזר העסקים הקטנים והזעירים, בפילוח לפי היקף הלוואות והאזורים שבהם ניתנו הלוואות. בהקשר זה, ניתן לדרוש מהבנקים למסור מידע בנוסח חוק ה-CRA האמריקני.
- צד הביקוש.** מוצע לפעול להגדלת מאגר הנתונים הקיים על הביקוש לאשראי זעיר, לרבות באמצעות הוספת פרק

– המתייחס לאשראי זעיר – לסקר הוצאות משק הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כפי שהוצע על ידי החוקרים פלורנס בראון, יעקב ירון וגליה פייט ממכון ון-ליר בירושלים.

לסיכום, פיתוח מגזר העסקים הזעירים בישראל יכול להוות כלי מדיניות לטיפול בבעיות אבטלה ועוני ולעידוד צמיחה באזורי פריפריה. על מנת לסייע לפיתוח מגזר העסקים הזעירים בישראל, דרושה תוכנית פעולה מסודרת. החסמים המונעים הקמה של תעשיית מיקרופייננס בישראל מגוונים, ופתרון מצריך שיתוף פעולה של כמה גורמים, הן בממשלה והן במגזר השלישי. מוצע שהמלצות מחקר זה יידונו במסגרת שתרכז את אנשי המקצוע הנוגעים בדבר, ותגובש תוכנית מדיניות מפורטת לעידוד מגזר העסקים הזעירים בישראל, ככלי למלחמה בעוני ובאבטלה, וכסיוע לפריפריה.

מבוא

שוק האשראי בישראל היה בעבר ריכוזי מאוד ונשלט באופן בלעדי כמעט על ידי המערכת הבנקאית. אולם רפורמות רבות שביצעה הממשלה החל באמצע שנות השמונים, הביאו להתפתחות מערכת פיננסית כמקובל במדינות המפותחות. כחלק מתהליך זה, שוק האשראי העסקי עבר מהפכה, ובראשית שנות האלפיים החלו חברות עסקיות לגייס אשראי מהציבור באמצעות הנפקה של איגרות חוב קונצרניות. אפיק האשראי החדש סיפק לחברות הגדולות במשק אלטרנטיבה למערכת הבנקאית הריכוזית.

במרוצת השנים הקדישה הממשלה תשומת לב גם לעסקים קטנים ובינוניים, באמצעות תוכניות שונות של הרשות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (התמ"ת), לימים "הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים". אולם בשונה מגיוון מקורות האשראי לקונצרנים ומהסיוע הממשלתי הניתן לעסקים קטנים ובינוניים, תחום האשראי לעסקים זעירים לא התפתח ונותר תלוי כמעט לחלוטין במערכת הבנקאית. אף שקיימים אמצעים לסייע לעסקים זעירים, לא מצאנו בישראל התמקדות ממשלתית בעסקים אלה.

תחום האשראי לעסקים זעירים ידוע בכינויו הלועזי "מיקרופייננס". כינוי זה, במובנו הרחב, מתייחס לנגישות פיננסית ולמאפייני אוכלוסיית היעד – בדרך כלל אוכלוסייה מוחלשת חברתית וכלכלית. פעמים רבות מדובר באנשים המתגוררים בפריפריה, ובחלק מן המקרים אף אין להם חשבון בנק. בעולם מקובל שהלוואות מיקרופייננס צמודה לחבילת שירות מקיפה, הכוללת סיוע לעסק הזעיר וליווי גם לאחר שקיבל את ההלוואה. ליווי זה חשוב במיוחד בשנת פעילותו הראשונה של העסק. פיתוח מגזר העסקים הזעירים טומן בחובו יתרונות רבים: יצירת מנוע להתפתחות כלכלית באזורי הפריפריה, פתרון לבעיות האבטלה ואמצעי ליציאה מהעוני. ואולם פיתוח מגזר זה דורש השקעה ותשומות – הן ברמת התכנון והן ברמת הקצאת המשאבים.

אחת ממטרותיו של מחקר זה היא לאפיין את מגזר העסקים הזעירים בשתי דרכים עיקריות: 1. ניתוח מאפייני מגזר העסקים הזעירים; 2. בדיקת היצע האשראי הנגיש להם. מתודולוגית המחקר כללה סקירה עקרונית של הזירה הבינלאומית, ניתוח של מאפייני העסקים הזעירים בישראל, סקירת דרכי מימון עסקים זעירים בישראל תוך התמקדות במאפיינים הייחודיים של קרנות המימון, ובחינת החסמים להתפתחות גופי מיקרופייננס (MFIs) בישראל. ניתוח מאפייני קרנות המימון התבסס על שאלון (ראו נספח א), אשר הופץ לכמה מנהלי קרנות בישראל.

מסקנת המחקר היא שיש צורך בטיפול ממוקד ומעמיק במגזר העסקים הזעירים. הממצאים מעלים את הצורך לגבש תוכנית פעולה לעידוד מתן אשראי לעסקים זעירים. בעניין זה מובאות שתי המלצות מרכזיות: יצירת תמריץ לבנקים למתן אשראי לעסקים זעירים ולחשיפת מידע על היקף ואופי ההלוואות הניתנות להם; ויצירת תשתית להתפתחות גופי מיקרופייננס בישראל, באמצעות הצעדים שיפורטו בפרק ההמלצות. כן מומלץ לבחון כמה חידושים פיננסיים, שמטרתם הגדלת היצע האשראי לעסקים זעירים באמצעות יצירת מכשירי השקעה בהלוואות מיקרופייננס.

המחקר מורכב מארבעה פרקים: **פרק 1** מוצג מבט על הזירה הבינלאומית בתחום המיקרופייננס. **פרק 2** מוצגים ממצאי המחקר שנערך במגזר העסקים הזעירים בישראל, תוך התייחסות לסוגיות שונות, בין היתר הגדרה של עסק זעיר, היצע האשראי הקיים עבור עסקים זעירים, ומאפייני הקרנות למימון אשראי. פרק זה מסתיים בהצגת תמונת מצב של אפשרויות המימון לעסק הזעיר בישראל. מסקנת הפרק היא שיש צורך להרחיב את היצע האשראי לעסקים זעירים וליצור סל של

שירותים המתאים למאפיינים הייחודיים של עסקים אלה. פרק 3 דן בחסמים להקמת גופי מיקרופייננס בישראל. פרק 4 מציע המלצות על בסיס המחקר שערכנו.

1. מבט על הזירה הבינלאומית בתחום המיקרופייננס

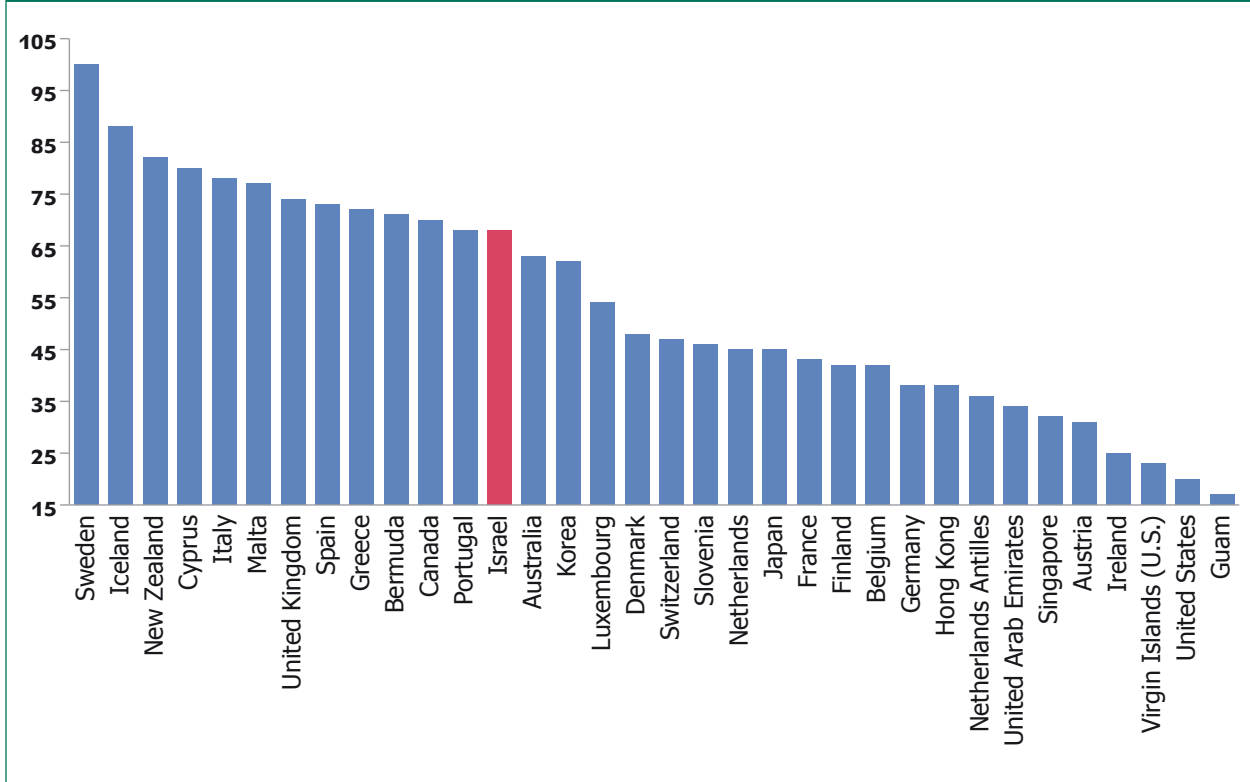
בעולם נכתב הרבה על תחום המיקרופייננס והעסקים הקטנים והבינוניים (MSMEs) – הן מחקרים אקדמיים והן דוחות של ארגונים מובילים בעולם. לסקירה ספרותית של תחום זה, ראו נספח ב. פרק זה יציג מבט ממעוף הציפור על הזירה הבינלאומית בתחום המיקרופייננס, תוך התייחסות מיוחדת לגורמים הפועלים בעולם לעידוד הקמה של גופי מיקרופייננס במדינות השונות.

1.1 מעמד העולה של עסקים זעירים, קטנים ובינוניים (MSMEs) בעולם

בשווקים מפותחים, עסקים קטנים ובינוניים מזוהים כגורמי מפתח ביצירת תעסוקה, חדשנות, יצרנות וצמיחה כלכלית. ישנם נתונים שלפיהם עסקים אלה מייצרים 57% מהמשרות וקצת יותר ממחצית מהתמ"ג.¹ בארצות הברית הם מייצרים בין 60% ל-80% מהמשרות החדשות, מאז אמצע שנות התשעים. לאחר מיתון, עסקים קטנים נוטים לייצר משרות באופן מהיר יותר מעסקים גדולים.² לעומת זאת במדינות מתפתחות הצמיחה מוגבלת הרבה יותר. במדינות בעלות הכנסה ממוצעת נמוכה, עסקים קטנים ובינוניים מייצרים רק 18% מהמשרות החדשות ו-16% מהתמ"ג,³ ועם סיוע מתאים יש פוטנציאל גבוה להגדלת תרומתם.⁴

ישראל היא מדינה ייחודית בנוף הבינלאומי. מצד אחד, ברוב המדדים היא נחשבת למדינה מפותחת – בעלת רמת פיתוח גבוהה, תוצר גבוה לנפש ומערכת פיננסית מפותחת; מצד שני, היא מאופיינת בכיסים של עוני ונחשלות, ואוכלוסיות שלמות אינן נהנות מנגישות לתשתיות הנחוצות לפתיחת עסק קטן. על פי ההשוואה הבינלאומית שלהלן, במבט ראשון ישראל נמצאת במקום טוב בין המדינות בעלות הכנסה גבוהה. עם זאת הנתונים אינם כוללים פילוח בין עסק בינוני, קטן וזעיר, וייתכן שבישראל יש עסקים בינוניים רבים באופן יחסי לאוכלוסיה, ומעט עסקים קטנים וזעירים.

תרשים 1: מספר העסקים הבינוניים והקטנים ל-1,000 איש במדינות המסווגות על ידי הבנק העולמי כבעלות הכנסה גבוהה

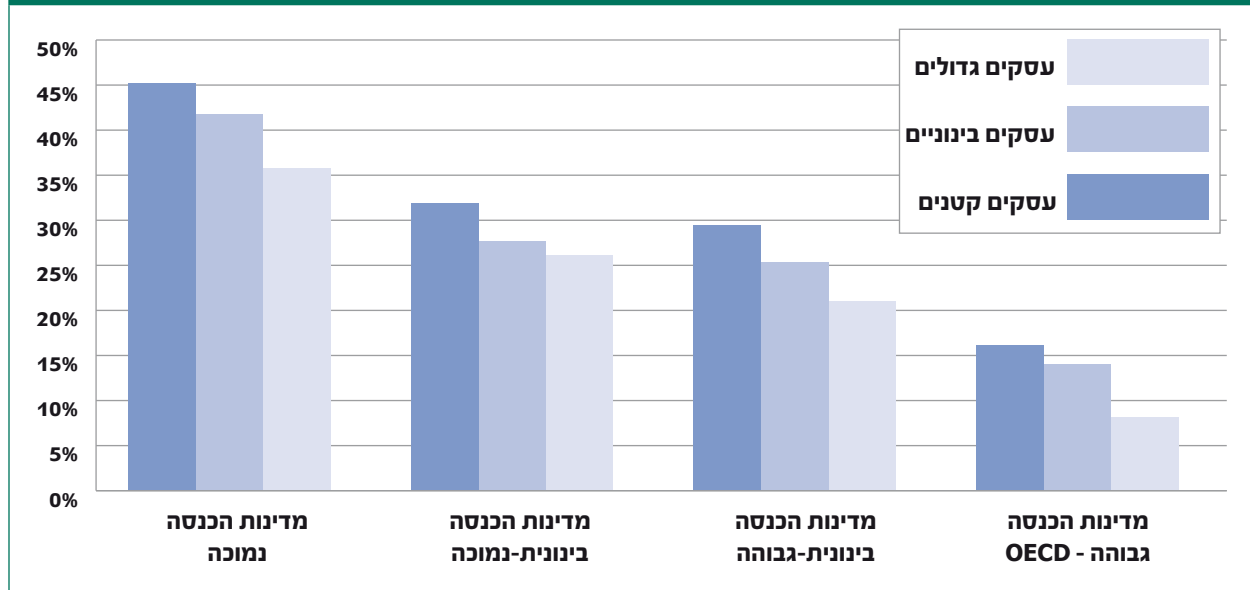


מקור: Micro, Small, and Medium Enterprises: A Collection of Published Data, World Bank.

הערה: כל מדינה מסווגת באופן שונה את מגזר העסקים הקטנים.

בעולם נמצא שעל מנת להתפתח, מגזר העסקים הקטנים והבינוניים זקוק למערכת פיננסית נגישה ותחרותית, סביבה רגולטורית חזקה, שקיפות ואכיפת חוזים. משום כך עסקים אלה ניצבים בפני אתגרים מיוחדים.⁵ גישה לאשראי היא חסם מהותי עבור עסקים קטנים ובינוניים בעולם, המהווה מכשול משמעותי יותר ככל שהמדינה פחות מפותחת.

תרשים 2: שיעור העסקים שהמימון מהווה חסם משמעותי עבורם



מקור: Milken Institute, 2009 World Bank Enterprise Surveys בתוך
 הערה: עסקים קטנים מוגדרים כעסקים עם פחות מ-20 עובדים, ועסקים גדולים מוגדרים כעסקים עם יותר מ-100 עובדים.

בכל העולם נוטים בנקים מסחריים להקצות אשראי רב יותר לחברות מבוססות. הגודל הקטן ותפיסת מגזר העסקים הקטנים ובינוניים כמגזר של סיכון כלכלי, מקטינים את הכדאיות של הבנקים להיכנס למגזר זה. **במדינות מתפתחות משמעותה של התחרות הנמוכה במערכת הפיננסית היא שהבנקים יכולים להתעלם מפלחי שוק מסוימים ועדיין להיות רווחיים.** גם כאשר הבנקים מעניקים מימון לעסקים קטנים ובינוניים, הם בדרך כלל דורשים בטוחות כנגד ההלוואות שהם נותנים. אולם בדרך כלל לעסקים הקטנים והבינוניים אין נכסים מספקים על מנת לעמוד בדרישה זו. היזמים עומדים אפוא בפני חסם מהותי של היעדר גישה למימון בנקאי.⁶

1.2 מיקרופיננס בעולם

בעולם ניתנת תשומת לב רבה לעסקים הזעירים, שהם פלח של מגזר העסקים הקטנים והבינוניים. תשומת הלב משתקפת גם בכינוי החדש שניתן לעסקים הקטנים יותר של הכלכלה: MSMEs – עסקים זעירים, קטנים ובינוניים. שינוי זה התרחש על רקע ההבנה, שלעסקים זעירים (Microenterprises) מאפיינים ובעיות ייחודיים ופוטנציאל חשוב של תרומה למשק, הן מבחינה כלכלית והן מבחינה חברתית, ועל כן חשוב לבנות עבורם תוכנית סיוע ייחודית ומותאמת. בדרך כלל כוללות תוכניות אלה הן סיוע בהכנת תוכנית עסקית לפני קבלת ההלוואה, והן סיוע וליווי בפעילות העסק לאורך חיי ההלוואה.

1.2.1 מהו עסק זעיר בעולם?

לעסקים בינוניים, קטנים וזעירים אין הגדרה אחת המקובלת בעולם כולו. הבנק העולמי מגדיר עסק קטן או בינוני כעסק שיש לו עד 300 עובדים, הכנסה שנתית של עד 15 מיליון דולר ונכסים בשווי עד 15 מיליון דולר. ואילו הבנק האינטר-

אמריקני לפיתוח (Inter-American Development Bank) מגדיר עסק קטן או בינוני כעסק שיש לו עד 100 עובדים והכנסה שנתית של פחות משלושה מיליון דולר.⁷ גם לעסקים זעירים אין הגדרה אחת מקובלת. באירופה ההגדרה של עסק זעיר רחבה, והוא מוגדר כעסק המעסיק עד 10 עובדים ומחזור המכירות שלו קטן מ-3 מיליון דולר.⁸ בארצות הברית, לצורך חוק הסיוע לעסקים זעירים, מוגדר עסק זעיר כמעסיק עד עשרה עובדים, לרבות מנהל העסק.⁹ הגדרות אלו אינן כוללות התייחסות פרטנית לעסקים הזעירים ביותר. בנייר עבודה שנכתב על ידי פלורנס בראון, יעקב ירון וגליה פיט ממכון ון ליר בירושלים, נעשה שימוש בהגדרה של מיקרופייננס האומרת שמדובר באספקת שירותים פיננסיים ללקוחות בעלי הכנסה נמוכה, כולל עצמאיים. שירותים פיננסיים כוללים בדרך כלל חיסכון ואשראי, אך ישנם מוסדות מיקרופייננס אשר מעניקים שירותים נוספים כגון חינוך פיננסי ופיתוח כישורים ניהוליים. מסיבה זאת, לעתים קרובות ההגדרה של מיקרופייננס כוללת הן תיווך פיננסי והן תיווך חברתי.¹⁰

1.2.2 מי מעודד תעשיות מיקרופייננס בעולם?

שלושה גורמים מרכזיים מעודדים הקמה של תעשיות מיקרופייננס בעולם. הגורם הראשון הוא **גופים בינלאומיים לפיתוח כלכלי** המסייעים למדינות מתפתחות. כך למשל, ארגון US Aid האמריקני תומך במגוון תוכניות מיקרופייננס במדינות מתפתחות ברחבי העולם.¹¹ אולם היות שישראל אינה מדינה מתפתחת, סיוע זה אינו זמין עבורה.

גורם שני המסייע בהקמת תעשיית מיקרופייננס הוא **ארגוני מיקרופייננס בינלאומיים** היוצרים לשם כך שותפויות עם גופים מקומיים. בישראל פועלת שלוחה של ארגון PlaNet Finance העולמי, המספק ייעוץ טכני לבניית תוכניות מיקרופייננס (למשל, הארגון סייע לתוכנית SAWA של קרן קורת) ופועל להגדלת המודעות בנושא. לארגון ישנה יחידה המסייעת בהקמת מוסדות מיקרופייננס, אולם לצורך הקמה של מוסד כזה יש צורך מצד אחד בהגדלת המודעות, ומצד שני בשינוי הסביבה הרגולטורית. בפרק 3 נדון בהרחבה בחסמים להתפתחות תעשיית מיקרופייננס בישראל, לרבות חסמים רגולטוריים.

גורם שלישי המסייע בהקמת תעשיית מיקרופייננס הוא **ממשלות**. בארצות הברית ניתנה דחיפה גדולה לעסקים הזעירים בתקופת הנשיא קלינטון. כבר לפני עשרים שנה נערכו ניסיונות לחוקק חוק מיוחד לעידוד הלוואות לעסקים זעירים, שהוגדרו כהלוואות שנויות בין 50 ל-5,000 דולר. לבסוף נחקק החוק בשנת 1996 תחת השם Microenterprise Act, והוא מתייחס הן לעסקים קטנים והן לעסקים זעירים. מחצית מן הסיוע הממשלתי במסגרת החוק ניתן עבור "הלוואות לעניים" (poverty lending) – הלוואות בגובה של עד \$300 בלבד לאוכלוסיות עניות מאוד, בעיקר נשים. חלק נכבד מן התוכניות למתן אשראי התבסס על הדרכה וליווי של הלוואים.¹²

מאמצים אלו נעשים במקביל להגדלת הנגישות הפיננסית ליחידים המודרים מן המערכת הפיננסית ומכונים underbanked. ביולי השנה נחקק בארצות הברית חוק, שמכוחו יוקמו קרנות הלוואות ליחידים בסכומים של עד 2,500 דולר. הממשלה תספק מחצית מן ההון של הקרנות, והקרנות תספקנה באופן עצמי את המחצית השנייה.¹³

במסגרת מדיניותה של ממשלת ארצות הברית לפעול למען הגדלת נגישותן של קהילות מודרות אל המערכת הפיננסית הממוסדת, נחקק בשנת 1977 "חוק השקעות חוזרות בקהילה" – Community Reinvestment Act (CRA), המסדיר את מחויבותם של מוסדות פיננסיים לספק את צרכי האשראי של הקהילות שבהן הם פועלים. חוק זה נחקק בעקבות עדויות שנאספו, ולפיהן באזורים מסוימים קיבלו הבנקים פיקדונות אך לא עשו בהן שימוש לטובת הלוואות לקהילה. תופעה זו

תוארה כ- "red lining" – הגבלת נגישותן של קהילות מסוימות לאשראי או החמרת התנאים לנטילת אשראי עבור קהילות אלו, בשל מאפיינים דמוגרפיים או סוציו-אקונומיים של אותן קהילות.¹⁴

החוק מטיל חובת שקיפות ודיווח על פיזור הלוואות ויוצר תמריצים המעודדים אספקת אשראי נרחבת יותר לפי מדדים דמוגרפיים, סוציו-אקונומיים וגיאוגרפיים. בנקים המקבלים פיקדונות בקהילה מסוימת נדרשים להחזיר חלק מן הכסף כהלוואות והשקעות חוזרות לאותה קהילה. בד בבד כל בנק מדורג בדירוג CRA המתפרסם במסגרת הדוחות הכספיים שלו. דירוג זה משמש את הבנק המרכזי בעת הענקת אישורים לפתיחת סניפים, מיזוגים ורכישות ועוד, והוא מהווה פרסום חיובי או שלילי על הבנק באמצעי התקשורת.¹⁵

מחצית מניקוד הבנקים בדירוג זה ניתן בגין "מבחן ההלוואה", המתייחס לפרמטרים אלה: מספר ההלוואות וגודלן בכל אזורי ההערכה; שיעור ההלוואות הניתנות באזורי הערכה נבחרים מתוך סך ההלוואות; מספר ההלוואות וגודלן לפי סיווג סוציו-אקונומי של אזור ההערכה; חלוקת ההלוואות לפי סיווג – לעסקים קטנים, בינוניים וגדולים, למשכנתאות וליחידים; הלוואות לפיתוח קהילתי ומידת החדשנות והגמישות במתן הלוואות.¹⁶ מחקרים מראים שכתוצאה מחוק ה-CRA, טריליוני דולרים ניתנו בהלוואות לאוכלוסיות שסבלו עד אז מאפליה, והנגישות לאשראי שופרה. כמו כן קיימים נתונים שלפיהם שינוי זה לא גרם לפגיעה בתשואת ההון של הבנקים, והלוואות ה-CRA הן רווחיות לפחות כמו הלוואות אחרות.¹⁷

נוסף על נגישות גבוהה יחסית לאשראי בנקאי, בארצות הברית קיים גם שוק אשראי חוץ בנקאי מפותח. כך למשל קיימות **אגודות אשראי שיתופיות** (Credit Unions) – מוסד פיננסי שיתופי שלא למטרת רווח, הנמצא בבעלות ובניהול חברי ומטרתו לספק שירותים פיננסיים לחבריו.¹⁸ במסגרת זאת חברי האגודה מפקידים כספים למטרות חיסכון ומקבלים הלוואות הדדיות. באנגליה קיימים ארגונים דומים הקרויים Building Societies, שפועלים באורח דומה לאגודת השיתופיות ומתמחים במתן משכנתאות.

לסיכום, מדינות רבות בעולם הקדישו תשומת לב רבה לעסקים זעירים. ארצות הברית נקטה אמצעים לתמרץ את הבנקים למתן אשראי לעסקים זעירים, ובמדינות רבות קיים היצע אשראי של מערכת חוץ בנקאית מפותחת, שעמה נמנים חברות כרטיסי האשראי, גופים מסחריים למתן אשראי, אגודות שיתופיות וגופי מיקרופיננס, שחלקם פועלים למטרות רווח וחלקם פילנתרופיים.

2. ממצאי המחקר

2.1 מאפייני העסקים הזעירים בישראל

2.1.1 מהו עסק זעיר?

על פי הגדרות משרד התמ"ת והחלטת הממשלה בדבר ייעוץ ומיקוד הסיוע לעסקים קטנים, מיום 12 באוגוסט 2007, עסק זעיר בישראל הוא "חברה או עוסק המעסיקים עד 5 עובדים ומחזור מכירותיו קטן מ-10 מיליון שקל בשנה".¹⁹ הגדרות משרד התמ"ת רחבות מאוד, ואינן כוללות התייחסות ייעודית לעסקים הזעירים ביותר. במסגרת מחקר זה פנינו לכמה ממנהלי הקרנות הפילנתרופיות, המהווים שחקן כמעט יחיד בזירת המיקרופיננס בישראל. חלק ממנהלי הקרנות נטו להגדיר עסק זעיר לפי גובה הביקוש שלו לאשראי. למשל, עסק זעיר הוא עסק הנוטל הלוואה בגובה של עד 60,000 שקל.

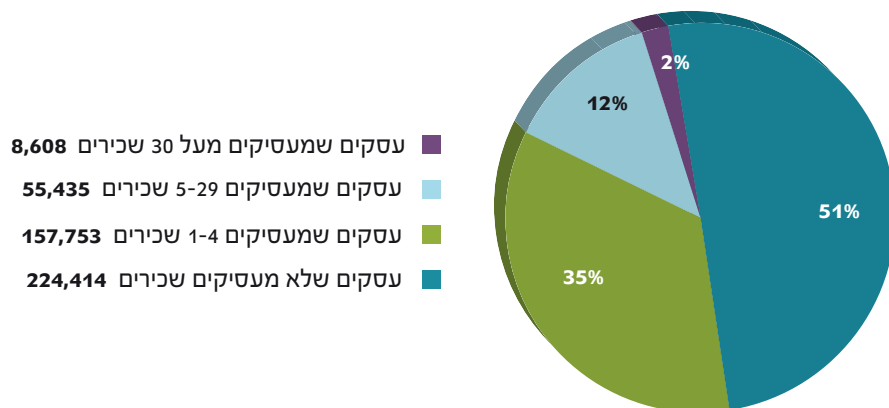
חלק אחר ממנהלי הקרנות הוסיפו פרמטר נוסף להגדרה של עסק זעיר: מאפייני אוכלוסיית היעד. חגית רובינשטיין, מנהלת תוכניות המיקרופייננס של קרן קורת המעניקות אשראי זעיר לנשים עד גובה של 20,000 שקל, מדגישה כי ההגדרה של מיקרופייננס אינה כוללת רק את גובה האשראי ומחזור העסקים, וחשובה ביותר ההתייחסות לאוכלוסיות היעד, שבדרך כלל הן אוכלוסיות מוחלשות או מודרות.²⁰

בישראל לא קיימת הגדרה אחת מקובלת לעסק זעיר או להלוואת מיקרופייננס. לא זו בלבד שלא שוררת תמימות דעים בין מנהלי הקרנות הפילנתרופיות באשר להגדרה של עסק זעיר, קיים פער בין ההגדרות שסיפקו מנהלי הקרנות ובין ההגדרה הרשמית של המדינה. בעוד שהרף המקסימלי של המדינה להגדרה של עסק זעיר הוא מחזור של 10 מיליון שקל בשנה, לעסקים זעירים רבים יש מחזור שנתי של 100 אלף שקל בלבד. פערים אלה מדגישים את הצורך בעריכת חשיבה מחודשת, תוך שיתוף פעולה בין הרשויות השונות והמגזר השלישי, ביחס לשאלה מהי אוכלוסיית היעד של מיקרופייננס בישראל. במילים אחרות: אילו אוכלוסיות זקוקות לאשראי זעיר, מהו הגובה הממוצע של האשראי הנדרש להן וכיצד ניתן לפתח מוסדות שיספקו ביקוש זה. מענה על שאלות אלו הוא תנאי הכרחי לגיבוש תוכנית פעולה לקידום מתן אשראי לעסקים זעירים.

2.1.2 מספר העסקים הזעירים בישראל

בישראל לא קיים מאגר נתונים שכולל את מאפייני העסקים בישראל. חרף העובדה שמיקרופייננס אינו מוגדר רק באמצעות פרמטרים כמותיים, כגון מספר השכירים והמחזור השנתי, אלא גם באמצעות מאפייני אוכלוסיית היעד, נשתמש בנתון של מספר העסקים שאינם מעסיקים שכירים כאומדן למספר העסקים הזעירים. נכון לסוף שנת 2008 פעלו בישראל 449,504 עסקים רשומים, שכמחציתם (224,414 עסקים) לא העסיקו שכירים.

תרשים 3: התפלגות עסקים רשומים לפני מספר השכירים



מקור: לוח 18.3, למ"ס, 2008.

במדגם שערכה PlaNet Finance בישראל בקרב 587 נשאלים נמצא כי 55% מן העסקים היו רשומים והיתר לא היו רשומים.²¹ בהנחה שנתון זה מהווה אומדן להתפלגות בקרב יתר אוכלוסיית העסקים הזעירים, מתקבל אומדן גס של

183,616 עסקים שאינם רשומים ואינם מעסיקים שכירים. בסך הכול מתקבל אומדן גס של 408,025 עסקים (רשומים ולא רשומים) שאינם מעסיקים שכירים²² – כמעט פי שניים מכל יתר העסקים יחדיו.

כאמור, בהגדרת מיקרופייננס חשובה נוסף על ההתייחסות למספר העובדים בעסק גם ההתייחסות למחזור השנתי ולמאפייני אוכלוסיית היעד. כך למשל, חברת ייעוץ כלכלי או משרד לראיית חשבון של אדם אחד הם עסק שלא מעסיק שכיר אך ייתכן שעסק זה הוא בעל מחזור, ואף רווח, של כמה מיליוני שקלים בשנה. לכן, האומדן שהובא לעיל מוטה כלפי מעלה.

השוואת הענפים הכלכליים הנפוצים בקרב העסקים הזעירים, לעומת כלל העסקים, אינה מצביעה על תחומי עיסוק הייחודיים לעסקים זעירים. העסקים הרשומים שאינם מעסיקים שכירים נוטים לעסוק במגוון תחומים הדומה לכלל העסקים.

טבלה 1: עסקים שאינם מעסיקים שכירים, התפלגות לפי ענף כלכלי

עסקים שאינם מעסיקים שכירים בענף		כלל העסקים בענף		ענף כלכלי
3%	7,098	4%	15,956	חקלאות
4%	8,935	6%	25,659	תעשייה (כרייה וחרושת)
7%	16,222	9%	42,566	בינוי, חשמל ומים
2%	3,964	3%	11,983	כלי רכב, אופנועים ואופניים ומכירת דלק
15%	33,760	17%	78,520	מסחר סיטוני (למעט כלי רכב ואופנועים) וקמעוני (לרבות תיקונים של טובין)
3%	7,062	4%	19,733	שירותי אירוח ואוכל
11%	25,053	8%	38,039	תחבורה, אחסנה ותקשורת ובלדרות
2%	4,913	3%	12,533	בנקאות, ביטוח ומוסדות פיננסיים אחרים
9%	19,626	6%	25,899	נכסי דלא-ניידי, השכרת מכונות, ציוד וטובין
3%	6,148	3%	14,305	שירותי מחשוב ומחקר ופיתוח
1%	2,085	1%	5,812	שירותי כוח אדם ופעילויות שמירה, אבטחה וניקיון
19%	42,716	17%	75,794	פעילויות עסקיות אחרות
3%	6,799	3%	13,545	חינוך
9%	20,734	8%	33,983	שירותי בריאות, רווחה וסעד

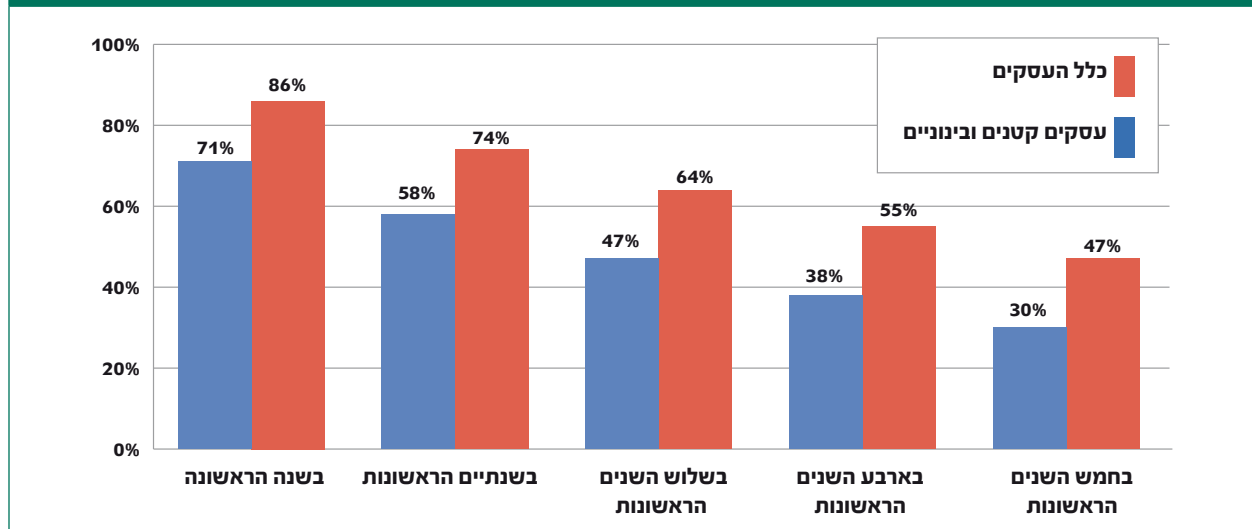
9%	19,289	8%	34,406	שירותים אישיים, בילוי, פנאי, תרבות וספורט ואחרים
100%	224,414	100%	449,504	סך הכול

מקור: לוח 18.3, למ"ס, נתוני 2008.

2.1.3 שיעורי הישרדות נמוכים בישראל בהשוואה לעולם²³

עסקים זעירים בישראל סובלים משיעורי הישרדות נמוכים במיוחד, הן בהשוואה לכלל העסקים והן בהשוואה למדינות מפותחות בעולם. הם ניצבים בפני קשיים מיוחדים: גישה מוגבלת למימון, היעדר הדרכה שוטפת וקושי בשיווק העסק ובניית מאגר לקוחות פוטנציאלי. בסעיף זה נראה כי שיעורי ההישרדות של עסקים קטנים בישראל נמוכים בהשוואה לעולם. בתרשים 4 ניתן לראות כי שיעורי ההישרדות של עסקים קטנים נמוכים באופן משמעותי בהשוואה לכלל העסקים לאורך חמש השנים הראשונות לפעילותם.

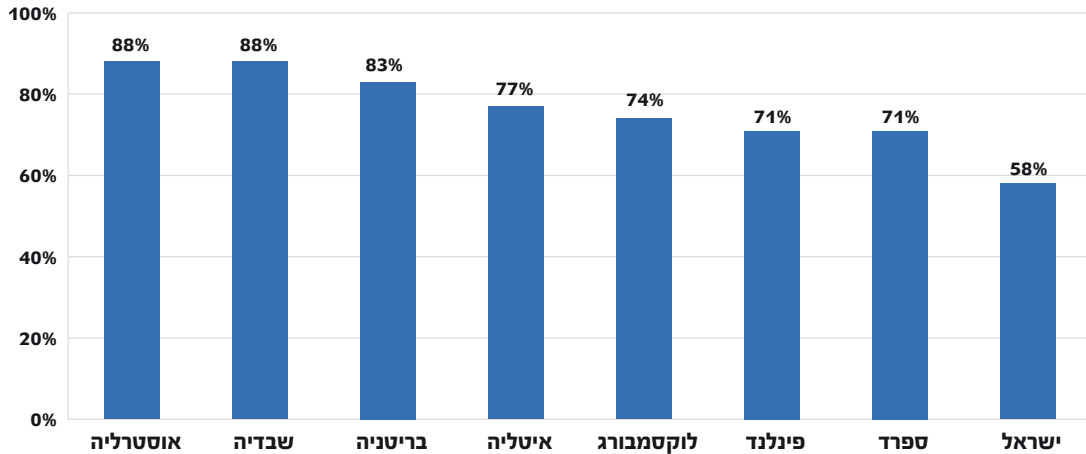
תרשים 4: שיעורי הישרדות של עסקים בישראל, לפי גיל העסק



מקור: עבודה שערכה חברת BDIcoface עבור הרשות לעסקים קטנים: הישרדות עסקים בישראל, יולי 2006. הערה: עסקים קטנים מוגדרים כעסקים המעסיקים בין 1 ל-100 עובדים, שמחזורם הכספי השנתי הוא לכל היותר 10 מיליון דולר.

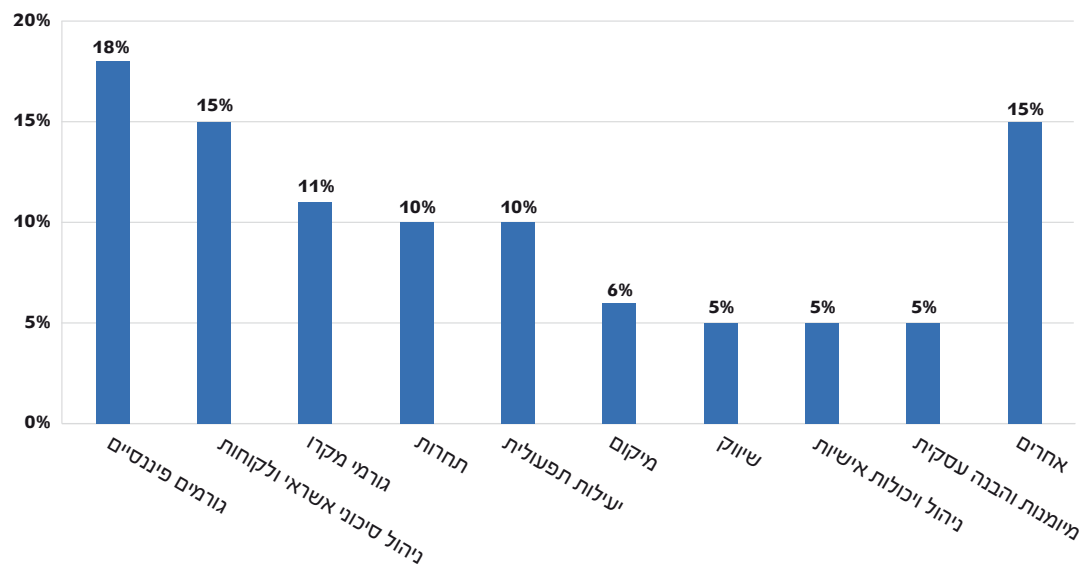
נתונים אלה חמורים במיוחד בהשוואה למדינות העולם. בבריטניה שיעור העסקים הקטנים והבינוניים ששרדו בתום השנה הראשונה לפעילותם עומד על 91%, בהשוואה ל-71% בישראל; שיעור העסקים הקטנים והבינוניים ששרדו בתום השנה השנייה לפעילותם עומד בבריטניה על 83%, בהשוואה ל-58% בישראל; ושיעור העסקים הקטנים והבינוניים ששרדו בבריטניה בתום השנה השלישית לפעילותם עומד על 69%, בהשוואה ל-47% בישראל. בתום שלוש השנים הראשונות לפעילות העסק, קיים פער של יותר מ-20 נקודות האחוז בין שיעורי ההישרדות בבריטניה לעומת בישראל. גם בהשוואה למדינות מפותחות נוספות, שיעורי ההישרדות של העסקים בישראל נמוכים מאוד. בעוד ש-58% מהעסקים בישראל שורדים בתום שנתיים לפעילותם, במדינות המערב שיעור ההישרדות נע בין 71% ל-88%.

תרשים 5: עסקים ששרדו בתום השנתיים הראשונות לפעילותם, בישראל ובמערב



מקור: עבודה שערכה חברת BDIcoface עבור הרשות לעסקים קטנים: הישרדות עסקים בישראל, יולי 2006.
 הערה: עסקים קטנים מוגדרים כעסקים המעסיקים בין 1 ל-100 עובדים, אשר מחזורם הכספי השנתי הוא לכל היותר 10 מיליון דולר.
 הנתונים מראים כי הסיבה לכישלון של שליש מהעסקים הקטנים היא פיננסית: גורמים פיננסיים (18%) וניהול סיכוני
 אשראי ולקוחות (15%).

תרשים 6: הסיבות לכישלונם של עסקים קטנים, התפלגות לפי משקל יחסי



מקור: עבודה שערכה חברת BDIcoface עבור הרשות לעסקים קטנים: הישרדות עסקים בישראל, יולי 2006.

הנתונים שהובאו לעיל מתייחסים לעסקים קטנים המעסיקים עד 100 עובדים, עם מחזור שנתי של עד 10 מיליון דולר. בהמשך לדיון בתחילת הפרק, רף זה גבוה באופן משמעותי מזה שמאפיין עסק זעיר. בשל כך ניתן לשער כי שיעורי הישרדות של עסקים זעירים נמוכים באופן משמעותי מן הנתונים המוצגים בחלק זה.

לסיכום, בשל הפער המשמעותי בין שיעורי ההישרדות של עסקים בישראל ובמשקים מפותחים, ולאור העובדה שגורמים פיננסיים הם הגורם הדומיננטי המסביר כישלון של עסק קטן, ניתן לשער שהנגישות הפיננסית של עסקים קטנים בישראל נמוכה באופן משמעותי מהנגישות הפיננסית של עסקים קטנים במדינות מפותחות אחרות.

2.2 היצע מוגבל של מימון זעיר

בסעיף זה נבחן את היצע אפשרויות המימון עבור עסקים זעירים בישראל, ונראה כי אפשרויות אלו מוגבלות מאוד בהיקפן, בתפוצתן ובנגישותן.

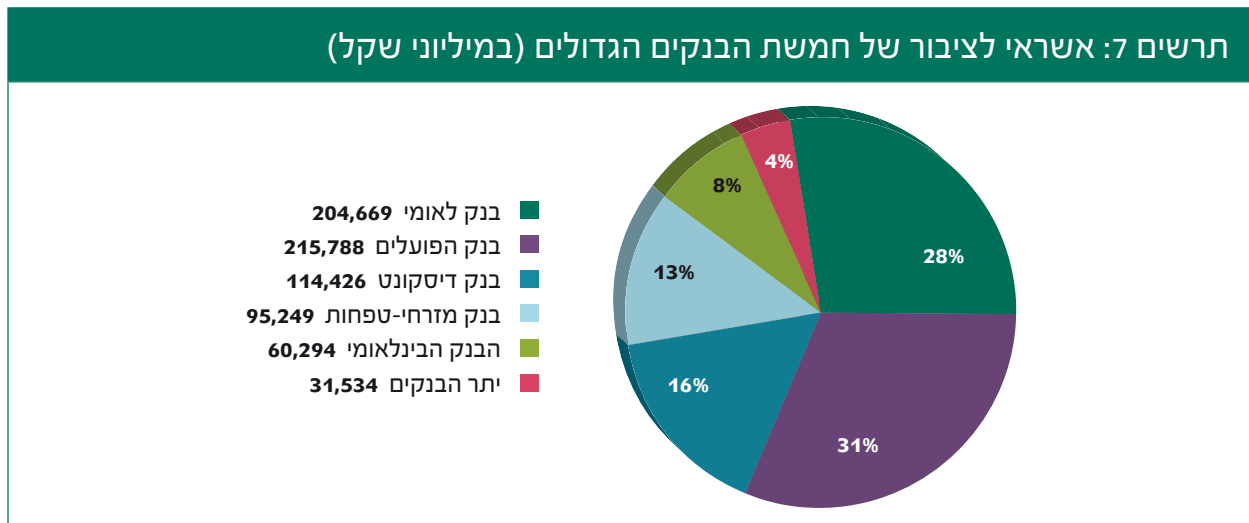
2.2.1 המערכת הבנקאית

2.2.1.1 מבנה המערכת הבנקאית

המערכת הבנקאית הישראלית היא מן הריכוזיות ביותר בעולם, ורמת התחרותיות בה נמוכה – ביטוי לכך ניתן למצוא בנתונים שלהלן:

מספר שחקנים מצומצם. שני הבנקים הגדולים בישראל מעניקים 60% מהאשראי לציבור, שלושת הבנקים הגדולים מעניקים יחד 75% מהאשראי לציבור, וחמשת הבנקים הגדולים מעניקים יחד 96% מהאשראי לציבור. שיעורים אלה כמעט שלא השתנו לאורך השנים, וזהות חמשת הבנקים המובילים לא השתנתה כלל.

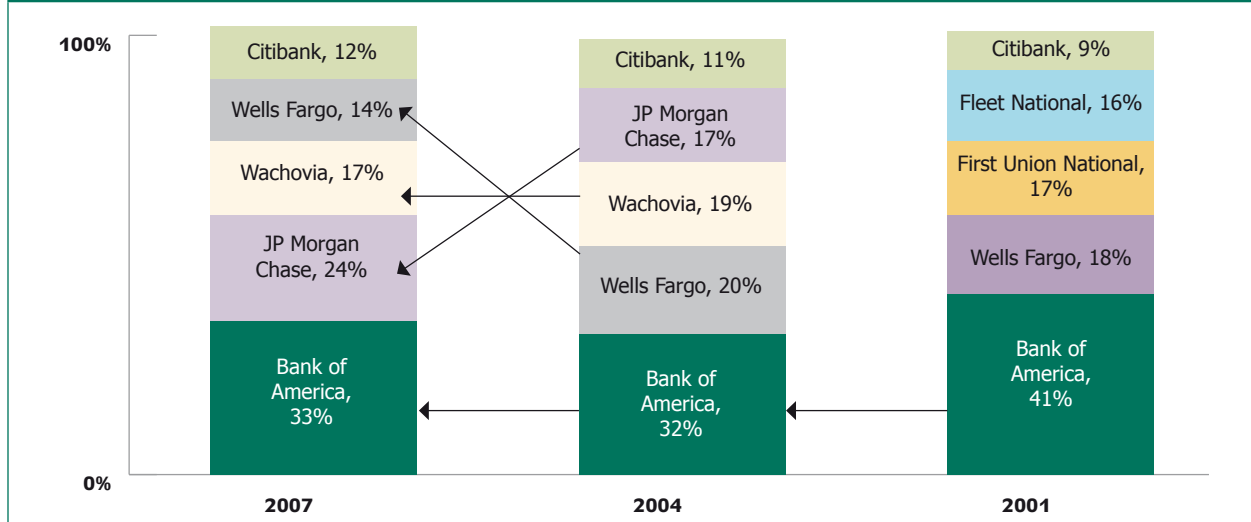
תרשים 7: אשראי לציבור של חמשת הבנקים הגדולים (במיליוני שקל)



מקור: דוחות שנתיים לשנת 2009 ונתוני בנק ישראל.

לעומת המערכת הבנקאית הישראלית, בארצות הברית השתנתה מפת הבנקאות מקצה לקצה בעשור האחרון. בין השנים 2001 ו-2004 השתנו שלושה מתוך חמשת הבנקים הגדולים; בין השנים 2004 ו-2007 אמנם לא השתנתה זהותם של חמשת הבנקים הגדולים, אולם נתחי השוק שלהם השתנו באורח משמעותי.

תרשים 8: התפלגות האשראי לציבור של חמשת הבנקים הגדולים בארצות הברית



מקור: 7: Ben-Ishai & Yago, 2010.

רמת המוביליות של הצרכנים בישראל נמוכה במיוחד בהשוואה לעולם. ישראל ניצבת בתחתית הסולם הבינלאומי מבחינת רמת המוביליות במעבר בין בנקים. מספר השנים הממוצע של לקוח בבנק בישראל עומד על 23 – המספר הגבוה ביותר מבין מדינות ה-OECD ופי שניים וחצי מן הממוצע האירופי.

תרשים 9: השוואה בינלאומית של מספר השנים הממוצע של לקוח בבנק

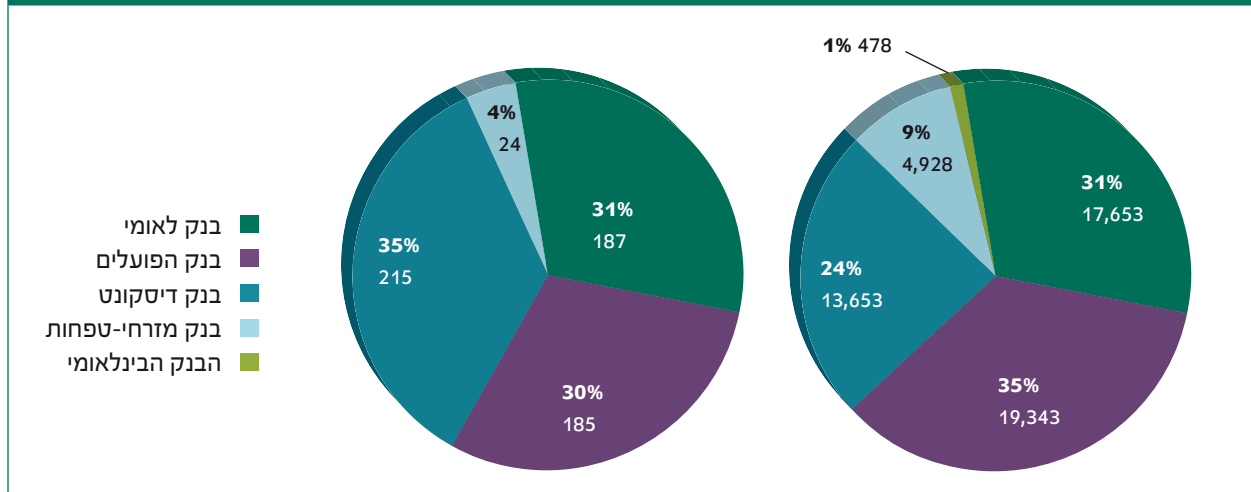


מקור: 7: Ben-Ishai & Yago, 2010.

2.2.1.2 מגזר העסקים הזעירים במערכת הבנקאית

ביחס למגזר העסקים הקטנים, הריכוזיות במערכת הבנקאית הישראלית גבוהה אף יותר מן הריכוזיות במתן אשראי לכלל הציבור: מתוך חמשת הבנקים הגדולים בישראל, שני הבנקים הגדולים מעניקים יחד 66% מהאשראי למגזר העסקים הקטנים, ושלושת הבנקים הגדולים מעניקים יחד 90% מהאשראי למגזר זה.

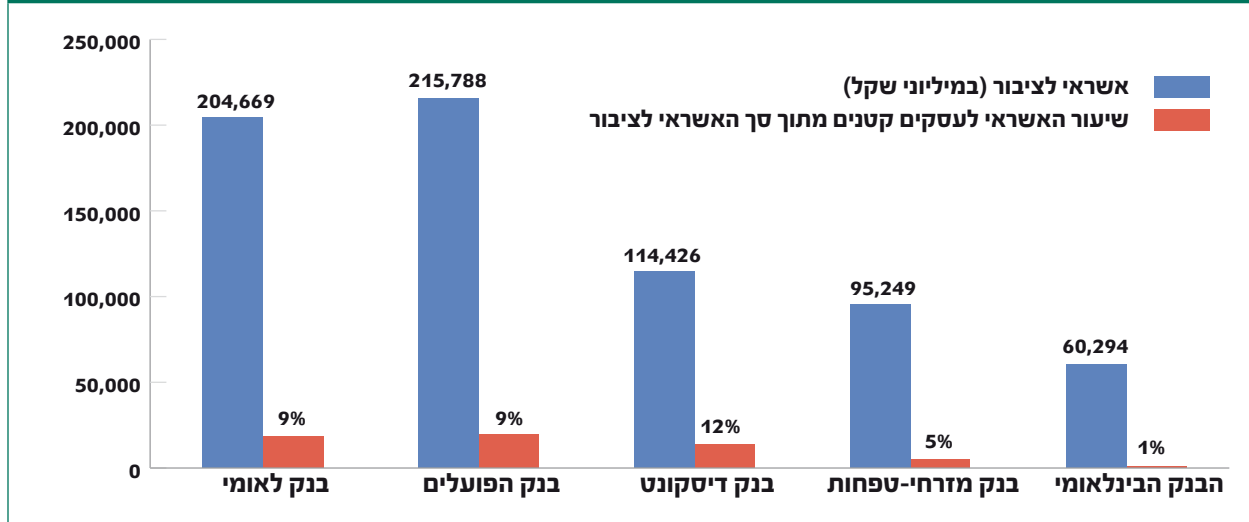
תרשים 10: מגזר העסקים הקטנים: אשראי ורווח נקי בחמשת הבנקים הגדולים (במיליוני שקל)



מקור: דוחות שנתיים לשנת 2009.

סך האשראי למגזר העסקים הקטנים, הניתן על ידי חמשת הבנקים הגדולים יחדיו, עומד על כ-56 מיליארד שקל, 8% בלבד מסך האשראי הניתן לציבור. לשם השוואה, בארצות הברית הבנקים הגדולים (בנקים בעלי נכסים של יותר ממיליארד דולר) העניקו 9% מן האשראי הניתן על ידם כהלוואות קטנות. אולם, נתון זה מתייחס להלוואות בסכום של עד מיליון דולר (פחות מארבעה מיליון שקלים), בעוד שארבעת הבנקים הגדולים בישראל הגדירו את מגזר העסקים הקטנים כבעל מסגרות אשראי של עד 6-10 מיליון שקל (ראו להלן טבלה 2). לפיכך ניתן להסיק, כי שיעור ההלוואות הזעירות הניתנות על ידי הבנקים בישראל נמוך מהשיעור המקביל בארצות הברית.

תרשים 11: אשראי לציבור ומתוכו אחוז האשראי לעסקים קטנים בחמשת הבנקים הגדולים



מקור: דוחות שנתיים לשנת 2009.

הערה: הנתונים בתרשים זה מוצגים לפני הפרשה לחובות מסופקים.

חשוב לציין מגבלה משמעותית ביחס למדידת האשראי הניתן לעסקים קטנים: קשה להסיק מסקנות מן ההשוואה בין נתוני הבנקים ביחס למגזר העסקים הקטנים, משום שהגדרת מגזר העסקים הקטנים אינה אחידה בין הבנקים השונים, כפי שמראה טבלה 2.

טבלה 2: הגדרת עסק קטן בחמשת הבנקים הגדולים בישראל

בנק	הגדרת עסק קטן
בנק לאומי	לקוחות בעלי מחזור הכנסות מתחת ל-30 מיליון שקל המנצלים מסגרות אשראי (בין אם מהבנק ובין אם ממלווים אחרים) בהיקף של עד 6 מיליון שקל
בנק הפועלים	לקוחות בעלי היקף אובליגו של עד 10 מיליון שקל ומחזור עסקים של עד 30 מיליון שקל
בנק דיסקונט	לקוחות בעלי היקף חבות נמוך מ-10 מיליון שקל
בנק מזרחי-טפחות	חברות קטנות ועסקים קטנים בעלי היקף חבות של עד 10 מיליון שקל
הבנק הבינלאומי	חברות ועסקים בעלי היקף חבות של עד 100 אלף שקל

מקור: דוחות שנתיים לשנת 2009.

מגבלה נוספת היא שלעתים הבנקים מסווגים הלוואות קטנות, ובמיוחד הלוואות זעירות, כהלוואות למשקי בית, ועל כן הן אינן נכנסות לסטטיסטיקה של ההלוואות לעסקים קטנים.

לעומת זאת, בארצות הברית, הרשות הפדרלית לביטוח פיקדונות (Federal Deposit Insurance Corporation — FDIC) מבצעת מעקב שוטף אחר נתוני הלוואות לעסקים. לצורך כך הלוואה קטנה מוגדרת על ידי הרשות כהלוואה עד מיליון דולר, והלוואה זעירה מוגדרת כהלוואה עד 100 אלף דולר. בחודש מארס 2010 היקף ההלוואות הקטנות, קרי הלוואות בסכום של עד מיליון דולר, עמד על 668 מיליארד שקל, 9% מסך ההלוואות בארצות הברית. מתוך כך היקף ההלוואות הזעירות, קרי הלוואות בסכום של עד 100 אלף דולר, עמד על 171 מיליארד דולר, 2% מסך ההלוואות בארצות הברית.

עקב המוגבלות של דיווחי הבנקים בישראל, אין כל דרך לדעת מה היקף האשראי הבנקאי הניתן לעסקים קטנים וזעירים על פי הגדרה אחידה, וכפועל יוצא נפגמת האפשרות להתוות מדיניות אפקטיבית ביחס לעסקים אלה. בהקשר זה חשוב ביותר שבנק ישראל יחייב את הבנקים לפרסם נתונים בסולם אחיד על מגזר העסקים הקטנים והזעירים, תוך פילוח לפי פרמטרים שונים.

2.2.2 חברות כרטיסי אשראי

הלוואות חוץ בנקאיות של חברות כרטיסי אשראי בישראל הן מועטות באופן יחסי. על פי נתוני בנק ישראל, בחודש אפריל 2010 עמדו הלוואות אלו על סך של 7 מיליארד שקל בלבד, מתוכם שיעור לא ידוע הוקצה לעסקים זעירים. הלוואות חוץ בנקאיות מהוות תחרות להלוואות בנקאיות, ואילו חברות כרטיסי האשראי נמצאות בבעלות הבנקים; עובדה זו עשויה לספק הסבר חלקי לכך שתחום ההלוואות החוץ בנקאיות איננו מתפתח בישראל.

2.2.3 מימון שוטף: ניכיון שיקים וניכיון שוברי אשראי

ניכיון שיקים. ניכיון שיקים הוא אמצעי למימון לטווח קצר. לתחום ניכיון השיקים בישראל יש שני מאפיינים מרכזיים: סחירות ודחיית מועד הפירעון. בפני בעל עסק המקבל שיקים דחויים עומדות שתי אפשרויות: האחת, להפקיד את השיק בבנק ולקבל הלוואת גישור על סמך התזרים העתידי; האפשרות השנייה הינה להשתמש בשירות של ניכיון שיקים, כמקור אשראי למימון שוטף. חברת ניכיון שיקים לוקחת על עצמה את פירעון השיק בהגיע מועד פירעונו, ובעל העסק מקבל באופן מידי מזומן בגין העסקה בניכוי "עמלת ניכיון".²⁴

ברוב המקרים, עסקים זעירים מקבלים שיקים מלקוחות פרטיים ולא שיקים מסחריים. שוק ניכיון השיקים ללקוחות פרטיים הוא מבוזר ואיננו מפוקח, ולכן יש קושי להתחקות אחר הגופים העוסקים בניכיון שיקים. ייתכן ששוק זה משמש תשתית לפעילותם של גורמים מפוקפקים.²⁵

ניכיון שוברי אשראי. אמצעי נוסף למימון לטווח קצר הוא ניכיון שוברי אשראי. חברות הניכיון מציעות לעסק, המקבל תשלום באמצעות כרטיס אשראי, להקדים את התשלומים המתקבלים מעסקת תשלומים, בתמורה לתשלום לחברת הניכיון. חברת הניכיון מקבלת מבעל העסק את שוברי האשראי של לקוחותיו וגובה את התשלומים מן הלקוחות במקומו. באמצעות היכולת לשלוט בזרם התשלומים, שיטה זו מאפשרת לבעל העסק להגדיל את היקף המכירות. מנגד, הלקוח כלל אינו מודע לכך שתשלומיו הועברו לחברת ניכיון.²⁶ שוק ניכיון שוברי האשראי הוערך בשנת 2007 בכ-19 – 25 מיליארד שקל לשנה.²⁷

חברות הניכיון מהוות תחרות לבנקים, והשירות שהן מעניקות הוא אשראי שוטף. בניגוד לשוק ניכיון השיקים, שוק ניכיון כרטיסי האשראי הוא ריכוזי יחסית, וחברות הניכיון הגדולות מוחזקות על ידי גופים פיננסיים גדולים. חברת הניכיון הגדולה ביותר, "גמא ניהול וסליקה", שחלשה בשנת 2008 על נתח שוק של 48% משוק ניכיון כרטיסי האשראי, מוחזקת על ידי הפניקס;²⁸ "צמרת מימונים" (שנשלטת על ידי ישראלכרט ישראל) ו"הפועלים נכסים" הן חברות-בת של בנק הפועלים; ו"יציל פיננסיים" נשלטת על ידי קבוצת כ.א.ל. שבבעלות משותפת של בנק דיסקונט והבנק הבינלאומי.

ניכר כי הריכוזיות הבנקאית חדרה גם לתחום כרטיסי האשראי, ומגבילה את יכולתו של עסק זעיר ליטול מימון זה. מאידך גיסא יש לזכור שעסקים זעירים רבים כלל אינם מקבלים מלקוחותיהם תשלום באמצעות כרטיס אשראי, ולכן הדומיננטיות הבנקאית בשירות זה אינה רלוונטית עבורם.

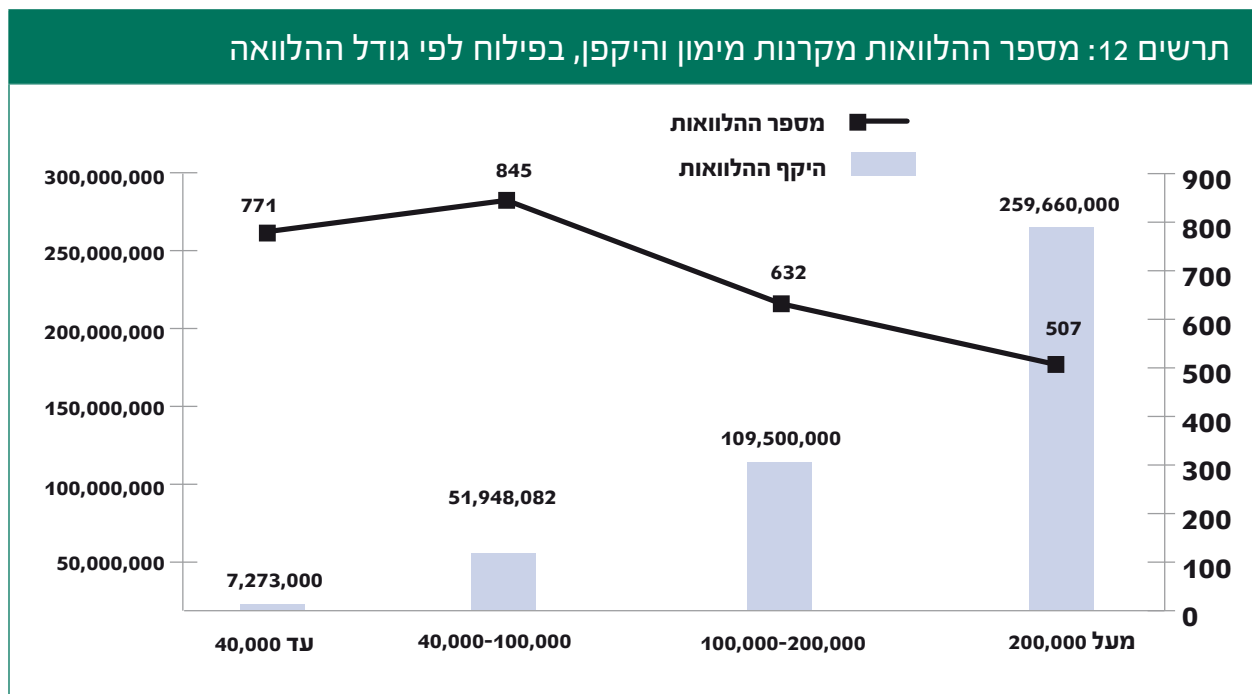
2.2.4 השוק האפור

בישראל קיים שוק אפור להלוואות חוץ בנקאיות, שהריביות בו מגיעות לעשרות ואף למאות אחוזים (להרחבה ראו סעיף 3.1). שוק זה אינו מוסדר על ידי רגולטור כלשהו, ואין נתונים על היקף המימון שנוטלים ממנו העסקים הזעירים.

2.2.5 קרנות מימון לעסקים קטנים זעירים

2.2.5.1 היצע קרנות המימון לעסקים קטנים זעירים

בישראל פועלות קרנות פילנתרופיות וקרנות ממשלתיות למימון עסקים קטנים. מספר הקרנות והיקף ההלוואות הניתן על ידם מוצגים בתרשים 12.



מקור: עיבוד לנתוני הסוכנות לעסקים קטנים לשנת 2008.

טבלה 3 מרכזת את נתוני קרנות המימון הפועלות בישראל.

טבלה 3: קרנות מימון לעסקים קטנים					
שם הקרן	מקור ההון של הקרן	תפעול על ידי בנק	מספר הלוואות	היקף הלוואות בשקלים	גובה הלוואה ממוצעת בשקלים
SAWA - תוכנית אשראי זעיר לנשים בדואיות בנגב	תורמים	לא	494	2,100,000	4,251
קרן ברכה בעסקים לחרדים	תורמים	לא	5	175,000	35,000
האגודה להלוואות ללא ריבית	תורמים	לא	346	19,682,082	56,885
קט"י ירושלים - קרן טיפוח יזמות	תורמים	לא	20	3,650,000	182,500
קרן הגליל	תורמים	לא	25	3,500,000	140,000
קרן דטרויט לפיתוח בעמקים	תורמים	כן	11	1,860,000	169,091
קרן בולטימור	תורמים	לא	9	360,000	40,000
קרן אוריון ירושלים	תורמים	כן	4	100,000	25,000
קרן בוסטון חיפה	תורמים	לא	104	5,880,000	56,538
קרן הסוכנות היהודית לסיוע לעסקים בצפון בשיתוף קרן קורת	תורמים	כן	203	40,300,000	198,522
קרן נתן לעידוד יזמות	תורמים	כן	80	4,000,000	50,000
קרן פיטסבורג בלב הגליל	תורמים	כן	12	1,060,000	88,333
קרן קהילת ניו יורק ישראל	תורמים	כן	71	5,800,000	81,690
קרן שטייפמן ז"ל	תורמים	כן	3	75,000	25,000
קרן שמש	תורמים	כן	194	13,791,000	71,088
קרן נס לנגב ולערבה	תורמים	כן	32	5,620,000	175,625
קרנות צפונה ודרומה לעסקים	תורמים	כן	57	73,000,000	1,280,702

45,658	1,735,000	38	כן	תורמים	קרנות קורת - מיקרואנטרפרייז - הלוואות זעירות בשיתוף הרשות לעסקים קטנים
577,778	5,200,000	9	כן	תורמים	קרנות קורת - בשיתוף הקרן ההדדית של התאחדות התעשיינים
17,434	4,463,000	256	כן	תורמים	קרנות קורת - הלוואות זעירות לנשים
160,029	54,570,000	341	כן	תורמים	קרנות קורת לישראל - עמותה לפיתוח כלכלי
1,280,702	73,000,000	57	כן	ערבות המדינה	קרנות צפונה ודרומה לעסקים
277,778	105,000,000	378	כן	ערבות המדינה	הקרן לסיוע לעסקים קטנים בערבות המדינה (קרן תבור)
576,667	3,460,000	6	כן	ערבות המדינה	קרן יצואן בודד בערבות המדינה
155,492.23	428,381,082	2,755			סך הכול

מקור: עיבוד לנתוני הסוכנות לעסקים קטנים לשנת 2008.

מניתוח השוואתי של מאפייני קרנות המימון עלו נתוני המקרו הבאים (כל הנתונים מעודכנים לשנת 2008 ומקורם בעיבוד לנתוני הסוכנות לעסקים קטנים):

- בישראל פעלו 25 קרנות לעסקים קטנים ובינוניים, הן קרנות פילנתרופיות והן קרנות ממשלתיות, אשר העניקו יחד 2,755 הלוואות בסכום כולל של 428 מיליון שקל.
- המעורבות הממשלתית בקרנות האשראי הסתכמה ב-181 מיליון שקל. סכום זה לא הופנה לעסקים זעירים אלא לעסקים מבוססים, הזקוקים להלוואות בסדרי גודל של מאות עד מיליוני שקלים. יצוין כי בשנת 2010 החלה המדינה להפעיל את "המסלול המהיר" – מסלול הלוואות של עד 100 אלף שקל לעסקים בעלי מחזור שנתי של עד 3 מיליון שקל.
- הקרנות מעניקות ערבות ללווים בשיעורים הנעים בין 35% ל-100%. היזם נדרש להביא ערבים, ערבות אישית והון עצמי בשיעורים משתנים.
- מקורו של הרוב המכריע של ההון הפילנתרופי הוא מחוץ לישראל, מתורמים שמקבלים זיכוי מס בגין התרומה בארצם.

- שיעורי הריבית נעים בין הלוואות ללא ריבית וללא הצמדה להלוואות בריבית פריים + 3.5% (נכון לאפריל 2010 ריבית הפריים היא 2.99%, כך שהריבית המקסימלית נכון למועד זה היא כ-6.5%). שיעורי הריבית בחלק גדול מן הקרנות הם פריים + 0.6%. בהלוואות בערבות המדינה, הפונות לעסקים גדולים יותר שזקוקים לאשראי בגובה של עד חצי מיליון שקל, נדרשת ריבית גבוהה יותר בשיעור של פריים + 3.5%.
- ההחזר עבור רוב ההלוואות נפרס על פני תקופה של בין 30 ל-60 חודשים. חלק מן הקרנות מעניקות "גרייס" (תקופה של דחיית תשלום) של בין שלושה חודשים עד שנה.
- חלק מן הקרנות אינן מעניקות מימון לשם הקמה. ניתן לשער כי הסיבה לכך היא שבדרך כלל הלוואה למטרת הקמת עסק היא מסוכנת יותר מאשר הלוואה למטרת מימון הון חוזר, פיתוח או הרחבה של עסק קיים, הן מבחינת רמת הסיכון של ההלוואה והן מבחינת גישה להיסטוריית החזר ההלוואות של הלווה. לכן קבלת מימון לשם הקמת עסק מהווה חסם גדול יותר באופן משמעותי מקבלת מימון לצורך פעילות שוטפת או לצורך פיתוח והרחבה של עסק קיים.
- גובה הלוואה ממוצעת מאחת מקרנות המימון עמד בשנת 2008 על 155,492 שקל, סכום הגבוה מן המקובל בהלוואות מיקרופייננס.
- שש קרנות העניקו הלוואות בסכום ממוצע של עד 40,000 שקל; קרנות אלו נתנו יחד 771 הלוואות בסכום כולל של 7.3 מיליון שקל בלבד – סכום ממוצע של 9,433 שקל להלוואה.
- ארבע קרנות העניקו הלוואות בסכום ממוצע של 40,000 עד 60,000 שקל; קרנות אלו נתנו יחד 568 הלוואות בסכום כולל של 31.3 מיליון שקל בלבד – סכום ממוצע של 55,100 שקל להלוואה.
- מרבית הקרנות אינן מציעות סיוע שוטף ללווים לאורך חיי ההלוואה, אלא רק סיוע בהכנת תוכנית עסקית לפני קבלת ההלוואה.
- מרבית הקרנות אינן מבצעות מעקב אחר העסקים (האם העסק המשיך לפעול? באילו קשיים נתקל? האם נסגר ומדוע? וכיוצא בזה) לאחר שאלה פרעו את ההלוואה.

2.2.5.2 מאפייני הביקוש וההיצע של הלוואות מיקרופייננס

למרות היעדר נתונים על גובה האשראי הניתן על ידי המערכת הבנקאית לעסקים זעירים, ועל התנאים למתן אשראי זה, מעדויות שונות עולה שהאשראי הבנקאי אינו ניתן בהיקף מספק, במיוחד לאוכלוסיות שחסרות נגישות למערכת הבנקאית. בבדיקה מקיפה שערכה PlaNNet Finance בשנת 2007 עלה, שבעוד שהמערכת הפיננסית בישראל מפותחת באופן יחסי, ישנן אוכלוסיות שהן בעלות גישה נמוכה למימון או מודרות לגמרי מהמערכת הפיננסית הממוסדת.²⁹ תובנה זו חזרה כחוט השני בראיונות שערכנו עם מנהלי קרנות מימון פילנתרופיות. נציג להלן את מאפייני הביקוש וההיצע של הלוואות מיקרופייננס.

- **מעט קרנות מימון מעניקות הלוואות מיקרופייננס פר-סה**, כפי שמוגדר על ידי PlaNNet Finance, ארגון מיקרופייננס בינלאומי: הלוואות לעסק קטן רשום או עסק זעיר לא רשום, בדרך כלל מתחת לקו העוני, ולמובטלים או עובדים בעוני המעוניינים לפתוח עסק.³⁰ קרנות מעטות מעניקות סיוע ללווים גם לאחר נטילת ההלוואה – סיוע שמקובל מאוד במסגרת שירותי מיקרופייננס בעולם.

- **מספר ההלוואות נמוך מאוד.** בשנת 2008, 10 קרנות בלבד העניקו הלוואות בסכום ממוצע של עד 60,000 שקל. קרנות אלו העניקו יחד 1,339 הלוואות בסכום ממוצע של 28,805 שקל להלוואה. היקף זה של הלוואות זעירות הוא זעום ברמה לאומית.
 - **ישנו ביקוש פוטנציאלי להלוואות מיקרופיננס.** במחקר שדה שערכה PlaNNet Finance,³¹ 59% מן הנשאלים היו מעוניינים לקבל אשראי עבור מטרות עסקיות, הכוללות הרחבת עסק קיים או הקמת עסק חדש, ו-32% מהיזמים הפוטנציאליים היו מעוניינים לקבל הלוואה שתשמש להקמת עסק זעיר. עוד מצא המחקר כי הסכום הממוצע המבוקש להלוואה הוא 32,500 שקל, כאשר היזמים מעוניינים בהחזרים חודשיים של 1,000 שקל על פני יותר משלוש שנים.³² חגית רובינשטיין, מנהלת תוכניות המיקרופיננס של קרן קורת, סבורה כי בקרב האוכלוסייה הבדואית בלבד, פוטנציאל הלוואות לפתיחת עסק גדול פי חמישה ממספר הלוואות שהוענקו עד כה.³³
- לסיכום תמונת ההיצע, מצד אחד אין בכוחן של קרנות המימון לספק את צורכי האשראי של העסקים הזעירים ברחבי ישראל, והמערכת הבנקאית אינה נותנת מענה אמתי, ומצד שני קיים פוטנציאל גבוה לפיתוח מגזר העסקים הזעירים ככלי לפיתוח אזורי ויציאה מהעוני. בינתיים נותרים יזמים זעירים ללא מענה הולם בתחום האשראי.

2.2.5.3 מאפייני הפעילות של קרנות מימון אשראי

- **סבסוד עלות הייעוץ.** חסם עיקרי למתן הלוואה זעירה הוא עלות הייעוץ. עלות הייעוץ היא כ-2.5%–3% משווי הלוואה, ולכן למשל תשלום של 250 שקל עבור הלוואה של 10,000 שקל אינו משתלם ליועץ.³⁴ חסם זה קיבל פתרון בקרב קרנות המימון, שמסבסדות שירות זה.
- **היעדר ליווי פיננסי שוטף.** פרט למספר מועט של קרנות, רובן אינן מעניקות ליווי פיננסי שוטף במהלך חייה הלוואה. ליווי זה חשוב במיוחד בשנה הראשונה להקמת העסק.
- **יצירת מודעות בקרב אוכלוסיות מסוימות.** בתוכנית SAWA לנשים בדואיות בדרום הארץ, אשר מופעלת על ידי קרן קורת, נמצא כי 80% מהנשים לא חשבו על הקמת עסק לפני שנתקלו בתוכנית זו.³⁵ קרנות מעטות, כגון הקרן שמפעילה תוכנית SAWA, פונות אל יזמיות פוטנציאליות שללא פניית הקרן אליהן לא היו מעלות על דעתן להקים עסק זעיר. הצלחה זו יכולה ללמדנו, שקיימים יזמים פוטנציאליים אשר ללא חונכות ותמיכה לא ייקחו על עצמם את הסיכון האישי הכרוך בפתיחת עסק זעיר.
- **הסרת חסמים תרבותיים ודתיים.** בקרב אוכלוסיות מסוימות, גורמים תרבותיים ודתיים מהווים חסם לנגישות לאשראי. כך למשל, ממניעים דתיים נוטה האוכלוסייה הבדואית שלא לקחת הלוואה בריבית, ולכן היא ניצבת בפני חסם משמעותי בגישה לאשראי בנקאי. תוכנית SAWA, אשר מופעלת על ידי קרן קורת, מצאה לזה פתרון, והיא גובה "דמי השתתפות" במקום ריבית. אבל ברוב המקרים התאמה זו אינה מוצעת.³⁶
- **דומיננטיות המערכת הבנקאית בהקצאת האשראי הפילנתרופי לעסקים קטנים וזעירים.** אחד הממצאים החשובים של מחקר זה הוא, שהפלטפורמה העיקרית למתן אשראי לעסקים זעירים וקטנים היא המערכת הבנקאית. מבחינת קרנות המימון, מעורבות הבנק חיונית, שכן בעזרת הבנק ניתנת האפשרות למנף את כספי התורמים. למשל, תרומה של 150,000 דולר עשויה להניב הלוואות בהיקף של מיליון דולר ויותר (מינוף של עד פי 7). מינוף זה מאפשר לקרן להעניק מספר רב יותר של הלוואות ובכך לסייע ללווים רבים יותר.

עם זאת, למעורבות הבנק יש מחיר, היות והבנק הוא הגורם המכריע באישור ההלוואה. עולה המחשבה שמא הבנק נוטה להעדיף ולאשר הלוואות רק לאותם לקוחות ועסקים שהם "משתלמים" לו ביותר. לקוח הוא "משתלם" עבור הבנק אם סיכנונו נמוך, אם יש לו ערבים (או שהקרן מעניקה ערבות להלוואה שנטל), או אם הוא לקוח פוטנציאלי לפעילות נוספת של הבנק. גם עלות התפעול והמעקב אחרי הלוואה של עסק זעיר היא פקטור חשוב בשיקולי הבנק. עלות זו גבוהה ביחס לגובה הלוואה זעירה. כידוע הבנק פועל משיקולי רווח, ולכן יעדיף הלוואות גדולות ו"משתלמות" באופן יחסי. לכן, פעמים רבות, כשמדובר בסכומי הלוואה נמוכים, הבנק לא יסכים לבדוק את הלווים עקב היעדר כדאיות כלכלית.

לדוגמה, המרכז היהודי-הערבי לפיתוח כלכלי מעניק הלוואות בסך של 1–1.5 מיליון שקל בחודש, אולם עקב מדיניות זו של הבנקים, ניתנת בדרום הארץ בממוצע רק הלוואה אחת, אחת לשלושה חודשים. במקרה מסוים הסכים בנק להעניק הלוואות לשמונה נשים, בסך 20,000 שקל כל אחת (סך הכול 160,000 שקל), אך רק בערבות של 100% של הקרן. באופן אבסורדי קיבל הבנק ריבית על ההלוואה, אף שלא נטל כל חלק בסיכון האשראי.³⁷ מאחר שבדרך כלל הקרנות מתפעלות את הלוואותיהן דרך הבנקים, התוצאה היא שהן מאמצות הלכה למעשה את דפוסי הפעילות של הבנקים. בנוסף, הקרנות עצמן רואות חשיבות בשיעורי חדלות פירעון נמוכים של כספי ההלוואות, על מנת שהן יוכלו לקבל את הכספים חזרה ולסייע ללווים נוספים. חשיבה זו, לצד מעורבות הבנק, מביאה לתוצאה שלפיה חלק מן הקרנות יהיו מעוניינות לתת הלוואות ברמת סיכון נמוכה יחסית, וכתוצאה מכך – ללווים טובים באופן יחסי. לכן מתוך 10 קרנות בלבד המעניקות אשראי זעיר (בגובה ממוצע של עד 60,000 שקל), 6 בחרו שלא לתפעל את ההלוואות דרך הבנק.

לסיכום, קרנות המימון הקיימות מהוות מנוע צמיחה עבור עסקים קטנים. עם זאת עקב מבנה התפעול של הקרנות באמצעות הבנקים והגובה הממוצע של ההלוואות, הלקוחות הם "טובים" ברמת סיכון שאינה גבוהה והסיוע אינו פונה לעסקים הזעירים. תפעול הקרנות דרך הבנקים גורם לכך שרובן אינן נותנות הלוואות זעירות, ויש צורך למצוא מודל חלופי לתפעול הלוואות אלו.

- **קרנות מעטות כוללות את כל מאפייני הפעילות החשובים עבור עסקים זעירים, כפי שתוארו לעיל.** מאפיינים אלה כוללים: סבסוד עלות הייעוץ, הליווי והחניכה, יצירת מודעות בקרב אוכלוסיית יעד חלשה, הסרת חסמים תרבותיים ודתיים המונעים מאוכלוסייה זו ליטול אשראי ותפעול ההלוואות שלא באמצעות בנק. יובהר כי אף שקרנות רבות אינן פונות לעסקים זעירים, הן מהוות מנוע צמיחה חשוב לעסקים קטנים ובינוניים. הניתוח במחקר זה מתייחס למאפיינים ולצרכים הייחודיים של עסקים זעירים.

2.2.5.4 תוכנית SAWA המופעלת על ידי קרן קורת: דגם לתוכנית מיקרופייננס

סעיף זה יתאר את תוכנית SAWA, אשר מופעלת על ידי קרן קורת, אשר מנהלת קרן הלוואות לנשים בדואיות בנגב, כדגם לתוכנית הכוללת את כל המאפיינים החשובים עבור תוכנית הלוואות לעסקים זעירים. התוכנית מבוססת על שיטת הערבות ההדדית שפותחה בבנגלדש על ידי פרופ' מוחמד יונס, חתן פרס נובל לשלום. נשים מאותו כפר מתארגנות בקבוצות של חמש ומצטרפות למפגשים קבוצתיים של משתתפות נוספות מאותו הכפר. הנשים מקבלות ליווי עסקי לאורך כל תקופת השתתפותן בתוכנית, והליווי נמשך גם לאחר קבלת ההלוואה.³⁸ זיהינו ארבעה אלמנטים חשובים להצלחתה של התוכנית:

- **יצירת מודעות בקרב אוכלוסיית היעד.** נציגות התוכנית מגיעות אל הכפרים הבדואים, משוחחות עם הנשים ופותחות בפניהן אפשרות להקים עסק ביתי זעיר. כ-80% מהנשים שהשתתפו בתוכנית לא חשבו על פיתוח עסק לפני שנתקלו בתוכנית זו.³⁹
 - **סיוע שוטף והניכה,** תוך התאמה למאפייני אוכלוסיית היעד. הקרן מסירה חסמים תרבותיים ודתיים בפני האפשרות של המשתתפות ליטול אשראי: הטפסים הם בשפה הערבית ובמקום ריבית נגבים "דמי השתתפות". מועברים מפגשים קבוצתיים העוסקים בפיתוח וניהול כספי של הפעילות העסקית ובתהליך קבלת הלוואות והחזרן. הנשים מודרכות על ידי אשת צוות שמגיעה אל הכפר, נותנת הדרכה עסקית ומנהלת את מתן הלוואות למשתתפות והחזרן.
 - **ערבות הדדית בין הנשים בכפר.** הודות לאופי הקבוצתי של התוכנית, נוצרת אינטראקציה חשובה בין המשתתפות הכוללת שיתוף, התייעצות ועזרה הדדית. הנשים יכולות לקבל הלוואה נוספת, עם סיום החזרת הלוואה הראשונה, בתנאי שכל החברות בקבוצה הקטנה שלהן עמדו גם הן בכל החזרים.
 - **תפעול באמצעות בנק הדואר.** הודות לתפעול באמצעות בנק הדואר, התוכנית אינה תלויה באישור הבנק למתן הלוואה, ולכן שיקולי הבנק אינם מעורבים בהחלטה אם לתת הלוואה.
- הצלחתה הגדולה של תוכנית SAWA וקרן קורת בקרב נשים בדואיות בדרום הארץ יכולה ללמדנו, שניתן לשכפל את המודל גם לאוכלוסיות נוספות בפריסה ארצית.

2.3 סיכום: האפשרויות למימון ופיתוח עסק זעיר בישראל

מצאנו שלא קיימת בישראל הגדרה אחת מקובלת לעסקים זעירים. היעדר הגדרה יוצר חוסר התמקדות בבעיות המאפיינות את העסקים הזעירים, שחלקן שונות מאוד מהבעיות המאפיינות עסקים קטנים ובינוניים. יש צורך לגבש הגדרה זו, שתכלול עסקים ויזמים בעלי מאפיינים דומים, הזקוקים לסיוע בעל אופי דומה. לאחר הגדרת אוכלוסיית היעד ניתן יהיה לבחון דרכים לסייע לה. עוד מצאנו כי עסקים זעירים המבקשים לקבל מימון לשם הקמה, פיתוח או הרחבה של העסק, ניצבים בפני שתי חלופות: הלוואה בנקאית או הלוואה מקרנות מימון.

המערכת הבנקאית. המערכת הבנקאית בישראל מאופיינת ברמת ריכוזיות מן הגבוהות בעולם. עקב תחרותיות נמוכה יחסית, היא אינה נדרשת לתת תשומת לב לפלח השוק של מגזר העסקים הזעירים, ובשל כך יש התייחסות מעטה למגזר זה והדרה של אוכלוסיות מסוימות הזקוקות לאשראי זעיר.

בארצות הברית נחקק "חוק השקעות חוזרות בקהילה" (CRA), שבשיטת "המקל והגזר" נותן לבנקים תמריץ להעניק הלוואות לאוכלוסיות מוחלשות והביא לשקיפות רבה יותר. כתוצאה מחוק ה-CRA זרמו טריליוני דולרים בהלוואות לאוכלוסיות שסבלו עד אז מאפליה. נתונים מראים שהשיפור בנגישות לאשראי לא לווה בפגיעה בתשואה על ההון של הבנקים, והלוואות ה-CRA נתגלו כרווחיות לפחות כמו הלוואות אחרות.

בישראל אין דיווח מסודר על היקף הלוואות לעסקים זעירים, על גובה הריבית וסוגי הלקוחות הנדחים, ולא ניתן לאמוד את היקף האשראי הזעיר הניתן על ידי המערכת הבנקאית. מומלץ שהמפקח על הבנקים ידרוש לקבל נתונים אלה במסגרת הדיווחים השוטפים של הבנקים.

קרנות מימון עסקים. פרט למספר קרנות בודדות, הפועלות בהיקפים מצומצמים, רוב קרנות המימון אינן נותנות מענה לעסקים זעירים, והדבר ניכר בכך שההלוואות הן בסכומים גבוהים יחסית, שאינם עונים על הצרכים של הלוואות מיקרופייננס. הגובה הממוצע של הלוואה מאחת מקרנות המימון הוא 155,492 שקל, ואולם במחקר שערכה PlaNNet Finance נמצא כי הסכום הממוצע המבוקש להלוואה של עסק זעיר הוא 32,500 שקל בלבד.

גם בחלופה של קבלת הלוואה מקרן מימון ניכרת השפעת הבנק, המהווה גורם דומיננטי באישור מתן הלוואה. במרבית המקרים קרנות אשראי לא תאשרנה הלוואה לעסק כאשר הן יודעות שהלוואה זו לא תקבל את אישור הבנק. רוב קרנות האשראי מעניקות סיוע לנוטל ההלוואה בדמות סיוע בהכנת תוכנית עסקית או במתן ערבויות לבנק. אולם בניגוד לתפיסת המיקרופייננס בעולם, למעט קרנות בודדות, בישראל סיוע זה אינו כולל **חבילת שירות מקיפה** עבור העסק הזעיר, במסגרת תוכנית מובנית הכוללת ליווי והדרכה גם **לאחר** קבלת הלוואה. תוכנית שירות מקיפה בתקופה שלאחר מתן הלוואה היא חיונית עבור הצלחה של עסקים זעירים ועבור נכונותם של יזמים זעירים ליטול את הסיכון הכרוך בלקיחת הלוואה ופתיחת עסק.

מודל הכולל חבילת שירות מקיפה מופעל על ידי מספר קטן של קרנות הפועלות בהיקפים מצומצמים (למשל העמותה להעצמה כלכלית לנשים, ותוכנית SAWA לנשים בדואיות שמפעילה קרן קורת), אך אינו קיים בתפוצה רחבה. הקרנות המעטות הפועלות בשיטה זו יוצרות ביקוש להלוואות זעירות בקרב נשים מאוכלוסיות חלשות, ומביאות לפיתוח חברתי וכלכלי באזורים שבהן הן פועלות. חשוב להרחיב את המודל שיצרו הקרנות הללו אל עבר אוכלוסיות נוספות ואזורים גיאוגרפים נוספים ברחבי המדינה. כמו כן, במסגרת בניית חבילת שירות מקיפה עבור העסק הזעיר, חשוב לשים דגש על העצמה קבוצתית של יזמים, שנודעה לה השפעה חיובית על פוטנציאל ההצלחה של עסקים זעירים.

פרק זה סקר את הדרכים הקיימות בישראל לקבלת אשראי למימון עסק זעיר. מסקירה זו נעדר גורם חשוב: גופי מיקרופייננס המקצים ומתפעלים הלוואות מיקרופייננס לעסקים זעירים, בדרך כלל בליווי חבילת שירות מקיפה. גופים אלה, הנפוצים בעולם הן במדינות מפותחות והן במדינות מתפתחות, לא קמו בישראל. בפרק 3 נתייחס לחסמים לפיתוח תעשיית מיקרופייננס בישראל.

3. חסמים להתפתחות גופי מיקרופייננס בישראל

3.1 מגבלת ריבית על הלוואות חוץ בנקאיות והיעדר אכיפה

בישראל אין פיקוח על שוק האשראי החוץ בנקאי, אלא במסגרת חוק הסדרת הלוואות חוץ בנקאיות, התשנ"ג-1993 (להלן: החוק). חוק זה קובע רף מקסימלי לריבית על הלוואה חוץ בנקאית: פי שניים ורבע מהעלות הכוללת הממוצעת לאשראי הלא צמוד הניתן לציבור על ידי הבנקים (נתון המפורסם על ידי בנק ישראל). באוגוסט 2010 עמדה ריבית זו על 5.06%, ולכן על פי החוק עמדה הריבית החוץ בנקאית המקסימלית על 11.4%. כתוצאה מהוראת החוק, כפי שיוסבר להלן, כמעט שלא קיים בישראל היצע של אשראי חוץ בנקאי מוסדר לעסקים זעירים וליחידים. לחוק ישנם שני אלמנטים מרכזיים ההופכים אותו ללא יעיל: אכיפה לא יעילה ומגבלת ריבית.

אכיפה לא יעילה. דרך האכיפה של החוק אינה אפקטיבית. הפרת הוראות החוק איננה בגדר עבירה פלילית, איננה עילה להפרת רישיון (היות שלא נדרש רישיון למתן הלוואות חוץ בנקאיות), אלא עילה "דיונית". משמעות הדבר שאם הגיעה תביעה לבית המשפט בנוגע להלוואה, וריבית ההלוואה חורגת מן הריבית המקסימלית המותרת על פי חוק, רשאי בית

המשפט להורות לבטל את חוזה ההלוואה או לשנותו באופן שיתאים לדרישות החוק. במילים אחרות, אכיפת החוק מותנית בכך שהלווה יפנה לבית המשפט. אולם השוק פרוץ לחלוטין. רוני סלומון ואדם גרוסמן העידו מטעם איגוד לשכות המסחר בוועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת, שרמת הריביות בשוק האפור עשויה להגיע עד למאות ואלפי אחוזים ללא כל פיקוח, ולעתים תוך אלימות קשה.⁴⁰

מגבלה על גובה הריבית החוץ בנקאית המותרת. גופים מוסדרים המעוניינים לפעול במסגרת החוק ופועלים למטרות עסקיות טוענים כי פעילות במסגרת החוק אינה רווחית, שכן שיעור הריבית המקסימלית נמוך באופן יחסי, ואינו מכסה את הסיכון גבוה הכרוך במתן אשראי זעיר. בעולם מקובל שריבית על אשראי זעיר נעה סביב שיעור של 25% לגוף המעניק כ-3,000 הלוואות בשנה, על מנת לכסות על סיכון האשראי. ריבית נמוכה יותר מהווה חסם משמעותי בהקמת גופי מיקרופייננס שאינם נשענים על תרומות.⁴¹

חסם נוסף הוא האיסור על גוף חוץ בנקאי לקבל פיקדונות ולתת הלוואות, לפי חוק הבנקאות (רישוי), תשמ"א-1981. מנגד, תאגידי בנקאיים וחברות כרטיסי אשראי, שהן תאגידי עזר בנקאיים, אינם מוגבלים בשיעור הריבית. על פי נתוני איגוד לשכות המסחר, כפי שהוצגו בפני ועדת חוקה חוק ומשפט של כנסת ישראל, בשנים 2006-2007 הייתה הריבית ללקוחות קשי גבייה, בבנקים השונים, בסביבות 20%. לפי נתוני איגוד לשכות המסחר, הריבית החריגה של הבנק הבינלאומי, נכון לאפריל 2010, היא 17.25%.⁴²

באופן אבסורדי, שיעור הריבית שגובים חברות כרטיסי האשראי והבנקים עשוי להיות גבוה יותר משיעור הריבית המותר בשוק החוץ בנקאי,⁴³ אף שעלות הגיוס של השוק החוץ בנקאי גבוהה יותר. באופן זה יוצר החוק העדפה לטובת המערכת הבנקאית, כאשר דווקא הלווים בשוק החוץ בנקאי הם בדרך כלל בעלי איתנות פיננסית נמוכה יותר מלקוחות המערכת הבנקאית, ולכן יש לגלם פרמיית סיכון גבוהה יותר בריבית על הלוואות אלו.

חשוב להבהיר שאין באמור לעיל משום המלצה לבטל את המגבלה על ריבית חוץ בנקאית. "יצרנו את המיקרו-מימון כדי להילחם בריבית קצוצה. לא יצרנו את המיקרו-מימון כדי ליצור כרישי הלוואה חדשים", אמר פרופ' מוחמד יונס באו"ם, והתייחס לריבית הגבוהה שגובים גופי מיקרופייננס במקומות מסוימים בעולם (למשל במקסיקו, שם הממוצע עומד על 70%).⁴⁴ לכן יש חשיבות רבה מחד גיסא לשנות את גובה הריבית המקסימלי כך שיאפשר מתן הלוואות מיקרופייננס על ידי גופים עסקיים, ומאידך גיסא לא לבטל את מגבלת הריבית כליל.

3.2 פערי מידע בין נתוני ההלוואות לעסקים הזעירים

מידע על נכסי הלווה, על התחייבויותיו הפיננסיות ועל היסטוריית האשראי שלו הוא חיוני עבור כל בנק המבצע הערכה של סיכון האשראי של הלווה. חשיפת היסטוריית האשראי של הלווה הוסדרה ברוב מדינות העולם במהלך ארבעת העשורים האחרונים. החוק האמריקני – חוק דיווח על אשראי הוגן (Fair Credit Reporting Act) – נחשב בעיני רבים למסגרת אפקטיבית להסדרת החשיפה של היסטוריית האשראי של הלווה. החוק האמריקני נחקק לאחר שנים רבות שבהן תחום זה לא היה מוסדר, והתפתח על ידי כוחות השוק שסחרו במידע על הלווים. בשלב מאוחר יותר, האפשרות להעביר מידע זה הוסדרה בחקיקה.⁴⁵ בישראל, לעומת זאת, האפשרות למסירת מידע על אדם מוגבלת על ידי חוק הגנת הפרטיות, ובשל כך ניתן להעברה רק המידע המפורט בחוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב-2002, והתקנות שלפיו. נציין שני הבדלים חשובים בין האפשרות להעביר מידע על הלווה בישראל, לעומת המצב בארצות הברית:

- בחוק הישראלי מסירת היסטוריית אשראי חיובית כפופה לאישור הלווה בכתב, והיכולת של המלווה לבחון את מידת העמידה של הלווה בהתחייבויותיו מוגבלת ומסורבלת. לעומת זאת בחוק האמריקני מידע חיובי נמסר לסוכנויות הדירוג, אלא אם הלווה ביקש אחרת. כמו כן, היקפו של המידע החיובי גדול בהרבה והוא ניזון ממקורות רבים יותר, לקבלת תמונה עדכנית ואמינה על הלווה.
- בארצות הברית קיימות סוכנויות דירוג שיוצרות דירוג אשראי (credit score) המשקלל את כל המידע על הלווה לציון אחד. דירוג זה משמש את הלווה לקבלת הלוואות נוספות בעתיד. דירוג אשראי ללווים כמעט שאינו קיים בישראל. הבדלים אלו מובילים לשימוש מועט בחוק נתוני אשראי, מקשים על פעילותן של סוכנויות דירוג האשראי כמקובל בעולם, ואינם מעודדים תחרותיות מול המערכת הבנקאית. התוצאה היא שבשראל לא קיימת נגישות מספקת למידע על לוויים, וקיימים חסמים ליצירת דירוג אשראי. לאור זאת, גופים שמפעילים שירותי נתוני אשראי מתלוננים על ביקוש נמוך וחוסר רווחיות. משרד המשפטים מוביל ניסיון לבצע תיקון בתקנות, על מנת להוסיף על המידע הנמסר היום ולקצר את לוחות הזמנים בין היווצרות המידע לבין מסירתו. אולם התיקונים הדרגתיים, כחלק מן האיזון מול עקרון הגנת הפרטיות, ולא ברור מתי ייכנסו לתוקף.

3.3 מחסור במידע על הביקוש וההיצע של אשראי זעיר

לצורך גיבוש תוכנית עבודה לסיוע לעסקים זעירים יש צורך בנתונים בשני מישורים בסיסיים, מישור הביקוש ומישור ההיצע, כפי שיפורט להלן.

נתונים על היצע האשראי וההקצאה בפועל של האשראי. נתונים על היצע האשראי והקצאתו על ידי קרנות המימון הם זמינים, ועל בסיסם בוצע ניתוח של קרנות מימון אלו (סעיף 2.2.5 לעיל). אולם בחינת מעורבות המערכת הבנקאית במתן אשראי לעסקים זעירים אינה ניתנת לביצוע ללא קבלת מידע מפורט מן הבנקים – מידע שאינו זמין.

הבנקים מפרסמים את סך האשראי הניתן על ידם לעסקים קטנים, אך כפי שראינו לעיל בטבלה 2, הגדרות אלו הן מרחיבות ביותר ואינן אחידות. מבחינת ההגדרות עולה כי אף לא אחת מן ההגדרות עשויה להתאים כהגדרה לעסק זעיר, ויש צורך אמיתי בפילוח העסקים לפי מדרגות הרבה פחות מרחיבות.

לגבי מגזר העסקים הקטנים ניתנים נתונים כלליים בלבד: סך האשראי, רווח מפעילות מימון, רווח נקי וכיוצא בזה; אין נתונים על מספר ההלוואות שניתנו למגזר זה וחוסר פילוח לפי משתנים שונים: מאפייני העסק, גובה ממוצע של הריבית וכיוצא בזה. גם אם לא כל הנתונים יהיו פומביים, חשוב שהם יימסרו לרגולטור האמון על מגזר העסקים הזעירים. בהקשר זה ניתן ללמוד מחוק ה-CRA האמריקני (ראו סעיף 1.2 לעיל).

נתונים על הביקוש לאשראי. ככל הידוע, מלבד מחקר שערכה PlaNNet Finance בשנת 2007 בקרב 587 נשאלים – שממנו עלה כי קיים ביקוש להלוואות מיקרופייננס שאינו מקבל מענה – לא נערכו מחקרים מקיפים נוספים ביחס לסוגיה זו. יש צורך להגדיל את מאגר הנתונים על הביקוש לאשראי, על מנת לאשש את הטענה המועלית על ידי אנשי השטח, שקיים פוטנציאל גבוה להגדלת תוכניות המיקרופייננס בישראל.

3.4 חסמים להשקעות גופים מוסדיים באשראי לעסקים זעירים

בעוד שהרפורמות האחרונות בשוק ההון – הפחתת הנפקת איגרות חוב מיועדות על ידי ממשלת ישראל, שינוי תקנות ההשקעה, הרפורמה בקרנות הפנסיה ויישום המלצות "ועדת בכר" – הביאו לכניסתם של הגופים המוסדיים לשוק האשראי החוץ בנקאי העסקי, לא נעשה ניסיון משמעותי להפנות כסף מוסדי לטובת אשראי לעסקים זעירים. למרות ההון הרב הפנוי להשקעה בניהולם של הגופים המוסדיים והיתרונות הטמונים בהשקעה באשראי זעיר – רמת פיזור גבוהה וגיוון אפיקי ההשקעה – ישנם כמה חסמים מהותיים העומדים בפני כניסת גופים מוסדיים למגזר העסקים הזעירים. הגופים המוסדיים חסרים תשתית למתן אשראי זעיר באופן ישיר: פריסתם מצומצמת והם פועלים ללא סניפים, לא קיים בהם מערך מתאים לליווי ההלוואות והם ניצבים בפני חיסרון מובנה של היעדר גישה למידע על היסטוריית האשראי של הלווים (ראו סעיף 3.2 לעיל). משמעותם של חסרונות אלו היא שכניסה לתחום מתן ההלוואות האלה תהיה כרוכה בהוצאות הקמה גבוהות, והגופים המוסדיים יימצאו במתן הלוואות אלו בחיסרון מובנה לעומת הבנקים. קשיים אלו מונעים השקעה ישירה של גופים מוסדיים בהלוואות לעסקים זעירים. גם האלטרנטיבה של השקעה עקיפה בתיק הלוואות זעירות (איגוח הלוואות זעירות) אינה קיימת.

4. המלצות

בפרק זה יובאו המלצות כלליות לבעיות ולחסמים שפורטו במחקר זה. מוצע שהמלצות אלו יידונו ויורחבו במסגרת שתכלול את אנשי המקצוע הנוגעים לדבר, לגיבוש תוכנית מדיניות מפורטת לעידוד מגזר העסקים הזעירים בישראל. תחילה נציין את הצורך בגיבוש הגדרה **מוסכמת** ופרקטית לעסק זעיר, ובהסכמה על המאפיינים העיקריים של העסקים זעירים, לרבות הצורך המיוחד שלהם בליווי ובתמיכה. בהמשך נפרט את ההמלצות העולות ממחקר זה.

4.1 נקיטת צעדים להקמת גופי מיקרופייננס בישראל

4.1.1 הגדלת המודעות לצורך במיקרופייננס בישראל

המיקרופייננס הוא כלי ליציאה מהעוני הן במדינות המתפתחות והן במדינות המפותחות. במדינות מפותחות הוא כלי למלחמה בכיסים של עוני, שהתפתחו בקרב אוכלוסיות מסוימות או בקרב אזורים גיאוגרפיים מסוימים (להרחבה ראו פרק 1 לעיל). ישראל היא דוגמה מובהקת למדינה מפותחת שחלקים ממנה מאופיינים בכיסים של עוני – עקב שוני חברתי, דתי, כלכלי ותרבותי – המביא להדרה של אוכלוסיות שלמות מן המערכת הפיננסית הממוסדת. אוכלוסיות אלה חסרות נגישות לתשתיות הנחוצות לפתיחת עסק זעיר.

מוצע להגדיל את המודעות למיקרופייננס בקרב הרשויות הרלוונטיות שיש בכוחן לקדם את התחום, ובקרב יזמים פוטנציאליים שחלקם אינם מודעים להשפעה החיובית שעשויה להיות להלוואת מיקרופייננס על הכנסתם.

4.1.2 הגדלת הריבית המרבית המותרת על פי חוק הסדרת הלוואות חוץ בנקאיות

כפי שפורט בהרחבה בסעיף 3.1, מגבלת גובה הריבית – שנכון לאוגוסט 2010 עומדת על 11.4% – מביאה לכך שמתן הלוואה חוץ בנקאית אינו רווחי. יוצא אפוא כי בשוק האפור ניתנות הלוואות בריביות של עשרות ומאות אחוזים, בעוד שהגופים המוסדרים אינם יכולים להיכנס לתחום פעילות זה.⁴⁶

מוצע אפוא להגדיל את הריבית המרבית המותרת על פי חוק. ישנן הצעות לקבוע את הריבית המקסימלית במכפלה מהנתון של הריבית החרגה של הבנקים ללקוחות קשי גבייה, שכן מדד זה משקף פרמיית סיכון.⁴⁷ מכל מקום, על מנת שיקומו גופי מיקרופייננס בישראל יש צורך להגדיל את הריבית האפקטיבית המקסימלית למתן אשראי.

בנוסף, הוראות החוק אינן כוללות אכיפה אפקטיבית על הלוואות חוץ בנקאיות. אכיפת החוק מותנית בכך שהלווה יפנה לבית המשפט, ולא קיימת רשות רגולטורית שמטפלת בנושא זה. מוצע לשנות את החוק כך שתוטל על אחת מרשויות הפיקוח אחריות לפקח על שוק האשראי החוץ בנקאי.

4.1.3 ביטול האיסור על גוף חוץ בנקאי לקחת פיקדונות ולתת הלוואות

מוצע לבטל את האיסור הקיים בישראל על גופים חוץ בנקאיים לקחת פיקדונות ולתת הלוואות – לפי חוק הבנקאות (רישוי), תשמ"א-1981 – עבור מוסדות מיקרופייננס, ולקבוע מסגרת רגולטורית שתאפשר להם לפעול כמקובל בעולם.

4.1.4 שימוש בפלטפורמה של בנק הדואר

קרנות מימון רבות פועלות בנפרד ומתפעלות את הלוואות באמצעות בנק. בעולם היו מקרים שבהם הוזלו עלויות אדמיניסטרטיביות על ידי ייעול מערכת התפעול של הלוואות (back office). מערכת תפעול מאוחדת עשויה לשרת עשרות קרנות, במקום פלטפורמת התפעול של הבנק. פונקציה זו עשויה להיות ממולאת על ידי בנק הדואר, שהוא בעל פריסה של 700 סניפים ברחבי המדינה. תזכיר חוק הדואר (תיקון מס' 10) (בנק הדואר), התשמ"ו-1986, כולל הצעה לאפשר לבנק הדואר להיות פלטפורמה לגופים שלישיים בתחום של מתן אשראי. מוצע כי בנק הדואר לא יקצה אשראי באופן ישיר אלא יעסוק בניהול הלוואות: העברת כספי הלוואה, ניהול לוח סילוקין וגבייה. הגורם שמעמיד את האשראי, שעושה את חיתום ולוקח על עצמו את סיכון האשראי, יהיה גורם חיצוני – הממשלה, קרנות פילנתרופיות או גופי מיקרופייננס.

4.2 הגדלת היצע האשראי החוץ בנקאי לעסקים זעירים

4.2.1 חידושים פיננסיים שמטרתם הגדלת היצע הכסף

ניתן לשקול כמה כלים פיננסיים חדשים, שמטרתם להגדיל את היצע של כסף לעסקים זעירים. חידושים פיננסיים אלה יוצרים מודלים מתוחכמים למימון עסקים, המתאימים למאפיינים המיוחדים של עסקים קטנים. במעבדה פיננסית שערך מכון מילקן בשיתוף עם Google.org⁴⁸ נסקרו החידושים הפיננסיים הבאים:

טבלה 4: חידושים פיננסיים למימון עסקים

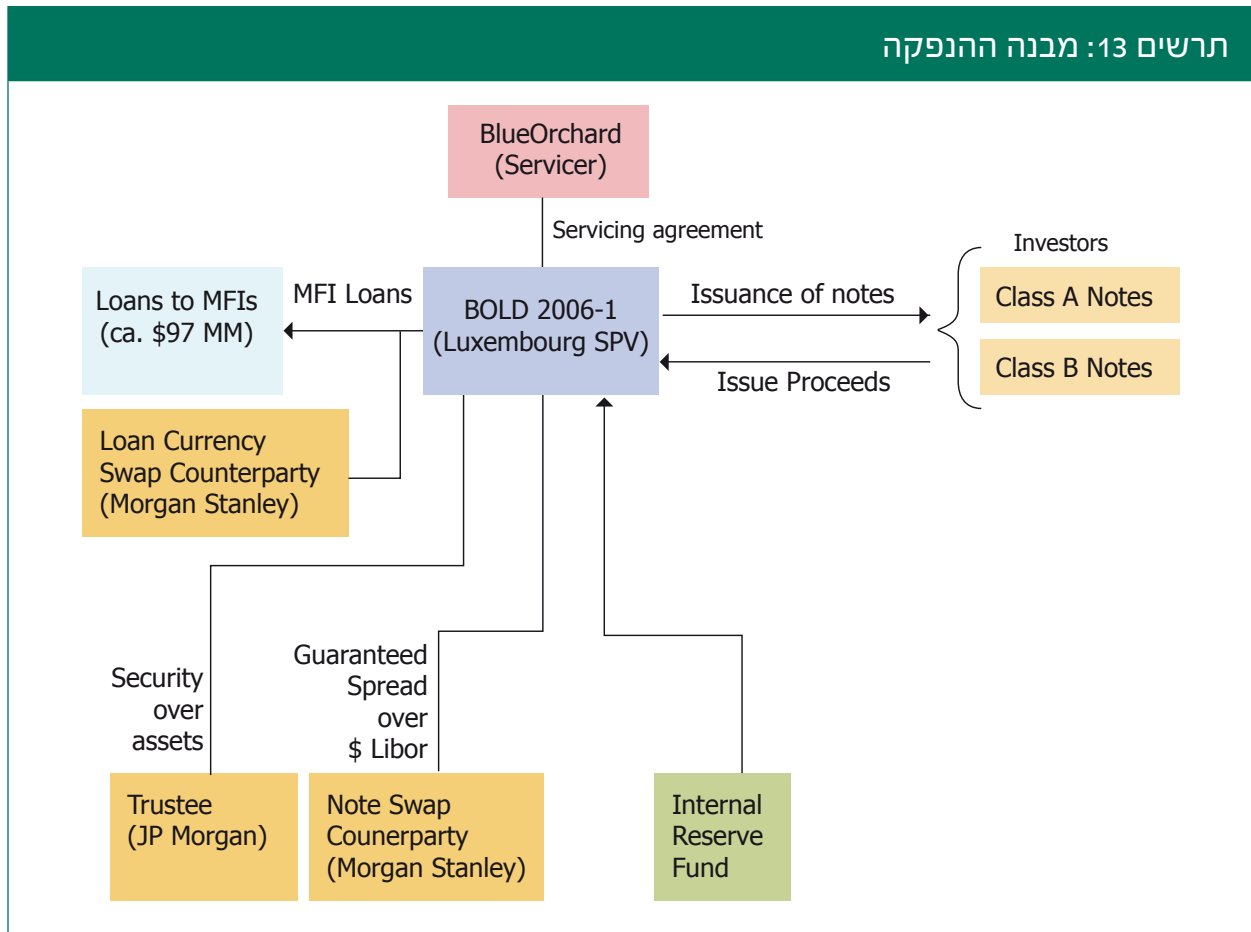
PRODUCT	TYPE OF BUSINESS	DESCRIPTION
Royalty partner	Smaller companies for which re-incorporation as a private limited company (Pty) is undesirable	Loan at near prime, typically with five-year term Royalty on sales of units, typically 0.59% to 3% of gross monthly sales
Risk partner	Relatively high-cash-flow lifestyle business with limited pre-investment equity, collateral and cash	Loan at near prime, typically with five-year term RP minority share of 25% to 45% of common equity Exit of equity by predetermined formulas, often paid in increments from free cash flow in the later years of the loan term
Risk-royalty partner	High-risk, high-cash-flow business with low ownership contribution	Hybrid of royalty partner and risk partner: Term loan at or near prime Minority common equity participation Typically requires dividend payments
Equity partner	Established, profitable business undergoing expansion	Generally combines shareholder loan with significant percentage of minority common equity Exit anticipated and may be incremental during life of the shareholders loans; formula for valuation of equity determined during life of the investment Investee has first right of refusal

מקור: Gibson, 2009 בתוך Milken Institute, 2009.

עבור עסקים קטנים ובינוניים, בעלי מחזור שנתי של כמה מיליוני שקלים, ניתן לבחון את השימוש במודלים הנזכרים לעיל. עם זאת המודל הנפוץ בעולם ביחס לעסקים זעירים הוא מתן הלוואות על ידי גוף מיקרופייננס (אשר מבצע את החיתום) ואיגוחן על ידי חברה המתמחה בכך.

בעולם קיימים מודלים שונים לאיגוח. להלן יפורט אופן פעולתו של אחד המודלים הנפוצים, על ידי הצגת איגרת חוב שהנפיקה BlueOrchard, המשקיעה הגדולה בעולם בהלוואות מיקרופייננס. בשנת 2006 גייסה BlueOrchard 99.1 מיליון דולר למטרת הלוואות מיקרופייננס. ההנפקה בוצעה באמצעות בנק ההשקעות מורגן סטנלי במבנה של CLO (Collateralized Debt Obligation). BlueOrchard היא הגורם המנפיק את איגרת החוב והמתפעל אותה (servicer). הסכומים המגויסים הועברו מהמשקיעים ל-21 גופי מיקרופייננס.

תרשים 13: מבנה ההנפקה

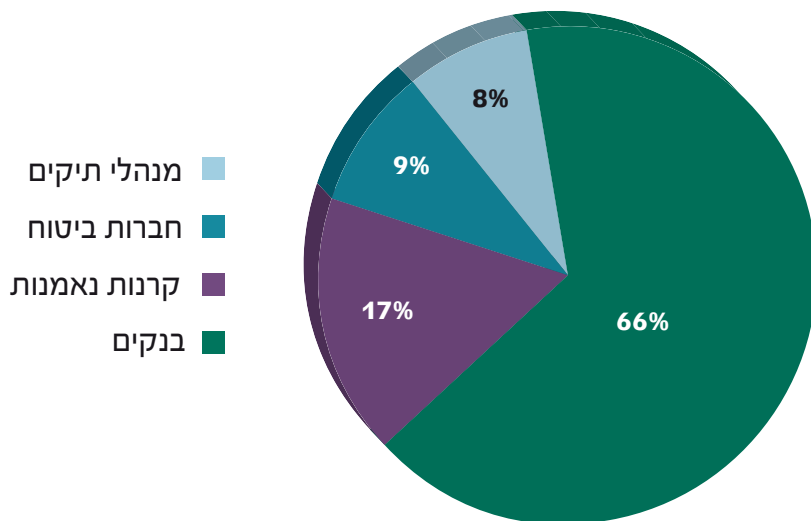


מקור: BlueOrchard, Microfinance Investment Managers, BOLD — one step further in the direction of mainstream capital markets.

דוגמה אחרת היא איגוחים שיוצר ארגון BRAC, בעל צוות של עשרות אלפי עובדים המשרתים כחמישה מיליון נשים ברחבי בנגלדש. בשנת 2006 הנפיק הארגון איגרת חוב בסכום של 180 מיליון דולר, שדורגה AAA, ובאמצעותה ניתן מימון לאלפי יזמים זעירים.

מומלץ לבחון מודלים שונים לאיגוח הלוואות זעירות שמקורן בישראל, על מנת להגדיל את היצע הכסף להלוואות זעירות. חידושים פיננסיים, המבוססים על איגוח צבר של הלוואות זעירות, יאפשרו למגוון רחב של משקיעים, כולל גופים פילנתרופיים, למממן עסקים זעירים. אטרקטיביות ההשקעה עבור המשקיעים נעוצה בפיזור רב ובגיוון אפיקי ההשקעה. בהנפקה של BlueOrchard, שתוארה לעיל, המשקיעים התפלגו כדלקמן:

תרשים 14: התפלגות המשקיעים באיגרת חוב של BlueOrchard



מקור: BlueOrchard, Microfinance Investment Managers, BOLD – one step further in the direction of mainstream capital markets.

4.2.2 זיכוי מס בגין תרומה לקרן אשראי זעיר

סעיף 46 לפקודת מס הכנסה, לקבלת זיכוי ממס בגין תרומה למוסד ציבורי, אינו חל על תרומות לקרנות מימון. באופן פרדוקסלי, תורמים אמריקנים מקבלים זיכוי מס בגין תרומה לקרן מימון ישראלית, אך תורמים ישראלים שרוצים לתרום לקרנות בארץ מולדתם אינם מקבלים זיכוי מס דומה. תיקון הפקודה, כך שתרומה לקרן מימון לעסקים זעירים תאפשר זיכוי ממס, יגדיל את היצע האשראי הפוטנציאלי שמקורו בתורמים ישראלים.

4.3 הבניית תהליך מתן האשראי הזעיר

סעיף זה רלוונטי לכל הגורמים המלווים: קרנות מימון אשראי, בנקים מסחריים וגופי מיקרופייננס, ככל שיקומו.

4.3.1 בניית תוכנית ארצית לחניכה וליווי של עסק זעיר

מהמודל המוצלח של תוכנית SAWA, המפעילה קרן הלוואות לנשים בדואיות בנגב, ניתן ללמוד מהם המאפיינים החשובים בליווי וחניכה של עסק זעיר. התוכנית מבוססת על שיטת הערבות ההדדית שפותחה בבנגלדש על ידי פרופ' מוחמד יונס, חתן פרס נובל לשלום. ראשית, התוכנית יוצרת מודעות בקרב אוכלוסיית היעד. נציגות התוכנית מגיעות אל הכפרים הבדואים, משוחחות עם הנשים ופותרות בפניהן אפשרות להקים עסק ביתי זעיר. שנית, התוכנית כוללת סיוע שוטף וחניכה, תוך התאמה למאפייני אוכלוסיית היעד. חשוב להדגיש כי הסיוע ניתן הן בשלב הכנת התוכנית העסקית, לפני מתן ההלוואה, והן בשלב תפעול העסק הזעיר, לאחר קבלת ההלוואה (להרחבה ראו סעיף 2.2.5.4 לעיל). מוצע לבנות תוכנית בפריסה ארצית לליווי וחניכה של עסקים זעירים, תוך יישום הלקחים שנלמדו בתוכניות המיקרופייננס הקיימות.

4.3.2 פיתוח אמות מידה למתן הלוואה⁴⁹

אחת הסיבות שבגללן בנקים מסחריים אינם נוטים לתת הלוואות לעסקים קטנים ובינוניים, היא שעסקות אלה שונות מאוד זו מזו, וכל עסקה דורשת תהליך ארוך של בחינת ההשקעה ובניית חוזה מתאים. כתוצאה מכך, עלויות העסקה גבוהות מאוד. יצירת סטנדרטים לבדיקות הנאותות תקטין את הזמן הדרוש למשקיעים לבחינת כל עסקה, ותאפשר יותר עסקאות. כאשר מוצרי ההשקעה והדיווח יעברו סטנדרטיזציה, ניתן יהיה לנתח השקעות בקלות רבה יותר. בנוסף, השקיפות הגבוהה יותר תעודד גם היא משקיעים, במיוחד כאלה המעוניינים להשקיע בפרויקטים חברתיים.

4.3.3 הקטנת פערי מידע: תיקון חוק נתוני אשראי

פערי מידע מגדילים את הסיכון של המשקיעים ומקטינים את האטרקטיביות של ההשקעה. על מנת להקטין פערי מידע נחקק בישראל חוק שירות נתוני אשראי, התשס"ב-2002, ותוקנו תקנות לפיו. אולם ישנן מספר מגבלות מהותיות בחוק: מסירת היסטוריית אשראי חיובית כפופה לאישור הלווה, במקרים מסוימים המידע אינו מעודכן, ולא קיים בתפוצה רחבה דירוג אשראי של לווים המשקלל את כל המידע על הלווה ומקל עליו, אם יש בידיו דירוג גבוה. עקב מגבלות החוק, גופים המפעילים שירות נתוני אשראי מתלוננים על ביקוש נמוך וחוסר רווחיות. יש צורך לבצע התאמות בחוק בהתאם לניסיון העולמי, כך שיהווה מסגרת אפקטיבית לקבלת מידע על היסטוריית האשראי.

4.4 הגדלת המידע על האשראי במשק ואופן הקצאתו

לצורך ביצוע בדיקה מעמיקה של צורכי מגזר העסקים הקטנים והזעירים בישראל, יש צורך בנתונים משלושה מישורים עיקריים:

- **נתונים על כמות האשראי הזעיר במשק.** יש צורך לקבל מן המערכת הבנקאית נתונים על אשראי הניתן לעסקים זעירים, תוך פילוח לפי גובה האשראי הממוצע הניתן לעסק זעיר וגובה הריבית, לפי מאפייני העסק. בהקשר זה יש חשיבות רבה לכך שבנק ישראל יחייב את הבנקים לפרסם נתונים בסולם אחיד על מגזר העסקים הקטנים והזעירים, תוך פילוח לפי גודל הלוואה ואזורים גיאוגרפיים שונים. דוח שהוציא מכון מילקן סוקר את השינויים הדרושים לצורך יישום חוק ה-CRA בישראל. הדוח קובע כי לשם כך יש צורך לחלק את הארץ לפי אזורי הערכה, לסווג את האזורים לפי קבוצות הכנסה, ולבצע שינוי חוק שבמסגרתו יידרשו הבנקים לדווח נתונים הקשורים במבחן הלוואה. עוד מוצע שבנק ישראל יערוך מדי שנה דוח על כל אחד מהבנקים ויפרסמו לציבור, בהשמטת מידע רגיש.⁵⁰ כבר עתה יכול בנק ישראל לדרוש לקבל חלק מנתונים אלה מן הבנקים המפוקחים על ידו.
- **נתונים על הביקוש לאשראי זעיר.** יש צורך להגדיל את מאגר הנתונים הקיים על הביקוש לאשראי זעיר, על מנת לאשש את הטענה, המועלית על ידי אנשי השטח, שקיים פוטנציאל גבוה להגדלת תוכניות המיקרופייננס בישראל. לצורך זה ממליצים החוקרים פלורנס בראון, יעקב ירון וגליה פייט, ממכון ון-ליר בירושלים, להוסיף לסקר הוצאות משק הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה פרק המתייחס לביקוש לאשראי והיקף האשראי הניתן למשקי בית.⁵¹
- **נתונים על יעילותן של הלוואות זעירות שניתנו בסיוע ללווים (impact studies).** בדיונים שונים עלה הצורך לבחון את תוכניות המיקרופייננס הקיימות, כדי לאתר את האלמנטים הקריטיים בהצלחת תוכניות המיקרופייננס ולשכפלם בעתיד.⁵² להלן שני היבטים חשובים שמומלץ לבחון:

א. בחינת העסקים שקיבלו הלוואה באמצעות קרנות אשראי למימון אשראי זעיר: האם העסק היה מקבל את ההלוואה גם בלי מעורבות הקרן? האם הוא קיבל סירוב מן המערכת הבנקאית לפני שפנה לקרן? מדוע סורב? מה קרה ללווה כעבור כמה שנים? היה והעסק לא שרד – מדוע?

ב. בחינת האוכלוסייה הנדחית (יזמים שהגישו בקשות לקרנות מימון אשראי זעיר ונענו בסירוב): מה הייתה סיבת הסירוב? האם קיבלו מימון בדרך אחרת?

לסיכום, תחום המיקרופייננס יכול להוות מנוע צמיחה לעסקים זעירים בישראל. לשם כך יש ללמוד את מאפייניו ואת החסמים להתפתחותו. מחקר זה הוא נדבך ראשון בקידום ההתמקדות וההתעניינות בפיתוח תחום חשוב זה.

רשימת מקורות

- כהן מוהליבר, אהרון ואייל סרי. 2005. אפליית אשראי בישראל והצעה לפתרון. תוכנית עמיתי קורת-מכון מילקן.
- ספרר, לאה, הגר כהן וליאת לוי. 2008. מדיניות אשראי הוגן: דיווח בסגנון ה-CRA בישראל. תוכנית עמיתי קורת-מכון מילקן. תקציר מדיניות.
- בראון, פלורנס, יעקב ירון וגליה פיט. 2010. מיקרופייננס בישראל – סוגיות לדיון. מכון ון ליר בירושלים.
- Ayyragari, M., T. Beck & A. Demircug-Kunt. 2003. *Small and Medium Enterprises across the Globe: A New Database*. World Bank Working Paper 3127.
- Barr, M. S. 2006. *Credit Where It Counts: The CRA's Role in Revitalizing Low and Moderate Income Communities*. Federal Reserve Bank of San Francisco: 12—13.
- Barr, M. S. 2005. "Modes of Credit Regulation", in N. Retsinas & E. Belsky (eds.), *Building Assets, Building Wealth: Creating Wealth in Low-Income Communities*. Washington, D. C.: Brooking Press.
- Beck, T., A. Demircug-Kunt & V. Maksimovic. 2005 *Financial and Legal Constraints to Firm Growth: Does Firm Size Matter?* Journal of Finance 60: 137—177.
- Ben-Ishai, G. & G Yago. 2010. *Financing Small and Medium-Sized Enterprises (SMEs) and Banking Competition*. Milken Institute.
- Gibson, T. 2009. *Risk Capital for SMEs in Emerging Markets: Case Studies of Two Exit Strategies*.
- Gibson, T. & H. J. van der Vaart. 2008. *Defining SMEs: A Less Imperfect Way of Defining Small Enterprises in Developing Countries*. Brooking Institution.
- Lengerwood, J. 1999. *Microfinance handbook: An institutional and financial perspective*. World Bank.
- Mahajan, V. 2007. "The Demand for Micro and Small Business Finance: The \$500 Question", in B. Delux & D. Constantinou (eds.), *From Microfinance to Small Business Finance: the Business Case for Private Capital Investments*. Great Britain: Antony Rowe Ltd.
- Kozak, M. 2007. *Micro, Small and Medium Enterprises: A Collection of Published Data*. International Finance Cooperation.
- Milken Institute. 2009. *Stimulating Investment in Emerging Market SMEs*. Financial Innovations Lab Report 8.
- U.S. Small Business Administration Office of Advocacy. 2009. *The Small Business Economy: A Report to the President*. United States Government Printing Office, Washington.
- PlaNet Finance Israel. 2007. *Feasibility Study for the Development of the Microfinance Sector in Israel*.

נספח א: שאלון למנהלי קרנות אשראי

נושא ראשון: הגדרת גודל העסק

אנא ענה על השאלות הבאות תוך התייחסות לפרמטרים כגון מחזור שנתי, הכנסה שנתית, מספר עובדים ואוכלוסיית היעד:

1. כיצד אתה מגדיר עסק זעיר?

2. כיצד אתה מגדיר עסק קטן?

3. כיצד אתה מגדיר עסק בינוני?

נושא שני: חסמים לפעילות עסקים

מה הם לדעתך החסמים העומדים בפני עסק קטן? בפני עסק זעיר? בפני עסק בינוני?

אנא דרג את החסמים הבאים לפי מידת חומרתם (1 – אין כל בעיה; 5 – יש בעיה חריפה):

5	4	3	2	1	
חסם ראשון: קבלת מימון					
1. היעדר מקורות מימון רלוונטיים					
					1.1 בעיית מימון שוטף (למשל הון חוזר)
					1.2 בעיית מימון לזמן ארוך לצורך הקמה
					1.3 בעיית מימון לזמן ארוך לצורך פיתוח
2. קושי בנגישות למקורות מימון קיימים					
					2.1 בעיית מודעות/ גישה למידע
					2.2 בעיית נגישות גיאוגרפית לנותני הלוואות
					2.3 היעדר ביטחונות בהיקף הנדרש
					2.4 הריבית הנדרשת גבוהה מדי
					2.5 נדרשת תוכנית עסקית לצורך קבלת מימון והלווה מתקשה בהכנתה
					2.6 חוסר מענה/ התייחסות מצד הבנקים
חסם שני: יצירת הכנסות וניהול העסק					
					3. קושי בשיווק העסק (פנייה למאגר לקוחות פוטנציאליים)

					4. קושי ביצירת מאגר לקוחות
חסם שלישי: צורך בליווי					
					5. צורך בייעוץ פיננסי לפני קבלת המימון הראשוני
					6. צורך בליווי פיננסי שוטף
					7. צורך ברכישת כלים ניהוליים לתפעול העסק, חשבונות וקשרי לקוחות (השכלה פיננסית)
					7. אם אחת משאלות 5 ו-6 דורגו מעל 2: 7.1 האם קיים ליווי מתאים הנגיש ללווים? 7.2 האם הלווה יכול לשלם בעצמו את מחיר הליווי המתאים? 7.3 האם יש צורך בסבסוד מחיר הליווי עבור הלווה?

נושא שלישי: פעילות הקרן

תרומה

1. מי התורמים/ המשקיעים בקרן שלך?
2. כיצד נעשה השימוש בכספי התורמים?

ביצוע

כללי

3. כיצד נעשית הפנייה ללווים?
4. מה גודל הקרן שלך מבחינת מספר ההלוואות והיקפן?
5. איך אתה רואה את תפקידך בקרן?

ניהול האשראי בקרן

6. כיצד מתבצע תהליך מתן האשראי בקרן שלך?
7. מה מודל ההשקעה של הקרן שלך?
8. מה היקף הפניות לקרן שלך (בסכום ובמספר פניות)?
9. מה היקף ההלוואות הממוצע בכל רגע נתון במשך השנה שחלפה?
10. מה שיעור הבקשות הנדחות בקרן שלך?

11. מה שיעור הדיפולט בקרן שלך?
12. מה שיעור העסקים המתקשים לעמוד בתשלומים בקרן שלך?
13. האם היקף ההון של הקרן גדל לאורך השנים? כיצד מתחלק ההון בין החזר של הלוואות ישנות (קרן וריבית) לבין תרומות חדשות?
14. מה משך הזמן הממוצע החולף בין הגשת הבקשה להלוואה עד הגעת המימון?

פרופיל הלווים מהקרן

15. מדוע הלווה פונה אל הקרן שלך?
- א. משום שבקשתו נדחתה על ידי המערכת הבנקאית?
- ב. משום ששערי הריבית במערכת הבנקאית גבוהים יותר משערי הריבית בקרן שלך?
- ג. משום שהקרן מציעה תמיכה וליווי שלא קיימים במערכת הבנקאית?
- ד. משום שהקרן שלך מציעה פתרון להיעדר ערבויות מול הבנק?
- ה. אחר.
16. האם לווה מהקרן נדרש להוכיח כי לא קיבל מענה מן המערכת הבנקאית או מגוף אחר?
17. מה הפרופיל של לווה ממוצע הפונה לקרן שלך?
18. מה הפרופיל של לווה ממוצע שאינו מצליח להחזיר את ההלוואה בקרן שלך? (ניתן להתייחס ללווים המתקשים לעמוד בתשלומים במועד וללווים שאינם מחזירים את ההלוואה כלל).

ייעוץ, ליווי, תמיכה ומעקב

19. האם הקרן מעניקה שירותים נוספים ללווים מלבד מימון?
20. האם מבקשי המימון זקוקים לשירותים נוספים שהקרן אינה מציעה?
21. האם מתבצע ייעוץ להכנת תוכנית עסקית (לפני מתן ההלוואה)?
- א. מה עלות הייעוץ?
- ב. איזה סוג של ייעוץ?
22. האם מתבצע ליווי במהלך חיי ההלוואה?
- א. מה עלות הליווי?
- ב. איזה סוג של ליווי?
23. האם מתבצע מעקב אחר הלווים במהלך חיי ההלוואה ועם פירעונה?
- אנא הוסף הערות או הארות נוספות ככל שישנן.

נספח ב: סקירת ספרות

- Author(s):** OECD
Year: 2006
Title: **The SME Financing Gap: VOLUME I: THEORY AND EVIDENCE**
Purpose: To seek more innovative solutions and initiatives for facilitating SME access to financing.
Results: There exists a gap between SME financial demands and supply. In more developed countries, a gap exists in regards to Innovative SMEs.
Implications: There needs to be incentives for banks to loan to SMEs. Possibly government help as well. In developing countries the banking system must be fair and equal for SMEs as for larger enterprises. For innovative SMEs, a better risk sharing technique may assist. More data is required for further recommendations.
- Author(s):** Tom Gibson and H. J. van der Vaart
Year: 2008
Title: **Defining SMEs: A Less Imperfect Way of Defining Small and Medium Enterprises in Developing Countries**
Purpose: Role of SMEs remains a topic of debate. This debate has been badly served by faulty definitions
Results: When considering if a company falls within SME, you have to take into account more than the balance sheet. Also important is the Industry, the nation, and the number of employees.
Implications: The issue of SME definitions comes down to eligibility for special support. National governments, multilateral and bilateral development institutions, and NGOs support SME development with a varied menu of interventions, including billions of dollars in special credit lines and loan guarantees, firm level business development services and technical assistance, and fiscal incentives, such as tax holidays for early-stage companies. The presumed intention of SME policy is to provide this assistance to enterprises that need them most and are able to use assistance in order to help grow further under adverse conditions, for the good of that particular economy/society.
- Author(s):** UN Economic and Social Council
Year: 2008
Title: **Science, technology and engineering for innovation and capacity-building in education and research**
Purpose: Identify policies for the effective promotion of science, technology and engineering for innovation and capacity-building in education and research, as part of the wider enabling policy framework to meet the Millennium Development Goals contained in the Millennium Declaration.
Results: The promotion of research and development can be complemented by the commercialization of scientific and technological research for addressing developmental challenges and creating employment. Venture capital can supplement loans and microfinance as a form of financial and mentorship support needed to catalyse promising enterprises.
Implications: Science, technology and innovation are powerful tools in the alleviation of poverty through the creation of employment opportunities, growth of indigenous firms and increases in agricultural productivity. Taiwan's legislature can serve as a guideline for increasing technological development with creating a lax tax system, more incentives for "angel" investors, and partnerships between private investors and public sector.

4. **Author(s):** Beatriz Armendariz and Annabel Vanroose
Year: 2009
Title: [Uncovering Microfinance Myths: Does Country-Wide Age Matter?](#)
Purpose: To determine whether the age of the microfinance program is important to the success, and if not what features do determine microfinance successes?
Results: There is not robust evidence to sustain the hypotheses that the extent of poverty, the degree of international donor support, and/or high population densities determine microfinance activity and outreach. Instead, the “age” of microfinance activity in a particular country seems to matter the most to explain scale, scope and rapid growth of microfinance activity and innovation.
Implications: a) Current empirical research should systematically control for country-wide age of microfinance industry, and systematically treat Bangladesh and Bolivia as “special cases” (based on their older institution); b) Further research on these two countries is needed in order to learn about potentially replicable leading-edge innovations, and c) using theory, such as learning-by-doing growth models à la Lucas (1988) can be a step in the right direction.
5. **Author(s):** David Roodman and Jonathan Morduch
Year: 2009
Title: [The Impact of Microcredit on the Poor in Bangladesh: Revisiting the Evidence](#)
Purpose: Taking another look at the data from Bangladesh in the early ‘90s to determine the extent of the Microfinance impact
Results: Analyze past studies to determine their effectiveness and the manner in which the data was analyzed. A replication exercise shows that all these studies’ evidence for impact is weak. As for PK’s headline results (microcredit raises household consumption, especially when lent to women), we obtain opposite signs.
Implications: Exclusive reliance on one type of study is not optimal. also raise a question about how researchers and practitioners can more easily determine the robustness of important findings. One partial solution is for more journals to encourage replication studies like this one, for example by requiring authors to share data and code. Another step is to develop norms for graphically demonstrating identifying assumptions in non-experimental studies of causal mechanisms. More can be done to improve how research reaches policymakers.
6. **Author(s):** Niels Hermes and Robert Lensink
Year: 2007
Title: [The Empirics of Microfinance: What Do We Know?](#)
Purpose: To examine why and how joint liability lending works (to also help mitigate information asymmetries) and analyze the tradeoff between financial performance and outreach of microfinance institutions by looking at examples of financially dependent MFI
Results: Group lending creates incentives for individual group members to screen and monitor other members of the group and to enforce repayment in order to reduce the risk of having to contribute to the repayment of loans of others and to ensure access to future loans. repayment problems increase when there are more relatives in the same group. Large-scale outreach to the poor on a long-term basis cannot be guaranteed if microfinance institutions are incapable of standing on their own feet.
Implications: Institutional design is a major component in deciding which form to follow. Individual lending is often more profitable as it tends to start targeting wealthier clients. Group based lending appears to be the more solid way of lending to the poor, yet it is not as profitable. There is still much work to be done in determining the optimal lending mix, but it all stems from the MFIs goals.

7. **Author(s):** Dean S. Karlan
Year: 2006
Title: [Social Connections and Group Banking](#)
Purpose: To examine the role of social connections in group lending
Results: Individuals with stronger social connections to their fellow group members (i.e., either living closer or being of a similar culture) have higher repayment and higher savings. Furthermore, I observe direct evidence that relationships deteriorate after default, and that through successful monitoring, individuals know who to punish and who not to punish after default.
Implications: Peer lending programs can be more effective if groups are more concentrated geographically and similar culturally. However, the conclusion does not support creating entirely homogenous groups, either geographically or culturally, since extreme situations are not observed in these data. Complete homogeneity might result in collusive activities or may make punishment more difficult.
8. **Author(s):** Veronica Frisanchó, Dean S. Karlan, and Martín Valdivia
Year: 2008
Title: [Business Training for Microfinance Clients: How it Matters and for Whom?](#)
Purpose: Evaluates the impact of adding entrepreneurial training to a microfinance program to women in Peru.
Results: Strong benefits for the MFI in the form of higher loan repayment and client retention; Improved business processes and knowledge by the clients, an increase in business sales and a reduction in the fluctuation of business revenue; Significant heterogeneity in client exposure within the treatment group.
Implications: Further research is needed to support some of the weaker claims, but evaluating the teaching program is always necessary. Another key issue to explore is if credit officers are the ones to transfer business knowledge.
9. **Author(s):** Begoña Gutiérrez Nieto and Carlos Serrano Cinca
Year: 2006
Title: [Factors explaining the rating of Microfinance Institutions](#)
Purpose: How and why are microfinance institutions rated and what financial indicators are most important
Results: The larger, the more profitable, the more productive, and the less risky, achieved the better rating. There is no observed relationship between social performance and rating.
Implications: Given the social aim of MFIs, it is necessary to encourage rating agencies to engage in the development of social ratings. These social ratings should complement financial ratings, giving information about the accomplishment degree of the MFI social goals.
10. **Author(s):** McIntosh C, de Janvry A, Sadoulet E
Year: 2005
Title: [How rising competition among microfinance institutions affects incumbent lenders](#)
Purpose: To show that the entry of new lenders to a microfinance market leads to a fall in loan quality and an increase in multiple borrowing.
Results: Finds that competition is not changing drop-out or recruitment rates, but repayment performance is deteriorating for FINCA (but not for village banks); while loan size is constant and savings levels decline. Considers there is evidence to support 'double-dipping' for FINCA and 'financial deepening' for village banks. Links higher levels of education with higher levels of repayment (and therefore with information sharing); and higher competition levels with urban, solidarity group lenders.
Implications: Indicates that the market is not yet saturated, and there is room for heterogeneous lenders and borrowers. More research is needed, and Uganda was the only country analyzed.

11. **Author(s):** Hans Seibel

Year: 2005

Title: *Does History Matter? The Old and the New World of Microfinance in Europe and Asia*

Purpose: To examine if historical microfinancial institutions in Europe and Asia could be used to develop modern microfinance. Countries vary rarely take advantage of historical microloan and saving systems, and it could serve to better integrate microfinance in many parts of the world.

Results: Microfinance has historically followed a path with three phases: a century of gradual growth as informal institutions; a few decades of rapid expansion as formal institutions in a conducive regulatory environment; and a century of decline due to financial repression (often from banks). The linking between informal and formal sector is often the most efficient manner at keeping trust, clients, and growing the industry.

Implications: There is no best practice, but to allow informal microloan sector to evolve and serve more people, it needs A) regulation through an appropriate legal framework, with changes and amendments over time .B) effective supervision, delegated because of their large number to apex organizations of MFI networks, which in turn are supervised by the national financial authorities.

12. **Author(s):** Geetha Nagarajan

Year: 1999

Title: *Microfinance in Post-Conflict Situations: Towards Guiding Principles for Action*

Purpose: To explore if microfinance could be used to ease tensions in both conflict regions and post-conflict regions.

Results: The start of modern microfinance, Grameen Bank, was the result of a post conflict situation in Bangladesh. Micro-businesses are often the only industry post conflict, and they need a means of immediately increasing their operations. The minimal conditions are a low level of conflict, a population settling down, and reemerging markets. Financial wellbeing can be very effective in calming tensions and returning a country to prewar conditions.

Implications: It is difficult to collect data on the informal sector in post/current conflict areas. There requires some amount of government capacity to make these loans effective, and in some circumstances, the best thing is aid. Returning refugee populations and hazy property rights also deter the financial domain. It is by no means the be all end all, and has minimum requirements to have a chance of succeeding, but it is a necessary to help entrepreneurs. A difficult task is getting funding for these relatively high-risk loans, and there needs to be special incentives in place for the donors.

13. **Author(s):** Mark Schreiner and Hector Colombet

Year: 2001

Title: *From Urban to Rural: Lessons for Microfinance in Argentina*

Purpose: To explore how the urban microfinance successes can be carried over to the rural farming sector in Argentina. Also to identify the factors separating success and failure in that region.

Results: Microfinance is unlikely to improve access to small loans and small deposits for many of the rural poor in Argentina; Distances are too great, farmers too specialized, and wages too high. Rural farms often have higher risk because there is no alternative income, while urban dwellers often have multiple sources of income.

Implications: Improved access depends on not on targeting loans by government decree but on strengthening institutions that support financial markets. Many particular factors, such as hyperinflation affecting different industries, creates a larger gap between rural and urban societies.

14. **Author(s):** Sanae Ito
Year: 2003
Title: Microfinance and social capital: does social capital help create good practice?
Purpose: Examines the ways in which the notion of social capital is employed to explain the success of microfinance programs.
Results: The role of organising and disseminating knowledge as a global public good has become a major preoccupation of international development organisations. One area in which they are particularly active is support for microfinance programmes in developing countries. More recently, the microfinance 'best practices' deposited in, and disseminated by, these international organisations have been associated with social capital.
Implications: The social interaction (groups vs individual lending) is still a questionable subject for creating best practices. There are many cases of individual lending and continual access to credit being more successful than the threat of group sanctions. However, this argument deals with the particular client, as many microfinance institutions have a higher social goal (through group lending) than a financial goal. The key to empowering women in Bangladesh was a function of their group lending, but it's necessary when lending to men in London.
15. **Author(s):** Klaus Abbink, Bernd Irlenbusch, and Elke Renner
Year: 2002
Title: Group Size and Social Ties in Microfinance Institutions
Purpose: To explore mechanisms for strengthening microfinance repayment and to further research the consequences of group
Results: There are mixed results on social ties. There is no overall apparent benefit for lending to a group of strangers to a group of friends. There is also a chance that relationship among groups could hamper microfinance as there is a high level of "forgiveness" among members. When comparing group lending to individual lending, there is the moral dilemma of free-riding. Females also tend to be more willing to share and take care of the collateral.
Implications: There is a long run vs. short run dilemma as in the short term groups might repay better, but in the long run patience might run thin, whereas individuals might continue to take out loans in the long run. There are a lot of gaps in the data as this research was conducted using students as models. There are many cultural aspects that go into finance, such as the role of women, the family ties, and the social norms for assisting neighbors. There needs to be a country by country decision when determining the most effective manner of lending.
16. **Author(s):** Carlos Serrano Cinca, Begoña Gutiérrez Nieto, and Cecilio Mar Molinero
Year: 2004
Title: Microfinance Institutions and Efficiency
Purpose: To take a methodological approach based on multivariate analysis. We rank Data Envelopment Analysis (DEA) efficiencies under different models and specifications; e.g., particular sets of inputs and outputs. This serves to explore what is behind a DEA score.
Results: They explain MFIs efficiency by means of four principal components of efficiency, and this way we are able to understand differences between DEA scores. It is shown that there are country effects on efficiency; and effects that depend on Non-governmental Organization (NGO)/non-NGO status of the MFI.
Implications: There is no one method for calculating MFI efficiency that can carry across all countries and populations. There are many ratios used to compare and contrast MFIs but it is always necessary to crosscheck against other measures. Another aspect that needs to be put in place in measuring efficiency is the social side of MFIs, which is not often addressed.

17. **Author(s):** Christopher Dunford, Gary M. Woller, and Warner Woodworth

Title: *Where to Microfinance?*

Purpose: To address the debate between institutionalists and welfarists. The institutionalists argue for financial gains, while the welfarists argue for the reduction of extreme poor and social benefits of microfinance.

Results: There is no doubt that microcredit is a viable alternative to welfare handouts as an instrument to alleviate poverty. There is also no doubt that microcredit has its fair share of constraints and problems. The utilization of a method that is dependent on capitalism will ultimately be constrained by the laws of the market.

Implications: There exists a medium that microfinance can operate both financially stable and improving social welfare. However, it comes down to the MFI's goals and those goals will differ depending on the donors, country, and target segment. A developed country may not be as concerned with the reduction in poverty as it is with profitable business.

18. **Author(s):** David S. Gibbons and Jennifer W. Meehan

Year: 2002

Title: *Financing Microfinance for Poverty Reduction*

Purpose: To discuss ways to increase the financing of MFIs and meet the goals set by the Microcredit Summit Campaign

Results: A new Financing Paradigm is needed. First, alternatives to traditional equity must be identified. Equity-like financial instruments, or quasi-equity, such as subordinated debt, convertible debt, preferred stock, and Special Drawing Rights (SDRs), likely more acceptable alternatives to traditional equity financing for many funders, may be a large part of the answer. Also, MFIs must adjust their balance sheets to present a truer and fairer picture of their financial health.

Implications: Equity also has to do with becoming more efficient and using the available funds more effectively. Another idea is conferences for pledging donations to MFIs. Fundraising conferences have long been used by governments for gathering foreign investment, and it can also be used by institutions. More transparency is needed in all levels of microfinance, from the borrower to the MFI.

19. **Author(s):** Robert Peck Christen and Richard Rosenberg

Year: 2000

Title: *The Rush to Regulate :Legal Frameworks for Microfinance*

Purpose: To explore the issues facing regulation, both from the bank side and the demand side, and to address policy challenges.

Results: Microfinance is unlikely to achieve anything like its potential unless it can be done in licensed environments. the bottleneck is usually the scarcity of MFIs that are not dependent on continuing availability of subsidies, and that can operate profitably enough to be able to pay a commercial cost for a large proportion of their funds without decapitalizing themselves.

Implications: The MFI revolution is done mostly by NGOs that have different goals. Some are looking to increase their capital, others look to increase the range of their operations. There needs to be some type of regulation to help microfinance reach its potential, although it could differ by region and specific needs of the MFI. More attention should also be paid to barriers to entry, which will be very important in creating supply.

20. **Author(s):** Raimar Dieckmann

Year: 2007

Title: **Microfinance: A emerging investment opportunity. Uniting Social Investments and financial returns**

Purpose: To address the funding gap and explore the path of investments

Socially responsible investments (SRI) have increasingly become important to investors and there must be more done to increase funding. There is a transformation to more capital market investment.

Results: There is a growing trend of more private investment, not just NGOs. The double bottom line appeals to many people, and one of the only ways to reach the microfinance summit goals is by greatly increasing the amount of funding, and that can be done in the private sector by making it profitable and investing in different sectors across different regions.

21. **Author(s):** Niels Hermes, Robert Lensink and Aljar Meesters

Title: **Outreach and Efficiency of Microfinance Institutions**

Purpose: Stochastic frontier analysis (SFA) to examine whether there is a trade-off between outreach to the poor and efficiency of microfinance institutions (MFIs).

Results: Using a sample of more than 1,300 observations, our study suggests that outreach and efficiency of MFIs are indeed negatively correlated. MFIs that have lower average loan balances, which is a measure of the depth of outreach, are also less efficient. we find evidence showing that MFIs that have more women borrowers as clients – again a measure of the depth of outreach – are less efficient. These results remain robustly significant after having added a long list of control variables.

Implications: In view of the current move to commercialization of the microfinance industry this appears to be bad news. Commercialization may induce a stronger emphasis on efficiency. Our study suggests that improving efficiency may only be achieved if MFIs focus less on the poor. It should be noted, however, that our results do not necessarily imply that a stronger focus on efficiency is bad for poverty reduction. Spillover suggests that these will contribute more to society overtime than the poverty alleviation MFIs, but that again will depend on the particular MFIs goals.

הערות סיום

1. Ayyragari, Beck & Demirguc-Kunt, 2003
2. U.S. Small Business Administration Office of Advocacy, 2009
3. Ayyragari, Beck & Demirguc-Kunt, 2003
4. הנתונים שהובאו בפסקה זו מבוססים על מעבדה לחידושים פיננסיים שנערכה על ידי מכון מילקן בארצות הברית. ראו Milken Institute, 2009
5. Milken Institute, 2009
6. Milken Institute, 2009
7. Kozak, 2007; Gibson & van der Vaart, 2008
8. כמו כן, באירופה עסק קטן מוגדר כעסק המעסיק עד 50 עובדים ומחזור מכירותיו קטן מ-15 מיליון דולר בשנה, ועסק בינוני מוגדר כעסק המעסיק עד 250 עובדים ומחזור מכירותיו קטן מ-75 מיליון דולר בשנה.
9. CFR 119.2 Title 13 — Business Credit and Assistance; Chapter I — Small Business Administration; 13 Part 119 — Program for Investment in Microentrepreneurs
10. בראון, ירון ופיט, 2010. ההגדרה לקוחה מתוך Lengerwood, 1999
11. להרחבה ראו אתר ארגון US Aid:
http://www.microlinks.org/ev_en.php?ID=9811_201&ID2=DO_TOPIC
12. Mahajan, 2007: 21—22
13. Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act. CFSI. President signs Financial Reform Bill, Establishes Loan Loss Reserve Fund. Press Release, July 21, 2010
14. ספרר, כהן ולוי, 2008: 5.
15. שם.
16. שם.
17. כהן מוהליבר וסרי, 2005: 17—21. כמו כן ראו Barr, 2006: 12—13; Barr, 2005: 166
18. World Council of Credit Unions (WCCU). *What is a Credit Union?*
<http://www.woccu.org/about/creditunion/>
19. עסק קטן מוגדר כחברה או עוסק המעסיקים עד 50 עובדים ומחזור מכירותיו קטן מ-25 מיליון שקל בשנה, ועסק בינוני מוגדר כחברה או עוסק המעסיקים עד 100 עובדים ומחזור מכירותיו קטן מ-100 מיליון שקל בשנה.
20. גב' חגית רובינשטיין, ריאיון עם המחברת, 22 באפריל 2010.
21. PlaNet Finance Israel, 2007: 46
22. אומדן זה התקבל לפי החישוב הבא: 224,414 עסקים זעירים רשומים (לפי נתוני הלמ"ס, בהנחה שמספר העסקים הזעירים הרשומים שווה למספר העסקים הרשומים שאינם מעסיקים שכירים) לחלק ב-0.55 (פרופורציית העסקים הרשומים במדגם של פלנט פייננס) נותן אומדן גס של 408,025 עסקים זעירים רשומים ולא רשומים.

23. מקור הנתונים בסעיף 2.1.3 הוא בעבודה שערכה חברת BDIcoface עבור הרשות לעסקים קטנים ובינוניים. ראו: הישרדות עסקים בישראל, יולי 2006, באתר האינטרנט:
http://www.shatil.org.il/files/MF_Businesses%20survival.pdf
<http://www.mti.co.il/innerpage.asp?id=47>
24. ראו אתר אינטרנט המשווה מחירים של חברות ניכיון שיקים:
<http://www.myprice.co.il/myprice/article.aspx?catid=98&id=498>
25. יצוין כי לא קיימים נתונים ביחס לשאלה, אם עמלות הניכיון משמשות למתן הלוואות.
26. מבוסס על מידע הזמין באתר האינטרנט של חברת יציל: <https://www.yatzil.co.il/he-il/Pages/card.aspx>
27. איתן כהן. 2008. "הפניקס קונה 49% מחברת גמא ב-64 מיליארד שקל", ynet ידיעות אחרונות, 10 במרץ.
28. שם.
29. 36: 2007, PlaNNet Finance Israel.
30. 2007, PlaNNet Finance Israel.
31. המחקר נערך בשנת 2007 ופנה ל-587 אנשים, המייצגים שלושה פרופילים שונים: בעלי עסקים רשומים, בעלי עסקים לא רשומים ובעלי עסקים פוטנציאליים. המחקר סקר אנשים מקבוצות אוכלוסיה שונות – "ישראלים ממוצעים", חרדים, אתיופים, ישראלים-ערבים, בדואים ודרוזים. הנחקרים היו בממוצע בני 36, 60% מהם היו נשים, מחצית מהם היו בעלי השכלה אקדמית, משק הבית הממוצע שלהם מנה ארבעה נפשות מהן שתי נפשות מתחת לגיל 18.
32. 55–56: 2007, PlaNNet Finance Israel.
33. גב' חגית רובינשטיין, ריאיון עם המחברת, 22 באפריל 2010.
34. מר טארק באשיר, ריאיון עם המחברת, 13 במאי 2010.
35. גב' חגית רובינשטיין, ריאיון עם המחברת, 22 באפריל 2010.
36. שם.
37. מר טארק באשיר, ריאיון עם המחברת, 13 במאי 2010.
38. ראו אתר קרן קורת: http://www.kiedf.org/home/hebrew/programs_sawa.html (8 באוגוסט, 2010).
39. גב' חגית רובינשטיין, ריאיון עם המחברת, 22 באפריל 2010.
40. הכנסת השמונה עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 183 מיישיבת ועדת חוקה חוק ומשפט, 26 באפריל 2010. סדר היום: הצעת חוק הסדרת הלוואות חוץ בנקאיות (תיקון מס' 3), התש"ע-2010, עמ' 5 לנוסח הלא מתוקן של הפרוטוקול. כמו כן ראו יואב זיתון. 2010. "אישום: עקרו 9 שיניים לאדם שחייב כסף בשוק האפור", ynet ידיעות אחרונות, 15 במרץ. כמו כן ראו נעמה כהן פרידמן. 2010. "הסתבך בשוק האפור: כל החיים משלם ריביות", ynet ידיעות אחרונות, 11 במרס.
41. גב' חגית רובינשטיין, ריאיון עם המחברת, 22 באפריל 2010.
42. איגוד לשכות המסחר, מצגת לוועדת חוקה חוק ומשפט, "מימון חוץ בנקאי: משלים וחיוני ומחייב בהגנת המחוקק", אפריל 2010. המקור: מחשבי ההוצאה לפועל דרך תוכנת "עודכנית".
43. על פי דבריה של עודדה פרץ, סגנית המפקח על הבנקים. ראו הכנסת השמונה עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 183 מיישיבת ועדת החוקה חוק ומשפט, 26 באפריל 2010. סדר היום: הצעת חוק הסדרת הלוואות חוץ בנקאיות (תיקון מס' 3), התש"ע-2010, עמ' 5 לנוסח הלא מתוקן של הפרוטוקול.

44. ניל מק-פרקר. 2010. "אתה עני? שלם ריבית של 100%", ניו יורק טיימס, 27 ביוני. תורגם על ידי עיתון דה מרקר.
45. Ben-Ishai & Yago, 2010: 7.
46. גב' חגית רובינשטיין, ריאיון עם המחברת, 22 באפריל 2010.
47. הכנסת השמונה עשרה, מושב שני, פרוטוקול מס' 183 משיבת ועדת חוקה חוק ומשפט, 26 באפריל 2010. סדר היום: הצעת חוק הסדרת הלוואות חוץ בנקאיות (תיקון מס' 3), התש"ע-2010.
48. Milken Institute. 2009: 20—21.
49. סעיף זה מבוסס על Milken Institute, 2009.
50. ספרר, כהן ולוי, 2008.
51. בראון, רון ופיט, 2010.
52. ביניהם דיון שהתקיים במסגרת שולחן עגול על מיקרופייננס, מכון מילקן, 24 ביוני 2010.

FELLOWS | KORET
PROGRAM | MILKEN INSTITUTE

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

info@kmifellows.org
www.kmifellows.org