

תקציר מנהלים

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.

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. ממצאי 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.

FELLOWS | KORET
PROGRAM | MILKEN INSTITUTE

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

info@kmifellows.org
www.kmifellows.org