יולי 2022

צוות בין-משרדי לגיבוש תכנית לאומית להגברת ההכלה הפיננסית

תוכן עניינים

מכתב ראשי הצוות.....5

הקדמה.....10

חזון.....12

תקציר מנהלים.....14

הקדמה.....14

מהי הכלה פיננסית.....14

הפערים בהכלה הפיננסית של קבוצות אוכלוסייה בחברה הישראלית- ממצאים איכותניים.....15

מנגנונים המשפיעים על ההכלה הפיננסית.....16

ההכלה הפיננסית בישראל: תמונת מצב בהסתמך על מידע כמותי.....17

תקציר המלצות הצוות:.....19

א.מהי הכלה פיננסית.....24

א.1.רקע.....24

א.2.הכלה פיננסית, אוריינות פיננסית וחינוך פיננסי.....26

ב.הפערים בהכלה הפיננסית של קבוצות אוכלוסייה בחברה הישראלית- ממצאים איכותניים.....29

ב.1.הקדמה.....29

ב.2.עיקרי המידע שהוצג בישיבות הצוות.....29

ב.3.תובנות שהתקבלו במסגרת שיח עם עמותות ופעילים חברתיים:.....33

ג.מנגנונים המשפיעים על ההכלה הפיננסית.....37

ג.1. בחינת הסיבות האפשריות לפערים בשימוש במוצרים פיננסים.....38

ג.1. 1.חסם דתי.....40

ג.1. 2.חסם שפתי וקושי בהבנת המסמכים.....41

ג.1. 3.אוריינות פיננסית.....42

ג.1. 4.נגישות פיזית.....43

ג.1. 5.העדפת מזומן וחשש מאובדן / גניבה של כרטיס.....44

ג.1. 6.ציפיות.....45

ג.1. 7.תנאי צריכת המוצר הפיננסי.....46

ג.1. 8.איכות הבטוחה במשכנתאות.....47

ג.1. 9.רמת סיכון האשראי.....48

ג.1. 10.ערוצי תקשורת דיגיטליים וחסם שפתי.....51

ג.2. הרחבה על חסמים בנושא נטילת משכנתאות.....52

ג.2. 1.חסמים תרבותיים ייחודיים.....53

ג.2. 2.חסמים ברמת הבטוחה.....53

ד.ההכלה הפיננסית בישראל: תמונת מצב בהסתמך על מידע כמותי.....59

ד.1.עיקרי הממצאים..... 59
ד.2.הכלה פיננסית בישראל בהשוואה בינלאומית 60
ד.3.הכלה פיננסית של קבוצות בחברה הישראלית 62
ד.3. 1.מקורות הנתונים..... 62
ד.3. 2.שימוש בחשבון בנק 64
ד.3. 2. 1.בעלות על חשבון עובר ושב..... 65
ד.3. 2. 2.נגישות לסניפי בנק..... 66
ד.3. 2. 3.פעילות בבנק הדואר..... 67
ד.3. 3.נגישות לאשראי..... 68
ד.3. 4.חיסכון..... 75
ד.3. 5.אמצעי תשלום..... 75
ה.הכלה פיננסית בראייה בין־לאומית..... 81
ה.1.אסטרטגיה לאומית לאוריינות פיננסית..... 81
ה.2.הגנה צרכנית ותכניות עבודה להכלה פיננסית:..... 82
ה.3.מיקרו מימון ודירוג אשראי:..... 83
ה.4.הנגשה קהילתית ודיגיטציה:..... 84
ו.המלצות..... 86
ו.1. הגברת הנגישות לאשראי..... 86
ו.1. 1. משכנתאות בחברה הערבית 86
ו.1. 2. העמדת פתרונות אשראי ללקוחות מודרים..... 88
ו.1. 3.העלאת המודעות למערכת נתוני אשראי וההשלכות שלה על הלווה בקרב אוכלוסיות ייחודיות 90
ו.1. 4.סיוע ללקוחות שנקלעו לקשיים עקב נטילת אשראי 91
ו.2. הגברת הנגישות והשימוש באמצעי תשלום מתקדמים 93
ו.2. 1. הסרת חסמים משימוש בכרטיס חיוב מידי והנגשתו לציבור הלקוחות..... 93
ו.2. 2תמריצים להגברת מאמצי ההחדרה של אמצעי תשלום מתקדמים 95
ו.2. 3חיוב בתי עסק בהחזקת אמצעי לקבלת תשלום באמצעי תשלום מתקדמים 97
ו.2. 4.הגברת השימוש בתשלומים מתקדמים ברשויות המקומיות בחברה הערבית 98
ו.2. 5. איסור על תשלום שכר במזומן..... 100
ו.3. תכנית רב־שנתית לחינוך הפיננסי בישראל 101
ו.4. הסרת חסמים שפתיים, תרבותיים, ודתיים להכלה פיננסית..... 105
ו.4. 1.הנגשת תכנים פיננסים בשפה הערבית 105
ו.4. 2.עידוד הגיוון התעסוקתי בגופים הפיננסים 105
ו.4. 3.בחינת הצורך בהסרת חסמים להשקת מכשירים פיננסים תואמי "שריעה" 106
ו.5. המלצות נוספות..... 107
ו.5. 1.ייעוץ פיננסי..... 107
ו.5. 2.שימור הנגישות לסניפי בנק, ובפרט ביישובי החברה הערבית..... 108

ו.5. 3.המשך המעקב אחר רמת ההכלה הפיננסית ואחר יישום ההמלצות. 109

ז.ביבליוגרפיה: 110

נספח א'- עמדת מיעוט: 113

עמדת אגף תקציבים לדו"ח להכלה פיננסית 113

מכתב ראשי הצוות

25 ביולי, 2022

כ"ו תמוז, תשפ"ב

לכבוד,

שר המשפטים מר גדעון סער **נגיד בנק ישראל פרופ' אמיר ירון**

השרה לשוויון חברתי, מירב כהן

הנדון: **דוח הצוות לגיבוש תכנית לאומית להגברת ההכלה הפיננסית**

הרינו מתכבדים להגיש לכם את דוח הצוות הבין-משרדי שעסק בגיבוש תכנית לאומית להגברת ההכלה הפיננסית.

הכלה פיננסית ("Financial Inclusion") משמעותה יצירת נגישות שוויונית לשירותים פיננסים לכלל האוכלוסייה. בשל חשיבותם הרבה של השירותים הפיננסים (תשלומים, אשראי, חיסכון, ביטוח, וכד') לפעילותו של משק מודרני, חשובה ההכלה הפיננסית הן לרווחתו של הפרט והן לרווחה הכוללת. הכלה פיננסית יכולה לסייע ביצירת תנאים להוצאת הפרט ממצב של עוני, הפחתת אי־ השוויון, וצמצום הכלכלה השחורה והפשיעה הכלכלית והכללית ותתרום לכך שהאזרחים יהיו מועצמים ויצרניים. ההכלה הפיננסית מעודדת בכך הזדמנויות עסקיות ומגבירה את הצמיחה הכלכלית. בעוד שרמת ההכלה הפיננסית במדינות מתפתחות היא לעיתים נמוכה מאוד, חלקים גדולים באוכלוסיות של מדינות מפותחות נהנה על־פי רוב מנגישות טובה לשירותים פיננסים איכותיים והדיון בשאלה של ההכלה הפיננסית מתמקד באותם מגזרים באוכלוסייה שמתקשים בכל זאת מסיבות שונות לצרוך את הקשת הרחבה של השירותים הפיננסים בצורה נוחה, הוגנת ובעלויות סבירות. השונות והרב־ תרבותיות שמאפיינות את החברה ואת הכלכלה בישראל מחייבות הסתכלות מיקרו־כלכלית על סוגיית ההכלה הפיננסית, בראי של קבוצות האוכלוסייה השונות. ואכן, ממצאי הצוות מראים שבעוד שרמת ההכלה הפיננסית בישראל היא ככלל גבוהה ודומה לזו שבמדינות מפותחות, רמת ההכלה הפיננסית בחלקים שונים באוכלוסייה ובאופן בולט – בחלקים גדולים מהחברה הערבית - היא נמוכה יחסית ויש מקום לנקוט בצעדי מדיניות שונים כדי לשפרה.

הממשלה והרגולטורים הפיננסים השונים נקטו בשנים האחרונות צעדי מדיניות רבים ומגוונים על־מנת לייעל את המערכת הפיננסית, להגביר את התחרות בה, להפוך אותה להוגנת יותר ולהתאים אותה לשינויים הטכנולוגיים שמשפיעים על היבטים רבים בחיינו. חלק ניכר מצעדים אלו הביאו להגברת ההכלה הפיננסית באמצעות הגברת התחרות והפחתת המחירים, חקיקת חוקים שהסדירו את אופן הספקת השירותים הפיננסים בצורה רחבה (למשל, חוק פנסיה חובה) והוגנות (למשל, חוק אשראי הוגן). צעדים אלו הצטרפו לפעולות אסדרה ולחוקים שהיו קיימים עוד קודם לכן, כמו למשל החובה הקבועה בחוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 לפתוח חשבון בנק לכל אזרח שמבקש זאת.

השינויים הטכנולוגיים שחלים בקצב מהיר בשנים האחרונות כדוגמת החדירה המהירה של יישומוני התשלומים והשימוש הנרחב בהם, כמו גם של השירותים המקוונים של הבנקים, חברות כרטיסי האשראי, חברות הביטוח וגופי הגמל והפנסיה, הביאו לשיפור הנגישות של השירותים הפיננסים וליכולת לצרוך אותם בנוחות ובקלות מכל מקום ובכל עת. מנגד, הדגש על מתן השירותים באופן מקוון תוך צמצום הממד האנושי והפיזי במתן השירות, השאירו חלקים מהאוכלוסייה מאחור, בנוסף לחלקים באוכלוסייה שהתקשו מלכתחילה לצרוך את השירותים הללו מסיבות שונות. משום כך מתאימה העת הנוכחית לגיבוש צעדי מדיניות להגברת ההכלה הפיננסית, תוך הסתכלות רחבה על מכלול הצעדים שננקטו בעבר וההתפתחויות הצפויות בעתיד.

רמת ההכלה הפיננסית בישראל לא נבחנה עד היום בצורה שיטתית ורוב המידע הקיים מתבסס על נתוני סקרים בלבד. כדי ליישם מדיניות מיטבית לשיפור ההכלה פיננסית בישראל נדרש לדעת מהי רמת ההכלה הפיננסית באוכלוסייה ולמפות אילו קבוצות אוכלוסייה נמצאות ברמה נמוכה של הכלה פיננסית. הצוות אסף וניתח מגוון רחב של נתונים סטטיסטים שחלק גדול מהם לא היה זמין עד כה וייצר תמונה מעמיקה של מצב ההכלה הפיננסית בקבוצות אוכלוסייה שונות. הצוות קיים גם שיח נרחב עם גורמים שונים במגזר הציבורי, במערכת הפיננסית, במגזר הפרטי ובארגוני חברה אזרחית. הצוות בחן באמצעות קבוצות מיקוד את החסמים להכלה הפיננסית מנקודת הראות של האזרחים עצמם. על סמך כל אלה גיבש הצוות המלצות בחמישה תחומים מרכזיים, באופן שיביאו ליצירתה של תכנית הוליסטית להגברת ההכלה הפיננסית בישראל:

א. אשראי לאוכלוסיות מוחלשות. קבלת מסגרת אשראי או הלוואה ממוסד פיננסי מפוקח עשויה להועיל למשקי בית עם הכנסה נמוכה ב"החלקת צריכה" (שמירה על רמה קבועה של צריכה למרות זעזועים זמניים בהכנסה) הן במסגרת הצריכה השוטפת או ברכישת מוצרים בני־קיימא והן בעסקות גדולות ומשמעותיות, כגון רכישת דירה. עם זאת אין החוק מחייב גוף פיננסי לתת אשראי ללקוח והרגולטורים הפיננסים מצפים מהגופים המפוקחים להפעיל שיקול דעת ולנתח היטב את הסיכון בבואם לתת אשראי. למרות זאת יש מקרים רבים שבהם מתקשים לקוחות שונים להחזיר את האשראי ונקלעים עקב כך לקשיים חברתיים־כלכליים

משמעותיים. הצוות זיהה ארבעה מוקדים עיקריים שבהם יהיה נכון לטפל: בתחום **האשראי לדיור בחברה הערבית**, גיבש הצוות (במסגרת צוות המשנה לענייני הכלה פיננסית בחברה הערבית) המלצות שיאפשרו לתושבי יישובים ערבים ליטול יותר משכנתאות, באמצעות מנגנון של מתן ערבות חלקית של המדינה למשכנתאות בנקאיות בישובים אלה. נושא זה קשור בקשר ישיר להיבטים שונים של מעמד הרישום על הקרקע, שלגביהם הוגשו לאחרונה המלצות צוות בראשות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (אזרחי). אנו מקווים שלאחר יישום המלצות אלה, לצד המלצות הצוות הנוכחי בכל הנוגע לאופן בו רשות מקרקעי ישראל תפעל לרישום הקרקע במכרזים שמשווקים על ידה, יחול שינוי לטובה במעמד ובאמינות הרישום בישובים הערביים. בהמשך, הטילה הממשלה על מנכ"ל האוצר להקים צוות נוסף בראשות החשב הכללי, לבחינה נוספת של נושא המשכנתאות בישובי החברה הערבית. באשר **לאוכלוסיות מודרות אשראי צרכני** מצא הצוות כי יש אזרחים שמתקשים ליטול אשראי לראשונה לאור היעדר היסטוריית אשראי (למשל, לקבל כרטיס אשראי) ושישנם אזרחים שסומנו כמי שיש להם סיכון אשראי גבוה והם חווים קושי להתאושש ולחזור לצרוך אשראי. הצוות גיבש המלצות לבחינת מנגנונים שמטרתם להחזיר לקוחות מודרים לתוך מעגל האשראי באמצעות מודל שיאפשר למנפיקי אמצעי תשלום להעניק מסגרת אשראי מוגבלת לטווח קצר תוך גידור הסיכון, כמו גם באמצעות הקרנות הממשלתיות והפרטיות למודרי האשראי. באשר **למודעות למערכת נתוני האשראי**, הצוות מצא כי לעיתים האזרחים אינם מודעים להשלכותיה. הצוות גיבש המלצה שמטרתה היא להגביר את המודעות למערכת ולעזור לאזרח להשתמש בה לטובתו. באשר ל**לקוחות שנקלעו לקשיים לאחר נטילת אשראי** ממליץ הצוות להסדיר מנגנונים של פנייה אנושית ללקוחות בפיגור טרם העברת החוב לגבייה בהליך משפטי, לתעדף את הבקרה ואת האכיפה של הרגולטורים הפיננסים בכל הנוגע ליישום הוראות הנוגעות לאשראי צרכני ולגביית חובות ולגבש מנגנונים לסיוע ללקוחות בניהול חובותיהן. החלטת בנק ישראל שפורסמה לאחרונה, להרחיב את מאגר נתוני האשראי הקיים כך שיכלול נתוני אשראי גם לגבי תאגידים, תתרום להגברת היצע האשראי גם לעסקים קטנים מקרב אוכלוסיות מוחלשות.

ב. הגברת הנגישות והשימוש באמצעי תשלום מתקדמים. פעולת תשלום היא הפעולה הבסיסית ביותר במערכת הפיננסית ומהווה בסיס למערכת יחסים עמוקה יותר בין גוף פיננסי לבין לקוחותיו - כזו הכוללת גם אשראי, חיסכון, ועוד. בכלכלה המודרנית, השימוש באמצעי תשלום מתקדמים מאפשר לצרכן לשפר את רווחתו בכך שהוא מגדיל את אפשרויות הצריכה שלו מהמרחב שנגיש לה באופן פיסי, למרחב האינטרנטי שבו המגוון גדול יותר, ניתן להשוות בו מחירים, ועוד. אמצעי התשלום המתקדמים מאפשרים גם פריסה לתשלומים, תשלומים מקוונים מאזרח לאזרח בנוסף לתשלומים מאזרח לבית עסק, ועוד. הצוות מצא שבעוד שהשימוש באמצעי תשלום מתקדמים נפוץ מאוד בציבור הכללי, חלקים גדולים בחברה הערבית, כמו גם בקרב ציבור מודרי האשראי, לא עושים שימוש באמצעים אלו. הצוות גיבש המלצות שינגישו לציבור את

אמצעי התשלום המתקדמים ויקלו על השימוש בהם, כמו גם המלצות שיגבירו את החדירה של אמצעי תשלום אלו לצרכנים ולבתי עסק באזורים שמתאפיינים בשימוש נרחב במזומן. צעדים אלו תומכים בתורם במדיניות הממשלה לצמצום השימוש במזומן ולצמצום הכלכלה השחורה. בנוסף, קידום החקיקה בנושא שירותי תשלום ("חקיקת ה-PSD") צפוי לסייע בהגדלת מגוון השירותים המוצעים לציבור בתחום.

ג. תכנית רב־שנתית לחינוך הפיננסי בישראל. מהשוואה בין־לאומית של צעדי מדיניות להגברת ההכלה הפיננסית במדינות מתקדמות עולה כי הנהגת תכנית לאומית לחינוך פיננסי, ששמה דגש על ההבדלים בין קבוצות האוכלוסייה השונות (מגזרי מיעוטים, מהגרים, וכד') ומצבי החיים השונים (נוער, הקמת משפחה, רכישת דירה, יציאה לפנסיה, וכד'), מהווה נדבך מרכזי בתכניות להגברת ההכלה הפיננסית(Kaiser et al. 2022, Kaiser and Menkhoff 2021). ממצאי הצוות העלו גם כי יש קשר בין האוריינות פיננסית לבין ההכלה הפיננסית וכי יש הבדלים באוריינות זו בין קבוצות האוכלוסייה השונות בישראל. הצוות גיבש לפיכך המלצות לטובת הנהגת תכנית לאומית להגברת האוריינות הפיננסית בכלל, ובחברה הערבית בפרט, תוך עיגון תפקידה של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון כגורם המרכז ומתכלל לתחום החינוך הפיננסי בישראל, שיוביל את התחום בשותפות עם בנק ישראל ורשות ני"ע. אחד המרכיבים בתכנית הוא גיבוש פורטל שירכז את כלל החומרים החינוכיים שמפרסמים הרגולטורים הפיננסיים בישראל על מנת להקל על גישת האזרחים לידע פיננסי בלתי אמצעי, תוך מתן חשיבות להנגשה שפתית ותרבותית לחברה הערבית.

ד. הסרת חסמים תרבותיים, דתיים ושפתיים להכלה פיננסית. שירותים פיננסים מבוססים על אמונו של הלקוח במוסד הפיננסי. אמון זה מבוסס על תחושת שייכות ועל היכולת של הלקוח להבין את התנאים הכרוכים בצריכת המוצר הפיננסי. תחושת השייכות עלולה להיפגע במצב של היעדר גיוון תעסוקתי במערכת הפיננסית - מצב בו כח האדם בגופים הפיננסים לא משקפים את הרכבה של האוכלוסייה והגיוון שבה. היכולת של הלקוח להבין את התנאים תלויה בראש ובראשונה במידת השליטה שלו בשפה שבה מונגש השירות. הצוות מצא שגורמים אלו משפיעים במידה רבה על היכולת ועל הרצון של חלקים בחברה הערבית לצרוך שירותים מהמערכת הפיננסית. הצוות גם מצא שייתכן וקיימים חסמים שמקורם בדת, שמונעים מלקוחות מוסלמים לצרוך חלק מהשירותים. לכן, הצוות גיבש המלצות שיגבירו את הגיוון התעסוקתי במערכת הפיננסית, יביאו להנגשת תכנים פיננסיים מרכזיים ונפוצים בשפה הערבית ויבחנו האם קיימים חסמים רגולטוריים למתן שירותים פיננסים תואמי "שריעה", הנפוצים במדינות מוסלמיות.

ה. המלצות נוספות.

1. **ייעוץ פיננסי.** הצוות סבור כי קבלת ייעוץ פיננסי תסייע ללקוח לעיתים קרובות ובעסקות מורכבות בפרט, להשיג תנאים טובים יותר בעסקה הפיננסית. מנגד, ישנם מתווכים ויועצים פיננסיים שונים אשר פעילותם

אינה מפוקחת, ולקוחות רבים נחשפים לייעוץ מוטה ולעיתים גם להונאות ולמקרי עוקץ. הצוות המליץ על מספר חלופות להסדרת הייעוץ הפיננסי ועל הרחבתן של הסמכויות המוקנות לרשות להגנת הצרכן בהקשר זה.

2. סניפי בנקים ביישובי החברה הערבית. הצוות ער לכך שהבנקאות נמצאת במגמת שינוי, תוך מגמה של סגירת סניפים ומעבר של יותר ויותר לקוחות לצריכת שירותים באופן דיגיטלי. הצוות גם ער לכך שבעשור האחרון חל גידול במספר סניפי הבנק ביישובי החברה הערבית, בו־זמנית לירידה במספר הסניפים ביישובים יהודים. עם זאת, יש חלקים בציבור שמתקשים לצרוך את השירותים הבנקאים באופן דיגיטלי, וחשוב לציין שבחברה הערבית הפער הדיגיטלי גדול יותר מאשר בחברה היהודית, והצורך בצריכת השירותים בסניף בנק פיזי הוא רב יותר. משכך, הצוות גיבש המלצות שיישומן יבטיח רמה בסיסית של שירות בנקאי שניתן באופן פיזי, בהתאם למאפייני הלקוחות, גם אם תימשך מגמת הצמצום במספר סניפי הבנק.

3. המשך המעקב אחר רמת ההכלה הפיננסית ויישום ההמלצות. החזון שהצוות התווה וההמלצות שהוא גיבש, מכוונים לצמצם את הפערים בהכלה הפיננסית עד לשנת 2030.לצורך בחינת האפקטיביות של ההמלצות שהתגבשו, המליץ הצוות להמשיך לבצע מעקב כמותי אחר מדדים שונים של רמת ההכלה הפיננסית ולדווח על הפעולות ועל הצעדים שינקטו הרשויות השונות.

אנו סבורים שיישום ההמלצות יביא לשיפור משמעותי ברמת ההכלה הפיננסית במשק ויצמצם באופן משמעותי את הפערים בין הציבור הכללי, שנהנה מנגישות גבוהה לשירותים פיננסים איכותיים, לבין אותם חלקים באוכלוסייה שמתקשים מסיבות שונות לצרוך את השירותים שהמערכת הפיננסית מציעה.

נבקש להודות לחברי הצוות ולשלוחיהם אשר השקיעו ממרצם ומניסיונם לגיבוש ההמלצות באופן מקצועי ומסור ותודה מיוחדת לכותבי הדוח.

בכבוד רב,

אנדרו אביר — כרמית יוליס

משנה לנגיד בנק ישראל — משנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי)

יושבי ראש הצוות

הקדמה

נגיד בנק ישראל, שר המשפטים ושרת המשרד לשוויון חברתי הקימו בתאריך 30 בדצמבר 2020 צוות בין-משרדי בראשות המשנה לנגיד והמשנה ליועמ"ש (אזרחי) לגיבוש תכנית להגברת ההכלה הפיננסית הלאומית. על חברי הוועדה נמנים נציגים של מספר גופי אסדרה ואכיפה במשק. מר אנדרו אביר, המשנה לנגיד בנק ישראל ועו"ד ארז קמיניץ*, שהיה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) ולאחריו, גב' כרמית יוליס, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט אזרחי) הם יושבי ראש הצוות[1].

- חברי הצוות האחרים:
- יעל מבורך*, מנכ"לית המשרד לשוויון חברתי (ראש צוות המשנה לענייני הכלה פיננסית בחברה הערבית).
- אורית הלוי, כלכלנית בכירה, המועצה הלאומית לכלכלה
- עילית אוסטרוביץ־לוי*, ראש מטה הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור
- יובל טלר, רכז פיננסים, אגף התקציבים במשרד האוצר
- אורן כהן*, סמנכ"ל ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה
- טל הראל מתתיהו, ראש מטה הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל
- אמיר דוידוב, מנהל תחום בכיר, רשות המיסים
- אוהד מעודי, סגן בכיר לממונה, רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

בנוסף לחברי הצוות לכתיבת דוח זה ולעבודת הצוות תרמו אנשים רבים ותודתנו נתונה להם:

- יואב סופר, בנק ישראל - מרכז הצוות
- אורלי הר־ציון, בנק ישראל
- מאיה הרן רוזן, בנק ישראל
- ספי בכר, בנק ישראל
- דורית מרקוביץ', בנק ישראל
- אורי אלטלט, בנק ישראל
- אילון בנימין, בנק ישראל

[1] * סיום תפקיד במהלך עבודת הצוות

- הדס גלס שמעון, בנק ישראל
- נעה גרנות, בנק ישראל
- דורון הרשקו, בנק ישראל
- אופיר בן סיני, בנק ישראל
- לירון מאוטנר, משרד המשפטים
- נעמי אברהם, משרד המשפטים
- רני נויבאור, משרד המשפטים
- רביב זית, משרד ראש הממשלה
- מיכאל בן דהן, אגף התקציבים במשרד האוצר
- סלימה סלימאן, הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים
- ודיע עוואד, רשות שוק ההון ביטוח וחיסכון
- פנחס ניסים, רשות שוק ההון ביטוח וחיסכון
- סמי לחיאני, הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים
- חסאן טואפרה, הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים
- אדהם דראושה, המשרד לשיוויון חברתי
- עתי קוה, רשות המסים

הסעיף הבא מציג את החזון שגיבש הצוות להכלה פיננסית בישראל בשנת 2030. פרק א' של המסמך מציג רקע על נושא ההכלה הפיננסית. פרק ב' מציג את המסקנות העיקריות העולות מהמחקר האיכותני שמצביע על היבטים שונים של מצב ההכלה הפיננסית בישראל. פרק ג' מתמקד בסיבות להבדלים שנמצאו בין האוכלוסיות השונות בישראל. פרק ד' מציג בהרחבה את הממצאים הכמותיים על רמת ההכלה הפיננסית בישראל. פרק ה' מתייחס להכלה הפיננסית בראייה בין־לאומית. פרק ו' מתמקד לבסוף בהמלצות המדיניות שגיבש הצוות.

חזון

<u>הכלה פיננסית בישראל, חזון ויעדים לשנת 2030:</u>

לכל אדם בוגר יהיה חשבון תשלום (למשל חשבון עובר ושב) בין אם בפלטפורמות קיימות או כאלה שיתפתחו בעתיד, באמצעותו יוכל לבצע תשלומים ולקבל תקבולים באמצעים דיגיטליים מסורתיים או מתקדמים.

- יעד – שיעור ההחזקה של חשבונות במגזרי משנה בחברה הישראלית יהיה דומה לשיעור ההחזקה הקיים של האוכלוסייה הכללית.
- יעד – שיעור השימוש וההחזקה של אמצעי תשלום דיגיטליים מפוקחים במגזרי משנה בחברה הישראלית יהיה דומה לשיעור השימוש וההחזקה הקיים באוכלוסייה הכללית.
- יעד – יופסקו תשלומי שכר במזומן על-ידי מעסיקים המוגדרים כעוסקים.

לכל אדם בוגר תהיה בשעת הצורך גישה לאשראי, שיועמד באופן הוגן ושוויוני על-ידי גופים מלווים אחראים ומפוקחים.

- יעד - שיעור מקבלי משכנתאות בחברה הערבית יעמוד על כמחצית משיעור מקבלי המשכנתאות בחברה הישראלית הכללית. בנוסף, בבנייה על קרקע מוסדרת על־פי היתרים, שיעור מקבלי המשכנתאות בחברה הערבית יהיה זהה לשיעור מקבלי המשכנתאות מהחברה היהודית.
- יעד – במשק הישראלי יהיו פתרונות למתן אשראי לאוכלוסיות מודרות בשים לב לסיכון האשראי, ובכלל זה בפתרונות "מיקרו־מימון" לעסקים זעירים במגזרים רלוונטיים בשילוב המגזר השלישי.
- יעד – המדינה תפעל להסרת חסמים למתן אשראי לעסקים קטנים וזעירים, לרבות חסמים לנותני האשראי החוץ בנקאי.

כל אדם בוגר יהיה בעל אוריינות פיננסית ברמה מספקת על־מנת שיוכל להתנהל פיננסית באופן אחראי בכל אחד משלבי חייו.

- יעד - הפעלת מערך שיספק תשתית לחינוך פיננסי במערכת החינוך.
- יעד - איגום ויצירת מנגנונים שינגישו את המידע הרלוונטי בנקודות חיים ובנקודות החלטה רלוונטיות (למשל - הקמת פורטלים והנגשה בשפה הערבית), כולל באמצעות הנגשה יזומה לאוכלוסיות מודרות באמצעים אקטיביים.
- יעד - יצירת תשתית הגנה צרכנית חזקה לצרכן הפיננסי הישראלי בכלל השירותים הפיננסים.

המערכת הפיננסית והרגולטורית יתחשבו במאפיינים תרבותיים ובחסמי שפה של מגזרים באוכלוסייה ויעודדו יחסי אמון.

- יעד - הנגשת תכנים פיננסים לאוכלוסיית היעד בשפה שמובנת לה.
- יעד – עידוד גיוון תעסוקתי של אוכלוסיית היעד במגזר הפיננסי ובשירות הציבורי השייך לתחומים אלו.
- יעד – הנגשת מוצרים פיננסים מתאימים לאוכלוסיות היעד.

תקציר מנהלים

הקדמה

כדי לבנות תכנית פעולה ישימה, מקיפה ואפקטיבית להגברת ההכלה הפיננסית בישראל, הצוות נדרש לבחון באופן יסודי את הסוגיה על שלל רבדיה - כיצד המרכיבים המרכזיים של הכלה פיננסית באים לידי ביטוי בקבוצות האוכלוסייה השונות בישראל, מה הם החסמים להכלה הפיננסית ולאלה קבוצות אוכלוסייה החסמים רלוונטיים. לשם כך, הצוות אסף מגוון רחב של נתונים, שמהם התבהרה תמונה הוליסטית על רמת ההכלה הפיננסית בישראל ומאפייניה. הצוות לא הסתפק רק בנתונים סטטיסטיים, אלא קיים שיח נרחב עם גורמים שונים במגזר הציבורי, במערכת הפיננסית, במגזר הפרטי ועם ארגוני חברה אזרחית. מלבד חוות הדעת המקצועיות של הגורמים השונים, שוקפה לצוות גם נקודת המבט של קבוצות אוכלוסייה רלוונטיות באמצעות קבוצות מיקוד. בהסתמך על הסקירה הנרחבת שערך הצוות, התקבלה תמונה ברורה למצב ההכלה הפיננסית בישראל ועל בסיסה גובשה תכנית להגברת ההכלה הפיננסית בישראל באופן כללי ובקבוצות באוכלוסייה באופן פרטני.

מהי הכלה פיננסית

הכלה פיננסית ("Financial Inclusion"), משמעותה יצירת **נגישות שווה** לשירותים פיננסים[2] לכלל האוכלוסייה **בעלויות סבירות**. להכלה פיננסית ישנה חשיבות רבה והיא עשויה לשפר את רווחת האזרחים במדינה במספר אופנים. הכלה פיננסית עשויה לסייע ביציאה מעוני, בצמצום אי־השוויון בחברה, צמצום הכלכלה השחורה, עידוד הזדמנויות עסקיות, וקידום הצמיחה הכלכלית. הכלה פיננסית מרחיבה את הגישה למקורות מימון ומסייעת להגדלת ההזדמנויות הכלכליות של פרטים ועסקים במשק. יחד עם זאת, ישנם סיכונים בהגברת ההכלה הפיננסית ללא אוריינות פיננסית מתאימה. כך למשל, הרחבת ההכלה הפיננסית והיצע האשראי, ללא הגברת האוריינות וההבנה ביחס לפעולות פיננסיות, עלולה לגרום למשקי בית לקחת אשראי באופן לא מושכל, ובמידה והם יתקשו בהחזרת האשראי הדבר עלול להוביל אותם להדרה פיננסית, בשל הקושי שייווצר להם בעתיד לקבל אשראי וההשפעה שתהיה לכך על הגישה למוצרים פיננסיים.

דרך מרכזית להתמודד עם בעיה זו היא דרך תכניות חינוך פיננסי ארוכות טווח, המטמיעות נורמות של התנהלות פיננסית בריאה בכלל האוכלוסייה.

[2] כלל השירותים הפיננסים הכוללים חשבונות בנק, שירותי אשראי וביטוח, אמצעי תשלום דיגיטליים וניידים, מכשירי חיסכון, וכיוצא באלו.

הפערים בהכלה הפיננסית של קבוצות אוכלוסייה בחברה הישראלית- ממצאים איכותניים

מעבר לתמונה הכוללת, לצוות היה חשוב למפות את מידת ההכלה הפיננסית בכלל קבוצות האוכלוסייה, על מנת להבין את החסמים הרלוונטיים לכל קבוצה בנפרד. בהקשר זה הצוות התמקד בקבוצות האוכלוסייה הבאות: החברה החרדית, החברה הערבית, אוכלוסיות מבוגרות ואוכלוסיות מוחלשות.

בשיח שערך הצוות עם עמותות, גורמים מהמגזר הפרטי והציבורי ועם פעילים מקרב החברה האזרחית העוסקים בתחום, התגבשו התובנות האיכותניות הבאות: כך למשל נמצא כי בחברה הערבית יש אזרחים שנמנעים מצריכת מוצרים פיננסיים בין היתר בשל התפיסה העצמית את נושא האפליה - שבחלקו נובע מחוסר ייצוג של החברה הערבית בקרב עובדי הגופים הפיננסים, פערי דיגיטציה, או בגלל שהמוצרים לא תואמים את דרישות דת האסלאם. בחברה החרדית נמצא כי אין פערים משמעותיים בהכלה הפיננסית במוצרים מסוימים, ובמוצרים אחרים ההכלה בחברה החרדית אף גבוהה מבחברה הכללית. יתר על כן נמצא כי בחברה החרדית מתקיימים לצד המוסדות הפיננסים הפורמליים מוסדות פיננסים ייעודיים לחברה החרדית המותאמים לצרכיה. עם זאת, נטען כי בחברה החרדית קיימת העדפת מזומן על פני שימוש באמצעי תשלום מתקדמים וישנם פערי דיגיטציה הפוגעים ברווחתם ומגבילה את יכולת הצריכה של החרדים. עוד מצא הצוות שאוכלוסיות מוחלשות מכל קבוצת אוכלוסייה, עלולות להימצא בסיכון לדחיפת אשראי מצד גורמים שעלולים לנצל את חוסר אוריינותם הפיננסית. חוסר הבנת ההשלכות של נטילת אשראי למשל, עלול לדרדר אזרחים להדרה פיננסית ובהמשך אף להדרה חברתית. אוכלוסיות מוחלשות, ממעמד סוציו-אקונומי נמוך, סובלות גם מחוסר באוריינות דיגיטלית ונגישות פיזית לתשתיות דיגיטליות, דבר שמקשה עליהן לצרוך את המוצרים הפיננסים השונים.

בשיחות שנעשו עם הרגולטורים הפיננסים השונים במסגרת עבודת הצוות, הוצגו מספר צעדים מרכזיים שננקטו על מנת לאפשר לאזרח הישראלי לצרוך מוצרים פיננסים. בין הצעדים שהוצגו על ידי הפיקוח על הבנקים הוצג התיקון לחוק הבנקאות (שירות ללקוח) התשמ"א-1981 הקובע שבנק חייב לפתוח ללקוח חשבון עובר ושב במטבע ישראלי, אלא אם כן יש סיבה סבירה לסירוב. יתרה מכך, הוראות הפיקוח מחייבות את הבנק להציע לכל לקוח אמצעי תשלום בסיסיים (כרטיס חיוב מידי, כרטיס כספומט) וגישה לחשבון הבנק באמצעים דיגיטליים כמו אתרי האינטרנט והאפליקציות השונות.

חלק מהצעדים שננקטו בשנים האחרונות על ידי רשות שוק ההון כוללים כלים להנגשת הידע הפיננסי לציבור דוגמת הר הביטוח והר הכסף. בנוסף, הרשות מפרסמת מדדי שירות של החברות בענפי הביטוח והפנסיה על מנת להגביר את השקיפות בתחום.

בנוסף לתובנות שהתקבלו במסגרת השיח עם הרגולטורים השונים, נאספו תובנות מגורמים חיצוניים לצוות מעמותות ופעילים חברתיים על ידי צוות משנה שהוקם. משיח זה עלה כי בכלל קבוצות האוכלוסייה יש תופעה של חוסר ברמה מסוימת באוריינות פיננסית. עלה כי הציבור אינו מודע להשלכות פעולותיו הפיננסיות הנובעות מכוח החוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ח-2018 ולחוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016. עקב חוסר בקיאות בהסדרים המשפטיים הכרוכים בשימוש מוצרים פיננסים, אזרחים נפגעים. כך למשל לחוק לצמצום השימוש במזומן יש השלכות על אזרחים בחברה הערבית והחרדית שבהן השימוש במזומן נפוץ, וחוק נתוני אשראי מאפשר צבירה של מידע "שלילי" על הלקוחות שעלול לפגוש אותם בהמשך.

עוד עלה משיח עם פעילים כי המבנה הקהילתי משמעותי עבור החברה החרדית והערבית. לפיכך, באמצעות תיווך הידע הפיננסי מתוך גורמים משמעותיים בקהילה תוך התאמת התכנים הפיננסים מבחינה שפתית ותרבותית, יהיה ניתן להעביר את הידע הפיננסי באופן יעיל. סוכנים אלו יוכלו להנגיש באופן אקטיבי את החומר ויוכל לגשר על פערי האוריניות השונים. המשתתפים בשיח התייחסו לכך שבחברה הערבית והחרדית וכן קבוצות באוכלוסייה שנמצאות במצוקה כלכלית, יש התמודדות יום יומית עם סוגיות קיומיות ולכן היא אינטנסיבית במיוחד, הגורמים לכך שאין עיסוק משמעותי בחיסכון. בנוסף אוכלוסיות אלו בדרך כלל מונחות על ידי גורמי הרווחה להתנהל במזומן, מתוך התפיסה שבדרך זו יוכלו להתנהל באופן יותר שמרני מבחינה כלכלית.

מנגנונים המשפיעים על ההכלה הפיננסית

על מנת לנסות להסביר את הסיבות לפערים בהכלה הפיננסית בין קבוצות אוכלוסייה שונות בחברה הישראלית, נסקרו המנגנונים המשפיעים על רמת ההכלה הפיננסית והחסמים השונים. נמצא כי אחד החסמים העיקריים הוא סיכון האשראי – למשל, בחברה הערבית יש אינדיקציות לרמות סיכון אשראי גבוהות, בעיקר ביישובים המאופיינים במצב חברתי־כלכלי נמוך, מה שמגביל את הנגישות לאשראי. שיעור הלקוחות מבין אלה המדווחים למאגר האשראי הסטטיסטי שדווח לגביהם פיגור בהחזר הלוואה עמד על כ-15% אחוז לעומת כ-6% בחברה היהודית שאינה חרדית.

באשר לאיכות הבטוחה במשכנתאות, בחברה הערבית קיימים חסמי רישום נכסים, לצד רמת סחירות נמוכה של נכסי נדל"ן. חסמי רישום אלו מקשים על שיעבוד הנכסים ומהווים חלק מהסיבות לשיעור נטילת המשכנתאות הנמוך בקרב החברה הערבית. כך למשל, נמצא מתאם שלילי מובהק בין שיעור בני ה-18 ומעלה עם הלוואה לדיור לבין שיעור הקרקע ללא פיצול מקרקעין.

חסם עיקרי נוסף הוא החסם השפתי: השילוב של שליטה נמוכה בשפה העברית והנגשה מועטה של מוצרים פיננסים בשפה הערבית מהווה חסם להשתלבות במערכת הפיננסית. הנשאלים בסקר מהחברה הערבית העידו כי החסם השפתי מונע מהם במידה מסוימת לצרוך חלק ניכר מהמוצרים הפיננסיים.

אחד החסמים העיקריים שעלו בקבוצות המיקוד הוא רמה נמוכה של אוריינות דיגיטלית. מכיוון שדיגיטציית השירותים הפיננסים הולכת וגוברת, אוכלוסיות שאינן בקיאות בשימוש באמצעים דיגיטליים שונים עלולות להיות מודרות פיננסית. נתונים שנאספו ממערכת הבנקאות מעידים כי אזרחים מהחברה הערבית משתמשים בשיעור הנמוך ביותר (21%) באתרים ובאפליקציות של הבנקים, בהשוואה לחברה החרדית והיהודית שאינה חרדית (31% ו- 44% בהתאמה). הסבר אפשרי נוסף לשימוש הנמוך באמצעים הדיגיטליים בחברה הערבית הוא חסמי שפה.

חלק מהלקוחות בחברה הערבית נמנעים משימוש במוצרים פיננסים מסיבות דתיות. למעלה מ-10% מהנשאלים העידו כי חסם זה משפיע על צריכת המוצרים הפיננסיים שלהם. בחברה הערבית גם רמת האוריינות הפיננסית וגם הביטחון באוריינות הפיננסית נמוכים בהשוואה לחברה היהודית.

מעדויות שנשמעו בדיוני הצוות עלה כי בחברה הערבית והחרדית קיימת העדפה תרבותית וחברתית לשימוש במזומן. ממצאי סקר שנערך עבור בנק ישראל בשנת 2021 נמצא כי למעלה מ-50% מהנסקרים מהחברה הערבית מעדיפים לקבל מענק חד פעמי במזומן על פני אמצעי תשלום אחרים. בסקר שנערך עבור עבודת הצוות נמצא כי שיעור הנסקרים מהחברה הערבית הנמנעים מבעלות על כרטיסי חיוב עקב העדפת מזומן, גבוה יותר מבחברה היהודית שאינה חרדית. בהתייחס לבעלות על חשבון עו"ש נמצא כי שיעור הנמנעים מאותן סיבות מהחברה היהודית שאינה חרדית גבוה יותר מהחברה הערבית.

חסם נוסף להכלה פיננסית הוא שתנאי צריכת המוצר הפיננסי אינם מספקים עבור הצרכן. כך למשל, נמצא בסקר שנערך עבור עבודת הצוות כי כ-37% מהנסקרים מהחברה הערבית שמעדיפים לא לצרוך משכנתא/הלוואה מהגופים הפיננסים וכמחצית מהנסקרים מהחברה היהודית שאינה חרדית עם אותה העדפה, סבורים כי התנאים עבור נטילת משכנתא/הלוואה המוצעת להם על ידי הגופים הפיננסים אינם טובים מספיק.

ההכלה הפיננסית בישראל: תמונת מצב בהסתמך על מידע כמותי

השוואה בינלאומית של מדדים בסיסיים של הכלה פיננסית מראה כי רמת ההכלה הפיננסית הממוצעת בישראל גבוהה, ודומה לרמה במדינות בעלות רמת הכנסה דומה. עם זאת, קיימות אינדיקציות לפערים בין קבוצות אוכלוסייה שונות בתוך ישראל ולגבי חלק מהמוצרים הפיננסים. נמצא כי עיקר הפער בהכלה הפיננסית מצוי בקרב החברה הערבית. לעומת זאת, מממצאי הצוות עולה כי חרף רמה גבוהה של נגישות

ושימוש במערכת הפיננסית בקרב החברה החרדית, ישנם מספר פערים ביחס לחברה היהודית שאינה חרדית. כך למשל, נמצא כי בחברה החרדית שיעור החיסכון נמוך במרבית אפיקי החיסכון לעומת החברה היהודית שאינה חרדית (למעט השימוש בתכניות חיסכון).

ממצא בולט בהתייחס לחברה הערבית מעיד על שיעור גבוה יחסית של משקי הבית ללא חשבון בנק (12%), ביחס לשאר קבוצות האוכלוסייה, לרבות בחברה החרדית, שם מדובר בשיעור מזערי. באופן משלים המתכתב עם הממצאים האיכותניים, נמצא שבחברה הערבית שיעור השימוש בכרטיסי החיוב נמוך - רק כמחצית ממספר משקי הבית בחברה הערבית מחזיקים בכרטיס חיוב.

ממצא נוסף שבלט בקרב החברה הערבית הוא השימוש הגבוה יותר בהלוואות צרכניות לצד שימוש נמוך בהלוואות לדיור, עקב התחליפיות שקיימת בין המוצרים. ממצאים אלו מראים מגמה הפוכה מהמגמה בחברה היהודית שבה שיעור השימוש בהלוואות צרכניות נמוך לעומת שימוש גבוה יותר בהלוואות לדיור. תחליפיות זו בין אשראי צרכני לבין הלוואות משכנתא, נובעת בין היתר מקשיים הקשורים למורכבות של רישום שיעבוד על נכסים ביישובי החברה הערבית ואיכות הבטוחה, מה שמביא חלק מהאזרחים בחברה הערבית ליטול הלוואות צרכניות כתחליף להלוואות לדיור. יובהר כי למרות רמת השימוש הגבוהה בהלוואות צרכניות, גובה ההלוואה הממוצעת ביישובי החברה הערבית נמוך מהממוצע הכללי, והריבית על ההלוואות אלה גבוהה יותר, דבר שיכול להעיד על רמת סיכון גבוהה יותר בחברה הערבית. ממצאים אלו מתכתבים עם נתוני מאגר האשראי הסטטיסטי ונתונים מנהליים אחרים, המעידים על מוסר תשלומים נמוך, מחד, או על היצע אשראי נמוך והעדר תחרות מספקת על לקוחות החברה הערבית, מאידך.

בעוד שמסגרות האשראי בחשבונות עו"ש ביישובי החברה הערבית נמוכות מהממוצע הכללי, ניצול המסגרות ביישובים אלו גבוה יותר ויכול להעיד על אוריינות פיננסית נמוכה שעלולה לגרום לחוסר איזון בין ההוצאות וההכנסות של משקי הבית מה שעלול להוביל לסיכון אשראי. מהצד האחר, ניצול המסגרות עלול להעיד על מגבלות להשגת אשראי חלופי זול יותר. סוגיית ההיצע הנמוך בהקשר זה באה לידי ביטוי בכך שהחברה הערבית נוטלת אשראי ממגוון מועט של מקורות אשראי; לעומת זאת, החברה החרדית נהנית ממגוון רחב יחסית של מקורות אשראי.

גם בתחום החיסכון, הנתונים מראים על פערים משמעותיים בהיקף החיסכון בין קבוצות האוכלוסייה השונות. שיעור החיסכון בחברה החרדית גבוה באופן משמעותי מאשר בחברה הערבית בכל אפיקי החיסכון השונים, גם בהסתכלות על קבוצות ברמות הכנסה דומות. בקרב החברה היהודית שאינה חרדית, שיעור החיסכון הוא הגבוה ביותר, והדבר מתואם עם רמת ההכנסה הגבוהה.

תקציר המלצות הצוות:

1. **אשראי לאוכלוסיות מוחלשות (עמ' 86).** קבלת מסגרת אשראי או הלוואה ממוסד פיננסי מפוקח עשויה להועיל למשקי בית בהחלקת תצרוכת, הן במסגרת הצריכה השוטפת או ברכישת מוצרים בני־קיימא והן בעסקות גדולות ומשמעותיות, כגון רכישת דירה. הצוות גיבש המלצות שיקלו על נטילת משכנתאות בחברה הערבית בטווח הקצר מחד, לצד המלצות שיאפשרו למודרי האשראי לחזור למעגל האשראי בצורה מושכלת מאידך:

- כמענה לקשיי רישום הקרקעות וסחירות הנדל"ן בחברה הערבית, באופן שיאפשר לתושבי ישובים ערביים ליטול משכנתאות הצוות ממליץ על מתן ערבות חלקית של המדינה להלוואות משכנתא, בטווח הקצר, ובטווח הארוך באמצעות הסדרת רישום של נכסים חדשים ופיתוח שוק נדל"ן סחיר בחברה הערבית, על כל גווניה.

- במטרה להחזיר לקוחות מודרים לתוך מעגל האשראי הצוות מציע לאפשר למנפיקי אמצעי תשלום להעניק מסגרת אשראי מוגבלת לטווח קצר תוך גידור הסיכון, כמו גם באמצעות ייעול הקרנות הממשלתיות והפרטיות למודרי האשראי.

- העלאת המודעות למערכת נתוני אשראי והשלכותיה על הלווה בקרב אוכלוסיות ייחודיות על ידי מבצעי הסברה ממוקדים לאוכלוסיות אלה, תוך התחשבות במאפיינים התרבותיים והשפתיים של כל אוכלוסייה ובאפיקי ההסברה הרלוונטיים לה.

- הסדרת מנגנונים של פנייה אנושית ללקוחות בפיגור טרם העברת החוב לגביה בהליך משפטי, האכיפה של הרגולטורים הפיננסיים בכל הנוגע ליישום הוראות הנוגעות לאשראי צרכני וגביית חובות, וגיבוש מנגנונים לסיוע ללקוחות בניהול חובותיהם.

2. **הגברת הנגישות והשימוש באמצעי תשלום מתקדמים (עמ' 93).** הצוות מצא שבעוד שבציבור הכללי רווח השימוש באמצעי תשלום מתקדמים, שיעור שאינו מבוטל בחברה הערבית ובקרב ציבור מודרי האשראי, אינם עושים שימוש באמצעים אלו. הצוות גיבש סט המלצות שמטרתן להגביר את השימוש באמצעים מתקדמים:

- המלצות שינגישו לציבור את אמצעי התשלום המתקדמים ויקלו את השימוש בהם בכלל, ובכרטיסי הדביט בפרט.

- המלצות שיגבירו את החדירה של אמצעי תשלום אלה לצרכנים ובתי עסק באזורים המתאפיינים ברמת הכלה פיננסית נמוכה.

- המלצה שתחייב את בתי העסק בהחזקת אמצעי תשלום מתקדם לקבלת תשלום.
- המלצות שמטרתן הגברת השימוש בתשלומים מתקדמים ברשויות המקומיות בחברה הערבית.
- על מנת למזער את תופעת תשלום השכר במזומן, הצוות המליץ לבחון תיקונים בחוק הגנת השכר, שיצמצמו את תשלום השכר במזומן תוך מתן אפשרות לתשלום שכר באמצעים מתקדמים.

3. **תכנית רב שנתית לחינוך הפיננסי בישראל(עמ' 101)**. באמצעות הנהגת תכנית לאומית לחינוך פיננסי השמה דגש על ההבדלים בין קבוצות האוכלוסייה השונות ובהתאמה למצבי החיים השונים (נוער, הקמת משפחה, רכישת דירה, יציאה לפנסיה וכדומה), יהיה ניתן להגביר את האוריינות הפיננסית בישראל. הצוות גיבש המלצות שמטרתן להנחיל חינוך פיננסי בישראל בצורה המיטבית:

- עיגון תפקידה של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון כגורם המוביל והמתכלל לתחום החינוך הפיננסי בישראל, שיוביל את התחום בשותפות עם בנק ישראל ורשות ני"ע.
- מתן דגש מיוחד על החברה הערבית על ידי הקמת וועדה ייעודית שבנק ישראל ירכז בשותפות עם רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, רשות ני"ע ונציג מהרשות למיעוטים במשרד לשוויון חברתי שתוביל את נושא החינוך הפיננסי לחברה זו, בדגש על נושאי שירותים בנקאיים ושימוש באמצעי תשלום.
- הקמת פורטל לאומי שירכז את כלל החומרים החינוכיים שמפרסמים הרגולטורים הפיננסיים בישראל על מנת להקל על גישת האזרחים לידע פיננסי בלתי אמצעי, תוך מתן חשיבות להנגשה שפתית ותרבותית לחברה הערבית.
- הצוות המליץ כי יוטמעו תכניות לחינוך פיננסי במערכת החינוך.
- לצורך בקרה על יוזמות החינוך הפיננסי השונות, הצוות המליץ שיגובשו מדדי הצלחה לבחינת הטמעת החינוך הפיננסי ורמת האוריינות הפיננסית.

4. **הסרת חסמים תרבותיים, דתיים ושפתיים להכלה פיננסית(עמ' 105).** האמון במערכת הפיננסית עלול להיפגע במצב של היעדר גיוון תעסוקתי במערכת הפיננסית, אם הרכב כח האדם בגופים הפיננסים אינו משקף את הרכב האוכלוסייה וגיוונה. מידת השליטה של הלקוח בשפה שבה השירות מונגש משפיעה על הבנת השירות שהוא עתיד לצרוך. בנוסף, הצוות מצא שייתכן וקיימים חסמים דתיים, המונעים

מלקוחות מוסלמים לצרוך חלק מהשירותים. גורמים אלו משפיעים במידה רבה על חלקים בחברה הערבית לצרוך שירותים מהמערכת הפיננסית.

- על מנת להנגיש את המוצרים הפיננסיים לאזרחים ערבים שאינם אוריינים בעברית ברמה גבוהה, הצוות המליץ שהרגולטורים הפיננסים ינחו את הגופים המפוקחים כי מסמכים מהותיים שיש להם משמעות צרכנית וכן מסמכי הסברה מהותיים המצויים באתר האינטרנט של הגוף הפיננסי, יונגשו בשפה הערבית, ללא צורך בבקשה אקטיבית של הצרכן. הרגולטורים ינחו את הגופים המפוקחים לספק את השירותים הבסיסיים והנפוצים בפלטפורמות השונות, בשפה הערבית. לבסוף, יחידות פניות הציבור של הרגולטורים הפיננסים ייתנו מענה לגורמים שמעוניינים לפנות בשפה הערבית, גם אם התשובה תינתן בסופו של דבר בעברית.
- על מנת להגביר את הגיוון התעסוקתי במערכת הפיננסית, הצוות המליץ שהרגולטורים הפיננסים יבחנו דרכים לעודד את הגופים המפוקחים לפרסם מידע אודות הגיוון התעסוקתי בגופים הפיננסים.
- הצוות המליץ שהרגולטורים הפיננסים יפרסמו קול קורא לציבור על מנת לבחון האם קיימים חסמים רגולטוריים למתן שירותים פיננסיים תואמי "שריעה", הנפוצים במדינות מוסלמיות ולבדוק האם ניתן לתת להם מענה ככל שקיימים חסמים כאלו.

5. **המלצות נוספות(עמ' 107)**.

- **ייעוץ פיננסי-** ישנם מתווכים ויועצים פיננסיים שונים אשר פעילותם אינה מפוקחת ועקב כך, לקוחות רבים עלולים להיחשף לייעוץ לא אובייקטיבי, להונאות ומקרי עוקץ. לכן, הצוות המליץ על בחינת מספר חלופות להסדרת הייעוץ הפיננסי, ועל הרחבה של הסמכויות המוקנות לרשות להגנת הצרכן בהקשר זה.
- **סניפי בנקים ביישובי החברה הערבית-** בחברה הערבית הפער הדיגיטלי גדול יותר מאשר בחברה היהודית, והצורך בצריכת השירותים בסניף גדול יותר. לכן הצוות המליץ שמתן שירותים בסניפי הבנקים וכוח האדם בסניפים יהיו בהתאמה למאפיינים התרבותיים והחברתיים של הלקוחות. הצוות המליץ שהפיקוח על הבנקים יורה שבמסגרת מדיניות הסינוף יידרש כל בנק להתייחס לאופן מתן השירותים והלימתם לכמות ולפריסת לקוחותיו לפי מקום מגוריהם. בנוסף, הצוות המליץ כי במהלך השנתיים הקרובות לא ייסגר סניף ביישוביי החברה הערבית ללא קיום

חלופה מתאימה בשטחי היישוב שבו ממוקם הסניף הנסגר, או בקרבת מקום לפי שיקולי הפיקוח על הבנקים.

- **המשך המעקב אחר רמת ההכלה הפיננסית ויישום ההמלצות**. במטרה לבחון את העמידה בחזון וביעדים של צוות ההכלה הפיננסית ואת האפקטיביות של צעדי המדיניות שיישומו בעקבות המלצות הצוות, ממליץ הצוות להמשיך את המדידה הכמותית של ההכלה הפיננסית במספר תחומים נבחרים ומדידים.

מהי הכלה פיננסית?

א. מהי הכלה פיננסית

א.1. רקע

הכלה פיננסית ("Financial Inclusion"), משמעותה יצירת **נגישות שווה** לשירותים פיננסים[3] לכלל האוכלוסייה **בעלויות סבירות**. להכלה פיננסית ישנה חשיבות הן לרווחת הפרט והן ליציבות המערכת הפיננסית והפוליטית (Čihák et al. 2016, Zingales 2015, World Bank 2014, Campbell et al. 2011). הכלה פיננסית יכולה לסייע ביצירת תנאים לעליית הפרט על מסלול היציאה מעוני, מצמצת אי־שוויון, מצמצת את הכלכלה השחורה, תורמת לכך שאזרחים יהיו מועצמים ויצרניים, מעודדת הזדמנויות עסקיות, מקדמת צמיחה כלכלית (איור א-1) (Levine, 2005; Townsend&Ueda, 2003) ויכולה לתרום גם למיתון מחזור העסקים – לצמצם תקופות שפל ולהאריך תקופות גאות (Claessens et al 2013, 2014). לכן רואים גופים לאומיים ובין-לאומיים שונים בהגברת ההכלה הפיננסית נדבך מרכזי בקידום הכלכלה. הכלה פיננסית נקבעה בפרט כנחוצה לקידום היעדים לפיתוח בן־קיימא לשנת 2030 של האו"ם (2030 Sustainable Development Goals - SDGs). הבנקים המרכזיים במדינות רבות, יחד עם גופי אסדרה פיננסים נוספים מהווים גורם מוביל בהובלת תכניות לאומיות לקידום ההכלה הפיננסית באוכלוסייתן.

איור א-1

[3] כלל השירותים הפיננסים הכוללים חשבונות בנק, שירותי אשראי וביטוח, אמצעי תשלום דיגיטליים וניידים, מכשירי חיסכון, וכיוצא באלו.

החשיבות של הכלה פיננסית נובעת בין היתר מכך שהיא מרחיבה את הגישה למקורות מימון (Adolfo Barajas, Thorsten Beck, Mohamed Belhaj, and Sami Ben Naceur 2020) ותומכת בכך בהקצאת הון לשימושים יצרניים, ביעילות של פעולות סחר, בפיזור וניהול של סיכונים שונים, ועוד. הגברת ההכלה הפיננסית יכולה לנבוע גם מגיוון ומהרחבה של הסוגים ושל מספר הגופים שמציעים את השירותים הפיננסים ולכן מתקשרת מדיניות של הכלה פיננסית גם לנושא של פיתוח פיננסי - הרחבת מספרם ואיכותם של השווקים הפיננסים שפועלים במדינה (Beck 2012, Chami et al. 2010).

נדבך מרכזי בספרות מתמקד בפערי הכלה, המונעים בעיקר על-ידי חיכוכים בשווקים ובצורך להפחית את השפעתם של חיכוכים אלו. משתנה חיכוכי מרכזי אחד הוא פערי מידע – הציבור סובל מפערי מידע בבואו לקבל החלטות פיננסיות ולכן יצירת כלי מדיניות שסייעו לציבור לצמצם את פער המידע - למשל, הקמת מאגרי נתוני אשראי ובנקאות פתוחה - יכולים לסייע בהרחבת הנגישות של הציבור לאשראי.

באופן דומה הרחבת האוריינות הפיננסית של הציבור יכולה גם היא לסייע בצמצום פערי המידע. משתנים חיכוכיים אחרים כוללים את הגברת יכולת האכיפה על הוגנות ושקיפות המידע בחוזים, את הגברת התחרות, ועוד. הספרות נוטה לחלק את המשתנים החיכוכיים לכאלו הקשורים למבנה השוק וצד היצע האשראי, לעומת משתנים הקשורים לצד הביקוש לאשראי.

חלק מההבדלים בהכלה הפיננסית נובעים **מהתנאים המבניים**. הנגשת השירותים הפיננסים לכלל האוכלוסייה כרוכה בעלויות ולכן, כאשר יתר הדברים קבועים, ההכלה הפיננסית תהיה גבוהה בקרב קבוצות אוכלוסייה שבהן התנאים מאפשרים את אספקתם של השירותים הפיננסים בעלויות נמוכות ובאופן שמשתלם לספקי השירותים הללו. תנאי מבני מרכזי הוא רמת ההכנסה של הלקוחות; למוסדות פיננסים משתלם לספק שירותים ללקוחות עם רמת הכנסה גבוהה – ההכנסה עבורם מהלקוחות תהיה גבוהה יותר, בעוד שהעלות של אספקת השירותים ללקוחות כוללת רכיבים קבועים, שאינם תלויים בגובה ההכנסה שנובעת מאספקתם. תנאים מבניים אחרים הם גודל האוכלוסייה וצפיפותה וגורמים דמוגרפיים, כגון הרכב הגילים באוכלוסייה. ככל שהאוכלוסייה גדולה יותר וצפופה יותר, עלות אספקת השירות ללקוחות זולה יותר (למשל, יעיל יותר לפרוס מכשירים למשיכת מזומנים עבור אוכלוסייה צפופה). בישראל, החברה הערבית והמגזר החרדי הם אוכלוסיות עם רמות הכנסה נמוכות יחסית ומשקלן באוכלוסייה הכללית קטן (21% ו־11% מהאוכלוסייה בהתאמה), בפרט אם לוקחים בחשבון את ההרכב הגילים (בשתי הקבוצות שיעור גבוה של ילדים, שכעיקרון אינם צורכים שירותים פיננסים). מאפיינים אלו מקטינים את הכדאיות הכלכלית באספקת שירותים פיננסים ייעודיים לקבוצות אלה. שתי הקבוצות נבדלות אחת מהשנייה במאפייני צפיפות האוכלוסייה (החברה הערבית מאופיינת ביישובים קטנים וכפריים בעוד האוכלוסייה החרדית בסביבה אורבנית צפופה) ובמאפיינים אחרים

כגון שליטה בשפה העברית, העדפות דתיות, ועוד. גורם מבני נוסף שיכול להשפיע על מידת ההכלה הפיננסית הוא עוצמת התחרות במערכת הפיננסית. במצב של תחרות נמוכה, הגופים הפיננסיים עשויים להתמקד במתן שירות ללקוחות שמיצרים שולי רווח גבוהים, ולהימנע מלהשקיע בהצעת המוצרים הפיננסיים ללקוחות חלשים. מנגד, הלחץ התחרותי, כשאינו מלווה בפיקוח הדוק וברמת אוריינות פיננסית מתאימה, עלול להביא לכך שללקוחות יוצעו מוצרים שאינם מתאימים להם.

היעדר אוריינות פיננסית מתאימה עלולה כשלעצמה לייצר סיכונים בהגברת ההכלה הפיננסית. כך למשל, הרחבת ההכלה הפיננסית והגדלת היצע האשראי והיצע האשראי הצרכני בפרט, עלול להוביל להכנסתם של משקי בית למצבים של לחץ ושל קושי בהחזרת האשראי, שעלולים בתורם להוביל להדרה פיננסית בשל הקושי של מי שנקלעים לקשיים לקבל בהמשך אשראי וגישה לאמצעי תשלום. מעבר להשלכות השליליות ברמת משק הבית, מצב זה עלול ליצור גם סיכון ליציבות הפיננסית, היה ומספר גדול של משקי בית נכנסים לקשיים בו־זמנית. בנוסף, הגברת ההכלה הפיננסית כרוכה גם במתח עם משטר איסור הלבנת הון ומימון טרור.

הספרות שעסקה בהכלה פיננסית בחנה לרוב את ההבדלים בין מדינות או בין אזורים בתוך מדינות, אך הסוגיה של ההכלה פיננסית לא מתמצה בשוני בין קבוצות מיעוט במדינה ויכולה לכלול גם את השונות ברמת ההכלה הפיננסית ביחס לחתכי אוכלוסייה שונים, למשל:

- **שונות בין קבוצות גיל** - מבוגרים וצעירים;
- **שונות מגדרית** – גברים ונשים.

השונות שמבוססת על הדת שקיימת בין מגזרים באוכלוסייה היא בולטת בישראל ולכן איסוף המידע הסטטיסטי לצורך עבודת הצוות היה מבוסס על חלוקה ליישובים לפי הזיהוי הדתי שלהם. התובנות התמקדו בעיקרן במדידת ההבדלים בהכלה הפיננסית בין שלוש קבוצות הבאות:

- **יהודים שאינם חרדים;**
- **ערבים**;
- **חרדים**,

בממדים של הבדיקה שאפשרו זאת, התובנות יתייחסו לחלוקות נוספות.

א.2. הכלה פיננסית, אוריינות פיננסית וחינוך פיננסי

בעבר, הספרות בנושא הכלה פיננסית התמקדה בנגישות פיזית וגישה לשירותים פיננסיים, בפרט במדינות מתפתחות, בשנים האחרונות הדגש עבר לקידום תשתית דיגיטלית**,** אוריינות דיגיטלית (שתאפשר שימוש

בתשתית החדשה), יצירת מגוון, ואיכות ומחיר השירותים שניתנים לאוכלוסיות מוחלשות, כולל במדינות מפותחות. תחום חשוב נוסף הוא קידום **אוריינות פיננסית** (Radcliffe et al. 2012, Bachas et al. 2018).

הגדרת ה-OECD ל**אוריינות פיננסית** היא שילוב של מודעות, ידע, מיומנות, גישה והתנהגות, הדרושים לקבלת החלטות כלכליות נכונות ולהשגה של רווחה כלכלית פרטנית[4] בסופו של דבר. אוריינות פיננסית לא מתייחסת רק לרכישת ידע הפיננסי, אלא גם להרחבת היכולת הפיננסית ובנייה של כלים ויכולת התנהלות שיאפשרו לקבל החלטות פיננסיות נכונות. רמה גבוהה של אוריינות פיננסית עשויה לעזור לאזרחים לקבל החלטות טובות יותר, לטפח את האמון במערכת הפיננסית באופן כללי ולהוביל לעלייה בשימוש מושכל במוצרים ובשירותים פיננסים. כך, רמה גבוהה של אוריינות פיננסית תשפר את **רמת ההכלה הפיננסית** בציבור.

אחד מכלי המדיניות שבאמצעותם ניתן לשפר את רמת האוריינות הפיננסית בציבור הוא הגברת **החינוך הפיננסי. חינוך פיננסי** הוא הפעולה של העברת ידע ותובנות פיננסיות באמצעות תכניות למידה שיכולות להיות ארוכות- או קצרות-טווח. הגדרת ה-OECD לחינוך פיננסי היא "התהליך שבו צרכנים/משקיעים פיננסיים משפרים את ההבנה שלהם לגבי מוצרים פיננסים, מושגים וסיכונים ובאמצעות מידע, הדרכה ו/או ייעוץ חסר פניות, מפתחים את הכישורים ואת האמון והופכים למודעים יותר לסיכונים ולהזדמנויות פיננסיות, כדי לבצע בחירות מושכלות וכדי לדעת לאן לפנות לצורך קבלת עזרה ונקיטה בפעולות יעילות אחרות לשם שיפור רווחתם הכלכלית"[5]. תכניות אלה שמות דגש על העברת ידע באופן שמותאם לאוכלוסיות השונות ולצרכיהן השונים ובתחנות רבות לאורך החיים של הפרטים שמרכיבים את הציבור, לרבות מערכת החינוך, השירות בצבא ובחיים הבוגרים.

[4] 2018 OECD/INFE Financial Literacy Measurement Toolkit.

[5] OECD (2005), Improving Financial Literacy: Analysis of Issues and Policies, OECD Publishing.

פערים בהכלה הפיננסית בישראל: ממצאים איכותניים

ב. הפערים בהכלה הפיננסית של קבוצות אוכלוסייה בחברה הישראלית- ממצאים איכותניים

ב.1. הקדמה

פרק זה מסכם את התובנות האיכותניות[6] שהתגבשו בדיוני הצוות ובמחקר המלווה שנערך עבורו. בפרק זה מפורטים עיקרי המידע שהוצגו בישיבות הצוות, ממצאי מחקר שנערך במתודולוגיה של קבוצות מיקוד בקרב קבוצות אוכלוסייה רלוונטיות, ותובנות שהתגבשו במסגרת שיח שערך הצוות עם עמותות ועם פעילים מקרב החברה האזרחית העוסקים בתחום.

ב.2. עיקרי המידע שהוצג בישיבות הצוות

נקודת המוצא של הצוות הייתה לנסות ולבחון את שאלת ההכלה הפיננסית, בהתייחס למגזרי אוכלוסייה מוגדרים: החברה הערבית, החברה החרדית, ואוכלוסייה יהודית ממעמד חברתי-כלכלי נמוך.

לגבי החברה הערבית, עדויות שהובאו בפני הצוות העלו שמכשול משמעותי עבור ההכלה הפיננסית שלה הוא תחושת אפליה של אזרחים ערבים בבואם לבקש שירותים, עד כדי מצב שרבים מהם נמנעים מלבקש שירותים פיננסים מחשש לאפליה. לכן על המערכת הפיננסית ועל המערכת הרגולטורית לדעת כיצד לפעול ברגישות וליצור עבור הלקוח מחברה זו את התחושה הסובייקטיבית שהוא לא יופלה לרעה. למשל, כדי להתחשב במאפיינים דתיים ותרבותיים, יש לדאוג לייצוג נאות של האוכלוסייה בקרב עובדי המערכת, לנקוט צעדים בוני אמון, ועוד.

עיקר הפער בקרב החברה הערבית מרוכז בעסקים קטנים ובמשקי בית, בעוד שהנגישות של עסקים בינוניים לשירותים הפיננסים היא על־פי רוב נאותה. יש פערים באופן שבו החברה הערבית משתמשת בשירותים דיגיטליים, פערים שנסגרים בהדרגה עם הזמן. הסינוף של מערכת הבנקאות בחברה הערבית הוא נמוך יחסית, אולם המשמעות של הסינוף הפיזי הולכת ופוחתת גם היא עם הזמן, מה גם, שבשנים 2005-2015 הייתה דווקא מגמה של גידול משמעותי במספר הסניפים ביישובים ערבים במקביל לצמצום מספר הסניפים ביישובים יהודים ורק בשנתיים האחרונות מסתמנת מגמה מתונה של ירידה נטו במספר הסניפים ביישובים ערבים). בעוד שמדדים אובייקטיביים מצביעים על סיכון אשראי גבוה יותר בחברה הערבית[7], הרי שיש דווקא

[6] בשונה מהתובנות שהתגבשו על סמך הממצאים הסטטיסטים, שמפורטות בפרק ד'.
[7] ראו בהקשר זה סעיף ג'.1. 3. בפרק ג'

פרמטרים שמאפיינים את החברה הערבית ושאמורים לפעול להפחתת הסיכון, כגון הניידות הנמוכה יחסית במגורים ובמקומות עבודה.

לגבי החברה החרדית, התמונה שהוצגה בפני הצוות, מראה שככלל לא מתקיים בה פער משמעותי של הכלה פיננסית: לא רק ששיעור בעלי חשבון בנק, שיעור החיסכון ושיעור בעלי ביטוחי הבריאות אינם נמוכים, הרי שחלקים גדולים בחברה זו מקבלים שירותים פיננסים גם במסלולים חיצוניים למערכת הפיננסית. מעבר לנגישות הגבוהה להלוואת במסגרת הגמ"חים, קיימות גם התארגנויות קהילתיות לביטוח חיים הדדי ולשירותים קהילתיים נוספים. בעוד שהיעדר הפיקוח על ארגונים אלו עלול להביא להתממשותם של סיכונים מתחומים שונים, העובדה היא שהחברה החרדית זוכה לשירות פיננסי יעיל, בנוסף לשירות שהיא מקבלת מהמערכת הפיננסית המוסדרת. עם זאת, החברה החרדית אינה חברה הומוגנית, וההתנהלות הפיננסית משתנה על פני הקבוצות השונות בתוך חברה זו, כמו גם מידת השמרנות והנכונות לאמץ כלים פיננסים ודיגיטליים שונים. למרות התמונה של היעדר פער משמעותי בהכלה הפיננסית בחברה החרדית, ישנם מספר דפוסי התנהגות פיננסית בחברה זו שיש לתת עליהם את הדעת. ראשית, קיימת העדפת מזומן על פני שימוש באמצעי תשלום מתקדמים. התנהלות זו אינה בהכרח נובעת מהיעדר אוריינות פיננסית אך היא מקשה על התנהלותם הכלכלית של אזרחים מהחברה החרדית באופנים מסוימים. שנית, כפי שיפורט בהמשך, החיסכון הפנסיוני נמוך בחברה החרדים מסיבות תרבותיות. שלישית, פערי הדיגיטציה בחברה החרדית מונעים מהאזרחים החרדים לגוון את צריכתם ולצרוך יותר מוצרים פיננסים.

ככלל, קבוצות מוחלשות באוכלוסייה מתקשות להתמודד עם מוצרים פיננסים מורכבים ולכן נרתעות חלקן מחד מלעשות שימוש במוצרים אלו, בעוד שחלקן מהוות מאידך כר פורה לשיווק תוקפני של אשראי, תוך היעדר ידע והבנה של ההשלכות שנובעות ממנו. אפיקי החיסכון המסורתיים לא מייצרים בשנים האחרונות תמריץ מספק לחסוך דרכם, עובדה שמתעצמת יותר כאשר מדובר על אוכלוסייה ללא ידע והנגשה. בנוסף, יש קבוצות באוכלוסייה שסובלות מפער דיגיטלי ומתקשות לאמץ את הכלים הדיגיטליים שהמערכת הפיננסית מציעה – אזרחים ותיקים עם מוגבלויות פיזיות או קוגניטיביות, אלו המתקשים בשפה העברית (עולים חדשים, בני מיעוטים), וכד'.

סוגיית הדרת האשראי היא סוגיה מורכבת, היות וקשה להבחין בין מצב של אי־מתן אשראי בשל הדרה, לבין מצב שבו מאפייני הסיכון של הלקוח לא מצדיקים מתן אשראי. על־פי ארגונים חברתיים שעוסקים בנושא, מודרי האשראי הם על־פי רוב מי שאין להם חשבון בנק, שהכנסתם נמוכה, שהם נעדרי אוריינות פיננסית ומתקיים אי־אמון הדדי בינם לבין המערכת הפיננסית מצבים אלו עשויים להביא לכך שדירוג האשראי אינו משקף נכונה את הסיכון לחדלות פירעון, מה שמביא להרעה במצב הכלכלי של הלקוח (בשל היעדר הנגישות

לאשראי או בשל נטילת אשראי יקר מגורמים לא מוסדרים) מה שמחריף בתורו את הדרת האשראי. לדוגמה, חוסר הבנה של המשמעות של מסגרת אשראי וההשלכות של חריגה ממנה, מביא לחיוב בריביות פיגורים גבוהות, וכד'. יש יוזמות שונות בארגוני החברה האזרחית, חלקן בשיתוף פעולה עם הממשלה, להנגשת אשראי לעסקים זעירים, אם כי ההיקפים הכספיים הם רחוקים ככל הנראה מלענות על הביקוש. בכל הנוגע למשקי הבית, הקרן למודרי אשראי שהייתה אמורה לקום מכוח חקיקת חוק נתוני אשראי לא החלה לפעול עדיין, מאחר והתנאים במכרז התבררו כלא אטרקטיביים עבור נותני האשראי הבנקאי. לאחרונה פורסם מכרז חדש הכולל גופים חוץ בנקאיים.

תובנות רלוונטיות והיבטים שנוגעים לעבודתם של הרגולטורים החברים בצוות:

<u>הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל:</u>

חוק הבנקאות (שירות ללקוח) התשמ"א-1981, קובע שבנק חייב לפתוח ללקוח חשבון עובר ושב במטבע ישראלי ביתרת זכות, אלא אם כן יש סיבה סבירה לסירוב. זוהי נקודת פתיחה משמעותית שמהווה בסיס להכלה פיננסית רחבה במשק הישראלי. אכיפת החובה הזו נמצאת בעדיפות גבוהה בעיסוק השוטף של היחידה לפניות הציבור בבנק ישראל. הוראות הפיקוח מחייבות את הבנק[8] להציע לכל לקוח אמצעי תשלום בסיסי (כרטיס חיוב מיידי - דביט), כרטיס למשיכת מזומנים, גישה למידע הנוגע לחשבון באמצעות אתר האינטרנט של הבנק, גישה לביצוע פעולות בחשבון בערוצים דיגיטליים ובמוקד הטלפוני, ועוד.

הפיקוח על הבנקים מציע לציבור כלים מגוונים שמאפשרים לצרוך את השירותים הבנקאים בצורה מושכלת ויעילה, לרבות: תעודת הזהות הבנקאית, אשר מציגה ללקוח את כלל הפעילות שבוצעה בחשבונו בצורה ברורה, שקופה וקלה להשוואה; רפורמת מסלולי העמלות שנכנסה לתוקף בשנת 2014 ושכוללת "שירות מסלולים" אשר נועד לפשט ולהוזיל את תמחור השירותים הנפוצים לציבור; רפורמת מעבר מבנק לבנק שנכנסה לתוקף בשנת 2021 ושמאפשרת ללקוחות של מערכת הבנקאות לעבור באופן מקוון מבנק לבנק בקלות, נוחות, באופן מאובטח, ללא עלות ובתוך שבעה ימי עסקים; רפורמת הבנקאות הפתוחה שנכנסת בתוקף ברובה במהלך שנת 2022 ושתאפשר ללקוחות של מערכת הבנקאות לעשות שימוש מושכל במידע הבנקאי שלהם ותקדם חדשנות בטוחה בעולם הפיננסי.

האתגרים המרכזיים שהפיקוח מזהה בתחום זה הם:

- פאסיביות הציבור בהתנהלות כלכלית מושכלת: חלקים גדולים בציבור אינם עושים, מסיבות שונות, שימוש יעיל בכלים העומדים לרשותם. למשל, שיעור נמוך בלבד של לקוחות הצטרף

[8] הבנק רשאי לקבוע מגבלות.

באופן פעיל למסלולי הבנקאות המוזלים, למרות מאמצים רבים להביא את הנושא למודעות הציבור. הפיקוח התערב לכן לטובת אוכלוסיות מסוימות וחייב את הבנקים לצרף את העסקים קטנים, את האזרחים הוותיקים ואת הלקוחות עם המוגבלויות באופן יזום לשירות זה.

- מגמת צמצום סניפי הבנקים והמעבר לבנקאות הדיגיטלית מהווים אתגר בעיקר עבור האזרחים הוותיקים. הפיקוח הנחה את הבנקים לדאוג להמשך הנגישות למתן השירותים הבנקאים לאחר סגירת סניף והוביל מהלך ארצי נרחב להדרכות בנושא חינוך דיגיטלי לאזרחים ותיקים. זאת, כחלק מתכנית רב־שנתית להקניית תכנים של חינוך פיננסי לאוכלוסיות שונות (נוער, חיילים, ועוד). השנה מוקדשת הפעילות לטובת החברה הערבית.

כדוגמה בולטת לעשייה בתחום זיהה הפיקוח על הבנקים את המצוקה שבה מצויות נשים נפגעות אלימות ששוהות במקלטים ובדירות מעבר והשיק את "אמנת הזמינות הבנקאית" בשיתוף עם מערכת הבנקאות. האמנה יצרה תשתית המסייעת לאותן נשים לצאת לדרך כלכלית חדשה ועצמאית.

רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון: בשנים האחרונות פיתחה רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון כלים שונים להגברת השקיפות והנגשת הידע הפיננסי לציבור ולאפשר בכך לציבור להשוות בין המוצרים ולקבל החלטה מושכלת ולאתר מקרים של כפל ביטוח. מבין הדוגמאות ניתן למנות את הר הביטוח, את הר הכסף ואת המסלקה הפנסיונית. פותחו מחשבוני ביטוח שמאפשרים לציבור להשוות מחירים של מוצרי ביטוח שונים (רכב חובה, בריאות, חיים, דירה), לצד הצגת ציוני חברות הביטוח במדד השירות לגבי כל מוצר. פותחו מחשבוני גמל/פנסיה/ביטוח־נט, שמאפשרים לציבור לעקוב אחר התשואות המושגות על־ידי הגופים המוסדיים במוצרים השונים ובמסלולי ההשקעה השונים.

הרשות מפרסמת את מדדי שירות של החברות בענפי הביטוח השונים ובתחום החיסכון הפנסיוני. המדדים מייצרים שקיפות לציבור החוסכים והמבוטחים במטרה להגביר את התחרות בתחומי השירות, מסייעים לציבור לקבל החלטה בעת רכישת מוצר מסוים, מהווים תמריץ לשיפור השירות בגופים המוסדיים ומסייעים לציבור למצות את זכויותיו.

פעולות נוספות של הרשות מקדמות את ההכלה פיננסית: מכרז קרנות פנסיה נבחרות מאפשר את קיומה של אלטרנטיבת חיסכון פנסיוני ראויה במחיר הוגן לציבור חוסכים שאינו מאוגד. המהלך הוריד את שיעור דמי הניהול הממוצע מהנכסים ומההפקדות ומחזק את השחקנים הפנסיונים הקטנים יותר. ניתן לציין גם מספר פעולות אסדרה בתחום החיסכון הפנסיוני והביטוח - מסלולים תלויי גיל, מסלולי הלכה ושריעה, קופות גמל להשקעה, איחוד חשבונות לא־פעילים, משיכת סכומים קטנים מחשבונות לא־פעילים בקופות גמל, ביטוח

ריסק למשכנתא למי שיש להם מוגבלויות, ייעוץ פנסיוני פרו־בונו, פרויקט הגיל השלישי והנגשת הפול בביטוח רכב חובה.

ב.3. תובנות שהתקבלו במסגרת שיח עם עמותות ופעילים חברתיים:

כחלק ממלאכת מיפוי הפערים בהכלה הפיננסית בישראל, הוקם צוות משנה אשר קיים שיח עם נציגים של עמותות וארגונים שפועלים בקרב אוכלוסיות שונות בחברה הישראלית וארגונים שפועלים בקרב הציבור החרדי, החברה הערבית ואוכלוסיות מוחלשות בפרט. השיחות התמקדו בהבנת המצב לגבי מוצרים פיננסים בסיסיים (פתיחה וניהול חשבון עו"ש ביתרת זכות, גישה למידע ולביצוע פעולות בחשבון הבנק באמצעים ישירים, פנסיה). עם זאת, במהלך השיח התייחסו המשתתפים גם לנושאים ולמוצרים פיננסים נוספים (למשל, אשראי).

התובנות העיקריות:

- **חוסר ידע ואוריינות פיננסית לוקה בחסר -** אחת הנקודות המרכזיות שעלתה באופן רוחבי גם ביחס לאוכלוסייה הכללית וגם ביחס לאוכלוסיות ספציפיות הייתה כי בתחום הפיננסי יש חוסר גדול מאוד בידע לגבי המוצרים הפיננסים ובהבנה של המשמעויות ושל ההשלכות של בחירה שנעשית ביחס למוצרים ושירותים פיננסים. יש בקרב קבוצות באוכלוסייה תופעה רחבה של חוסר הבנה מספקת לגבי המוצרים הפיננסים ולגבי התנאים המוצעים להם ויש מי שמתקשים לקבל החלטה מושכלת ביחס אליהם.
- בפרט עלה כי **הציבור אינו מודע להסדרים משפטיים** שעשויים להשפיע על ההתנהלות הפיננסית היום־יומית, ובאופן ספציפי לחוק לצמצום השימוש במזומן, התשע"ח-2018 ולחוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016. החוק לצמצום השימוש במזומן קובע, בין השאר, עבירות פליליות ביחס למי שמשתמשים במזומן בסכומים גבוהים מהתקרות הקבועות בו. החברה הערבית והחרדית עושות שימוש משמעותי במזומן ומהשיח עלה כי חלק גדול מציבור זה כלל אינו מודע לאיסורים האלו או לפרטיהם. חוק נתוני אשראי משפיע על כל אזרח ועל היכולת שלו לקבל אשראי. ההיתקלות הראשונה בחוק מתרחשת בעת פנייה בבקשה לקבלת אשראי וכשהיא מסורבת עקב היסטוריית אשראי שלילית, בעוד שאין כלל מודעות לכך שהמידע הזה בכלל נאסף באופן פרטני ומזוהה. אדם צריך לנהל את ענייניו ולבנות את מוניטין האשראי שלו לפני שהוא נזקק לאשראי ועל כן יש חשיבות גדולה להביא את הנושא הזה לידיעת ציבור בצורה אפקטיבית.
- **תיווך אנושי מתוך הקהילה**. לצד ההבנה כי חוסר ידע בתחום הפיננסי הוא אחד החסמים המרכזיים בתחום ההכלה הפיננסית, עלה כי הדגש אינו צריך להיות על עצם ההנגשה של הידע, אלא על האופן

שבו הוא מונגש. בעידן הנוכחי יש נגישות תאורטית לידע רב: מחשבונים; מדריכי שימוש; מאמרים; וכד'. עם זאת, עלה מהשיח כי על־מנת שההנגשה של הידע תהיה אפקטיבית , יש צורך בתיווך אנושי של הידע לאוכלוסיות השונות ורצוי שהתיווך יהיה באמצעות גורמים מתוך הקהילה. הצורך בגורם מתווך אנושי נובע ממספר היבטים: ראשית, יש נטייה להיות פסיביים ויש צורך לבצע פניות יזומות; שנית, הנגשת המידע באמצעות גורמים מתוך הקהילה מאפשרת לגשר על פערים שפתיים, תרבותיים, ותחושות של חשדנות וחוסר אמון במערכת הפיננסית; שלישית, שימוש בתיווך אנושי יכול לתת מענה במקומות שבהם יש חוסר בנגישות דיגיטלית (עלה בהקשר של אוכלוסיות שנמצאות בפריפריה הגאוגרפית והחברתית בישראל). בהתייחס לחסם השפתי בחברה הערבית, עלה כי המידע הפיננסי הקיים אינו מונגש בשפה הערבית בצורה מספקת. מכיוון שהחסם השפתי נוכח גם בחברה הצעירה, בניגוד לתפיסה הרווחת שטוענת כי חסם זה קיים באוכלוסייה המבוגרת בלבד, מתחדד הצורך בהנגשת שפתית של התכנים הפיננסים. יש חשיבות רבה בקיום שיתופי פעולה עם השלטון המקומי ועם עמותות רלוונטיות שפועלות בתוך ומתוך האוכלוסייה הרלוונטית. חלק מהדוברים ציינו שנכון להתמקד בחברה הצעירה בחברות השונות שכן הפתיחות והרצון שלה ללמוד גדולים יותר ושינוי באמצעותה ייצור אדוות של שינוי גם במעגלים רחבים יותר, לרבות בשכבות הגיל הבוגרות. יחד עם זאת, יש לתת את הדעת לכך שלא כל מקצועות הייעוץ והתיווך בתחום הפיננסי מוסדרים כיום, כך שאין בהכרח סטנדרט מקצועי מחייב לצורך עיסוק באלה והשימוש במתווכים פיננסים לא־מוסמכים ("מעאכרים"), עלול לחשוף את הציבור במקרים מסוימים לנזק כלכלי, לניצול ולהונאות.

- **נגישות דיגיטלית כגורם מפתח לנגישות פיננסית**. בחברה הערבית, החרדית ובקבוצת הגיל השלישי האוריינות הדיגיטלית נמוכה בהשוואה לחברה הכללית, בפרט ביחס למיומנויות מתקדמות יותר (מעבר לשימוש בדוא"ל וגלישה בסיסית באינטרנט). כמו כן, יש חוסר בתשתיות ובנגישות פיזית לשירותים דיגיטליים. גישות דיגיטלית נדרשת כדי שתתאפשר נגישות פיננסית, בפרט לאור המעבר של המערכת הפיננסית למתן שירות בערוצים דיגיטליים.
- בשיח עלו **טענות שונות כלפי מערכת הבנקאות** ועל האופן שבו היא לעיתים מתנהלת, בעיקר בכל הנוגע למתן אשראי. עלו גם טענות לפיהן מערכת הבנקאות פועלת בדרך של "דחיפת אשראי" שאינו מותאם ללקוחותיהם ושנמצאת מעבר ליכולות הפיננסיות שלהם, מבלי שהלקוחות מבינים את תנאי האשראי, את החלופות שיש בפניהם, את העלויות ואת המשמעויות של אי־עמידה בפירעון ההלוואה שמוצעת להם. עוד נטען כי המערכת מנצלת את חוסר הידע שיש ללקוחות וכי יש התנהלות כוחנית מול לקוחות חייבים. במקרים רבים מעורבות של עמותות וארגונים לטובת לקוחות חייבים מסייעת

ללקוחות אלו בפריסת חובות בתנאי ריבית טובים יותר, אך הובעה דאגה ביחס ללקוחות שלא מלווים על על־ידי גופים אלו. כמו כן עלתה טענה כי קיים כשל במתן שירותים בנקאים בסיסיים לחייבים חדלי פירעון וכי הנחיות הפיקוח על הבנקים בהקשר זה אינן נאכפות. בהמשך לכך עלה כי יש קושי בשיקום כלכלי של חייבים שנמצאים לקראת סיום תהליך הסדרת החוב ואף לאחריו, שכן מערכת הבנקאות מונעת מהם שירותים, מה שמקשה עליהם להשתלב חזרה ולחיות חיים תקינים (למשל, קושי בקבלת פנקסי שיקים מקשה עליהם לשכור דירה).

- **היעדר גיוון תעסוקתי במערכת הפיננסית** - מספר גורמים שהשתתפו בשיח התייחסו לכך שיש במערכת הפיננסית ייצוג מועט לאוכלוסיות ממגזרים שונים וכי גיוון תעסוקתי יכול לגשר על פערי שפה, על פערי תרבות, להפחית את רמת החשדנות ולהעלות את רמת האמון במערכת. כמו כן, גיוון תעסוקתי יאפשר למערכת הפיננסית לקחת בחשבון במסגרת תהליך האפיון, הפיתוח וההנגשה של המוצרים שלהם את הלקוחות מכלל מגזרי האוכלוסייה.
- **הדרה פיננסית מובילה להדרה חברתית -** הדרה פיננסית מביאה לפנייה של אנשים מודרים לשוק הבלתי חוקי ולהידרדרות, הן במצבם הפיננסי והן ברמת הביטחון האישי שלהם. הפנייה לשוק האפור מכניסה פרטים למעגלים של פשיעה ושל חיים תחת לחצים ואיומים.
- **חיסכון ופנסיה -** הנציגים שהשתתפו בשיח התייחסו לכך שבחברה הערבית והחרדית וכן בקרב קבוצות באוכלוסייה שנמצאות במצוקה כלכלית, יש התמודדות יום יומית עם סוגיות בוערות ואין עיסוק משמעותי בחיסכון לטובת העתיד. באופן ספציפי לעניין פנסיה, נאמר הן ביחס לחברה הערבית וגם ביחס לחברה החרדית כי התפישה היא שהמבוגרים ייתמכו בעתיד על־ידי המשפחה והקהילה שלהם, אך לאור העלייה בתוחלת החיים והמחיה שמתייקרת, ספק האם המודל הזה יהיה בן־קיימא גם בעתיד. בחברה החרדית צוין כי בשל המאפיין החברתי של יציאה מאוחרת לשוק העבודה, החיסכון הפנסיוני מתחיל בגילים מאוחרים מאוד. גם ביחס למגזר הכללי צוין כי פרטים אינם שומרים על זכויותיהם (למשל לעניין שמירה על הרצף הביטוחי) וזאת עד לגילים מאוחרים יותר (סביבות גיל ה־40). עוד צוין כי עצמאים רבים מהחברה הערבית והחרדית אינם מפרישים חיסכון פנסיוני, שכן ההפרשה פוגעת בהכנסתם הפנויה שנדרשת בהווה ונתפסת בעיני רבים מהם כ"מס".
- בהקשר אחר הנוגע לפנסיה, עלה כי יש **מחסור משמעותי בייעוץ פנסיוני אובייקטיבי** סביב גיל הפרישה ונטען כי היעדר ייעוץ כזה וקבלת החלטות לא מושכלות, מביאות לנזק כלכלי משמעותי.

מנגנונים המשפיעים על ההכלה הפיננסית

ג. מנגנונים המשפיעים על ההכלה הפיננסית

בפרק זה נתאר וננתח חסמים שונים שעלולה להיות להם השפעה על הבדלים ברמת ההכלה הפיננסית בין קבוצות שונות באוכלוסייה בישראל. מהבדיקה בחלק זה נראה כי החסמים שמשפיעים על ההבדלים ברמת ההכלה הפיננסית בין קבוצות שונות באוכלוסייה בישראל הם: רמת סיכון האשראי; פערי שפה ודיגיטציה, חסמים דתיים; אוריינות פיננסית נמוכה; חסמים שנוגעים לאיכות הבטוחה לשעבוד וסחירות של נכסי הנדל"ן; וכן חסמים תרבותיים נוספים. הניתוח מראה כי לכל החסמים יש השפעה ואין אף חסם יחיד שיכול להסביר את מלוא הפערים בין קבוצות האוכלוסייה. להלן עיקרי הממצאים על החסמים שמשפיעים על הכלה פיננסית:

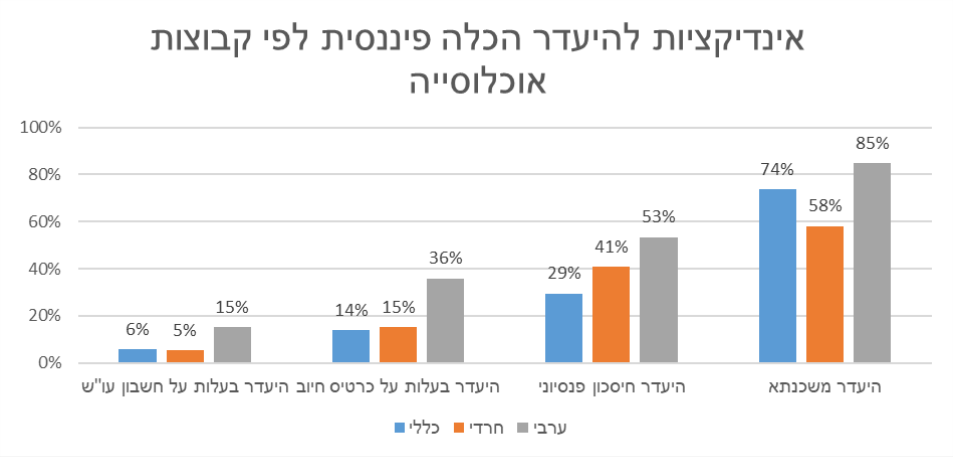
- אוריינות פיננסית - נמצא שבחברה הערבית והחרדית קיימים חסמים שנובעים מרמת אוריינות פיננסית נמוכה, אך שהחסמים בחברה הערבית חזקים יותר.
- חסמי שפה - השילוב של שליטה נמוכה בשפה העברית והנגשה מועטה של מוצרים פיננסים בשפה הערבית מהווה חסם להשתלבות במערכת הפיננסית.
- חסמים תרבותיים – נמצא שבחברה החרדית וביתר שאת בחברה הערבית יש העדפה ברורה לשימוש במזומן בהתנהלות הפיננסית השוטפת. העדפה זו, נובעת בין היתר, מחוסר אמון במוסדות ובמכשירים הפיננסיים השונים.
- העדפה של שימוש במזומן וחשש מסוגיות הגנת הצרכן - נמצא שבחברה הערבית והחרדית קיימת העדפה למזומן וחשש מסוגיות הגנת צרכן.
- חסמים דיגיטליים – נמצא שהאוריינות הדיגיטלית בחברה החרדית נמוכה והיא אף נמוכה יותר באוכלוסייה הערבית. ייתכן שאחד ההסברים לרמה הנמוכה באוכלוסייה הערבית נובע בחלקו גם מחסמי שפה.
- חסמים דתיים – נמצא שבחברה הערבית והחרדית קיימים חסמים שמקורם בדת, אך שהחסמים בחברה הערבית חזקים יותר.
- רמת סיכון – בחברה הערבית יש אינדיקציות לרמות סיכון אשראי גבוהות, בעיקר ביישובים עם מצב חברתי־כלכלי נמוך בהשוואה ליישובים שאינם ערבים עם מצב חברתי־כלכלי נמוך.
- חסמים יחודיים בשוק הנדל"ן – רישוי ושיעבוד נכסים - נמצא שבחברה הערבית קיימים חסמי רישוי ושיעבוד נכסים, כמו גם רמת סיכון גבוהה, וחסמים נוספים שגורמים לפערים בנטילת משכנתאות בין החברה הערבית ליהודית.

- תנאים לא טובים לצרכן ויכולת מיקוח נמוכה - נמצא כי חלק מהלקוחות נמנעים מלצרוך שירותים פיננסים שונים משום שלתפיסתם התנאים שהגופים הפיננסים מציעים להם אינם מיטביים.

ג.1. בחינת הסיבות האפשריות לפערים בשימוש במוצרים פיננסים

במסגרת עבודת הצוות ערך בנק ישראל סקר ייעודי לבחינת הגורמים השונים לפערי ההכלה הפיננסית שקיימת בין החברות. הבחינה התמקדה בפערים בשימוש במוצרים פיננסים שונים: בעלות על חשבון עו"ש, בעלות על כרטיס חיוב, נטילת משכנתא וחיסכון לפנסיה. באיור ג-1 ניתן לראות את הפערים בשימוש במוצרים הפיננסים השונים בהתאם לקבוצות האוכלוסייה. פערים אלו מעידים על פערים דומים לאלו שהוצגו בפרק הקודם על הבדלים ברמת ההכלה הפיננסית. הסקר הנוכחי מאפשר לבחון את הסיבות לפערים באמצעות הנסקרים שהשיבו שהם לא עושים שימוש במוצר פיננסי מסוים, בתשובה לשאלות אודות הסיבות לאי־השימוש באותו מוצר.

איור ג-1



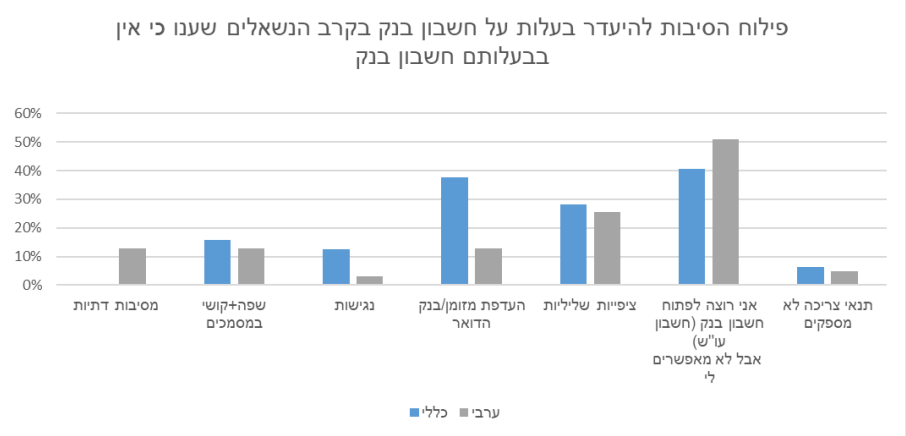
נוסח השאלות שנשאלו:
- האם יש לך כיום חשבון בנק (חשבון עו"ש), באחד הבנקים?
- האם יש לך כיום כרטיס חיוב (כרטיס אשראי/ כרטיס דביט או דיירקט/ כרטיס נטען)?
- האם אתה מחזיר כיום משכנתא, שלקחת מאחד הבנקים, או מחברה פיננסית גדולה (חברת כרטיסי אשראי או חברת פנסיה)?
- האם יש לך כיום חיסכון פנסיוני (ביטוח מנהלים/ קופת גמל/ קרן פנסיה), באחת החברות הפיננסיות הגדולות?

מקור: סקר שנערך עבור בנק ישראל, 2022

מניתוח של שאלות אלה (איורים ג-2 עד ג-5) עולה שלכל מוצר פיננסי ועבור הקבוצות השונות באוכלוסייה יש חסמים שונים שעלולים להשפיע על רמת השימוש. בהתייחס לחברה הערבית, שיעור גדול יותר בחברה זו מעיד על חסמים כמרכזיים יותר בצורה עקבית בהשוואה לקבוצות האחרות בכל השאלות ובו נתמקד.[9]

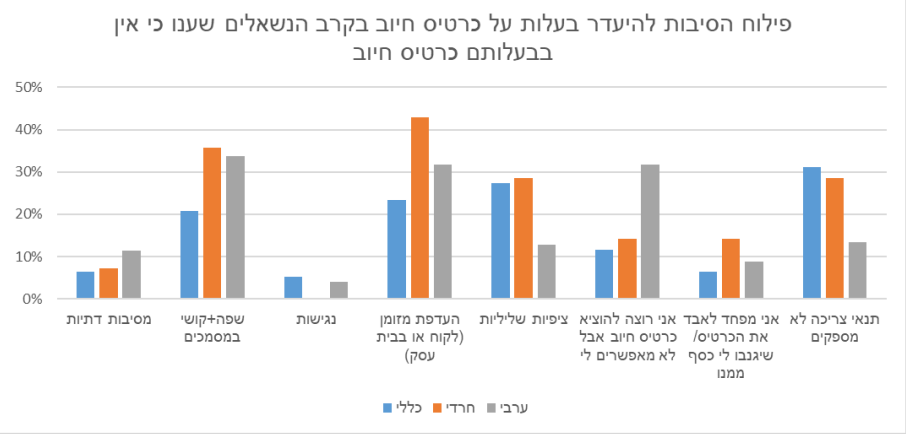
[9] לא היה ניתן לבצע הפרדה בין אלו שאינם מעדיפים לקחת הלוואה בלבד מגוף פיננסי לבין אלו שאינם מעדיפים לקחת משכנתא בלבד מגוף פיננסי עקב גודל המדגם.

איור ג-2



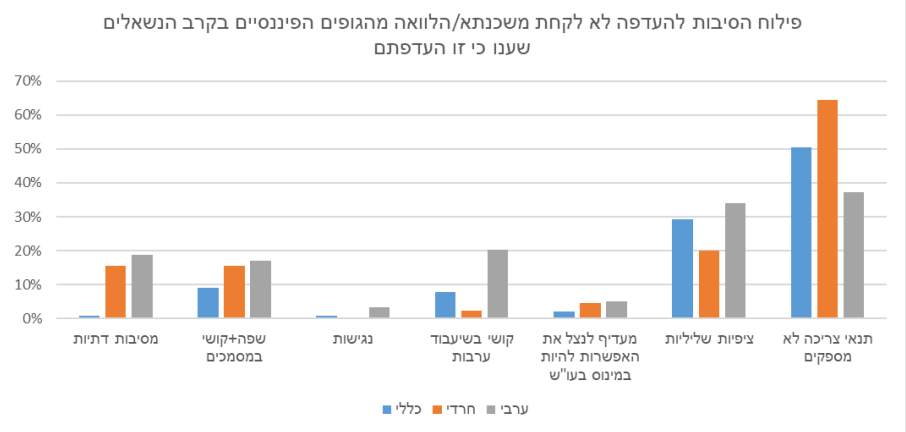
נוסח השאלה:
סמן מתוך הרשימה הבאה, מהן הסיבות שאתה לא מעוניין לפתוח חשבון בנק (חשבון עו"ש) באחד הבנקים. ללא אוכלוסייה חרדית מכיוון שיש מעט תצפיות.
מתוך סקר שנערך עבור בנק ישראל, 2022

איור ג-3



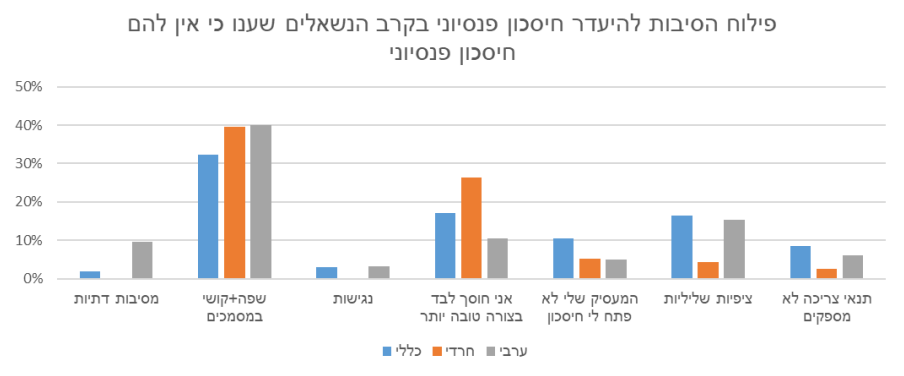
נוסח השאלה:
לנשאלים שסימנו כי **הינם** מעוניינים להוציא כרטיס חיוב בשנתיים הקרובות: סמן מתוך הרשימה הבאה, מהן הסיבות לכך שאין לך כיום כרטיס חיוב
לנשאלים שסימנו כי **אינם** מעוניינים להוציא כרטיס חיוב בשנתיים הקרובות: סמן מתוך הרשימה הבאה, מהן הסיבות לכך שאתה לא מעוניין להוציא כרטיס חיוב.
מתוך סקר שנערך עבור בנק ישראל, 2022

איור ג-4



נוסח השאלה:
מהי הסיבה שלא היית מעדיף לקחת הלוואה/ משכנתא מאחד הבנקים או מחברה פיננסית גדולה אחרת, כמו חברת כרטיסי אשראי/ חברת פנסיה?
מתוך סקר שנערך עבור בנק ישראל, 2022

איור ג-5



נוסח השאלה:
לנשאלים שסימנו כי **הינם** שוקלים לפתוח חיסכון פנסיוני בשנתיים הקרובות: סמן מתוך הרשימה הבאה, מהן הסיבות לכך שאין לך כיום חיסכון פנסיוני (ביטוח מנהלים/ קופת גמל/ קרן פנסיה), בחברה פיננסית גדולה
לנשאלים שסימנו כי **אינם** שוקלים לפתוח חיסכון פנסיוני בשנתיים הקרובות: בשאלה 37 סמן מתוך הרשימה הבאה, מהן הסיבות לכך שאתה לא מעוניין לפתוח חיסכון פנסיוני (ביטוח מנהלים/ קופת גמל/ קרן פנסיה), בחברה פיננסית גדולה.
מתוך סקר שנערך עבור בנק ישראל , 2022

ג.1.1. חסם דתי

מגבלות על צריכת מוצרים שנובעות מאמונה דתית של פרט. חסם מסוג זה בלט בעיקר בחברה הערבית בכל סוגי המוצרים (עו"ש, כרטיס חיוב, אשראי וחיסכון פנסיונית-איור ג-6) איסור לקיחת ריבית בדת היהודית או בדת האסלאם, עשויה להרחיק לקוחות המקפידים על האיסור מלעשות שימוש במוצרים הכרוכים בתשלום ריבית או קבלת ריבית. בדת האסלאם יש איסור מוחלט על ביצוע עסקות נושאות ריבית - ריבית נחשבת להפקת רווח תוך ניצול חולשת האחר. כך, בנק אסלאמי הפועל על־פי יסודות הלכתיים טהורים אינו יכול להתבסס על מנגנון ריבית, אלא על מקורות אסלאמיים וולונטריים. במדינות אסלאם יש תעשייה מפותחת של מערכת פיננסית הפועלת על־פי כללי האסלאם (שריעה). איסור דומה יש בדת היהודית (כלפי יהודים בלבד) אך המערכת הפיננסית אימצה פתרון הילכתי כדי לגבות ריבית מיהודים ("היתר עיסקא") ולא אומץ פתרון אסלאמי דומה.

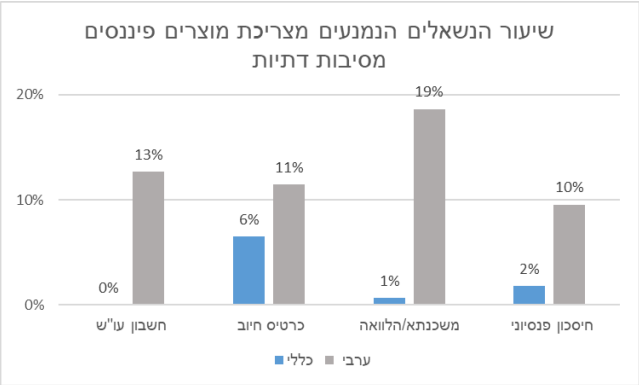
למרות שמהסקר עולה שזהו חסם גדול יותר עבור החברה הערבית, רק כ־19% מבין אלו שאינם מעדיפים לצרוך משכנתא/הלוואה מגוף פיננסי השיבו שעניין זה מהווה עבורם חסם, כלומר רוב המשיבים לא ציינו חסם דתי כמקור להיעדר שימוש במוצר הפיננסי הזה והעידו על חסמים אחרים. במוצרים הפיננסים האחרים ניתן לראות כי השיעורים לקיומו של חסם זה אף נמוכים יותר ונעים בטווח שבין 10%-13%, תלוי בסוג המוצר הפיננסי.

העובדה שזהו אינו חסם עיקרי ניתן לזיהוי מעולם החיסכון. אחד הפתרונות לחסם הדתי הוא יצירת מוצר פיננסי ייעודי בעל הכשר דתי, שעוקף את הקושי לקבל או לתת ריבית. בתכנית "חיסכון לכל ילד" ניתנה להורים אפשרות לבחור בצורה אקטיבית מסלול תואם שריעה. מחקרים הראו שבחברה הערבית היה שיעור גבוה יחסית של חוסר אקטיביות בבחירת מסלולים, אך גם כשהתבצעו בחירות אקטיביות רוב הבחירות היו

להעביר את החיסכון לבנקים (הנותנים ריבית) ולא למסלול השריעה (הרן רוזן ושדה 2021, גרינשטיין וייס ושות' 2019). לעומת זאת, שיעור גבוה בחברה החרדית בחר במסלול השקעה כשר.

נציין כי סקר איכותני שנעשה ביישובים ערבים על אוכלוסייה שאינה נגישה לסקרים שבוצעו אינטרנטיים ורמת ההכלה הפיננסית שלה נמוכה יותר, מעיד שהחסם של הדת אולי גבוה יותר מזה שעולה מהסקר האינטרנטי.

איור ג-6

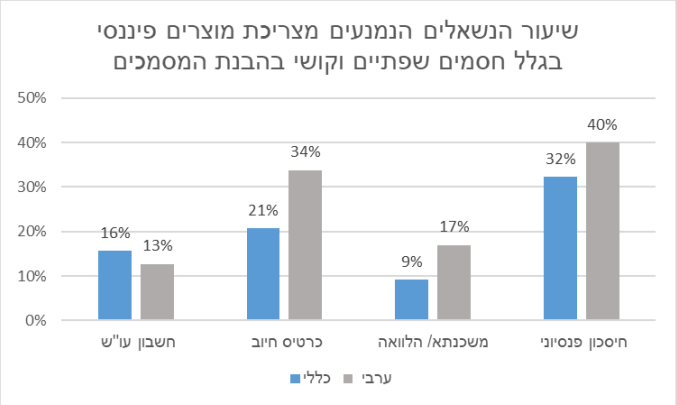


הערה: השאלה הנוגעת למשכנתא/הלוואה מתייחסת לשיעור הנשאלים שאינם מעדיפים לקחת משכנתא/הלוואה **מגופים פיננסיים**. יתר השאלות מתייחסות לשיעור הנשאלים שאינם צורכים את המוצר הפיננסי **כלל**
מקור: סקר שנערך עבור בנק ישראל, 2022

ג.1. 2. חסם שפתי וקושי בהבנת המסמכים

חסם שפתי וקושי בהבנת המסמכים מהווה חסם משמעותי יותר בחברה הערבית בהשוואה לשאר הקבוצות והקבוצות באוכלוסייה לשימוש בשירותים הפיננסים השונים (איור ג-7). כ־17% מבין אלו שאינם מעדיפים לצרוך משכנתא/הלוואה מגוף פיננסי, העידו על חסם זה כגורם להעדפה כאמור. שיעור זה משתנה כאשר בוחנים את המוצרים הפיננסים האחרים לכ־13%-40% מאלו שנמנעו לצרוך מוצרים פיננסים בחברה הערבית, כתלות בשאלה. חסם זה נובע משילוב של שליטה נמוכה בקריאה ובכתיבה בשפה העברית בקרב החברה הערבית והיותם של רוב המוצרים וערוצי השירות נגישים בשפה העברית בלבד. קושי זה מוביל לפגיעה ביכולת הבנת החוזים הפיננסים ומניע את הפרטים מלעשות שימוש נרחב במערכת הפיננסית.

איור ג-7



הערה: השאלה הנוגעת למשכנתא/הלוואה מתייחסת לשיעור הנשאלים שאינם מעדיפים לקחת משכנתא/הלוואה **מגופים פיננסיים**. יתר השאלות מתייחסות לשיעור הנשאלים שאינם צורכים את המוצר הפיננסי **כלל**
מקור: סקר שנערך עבור בנק ישראל, 2022

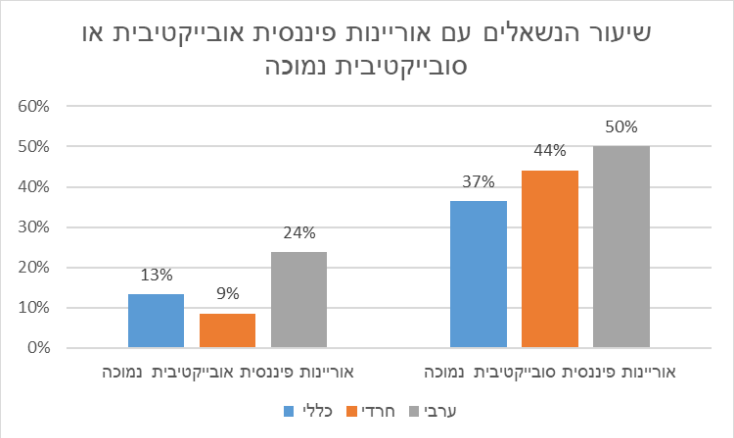
בהמשך הפרק, בסעיף ג. 1. 10., יש ניתוח שמעלה שהחסם השפתי משפיע גם על שימוש בערוצי תקשורת דיגיטלית.

ג.1. 3. אוריינות פיננסית

קושי בהבנת מסמכים קשור גם הוא לרמת האוריינות פיננסית. אוריינות פיננסית היא היכולת להבין מושגים פיננסים, להתנהל בעולמות תוכן פיננסים, שהוא הבסיס לקבל החלטות פיננסיות מושכלות. ממחקרים של הרן רוזן ושדה [10]2021 ו־2017[11] עולה שלא רק האוריינות הפיננסית האובייקטיבית – רמת הידע הפיננסי האובייקטיבי של פרטים כהווייתה – משפיעה על התנהגות פיננסית; גם לאוריינות פיננסית סובייקטיבית - רמת הביטחון שפרט חש לגבי הידע שלו בסוגיות פיננסיות, יש השפעה על התנהלותו הפיננסית.

סקר שנערך על־ידי בנק ישראל על בסיס שאלות שתוקפו במחקרים אקדמים כאינדיקטורים לרמת ידע פיננסי, מצא שהן מבחינה סובייקטיבית והן מבחינה אובייקטיבית, האוריינות הפיננסית בחברה הערבית נמוכה יותר מהאוכלוסייה הכללית (איור ג-8). 24% מהנשאלים בחברה הערבית טעו בשלוש שאלות הידע הפיננסי שנשאלו, לעומת 13% בלבד בחברה הכללית ו־9% בחברה החרדית. והשיעור המעידים כי אינם מבינים בנושאים פיננסים בחברה הערבית עמד על כ־50%, בהשוואה ל־44% בחברה החרדית ול־37% בחברה הכללית[12].

איור ג-8

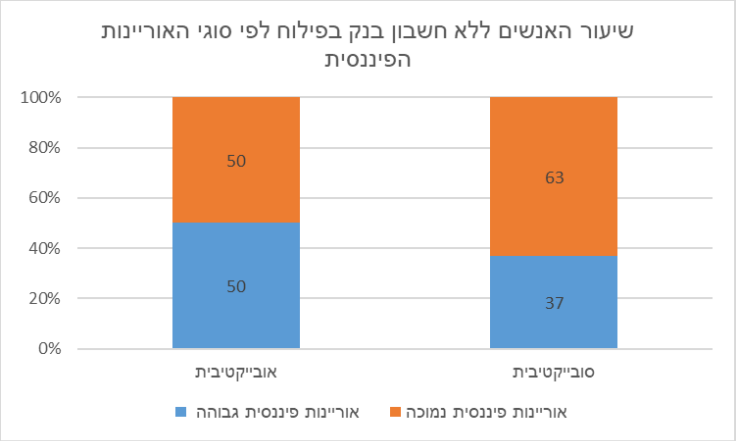


בעלי אוריינות פיננסית **סובייקטיבית** נמוכה- נשאלים שענו על השאלות:1) באיזו מידה אתה מרגיש ביטחון בנושאים פיננסיים? 2) ובאיזו מידה אתה מרגיש, שאתה מבין בנושאים של חשבון בנק ועמלות בבנקים? במידה מועטה ומטה.
בעלי אוריינות פיננסית **אובייקטיבית** נמוכה- נשאלים שענו על שלוש השאלות הבוחנות ידע פיננסי בצורה שגויה.
מקור: סקר שנערך עבור בנק ישראל, 2022

[10] https://www.boi.org.il/he/Research/Pages/dp202121e.aspx?force_isolation=true
[11] https://www.boi.org.il/he/Research/Pages/dp201710e.aspx?force_isolation=true
[12] בחלוקה למגדר, ובהתאם לידוע בספרות (Lusardi and Mitchell 2014,Bucher-Koenen et al. 2017), נמצא כי לנשים אוריינות פיננסית אובייקטיבית, אבל בעיקר סובייקטיבית, ברמה שהיא נמוכה מגברים. בפרט נמצא כי נשים בחברה החרדית ונשים בחברה הערבית העידו על עצמן כלא־מבינות בנושאים פיננסים בשיעורים גבוהים. הסקר מעלה כי יש קשר בין אוריינות פיננסית אובייקטיבית או סובייקטיבית לבין הכלה פיננסית.

בסקר ובממצאים קודמים בספרות המקצועית נמצא קשר בין רמת אוריינות פיננסית נמוכה להכלה פיננסית נמוכה. מבין הנשאלים שאין להם חשבון עו"ש, 50% טעו בסקר בשלוש שאלות הידע. ניתן לראות כי שיעור זה גדל ל־63%, כאשר בוחנים את אלו שאין להם חשבון עו"ש בפילוח לפי רמת אוריינות פיננסית סובייקטיבית נמוכה (איור ג-9). בסקר נבדקו מתאמים בין אוריינות פיננסית לאינדיקטורים נוספים לרמת הכלה פיננסית נמוכה ונמצאו מתאמים באותם כיוונים – אוריינות פיננסית נמוכה קשורה לרמת הכלה פיננסית נמוכה יותר.

איור ג-9



בעלי אוריינות פיננסית **סובייקטיבית** נמוכה- נשאלים שענו על השאלות:1) באיזו מידה אתה מרגיש ביטחון בנושאים פיננסיים? 2) ובאיזו מידה אתה מרגיש, שאתה מבין בנושאים של חשבון בנק ועמלות בבנקים? במידה מועטה ומטה.
בעלי אוריינות פיננסית **אובייקטיבית** נמוכה- נשאלים שענו על שלוש השאלות הבוחנות ידע פיננסי בצורה שגויה.
מקור: סקר שנערך עבור בנק ישראל, 2022

בנוסף לסטטיסטיקה התיאורית, ביצענו רגרסיות (לא מוצגות) שמראות שיש לאוריינות פיננסית אובייקטיבית ורמת הביטחון בידע הפיננסי השפעה חיובית על הכלה פיננסית. הרגרסיה מראה שגם לאחר בקרה על משתנים חברתיים־כלכליים (השכלה, הכנסה, גיל, מגדר) ושיוך מגזרי ברגרסיה, נמצא שככל שהאוריינות הפיננסית גבוהה יותר, כך ההכלה הפיננסית גבוהה יותר והיא באה לידי ביטוי בסיכוי גבוה יותר של הפרט לבעלות על חשבון עו"ש, לבעלות על כרטיס חיוב, לנטילת משכנתא ולחיסכון לפנסיה.

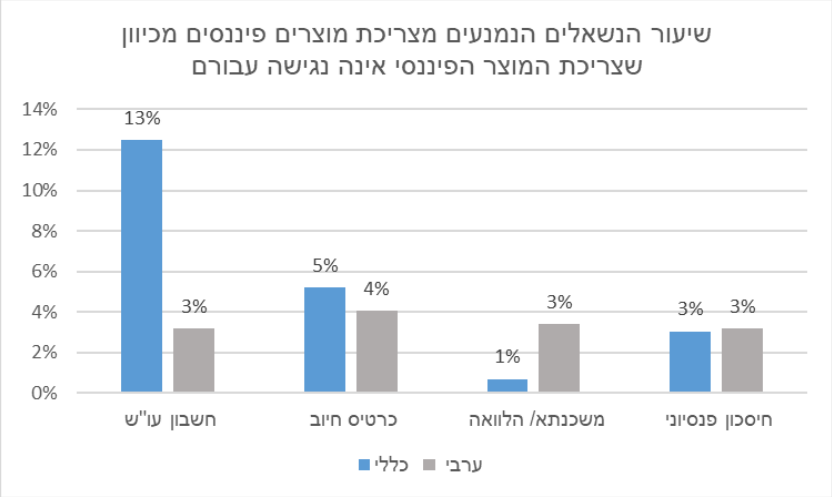
נציין כי סקר איכותני שנעשה ביישובים ערבים לגבי אוכלוסייה שאינה נגישה לסקרים שמבוצעים אינטרנטיים ושרמת ההכלה הפיננסית שלה נמוכה יותר, מעיד שהחסם השפתי ושל הקושי בהבנת המסמכים אולי גבוה יותר מזה העולה מהסקר האינטרנטי.

ג.1. 4. נגישות פיזית

בספרות שמתייחסת בעיקר למדינות מתפתחות, עולה הסבר נוסף לרמת הכלה פיננסית נמוכה, שנובעת מנגישות פיזית נמוכה ומחוסר קרבה לנותני שירותים פיננסים. הסקר מעלה שחסם זה יותר משמעותית דווקא

עבור החברה היהודית־ כללית, אך הוא אינו מהווה חסם עיקרי עבור החברות האחרות (איור ג-10). שיעור המשיבים על חסם זה בחברה הערבית נע בין 3%-4% , כתלות בסוג המוצר הפיננסי.

איור ג-10



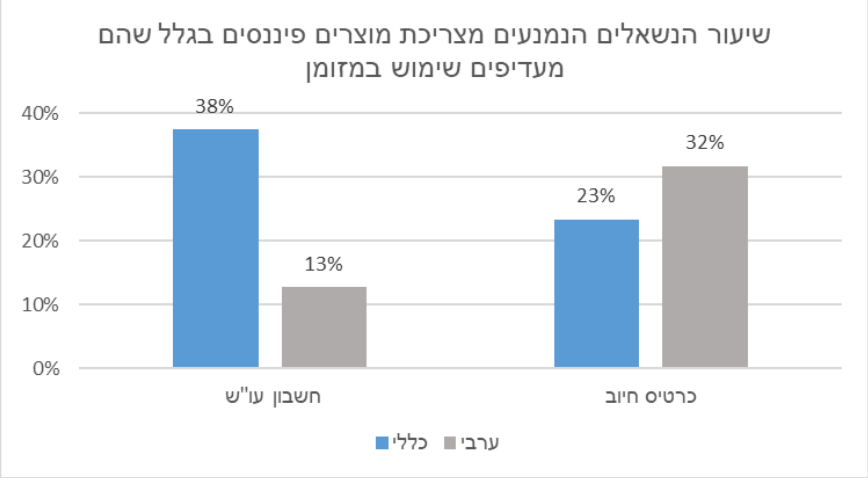
הערה: השאלה הנוגעת למשכנתא/הלוואה מתייחסת לשיעור הנשאלים שאינם מעדיפים לקחת משכנתא/הלוואה **מגופים פיננסיים**. יתר השאלות מתייחסות לשיעור הנשאלים שאינם צורכים את המוצר הפיננסי **כלל**
מקור: סקר שנערך עבור בנק ישראל, 2022

ג.1. 5. העדפת מזומן וחשש מאובדן / גניבה של כרטיס

העדפה לשימוש במזומן באה לידי ביטוי כהסבר לפערים בשימוש בכרטיס חיוב בחברה הערבית ובקרב החברה הכללית. שיעור המעידים על חסם זה כסיבה לחוסר השימוש בכרטיס חיוב עומד על 32% בחברה הערבית ו־23% בחברה הכללית. סקר נוסף שנערך עבור בנק ישראל על השימוש באמצעי תשלום, מצא כי יש בחברה הערבית העדפה למזומן ורתיעה מקבלת כספים באמצעות העברה בנקאית או אפליקציות להעברת תשלומים בסמארטפון (איור ג-12). בחברה החרדית נמצאה רתיעה דומה מקבלת תשלום באמצעות ישומונים (אפליקציות) להעברת תשלומים על גבי טלפונים חכמים, אולם מעניין לציין כי שכן נרשמה העדפה גבוהה יחסית לקבלה של כספים באמצעות העברה בנקאית. נציין כי שאלות מהסקר על התנהלות בפועל מציגות ממצאים דומים. ממצאים אלו מעידים על רמה נמוכה של שימוש בערוצי תקשורת דיגיטליים עבור שתי חברות אלה כפי שמפורט בסעיף ג.1. 10 בהמשך. העובדה שיש שיעור גבוה של משיבים שמעידים על חשש מפני אובדן/גניבה של כרטיס אשראי, מעידה על החשיבות הגבוהה של הגנת הצרכן בחברה הכללית, בפרט, בחברה החרדית והערבית. חשש זה עשוי לנבוע מתפיסה כי ניתן לפצל סכום מזומן ובשגרה היום-יומית הפרט אינו מסתובב עם כל הכסף שברשותו. כך שבמקרה ואירע אובדן/גניבה של מזומן,

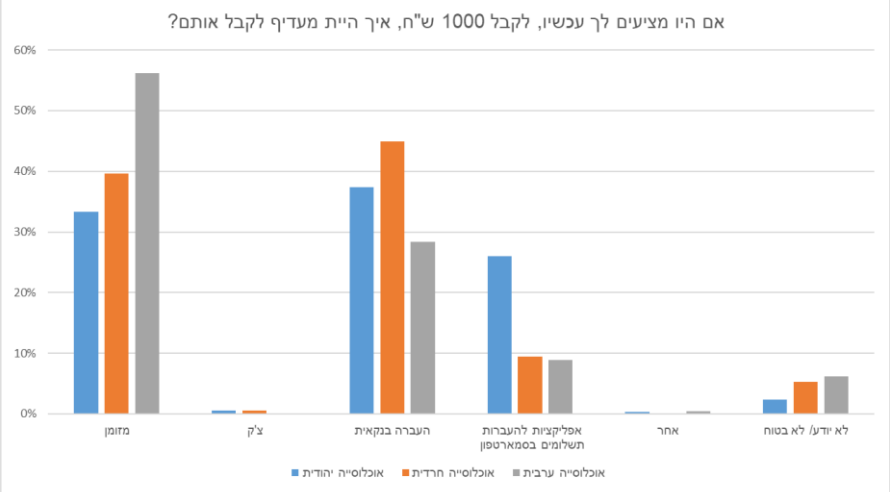
הפרט מאבד סכום כסף מוגדר. לעומת זאת, כאשר הפרט מסתובב שכרטיס האשראי ברשותו, הוא עלול להרגיש חוסר ביטחון כי במקרה של אובדן, הוא עלול לאבד סכום לא מוגדר מכספו.

איור ג-11



מקור: סקר שנערך עבור בנק ישראל, 2022

איור ג-12



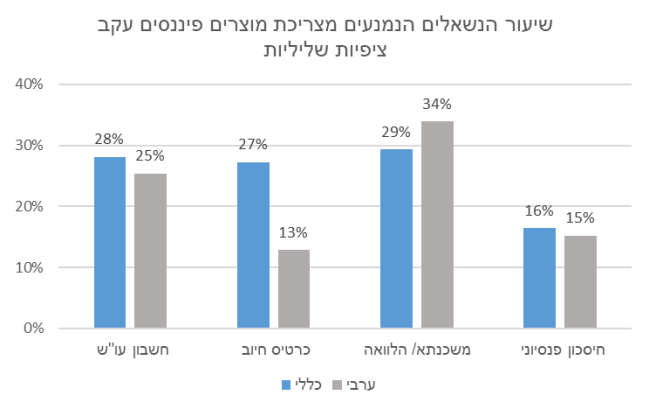
מקור: סקר שנערך עבור בנק ישראל, 2021

ג.1. 6. ציפיות

שיעור המשיבים על חסמים הקשורים לציפיות שליליות מהאינטראקציה עם הגוף הפיננסי: חושבים שלא תאושר להם הבקשה או שהתנאים שיקבלו יהיו לא־מיטיבים, גבוה בחברה הערבית (איור ג-13). השיעור נע בין 13%-34% כתלות בסוג המוצר הפיננסי ואינו גבוה יותר מבשאר החברות. חסם זה יכול להעיד על סיכון מוגבר כפי שמפורט בסעיף ג.1. 9 להלן או על תחושות סובייקטיביות שיכולות לנבוע גם מאוריינות פיננסית נמוכה (בעיקר מרכיב הביטחון העצמי), אמון נמוך או סיבות נוספות. לעומת זאת, ניתן לראות כי שיעור

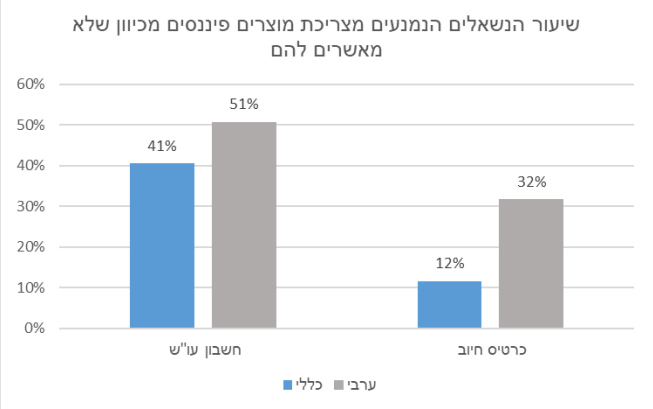
הנשאלים מתוך אלו שאין ברשותם מוצר פיננסי ושבקשתם לצרוך את אותו מוצר פיננסי נדחתה על־ידי הגופים הפיננסים, גבוהה משמעותית מהשיעור החברה הכללית.

איור ג-13



השאלה הנוגעת למשכנתא/הלוואה מתייחסת לשיעור הנשאלים שאינם מעדיפים לקחת משכנתא/הלוואה **מגופים פיננסיים**. יתר השאלות מתייחסות לשיעור הנשאלים שאינם צורכים את המוצר הפיננסי **כלל**
מקור: סקר שנערך עבור בנק ישראל, 2022

איור ג-14

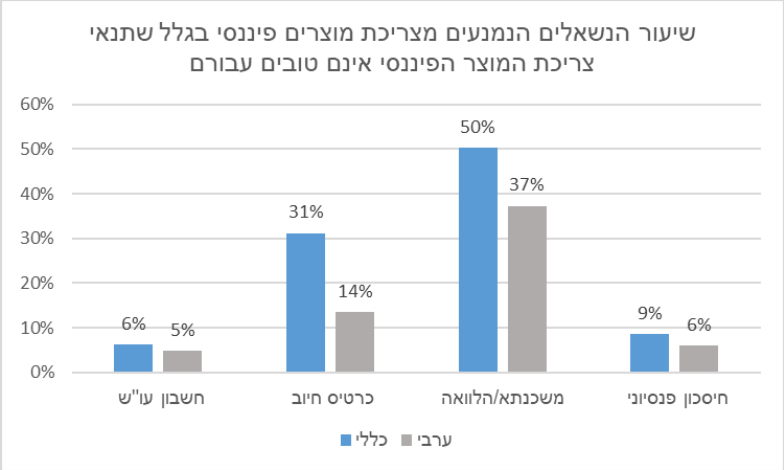


השאלות מתייחסות לשיעור הנשאלים שאינם צורכים את המוצר הפיננסי **כלל**
מקור: סקר שנערך עבור בנק ישראל, 2022

ג.1. 7. תנאי צריכת המוצר הפיננסי

מהסקר עולה כי חסם מרכזי עבור היעדר צריכת מוצרים פיננסים נובע מהתפיסה של הלקוחות אודות התנאים הכרוכים בצריכת מוצרים אלו. תנאים אלו מתבטאים בריביות והעמלות הגבוהות, מתן מסגרת אשראי קטנה ללקוח ודמי ניהול גבוהים. כ-37% מהנשאלים בחברה הערבית וכמחצית מהחברה הכללית שאינם מעדיפים לצרוך משכנתא/הלוואה מהגופים הפיננסים הרשמיים, ציינו חסם זה כגורם להעדפה כנזכרת לעיל. לעומת זאת, ביתר המוצרים הפיננסים נמצא כי חסם זה משמעותי יותר עבור החברה האוכלוסייה הכללית לעומת החברה הערבית.

איור ג-15



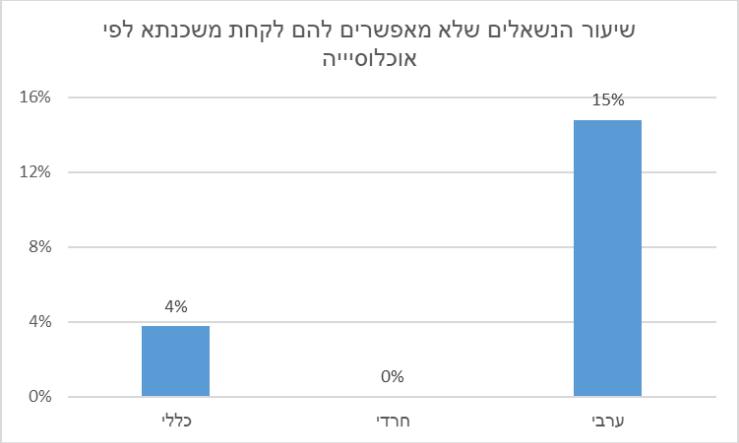
הערה: השאלה הנוגעת למשכנתא/הלוואה מתייחסת לשיעור הנשאלים שאינם מעדיפים לקחת משכנתא/הלוואה **מגופים פיננסיים**. יתר השאלות מתייחסות לשיעור הנשאלים שאינם צורכים את המוצר הפיננסי **כלל**
מקור: סקר שנערך עבור בנק ישראל, 2022

ג.1. 8. איכות הבטוחה במשכנתאות

חסם הבטוחה במשכנתא ייחודי לחברה הערבית, כאשר ביישובים ערבים רווחת התופעה של העדר רישום מוסדר של נכסים, דבר המוביל להעדר יכולת להעמיד בטוחה בהלוואות לדיור.

מהסקר עולה כי יש שיעור גבוה יחסית בחברה הערבית המעידים על חסם זה כרלוונטי וכ־15% מעידים על כך שהם היו רוצים לקחת משכנתא, אבל לא מאפשרים להם (איור ג-16). התשובה השנייה כוללת בתוכה ככל הנראה גם חסמים מתחום איכות הבטוחה והיכולת לשעבד נכס. מאחר ונושא זה הוא מהותי ורחב, יש הרחבה על הנושא בסעיף ג.2, אך החסם הייחודי הזה עולה גם מהסקר.

איור ג-16



שיעור הנשאלים שלא מאפשרים להם לקחת משכנתא מכלל הנשאלים.
מקור: סקר שנערך עבור בנק ישראל, 2022

רגרסיות על נתוני הסקר האינטרנטי של בנק ישראל (לא מוצגות), מראות את התמונה המורכבת שעולה לאורך הניתוח לעיל. כמצופה, יש השפעה סטטיסטית מובהקת למשתנים המעידים על קיומם של חסמים שנובעים ממאפיינים חברתיים־כלכליים אישיים (השכלה והכנסה), אבל גם לאחר בקרה על משתנים אלו נמצאו חסמים נוספים. נמצאה השפעה מובהקת גם למשתנים המעידים על חסמים הנובעים מאוריינות פיננסית נמוכה, אך בנוסף נמצאה השפעה מובהקת אשר משויכת לחברה הערבית על כל האינדיקטורים להכלה פיננסית. כלומר, יש מאפיינים בלתי נצפים נוספים. חסמים אלו יכולים להיות קשורים לחסמים שהוזכרו לעיל, קרי, דת, שפה, רתיעה ממזומן, חשש מסוגיות של הגנת הצרכן, אך ייתכן שאלו נובעים מהבדלים ברמת הסיכון (סוגיה שמורחבת להלן בסעיף הבא) או מחסמים תרבותיים ומנהלתיים נוספים, כפי שעולה משוק המשכנתאות ומהציפיות של הצרכנים[13].

[13] לעומתם, הרגרסיות מראות שלשיוך לחברה החרדית יש השפעה שלילית ומובהקת על חיסכון לפנסיה, אבל לא עבור האינדיקטורים האחרים להכלה פיננסית. כלומר, יש חסמים תרבותיים ייחודיים בחברה החרדית המובילים לפערים בהיקף החיסכון פנסיוני ולא להכלה פיננסית במובן הכללי.

בהמשך לממצאי הסקר, נרחיב בחלק שלהלן על החסמים ייחודיים שדורשים רמת פירוט נוספת: רמת סיכון האשראי; חסמים לשימוש בערוצי תקשורת דיגיטליים וכן ניתוח מורחב לחסמים בשוק המשכנתאות.

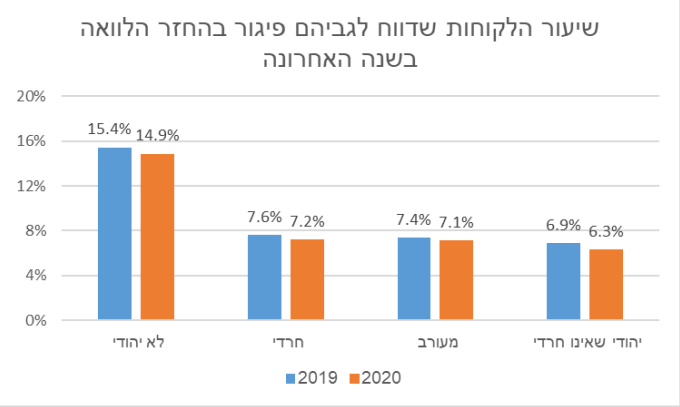
ג.1. 9. רמת סיכון האשראי

אחד הגורמים האפשריים לרמה נמוכה של הכלה פיננסית היא רמת סיכון גבוהה של לווים. כדי שחוזה פיננסי יתקיים (למשל מתן מסגרת אשראי או הלוואה) על הגוף המלווה להעריך, בהסתברות מסוימת, שהלווה יעמוד בתנאי החוזה הפיננסי. במידה והגוף המלווה מעריך שיש סיכון גבוה של אי־עמידה בתנאי הפירעון, הוא יכול להעלות את הריבית על השירות הפיננסי וברמה גבוהה של סיכון הוא עלול לא להציע את החוזה הפיננסי כלל. השפעה נוספת של רמת הסיכון גבוהה הינה שבהעדר מידע על הלווה, הגוף המלווה עלול להעריך את הסיכון שלו בדומה לרמת הסיכון של קבוצת האוכלוסייה שאליה משתייך הלווה ובכך להשפיע על ההיצע ועל המחיר של השירותים עבור לווים מקבוצות שונות.

הממצא המרכזי בחלק זה הוא שרמת סיכון האשראי בחברה הערבית גבוהה מאשר בשאר קבוצות האוכלוסייה וזאת בהתבסס על מספר רב של אינדיקטורים לסיכון.

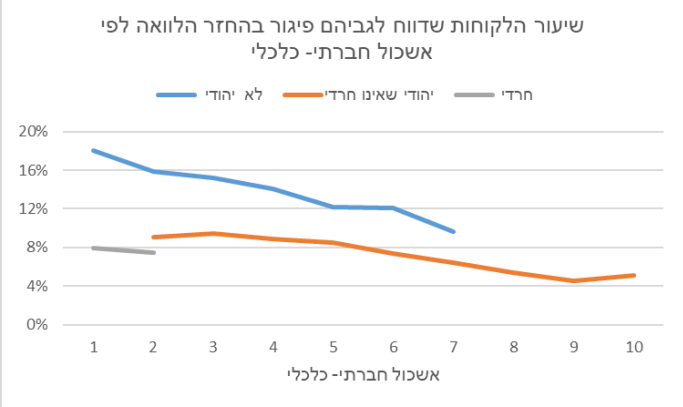
האינדיקטור הראשון לבחינה של סיכון־לווים הינו שיעור גילי ה־18 ומעלה שב־12 החודשים האחרונים דווח לגבם פיגור[14] בהחזר הלוואה (מכל סוג) או חריגה ממסגרת האשראי. מנתוני מאגר האשראי הסטטיסטי עולה ששיעור הפיגורים והחריגה מהמסגרת גבוה באופן ניכר ביישובים לא יהודיים מזה הנמדד ביישובים יהודים (איור ג-17). תוצאות אלו נותרו בעינן גם לאחר השוואה בין יישובים ששייכים לאשכול חברתי־כלכלי דומה, אך הפערים הצטמצמו באשכולות הגבוהים.

איור ג-18



דווח על פיגור במהלך 12 החודשים האחרונים. זיהוי קבוצות אוכלוסייה לפי יישוב המגורים.
מקור: מאגר האשראי הסטטיסטי.

איור ג-17



דווח על פיגור במהלך 12 החודשים האחרונים. זיהוי קבוצות אוכלוסייה לפי יישוב המגורים.
מקור: מאגר האשראי הסטטיסטי נתוני 2019

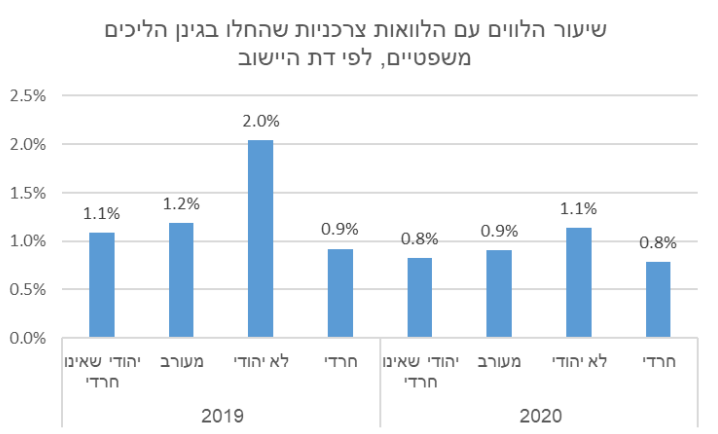
[14] פיגור בתשלום - עברו 30 ימים לפחות מהמועד שבו נוצר החוב והחוב שבפיגור הוא מעל 200 שקלים חדשים. אם מדובר בנותן אשראי שהוא מקור מוסמך, עברו 60 ימים לפחות מהמועד שבו נוצר החוב והחוב שבפיגור הוא מעל 500 שקלים חדשים. מקור: התוספת הראשונה לתקנות נתוני אשראי התשע"ח-2017.

אינדיקטור נוסף שנבחן הינו היקף ההלוואות אשר דווח עליהן למאגר נתוני אשראי כי הגופים המלווים החלו בהליכים משפטיים לגביית החוב[16;15]. השוואה של אינדיקטור זה מלמדת כי שיעור הלווים ביישובים לא יהודים שהחל מולם הליכים משפטיים, הן בהלוואות צרכניות והן בהלוואות לדיור[17], גבוה באופן משמעותי מאשר ביישובים בקבוצות ההשוואה (איורים ג-19 ו־ג-20, בהתאמה), פערים אלו נותרו בעינן גם לאחר השוואה לפי מקבץ של יישובים באשכול חברתי־כלכלי דומה.

ממצא נוסף הינו שעיקר הפער בין המגזרים בהלוואות צרכניות הוא בשנת 2019, כאשר בשנת 2020 חלה ביישובים הלא יהודים ירידה משמעותית בהיקף ההליכים המשפטיים, ייתכן כחלק ממתווה הקלות לאוכלוסייה בעקבות משבר הקורונה (עצירת הגבלת חשבונות, מסלולים מיוחדים לפתיחת תיקי הוצל"פ ללא דיווח, מתווה דחיית תשלומים, ועוד).

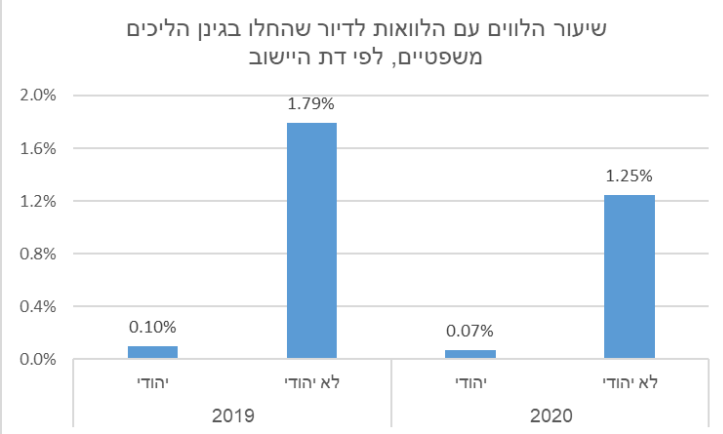
האינדיקטורים שהוצגו עד כה הראו מידע על "זרם" הלווים עם בעיות של סיכון אשראי (הניתוח התמקד ב־12 חודשים אחרונים) והאינדיקטורים הבאים ינסו לבחון את סיכון־הלווים לפי נתוני "מלאי", על בסיס תיקים ברשות האכיפה והגבייה, פשיטות רגל של אזרחים פרטיים וכן שונות במספר החשבונות המוגבלים. החיסרון בשימוש באינדיקטורים אלו הוא שלא ניתן לערוך הבחנה בין הליכים שנסגרו בגין שימוש במוצרים פיננסים ועלולים לנבוע גם מהקשרים רחבים יותר.

איור ג-19



דווח על הליכים משפטיים במהלך 12 החודשים האחרונים על הלוואות צרכניות. זיהוי קבוצות אוכלוסייה לפי יישוב המגורים. מקור: מאגר האשראי הסטטיסטי

איור ג-20



דווח על הליכים משפטיים במהלך 12 החודשים האחרונים על הלוואות לדיור. זיהוי קבוצות אוכלוסייה לפי יישוב המגורים. מקור: מאגר האשראי הסטטיסטי

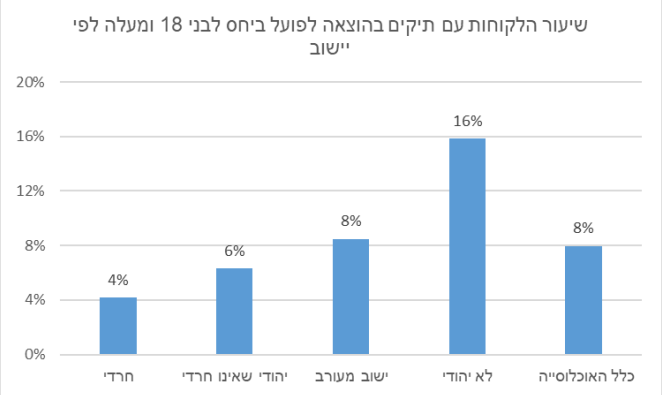
[15] לפי סעיפים 3 ו־4 לתקנות נתוני אשראי התשע"ח-2017, אחד מהנתונים שמעידים באופן מובהק שהלקוח לא עומד בפירעון תשלומיה הוא קיומו של חוב אצל תאגיד בנקאי, מנפיק כרטיס חיוב או מקור מידע, כשסכום החוב מעל 10,000 שקלים חדשים ונפתחו בגינו הליכים בבית משפט.

[16] כולל גם חשבונות מוגבלים, הליכי הוצל"פ מעל 5,000 ₪ והליכי חדלות פירעון.

[17] עקב מגבלת הסודיות של הנתונים, לא נעשה בניתוח נתוני הלוואות הדיור הבחנה בין יישובים חרדים ליישובים יהודים לא חרדיים.

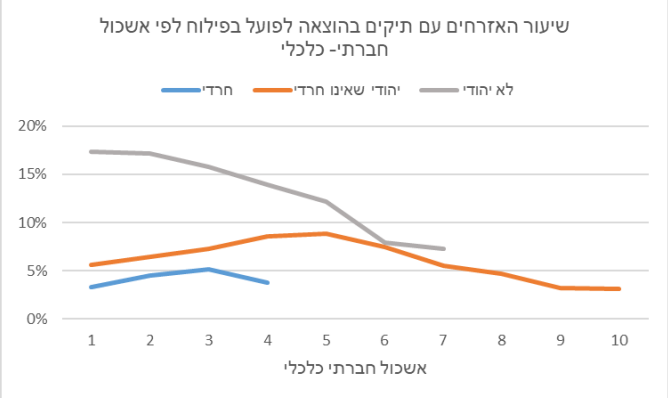
מנתוני רשות האכיפה והגבייה והממונה על חדלות פירעון ושיקום כלכלי לשנת 2019 עולה ששיעור גילי ה־18 ומעלה עם תיקים ב רשות האכיפה והגבייה ועם פשיטות רגל גבוה באופן משמעותי ביישובים לא יהודים. בחינה של השונות לפי הדירוג החברתי כלכלי של הלמ"ס מעלה שהפערים מתקיימים גם כאשר עורכים השוואה לפי חתך חברתי- כלכלי.

איור ג-21



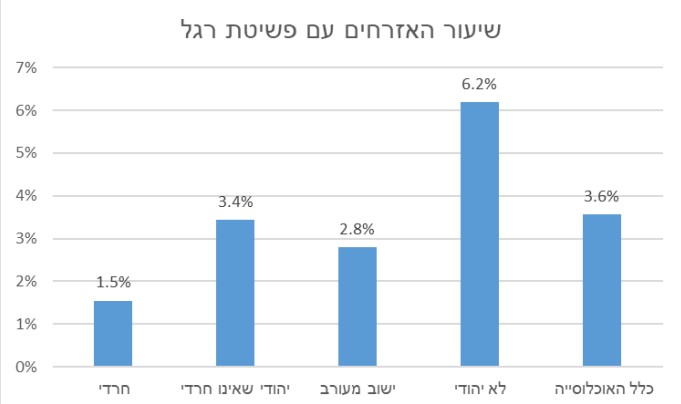
זיהוי קבוצות אוכלוסייה לפי יישוב המגורים. מקור: נתוני כונס הנכסים הרשמי ורשות האוכלוסין, נתוני 2019

איור ג-22



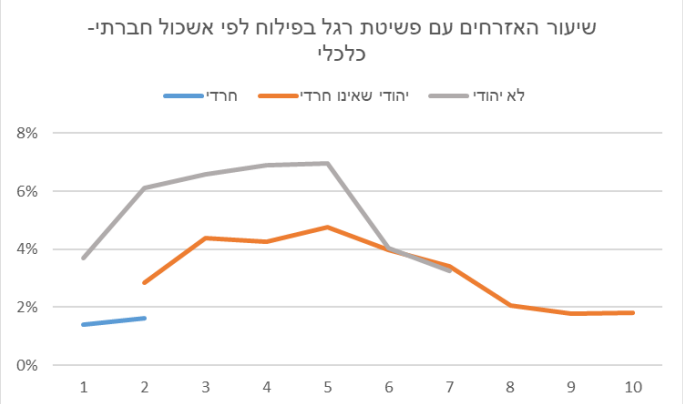
מספר התיקים הפעילים בהוצאה לפועל ביחס למספר בני ה 18 ביישוב בחלוקה לאשכולות חברתי כלכלי. זיהוי קבוצות אוכלוסייה לפי יישוב המגורים. מקור: נתוני רשות האכיפה והגבייה ורשות האוכלוסין, 2019

איור ג-23



מספר התיקים הפעילים בכונס הנכסים ביחס למספר בני ה-18 ביישוב, זיהוי קבוצות אוכלוסייה לפי יישוב המגורים. מקור: נתוני כונס הנכסים הרשמי ורשות האוכלוסין, נתוני 2019

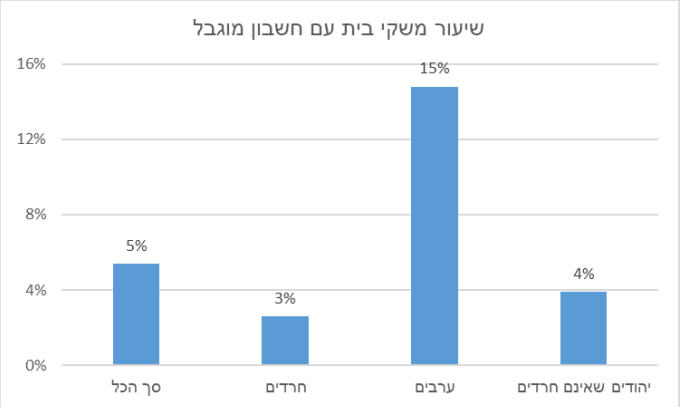
איור ג-24



מספר התיקים הפעילים בכונס הנכסים הרשמי ביחס למספר בני ה-18 ביישוב בחלוקה לאשכולות חברתי כלכלי. זיהוי קבוצות אוכלוסייה לפי יישוב המגורים. מקור: נתוני כונס הנכסים הרשמי ורשות האוכלוסין, 2019.

נתון נוסף המלמד על השונות בין קבוצות האוכלוסייה הינו היקף החשבונות המוגבלים. מנתוני הסקר ארוך־הטווח (2018) של הלמ"ס, ניתן ללמוד על השונות בין קבוצות האוכלוסייה השונות (לפי דיווח עצמי) ושהתופעה נפוצה יותר במשקי בית בחברה הערבית. יש לציין כי מספר החשבונות המוגבלים עומד בזמני שגרה בד"כ על כ־260,000 לקוחות (כ־500,000 חשבונות) שמתוכם כ־14,000 נובעים משיקים ללא כיסוי והיתר הם חשבונות שהוטלה עליהם מגבלה מגופי־חוץ, כגון הרשות לאכיפה וגבייה, כונס הנכסים הרשמי, מרכז הקנסות ובתי הדין הרבניים.

איור ג-25



מקור: סקר ארוך הטווח, למ"ס נתוני 2018

ג.1. 10.ערוצי תקשורת דיגיטליים וחסם שפתי

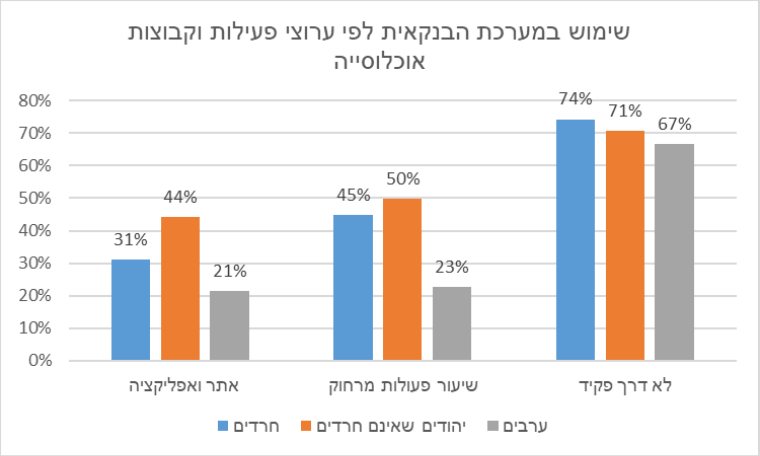
ממד נוסף של הכלה פיננסית הוא השימוש באמצעים ובערוצים דיגיטליים לצריכתם של שירותים במערכת הפיננסית. החשיבות של צריכת שירותים מרחוק עלתה בשל מגמת הצמצום בפריסת הסניפים של מערכת הבנקאות בשנים האחרונות ובשל מגבלות התנועה בתקופת הקורונה.

מאחר וחלק הארי של ערוצי התקשורת והערוצים הדיגיטליים בפרט, מונגשים רק בשפה העברית, החסם השפתי יכול להיות חסם לשימוש בערוצים אלו. מבחינה של שיעור הפעולות הבנקאיות הנעשות באתר ואפליקציה המונגשים בעברית בלבד, עולה שמתקיימים פערים משמעותיים בין דפוסי השימוש של החברות הערבית והחרדית לאלו של החברה היהודית שאינה חרדית , כאשר באחרונה עושים שימוש ניכר יותר בערוצים אלו (איור ג-26). הפערים בין החברה החרדית לחברה היהודית שאינה חרדית מצטמצמים באופן משמעותי כאשר בוחנים את השימוש בכלל ערוצי התקשורת מרחוק (למשל בתוספת טלפון, מסרון וכו'. רוב הערוצים האלו מונגשים בעברית בלבד ובחלקם ניתן שירות בשפה הערבית, אך באיכות נחותה לעומת הפנייה בשפה העברית), אך הפערים לעומת החברה הערבית נותרים בעינם או שהם אף נעשים רחבים יותר. כאשר כוללים בהשוואה גם את המכונות האוטומטיות הנמצאות בסניפי הבנק, עולה שהפערים בין כלל החברות מצטמצמים באופן משמעותי. כלומר, נראה כי השימוש בחברה הערבית באמצעים שלא כוללים הגעה פיזית לסניף ובפרט באמצעים דיגיטליים מתקדמים, הוא מוגבל בהשוואה לשאר האוכלוסייה.

מגמות דומות נמצאו גם בנתוני הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2020. שם המשיבים נשאלו האם השתמשו באינטרנט לצורך קבלת שירותי בנקאות דיגיטליים ומשם עלה שבעוד שכ־70% מהחברה היהודית שאינה חרדית בצעו פעולה בערוצי הבנקאות הדיגיטלית רק כ־40% מהמשיבים בחברות החרדיות והערביות בצעו פעולה מסוג זה. פערים דומים בין הקבוצות החברות התקבלו גם ביחס לפעולות מתקדמות יותר, כגון ביצוע תשלום של חשבונות והעברת כספים ביישמוני תשלומים.

בדוח בנק ישראל 2021 נערך ניתוח העוסק בחסמים היכולים להסביר את הפערים הללו – ביניהם ניכרו העדר תשתיות תומכות כגון חיבור לאינטרנט, העדר אוריינות דיגיטלית והעדר שירות בשפה הערבית, לצד שליטה נמוכה בחברה הערבית בקריאה ובכתיבה בשפה בעברית. מניתוח זה עלה ששיעור המחוברים לאינטרנט בחברה הערבית דומה לזה שבחברה היהודית שאינה חרדית והעדר האוריינות הדיגיטלית אינו יכול להסביר את העדר השימוש בערוצי תקשורת נוספים כגון בנקאות באמצעות הטלפון. מממצאי הניתוח עלה שרוב ערוצי התקשורת הדיגיטליים במערכת הפיננסית אינם מונגשים בשפה הערבית והשימוש בערוצים אלו גבוה בקרב מי ששולטים בשפה העברית. להרחבה ראו פרק ח' לדוח בנק ישראל לשנת 2021.

איור ג-26



הערה: פעולות מרחוק הינם כלל ערוצי הבנקאות בתקשורת ללא מכונות אוטומטיות, פעולות שלא דרך פקיד כוללות את המכונות האוטומטיות. כלל המדדים חושבו ביחס לכלל הפעולות שבוצעו באותה קבוצת אוכלוסייה. זיהוי קבוצות אוכלוסייה לפי כתובת הדואר הידועה לבנק.
מקור: המערכת הבנקאית ועיבודי בנק ישראל, נתוני 2020

בחינה נוספת נעשתה על בסוס נתוני השימוש באתר האינטרנט של בנק הדואר, שמהווה ערוץ נוסף לביצוע פעולות בחשבון עו"ש. כדי לבצע פעילות באתר על הלקוחות לחתום על אישור גישה לאתר האינטרנט, אך פחות משליש מכלל הלקוחות חתמו על אישור מסוג זה. בחינה של השונות בין החברות מעלה שרק לכ־20% בקרב החברה הערבית יש גישה לאינטרנט לעומת כ־40%, הן בחברה הכללית והן בחברה החרדית. בחינה של השימוש בפועל באתר (במהלך 12 החודשים האחרונים), מעלה שכ־2% בלבד בקרב החברה הערבית עשו שימוש באתר לעומת כ־10% בחברות היהודיות.

ג.2. הרחבה על חסמים בנושא נטילת משכנתאות

מקרה בוחן מעניין במיוחד הוא שוק המשכנתאות. מעבר לחסמים שהוזכרו בסעיף ג.1 ושמשפעים גם על נטילת הלוואות (סיכון, אוריינות פיננסית, חסמים דתיים, חסמים שפתיים וחסמים דיגיטלים) ולאור החסמים על היכולת לשעבד נכס במשכנתא, נפרט בסעיף ג.1 .8 להלן לגבי החסמים הייחודיים שעלו מעבודת הצוות בהקשר זה ושכוללים גם ניתוח של סוגיית רישום המקרקעין ביישובי החברה הערבית.

ג.2. 1. חסמים תרבותיים ייחודיים

בעבודת הצוות והבחינה של המחקר האיכותי וכן מול גורמים מקצועיים, זוהה כי המשכנתא נתפסת בחברה הערבית כ"בעיה" שיש להימנע ממנה וקיום משכנתא איננו מצב רצוי. בהתאם לכך עולה כי נתוני המשכנתאות הגלויים לציבור בנסח הטאבו של הנכס ושמאפשר לציבור לגלות לגבי נטילת המשכנתא, גורם לרתיעה מנטילת משכנתא.

ג.2. 2. חסמים ברמת הבטוחה

ביישובי החברה הערבית יש פער משמעותי בין זיהוי הבעלויות, כפי שמופיע במרשם המקרקעין, לבין מצב הבעלויות בפועל, דבר שסותר את תפקידו העיקרי של מרשם המקרקעין - לשקף את מצב הבעלויות האמיתי. פער זה בין המרשם לבין המצב בפועל, מייצר קשיים רבים, כאשר הוא מחליש את הזכות המהותית, אינו מייצר ודאות מספקת עבור הבעלים עצמם, מונע סחירות מלאה של המקרקעין ובכלל זה העמדתה כבטוחה למשכנתא. להלן סקירה של החסמים הקשורים להעדר רישום מקרקעין:

1. **הסדר ופרצלציה:**
   א. ריבוי קרקעות מושע[18] - אי־הסדרה וחלוקה ברורה של קרקעות מושע ובעלות משותפת על מקרקעין;
   ב. חוסר הסדר קרקעות וחוסר ברישום קרקעות ברשות לרישום והסדר זכויות במקרקעין (טאבו);
   ג. ריבוי עסקות וצווי ירושה שלא נרשמים, דבר שיוצר חוסר תאימות מתגלגל בין המחזיקים בקרקע לבין הבעלים הרשומים;
   ד. העדר רישום פוגע בוודאות, בסחירות, מייקר עסקות ומתמרץ סטגנציה.
2. **חסמים בתכנון:**
   א. קושי בתכנון ובהקמה של תשתיות (ריבוי בעלים המחייב עריכת תכניות איחוד וחלוקה סבוכות);
   ב. מחסור בתכניות פרצלציה בשל העדר מימון והעדר ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה;
   ג. מימוש מוגבל של זכויות בנייה לאור היעדר תשתיות וכושר נשיאה ירוד של המרקם הקיים;
   ד. מחסור בהיתרי בנייה.
3. **חסמים אחרים**:
   א. חוסר רישום בתים משותפים - נוצר מצב של בנייה משותפת והיתר משותף, היוצרים ערבות כפויה למשכנתא בין הבעלים השותפים;

[18] בעלות משותפת על נכס מקרקעין

ב. בבנייה קבוצתית (כולל מכרזי רמ"י), מצב שבו יש העדר חלוקה של הנכס והתלות של חברי הקבוצה אחד בשני בקצב התקדמות הבנייה ותלות בחברי קבוצה אחרים בעת נטילת משכנתא, דבר המטרפד את הליך קידום המשכנתא עבור הבנייה;

ג. תהליך הסדרת הקרקע בטאבו כרוך בהוצאות רבות יחסית להכנסות של משק הבית;

ד. שוק הנדל"ן בחברה הערבית מתאפיין בהעדר סחירות ומניתוח נתוני כרטסת המידע על נדל"ן של רשות המסים עולה שבשנים 2018–2020 נעשו בכל שנה רק כ־100 עסקות יד שנייה. את היעדר הסחירות ניתן לייחס בחלקו למבנה החמולתי/שבטי של חלק מהישובים, ולעובדה שמלווה עשוי להתקשות לממש ולמכור את הנכס, גם אם הוא רשום כנדרש לאור המאפיינים החברתיים היחודיים הללו.

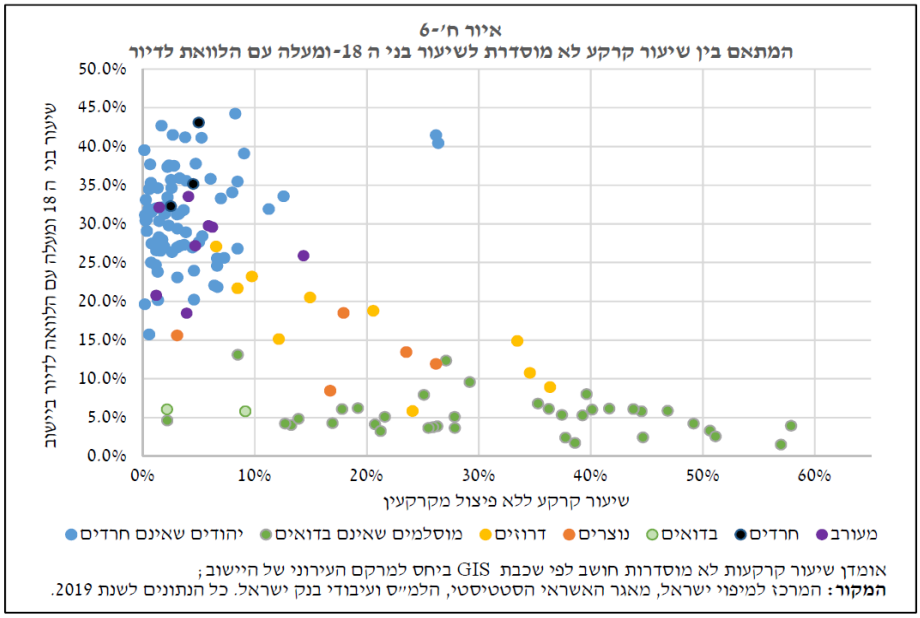
כפי שעלה מחלק זה, הפערים בין החברה הערבית והיהודית בשיעור נטילת המשכנתאות נובעים גם מן ההיקף הניכר של בנייה לא מוסדרת בחברה הערבית, שוק הנדל"ן הלא מפותח וסיכון הלווים לבנקים.

כדי לבחון את ההשפעה של הגורמים השונים על היקף נטילת המשכנתאות, הופיע בפרק ח' בדוח בנק ישראל לשנת 2021 ניתוח שבוחן את המתאם בין המדד להסדרת הקרקע למדד לסיכון הלווים, לבין שיעור נוטלי המשכנתאות ביישוב. מאיור ח'-6, המציג את המתאם ביחס להסדרת הקרקע, עולה שהסדרת הקרקע מתואמת חיובית עם השיעור של כלל נוטלי המשכנתאות ביישוב (הפיזור היורד של הנקודות, מבלי להתייחס לצבען), אך המתאם בכל אחת מקבוצות האוכלוסייה – יהודים שאינם חרדים, חרדים, מוסלמים, בדואים וכו' – נמוך (פיזור הנקודות לפי צבע הקבוצה). תמונה דומה עולה באשר לאינדיקטור הסיכון (איור ח'-7) – מתאם שלילי ביחס לכלל המדגם, אך פיזור גבוה של שיעור של מי שיש להם חוב לרשות האכיפה והגבייה בכל קבוצת אוכלוסייה, לצד מתאם נמוך מאוד עם כלל שיעור נוטלי המשכנתאות ביישוב. על כן נראה שהעדר הסדרת רישום המקרקעין וסיכון הלווים, אינם מהווים סממן שמסביר את התופעה בכללותה וכי ישנם גורמים נוספים המשפיעים על השיעור הנמוך של נטילת המשכנתאות בחברה הערבית. בין גורמים אלו ניתן למנות את הפער באוריינות הפיננסית בין החברה הערבית לבין שאר החברות באוכלוסייה[19], את חוסר הנגישות אל השירותים,

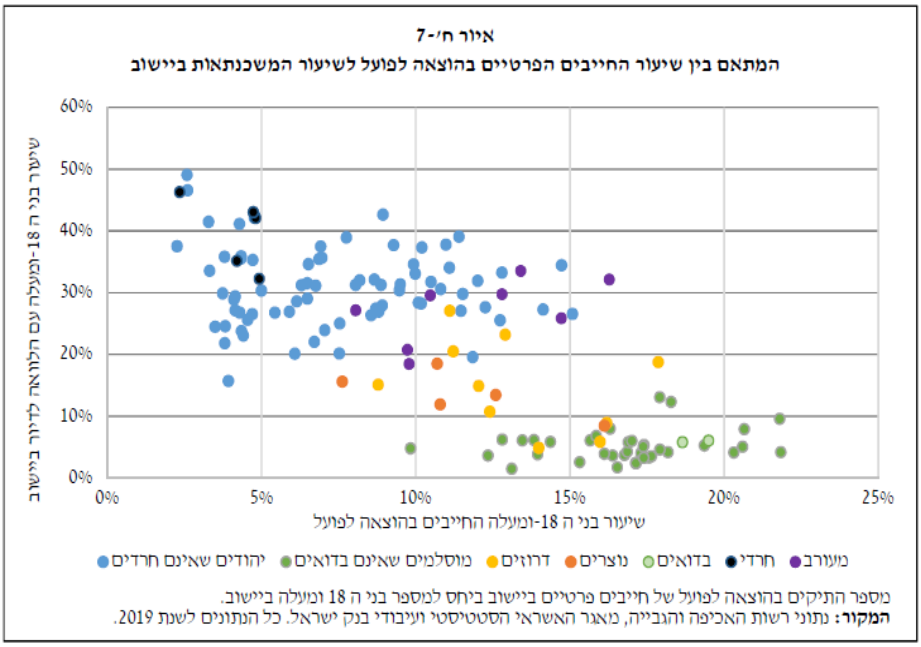
[19] מאיה הרן־רוזן ואורלי ושדה (2021). ההשפעה השונה של הֵינֶדים (Nudges) על קבוצות מיעוטים. נייר עבודה של בנק ישראל, 2021.21.

את העדרו של מידע פיננסי על הלווים[20] וכן את הקושי במימוש הנכסים, מה שהיה מאפשר לגופים מלווים להעמיד אשראי בסכומים ניכרים וכן את השוני תרבותי, המתבטא במיעוט בסחר במקרקעין בחברה הערבית.

איור ג-27



איור ג-28



[20] המידע הפיננסי כולל: פירוט על הכנסות מדווחות, מוסר תשלומים וההתנהלות של משק הבית.

אי־הטיפול בבעיות השורש של שוק הנדל"ן בחברה הערבית ובמגבלות המימון בה מביא להעמקת החסמים שצוינו לעיל, למשבר אמון ולהתפתחות חלופות הפוגעות בפרט. זאת משום שעקב הגידול הדמוגרפי עולה הביקוש לדיור על ההיצע ובשל הנגישות המוגבלת של הלוואות לדיור והעדר שוק שכירות מפותח, נקטו משקי הבית הערבים פתרונות אחרים להתמודדות עם הבעיה. אחד מהם הוא ניצול אחוזי הבנייה בשטחי המשפחה. מנתוני סקר ארוך־טווח עולה ש־12% ממשקי הבית בחברה הערבית מתגוררים בדירה שבבעלותה של בן משפחה, לעומת כ־2.5% ממשקי הבית בחברה היהודית. פתרון זה מעמיק את בעיית העדר הבטוחה, שכן זכויות הקניין של כל משקי הבית המתגוררים בנכס, אינן מוגדרות היטב, לא כל הרחבות הבנייה נעשות באופן חוקי ולגוף המלווה קשה למשכן נכס משותף המכיל כמה לווים שונים.

פתרון נוסף הוא שימוש במוצרי מימון חלופיים ובפרט בהלוואות צרכניות, בין במסלול מותאם[21] ובין באמצעות ריבוי הלוואות צרכניות פשוטות. נראה כי הבנקים מנסים ליצור בשנים האחרונות מסלולים אשר עוקפים את הצורך בבטוחה, לטובת מתן משכנתאות על־ידי "הלוואת דיור ייעודיות". מוצר אשר מוצע לדוגמה, הוא הלוואה לדיור עד 400,000 ₪ ל־25 שנים כנגד היתר בנייה. מעבודת הצוות עלה כי מוצרים כאמור נותנים מענה חלקי, מאחר והם מופצים בחלק מהבנקים באמצעות ערוצי הפצה דיגיטליים, ערוץ שהוא הכי פחות נפוץ בקרב לקוחות בנקאים מהחברה הערבית, שיעורי ריבית גבוהים יותר מהריבית על המשכנתאות והיקף אשראי מצומצם ביחס להיקף האשראי שניתן במשכנתאות בהתקיים בטוחה נכסית.

ריבוי הלוואות צרכניות מביא לכך שהריבית הממוצעת שמשק הבית משלם גבוהה יותר, החזר חודשי גבוה יותר וקשיים בירוקרטים הכרוכים בשירות של מספר רב של הלוואות, דבר המעלה את הסיכון לכך שמשק הבית ייקלע לפיגורים בהחזר ההלוואות. כדי לבחון טענה זו, בחנו כיצד השוני במספר ההלוואות הצרכניות משפיע על הריבית שמשק הבית משלם ביחס לקבוצות האוכלוסייה השונות[22]. מנתוני מאגר האשראי הסטטיסטי עולה שביישובים לא יהודיים יש יותר הלוואות צרכניות בכלל, וכן בהסתכלות לפי מספר ההלוואות שיש לכל פרט אחת מן הקבוצות השונות. איור ג-28 מראה שסכום הלוואות אלו גבוה מהסכום הניטל ביישובי החברות היהודיות וזאת למרות פערי ההכנסה בין הקבוצות. באיור ג-29 ניתן לראות שבשתי הקבוצות ככל שמספר ההלוואות גדל כך גדל גם שיעור הפיגורים בהחזר ההלוואה, אך בכל הקבוצות יש שיעור גדול יותר של פיגורים ביישובים לא יהודיים. בחינה של הריבית שניתנה על ההלוואות מעלה שהריבית ביישובי החברה היהודית נמוכה בכלל הקבוצות שנוטלות הלוואות, כאשר הפער הגדול ביותר הינו בקרב אלו שהריבית בהן

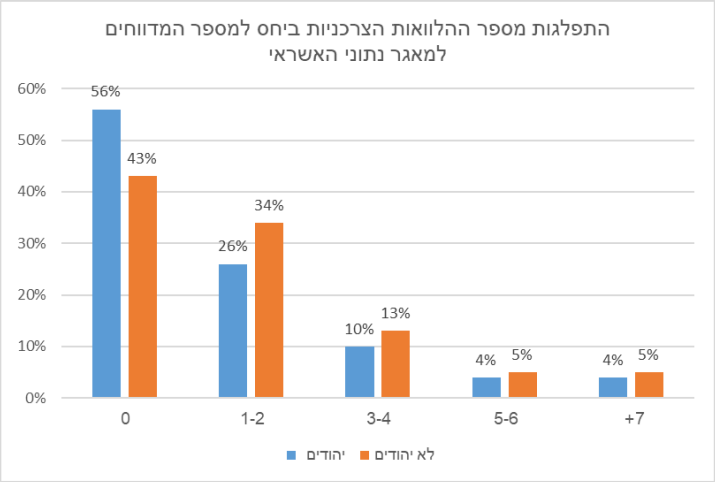
[21] חלק מהבנקים מציע מסלולי הלוואה בסכומים של בין 400–600 אלף ₪ ל־10 שנים כפתרון מימון חלופי למשכנתא. עלותן של הלוואות אלה גבוהה מאלו של המשכנתאות ותקופת החזרן קצרה יותר, מה שמתבטא בהחזר חודשי גבוה יותר.

[22] פיגור בתשלום - עברו 30 ימים לפחות מהמועד שבו נוצר החוב והחוב שבפיגור הוא מעל ל־200 שקלים חדשים. היה ומדובר בנותן אשראי שהוא מקור מוסמך, עברו 60 ימים לפחות מהמועד שבו נוצר החוב והחוב שבפיגור הוא מעל ל־500 שקלים חדשים. מקור: התוספת הראשונה לתקנות נתוני אשראי התשע"ח-2017.

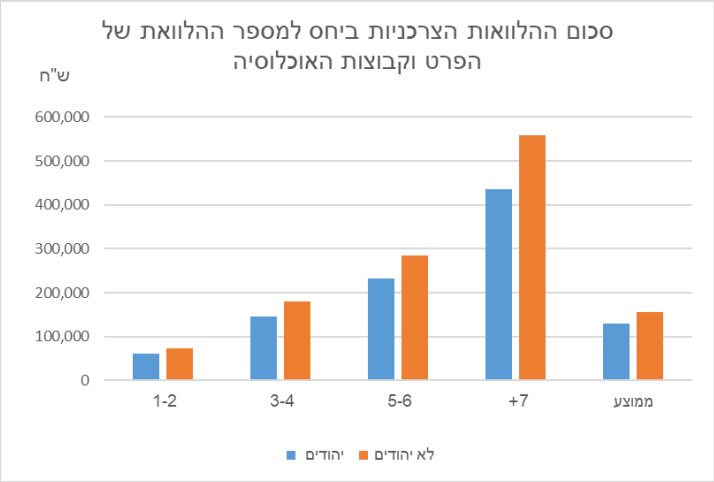
עולה. ביישובי החברה הערבית עלות ההון יורדת באופן מתון, ככל שמספר ההלוואות עולה. שוני זה בתוואי הריבית עשוי להעיד שמדובר בלקוחות שהבנק תופס אותם כבעלי סיכון נמוך והוא מוכן לכן להעמיד מספר רב של הלוואות בעלות נמוכה יותר. בחינה של השפעת היות הפרט עם דיווח על פיגור במאגר האשראי, מוביל לעלייה בריבית בכל הקבוצות כאשר בקרב החברה היהודית פער הריבית גדול יותר.

איורי הכלה פיננסית ג-29 עד ג-32 מאפייני הלוואות צרכניות כתלות במספר ההלוואות של הפרט.

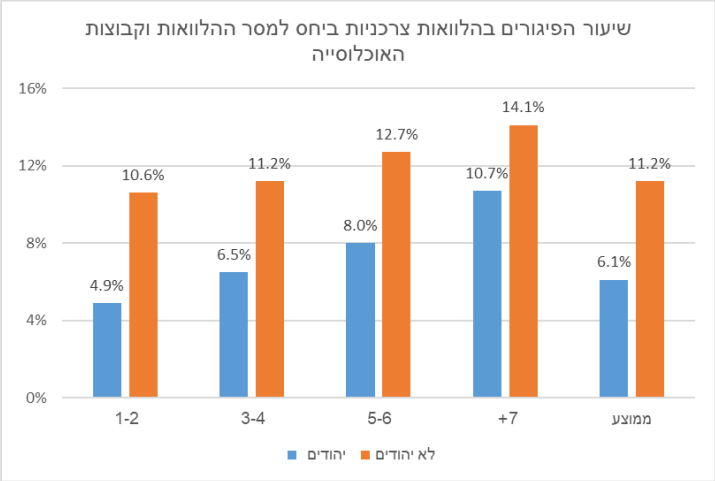
איור ג-29



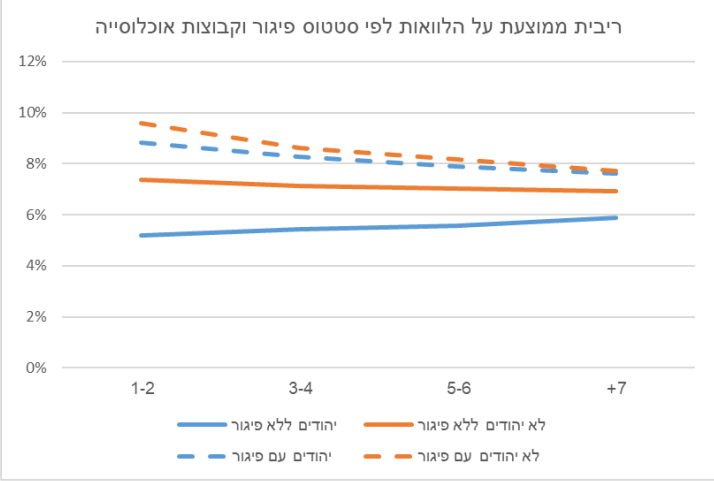
איור ג-30



איור ג-31



איור ג-32



בגרף מוצגים מאפיינים שונים ביחס לקבוצות אוכלוסייה ולמספר ההלוואות הצרכניות שיש לפרטים המדווחים למאגר נתוני האשראי. עקב מגבלות התממת הנתונים הניתוח באופן מקובץ על קבוצות האוכלוסייה והתקנון הינו ביחס למספר המדווחים למאגר נתוני אשראי. ג-29– מציג את התפלגות האוכלוסייה לפי מספר ההלוואות של הפרטים. ג-30– מציג את סכום ההלוואות במקור לפי התפלגות מספר ההלוואות. ג-31– מציג את שיעור הפיגורים בהלוואות צרכניות לפי התפלגות מספר ההלוואות ג-32 הריבית חושבה באופן מתוקנן לגובה ההלוואות לכל פרט וממוצע פשוט בתוך כל קיבוץ של מספר הלוואות.
מקור: מאגר נתוני האשראי, נתוני 2019

ההכלה הפיננסית בישראל: מידע כמותי

ד. ההכלה הפיננסית בישראל: תמונת מצב בהסתמך על מידע כמותי

פרק זה מציג מידע כמותי על מצב ההכלה הפיננסית בישראל באופן כללי ובקרב קבוצות אוכלוסייה רלבנטיות. בפרק ניתן להתרשם מרמת ההכלה הפיננסית הקיימת בישראל בהשוואה בין־לאומית וכן מרמת ההכלה הפיננסית בקרב קבוצות ייחודיות בחברה ישראל, ככל שניתן היה לזהות אותן ממקורות הנתונים שעמדו לרשות הצוות.

ד.1. עיקרי הממצאים

השוואה בינלאומית של מדדים בסיסיים של הכלה פיננסית מראה כי רמת ההכלה הפיננסית הממוצעת בישראל גבוהה, ודומה לרמה במדינות בעלות רמת הכנסה דומה. עם זאת, קיימות אינדיקציות לפערים בין קבוצות אוכלוסייה שונות בתוך ישראל ולגבי חלק מהמוצרים הפיננסים. נמצא כי עיקר הפער בהכלה הפיננסית בקרב החברה הערבית. לעומת זאת, ממצאי הצוות עולה כי חרף רמה גבוהה של נגישות ושימוש במערכת הפיננסית בקרב החברה החרדית, נמצא כי ישנם מספר פערים משמעותיים ביחס לחברה היהודית שאינה חרדית. כך למשל, נמצא כי בחברה החרדית שיעור החיסכון נמוך במרבית אפיקי החיסכון לעומת החברה היהודית שאינה חרדית (למעט השימוש בתכניות חיסכון).

על־אף שגם בחברה הערבית וגם בחברה החרדית קיימת העדפה לשימוש במזומן, בולט הממצא שיש בחברה הערבית שיעור גבוה יחסית של משקי בית ללא חשבון בנק (12%), בעוד שבשאר קבוצות האוכלוסייה, לרבות בחברה החרדית, מדובר בשיעור מזערי. באופן משלים ולא מפתיע, נמצא שבחברה הערבית יש שימוש נמוך בכרטיסי חיוב – רק כמחצית מהחברה הערבית מחזיקים בכרטיס חיוב.

עוד נמצא כי המסגרת בכרטיסי אשראי נמוכה יותר בקרב החברה הערבית גם לאחר השוואה בין יישובים בחתך חברתי־כלכלי דומה - הבדל שעלול להעיד על פערים, הן מצד הביקוש למוצרים פיננסים, כגון רמת אוריינות פיננסית נמוכה וחוסר אמון במערכת והן על פערים בצד היצע השירותים הפיננסים, למשל גישה מוגבלת ונכונות נמוכה של המערכת הפיננסית להציע מסגרת אשראי.

ממצא נוסף שבלט בקרב החברה הערבית הוא השימוש הגבוה יותר בהלוואות צרכניות, לצד שימוש נמוך בהלוואות לדיור, עקב התחליפיות שקיימת בין המוצרים. תחליפיות זו בין אשראי צרכני לבין הלוואות משכנתא, נובעת בין היתר, אך לא רק, מקשיים הקשורים למורכבות של רישום שיעבוד על נכסים ביישובי החברה הערבית. יובהר כי למרות רמת השימוש הגבוהה בהלוואות צרכניות, גובה ההלוואה הממוצעת ביישובי החברה הערבית נמוך מהממוצע הכללי והריבית על ההלוואות אלה גבוהה יותר, דבר שיכול להעיד על היצע אשראי נמוך והעדר תחרות מספקת על לקוחות החברה הערבית או על רמת סיכון גבוהה יותר

בחברה הערבית, כפי שעולה מנתוני המאגר הסטטיסטי ונתונים מנהליים אחרים שמעידים על רמת החזר תשלומים נמוכה.

בעוד שמסגרות האשראי בחשבונות בנק ביישובי החברה הערבית נמוכות מהממוצע הכללי, ניצול המסגרות ביישובים אלו גבוה יותר ויכול להעיד מצד אחד על רמת סיכון גבוהה יותר או מהצד האחר, על מגבלות להשגת אשראי חלופי זול יותר. סוגיית ההיצע הנמוך בהקשר זה באה לידי ביטוי בכך שהחברה הערבית נוטלת אשראי ממגוון מועט של מקורות אשראי ביחס לחברה החרדית שנהנית ממגוון רחב יותר של מקורות אשראי.

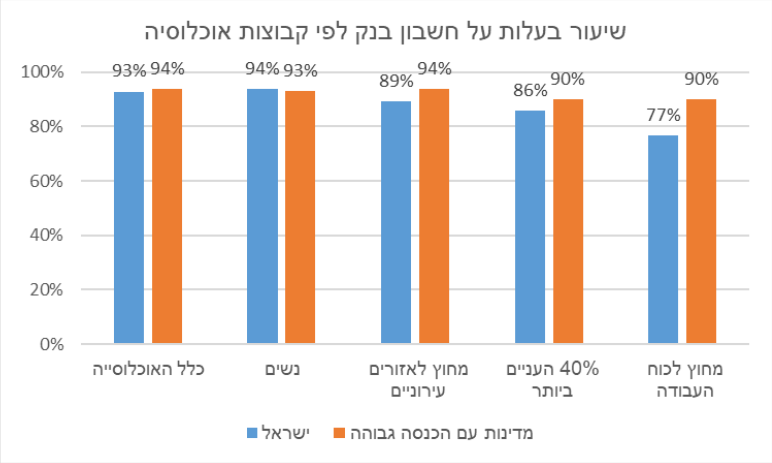
גם ברמת השימוש במוצרי חיסכון והשקעה זוהו פערים משמעותיים בהיקף החיסכון בין קבוצות האוכלוסייה השונות. השוואה של החברה החרדית לחברה הערבית (קבוצות בעלות רמת הכנסה דומה) מעלה ששיעור החיסכון בחברה החרדית גבוה באופן משמעותי מאשר בחברה הערבית. הבדל זה מעיד על כך שהפערים בחברה הערבית אינם נובעים מרמת ההכנסה בלבד. בקרב החברה היהודית שאינה חרדית, שיעור החיסכון וההשקעה הוא הגבוה ביותר והדבר מתואם עם רמת ההכנסה הגבוהה.

ד.2. הכלה פיננסית בישראל בהשוואה בינלאומית

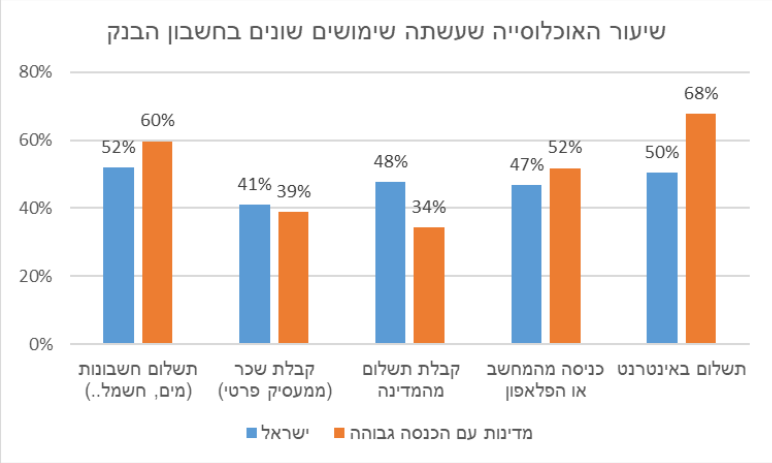
מהשוואה של שיעור הבעלות על חשבון בנק בין קבוצות אוכלוסייה שונות בישראל לבין אותן קבוצות אוכלוסייה דומות בממוצע מדינות בעלות הכנסה גבוהה, עולה ששיעור הבעלות על חשבון בנק בישראל דומה לשיעור במדינות ההשוואה (איור ד-1). אולם מהנתונים עולה שהפער הגדול ביותר בין ישראל לבין מדינות ההשוואה ברוב הקבוצות, מתקיים בקרב אלו שאינם משתתפים בשוק העבודה. עוד עולה כי בקרב 40% העניים ביותר ואלו שמתגוררים מחוץ לאזורים העירוניים, רמה הבעלות על חשבון בנק נמוכה ביחס לממוצע במדינות ההשוואה. מהשוואה של השימושים השונים שעושה האוכלוסייה בחשבון הבנק, עולה שישראלים עושים שימוש מועט יחסית בחשבון הבנק לצורך ביצוע תשלומים, בעוד ששיעור הישראלים העושים שימוש בחשבון בנק לצורך קבלת תשלום (שכר או אחר), גבוה מזה שבמדינות ההשוואה (איור ד-2). עוד עולה כי בהשוואה למדינות הסמן, מבוצעים בישראל פחות תשלומים באינטרנט וכניסות לחשבון בצורה דיגיטלית, דבר אשר עשוי להעיד על פערי אוריינות פיננסית ודיגיטלית.

יש לזכור כי ממצאים השוואתיים אלו הם מהתקופה של לפני התפרצות נגיף הקורונה, אשר היווה קטליזטור משמעותי להרחבת השימוש בשירותים דיגיטליים בחברה הישראלית ובעולם כולו.

איור ד-1



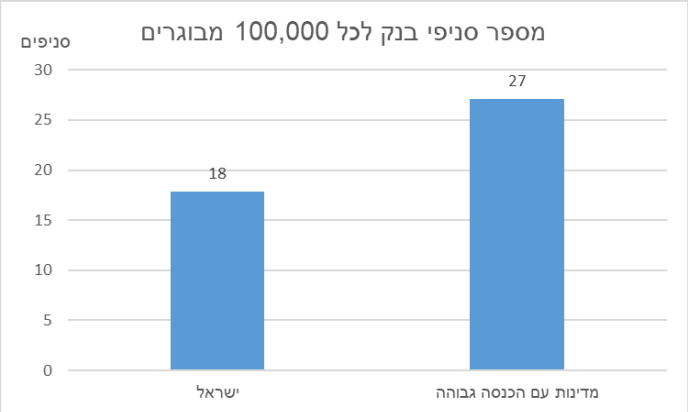
איור ד-2



מקור: The little Data Book on Financial Inclusion 2018, World Bank

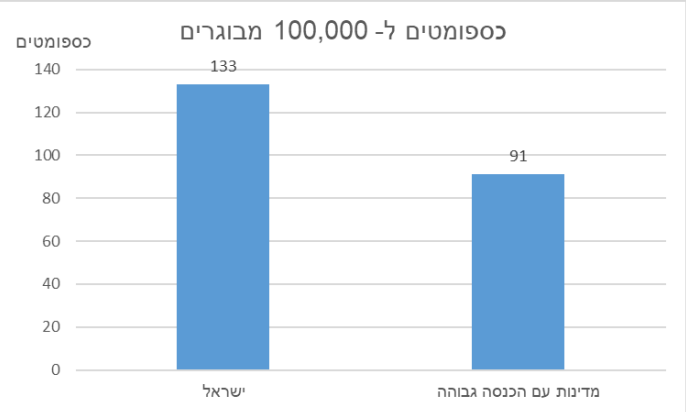
השוואה נוספת עוסקת בנגישות למערכת הבנקאות. השוואה של מספר סניפי הבנק לכל 100 אלף איש מעלה שמספר סניפי הבנק בישראל נמוך בכ־35% מאשר במדינות הסמן (איור ד-3). ייתכן שהדבר נובע מהצפיפות הגיאוגרפית הגבוהה יחסית בישראל. למשל, מספר הכספומטים הבנקאיים ביחס לכל 100 אלף איש גבוה בכ־45% ביחס לקבוצת ההשוואה. הדבר גם עשוי להעיד על שימוש גבוה במזומן בישראל בהשוואה למדינות ההשוואה.

איור ד-3



ממוצע על 55 מדינות, נתוני 2017. מקור: Financail Access Survey IMF

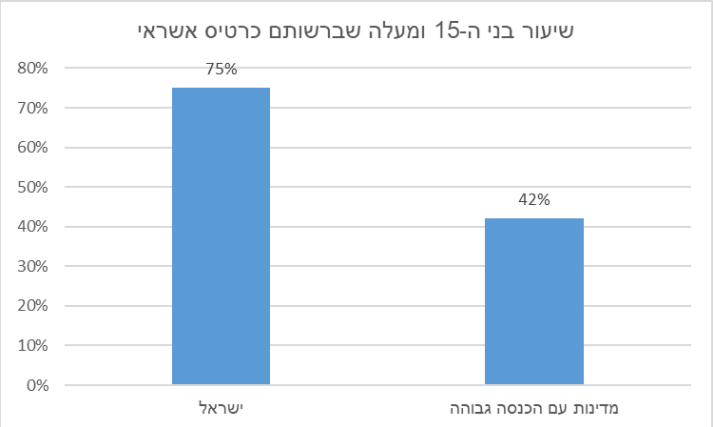
איור ד-4



ממוצע על 50 מדינות, נתוני 2019.
מקור: The Global Financial Inclusion Database-The World Bank

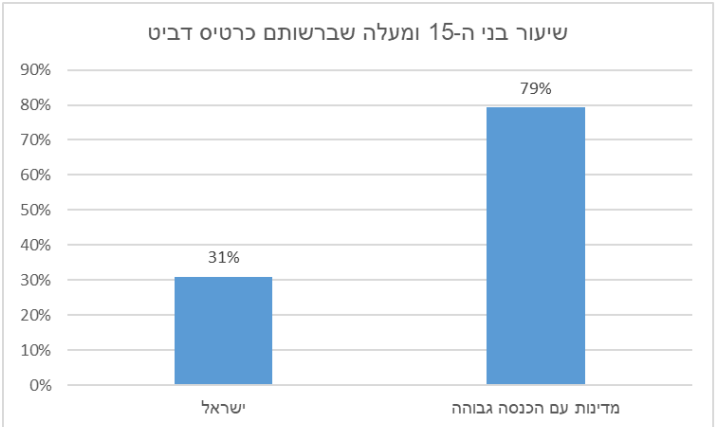
מבחינת הבעלות על כרטיסי חיוב מסוגים שונים ישראל דומה למדינות ההשוואה, אך יש שוני בהעדפות: בישראל מקובל להשתמש בכרטיסי אשראי בעלי אפשרות מובנית ל"חיוב נדחה" (differed debit), המאפשרים לצרכנים לקבל אשראי תוך חודשי בחינם (איורים ד-5 ו־ד-6). לכן, הפופולריות של כרטיסי חיוב מיידי - דביט בישראל נמוכה יחסית למדינות אחרות.

איור ד-5



ממוצע על 48 מדינות, נתוני 2017.
מקור: The Global Financial Inclusion Database -The World Bank

איור ד-6



ממוצע על 48 מדינות, נתוני 2017.
מקור: The Global Financial Inclusion Database -The World Bank

ד.3. הכלה פיננסית של קבוצות בחברה הישראלית

ד.3. 1. מקורות הנתונים

על־מנת לספק תמונה הוליסטית אודות הממדים השונים של ההכלה הפיננסית מעבר לזו העולה מההשוואה הבין־לאומית, אספנו נתונים ממקורות שונים בישראל, בנוסף לסקרים ייעודיים שנערכו במסגרת עבודת הצוות. איסוף המידע איפשר גם ליצור מדדי מעקב לעתיד אודות רמת ההכלה הפיננסית בחברה הישראלית. איחוד המידע ממקורות שונים מסייע להבחין בין קבוצות אוכלוסייה או אזורים גיאוגרפים שחווים רמת הכלה פיננסית נמוכה ולאבחן את התחומים שבהם היא באה לידי ביטוי.

היות ועל־פי־רוב, אין הנתונים הסטטיסטים כוללים זיהוי של הפרט על־פי קבוצות האוכלוסייה השונות: יהודי שאינו חרדי, חרדי, ערבי (להלן - קבוצות אוכלוסייה), הזיהוי בנתונים שנאספו מתבסס על מידת ההומוגניות של קבוצות אוכלוסייה אלה ביישובים ובאזורים גיאוגרפים שונים. לכן נאספו ועובדו רוב הנתונים ברמת היישוב (או מקבץ יישובים במקרה של יישובים קטנים). רמת פירוט זו מאפשרת לזהות מחד תתי קבוצות באוכלוסייה של ישראל ולשמור מאידך על סודיות המידע של הפרט או של הגוף העסקי שמסר את המידע.

להלן פירוט מקורות המידע שבהם נעזרה הוועדה:

- **נתוני הבנק העולמי** ונתוני **ה- Global FIndex** בפרט. נתונים אלו מתבססים על סקר בין־לאומי שנערך מדי מספר שנים. הסקר נערך בשיטה של ראיונות אישיים בקרב 1000 משיבים המהווים מדגם מייצג של האוכלוסייה בישראל. המשתתפים בסקר נשאלים אודות השימוש שלהם במערכת הפיננסית. זיהוי קבוצות האוכלוסייה בנתונים אלו נעשה על־פי תשובות של המשיבים לגבי דתם ורמת דתיותן. בדוח מוצגים נתוני הסקר האחרון משנת 2017.

- **הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה – הסקר ארוך הטווח** – סקר שנתי שנערך על־ידי הלמ"ס הכולל פרק על בעלות על נכסים פיננסים. המשתתפים בסקר נשאלו אודות הבעלות של משק הבית על נכסים פיננסים. זיהוי קבוצות האוכלוסייה בנתונים אלו נעשה לפי תשובות המשיבים לגבי הלאום של משק הבית ורמת הדתיות. בדוח נעשה שימוש בנתוני הסקר משנת 2018, האחרון שכלל שאלות מהפרק הפיננסי .

- **נתוני הפיקוח על הבנקים –** נתונים אגרגטיביים על הפעילות בסניפי בנק ביישובים שונים: זיהוי קבוצות האוכלוסייה נעשה על פי היישובים המקובצים שבהם פועלים סניפי הבנק. עקב מגבלת סודיות מסחרית קובצו כלל הסניפים בישראל ל־82 קבוצות שמתוכם 60 ביישובים בחברה היהודית שאינה חרדית, 3 ביישובים בחברה החרדית, 14 ביישובים לא יהודיים ו־5 ביישובים מעורבים.

- **נתוני סקרים שערכו מחלקת המטבע ומחלקת תשלומים ומערכות סליקה בבנק ישראל וסקר ייעודי שנערך לצורך עבודת הצוות.**

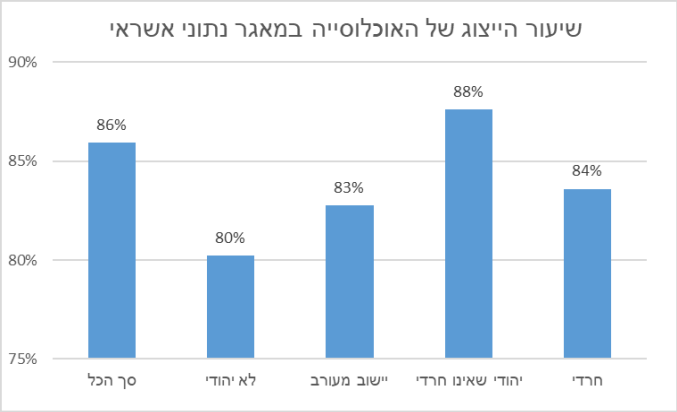
- **המאגר הסטטיסטי על נתוני אשראי למשקי הבית** –מאגר מידע שמצוי בבנק ישראל המבוסס על מאגר נתוני אשראי, לאחר שעבר תהליך התממה ונוקו ממנו פרטים מזהים ביחס ללקוחות. במאגר הסטטיסטי יש מידע פרטני על מלאי עסקות האשראי שבוצעו על־ידי יחידים מעל גיל 18, אזרחי ותושבי ישראל, כפי שדווחו על־ידי ספקי האשראי. המאגר כולל מידע על כל העסקות החדשות שנקשרו החל משנת 2016 וכן עסקות פעילות בשנה זו. הנתונים מדווחים בתדירות חודשית וכוללים מידע על סכומי עסקות האשראי, היסטוריית האשראי ומוסר התשלומים של משקי הבית הלווים, תוך שילוב של שלושה ממדים מרכזיים: ממד הישות שמשתתפת בעסקה, ממד פרטי העסקה וממד הביטחונות. מקורות המידע שמדווחים את הנתונים למערכת הם בעיקר גופים שעוסקים במתן אשראי, למשל: בנקים, חברות כרטיסי אשראי או נותני אשראי חוץ־בנקאי וכן רשויות ציבוריות שונות: כונס הנכסים הרשמי, לשכות רשות האכיפה והגבייה ומדור חשבונות מוגבלים שבבנק ישראל. זיהוי קבוצות האוכלוסייה נעשה לפי יישוב המגורים של הפרט כפי שדווח על־ידי ספק האשראי, בניכוי יישובים הקטנים מ־2,000 תושבים[23]. מהשוואת שיעור הייצוג של קבוצות האוכלוסייה (איור ד-7) שזוהו במאגר ביחס לנתוני רשות האוכלוסין, עולה ששיעור הזיהוי נע בין 80% ל־88% בקבוצות האוכלוסייה השונות. כתוצאה מכך צפויים האומדנים להכלה פיננסית שיחושבו על בסיס מאגר האשראי הסטטיסטי להיות מוטים כלפי מעלה (כך שיצביעו על הכלה פיננסית גבוהה מהמצב

[23] הנתונים לא כוללים ישובים קטנים מ־2000 תושבים מסיבות של הגנת הפרטיות. כתוצאה מכך עשויים האומדנים להצביע על הכלה פיננסית גבוהה מרמת ההכלה בפועל.

בפועל), מכיוון שהם חושבו רק על בסיס האוכלוסייה המדווחת למערכת נתוני האשראי ולא ביחס לכלל האוכלוסייה.

- **נתוני בנק הדואר** – נתונים שהתקבלו מבנק הדואר אודות הבעלות ואופן השימוש של הפרטים בחשבונות בנק הדואר. זיהוי קבוצות האוכלוסייה נעשה בשילוב מידע מתהליך "הכר את הלקוח" בבנק הדואר ויישוב המגורים של הפרט.

איור ד-7



חלוקה של הקבוצות שזוהו במאגר נתוני האשראי הסטטיסטי ביחס לבני ה-18 ומעלה בקבוצות האוכלוסייה השונות.
מקור: מאגר נתוני אשראי ומרשם האוכלוסין, נתוני 2019

- **נתוני חברת החשמל לישראל** – נתונים שהתקבלו מחברת החשמל לגבי אמצעי התשלום ששימשו לביצוע תשלומים ביישובים השונים. זיהוי קבוצות האוכלוסייה נעשה לפי יישוב המגורים שבו נרשם חוזה החשמל.

קבצי מידע נוספים:

- **קובץ רשויות מקומיות של הלמ"ס לשנת 2018** – קובץ מידע המכיל מידע אודות 255 הרשויות המקומיות בישראל, גודל האוכלוסייה ומספר גילי 15 ומעלה.
- **מדד חברתי כלכלי של הלמ"ס** – מדד המודד את הרמה חברתית־כלכלית ביישובים שונים. בדוח זה נעשה שימוש במדד של שנת 2017 בגרסה של מרץ 2021.
- **קבצי אוכלוסייה ביישובים ממרשם האוכלוסין לשנים שונות** – קובץ מקיף המכיל מידע אודות כמות האוכלוסייה ומספר גילי־18 ומעלה ביישובים השונים בארץ.

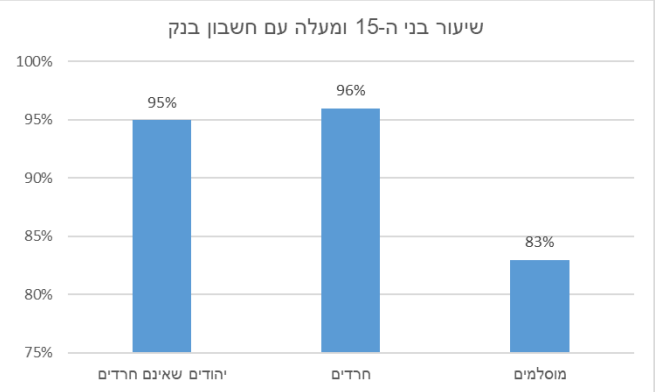
ד.3. 2. שימוש בחשבון בנק

ממד בסיסי של הכלה פיננסית הינו הנגישות ומידת השימוש בחשבון בנק.

ד.3. 2. 1. בעלות על חשבון עובר ושב

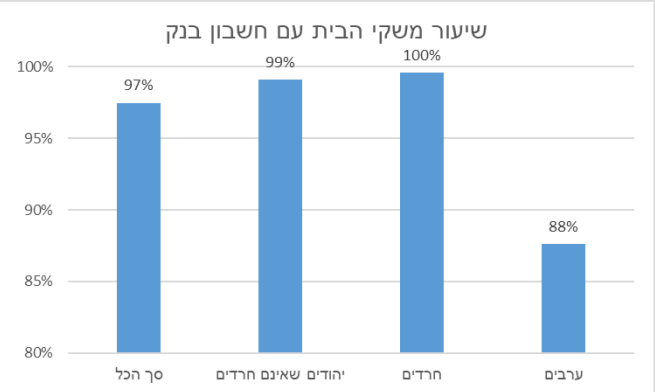
כאמור, בעלות על חשבון עבור ושב הנה הנדבך היסודי של ההשתתפות במערכת הפיננסית. הבנקים בישראל מחויבים לפתוח חשבון דביטורי (יתרת זכות) לכל דורש[24], אך מהנתונים עולה שיש עדיין פערים בין קבוצות בנוגע לשיעור הבעלות על חשבון בנק[25]. נתוני הבנק העולמי לגבי ישראל הראו שרק לכ־83% מאלו שהגדירו את עצמם כמוסלמים[26] יש חשבון בנק לעומת כ־95% בקרב הקבוצות של היהודים (איור ד-8). הפערים בין הקבוצות נשמרו גם בסקר של הלמ"ס שם נבחנו שיעורי הבעלות של משקי הבית (תחת ההנחה שלא כל פרט במשק הבית נזקק לחשבון בנק נפרד), על־פיהם ל־12% ממשקי הבית בחברה הערבית אין חשבון בנק בעוד שבקרב החברות היהודיות השיעור המקביל הוא זניח (איור ד-9).

איור ד-8



זיהוי קבוצות אוכלוסייה לפי דת המשיב.
מקור: Findex World Bank נתוני 2017

איור ד-9



זיהוי קבוצות אוכלוסייה לפי דיווח עצמי על לאום. מקור: סקר ארוך טווח הלמ"ס, נתוני 2018

אומדן נוסף לשיעור הפרטים ללא חשבון הבנק נעשה על־פי נתונים מנהליים על אופן קבלת המענק לכל אזרח בשנת 2020, שהועבר באופן אוטומטי לחשבון הבנק של הזכאי לו – כ־95% מהזכאים למענק קיבלו אותו באמצעות חשבון בנק על שמם. ככל שלא היו בידי המוסד לביטוח לאומי פרטי חשבון הבנק העדכניים, נשלחו הזכאים לדואר ישראל לקבלת סכום המענק במזומן. בחינה של השונות בין קבוצות האוכלוסייה מראה שהמוסד לביטוח לאומי לא הצליח לאתר את חשבונות הבנק של כ־10% מהתושבים ביישובים הלא יהודים, וכ- 9% ביישובי החברה החרדית, לעומת כ־3% ביישובי החברה היהודית־ שאינה חרדית (איור ד-10). בחינה של השונות לפי קבוצות גיל מעלה שעיקר הפער בחברה החרדית הוא בקרב קבוצת הגילים של 18-25 ומגיל

---

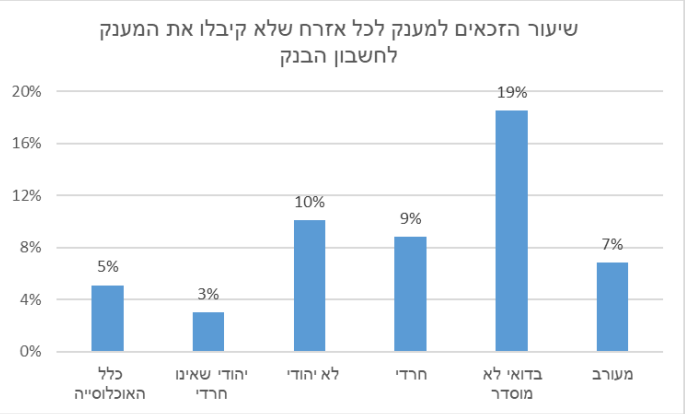
[24] חוק הבנקאות (שירות ללקוח) תשמ"א-1981 קובע כי תאגיד בנקאי לא יסרב סירוב בלתי סביר לפתיחת חשבון בנק ביתרת זכות ללקוח. חובה זו חודדה לבנקים בהוראת ניהול בנקאית תקין 422, פתיחת חשבון בנק ביתרת זכות וניהולו, שפורסמה לראשונה במאי 2014.

[25] לא ניתן לדעת האם המשיבים לסקר שיש להם חשבון בבנק הדואר השיבו על שאלה זו בחיוב, כלומר, האם לקוחות בנק הדואר נכללים בקרב אלו שיש להן על־פי הסקר חשבון בנק.

[26] זיהוי קבוצות האוכלוסייה בנתוני הבנק העולמי נעשה על־פי הדת של המשיב (למשל, מוסלמי) ורמת הדתיות (למשל, חרדי (אולטרה־אורתודוקסי) ולא על־פי הלאום (למשל, ערבי). לעומת זאת, בסקר ארוך־הטווח של הלמ"ס נעשה הזיהוי על־פי הצהרת הנשאל לגבי הלאום.

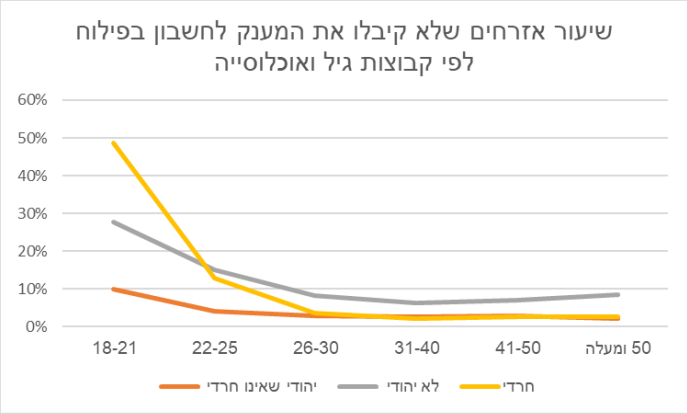
25 ומעלה שיעור תשלום המענק לחשבון הבנק היה דומה לזה של החברה היהודית שאינה חרדית (איור ד-11). בקרב התושבים של היישובים הלא יהודיים נותרת הרמה גבוהה בכל קבוצות הגיל ועם התרחבות בקצוות (קבוצות הגיל של 18-25 ושל 50 ומעלה).

איור ד-10



מקור: נתוני ביטוח לאומי ועיבודי בנק ישראל, 2020

איור ד-11

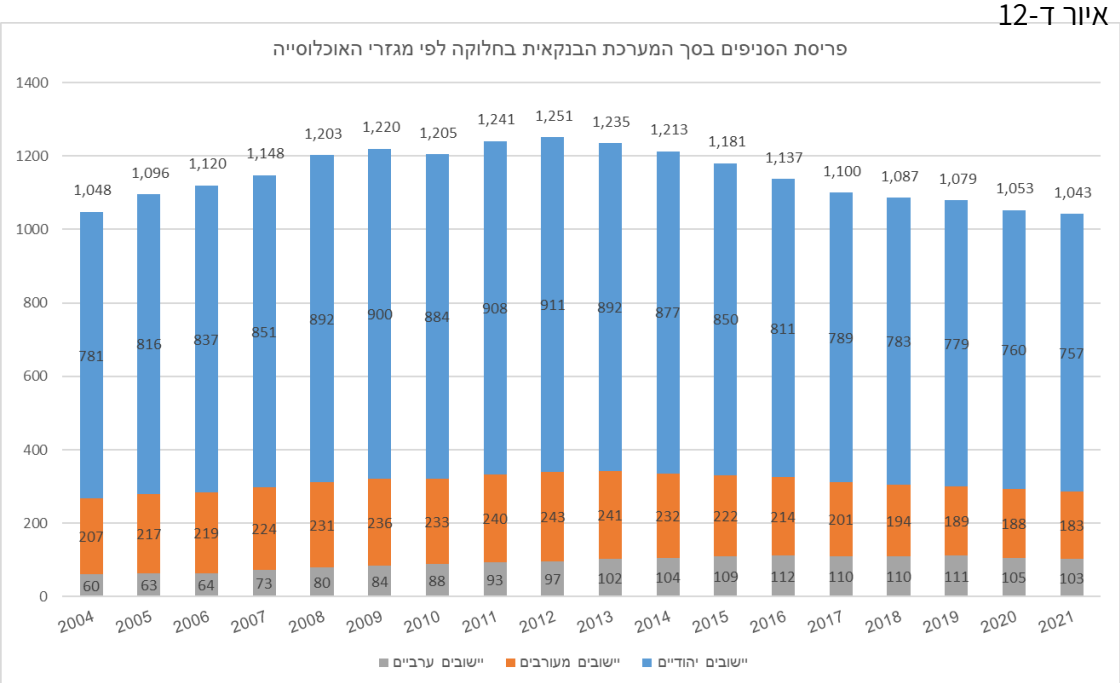


מקור: נתוני ביטוח לאומי ועיבודי בנק ישראל, 2020

ד.3. 2. 2. נגישות לסניפי בנק

לפי נתוני הפיקוח על הבנקים לשנת 2021 (שאינם כוללים את בנק הדואר), יש בישראל 1,043 סניפים בפריסה ארצית. עד לשנת 2019 הסתמנה מגמה של גידול במספר הסניפים ביישובי החברה הערבית לעומת ירידה במספר הסניפים ביישובי החברות היהודיות, משנת 2019 מסתמנת ירידה מתונה במספר הסניפים נטו גם ביישובי החברה הערבית (איור ד-12).

איור ד-12



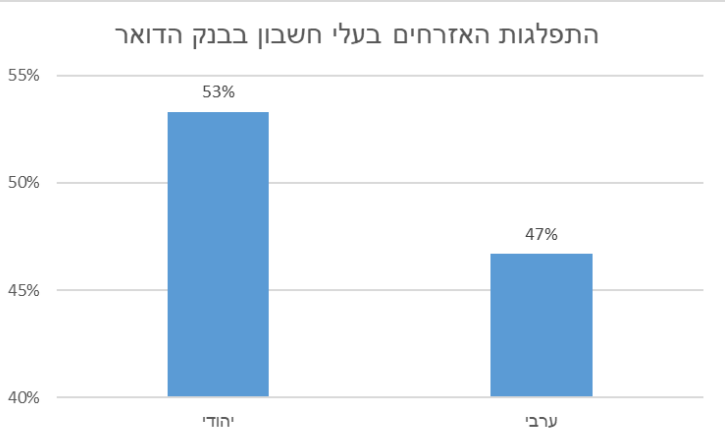
יישובים מעורבים: ירושלים, תל אביב, חיפה, לוד, רמלה, עכו, נוף הגליל ומעלות- תרשיחא. בכל מקום בו ישנה התייחסות למגזר הערבי מדובר במגזר הלא יהודי לפי הגדרות הלמ"ס. בחישוב זה נכללו סניפים ושלוחות.
מקור: דיווחי הבנקים ועיבודי הפיקוח על הבנקים.

ד.3. 2. 3. פעילות בבנק הדואר

בנק הדואר הוא חברת בת של דואר ישראל, המספקת שירותים פיננסים מצומצמים במסגרת סניפי הדואר הפרוסים ברחבי הארץ. בין השירותים שבנק הדואר מספק נכללים: ביצוע וקבלת תשלומים (חשבונות, מסים, אגרות, קבלת קצבאות ותשלומים ממשלתיים, ועוד); ניהול חשבון עובר ושב דביטורי לרבות הנפקת פנקס שיקים, כרטיס דביט ושירותי מטבע חוץ. חשוב לציין שבשנים האחרונות ניתן לצרוך את שירותי בנק הדואר גם באופן דיגיטלי – באתר אינטרנט ובאפליקציה. ניהול חשבון עובר ושב בבנק הדואר אינו כרוך בעלות קבועה, אם כי עבור חלק מהפעולות שהבנקים מספקים בחינם או במסגרת סל העמלות, גובה בנק הדואר תשלום נפרד. הנגישות הסניפית של בנק הדואר גבוהה בהרבה מזו של הבנקים המסחריים, היות שניתן למעשה לקבל את השירותים ברוב סניפי דואר ישראל הפרוסים ברחבי הארץ (כ־700 סניפים). אסטרטגיית בנק הדואר, לצד הפריסה הגבוהה ועלויות ניהול החשבון הנמוכות, מיצבו את בנק הדואר באופן היסטורי כגורם מרכזי לניהול חשבון בנק בקרב אוכלוסיות מוחלשות.

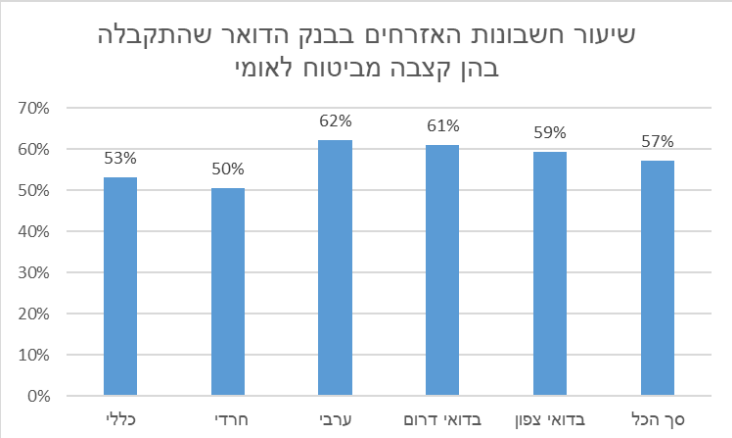
בחינת הייצוג של קבוצות האוכלוסייה בבנק הדואר מעלה שיש לחברה הערבית ייצוג־יתר בקרב לקוחות בנק הדואר (בניכוי אזרחים זרים) וכמחצית מלקוחותיו נמנים על החברה הערבית (איור ד-13). בעבור רבים מלקוחות אלה מהווה החשבון בבנק הדואר חלופה למערכת הבנקאות המסחרית. בנוסף ניתן לזהות כי מדובר על־פי רוב באוכלוסייה שנתמכת בקצבאות מהמוסד לביטוח לאומי (איור ד-14). יותר ממחצית מלקוחות בנק הדואר בחרו להעביר קצבה זו לחשבון בבנק הדואר, כאשר הייצוג הגבוה יותר בקרב החברה הערבית הוא בולט. בנק הדואר מאפשר גם ללקוחות שאין להם חשבון, לקבל את קצבאות המוסד לביטוח לאומי שלהן הם זכאים במזומן.

איור ד-13



זיהוי קבוצות אוכלוסייה לפי יישוב המגורים (יהודי- כולל חרדי).
מקור: בנק הדואר, נתוני 2019

איור ד-14



זיהוי קבוצות אוכלוסייה לפי יישוב המגורים (יהודי- כולל חרדי).
מקור: בנק הדואר, נתוני 2019

ד.3. 3. נגישות לאשראי

קבלת מסגרת אשראי או הלוואה ממוסד פיננסי מפוקח עשויה להועיל למשקי בית עם הכנסה נמוכה בהחלקת תצרוכת, הן במסגרת הצריכה השוטפת או ברכישת מוצרים בני־קיימא והן בעסקות גדולות ומשמעותיות, כגון רכישת דירה. עם זאת קיימת גם תופעה של "דחיפת אשראי" לאוכלוסיות מוחלשות עם אוריינות פיננסית נמוכה. בחלק זה ננסה למפות את הנגישות לאשראי שקיימת לקבוצות באוכלוסייה. קבוצת אוכלוסייה תחשב למוכלת יותר, ככל ששיעור הנגישות לאשראי בקרבו יהיה גבוה יותר (צד ההיצע). בהקשר זה נבחן את קיומן של מסגרות עו"ש, הלוואות צרכניות, משכנתאות ואת מידת הגיוון של מקורות האשראי. ברקע הדברים נציין שהשוואה בין־לאומית של רמת היקף האשראי שהניתן על־ידי המערכות הפיננסית והבנקאות למגזר הפרטי (עסקים ומשקי בית) מעלה שהיקף האשראי שניתן בישראל למגזר הפרטי נמוך באופן משמעותי ממדינות ההשוואה והגיוון שלו נמוך, כלומר משקל האשראי הבנקאי בסך האשראי גבוה במיוחד[27]. ההסברים לרמה הנמוכה הזו הם בעיקר מספרם המצומצם של נותני האשראי החוץ־בנקאים הנובע בין היתר מעלויות מימון גבוהות, רמה נמוכה של פיתוח שווקים פיננסים הכוללת מחסור בשוק איגוח מפותח, ורגולציה על אשראי לדיור .

ד.3. 3. 1. מסגרת אשראי בחשבון עו"ש

מסגרת אשראי בחשבון עו"ש מבטאת את הנכונות של הבנק לאפשר ללקוחה לחייב את החשבון ביתרה שלילית עד לגובה המסגרת. בעוד שעל־פי חוק הבנקאות (שירות ללקוח), התשמ"א-1981 אסור לבנק לסרב סירב בלתי סביר לפתוח לכל לקוח בכוח חשבון ביתרת זכות, הבנק לא מחויב להעניק מסגרת אשראי בחשבון ובעלות על מסגרת מסוג זה צפויה ללמד על רמת הכלה גבוהה יותר של הלקוחה, מאחר שהיא מאפשרת נגישות לאשראי זמין ומיידי בעת הצורך. יש לציין, שהריבית על משיכת יתר ממסגרת האשראי גבוהה בדרך כלל מהריבית על הלוואות צרכניות, אם כי במקרים מסוימים, למשל במסגרת מבצעי גיוס לקוחות, בנקים מאפשרים לקבל מסגרת אשראי מוגבלת בריבית נמוכה או ללא ריבית כלל.

מנתוני המאגר הסטטיסטי על נתוני אשראי עולה כי ביישובים יהודיים שאינם חרדים קיים שיעור גבוה של פרטים עם מסגרת בחשבון העו"ש ביחס לקבוצות האחרות, שביניהן אין הבדל משמעותי בשיעור זה (איור ד-15).

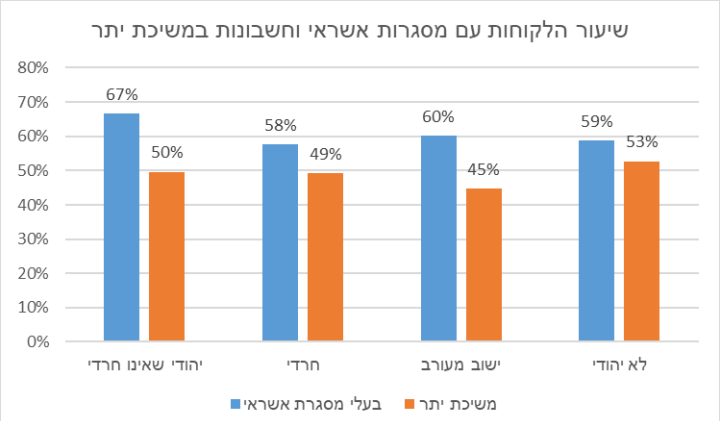
בחינת שיעור הלקוחות עם מסגרות אשראי לפי דירוג חברתי כלכלי של היישוב מעלה שביישובי החברה הלא יהודית מאשכול חברתי־כלכלי נמוך, שיעור אלו שיש להם מסגרת נמוך בהשוואה ליישובי החברה היהודית

[27] ראו פרק ד' לדוח בנק ישראל לשנת 2019 ו"דוח תכנית בנק ישראל להאצת הצמיחה במשק: ארבעה צירי פעולה אסטרטגיים מומלצים לממשלה ומסגרת פיסקאלית למימונם".

מאותו סוג אשכול, כולל יישובי החברה החרדית, דבר שעשוי להעיד על רמת הכלה פיננסית נמוכה ביישובים אלו. לעומת זאת, ביישובים ששייכים לאשכולות הבינוניים (4-7) שיעור אלו שיש להם מסגרת גבוה יותר(איור ד-16).

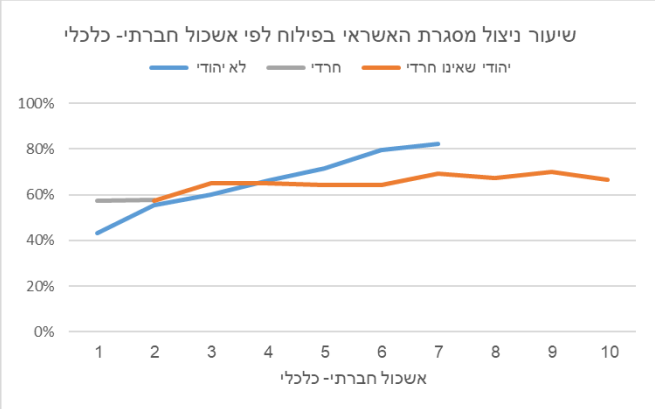
מעבר לעצם קיומה של המסגרת, נבחנה גם מידת השימוש בה. מאיור ד-17 המציג את שיעור אלו שיש להם חשבונות עם מסגרת ואשר ניצלו את מסגרת האשראי בפילוח אשכול חברתי־כלכלי , עולה שביישובים הלא יהודים, שיעור ניצול המסגרת גבוה בכל האשכולות. ממצא זה מעיד על השונות בין קבוצות האוכלוסייה: מחד, ניצול המסגרת עשוי ללמד על אוריינות פיננסית נמוכה של הלקוחות, שכן לרוב מדובר באשראי בעלות גבוהה ואם משק הבית מנצל אותו באופן ממושך, עלול הדבר להעיד על חוסר איזון בין ההוצאות להכנסות ועל רמת סיכון האשראי של האוכלוסייה. מאידך, ככל שאין גישה לאשראי אחר, משיכת היתר היא אפשרות נגישה לנטילת אשראי במהירות ובנוחות, גם אם היא נעשית בעלות גבוהה.

איור ד-15



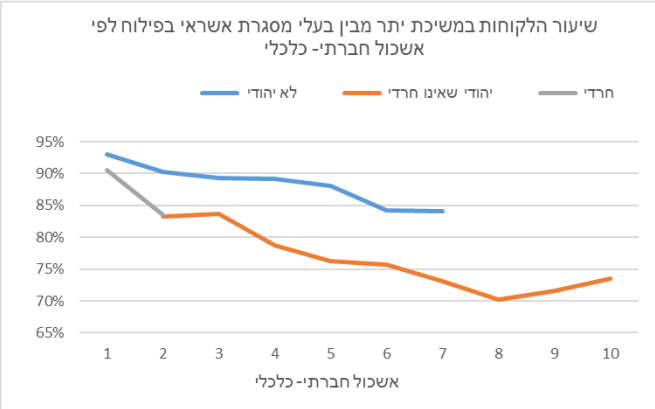
שיעור הלקוחות בעלי מסגרת אשראי בחשבון עובר ושב ושיעור החשבונות שבמהלך 12 החודשים האחרונים ניצלו את המסגרת, מתוך כלל הלקוחות המדווחים למערכת נתוני אשראי.
מקור: מאגר האשראי הסטטיסטי, נתוני 2019.

איור ד-16



שיעור הלקוחות בעלי מסגרת אשראי בחשבון עובר ושב ושיעור החשבונות שבמהלך 12 החודשים האחרונים ניצלו את המסגרת, מתוך כלל הלקוחות המדווחים למערכת נתוני אשראי.
מקור: מאגר האשראי הסטטיסטי, נתוני 2019.

איור ד-17



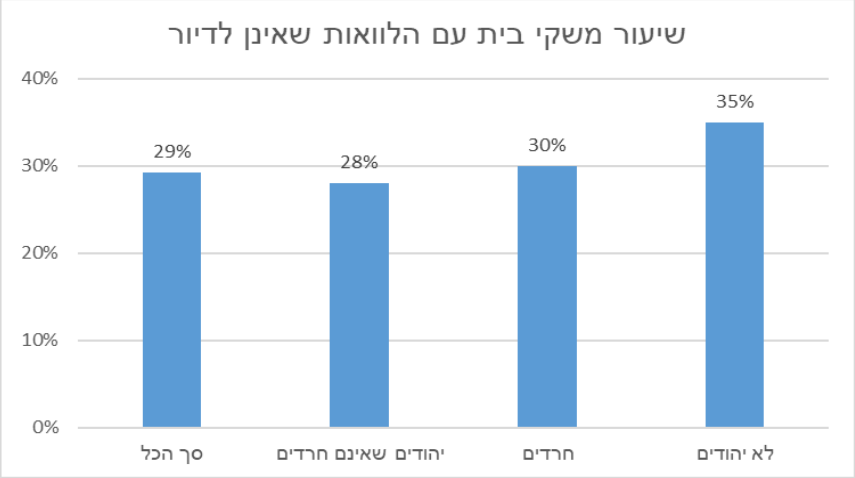
שיעור הלקוחות בעלי מסגרת אשראי בחשבון עובר ושב ושיעור החשבונות שבמהלך 12 החודשים האחרונים ניצלו את המסגרת, מתוך כלל הלקוחות המדווחים למערכת נתוני אשראי.
מקור: מאגר האשראי הסטטיסטי, נתוני 2019.

ד.3.3.2. הלוואות צרכניות

הלוואה צרכנית (שאינה לדיור) הינה בדרך כלל זולה יותר ממסגרת האשראי בחשבון, אולם היא פחות נגישה; נדרשת פעולה אקטיבית כדי לבקש את ההלוואה ולהסביר את מטרתה. ניתוח שיעור בעלי אלו שיש להם הלוואה צרכנית לפי חתך של יישובים, מראה שגם ברמת משק הבית (איור ד-18) וגם ברמת הפרט (איור ד-19), יש בישובים הלא יהודים שיעור גבוה יותר של שימוש בהלוואות כאלה. פער זה מתקיים על פני כל האשכולות החברתיים־כלכלים (איור ד- 20).

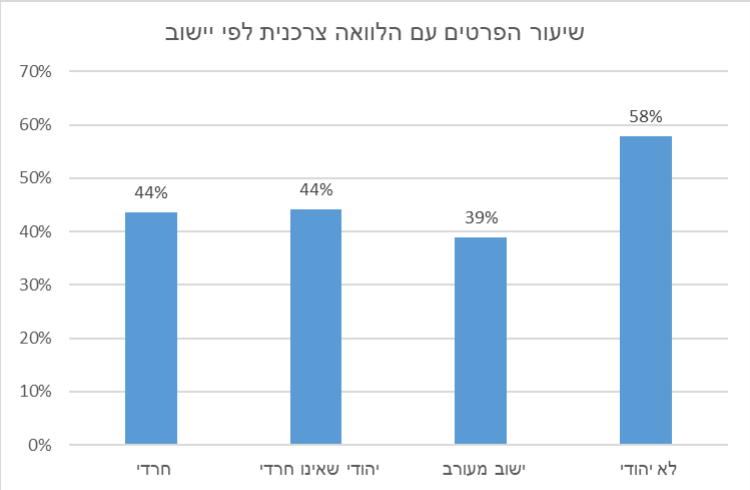
מחד אינדיקטור זה יכול להעיד מחד על רמת נגישות גבוהה לאשראי צרכני ואילו בדיוני הצוות עלה מאידך שמתקיימת תחליפיות בין משכנתאות לבין הלוואות צרכניות עקב בעיות ייחודיות שקיימות בשוק הדיור בחברה הערבית, כך שיש לנתח את הנגישות לאשראי גם בראיית ממצא זה.

איור ד- 18



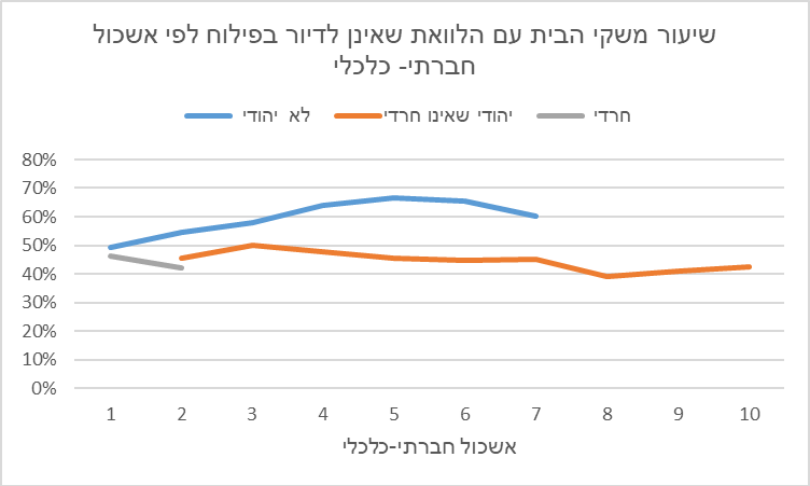
שיעור משקי הבית שענו שיש בבעלותם הלוואה שאינה לדיור. מקור: סקר ארוך הטווח, למ"ס נתוני 2018

איור ד-19



מבין הלקוחות המדווחים למערכת נתוני אשראי. זיהוי קבוצות אוכלוסייה לפי יישוב המגורים.
מקור: מאגר האשראי הסטטיסטי. נתוני 2019.

איור ד-20

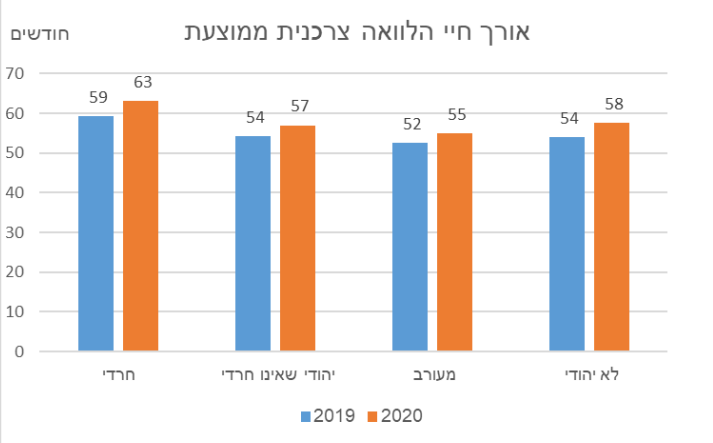


מבין הלקוחות המדווחים למערכת נתוני אשראי. זיהוי קבוצות אוכלוסייה לפי יישוב המגורים.
מקור: מאגר האשראי הסטטיסטי. נתוני 2019.

לצורך בחינת השונות בין קבוצות באוכלוסייה יש לבחון לא רק את רמת הנגישות להלוואות צרכניות אלא גם את ההבדלים במאפייני ההלוואות, בפרט על רקע העובדה ש חלק מהלוואת בחברה הערבית ניטלות למטרת דיור. לפיכך נבחן בחלק זה את משך חיי הלוואה, גובה ההלוואה והריבית.

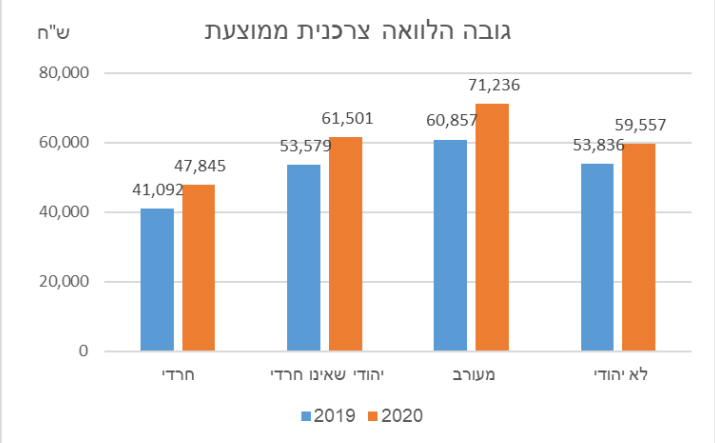
משך חיי ההלוואה ביישובי החברה החרדית גבוה ביחס לשאר קבוצות ההשוואה (איור ד-21). גובה ההלוואה הצרכנית הממוצעת ביישובי החברה החרדית הוא הנמוך ביותר, כאשר אין הבדל משמעותי בגובה ההלוואות הצרכניות הניתנות ביישובים לא יהודים ביחס ליישובי החברת היהודית- שאינה חרדית (איור ד-22).

איור ד-21



אורך חיי הלוואה צרכנית ממקור בנקאי או חברת כרטיסי אשראי. מחושב כממוצע משוקלל לפי סכום הקרן. זיהוי קבוצות אוכלוסייה לפי יישוב המגורים.
מקור: מאגר האשראי הסטטיסטי.

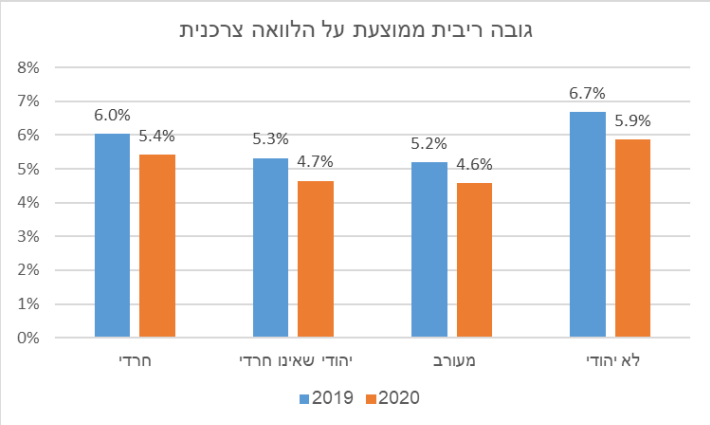
איור ד-22



גובה הלוואה הממוצע. ממקור בנקאי או חברת כרטיסי אשראי. זיהוי קבוצות אוכלוסייה לפי יישוב המגורים.
מקור: מאגר האשראי הסטטיסטי.

הריבית הממוצעת ביישובי החברה הערבית על הלוואה צרכנית גבוהה מהריבית הממוצעת על הלוואות צרכניות הניתנת ביישובי החברה היהודית שאינה חרדית וביישובי החברה החרדית (איור ד-23).

איור ד-23



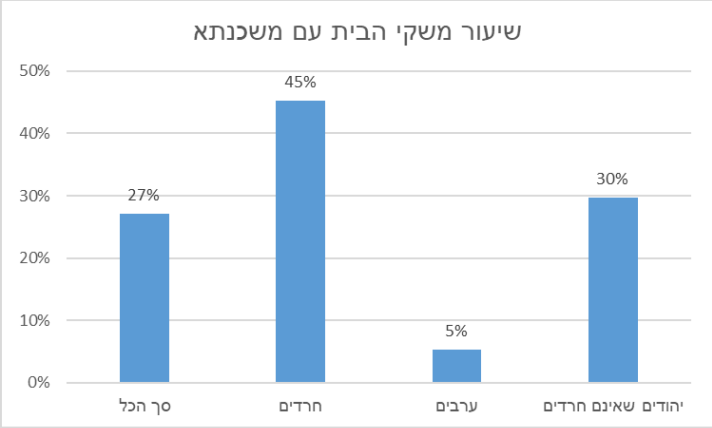
ריבית על הלוואה צרכנית ממקור בנקאי או חברת כרטיסי אשראי. מחושב כממוצע משוקלל לפי סכום הקרן. זיהוי קבוצות אוכלוסייה לפי יישוב המגורים.
מקור: מאגר האשראי הסטטיסטי.

השונות שמתוארת לעיל במאפייני ההלוואות בין יישובי החברה החרדית לבין יישובי החברה הלא יהודית בעלי חתך חברתי־כלכלי דומה, עשויה ללמד על פערים ברמת האוריינות הפיננסית בין קבוצות אוכלוסייה אלה – גובה האשראי בחברה החרדית נמוך יותר והתקופה לפירעון ארוכה יותר, דבר שגוזר יחס החזר מההכנסה נמוך יותר בהשוואה ליישובי החברה הלא יהודית. בנוסף ייתכן שהריבית הממוצעת הגבוהה ביישובי החברה הלא יהודית מעידה על רמה נמוכה של תחרות, אולם לאור יחס החזר גבוה מההכנסה והבדלים במוסר התשלומים (שבתורם עשויים להיות תולדה של פערים באוריינות הפיננסית - ראו הרחבה בנושא בפרק ד'), חלק גדול מפער הריבית הוא כנראה תוצאה של רמת סיכון גבוהה יותר.

ד.3.3.3. הלוואות לדיור

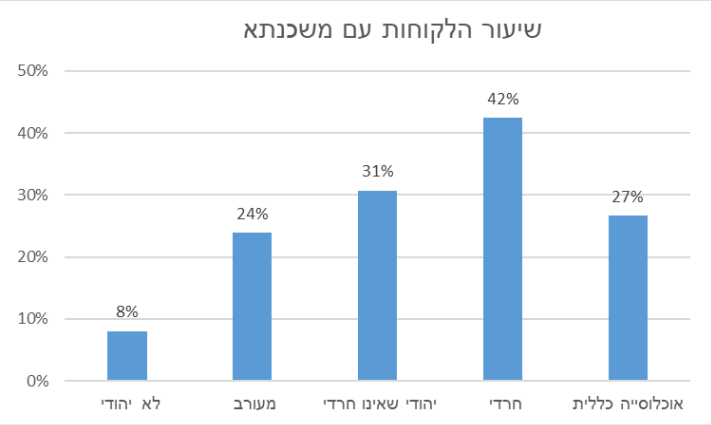
הלוואה לדיור הנה אחת העסקות הפיננסיות החשובות ביותר במהלך חייו של משק הבית. קיימת שונות משמעותית בשיעור משקי הבית שיש להם משכנתאות בין קבוצות האוכלוסייה השונות (איורים ד-24 ו־ד-25). רמת הבעלות על משכנתאות ביישובי החברה הערבית נמוכה באופן משמעותי מאשר בשאר הקבוצות וביישובי החברה החרדית היא גבוהה משאר הקבוצות. הפערים בשיעור הבעלות על משכנתאות נותרים בעינם גם בהשוואה לפי אשכול חברתי־כלכלי (איור ד-26).

איור ד-24

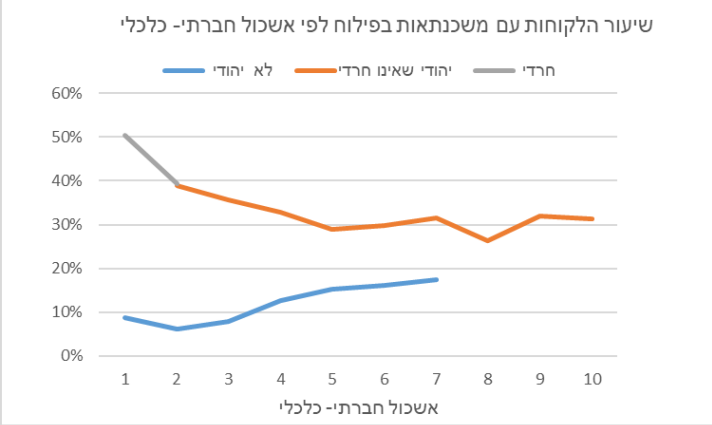


מקור: סקר ארוך הטווח, למ"ס נתוני 2018

איור ד-25



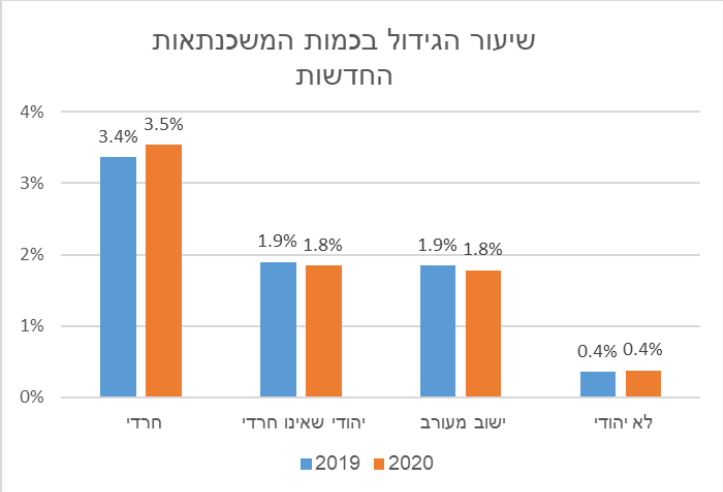
איור ד-26



מבין הלקוחות המדווחים למערכת נתוני אשראי. זיהוי קבוצות אוכלוסייה לפי יישוב המגורים. מקור: מאגר האשראי הסטטיסטי. נתוני 2019.

בחינה של שיעור הגידול במשכנתאות החדשות בשנים 2019 ו־2020 מעלה שקצב הגידול הכללי במשכנתאות דומה יחסית לקצב הגידול באוכלוסייה, אך בחברה הערבית קצב הגידול נמוך משמעותית מקצב גידול האוכלוסייה של קבוצה זו (איור ד-27)[28].

איור ד-27



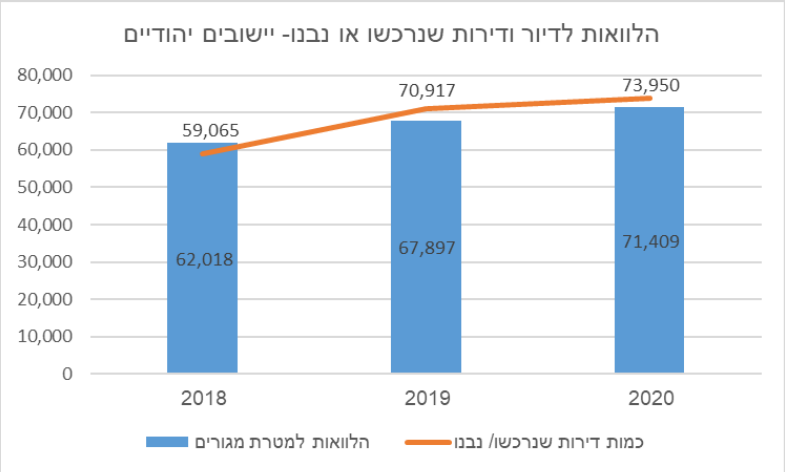
עסקאות חדשות עבור פרטים שלא היה להם משכנתא ב-12 חודשים אחרונים ביחס לכמות המשכנתאות שהייתה בקבוצה . זיהוי קבוצות אוכלוסייה לפי יישוב המגורים.
מקור : מאגר האשראי הסטטיסטי.

שוק הנדל"ן ברוב יישובי החברה הערבית מאופיין בבעיות מבניות רבות שמקשות על הבנקים להציע משכנתאות. הקושי העיקרי נובע מהעדר יכולת לרשום בטוחה ובמקרה שכן ניתן לרשום אותה - מרמת הסחירות של הבטוחה, כאשר בעת אירוע כשל, יש חשש שהגוף המלווה לא יוכל לממש אותה עקב בעיות הסדרה, רישום, היעדר יכולת למצוא קונים לנכס וקושי באכיפת חוזים.

בשנת 2017 ניתח הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל את המגמות בשוק המשכנתאות בחברה הערבית בהתבסס על מאגר ייעודי שמצוי בפיקוח על הבנקים של כלל המשכנתאות במשק בשנים 2010-2014 ומצא ששיעור המשכנתאות שהועמדו בשנים אלה עבור לקוחות מהחברה הערבית הינו כ־2%, לעומת חלקם היחסי באוכלוסיית ישראל, שעמד על 21.4%. בחינה מעודכנת של הנתונים ממאגר זה עבור השנים 2018-2020 מעלה שלמרות שכמות ההלוואות לדיור החדשות בחברה הערבית גדלה בשנתיים האחרונות ב־42%, זרם ההלוואות לדיור ביחס לכמות הדירות שנרכשו או שנבנו ביישובי החברה הערבית נמוך עדיין מאוד בהשוואה לחברות היהודיות (איור ד-28 ואיור ד-29).

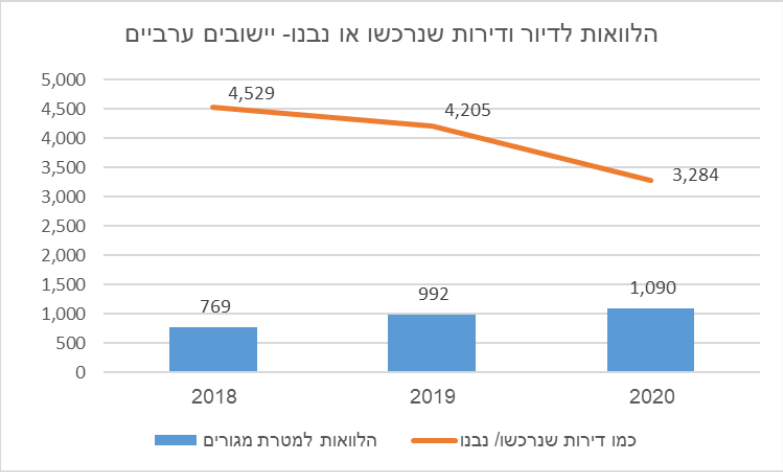
[28] בין שנת 2009 לבין לשנת 2020 עמד שיעור גידול האוכלוסייה על כ־1.6% בקרב החברה היהודית שאינה חרדית, כ־2.4% בקרב החברה הערבית וכ־4.6% בקרב החברה החרדית.

איור ד-28



מקור: דיווחי הבנקים ועיבודי הפיקוח על הבנקים

איור ד-29

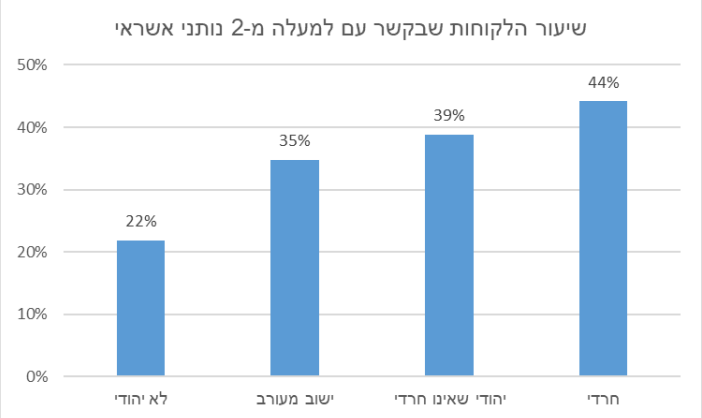


מקור: דיווחי הבנקים ועיבודי הפיקוח על הבנקים

ד.3. 4. גיוון במקורות האשראי

כאשר יש ללקוח הלוואות או מסגרות אשראי שמקורם בכמה נותני אשראי, עשוי הדבר להעיד על כך שהלקוח נהנה מהיצע מגוון של מקורות לאשראי וכי כושר התיחור שלו בין מקורות האשראי השונים עשוי להיות גדול יותר. ניתוח הנתונים ממאגר האשראי הסטטיסטי מלמד כי ביישובי החברה הלא יהודית נמצאה הרמה הנמוכה ביותר בגיוון האשראי וביישובי החברה החרדית הרמה הגבוהה ביותר (המאגר אינו כולל מידע על גמ"חים ; לו היו נכללים היה מתקבל גיוון גבוה עוד יותר של מקורות אשראי ביישובי החברה החרדית) (איור ד-30). נתון זה מלמד אותנו על חסמי ביקוש ויכולת הניצול של משאבי האשראי הקיימים.

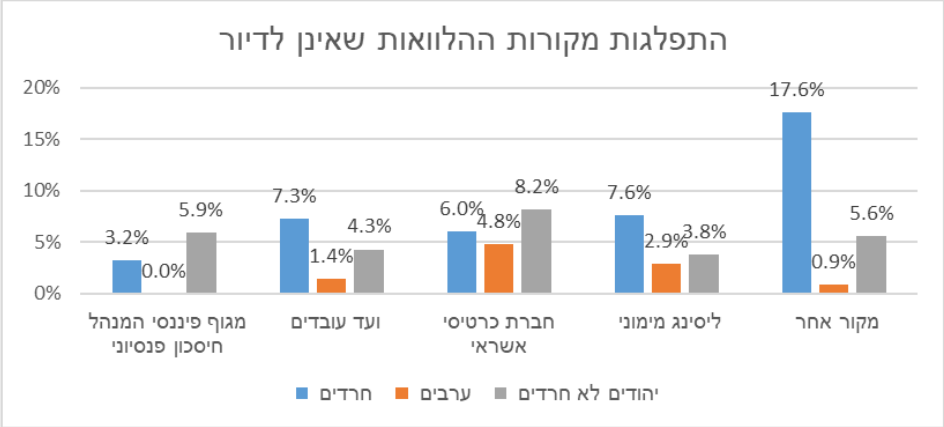
איור ד-30



שיעור הלקוחות שמעל ל-2 מקורות אשראי דיווחו עליהם למאגר נתוני אשראי מתוך הלקוחות המדווחים למערכת נתוני אשראי.
מקור: מאגר האשראי הסטטיסטי, נתוני 2019.

תמונה דומה עולה מנתוני הסקר ארוך־הטווח של הלמ"ס משנת 2018, שמלמד שהחברה החרדית נהנית מגוון של מקורות אשראי (גם בניכוי הגמ"חים, שכנראה מיוצגים באיור תחת "מקור אחר"), בעוד שהמגוון בחברה הערבית נמוך יותר (איור ד-31).

איור ד-31



מבין הלווים, השיעור שלקח הלוואה ממקור נוסף שאינו הבנק. פרט יכול לקחת הלוואות מכמה מקורות שונים.

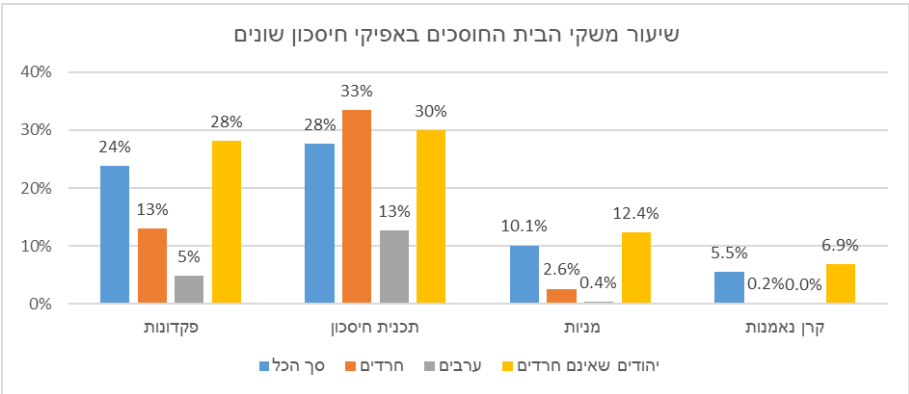
מקור: סקר ארוך הטווח, למ"ס נתוני 2018

ד.3. 5. חיסכון

חיסכון פיננסי הנו כלי חשוב ביותר מבחינת היכולת של משק הבית להחליק הכנסות וצריכה, הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך. הבדלים בהיקף הבעלות על נכסים פיננסים עשויים להעיד על רמה שונה של אוריינות פיננסית של הפרטים, כמו גם על רמה שונה של נגישות של הגופים הפיננסים שמציעים את המכשירים האלו.

בחינת השונות בבעלות על חיסכון קצר טווח מעלה ששיעור החיסכון בחברה הערבית נמוך באופן משמעותי מאשר בשאר קבוצות האוכלוסייה. הפער הזה בא לידי ביטוי בנתוני הסקר ארוך הטווח של הלמ"ס, הן בהיקף הבעלות על תכניות חיסכון ופיקדונות, פער שבולט גם ביחס לחברה החרדית והן בהיקף הבעלות על מניות וקרנות נאמנות (איור ד-32).

איור ד-32



שיעור משקי הבית שדיווחו שיש בבעלותם חיסכון. למשק בית יכול להיות יותר מסוג חיסכון אחד.

מקור: סקר ארוך הטווח, למ"ס נתוני 2018.

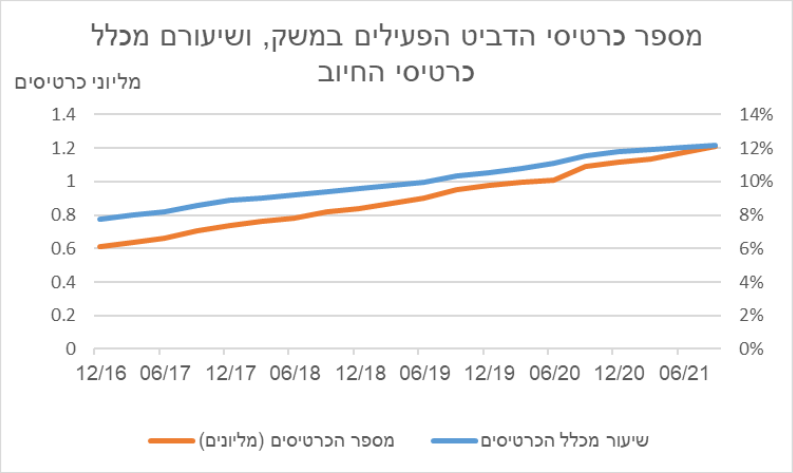
ד.3. 6. אמצעי תשלום

שימוש באמצעי תשלום מהווה אינדיקטור נוסף לרמת ההכלה הפיננסית. שימוש נרחב במזומן מבטא בדרך כלל אינדיקציה לחוסר בהכלה פיננסית ואוריינות פיננסית נמוכה, היות והוא כמעט שאינו מצריך קשר עם

המוסד הפיננסי. פרטים בעלי רמה גבוהה של אוריינות פיננסית יעדיפו שימוש באמצעי תשלום מתקדמים שמסונכרנים עם חשבון הבנק על פני שימוש במזומן.

כרטיסי החיוב בישראל הם ברובם מסוג "אשראי נדחה", כך כרוכה הנפקת כרטיס אשראי במתן מסגרת אשראי ואין חובה על הגופים הפיננסים להעניק אותה. בשנים האחרונות, בעקבות שינויי רגולציה חל גידול הדרגתי בתפוצה של כרטיסי דביט, שהחיוב בהם הוא מיידי ואינו כרוך במתן מסגרת אשראי. הוראות הפיקוח על הבנקים קובעות שכל לקוח זכאי לקבל כרטיס דביט, אם יבקש זאת וגם בנק הדואר מאפשר ללקוחותיו לקבל כרטיס מסוג זה (איור ד-33).

איור ד-33



מקור: הפיקוח על הבנקים, מידע שוטף על התאגידים הבנקאיים, לוח י-1

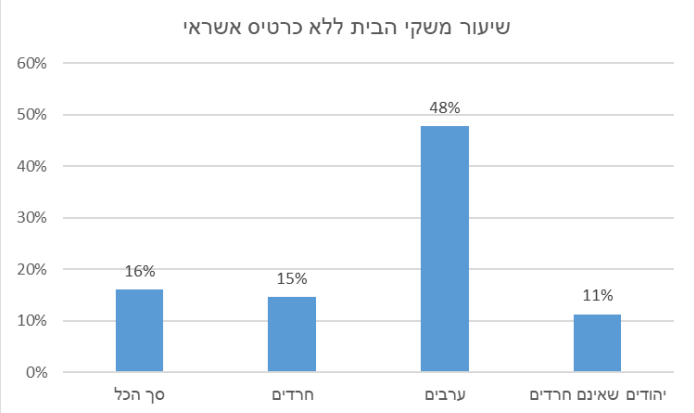
עיון בנתונים מעלה כי קיים פער משמעותי בין קבוצות האוכלוסייה בהיקף הבעלות על כרטיס אשראי. על־פי סקר הלמ"ס מ־2018, למחצית ממשקי הבית בחברה הלא יהודית לא היה כרטיס חיוב[29], לעומת כעשירית בלבד ממשקי הבית בחברה היהודית שאינה חרדית (איור ד-34). נתונים דומים עולים גם ממאגר האשראי הסטטיסטי, שעל־פיו בשנת 2019 אין לכ־40% מהלקוחות ביישובי החברה הלא יהודית שקיים לגביהם דיווח במאגר כרטיס אשראי לעומת כ־14% בקרב החברה היהודית שאינה חרדית (איור ד-35)[30]. הפערים בין

[29] השאלון בסקר מתייחס ל"כרטיס אשראי" ולא עושה הבחנה בין סוגי הכרטיסים. ייתכן שנסקר שברשותו כרטיס דביט השיב בחיוב כאשר נשאל אם יש ברשותו כרטיסי אשראי.

[30] הדיווח למאגר לא כולל כרטיסי דביט, כך שמדובר באחזקת כרטיסי אשראי נדחה בלבד.

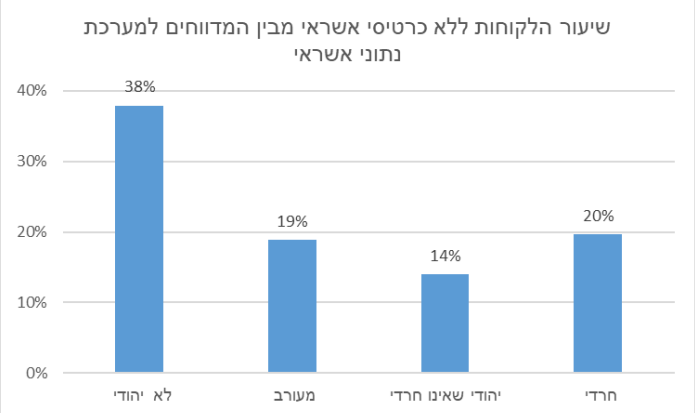
החברה הערבית לבין החברות היהודיות בהקשר זה מתקיימים בכל אשכול חברתי־כלכלי, אך הפערים הגדולים ביותר הינם ב־3 האשכולות הנמוכים ביותר (איור ד-36).

איור ד-34



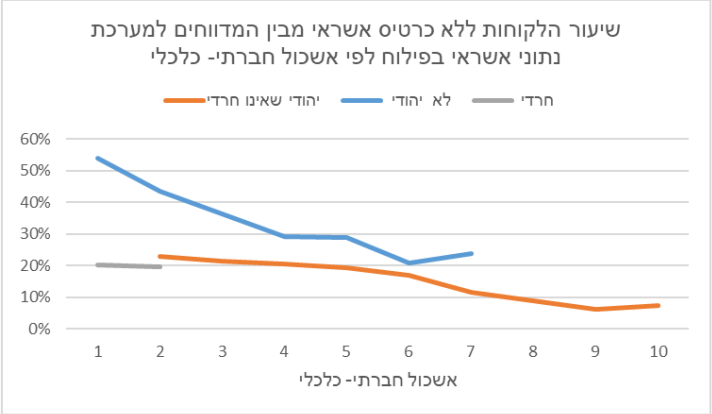
שיעור משקי הבית שדיווחו שאין בבעלותם כרטיס אשראי.
מקור: סקר ארוך הטווח, למ"ס נתוני 2018

איור ד-35



זיהוי קבוצות אוכלוסייה לפי יישוב המגורים.
מקור: מאגר האשראי הסטטיסטי, נתוני 2019.

איור ד-36

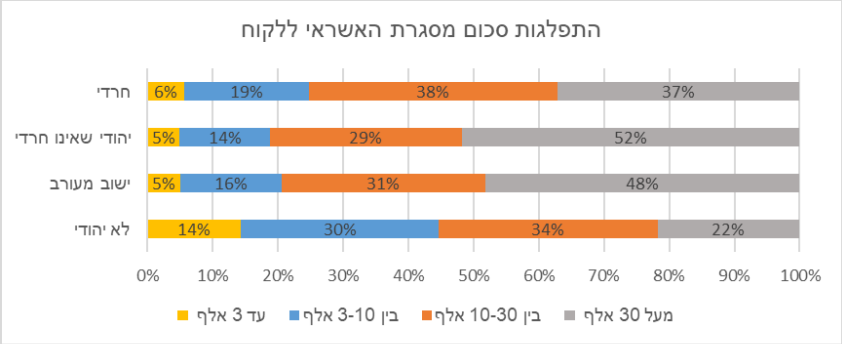


זיהוי קבוצות אוכלוסייה לפי יישוב המגורים.
מקור: מאגר האשראי הסטטיסטי, נתוני 2019.

ד.3. 6. 1. גובה המסגרת בכרטיס אשראי

עצם האחזקה של כרטיס אשראי אינה מאפשרת בהכרח לבצע בו את כל השימושים הרצויים, מאחר וקיימת מגבלה על גובה המסגרת שניתנת לניצול בכרטיס. על־פי נתוני מאגר האשראי הסטטיסטי, שיעור הלקוחות ביישובי החברה הלא יהודית עם מסגרת נמוכה מאוד (עד 3,000 ש"ח), הוא פי 3 בהשוואה לשאר קבוצות האוכלוסייה ושיעור בעלי מסגרת בינונית־נמוכה (בין 3,000-10,000 ₪) גבוה במיוחד, בעוד שהשיעור של בעלי מסגרת גבוהה (מעל 30 אלף ₪), הוא כמחצית מהשיעור בשאר הקבוצות ונמוך מאוד בפרט מהשיעור ביישובי החברה החרדית, למרות רמת ההכנסה הדומה (איור ד-37).

איור ד-37



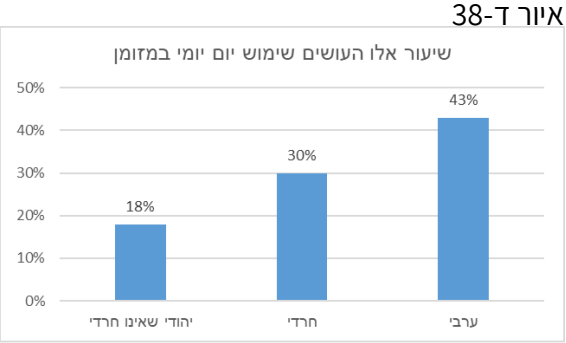
לכל לקוח בוצעה סכימה של כל מסגרות כרטיסי האשראי שברשותו. זיהוי קבוצות אוכלוסייה לפי יישוב המגורים.
מקור: מאגר האשראי הסטטיסטי, נתוני 2019.

ד.3. 6. 2. שימוש במזומן

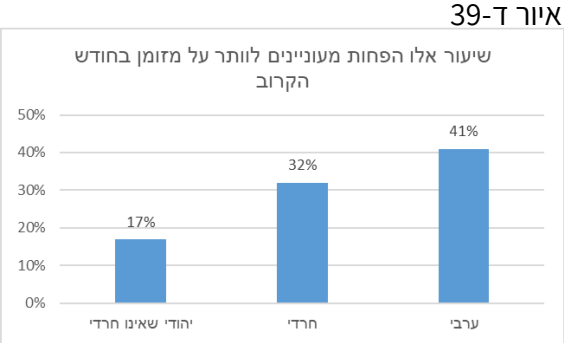
כדי לבחון את השונות בשימוש במזומן בין קבוצות באוכלוסייה , השתמשנו בסקרים השונים שנעשים בבנק ישראל בנוגע לשימוש באמצעי תשלום. סקרים אלו נערכים בפלטפורמה אינטרנטית וכתוצאה מכך צפויים להיות מוטים כלפי מעלה במדידה של ההכלה הפיננסית, עקב המתאם האפשרי בין רמת האוריינות הדיגיטלית לאוריינות הפיננסית.

בקרב משתתפי הסקרים מהחברה הערבית והחרדית ישנה העדפה גדולה יותר לשימוש יומיומי במזומן ביחס לחברה היהודית שאינה חרדית (כאשר הנסקרים נשאלו על איזה אמצעי תשלום הם לא יהיו מוכנים לוותר בחודש הקרוב, כ־40% בקרב החברה הערבית וכ־30% בקרב החברה החרדית ציינו שלא יהיו מוכנים לוותר על שימוש במזומן (איור ד-39)[31].

איור ד-38



איור ד-39



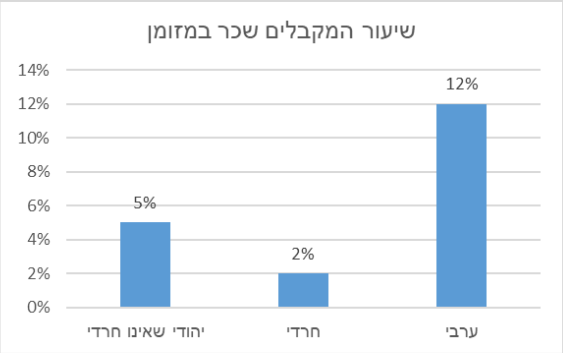
נוסח השאלות: נבקש ממך לדרג, מהי התדירות שבה אתה משתמש בכל אחד מאמצעי התשלום הבאים: (שאלה סגורה); נניח שהיו אומרים לך, שבחודש הקרוב אתה צריך לוותר על אמצעי התשלום שבהם אתה משתמש כיום. על איזה מהם, בשום אופן לא תהיה מוכן לוותר למשך חודש? (איזה מהם הכי חיוני מבחינתך)? (שאלה סגורה). מקור: סקר מחלקת המטבע בבנק ישראל בנושא הרגלי השימוש במזומן, מרץ 2021.

בחינת השונות בקבלת תשלומים במזומן מעלה שבקרב המשיבים במדגם, קבלת שכר במזומן אינה תופעה שכיחה, אך נפוצה יותר בחברה הערבית לעומת שאר קבוצות האוכלוסייה (איור ד-40). כאשר המשיבים

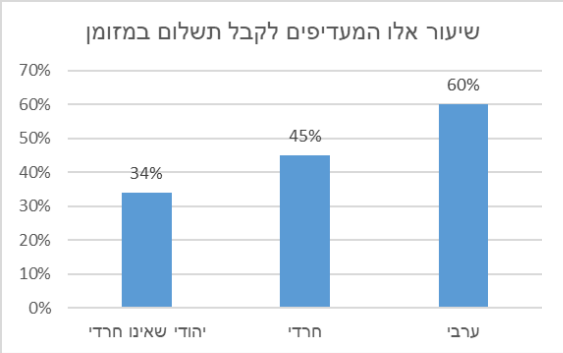
[31] נוסח השאלה: נניח שהיו אומרים לך שבחודש הקרוב אתה צריך לוותר על אמצעי התשלום שבהם אתה משתמש כיום. על איזה מהם, בשום אופן לא תהיה מוכן לוותר למשך חודש? (איזה מהם הכי חיוני מבחינתך?) (שאלה סגורה).

נשאלו כיצד יעדיפו לקבל סכום כסף, כ-60% מהמשיבים בחברה הערבית ציינו שיעדיפו לקבל את התשלום במזומן לעומת כ־45% בחברה החרדית וכ־34% בקרב החברה היהודית שאינה חרדית (איור ד-41). מנתונים אלו עולה שהשימוש והעדפת המזומן חזקה יותר בקרב החברה הערבית והחרדית.

איור ד-40



איור ד-41

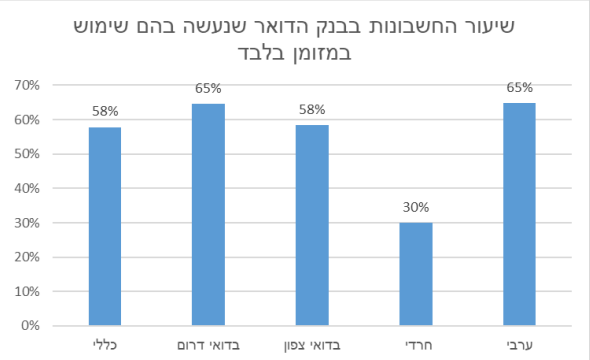


נוסח השאלות: אנא סמן, באילו מהדרכים הבאות אתה מקבל את המשכורת שלך? (במידה ואתה מקבל כיום יותר ממשכורת אחת, התייחס לגבוהה מבניהן) (שאלה סגורה). אם היו מציעים לך עכשיו לקבל 1,000 ₪. איך היית מעדיף לקבל אותם? (שאלה סגורה). מקור: סקר מחלקת המטבע בבנק ישראל בנושא הרגלי השימוש במזומן, מרץ 2021.

נתונים שמסרו לצוות נציגים של בנק הדואר ושל חברת החשמל לישראל, תומכים בממצאים על העדפת השימוש במזומן בקבוצות האוכלוסייה השונות. מנתוני בנק הדואר עולה שבשנת 2019, בשני שלישים מהחשבונות של לקוחות מהחברה הערבית נעשה שימוש במזומן בלבד (איור ד-42).

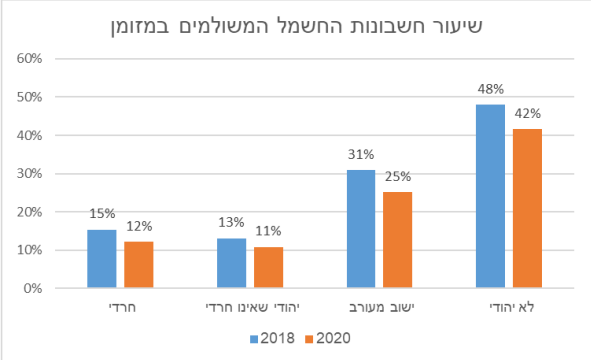
מנתוני חברת החשמל לישראל לגבי אופן ביצוע התשלום עבור שירותיה[32], עולה כי בשנת 2018 כמחצית מחשבונות החשמל ביישובים מהחברה הלא יהודית שולמו במזומן לעומת כ־15% ביישובי החברה החרדת והיהודית שאינה חרדית (איור ד-43). בשנת 2020 חלה ירידה בכמות החשבונות ששולמו במזומן[33], אך השונות בין הקבוצות נותרה בעינה (ייתכן כי ניתן להסביר את הירידה הנ"ל במגמת המעבר לתשלום דיגיטלי בתקופת הקורונה).

איור ד-42



מקרב כלל הלקוחות של בנק הדואר, אזרחים זרים נוספו לאוכלוסייה הכללית. בקרב חשבונות פעילים (עשו פעילות ב-12 חודשים האחרונים). מקור: נתוני בנק הדואר 2019.

איור ד-43



זיהוי קבוצות אוכלוסייה לפי יישוב המגורים. מקור: נתונים שנמסרו לצוות מחברת החשמל לישראל

[32] אופן תשלומי החשבון עבור שירותי תשתית שונים (utility bills), הוא מדד מקובל בספרות להכלה פיננסית.
[33] ככל הנראה על רקע משבר הקורונה.

הכלה פיננסית בראייה בינלאומית

ה. הכלה פיננסית בראייה בין־לאומית

לצורך עבודת הצוות, בוצעה על־ידי סטודנטים מאוניברסיטת קולומביה (במסגרת התכנית SIPA CAPSTONE) השוואה בין־לאומית של תכניות לאומיות להגברת ההכלה הפיננסית במדינות ברות השוואה לישראל, בדגש על תכניות שממוקדות באוכלוסיות של מיעוטים לאומיים או אתניים[34]. בהשוואה נבחנו תכניות באוסטרליה, קנדה, אסטוניה, צרפת, יפן, ניו־זילנד, סינגפור, שוודיה וארה"ב. בנוסף למיקוד במדינות מסוימות, נערך מיקוד בארבעה תחומי הכלה פיננסית: חינוך ואוריינות פיננסית, בניית אמון והגנה צרכנית, אשראי ושירותים עבור קבוצות מיעוט ודיגיטציה. התובנה העיקרית שעולה מהסקירה היא שגם במדינות מפותחות, שבהן רמת ההכלה הפיננסית הכללית גבוהה, שמות הרשויות דגש על הגברת ההכלה הפיננסית בקרב אוכלוסיות מיוחדות, מיעוטים, וכד'.

ה.1. אסטרטגיה לאומית לאוריינות פיננסית

המושג אוריינות פיננסית מתייחס להיקף רחב יותר מאשר הקניית **ידע** פיננסי לאזרחים. אוריינות פיננסית מתייחסת גם להגברת היכולות של האזרחים ושיפור המסוגלות שלהם לקבל החלטות פיננסיות עצמיות ומושכלות. כך למשל, הונהגה בניו־זילנד אסטרטגיה לאומית להגברת מסוגלות פיננסית שקבעה יעדים לאוריינות פיננסית בשיתוף הממשלה והמגזר הפרטי, למתן חינוך פיננסי מותאם. בדומה לניו־זילנד, הונהגה בקנדה התכנית Count Me in, Canada, שמטרתה לחזק את הרווחה הפיננסית של משקי הבית. יצוין כי מושם בתכניות אלה דגש על שילוב של אוכלוסיות מיעוט. גם באוסטרליה יש תכניות חינוך פיננסי עבור קבוצות של מיעוטים תוך התייחסות לשוני התרבותי בין הקבוצות.

נקודות מרכזיות שנצפו כחלק מאסטרטגיות לאוריינות פיננסית:

- <u>שותפות בין המגזר הציבורי לבין המגזר הפרטי:</u> כחלק מתכנית לאומית לחינוך פיננסי הועברו התכנים בבתי הספר בניו־זילנד על־ידי ארגונים קהילתיים. בנוסף, בתכנית Dollars & Sense בקנדה, הועברו תכנים לאוכלוסיות מיעוט על־ידי מלכ"רים.
- <u>תיווך לאוכלוסיות מיעוט דרך גורמים מהקהילה:</u> בתכנית Good With Money, מועברים בניו־זילנד תכנים פיננסים לאוכלוסייה המאורית על־ידי עובדים מהבנק המרכזי מהמוצא המאורי. בתכנית Indigenous Outreach Program נעשה באוסטרליה שימוש מהתעשייה כדי להעביר תכנים פיננסים לאוכלוסיית הילידים. בנוסף, הוקם קו חם עבור אוכלוסיות אלה,

[34] הסקירה המלאה זמינה באינטרנט https://www.sipa.columbia.edu/academics/capstone-projects/developing-financial-inclusion-program-israels-arab-and-ultra-orthodox

על־מנת לקבל הדרכה ועזרה פיננסית. באוסטרליה מבוצעת גם העברת ידע לאוכלוסיית לילדים המבוגרים על־ידי מתנדבים מהקהילה באמצעות התכנית Money Matters.

- בניית תכניות חינוך פיננסי ייעודית לפלחים שונים באוכלוסייה: למשל, באוסטרליה הונהגה Indigenous Outreach Program; בקנדהMoney Matters for Indigenous Peoples ; ובניו־זילנד Maori Tribal Council.
- הערכת תכניות לאומיות לחינוך פיננסי דרך סקרים: בסקר שנערך בשנת 2005 בניו־זילנד זוהתה לראשונה אוריינות פיננסית נמוכה בקרב קבוצות המיעוט. סקר זה היווה את הבסיס לתכנית לאוריינות פיננסית בשנת 2008. גם בסינגפור קיים סקר שמעריך תכנון פיננסי שמאפשר למדינה לשפר את תכניות האוריינות הפיננסית במדינה.
- החלטה על הגוף המרכז את החינוך הפיננסי: בין השנים 2014-2019 היה בקנדה אחראי חינוך פיננסי לאומי ולאחר מכן קמה סוכנות ייעודית שעיסוקה הוא חינוך - Financial Consumer Agency of Canada. בדומה לכך נוסדה בארה"ב בשנת 2003 הוועדה לחינוך ואוריינות פיננסי שכוללת גורמים ממשלתיים שונים ושמובילה את תחום החינוך הפיננסי. הבנק המרכזי והמכון לחינוך פיננסי ציבורי בצרפת יצרו משנת 2016 שותפות ממשלתית, על־מנת לפתח תכנית לימודים פיננסית.

ה.2. הגנה צרכנית ותכניות עבודה להכלה פיננסית:

בחלק מהמדינות נצפה כי קבוצות מיעוט מתמודדות מול קשיים ייחודים עבורם, שנובעים מקושי בהבנת המערכת הפיננסית ומאפליה. ללא יצירת קשר והגנה צרכנית עבור קהילות אלה, הן עלולות להיות מודרות פיננסית, חברי הקהילה עלולים לקבל תנאים פחות טובים ועלולים לנבוע קשיים פיננסים נוספים. לכן יש לחזק את ההגנה הצרכנית עבור אוכלוסיות המיעוטים ולהגביר את רמת ההכלה הפיננסית שלהן.

נקודות מרכזיות שנצפו כחלק מיצירת תשתית להגנה צרכנית והגברת ההכלה פיננסית:

- מתן זכויות פיננסיות בסיסיות: כחלק מחוק רפורמת הבנקים בצרפת בשנת 1984, הובטח שלכל אזרח תהיה היכולת לפתוח חשבון בנק ולקבל גישה ראשונית לאשראי. בנוסף נוצר בצרפת מנגנון, Commissions Household Over-Indebtedness שדרכו יכלו משקי בית עם חובות לבצע משא ומתן מול נותני האשראי, על־מנת שכל הצדדים יוכלו להגיע לפשרה.
- חקיקה היוצרת תשתית להגנה צרכנים: בשנת 2019 הוערו בניו־זילנד חוקים להגנת הצרכן שנועדו להגן על צרכנים מול ספקי אשראי נצלניים. בדומה לכך נוסד בארה"ב בשנת 2011 ה-Consumer Financial Protection Bureau, על־מנת להוביל תכניות חינוך ורגולציה להגברת ההגנה הצרכנית. ביפן מחייב חוק מכירת המוצרים הפיננסים את המוסדות

הפיננסים להיות אחראים להפסדים של הלקוחה, במקרה של אי־שיתוף של כל המידע ששייך או עמידה בדרישות הרגולטוריות.

- יצירת תכנית לאומית להגברת הכלה פיננסית: באוסטרליה הונהגה התכנית Financial Inclusion Action Plan להגברת ההכלה הפיננסית, על־ידי שיתוף פעולה בין המגזר הציבורי לבין הפרטי. יתרה מכך, באוסטרליה נוצרה תכנית ייעודית על־ידי ה- Indigenous Business Australia Corporation, למתן הלוואות לקבוצות ילידים עבור עסקים ורכישת דירה ראשונה, שמטרתה הגברת ההכלה בקרב אוכלוסיות הילידים.

ה.3. מיקרו מימון ודירוג אשראי:

במדינות רבות מוצעות תכניות של מיקרו־מימון כדרך לשפר את הרווחה הפיננסית של מי שמודרים באופן פיננסי. יצירת דירוג אשראי אלטרנטיבי עשוי גם להכניס למעגל האשראי לקוחות מודרים שאחרת לא היו מצליחים לצרוך מוצרים פיננסים.

נקודות מרכזיות שנצפו ממתן מיקרו־מימון ובניית דירוג אשראי לאוכלוסיות מודרות:

- הצעת הלוואות עם ריביות נמוכות עבור משפחות עם הכנסה נמוכה: בניו־זילנד קיימת תכנית המיקרו־מימון Nga Tangata, שבה לקוחות ללא ערבויות, היסטוריית אשראי או תעסוקה, יכולים ליטול הלוואות. בנוסף הונהגה התכנית DEBTsolve, שמטרתה לספק ייעוץ פיננסי ולבניית הסדרי חוב ופריסה מחודשת של חובות גבוהים למשקי הבית, על־מנת לשקם אותם.
- שימוש בדאטה אלטרנטיבית ליצירת דירוג אשראי, על־מנת להגביר את ההכלה הפיננסית: משרד האוצר האמריקאי בשילוב עם חברת FICO, יצרו דירוג אשראי שלא נסמך על נתוני האשראי המסורתיים. כך מוצעת למי שמודרים ממערכת האשראי האפשרות ליטול אשראי. בנוסף, ניתן להשתמש בדאטה אלטרנטיבית על־מנת לבנות דירוג אשראי, כמו תשלומים של חשבונות, תשלומים על טלפונים ניידים ותשלומים על שכירות.
- יצירת שותפות של גופים ציבוריים ופרטיים על־מנת לספק מיקרו־מימון: בנוסף לניו־זילנד, מוצעות גם באוסטרליה דרך התכנית No Interest Loan Scheme הלוואות צרכניות ללא ריבית עד לסכום של 1500 דולר אוסטרלי. בארה"ב, ה- Community Development Financial Institutions Fund (קרנות בשיתוף גורמים ציבוריים ופרטיים) מנתבות כספי ממשלה לטובת הלוואות בקהילה עבור אזרחים שלא מקבלים הלוואות ממערכת הבנקאות. קרנות אלה פועלות גם בקרב אוכלוסיות מיעוט.

ה.4. הנגשה קהילתית ודיגיטציה:

על־מנת להנגיש שירותים פיננסים לאוכלוסיות שונות, יש לבצע צעדים אקטיביים על־מנת לגשר על הפערים מול אוכלוסיות אלה.

נקודות מרכזיות שנצפו מהנגשה פיננסית קהילתית ודיגיטציה בעולם:

- הצעת שירותי קואצ'ינג שמסייעים לאזרחים לנווט דרך המערכת הפיננסית ויצירת תשתית מתאימה לכך: קרן החדשנות בארה"ב העניקה כסף לסן־פרנסיסקו כדי לספק שירותי קואנצ'ינג פיננסי למי שגרים בשיכונים ציבוריים. הרשויות ה-Swedish post וה- Telecom Post בשוודיה מסייעות למועצות מקומיות להטמיע מערכות תשלום. הממשלה באסטוניה סיפקה בעזרת שיתוף פעולה עם הבנקים קיוסקים ברחבי המדינה שבהם הציבור יוכל ללמוד להתחבר לרשת.
- שינוי שיטת התשלומים: השימוש במזומן בשוודיה ירד בעשר השנים האחרונות שאופן קיצוני עקב השימוש באפליקציית התשלומים Swish. היתרון באפליקציה זו נעוץ בכך שהיא נוצרה על־ידי ששת הבנקים המובילים בשוודיה, מה שגרם לכך שהשימוש בה יהיה נוח.
- דיגיטציה של השירותים הממשלתיים: באסטוניה נרשמה קפיצה גבוהה בתחומי הדיגיטציה הממשלתית. מכיוון שהחוק באסטוניה מחייב כל סוכנות אסטונית לקבל מסמכים חתומים דיגיטלית, כך מעדיף גם המגזר הפרטי להשתמש בשירותים אלו. יש באסטוניה תשתית ה-X-Road שמאפשרת שיתוף של נתונים בין המגזרים וכן תעודת זהות אלקטרונית (e-ID).

המלצות

ו. המלצות

ו.1. הגברת הנגישות לאשראי

ו.1.1. משכנתאות בחברה הערבית

המלצות:

- ערבות חלקית של המדינה למשכנתאות ביישובי החברה הערבית;
- תיקון אופן הרישום במכרזי רשות מקרקעי ישראל בבנייה רוויה ביישובים החברה הערבית;
- הבהרות להוראת הפיקוח על הבנקים בנוגע לאופן העמדת הלוואות לדיור ללא משכון נכס.

צוות המשנה לענייני הכלה פיננסית בחברה הערבית[35] שפעל במסגרת עבודת הצוות הבין משרדי התמקד במציאת פתרון לסוגיית ההיצע הנמוך של משכנתאות בישובים ערביים, אשר תועדה לראשונה על-ידי הפיקוח על הבנקים בשנת 2017[36]. צוות המשנה הציע מספר פתרונות ופעל במטרה לכלול אותם במסגרת החלטות ממשלה מתאימות. בסופו של דבר נקבע בהחלטת הממשלה 550 ש"היעד לנושא זה הוא להביא להכפלת שיעור מקבלי המשכנתאות מהחברה הערבית שמתגוררים ביישובי התכנית בתוך חמש שנים, כך שרוכשי דירות אשר אינם זכאים לקבל משכנתא בשל חסמים מבניים ובין היתר, בשל הקושי לרישום הנכס במרשמי המקרקעין או היעדר סחירות, יהיו זכאים לקבלת אשראי בתנאי משכנתא מגופים פיננסים" והוטל על מנכ"ל משרד האוצר להקים ועדה נוספת בראשות החשב הכללי במשרד האוצר לבחינת הגברת נגישותה של החברה הערבית לאשראי לדיור. חלק מחברי צוות הכלה פיננסית חברים אף בצוות הנוגע למשכנתאות בחברה הערבית שהמלצותיו טרם פורסמו .

חשוב לציין כי לצד סוגיית המשכנתאות, בעתיד הקרוב צפוי להתפרסם דוח הנוגע לבעיית רישום הנכסים בישובי החברה הלא יהודית , הדוח הוא פרי עבודה של צוות בינמשרדי בראשות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה ומחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט אזרחי) במשרד המשפטים. המלצות הצוות התמקדו ביישום

[35] בראשות מנכ"לית המשרד לשוויון חברתי.

[36] הפיקוח על הבנקים, 2017: "ניתוח שוק המשכנתאות ללווים מהמגזר הערבי על רקע הכשלים המבניים בתחום הדיור במגזר זה".

פתרונות לעניין הגברת הליכי הרישום ביישובי החברה הערבית, הדרוזית והצ'רקסית. בין היתר המליץ הצוות על מהלכים מתחום התכנון שיש בהם כדי לקשור כבר בשלב ההליך התכנוני לרישום שיגיע לאחר אישור התכנית, וכן על מהלכים נוספים להגברת המודעות לחשיבות הליכי הרישום. בנוסף הדוח ממליץ על יציאה לפיילוט ביחס למספר תכניות בישובי החברה הלא יהודית, המתקדמות בעת הזו, שלאחר השלמתן ניתן יהיה לבחון האם התהליכים המוצעים אכן סייעו בהשלמת הליכי הרישום באופן יעיל. הצוות סבור שחשוב לפעול ליישום המלצות דוח זה, ובכך לתרום לפתרון ארוך טווח לסוגיית הרישום בישובי החברה הערבית בכלל ולסוגיית האשראי לדיור בישובים אלה, ולהסיק מסקנות ביחס לתחולה רחבה יותר של ההמלצות לאחר שלב הפיילוט.

להלן יפורט שלוש המלצות שגובשו במסגרת עבודת הצוות להגברת ההכלה הפיננסית וצוות המשנה, אשר הוצגו לוועדה בראשות החשב הכללי.

ערבות חלקית של המדינה למשכנתאות ביישובי החברה הערבית:

בעיית המימון ביישובי החברה הערבית יסודה בעיקרה בבעיות ברישום זכויות במקרקעין ובסחירות נמוכה של הנכסים ביישובים אלה, שנובעת משוק נדל"ן לא מפותח. גורמים אלה מקשים על הבנקים לעשות שימוש בנכסים כבטוחות למשכנתאות ולכן הם מתקשים להעמיד משכנתאות ללקוחות ביישוביי החברה הערבית.

הצוות ממליץ לבחון הקמה של מנגנון להעמדת הלוואות לדיור על ידי הבנקים (או נותני אשראי מוסדרים אחרים)- ללווים שהם ברי חיתום - בערבות ממשלתית חלקית. הערבות תפחית את הסיכון אליו חשופים הבנקים במתן אשראי לדיור לאור קשיי הרישום והסחירות של הנדל"ן בישובי החברה הערבית, ותשמש פתרון ביניים מגשר וזמני לחסמים שנמצאו בעבודת הצוות, עד למתן פתרון מקיף ומלא יותר לבעיות השורש שקיימות בשוק הנדל"ן ביישובי החברה הערבית. ככל שהמלצה זו תאומץ ויוקם מנגנון כזה על ידי החשב הכללי במשרד האוצר, הצוות סבור שנכון שבמסגרת המנגנון יוגדרו היישובים וסוגי הנכסים שיקבלו ערבות ממשלתית חלקית וזאת במטרה שלא לפגוע במוטיבציה להסדרת רישום הנכסים.

תיקון אופן הרישום במכרזי רשות מקרקעי ישראל בבנייה רוויה ביישובי החברה הערבית:

בשנים האחרונות מתקיימת עבודה ממשלתית רחבה על מנת להגביר את שיווקי הקרקע ביישובים החברה הערבית , בין היתר באמצעות בניה רוויה. אולם, לעיתים קרובות ההליך אינו מסתיים בחלוקה מסודרת של יחידת הדיור בנכס, מה שעשוי להקשות בעתיד על מתן משכנתאות כנגד נכסים אלה. יש לפעול לכך שהתהליך יסתיים ברישום הסכם בית משותף ברשות לרישום והסדר זכויות במקרקעין וחלוקה מסודרת של יחידת הדיור בנכס. ללא טיפול מיידי בסוגיה זו, תועצם הבעיה של נכסים עם ריבוי בעלים.

לצוות נמסר כי בהתאם לתנאי המכרז והחוזים שרמ"י עורכת מול קבלנים המקדמים מיזמים של בניה רוויה, גם במגזר הערבי, מחויבים היזמים לפעול לרישום הבית המשותף והזכויות במרשם המקרקעין. לגבי בניה עצמית המשווקת על ידי רמ"י, רמ"י עורכת בימים אלו פיילוט לצורך קידום רישום מרוכז של זכויות הרוכשים בקרקע. כמו כן, רמ"י משולבת בעבודה כללית לבחינת האפשרות לרישום הזכויות במקרקעין בבית משותף, כבר בסמוך לשלב הגשת הבקשה להיתר, בצמוד לקבלת טופס אכלוס המבנה.

הצוות ממליץ לפעול לכך שהרשויות השונות וכן רשות מקרקעי ישראל ימשיכו לפעול לתמרוץ רישומן של זכויות הקניין, בסמוך ככל הניתן למועד הבנייה ולרישום הסכם בית משותף ברשות לרישום והסדר זכויות במקרקעין.

<u>הבהרת הוראות הפיקוח על הבנקים בנושא העמדת הלוואה לדיור ללא משכון נכס:</u>

מעבודת הצוות וצוות המשנה עלה שרבים בחברה הערבית נוטלים אשראי צרכני כחלופה להלוואה לדיור, על־אף העובדה שלפי הוראות הפיקוח על הבנקים ניתן להעמיד הלוואה לדיור גם ללא משכון נכס. הוראות הפיקוח על הבנקים מייחדות תשומת לב מיוחדת לנושא ההלוואות לדיור, שכן מדובר בהחלטת אשראי מהחשובות שיש לכל משק בית ולכן יש בהוראות אלה דרישות גילוי והגנה צרכנית מותאמות, שנכון שיוותרו בעינן.

עם זאת, בהעדר היכולת לרשום שיעבוד על הנכס או לבצע הערכת שמאי מתאימה, נמנעת למעשה היכולת לחשב מדדי LTV כנדרש למשל בהוראה 329 ונוצרת לטענת חלק מנותני האשראי מורכבות להעניק אשראי לדיור ללא משכון נכס, תוך עמידה בהוראות הפיקוח ולקוחות רבים פונים למסלול של נטילת אשראי צרכני.

הצוות ממליץ שהפיקוח על הבנקים יבחן את הצורך בביצוע עדכון או מתן הבהרות להוראות נוהל בנקאי תקין נ.ב.ת 451 ו־329, בנוגע לאופן העמדת הלוואה לדיור בהעדר נכס, באופן שיפשט את הליכי העמדת הלוואות לדיור עד 300 א' ₪, תוך שמירה על ההגנות הצרכניות שההוראות מקנות ללקוח.

ו.1. 2. העמדת פתרונות אשראי ללקוחות מודרים

המלצות:

- Secured credit Secured credit card- כרטיס אשראי ללקוחות שאינם ברי חיתום כנגד פיקדון;
- פתרונות למודרי אשראי באמצעות קרנות.

בין אלה שעלולים לסבול מהדרה פיננסית ניתן לכלול אוכלוסיות מוחלשות שמקבלות קצבאות מהמדינה, לקוחות בעלי הכנסות נמוכות, ולקוחות שסומנו בעברם כלקוחות בעייתיים, או לקוחות שאין לגביהם

היסטוריית אשראי. העדר גישה לאשראי בסיסי לצריכה שוטפת במערכת הפורמלית, עשוי להרחיק אותם מהרצון להשתלב במערכת הפיננסית הרשמית, ולמנוע מהם גישה לאשראי בסיסי, גם אם יש להם צרכי אשראי לגיטימיים, כגון הוצאות חד פעמיות גדולות לטיפול רפואי, רכישת מוצר בר קיימא, וכיו"ב, שרבים מעדיפים לממן באמצעות פריסה לתשלומים או הלוואה צרכנית. בפרט, עלה בעבודת הצוות שאזרחים רבים מנועים מלקבל למסגרת בכרטיס אשראי ולמעשה לא מתאפשר להם לעשות שימוש באמצעי זה. לכן בחן הצוות צעדים שונים שיש לנקוט על־מנת לשקם ולהכניס לקוחות מודרים לתוך מעגל האשראי. יובהר, כי בכל מקרה עמדת הצוות היא שאשראי צריך להילקח ולהינתן באחריות, בהתאם לצרכי הלקוח ויכולות ההחזר שלו.

Secured credit card- כרטיס אשראי ללקוחות שאינם ברי חיתום כנגד פיקדון:

להמלצה זו יש שלוש מטרות מרכזיות : הראשונה, לאפשר לאנשים שלא היו לקוחות של גוף במערכת הפיננסית הפורמלית ואין לגביהם מידע מספק, לקבל אשראי ראשוני שיאפשר להם לבנות היסטוריית אשראי; השנייה, להחזיר את מי שנפלטו מהמערכת הפיננסית הפורמלית אל למעגל האשראי, באופן שתוכל להיווצר היסטוריית אשראי חיובית; השלישית, לאפשר גם למנפיקים חוץ־בנקאים להעמיד מסגרות אשראי ללקוחות שאין להם היכרות איתם וליצור עבורם בטוחה מתאימה מוגבלת בזמן, תוך הגדלת מגוון האפשרויות התחרותיות שעומדות בפני הלקוח.

הצוות ממליץ שהרגולטורים הפיננסים יבחנו את הצורך בפרסום אסדרה מתאימה שתסיר חסמים ותפעל ליצירת הגנות צרכניות, במקרים שבהם מנפיק יבחר להנפיק ללקוח כרטיס אשראי כנגד העמדת פיקדון. על מנת שגם נותני שירותי תשלום חוץ בנקאיים, אשר הממשלה פועלת לאסדרתם בימים אלה, יוכלו להציע את השירות הזה, כדאי לשקול להביא נושא זה בחשבון גם בהסדרת ה-PSD.

פתרונות למודרי אשראי באמצעות קרנות:

במדינת ישראל יש קרנות שמטרתן העמדת אשראי לאוכלוסיות מוחלשות, שאינן מקבלות מימון ממערכת הבנקאות המסורתית. מיעוטן של הקרנות מקבלות תמיכה מהמדינה ומרביתן מתבססות בעיקר על גופים נדבנים. מטרת ההמלצה היא להביא לכך שהעמדת פתרונות אשראי ללקוחות מודרים תאפשר ללקוחות לייצר היסטוריית אשראי שתסייע להם לחזור ולהשתמש במערכת הרשמית. למשל, אם הקרנות יתמכו במתן מסגרת בכרטיס אשראי, הדבר יאפשר ללקוחות "להחליק הוצאות" (למשל, לפרוס לתשלומים הוצאה חד פעמית גדולה) וגם עשוי לסייע להחזירם למעגל האשראי הרשמי באופן מהיר יחסית. בנוסף, חשוב שמפעילי קרנות ממשלתיות ימדדו וידווחו על ייצוגם של מגזרי האוכלוסייה בקרנות מה שיתרום לכך שתמיכת הקרן

תתחלק באופן יחסי לכלל חלקי החברה הישראלית. לבסוף, הגם שמדובר בהמלצה מורכבת ליישום, יש חשיבות לייצר כללים מדידים שיאפשרו את מתן הסיוע לאוכלוסייה הנזקקת לכך ביותר.

הצוות ממליץ כי העמדת הכספים או מתן הערבות על-ידי קרנות ממשלתיות, פרטיות או מעורבות, תעשה אך ורק בשיתוף נותני אשראי שמדווחים למערכת נתוני אשראי, על־מנת לייצר היסטוריית אשראי חיובית למקבלי הסיוע. בהתייחס לקרנות פרטיות, מומלץ שהממונה על שיתוף נתוני אשראי והממונה על שוק ההון יפנו במשותף לכל הקרנות הפרטיות שפועלות בתחום כדי להסביר נושא זה. מוצע שבסל מוצרי האשראי שמעמידות הקרנות לפרטים, תיכלל מסגרת בכרטיס אשראי.

חשוב לוודא את הנגשתן של קרנות ממשלתיות כלליות לכלל החברה הישראלית. הצוות ממליץ ליצור מודל – למשל, בצורה של צבירת נקודות זכות בהתאם למצב הסוציו אקונומי- שיאפשר לתעדף את מקבלי הסיוע. לבסוף, חשוב לרכז את המידע ואת דרכי הפנייה לגבי כלל הקרנות במקום אחד מרכזי שיונגש לכלל הציבור.

ו.1. 3.העלאת המודעות למערכת נתוני אשראי וההשלכות שלה על הלווה בקרב אוכלוסיות ייחודיות

המלצות:

- הסברה ממוקדת לגבי ההשלכות של מערכת נתוני אשראי על הלווה, והאופן בו הלווה יכול לנצל אותה לטובתו. ההסברה תתחשב במאפיינים של החברות השונות

מערכת נתוני אשראי הוקמה על ידי בנק ישראל מתוקף חוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016 כחלק מהצעדים לקידום התחרות בשוק האשראי בישראל, והחלה לפעול בשנת 2019. המערכת אוספת נתונים לגבי התחייבויות האשראי של יחידים, אזרחי ותושבי ישראל, וכן לגבי אופן הפירעון של התחייבויות אלה, ובאמצעות הנגשת המידע לנותני אשראי היא מסייעת להגברת התחרות בשוק האשראי הקמעונאי, הרחבת הנגישות לאשראי, וצמצום ההפליה במתן אשראי והפערים הכלכליים. בנק ישראל עורך מעת לעת מבצעי הסברה כדי להסביר את יתרונות המערכת לציבור הרחב. ממצאי הצוות העלו שישנם באוכלוסייה שאינם מודעים לקיומה של המערכת וליכולת לנצל אותה לטובתם, ובפרט, אינם מודעים להשלכות שיכולות להיות לאופן ההתנהלות הפיננסית שלהם על דירוג האשראי שלהם כפי שייקבע על ידי הגופים העושים שימוש במידע שבמערכת.

הצוות ממליץ, שבנוסף למאמצי ההסברה הכלליים שנערכים, מערכת נתוני אשראי תערוך מבצעי הסברה ממוקדים לחברה הערבית (בשפה הערבית) ולחברה החרדית, תוך התחשבות במאפיינים היחודיים של כל חברה ובאפיקי ההסברה הרלוונטיים לה.

ו.1.4. סיוע ללקוחות שנקלעו לקשיים עקב נטילת אשראי

המלצות:

- פנייה אנושית ללקוחות מאוכלוסיות מוחלשות במסגרת פיגור בחובות טרם העברת החוב לגבייה בהליך משפטי;
- יישום הוראות הנוגעות לאשראי צרכני וגביית חובות;
- סיוע בניהול חובות הלקוחות.

הדרדרות כלכלית בעקבות חובות מביאה בהמשך גם להדרה כלכלית. הדרה זו מתרחשת הן בשל פנייה לערוצים לא מקובלים למתן אשראי וההשפעה השלילית הנלווית לכך, והן מכיוון שיש לאותם בעלי חוב קושי לקבל מהמערכת הפיננסית המסורתית בהמשך שירותים פיננסים שונים. הצוות בחן מתוך תפישה זו אילו צעדים נכון לקדם בהיבט ניהול החובות של הלקוחות שנקלעו לקשיים לאחר נטילת האשראי.

פנייה אנושית ללקוחות מאוכלוסיות מוחלשות במסגרת פיגור בחובות טרם העברת החוב לגבייה בהליך משפטי:

במסגרת השיחות השונות שקיים הצוות עלה שיש לקוחות שאינם מבינים את מכתבי הגבייה שנשלחים אליהם ומהן אפשרויות הפעולה שעומדות לרשותם לטיפול בחוב. בהקשר זה סבר הצוות כי כאשר הגבייה עדיין נמצאת אצל נותן השירות הפיננסי (לפני העברה להליך משפטי), יש מקום לשקול יצירת קשר אנושי על- מנת לתווך את הפער ולמנוע את העמקתה של חדלות הפירעון.

הצוות ממליץ על בחינת הצורך בהרחבת הוראות האסדרה, כך שעל נותן אשראי יהיה לקבוע במסגרת המדיניות שלו מנגנונים שיכללו במסגרת פיגור בחובות פנייה אנושית ללקוחות שמשתייכים לאוכלוסיות מוחלשות - טרם העברת החוב לגבייה בהליך משפטי. יש לבחון האם נכון להטיל חובה זו רק ביחס למי שהקימו את ההלוואה שלא באופן מקוון.

יישום הוראות הנוגעות לאשראי צרכני וגביית חובות:

חלק מהטענות שעלו מהציבור בהקשר של אשראי צרכני ביחס להתנהלות לא תקינה מצד הגופים הפיננסיים השונים מקבלות כבר היום מענה ברמת האסדרה באמצעות הוראות של רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון והפיקוח על הבנקים בעניין אשראי צרכני.

הצוות ממליץ שהרגולטורים הפיננסיים יוודאו שהגופים הפיננסים מיישמים כהלכה את ההוראות האמורות, ושאין פערים בין ההוראות הנורמטיביות לבין האופן שבו הם מיושמים בשטח.

סיוע בניהול חובות הלקוחות:

הצוות ממליץ ליצור דף מידע פשוט ומונגש שיצורף למכתב גבייה, באשר לצורך לנהל חובות באופן הוליסטי ויפנה לגורמים שונים שיכולים לסייע לבעל החוב בניהול חובו (כדוגמת עמותות שונות, הסיוע המשפטי, שירות ייעוץ לאזרח (משרד הרווחה), ועוד.

הצוות ממליץ גם על בחינת קידום אמנה וולונטרית עם המערכת הפיננסית שבמסגרתה תקבל המערכת הפיננסית על עצמה להשהות את גביית החוב לתקופה קצובה, בתנאי שבעל החוב יפנה לייעוץ כלכלי ויציג לנותן השירות הפיננסי תכנית הבראה שכוללת גם התייחסות לאופן פריעת החוב ובכך מציעה לטפל בשורש הבעיה ולא בתסמין.

ו.2. הגברת הנגישות והשימוש באמצעי תשלום מתקדמים

ו.2. 1. הסרת חסמים משימוש בכרטיס חיוב מידי והנגשתו לציבור הלקוחות

המלצות:

- הגברת המודעות לשימוש בכרטיסי הדביט ושיפור התדמית של השימוש בכרטיסים אלה;
- פיקוח על העמלה החודשית על כרטיס הדביט לתקופה מוגבלת;
- בדיקת היתכנות להסרת חסמים בפני שימושים שונים בכרטיס דביט;
- הוראת דיווח של שיוך אמצעי תשלום לחשבונות עו"ש;
- איסור על תשלום שכר במזומן.

פעולת תשלום באמצעי תשלום מתקדם (העברה מחשבון, כרטיס חיוב, אפליקציית תשלום, וכדומה) היא הפעולה הבסיסית ביותר במערכת הפיננסית ומהווה בסיס למערכת יחסים עמוקה יותר בין גוף פיננסי לבין לקוחותיו - כזו הכוללת גם אשראי, חיסכון, ועוד. אמצעי התשלום המתקדמים בישראל מתבססים ברובם על כרטיסי חיוב וממצאי הצוות הראו שאזרחים רבים לא מחזיקים בכרטיסים כאלה, או שאינם מרבים לעשות בהם שימוש, מסיבות שונות: מצד הביקוש, יש העדפות של אוכלוסיות מסוימות לשימוש במזומן ומצד ההיצע, לקוחות שאינם ברי־חיתום לא יכולים לקבל כרטיס חיוב נדחה ("כרטיס אשראי"), שקבלתו מותנית בקבלת מסגרת אשראי. כרטיס חיוב מיידי - דביט יכול להוות פתרון ללקוחות רבים שאינם עושים שימוש באמצעי תשלום מתקדמים, משום שהוראות הפיקוח על הבנקים מחייבות הנפקת כרטיס כזה לכל שמחזיק חשבון עו"ש וגם בנק הדואר מאפשר ללקוחותיו לקבל כרטיס כזה ואחזקתו לא כרוכה במסגרת אשראי. באמצעות כרטיס דביט יכולים לקוחות לבצע מגוון רחב של עסקות - בבתי עסק, באינטרנט וגם בחו"ל. אלא שהמודעות ליתרונות כרטיס הדביט נמוכה הוא סובל גם מנחיתות מסוימת בהשוואה לכרטיסי חיוב נדחה, מאחר ויש פעולות שלא ניתן לבצע בו (הוראות קבע, עסקות בתשלומים, וכד') ויש מגבלה על גובה העסקה הבודדת או על גובה השימוש היומי בכרטיס זה.

<u>הגברת המודעות לשימוש בכרטיסי הדביט ושיפור התדמית של השימוש בכרטיסים אלה:</u>

הצוות ממליץ על נקיטת פעולות על ידי בנק ישראל והמערכת הבנקאית כדי להגביר את המודעות ליתרונות של שימוש בכרטיסי הדביט ושיפור התדמית של השימוש בו. במקביל לקמפיין, יורה בנק ישראל למנפיקים של כרטיסי הדביט לבצע שיווק יזום של כרטיסים אלה לכל הלקוחות שלחשבונם לא משויך כרטיס חיוב מכל סוג שהוא.

פיקוח על העמלה החודשית על כרטיס הדביט לתקופה מוגבלת:

העמלה החודשית שהמנפיקים גובים על אחזקת כרטיס דביט היא נמוכה מאוד – שקלים בודדים מדי חודש. עם זאת, מתן פטור מעמלה על השימוש בכרטיסי הדביט ללקוחות שיקבלו אותו לראשונה, במקביל לצעדים שיינקטו להגברת המודעות, יתמוך בהחדרת המוצר למספר רב ככל היותר של לקוחות. לאחר תקופת הפטור, יש להניח שלפחות חלק מהלקוחות יתרגלו ליתרונות שבשימוש בכרטיס ויסכימו לשלם את דמי השימוש החודשיים כדי להחזיק בו.

הצוות ממליץ על הכנסת העמלה החודשית על כרטיס דביט לפיקוח למשך שנה (כך שיהיה פטור מעמלות בשנה הראשונה). הפיקוח יחול על כל מנפיקי כרטיס הדביט - הבנקים וחברת ישראכרט, כמנפיקה של כרטיסי דביט ללקוחות בנק הדואר.

בדיקת היתכנות להסרת חסמים בפני שימושים שונים בכרטיס דביט:

יש פעולות תשלום שניתן לבצע בכרטיס חיוב אך לא ניתן לבצע בכרטיס דביט. לקוחות שינסו לבצע פעולות כאלה ללא הצלחה עשויים לאבד עניין בכרטיס הדביט ולחזור להשתמש במזומן. בפרט, על כרטיסי הדביט חלה מגבלת שימוש לעסקה בודדת או מגבלת שימוש יומית, על־מנת לגדר את הסיכון שהמנפיק חשוף לו במקרה של כשל תמורה, שימוש בכרטיס גנוב, וכיו"ב.

הצוות ממליץ שבנק ישראל יבחן את ההיתכנות של יצירת מסלול שבמסגרתו לקוחות יוכלו לבקש מהמנפיק הגדלה חד פעמית של מגבלת השימוש לצורך ביצוע עסקה חריגה בסכום גבוה מעל המגבלה שאותה קבע המנפיק. בנוסף יבחן בנק ישראל את ההיתכנות של תשלומים בהרשאה לחיוב כרטיס בכרטיס דביט, תוך הסברה ברורה של הסיכון לבית העסק בכיבוד עסקה בהוראה כזו, שהוא גדול מהסיכון בכרטיס חיוב נדחה. כמו כן יבחן בנק ישראל את הסיבות שבשלן בתי עסק מסוימים לא מסכימים לקבל כרטיסי דביט בעסקות מסוימות וככל שמדובר בחסמים רגולטוריים או חסמים מבניים יפעל להסירם.

הוראת דיווח של שיוך אמצעי תשלום לחשבונות עו"ש:

על־מנת לבחון את יעילות צעדי המדיניות השונים שנעשו כדי להגביר את השימוש בכרטיסי הדביט, יש לבצע מעקב על שיעור השימוש בהם בכלל האוכלוסייה. הדבר יאפשר גיבוש צעדי מדיניות חדשים וביצוע התאמות לאלה שננקטו על־מנת להגביר את השימוש באמצעי תשלום מתקדמים.

הצוות ממליץ על קביעת הוראת דיווח של שיעור החשבונות לפי אמצעי התשלום המשויך להם: כרטיס חיוב נדחה, כרטיס דביט, או חשבון ללא אמצעי תשלום. בפרט, תידרש מדידה בכל בנק של שיעור החשבונות ללא אמצעי תשלום, לפני ואחרי פעולת השיווק היזום.

ו.2.2. תמריצים להגברת מאמצי ההחדרה של אמצעי תשלום מתקדמים

המלצות:

- תמיכה כספית לגופים שיביאו לגידול בהיקף התשלומים באמצעים מתקדמים ביישובים שבהם ההכלה הפיננסית נמוכה במיוחד;
- יצירת תמריץ ציבורי לגופים הפיננסים להגדלת פעולות התשלום באמצעים מתקדמים ביישובים אלה.

תמיכה כספית לגופים שיביאו לגידול בהיקף התשלומים באמצעים מתקדמים ביישובים שבהם ההכלה הפיננסית נמוכה במיוחד:

פעולת תשלום היא הפעולה הבסיסית ביותר במערכת הפיננסית ומהווה בסיס למערכת יחסים עמוקה יותר בין גוף פיננסי לבין לקוחותיו - כזו הכוללת גם אשראי, חיסכון, ועוד. ממצאי הצוות מראים שביישובים רבים בישראל, רובם ככולם בחברה הערבית, שוררת רמה נמוכה במיוחד של הכלה פיננסית, שבאה לידי ביטוי **בשימוש רווח במזומן במקביל לשימוש נמוך באמצעי תשלום מתקדמים.**

ספרות כלכלית וניסיון בין-לאומי מראים[37] שמתן תמריצים כספיים עשוי להיות אפקטיבי בהקטנת השימוש במזומן ובהגברת השימוש באמצעי תשלום מתקדמים. בשנים האחרונות קמו בישראל מספר פתרונות תשלום מתקדמים שאינם מצריכים הצטרפות של בית העסק או מקבל התשלום לשירות סליקה - אפליקציות תשלום, אתרים יעודיים לקבלת תשלום במסעדות או אפילו למתן מתנות באירועים. ככל הידוע, פתרונות אלו אינם פונים לחברה הערבית, והגופים המציעים אותם אינם משקיעים בהתאמת המוצרים לציבור הערבי. הצוות סבור שתמיכה כספית בגופים שיניעו מהלכים לרתימת לקוחות – משקי בית ועסקים זעירים וקטנים – לשימוש באמצעי תשלום כאלה, תוכל ליצור מהלך שיתרום לשינוי בכל האקוסיסטם – בתי עסק ולקוחות כאחד.

הצוות ממליץ שמשרד הכלכלה בשיתוף עם המשרד לשוויון חברתי יפעילו תכנית לתמיכה כספית[38] בגופים שיפעלו להגדלת פעולות תשלום מתקדמות ביישובים הרלוונטיים. להלן מאפיינים מומלצים לתכנית כזו:

---

[37] Sung et.al, (2017): Can Tax Incentives for Electronic Payments Reduce the Shadow Economy? : Korea's Attempt to Reduce Underreporting in Retail Businesses

[38] למשל, לפי הוראת תכ"מ מספר 6.2.1 "תמיכות מתקציב המדינה בגופים אחרים".

1. התכנית תפעל ברשימה של יישובים שבהם נמדדה רמה נמוכה במיוחד של הכלה פיננסית, על־פי מדד שנבנה בבנק ישראל לצורך מטרה זו. אומדנים ראשונים מראים שבשלושים היישובים שבהם רמת ההכלה הפיננסית היא הנמוכה ביותר, כוללים כ־630 אלף איש, וכולם יישובי החברה הערבית.
2. גוף פיננסי/עסקי (סולק, מנפיק כרטיסי אשראי, בנק, נותן שירותי תשלום לפי תזכיר "חוק שירותי תשלום", אפליקציית תשלום, או עסק מתאים אחר) יהיה זכאי לתמיכה כנגד הגדלת פעולות תשלום דיגיטליות בישובים הרלוונטיים עלפי קריטריונים שייקבעו. יודגש, שהמענק יינתן כנגד גידול הפעילות בתשלומים מקוונים, שהוא מעל לגידול הטבעי של אותו גוף בשלוש השנים האחרונות, ככל שיש כזה. המענק יוכל להינתן עבור הסטת פעילות קיימת באותו גוף, ממזומן או שיקים לאמצעי תשלום מתקדם.
   - יודגש, שמבין בנקים וסולקים, יהיו זכאים לתמיכה מכספי התכנית גופים חדשים שלא הייתה להם פעילות בקרב הציבור הרחב בשנת 2022[39].
3. פעולות תשלום המוכרות בתכנית לצורך קבלת תמיכה כספית, יהיו:

א. סליקת עסקות בכרטיסי חיוב בעסקים קטנים וזעירים (הממוקמים ביישובים שהוגדרו על־פי סעיף 1), שקשורים או שיתקשרו עם הגוף הפיננסי בעסקת סליקה;

ב. פעולות תשלום בכרטיסי חיוב על־ ידי לקוחות (המתגוררים בישובים כאמור);

ג. העברות כספים באמצעות אפליקציית תשלום על־ידי לקוחות (המתגוררים בישובים כאמור, כולל שימוש באפליקציות בנקאיות ובאתרים לצורך העברת כספים בין חשבונות).

4. התכנית תכלול מבחני תמיכה, במסגרתם:

א. תינתן עדיפות לגופים שיציגו גידול במספר הלקוחות <u>החדשים</u> שביצעו פעולות (בתי עסק שלא היו קשורים בעסקת סליקה עם אף סולק, לקוחות שלא היה ברשותם כרטיס חיוב, וכד');

ב. תינתן עדיפות לגופים שיציגו גידול ביישובים שבהם רמת ההכלה הפיננסית היא נמוכה ביותר;

ג. תינתן עדיפות לגופים שיקימו אופרציות מוכוונות לאוכלוסייה הרלוונטית (למשל, אפליקציות בערבית, מועדוני לקוחות שיכללו בתי עסק מרשימת הישובים הרלוונטית, וכדומה).

<u>יצירת תמריץ ציבורי:</u>

פרסום שנתי בידי הרגולטור/הממשלה יתמרץ את הגופים להגדיל את הפעילות בקרב הלקוחות ביישובים אלה ובכך להביא להגברת ההכלה הפיננסית.

בתום השנה הראשונה לתכנית יפרסמו בנק ישראל, המשרד לשוויון חברתי ומשרד הכלכלה מדד שיציג דירוג של הגופים לפי היקף הגדלת פעולות התשלום הדיגיטליות של לקוחותיהם, בישובים הרלוונטיים. המדד

[39] למשל, הבנק הדיגיטלי החדש, או הסולקים החדשים שקיבלו רשיון בשנים האחרונות ועתידים להתחיל לפעול.

יפורסם בפרופיל גבוה ובאופן שיציין לחיוב את הגופים שפעלו ליצירת הכלה פיננסית באופן זה. מדד זה יכלול את כל הגופים הפיננסים, כולל בנקים וסולקים קיימים. בהתאם לניסיון שיצטבר מפרסום מדד זה ומידת האפקטיביות שלו, ייבחנו מדדים נוספים שידרגו גופים פיננסיים שונים במשק לפי פעילותם להגברת ההכלה הפיננסית.

ו.2. 3. חיוב בתי עסק בהחזקת אמצעי לקבלת תשלום באמצעי תשלום מתקדמים

המלצות:

- חיוב עוסקים בהחזקת אמצעי ייעודי המשמש לקריאת כרטיסי חיוב או לקבלת תשלום באמצעי תשלום אלקטרוני אחר.

יש בתי עסק שלא מחזיקים אמצעי לקבלת תשלום באמצעי תשלום מתקדם ומחייבים למעשה את לקוחות לשלם אך ורק במזומן. ככל שלקוח נוהג לרכוש במספר רב של בתי עסק כאלה, התמריץ להחזקת אמצעי תשלום מתקדם קטן מבחינת. בכוחה של המלצה זו לדעת חברי הצוות להביא להרחבת השימוש באמצעי התשלום המתקדמים לשם ביצוע תשלומים וקבלתם ולתרום בכך להגברת ההכלה הפיננסית במשק הישראלי.

הצוות ממליץ כי שר האוצר יעשה שימוש בסמכותו הקבועה בסעיף 28 לחוק לצמצום השימוש במזומן, תשע"ח-2018 ויקבע, באישור ועדת הכספים של הכנסת, כללים שיחייבו עוסקים בהחזקת אמצעי ייעודי המשמש לקריאת כרטיסי חיוב או לסליקת אמצעי תשלום אלקטרוני אחר. הצוות ממליץ גם כי הוצאה על רכישת האמצעי הייעודי כאמור תוכר כהוצאה שוטפת בשנת הרכישה ושחובה זו לא תחול על עוסק פטור ועל מבצע עסקת אקראי, כהגדרתם בחוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975.

ו.2. 4. הגברת השימוש בתשלומים מתקדמים ברשויות המקומיות בחברה הערבית

המלצות:

- הקצאת תקציבים ייעודיים לקידום הדיגיטציה ברשויות הערביות;
- הנעת תהליכי פרסום, הסברה והנגשה של הכלים והשירותים הדיגיטליים;
- קידום תשתית ארגונית ברמת הרשות המקומית לתמיכה בדיגיטציה;
- מתן תמריצים כספיים להגברת השימוש בכלים דיגיטליים ביישובים;
- ניהול מערך הדיגיטציה ברמת משרדי ממשלה.

עדויות מהעולם שהוצגו בפני הצוות הראו שאחד הקטליזטורים להגדלת השימוש בכרטיסי חיוב בפרט ובאמצעי תשלום דיגיטליים בכלל, הוא שיפור הדיגיטציה ברשות המקומית ובאופן מתן השירותים המוניציפליים. המעבר לתשלומים דיגיטליים ברשויות המקומיות מגדיל את הכנסות הרשויות מגבייה, משפר את רווחת האזרחים ומפחית את תופעת ההון השחור על ידי צמצום השימוש במזומן. ממצאי הצוות מראים כי הדיגיטציה ברשויות המקומיות בחברה הערבית נמוכה וגם באלה שמנגישות שירותים ותשלומים דיגיטליים, השימוש בהם בהשוואה לרשויות בחברה היהודית הוא נמוך. שיפור הדיגיטציה ברשויות המקומיות יגרום להגברת השימוש באמצעי תשלום מתקדמים על־ידי הציבור ויגביר את ההכלה הפיננסית.

הקצאת תקציבים ייעודיים לקידום דיגיטציה ברשויות החברה הערבית:

תחום התשלומים הדיגיטליים טרם הוטמע בכל הרשויות המקומיות. בחלק מהרשויות המקומיות שכן הוטמע בהן כלי דיגיטלי, השימוש בו הוא מועט עד אפסי. ניתן להגביר את השימוש על-ידי הסברה, פרסום, העלאת המודעות ומתן תמריצים כלכליים לתקופה מוגבלת למי שעושים שימוש באמצעים הדיגיטליים.

הצוות ממליץ על הקצאת תקציבים ממשלתיים ייעודיים לרכישה ולהטמעה של כלים לתשלומים דיגיטליים, בהסתמך על מיפוי של המצב הקיים על-ידי משרד הפנים / מערך הדיגיטל. המיפוי ייצור תמונת מצב עדכנית לנושא הדיגיטציה ברשויות - הכלים הקיימים, איכותם ומידת השימוש בהם. בהמשך לכך יש לתקצב את הרשויות לרכישה של הכלי והטמעתו ברשות. הצוות ממליץ על שילוב הדיגיטציה כפרויקט במסגרת תקציבי הפיתוח של משרד הפנים (בהחלטת הממשלה 550).

הנעת תהליכי פרסום, הסברה, והנגשה של הכלים והשירותים הדיגיטליים:

יש לסייע לרשויות המקומיות לקדם את ההנגשה של הכלים והשירותים הדיגיטליים, כדי להבטיח שלאחר הטמעת הכלים אכן יעשו בהם התושבים שימוש. ממצאי הצוות מראים כי הכלים הקיימים לא מותאמים לעיתים לשונית ותרבותית ואינם ידידותיים למשתמש.

הצוות ממליץ על הקצאת תקציבים ייעודיים לפיתוח השירותים והתשלומים הדיגיטליים בקרב התושבים על-ידי **משרד הפנים**. הצוות ממליץ על הגדרת סל פורמטים לבניית מערכות תשלום מקוונות על ידי הרשויות המקומיות, והפיכתן לידידותיות ונוחות במטרה להעלות את המודעות והשימוש בקרב התושבים. חשוב לתת את הדעת גם על הגברת המודעות של התושבים לקיומם של אמצעים אלה וליתרונות בשימוש בהם, באמצעות תהליכי הסברה ופרסום.

הצוות ממליץ על הנגשה והתאמה לשונית ותרבותית של הכלים המיועדים לתשלומים בדיגיטל והמידע וההנחיות המפורסמות בתחום, כאשר עבודת ההנגשה השפתית תבוצע בשני מישורים: במישור הראשון יש לפעול מול החברות המרכזיות אשר מספקות את הכלים לתשלומים דיגיטליים, כדי להתאים כלים אלה לשונית ותרבותית; במישור השני, יש במקביל להנגיש לשונית את ההנחיות המפורסמות לתושבות על־ידי הרשות המקומית.

קידום תשתית ארגונית ברמת הרשות המקומית לתמיכה בדיגיטציה:

ממצאי הצוות מראים שבשל היעדר הון אנושי מתאים, הדיגיטציה בחלק מהרשויות נמוכה. יש צורך בהכשרות עבור עובדי הרשות להעלאת האוריינות הדיגיטלית והטכנולוגית. אין ברשויות המקומיות כיום פונקציה אשר אחראית באופן ישיר על תחום הדיגיטציה.

- הצוות ממליץ לבחון את הצורך בהגדרת גורם טכנולוגי ברמת הרשות המקומית או ברמת קבוצות/אשכולות של רשויות מקומיות. אותו גורם ינהל את התחום ויקדם אותו בתוך הרשות ולמול התושבים, יגדיר יעדים ויבצע בקרה עבור מידת ההצלחה בקידום הנושא;
- הצוות ממליץ על קידום הכשרות לעובדי הרשויות המקומיות לצורך שיפור האוריינות הדיגיטלית.

מתן תמריצים כספיים להגברת השימוש בכלים דיגיטליים ביישובים:

המעבר ברשויות המקומיות לתשלומים בדיגיטל מהווה אתגר ושינוי משמעותי בצורת קבלת התשלומים עבור הרשות המקומית. גם מבחינת התושבים יש לתשלומים מקוונים תמריץ שלילי לעיתים. זה משום שחלק מהתושבים מורגלים לכך שהגעה פיזית למשרדי הרשות המקומית, תאפשר הגשה של בקשות מיוחדות, התמקחות על תנאי התשלום וקבלת הנחות ופריסת תשלומים נוחה. תמריצים כספיים יעודדו את הרשויות

לפעול להגברת הדיגיטציה, מה גם שההוצאה בטווח הקצר עשויה להשתלם בדמות הכנסות גבוהות יותר, לאחר הטמעת הכלים והגברת השימוש בהם. התמריצים יופעלו לתקופה מוגבלת.

- הצוות ממליץ על בחינה של תמריצים לרשות המקומית על עמידה ביעדי התשלומים בדיגיטל. יש לבחון הגדרת תמרוץ של משרד הפנים לרשויות המקומיות שמבצעות מהלכים של הטמעת כלי תשלום דיגיטליים, פרסומם והעלאת שיעור התשלומים בדיגיטל.
- הצוות ממליץ על בחינת מתן הטבות לתושבים לתקופה מוגבלת בתמורה לתשלומים בדיגיטל (הנחת ארנונה, ביטול קנסות בתנאי, וכו').

ניהול ברמת משרדי ממשלה (משרד הפנים ומערך הדיגיטל):

הגדרת תכנית לניהול מערך הדיגיטציה ברמת הממשלה, שמטרתה למפות את המצב הקיים, תסייע לרשויות המקומיות לקידום הנושא ולבצע מעקב ובקרה אחר יישומו בפועל.

הצוות ממליץ על גיבוש תכנית לניהול מערך הדיגיטציה ברשויות המקומיות בחברה הערבית, לצרכי מיפוי, מעקב ובקרה אחר יישומו. הצוות ממליץ גם על חידוד ופרסום הנחיות משרדיות אחידות בנושא הגבייה ברשויות המקומיות והטמעתו בקרב ההנהלה ועובדי הרשות.

ו.2. 5. איסור על תשלום שכר במזומן

המלצות:

- תיקון לחוק הגנת השכר שיאסור על תשלום שכר במזומן.

תשלום שכר עבודה במזומן רווח בענפי משק רבים הן ביחס לעובדים מקומיים והן ביחס לעובדים זרים כגון: בניה ושיפוצים, חקלאות מסעדנות ומלצרות, משק בית וסיעוד. מעבר לכך קיימים מעסיקים או עובדים שנקלעו לקשיים פיננסים דבר המגביל את יכולתם לפתוח חשבון בנק רגיל. תשלום השכר במזומן מתגלגל להמשך שימוש נרחב במזומן במקום באמצעי תשלום מתקדמים על כל המשתמע מכך, זאת כאשר קיים מגוון פתרונות שמאפשר הן תשלום והן קבלת שכר, באמצעים שאינם מזומן.

הצוות ממליץ למשרד הכלכלה ומשרד האוצר לבחון תיקונים בחוק הגנת השכר, שיצמצמו את תשלום השכר במזומן ויאפשרו תשלום שכר באמצעים מתקדמים, בפרט על ידי מעסיקים המחויבים לנהל פנקס שכר ולהנפיק תלוש שכר לעובד. הבחינה תעשה בשים לב לאמנות בינלאומיות ולהסדרים בתחום מערכת יחסי העבודה.

3.ו. תכנית רב־שנתית לחינוך הפיננסי בישראל

המלצות:

- רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון תהיה הגורם המתכלל לתחום החינוך הפיננסי בישראל ותוביל תחום זה בשותפות עם בנק ישראל ורשות ני"ע;
- הקמת ועדת משנה לגיבוש תכנית פעולה להגברת האוריינות הפיננסית בחברה הערבית;
- הקמת פורטל לאומי שיכיל מידע בנושאי חינוך פיננסי בנקודות זמן שונות בחיי האזרח
- הטמעת תכני חינוך פיננסי במערכת החינוך;
- גיבוש מדדי הצלחה לבחינת הטמעת החינוך הפיננסי ועריכת סקר אוריינות פיננסית

כמתואר בסעיף 2 בפרק א' של דוח זה, אחד מכלי המדיניות שבאמצעותם ניתן לשפר את רמת האוריינות הפיננסית בציבור הוא הגברת החינוך הפיננסי. הצוות בחן לעומק במסגרת המחקר הכמותי (שממצאיו מפורטים בפרק ג') ובמסגרת השיח המחקר האיכותני והשיח שנערך עם מחזיקי עניין שונים, את נושא החינוך הפיננסי בישראל. הצוות ממליץ לאור זאת על מספר צעדים להסדרת תחום החינוך הפיננסי בישראל ולמיקוד צעדים להגברת החינוך הפיננסי בהקשר של הגברת ההכלה הפיננסית.

רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון תהיה הגורם המתכלל לתחום החינוך הפיננסי בישראל ותוביל תחום זה בשותפות עם בנק ישראל ועם רשות ני"ע:

מהמיפוי שנעשה על-ידי חברי הצוות עולה כי גורמים רבים עוסקים בנושא החינוך הפיננסי בישראל: - רגולטורים; משרדי ממשלה; עמותות שונות; המגזר העסקי; כאשר כל גוף פועל בתחום אחריותו או בתחום העניין שלו, במתווה שהוא בוחר לאמץ ופונה בהתאם לבחירתו לקהלי יעד שונים. הכיסוי הכולל של התכניות אינו מאוד רחב – חלקים נרחבים באוכלוסייה לא נחשפים לתכנים ובפרט לא הוסדר מנגנון שיוודא שאזרח ייחשף לתכנים הרלוונטיים בנקודת זמן רלוונטית (למשל, בעת פתיחת חשבון ראשון, בעת כניסה לשוק העבודה, בעת נטילת משכנתא וכיוצ"ב).

בדצמבר 2011 התקבלה החלטת ממשלה על הגברת החינוך הפיננסי בישראל. בהתאם להחלטה זו הוקמה מחלקת החינוך הפיננסי באגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר (כיום רשות שוק ההון), כגורם המתכלל של החינוך הפיננסי בישראל. בפועל, לא פעל האגף כגורם מתכלל ופעולתו בתחום החינוך הפיננסי הייתה מועטה יחסית.

הצוות סבור שיש להגדיר גוף מוביל ומתכלל ברמה הלאומית, אשר יסנכרן בין כלל הגורמים שפועלים בתחום החינוך הפיננסי (הן בישראל והן מול העולם) ויקדם פעילויות בנושא חינוך פיננסי, תוך תיאום מלא בין הגורמים הרלוונטיים. חלק מאחריות הגוף תהיה ליצור מנגנון שבו יחשפו האזרחים לתכנים רלוונטיים בכל נקודת זמן בחייהם הפיננסים. רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון הביעה נכונות לשמש כגורם המתכלל לתחום החינוך הפיננסי בישראל והצוות ממליץ שהרשות תוביל זאת בשותפות עם בנק ישראל ורשות ני"ע במודל של ועדת היגוי, בראשות רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, שתפקידה יהיה לגבש תכנית פעולה לקידום תחום החינוך הפיננסי בישראל ולהוציאה לפועל. התכנית תתייחס לאוכלוסיות שונות בחברה הישראלית - נוער, סטודנטים, משקי בית, אזרחים ותיקים וכיו"ב - ותציג מגוון אפשרויות לאופן העברת התכנים לציבור הרחב, הן באמצעים דיגיטליים, על-ידי הקמת אתר והדרכות מקוונות והן באמצעים פרונטליים- הדרכות, סדנות, וכיו"ב. לצד הממשקים הדיגיטליים יש חשיבות ביצירת ממשקים אנושיים ואקטיביים, בפרט אצל אוכלוסיות מוחלשות שפעמים רבות האמצעים הדיגיטליים אינם נגישים להן והן ואינן נוקטות יוזמה בחיפוש אחר תכנים אלה. כמו כן, יש חשיבות להעביר חלק מהתכנים באמצעות "סוכני שינוי" מתוך האוכלוסיות השונות וליצור שיתופי פעולה רלוונטיים. הצוות ממליץ לממשלה להקצות לרשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון תקציב ייעודי לטובת קידום תחום החינוך הפיננסי בישראל.

הקמת ועדת משנה לגיבוש תכנית פעולה להגברת המודעות הפיננסית בחברה הערבית:

במסגרת עבודת הצוות להכלה פיננסית נערך מחקר מלווה שממצאיו מראים שרמת ההכלה הפיננסית נמוכה בעיקר בחברה הערבית, בין היתר, על-ידי שיעור נמוך של שימוש בשירותים בנקאים, שיעור נמוך של משתמשים באמצעי תשלום מתקדמים ומוסר תשלומים ירוד.

הצוות ממליץ להתמקד בהכנת תכנית לחינוך פיננסי לחברה הערבית, בדגש על שירותים בנקאיים ושימוש באמצעי תשלום, שתגובש על-ידי ועדה שבנק ישראל ירכז בשותפות עם רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, רשות ני"ע ונציג מהרשות למיעוטים במשרד לשוויון חברתי (להלן: "הוועדה") ובהשתתפות משרדי ממשלה רלוונטיים, לטובת גיבוש תכנית פעולה להגברת המודעות הפיננסית בחברה הערבית.

התקציב לצורך הוצאה לפועל של התכנית לחינוך פיננסי לחברה הערבית, מסתמך על החלטת הממשלה בנושא תכנית החומש לחברה הערבית, שבה נקבע כי עבור התכנית האסטרטגית לצמצום פערים של החברה הערבית בהכלה פיננסית, לרבות באמצעות הגברת האוריינות הפיננסית, צמצום שימוש במזומן והגברת השימוש באמצעי תשלום מתקדמים, יוקצו סכומים דרך ביצוע הסטות ממקורות החלטת הממשלה ליישום התכנית, שלא יעלו על 15 מיליון ש"ח.

הקמת פורטל לאומי שיכיל מידע בנושאי חינוך פיננסי בנקודות זמן שונות בחיי האזרח:

כיום יש בישראל מידע פיננסי רב הקיים באתרים של הרגולטורים השונים. הימצאות הידע הפיננסי במקורות שונים מקשה על האזרחים לצרוך מידע זה וכך נמנע מהאזרחים ידע שימושי שיכול היה לשמש אותם טרם קבלת החלטות פיננסיות.

הצוות ממליץ להקים פורטל אחד שמרכז את הנושאים הפיננסים בתחומים השונים ושנותן מענה לנקודות זמן שונות בחיי האזרח, על־ מנת להקל על האזרח לצרוך ידע פיננסי בצורה יעילה.

הפורטל, שיוקם בשפות העברית והערבית, ייתן מענה לחינוך פיננסי במספר נקודות במעגל החיים - מערכת החינוך, שירות לאומי/צבאי/ סטודנטים, משקי בית, אזרחים ותיקים, ועוד - ויכיל תוכן מותאם לכל תת־קבוצה שייכתב בלשון בהירה, ידידותית, משולבת אינפוגרפיקה וסרטונים קצרים להעברת המסר. כן יכלול הפורטל מילון מונחים פיננסים, שיתרגם את המונחים המקצועיים ללשון פשוטה, מחשבונים שיסייעו לציבור בהתנהלותו מול הבנק/חברת הביטוח/קרן הפנסיה, וכיו"ב[40], לומדות ומשחקים.

הצוות ממליץ שהרגולטורים יורו לגופים הפיננסים השונים להפנות את הציבור הרחב לפורטל טרם ביצוע פעילות פיננסית, לשם קבלת מידע נוסף ורלוונטי שיסייע בתהליך קבלת ההחלטה ובהגברת המודעות לנקודות שונות שיש לבדוק, טרם קבלת ההחלטה הפיננסית.

הטמעת תכני חינוך פיננסי במערכת החינוך:

הצוות סבור שיש לעודד את החינוך הפיננסי כחלק בלתי נפרד מתכנית הלימודים במערכת החינוך, לרבות ביצוע התאמות נדרשות לחברה הערבית והחרדית.

משרד החינוך יגבש לצורך כך תכני חינוך פיננסי וייצור מאגר תכניות שיונגשו במערכת גפ"ן העונות על צורך זה. חומרי הלימוד יתמקדו בהבדלים שנמצאו במחקרים קודמים, בין האוכלוסיות השונות. ככל שהמלצה זו תקודם, בהסכמה עם משרד החינוך, נדרש למצוא למימוש המלצה זו מקור תקציבי.

[40] במטרה להקל על הציבור הרחב יאפשר האתר גם הפניה לאתרים ייעודיים בגופים פרטיים אשר ירצו לשתף פעולה עם המיזם ולהציג מידע ולומדות בנושא (במסגרת פרסום קול קורא), בכפוף לבחינה ולאישור מראש של הגורם הייעודי הממשלתי שינהל את הפורטל. מוצע לשלב גישה לפורטל גם באזור האישי הממשלתי.

גיבוש מדדי הצלחה לבחינת הטמעת החינוך הפיננסי ועריכת סקר אוריינות פיננסית לאומי:

כיום אין מדדי הצלחה עבור תכניות חינוך פיננסי שנמדדו לאורך זמן. הצוות ימליץ על גיבוש מדדי הצלחה מוחשיים בהתאם למקובל העולם. יצוין כי יש ב-OECD מתודולוגיה נרחבת לגבי האופן שבו יש לבנות סקרים שמודדים אוריינות פיננסית והצוות ממליץ להתבסס על מתודולוגיה זו, תוך ביצוע של ההתאמות הנדרשות.

סקר האוריינות הפיננסית האחרון שנעשה בישראל על-ידי הלמ"ס התקיים בשנת 2012. לאור הזמן הרב שחלף והצורך במיפוי המצב הקיים, תוך עריכת סקר מהימן הכולל מדגם מייצג הכולל את כלל חלקי החברה, סבור הצוות כי נדרש לערוך סקר נוסף. הצוות ממליץ שהלמ"ס תערוך את הסקר אחת לארבע-חמש שנים, כדי שיהווה בסיס למדידה של כל הפעולות לטווח הארוך – בדומה לנעשה במרבית מדינות ה-OECD.

ו.4. הסרת חסמים שפתיים, תרבותיים, ודתיים להכלה פיננסית

המלצות:

- הנגשת תכנים פיננסים בשפה הערבית;
- עידוד הגיוון התעסוקתי בגופים הפיננסים;
- בחינת הצורך בהסרת חסמים להשקת מכשירים פיננסים תואמי "שריעה".

שירותים פיננסים מבוססים על האמון של הלקוח במוסד הפיננסי. האמון מתבסס על תחושת שייכות ועל היכולת של הלקוח להבין את התנאים של צריכת המוצר הפיננסי. תחושת השייכות עלולה להיפגע במצב של היעדר גיוון תעסוקתי במערכת הפיננסית, כך שהרכב כוח האדם בגופים הפיננסים אינו משקף את הרכב האוכלוסייה והיכולת של הלקוח להבין את התנאים תלויה בראש ובראשונה במידת השליטה שלו בשפה שבה מונגש השירות. הצוות מצא שגורמים אלה משפיעים במידה רבה על היכולת ועל הרצון של חלקים בחברה הערבית לצרוך שירותים מהמערכת הפיננסית, בעוד שרוב הגופים הפיננסים מנגישים בשפה הערבית, אם בכלל, רק חלק קטן מהתכנים הפיננסים - התפעוליים, השיווקיים והפרסומיים. הצוות גם מצא שייתכן ויש חסמים מטעמים דתיים, שמונעים מלקוחות מוסלמים לצרוך חלק מהשירותים הללו.

ו.4. 1. הנגשת תכנים פיננסים בשפה הערבית

הצוות ממליץ שהרגולטורים הפיננסים ינחו את הגופים המפוקחים כי מסמכים מהותיים שיש להם משמעות צרכנית וכן מסמכי הסברה מהותיים המצויים באתר האינטרנט של הגוף הפיננסי, יונגשו בשפה הערבית, ללא צורך בבקשה אקטיבית של הצרכן. בנוסף, מומלץ כי הרגולטורים ינחו את הגופים המפוקחים לספק את השירותים הבסיסיים והנפוצים באתרי האינטרנט שלהם ו/או ביישומונים הרלוונטיים, בשפה הערבית.

הצוות ממליץ כי יחידות פניות הציבור של הרגולטורים הפיננסים ייתנו מענה לגורמים שמעוניינים לפנות בשפה הערבית, גם אם התשובה תינתן בסופו של דבר בעברית. עוד ממליץ הצוות שהרגולטורים הפיננסים יפעלו להנגיש בשפה הערבית את היישומים המשמעותיים באתרי האינטרנט שלהם שהשימוש בהם נפוץ.

ו.4. 2.עידוד הגיוון התעסוקתי בגופים הפיננסים

הצוות ממליץ שהרגולטורים הפיננסים יבחנו דרכים לעודד את הגופים המפוקחים לפרסם מידע אודות הגיוון התעסוקתי בגופים הפיננסים. פרסום המידע ייצור אווירה ציבורית שתעודד את הגיוון התעסוקתי ותתמוך בתחושת השייכות והאמון של הלקוחות בגוף הפיננסי ממנו הם מקבלים שירות.

ו.4. 3. בחינת הצורך בהסרת חסמים להשקת מכשירים פיננסים תואמי "שריעה"

בדת האסלאם יש איסור מוחלט על ביצוע עסקות נושאות ריבית. גביית ריבית נחשבת להפקת רווח תוך ניצול חולשתו של האחר. איסור הריבית לא מאפשר לקחת הלוואה נושאת ריבית ומתרחב גם לשירותים מבוססי אשראי נוספים כגון: פיקדון, יתרת חוב בחשבון, כרטיסי אשראי וכולל גם את עולם ההשקעות והביטוח. בעולם המוסלמי קיימת תופעה רחבה של " בנקאות איסלאמית", שפועלת על־פי כללי "השריעה". הבנקאות האסלאמית מוצאת פתרונות למתן השירותים הפיננסים ללא גבייה או תשלום ריבית, אולם היא עשויה לסתור מרכיבים בסיסיים של הרגולציה הפיננסית שנהוגה במדינות לא מוסלמיות. הצוות מצא, שיש חלקים בציבור המוסלמי בישראל שנמנעים מלצרוך חלק מהשירותים הפיננסים, מאחר והם אינם תואמים את הכללים האסלאמים או שהם צורכים את השירותים בלית ברירה, אך היו מעדיפים לצרוך שירותים תואמי "שריעה".

הצוות ממליץ שהפיקוח על הבנקים ורשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, כל אחד בתחומו, יפרסם קול קורא לציבור, שמזמין להביא בפני הרגולטורים יוזמות פיננסיות אשר מותאמות לכללי השריעה, תוך ציון חסמים רגולטורים שמונעים או שמעכבים את השקתם של מכשירים פיננסים כאלה, ככל שחסמים אלה קיימים. הרגולטורים יקימו צוות ייעודי אשר יבחן את הפניות ואת הדרכים להסרת החסמים, במטרה ליצור סביבה חוקית ו/או רגולטורית שתאפשר לגופים קיימים או חדשים להציע שירותים תואמי שריעה.

5.1. המלצות נוספות

5.1.1. ייעוץ פיננסי

המלצות:

- בחינת הצורך באסדרת תחום הייעוץ הפיננסי.

ההגנה על ההיבטים הצרכניים בתחום הפיננסי נמצאת במוקד העשייה של הממשלה ושל הרגולטורים הפיננסים. ישנם דברי חקיקה שונים שמסדירים את ההיבטים הצרכניים בעת שימוש במוצרים פיננסים שונים (כמו אשראי ואמצעי תשלום) ויש גם עבודת פיקוח רבה בתחום (באמצעות הוראות רגולציה והפעלת סמכויות פיקוח ואכיפה). לחיזוק ההגנה הצרכנית יש חשיבות וערך בהיבט של הכלה פיננסית, בשל פערי הכוחות המובנים שקיימים בינם הצרכנים לבין נותני השירות הפיננסי. ככל שההגנות הצרכניות יהיו משמעותיות יותר, כך יגבר האמון של הלקוחות בשימוש במוצרים פיננסים ויעודד אותם לעשות בהם שימוש.

ככלל, לקוח שמגיע לנותן שירות פיננסי בליווי גורם מקצועי, מגיע להישגים טובים יותר מאשר לקוחה שמגיע לבד- מבחינת הנגישות לשירות הפיננסי, תנאי השירות הפיננסי, ועוד. מנגד, ישנם מתווכים ויועצים פיננסיים שונים אשר פעילותם לא מפוקחת כיום ויש בכך סיכון ללקוח - הן בשל ייעוץ לא בלתי תלוי והן בשל חשיפה להונאות ועוקצים שעלולים להתרחש באמצעות אותם יועצים או מתווכים.

בחינת הצורך באסדרת תחום הייעוץ הפיננסי:

הצוות ממליץ שמשרד האוצר יבחן, בשיתוף משרד המשפטים ותוך התייעצות עם הרגולטורים והגורמים הרלוונטיים, את הצורך באסדרה של תחום הייעוץ הפיננסי. במסגרת זאת יבחנו החלופות הבאות:

- הטלת חובת רישוי ופיקוח ברמת פיקוח "קלה" יחסית;
- קביעת חוק מסגרת עם סטנדרטים בסיסיים לעולמות התוכן של ייעוץ ותיווך פיננסי (אכיפה של הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן);
- אמנה חברתית או תו־תקן ליועץ פיננסי

עוד ממליץ הצוות לבחון הרחבה של סמכויות הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן כנגד גורמים שאינם מפוקחים על ידי רגולטור פיננסי, כך שהרשות תוכל להורות על השבת כספים ללקוחות במקרים של הונאות. הסמכות העיקרית של הרשות במקרים אלה כיום היא להטיל עיצום כספי על החברה המפרה. הצוות סבור כי חיזוק

הזכות הצרכנית של הלקוח לקבל חזרה את כספו תסייע ללקוחות שנפלו קורבן למקרי עוקץ ותסייע בהרתעה מול גופים אלה.

ו.5. 2. שימור הנגישות לסניפי בנק, ובפרט ביישובי החברה הערבית

המלצות:

- מתן שירותים בסניפים וכוח האדם בו יהיה בהתאמה למאפיינים התרבותיים והחברתיים של הלקוחות;
- בנקים יידרשו להתייחס לאופן מתן השירותים והלימתם לכמות ולפריסת הלקוחות לפי מקום מגוריהם;
- לא ייסגרו במהלך השנתיים הקרובות סניפים ביישובי החברה הערבית ללא קיום חלופה מתאימה בשטחי היישוב שבו ממוקם הסניף הנסגר.

הבנקאות נמצאת במגמת שינוי, תוך מגמה של סגירת סניפים ומעבר של יותר ויותר לקוחות לצריכת שירותים באופן דיגיטלי. בעשור האחרון חל גידול במספר הסניפים ביישובי החברה הערבית, בו־זמנית לירידה במספר הסניפים ביישובי החברה היהודית. עם זאת, יש חלקים בציבור שמתקשים לצרוך את השירותים הבנקאים באופן דיגיטלי, ובפרט גדול הפער הדיגיטלי בחברה הערבית הפער הדיגיטלי יותר מאשר בחברה היהודית והצורך בצריכת השירותים בסניף פיזי הוא גדול יותר.

מתן שירותים בסניפים וכוח האדם בו יהיה בהתאמה למאפיינים התרבותיים והחברתיים של הלקוחות:

הצוות ממליץ שמתן שירותים בסניפי הבנקים וכוח האדם בסניפים יהיו בהתאמה למאפיינים התרבותיים והחברתיים של הלקוחות. למשל, בסניפים ששיעור גבוה מלקוחות הסניף דוברי ערבית, יהיה סגל שיוכל להעניק שירות בערבית. לעניין זה יורה הפיקוח על הבנקים לבנקים לגבש מדדי שירות מיטביים, וככל שהמדד יראה על תוצאה שהיא מתחת ליעד שייקבע יהיה על התאגיד הבנקאי לפעול בתוך תקופת זמן קצובה כדי להגיע אל הרף המינימלי הנדרש. צעד זה יבטיח שלקוחות יוכלו לקבל שירות תואם לצרכיהם גם אם סניף הבנק שלהם לא נמצא ביישוב שבו הם מתגוררים.

בנקים יידרשו להתייחס לאופן מתן השירותים והלימתם לכמות ולפריסת הלקוחות לפי מקום מגוריהם:

הצוות ממליץ שהפיקוח על הבנקים יורה שבמסגרת מדיניות הסינוף יידרש כל בנק להתייחס לאופן מתן השירותים והלימתם לכמות ולפריסת לקוחותיו לפי מקום מגוריהן. הבנקים יונחו לקבוע מדד למאפייני השירותים הניתנים באופן שיביא בחשבון בין היתר מאפיינים דמוגרפים, מאפיינים של צריכת השירותים ועוד.

על בסיס המדד יקבעו הצרכים להרחבת השירותים הפיזיים, הדיגיטלים, ועוד. במסגרת זו ינחה הפיקוח על הבנקים את הבנקים לבחון את הצורך בפתיחת סניפים בישובים שאין בהם סניף של אף בנק ושאוכלוסייתם גדולה מ־5,000 נפש מעל גיל 15.

לא ייסגרו במהלך השנתיים הקרובות סניפים ביישוביי החברה הערבית ללא קיום חלופה מתאימה בשטחי היישוב שבו ממוקם הסניף הנסגר:

הצוות ממליץ שמכוח סמכותו של הפיקוח על הבנקים לאשר סגירה של סניפי בנקים, במהלך השנתיים הקרובות לא ייסגר סניף ביישוביי החברה הערבית ללא קיום חלופה מתאימה בשטחי היישוב שבו ממוקם הסניף הנסגר, או בקרבת מקום לפי שיקולי הפיקוח. תקופה זו תתמוך בסגירת הפער בין שירותי הסינוף ביישובי החברה הערבית לעומת יישובי החברה היהודית. הפיקוח על הבנקים יגבש קריטריונים לקיצור התקופה האמורה, ככל שבכל מקרה ייחודי הפיקוח יימצא שיש חלופות מתאימות.

ו.5. 3. המשך המעקב אחר רמת ההכלה הפיננסית ואחר יישום ההמלצות:

במטרה לבחון את העמידה בחזון וביעדים של צוות ההכלה הפיננסית ואת האפקטיביות של צעדי המדיניות שיישומו בעקבות המלצות הצוות, ממליץ הצוות להמשיך את המדידה הכמותית של ההכלה הפיננסית במספר תחומים נבחרים ומדידים.

ז. ביבליוגרפיה:

בנק ישראל, (2019). *דוח בנק 2019 פרק ד - מימון המגזר הפרטי בישראל*, ירושלים: בנק ישראל.

בנק ישראל. (2021). *תכנית בנק ישראל להאצת הצמיחה במשק: ארבעה צירי פעולה אסטרטגים מומלצים לממשלה ומסגרת פיסקאלית למימונם*, בנק ישראל: ירושלים.

הוראה 422 - פתיחת חשבון עובר ושב ביתרת זכות וניהולו.

הפיקוח על הבנקים, 2017: "ניתוח שוק המשכנתאות ללווים מהמגזר הערבי על רקע הכשלים המבניים בתחום הדיור במגזר זה".

חוק הבנקאות (שירות ללקוח), תשמ"א-1981

חוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975

תקנות נתוני אשראי, תשע"ח-2017

Assembly, G. (2015). Sustainable development goals. SDGs Transform Our World, 2030.

Bachas, Pierre, Paul Gertler, Sean Higgins, and Enrique Seira. 2018. "Digital Financial Services Go a Long Way: Transaction Costs and Financial Inclusion." AEA Papers and Proceedings, 108: 444-48.

Barajas, A., Beck, T., Belhaj, M., Naceur, S. B., Cerra, V., & Qureshi, M. S. (2020). Financial inclusion: what have we learned so far? What do we have to learn?. IMF Working Papers, 2020(157).

Beck, T. (2012). The role of fi*nance in economic development–benefits, risks, and politics* (Vol. 2011, pp. 161-203). New York: Oxford University Press.

Bucher-Koenen, T., Lusardi, A., Alessie, R., & Van Rooij, M. (2017). How financially literate are women? An overview and new insights. *Journal of Consumer Affairs*, *51*(2), 255-283.

Campbell, J. Y., Jackson, H. E., Madrian, B. C., & Tufano, P. (2011). Consumer financial protection. *Journal of Economic Perspectives*, *25*(1), 91-114.

Chami, R., Fullenkamp, C., & Sharma, S. (2010). A framework for financial market development. Journal of Economic Policy Reform, 13(2), 107-135.

Čihák, M., Mare, D. S., & Melecky, M. (2016). The nexus of financial inclusion and financial stability: A study of trade-offs and synergies. World Bank Policy Research Working Paper, (7722).

Claessens, S., Ghosh, S. R., & Mihet, R. (2013). Macro-prudential policies to mitigate financial system vulnerabilities. *Journal of International Money and Finance*, *39*, 153-185.

Claessens, M. S., Ghosh, S. R., & Mihet, M. (2014). *Macro-prudential policies to mitigate financial system vulnerabilities*. International Monetary Fund.

Grinstein-Weiss, M., Pinto, O., Kondratjeva, O., Roll, S. P., Bufe, S., Barkali, N., & Gottlieb, D. (2019). Enrollment and participation in a universal child savings program: Evidence from the rollout of Israel's National Program. *Children and Youth Services Review*, *101*, 225-238.

Haran Rosen, M., & Sade, O. (2019). *Does Financial Regulation Unintentionally Ignore Less Privileged Populations? The Investigation of a Regulatory Fintech Advancement, Objective and Subjective Financial Literacy*. The Field Experiments Website.

Haran Rosen, M., & Sade, O. (2022). The Disparate Effect of Nudges on Minority Groups. The Review of Corporate Finance Studies.

Julio de Barros, Michael Beneventano, Mohammad Salhut, Roee Ben-Zur, Stephen LeFevre. (2021). *Developing a Financial Inclusion Program for Israel's Arab and Ultra-Orthodox Communities: A Global Perspective*.

Kaiser, T., Lusardi, A., Menkhoff, L. and Urban, C., 2022. Financial education affects financial knowledge and downstream behaviors. *Journal of Financial Economics*, *145*(2), pp.255-272.

Kaiser, T. and Menkhoff, L., 2021. Financial education measures are effective: Germany should develop a national strategy for financial education. *DIW Weekly Report*, *11*(38), pp.287-294.

Levine, R. (2005). Finance and growth: theory and evidence. Handbook of economic growth, 1, 865-934.

Lusardi, A., & Mitchell, O. S. (2014). The economic importance of financial literacy: Theory and evidence. *Journal of economic literature*, *52*(1), 5-44.

OECD (2006), "Improving Financial Literacy: Analysis of Issues and Policies", Financial Market Trends, vol. 2005/2, https://doi.org/10.1787/fmt-v2005-art11-en.

OECD (2018), OECD/INFE Toolkit for Measuring Financial Literacy and Financial Inclusion

Sung et.al, (2017): Can Tax Incentives for Electronic Payments Reduce the Shadow Economy? : Korea's Attempt to Reduce Underreporting in Retail Businesses

Sustainable Development Goals – SDGs 2030

https://www.undp.org/sustainable-development-goals

Radcliffe, Daniel and Voorhies, Rodger, A Digital Pathway to Financial Inclusion (December 11, 2012).

https://ssrn.com/abstract=2186926 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2186926

Townsend, R. M., & Ueda, M. K. (2003). *Financial deepening, inequality, and growth: A model-based quantitative evaluation*. International Monetary Fund.

World Bank Group. (2013). *Global financial development report 2014: Financial inclusion* (Vol. 2). World Bank Publications.

Zingales, L. (2015). Presidential address: Does finance benefit society? The Journal of Finance, 70(4), 1327-1363.

נספח א'- עמדת מיעוט:

עמדת אגף תקציבים לדו"ח להכלה פיננסית

פרק ג' לדוח מתאר את המנגנונים המשפיעים על ההכלה הפיננסית. בפרק זה מצוינים מספר חסמים המשפיעים על הכלה פיננסית, אולם בולט בהיעדרו גורם משמעותי ביותר בנושא של רמת התחרות הנמוכה במגזר הבנקאי. לעמדתנו, חסמים רבים שצוינו, כגון חסמי שפה; חסמים תרבותיים; העדפת שימוש במזומן וחשש מסוגיות הגנת הצרכן ועוד הם חסמים שנובעים מרמת התחרות הנמוכה ומאפיינים שווקים שאינם תחרותיים ובעלי רמת ריכוזיות גבוהה, בהם המיקוד העסקי של השחקנים הקיימים נוטה לשמירה על נתחי שוק קיימים או בנתחי שוק בעלי פוטנציאל רווחיות גבוה במיוחד.

במילים אחרות, על מנת להנגיש מוצרים פיננסיים לאוכלוסיות בעלות מאפיינים ייחודיים, הגופים פיננסיים נדרשים להשקיע בהתאמת המוצרים הפיננסים לאוכלוסיות אלו ולהשקיע בחדשנות שתאפשר זאת. **בשווקים שאינם תחרותיים, השחקנים בשוק יכולים להשיג רמת רווחיות גבוהה באמצעות שימור המצב הקיים ופנייה לנתחי שוק פשוטים יותר, ועל כן נוטים להימנע מהתמודדות עם אוכלוסיות מורכבות.**

יתרה מזאת, היעדר תחרות בשוק אשראי ורמת ריכוזיות גבוהה עלולים להשפיע לרעה על היצע האשראי במשק ולהוביל לקיצוב אשראי – מצב שבו בשיווי משקל של השוק, המלווים בוחרים לתת אשראי בריביות נמוכות בלבד, ובכך מדירים אוכלוסיות שרמת הסיכון שלהם אינה תואמת את רמת הריבית שנקבעה. לעומת זאת בשוק אשראי תחרותי ומבוזר, היכולת של מלווה להשפיע על היצע האשראי במשק, או לבחור במתן אשראי בריביות נמוכות על חשבון הימנעות קטגורית מאוכלוסיות שלמות, היא נמוכה. במצב שוק כזה רק אוכלוסיות בעלות רמת סיכון בינונית-גבוהה לרוב מקבלות מענה, בין אם על ידי הגופים הפיננסיים המסורתיים ובין אם על ידי גופים פיננסיים חדשניים.

אי לכך, לעמדת אגף תקציבים היה ראוי לבחון את רמת התחרותיות בשווקים הפיננסיים, וביתר שאת בשווקים בהם זוהו פערים בהכלה פיננסית – שוק האשראי ושוק התשלומים (שווקים הנשלטים כיום על ידי המערכת הבנקאית), ואת החסמים לתחרות בשווקים אלו.

בהמשך לכך, לשיטתנו נכון כי היו נשקלות הדרכים להגברת התחרות במערכת הפיננסית, ובמערכת הבנקאית בפרט, ולשלב המלצות לעניין זה. כך, לדוגמה, הסרת חסמים עבור פעילותם של גופים פיננסיים חוץ-בנקאיים, ובמיוחד גופים חוץ-בנקאיים חדשניים, תאפשר לגופים אלו לספק שירותים עבור האוכלוסיות שאינן מוכלות פיננסית, בדומה לאופן בו גופים אלו פועלים מחוץ לישראל.

מבלי להפחית בחשיבות של רמת התחרות וקידומה להכלה הפיננסית, לעמדתנו יש לייצר תמריץ ציבורי ורגולטורי עבור הגופים הפיננסיים להרחיב את פעילותם במקומות בהם זוהו פערים בהכלה הפיננסית, קרי שירותי המערכת הבנקאית בחברה הערבית. זאת בדומה ל-Community Reinvestment Act שנחקק בארה"ב, שמתוקפו הרגולטורים בוחנים את היקף ואופי פעילותם של בנקים באזורים בהם הם פועלים והאם הם מספקים את צרכי האשראי של אוכלוסיות בעלות הכנסות נמוכות ובינוניות. בחינות אלו מקבלות פומבי וניתן לעיין בהם באתרי הרגולטורים, ואף בתום הבחינה ניתן ציון לכל בנק. יתרה מכך, במסגרת הוראה זו ניתנות גם הקלות רגולטוריות עבור בנקים שמספקים אשראי למגוון רחב יותר של קהלים.

מתוך כך, יש לבחון פרסום תקופתי של היקף הפעילות של המערכת הבנקאית באזורים בהם הצוות מצא כי ההכלה הפיננסית נמוכה והערכת הרגולטור לעניין רמת ההכלה הפיננסית בכל מוסד. כמו כן, יש לבחון שימוש בהערכה מסוג זה במקומות בהם המפקח על הבנקים מפעיל שיקול דעת בפעילותו, לדוגמה בעת אישור או סירוב לסגירת סניפי בנק.

בנוסף, אגף התקציבים מסתייג מההמלצה למתן המענק לאמצעי תשלום מתקדמים כפי שמוצע בדוח. וזאת מאחר שההמלצה נבנתה ללא ניתוח כלכלי של יעילותה ובעיקר ללא התייחסות לחסמים המהותיים המונעים מחברות המספקות אמצעי תשלום חדשניים לפעול בישראל בכלל ובחברה הערבית בפרט. לדוגמה, היעדר אסדרה מתאימה לנותני שירותי תשלום וקושי של נותני שירותי תשלום בפתיחת חשבונות בנק. לעמדתנו, אם הצוות מעוניין ביצירת תמריץ להרחבת השימוש באמצעי תשלום מתקדמים, ניתן לסייע לעסקים באזורים בהם רמת השימוש באמצעי תשלום מתקדמים נמוכה לרכוש מסופי סליקה וכך לאפשר ביצוע תשלומים ללא מגע באמצעות הטלפון הסלולרי ואפליקציות תשלום מתקדמות.

בנוסף לכך, לעמדת אגף תקציבים, גורם מרכזי בנושא האוריינות הפיננסית הוא היעדר שקיפות של הגופים הפיננסיים כלפי הלקוחות וכתוצאה מכך קושי בהשוואה בין מוצרים פיננסיים של הלקוחות. לפיכך, המלצת אגף תקציבים היא כי הרגולטורים יחייבו את הגופים הפיננסיים להנגיש את התנאים המהותיים בכל עסקה. זאת בדומה לדו"חות התקופתיים של בפנסיה ולצעד שקידם בנק ישראל, שחייב את הבנקים לספק ללקוח אישור עקרוני למתן משכנתה בפורמט אחיד. כאמור בהודעת בנק ישראל, הנגשת מידע ללקוחות בצורה ברורה ושקופה מאפשרת ללקוחות להבין טוב יותר את תנאי המשכנתא המוצעים לו והשלכותיהם על התשלומים העתידיים, להשוות באופן מושכל וביתר קלות בין ההצעות השונות הניתנות לו מכמה בנקים ולהגיש בקשה לקבלת הצעת משכנתא בצורה מהירה ונוחה יותר. כל אלו יגבירו את כוחם של הלקוחות ובכך ישפרו את הסביבה התחרותית בשוק.