

פרק ח' סוגיות ברווחה

- למרות השיפור הכולל של מצב התעסוקה במהלך שנת 2021, גם בסוף השנה מספר משקי הבית ללא מועסקים בחברה הערבית ובחמישון ההכנסה השני של כלל האוכלוסייה נותר גבוה ביחס לתקופה שלפני המשבר.
- הישגי התלמידים דוברי העברית גבוהים משמעותית מאלו של דוברי הערבית, אך הפערים מצטמצמים כשמתחשבים ברקע חברתי-כלכלי של התלמידים.
- היקף שעות ההוראה ותשלומי השכר לעובדי ההוראה בבתי הספר דוברי העברית גבוהים בשיעור ניכר בהשוואה למערכת החינוך הערבית, בכל רמה חברתית-כלכלית, למרות הצטמצמות הפערים בשנים האחרונות. יתירה מכך, הקצאת המשאבים במערכת החינוך הערבית פחות פרוגרסיבית ביחס למערכת החינוך העברית, בעיקר בחטיבות העליונות.
- אחד המדדים לאיכות ההוראה הוא ציוני בחינות הבגרות של המורים בסיום לימודיהם התיכוניים. בבתי הספר דוברי הערבית מדד זה גבוה יותר מאשר באלו של דוברי העברית בכל רמה חברתית-כלכלית. לפי מדד זה ירדה בעשור האחרון איכות המורים שנכנסו למערכת החינוך, בעיקר בקרב דוברי הערבית.
- לנוכח רמת השכר הנמוכה של המורים בישראל בהשוואה בין-לאומית נראה שהעלאת שכרם השעתית, בפרט של המורים המתחילים, תוכל לחזק את מעמד המורה ולמשוך לתחום ההוראה מורים בעלי כישורים גבוהים. ממצא זה בולט על רקע העדר העלאת השכר לשעה ברפורמות שהופעלו עד כה, אשר התבססו רק על הגדלת תשומת העבודה של המורים ואיתה הגדלת שכרם הכולל.
- רמת השימוש הממוצע במערכת הפיננסית בישראל דומה לרמתה במדינות העשירות. עם זאת, השימוש במערכת הפיננסית בקרב החברה הערבית נמוך יותר מאשר בשאר האוכלוסייה, והדבר מתבטא, בין היתר, בשימוש רב במזומן ובשימוש מועט באמצעי תשלום מתקדמים בחברה זו. כך למשל ביישובים הערביים משלמים במזומן את חשבונות החשמל בשיעור ניכר יותר מאשר ביישובים היהודים.
- השימוש בשירותי הבנקאות הדיגיטלית בחברה הערבית נמוך ביחס ליתר האוכלוסייה. הפער נובע במידה רבה ממיומנויות נמוכות בשפה העברית בקרב האוכלוסייה הערבית ומהעדר הנגשה של תשתיות הדיגיטל הפיננסיות בשפה הערבית.
- השימוש בהלוואות לדיוור בחברה הערבית נמוך ביחס לשאר האוכלוסייה. חלק ניכר מן הפער מוסבר בבעיות ברישום הנכסים וברמת סיכון גבוהה של הלווים. עם זאת, גם ביישובים ערביים שיש בהם שיעור ניכר של נכסים מוסדרים ורמת הסיכון של הלווים נמוכה יחסית שיעור ההלוואות לדיוור נמוך מאשר ביישובים יהודיים.
- בתוכנית החומש לחברה הערבית נכללו מספר פעולות שעתידות לסייע בהתמודדות עם החסמים השונים הקשורים לשימוש במערכת הפיננסית. עם צעדים אלו נמנים שיפור ידיעת השפה העברית בחברה הערבית, תרגום תכנים דיגיטליים לערבית וקידום הסדרה של שוק הנדליין ביישובים הערביים.

מבוא

שנת 2021 התאפיינה בהסתגלות של המשק לשגרת קורונה – חיסונים נרחבים, הימנעות מסגרים ומגבלות חמורות, הסרה הדרגתית של רשת הביטחון הכלכלית שהממשלה פרשה במהלך שנת 2020 ועלייה מואצת של התעסוקה. בחלק הראשון של הפרק נעסוק בשינוי דפוסי התעסוקה של משקי הבית בשנת 2021 על פי מספר המפרנסים והכנסתם-משכר לפני המשבר, ונבדוק באילו קבוצות אוכלוסייה גדל שיעור משקי הבית נטולי המועסקים. בחלק השני של הפרק נדון במאפייני האיכות המקצועית של המורים במערכת החינוך, ונטח את ההבדלים בין המערכת דוברת העברית לדוברת הערבית ובמגמותיהם בשנים האחרונות. בחלק השלישי נעסוק בסוגיית ההכלה הפיננסית, כלומר בפער בין קבוצות שונות בחברה הישראלית בשימוש במערכת הפיננסית. סוגיה זו קיבלה משנה חשיבות בתקופת הקורונה, הן בעקבות מגבלות התנועה, שהקשו על צריכת שירותים פיננסיים בממשק פנים אל פנים, והן בעקבות הצורך של הממשלות בעולם להעביר למשקי הבית סיוע כספי במהירות וביעילות. הניתוח בפרק זה יתמקד בחסמים המונעים מרבים בחברה הערבית לעשות שימוש במערכת הפיננסית.

1. הפגיעה בתעסוקה

תקופת הקורונה אופיינה בזעזוע ניכר בשוק העבודה. עם הכניסה לסגר, במרץ 2020, נרשם שיא במספר הבלתי מועסקים. לאחר מכן החלה חזרה הדרגתית לשוק העבודה, כך שבסוף 2021 המשק חזר לרמת תעסוקה דומה לזו שלפני המשבר.¹ במהלך משבר הקורונה היה חשש שהפגיעה בתעסוקה תביא לפגיעה ברווחת משקי הבית בגילי העבודה העיקריים,² עקב חלקו המשמעותי של השכר בהכנסה של משקי הבית וההערכה שיעבור זמן רב עד ששיעור התעסוקה יחזור לרמתו טרם המשבר. במטרה לצמצם את הזעזוע בהכנסת משקי הבית הרחיבה הממשלה את היקף דמי האבטלה והאריכה את משך הזכאות להם עד יוני 2021 לעובדים עד גיל 45 ועד אוקטובר לעובדים מעל גיל זה. לפי דוח העוני של המוסד לביטוח לאומי השינוי שהוכנס במנגנון דמי האבטלה במהלך שנת 2020 והמענקים הייחודיים³ הביא לצמצום משמעותי של שיעור העוני.⁴ כיוון שדמי האבטלה מחליפים את השכר רק חלקית, ובגלל סיום הזכאות של עובדים רבים לקבלם אנו בודקים בכמה משקי בית הצטמצם מספר המפרנסים במהלך המשבר, ובפרט בכמה משקי בית נותר מספר המפרנסים נמוך מאשר לפני המשבר לאחר סיום רשת הביטחון, ומה מאפייניהם. זאת בהדגשת משקי הבית שנותרו ללא מפרנסים כלל.

בהעדר נתונים על הכנסות משקי הבית בשנת 2021⁵ בדקנו בעזרת סקר כוח האדם של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה באיזו מידה התעסוקה שלהם השתנתה, ובפרט מה שיעור משקי הבית שאיבדו לחלוטין את ערוץ ההכנסה מתעסוקה (משקי בית ללא מפרנסים) ביחס לשיעורם בשנת 2019. בניתוח חילקנו את שנת 2021 לשלוש תקופות, חלוקה המאפשרת להתייחס לשינויים בתעסוקת משקי הבית בהשפעת שינויי המדיניות שחלו בהתמודדות עם המגפה. התקופה הראשונה

בסוף שנת 2021 שיעור משקי הבית ללא מועסקים חזר לרמה של שנת 2019.

¹ להרחבה ראו פרקים ב' ו-ה' בדוח זה.

² כל העיבודים בחלק זה מתייחסים למשקי בית שראשיהם היו בגילי העבודה העיקריים (25–64).

³ מענק להורים, אזרחים ותיקים ומקבלי קצבאות, שניתן באפריל 2020, ומענק לכל אזרח, שניתן באוגוסט 2020.

⁴ ממדי העוני והאי-שוויון בהכנסות – 2020 לפי נתונים מנהליים, המוסד לביטוח לאומי, 2021.

⁵ באופן אידאלי היינו רוצים לערוך ניתוח הכולל את כלל הכנסות משק הבית (מעבודה, הון, העברות בעין וכו'), אך מחמת קשיים במדידה ובקבלה של נתונים מעודכנים לשנה זו אנו מתמקדים רק בשינוי בתעסוקה על בסיס סקר כוח האדם של הלמ"ס.

(ינואר עד אפריל 2021) כוללת את הסגר של הגל השלישי, את מבצע החיסונים ואת תחילת היציאה מהמשבר. בתקופה השנייה (מאי עד אוגוסט 2021) המשק נפתח לפעילות כמעט לחלוטין, הופסקו תשלומי החל"ת לבני 45 ומטה, ולקראת סוף התקופה החל הגל הרביעי של הקורונה. בתקופה השלישית (ספטמבר עד דצמבר 2021) הסתיים הגל הרביעי, הוסרה רשת הביטחון גם מהעובדים המבוגרים, והמשק חזר לפעילות כמעט מלאה.

שיעור משקי הבית ללא מועסקים היה גבוה בראשית השנה והצטמצם עד שבתקופה שבין ספטמבר לדצמבר רמתו דמתה לזו של שנת 2019 (לוח ח'-1), עם הרכב דומה ועלייה קלה של שיעור משקי הבית שבהם מפרנס אחד במשרה חלקית וירידה דומה של שיעור משקי הבית עם מפרנס אחד במשרה מלאה (איור ח'-1). מתמונת המקרו עולה שלשינויים אשר התחוללו בהיקף התעסוקה בסוף 2021 לא צפויה להיות השפעה משמעותית על ההכנסות של משקי הבית ביחס למצב לפני משבר הקורונה.

חלוקה של אוכלוסיית המשיבים לסקר כוח האדם לפי חמישוני ההכנסות משכר בשנת 2019⁶ (לוח ח'-1) מעלה שיעור הפגיעה במהלך שנת 2021 הייתה במשקי הבית מהחמישוני השני והשלישי, אך בסוף השנה שיעור משקי הבית ללא מועסקים נותר גבוה רק בחמישון השני, שבו עלה גם שיעור משקי הבית הנסמכים על מפרנס אחד במשרה חלקית (איור ח'-1). לעומת זאת בחמישון התחתון שיעור משקי הבית ללא מועסקים בסוף 2021 היה נמוך ביחס לשיעור לפני המשבר ושיעור משקי הבית שבהם שני מועסקים עלה.

בחינה לפי קבוצות האוכלוסייה העיקריות מעלה שבחברה הערבית שיעור משקי הבית ללא מועסקים גדל במידה ניכרת לאורך כל התקופה. מגמה זו הושפעה מהשיעור של משקי הבית אשר בתקופה שלפני הקורונה נסמכו על מפרנס אחד במשרה מלאה או חלקית. השוואה של הרכב התעסוקה בחברה הערבית בסוף 2021 ביחס לשנת 2019 מעלה שמלבד הגידול של מספר משקי הבית ללא מפרנסים גדל גם שיעור משקי הבית הנסמכים על מפרנס יחיד במשרה חלקית. בקרב החרדים חל שיפור קל במדדי התעסוקה – ירידה של שיעור משקי הבית ללא מועסקים ועלייה של שיעור משקי הבית שבהם מפרנס במשרה חלקית. זאת אולי משום שבקרב החרדים שיעור המועסקים במגזר הציבורי גבוה.⁷

מהניתוח עולה שתעסוקת משקי הבית במרבית הקבוצות חזרה בסוף שנת 2021 לרמה של טרם המשבר, ואין עדויות לתחלופה משמעותית בין קבוצות שונות, שהותירה מאחור פלחי אוכלוסייה מסוימים. זאת למעט קצב התכנסות איטי בחברה הערבית: בעוד שבקרב היהודים הלא-חרדים ובקרב החרדים שיעור משקי הבית ללא מועסקים בספטמבר-דצמבר 2021 היה נמוך מזה ששרר בשנת 2019, בקרב הערבים שיעור זה נותר גבוה ב-25% מזה ששרר ב-2019.

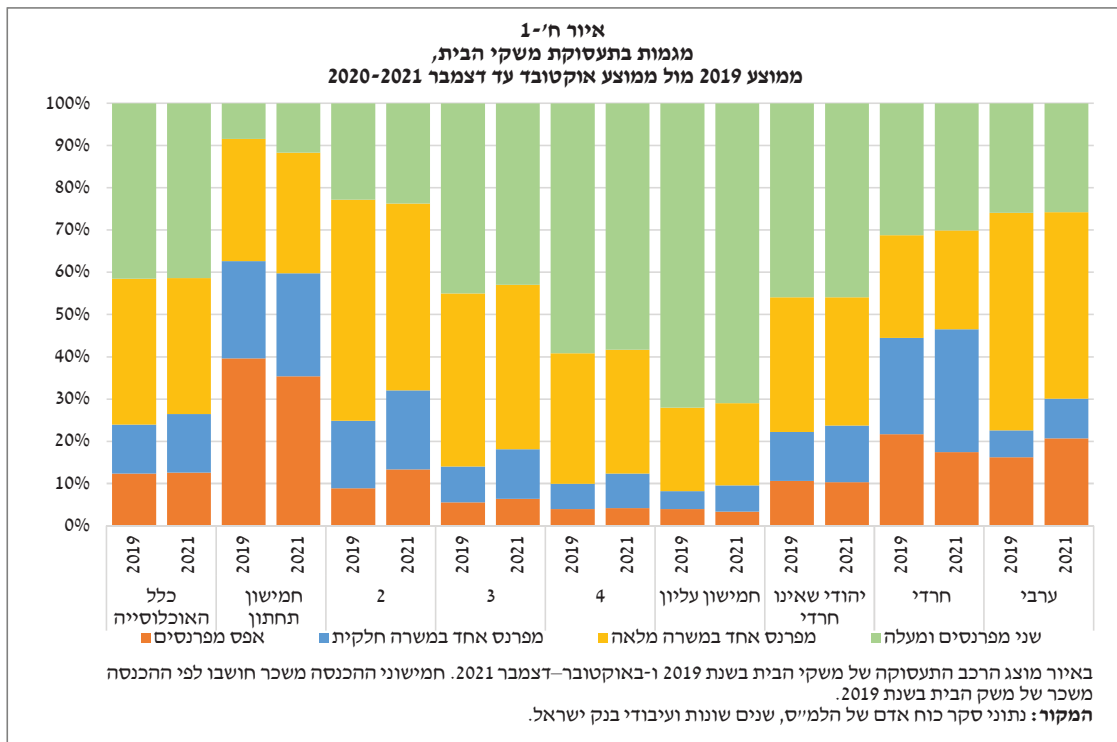
⁶ חמישוני ההכנסה מחושבים ברמה השנתית לפי משקי בית לגבי משקי בית שבהם ראש משק הבית באחד מגילי העבודה העיקריים, על בסיס נתוני הכנסות 2019. לגבי משקי בית ללא נתוני הכנסות ב-2019 הושלם נתון ההכנסה באמצעות נתוני 2018, ולערכים ריקים נזקף הערך 0. שיטת ניתוח זו נבחרה משום שמבנה סקר כוח האדם אינו מאפשר עיבוד פאנל למרווח הזמן שבין התקופה שלפני הקורונה לשנת 2021.

⁷ כ-36% מבין החרדים העובדים מועסקים במגזר הציבורי לעומת כ-24% ביתר האוכלוסייה.

לוח ח'1 – שיעור משקי הבית ללא מועסקים בשנת 2019 ובשנת 2021, בנקודות אחוז.

שינוי ביחס לשנת 2019			2021			2019	
ספטמבר - דצמבר	מאי - אוגוסט	ינואר - אפריל	ספטמבר - דצמבר	מאי - אוגוסט	ינואר - אפריל	ממוצע שנתי	
0.2	1.8	5.1	12.5	14.1	17.4	12.4	כלל האוכלוסייה
-4.2	-1.6	4.2	35.4	37.9	43.8	39.6	חמישון תחתון
4.4	6.6	13.3	13.3	15.5	22.1	8.9	2
0.8	2.8	5.0	6.3	8.3	10.5	5.5	3
-0.1	0.6	-0.55	3.9	4.6	3.4	3.9	4
-0.6	0.1	0.2	3.3	4.0	4.1	3.9	חמישון עליון
-0.3	0.9	3.7	10.2	11.5	14.3	10.6	יהודי שאינו חרדי
-4.3	-0.1	5.2	17.4	21.5	26.9	21.7	חרדי
4.5	6.5	10.9	20.7	22.6	27.1	16.2	ערבי

בטבלה מוצגים שיעור משקי הבית ללא מועסקים בשנת 2019 ו-2021 והשינוי בשנת 2021 ביחס לשנת 2019. חמישוני ההכנסה משכר חושבו לפי ההכנסה משכר של משק הבית בשנת 2019. בכל אחת מהשנים יש מדגם מייצג של משקי הבית בקבוצות השונות אך לא אותו משק בית. הסימון הירוק מסמן שינוי נמוך במספר משקי הבית ללא מפרנסים. נתוני סקר כוח אדם של הלמ"ס, שנים שונות.



2. הפערים בין מערכת החינוך היהודית לערבית בהיקפי התשומות החינוכיות ובאיכותן

חלק ניכר מהפערים בהישגים הלימודיים בין תלמידים דוברי עברית לדוברי ערבית מוסבר על ידי הפערים החברתיים-כלכליים בין אוכלוסיות אלו.

במערכת החינוך הישראלית ישנם פערים גדולים בין תלמידים דוברי עברית לדוברי ערבית, אך נמצא כי פערים אלו מצטמצמים מאוד כאשר בוחנים תלמידים השייכים לאותו מדד טיפוח – מדד המדרג את בתי הספר בכל שלבי החינוך על פי המאפיינים החברתיים-כלכליים של תלמידיהם (דין וחשבון בנק ישראל, 2019).^{8,9} בניתוח זה נבדוק אם הדמיון בהישגים הלימודיים מתקבל הודות להשקעה של תשומות חינוכיות דומות.

תשומות חינוכיות רבות משפיעות על התוצרים הקוגניטיביים של תלמידים בתוך כותלי בית הספר ומחוץ לו. בספרות הכלכלית נמצא כי התשומות העיקריות המשפיעות על תהליך הלמידה וצבירת ההון האנושי הן היקף שעות ההוראה בבית הספר, איכות המורים והמאפיינים המשפחתיים של התלמידים (Hanushek, 2008).¹⁰ על אף ההסכמה הגורפת לגבי התשומות העיקריות האלה, חשיבותן היחסית, אופן השפעתן ואמידתן הנכונה נותרו בחלקן שנויות במחלוקת.

הניתוח להלן יבחן את ההישגים החינוכיים של התלמידים בשתי מערכות החינוך תוך התייחסות לתשומות העיקריות המושקעות בכל אחת.¹¹ מבחינת כמות התשומות נתאר את היקף שעות ההוראה ושכר המורים המתוקצבים בידי משרד החינוך, ומבחינת איכות התשומות נבחן את רמת המורים, וזאת על פי ציוני בחינות הבגרות שלהם. לנוכח הפערים המשמעותיים במאפייני הרקע החברתי-כלכלי של שתי האוכלוסיות והשפעתם המכרעת על התוצרים החינוכיים נתמקד בהשוואת תלמידים השייכים לאותו מדד טיפוח. עם זאת יש לזכור כי ההבדלים במאפייני הרקע החברתי-כלכלי של שתי האוכלוסיות הם עצמם תולדה של התשומות החינוכיות שהושקעו במערכת החינוך בעבר, ומושפעים מחסמים רבים העומדים בפני השתלבותם של התלמידים דוברי הערבית בחברה ובתעסוקה (תחאוכו, 2019).¹²

א. השוואת ההישגים הלימודיים בין מערכות החינוך

במבט כללי, הישגי התלמידים דוברי העברית גבוהים משמעותית מאלו של דוברי הערבית, אך הפערים מצטמצמים כשמתחשבים במדד הטיפוח (איור ח'-2). התופעה משקפת את ההבדלים הגדולים בהתפלגות התלמידים בכיתות י"ב בכל מערכת חינוך לפי מדד הטיפוח: שיעור התלמידים דוברי הערבית בשני חמישונים הטיפוח החזקים זניח (6% לעומת 65% בקרב דוברי העברית), ורובם נמצאים בשני החמישונים החלשים (87% לעומת 17% בקרב דוברי עברית). לכן, אף על פי שהישגי התלמידים דוברי העברית טובים יותר בשני המדדים (למשל, פער של כ-20 נקודות אחוז בשיעור הזכאות לבגרות, בממוצע), בחלוקה לחמישונים טיפוח ההבדלים הללו קטנים ובחלקם אף

⁸ בנק ישראל (2020). דין וחשבון לשנת 2019, סוגיות נבחרות. "פערי הישגים אצל תלמידים בין דוברי עברית לדוברי ערבית".

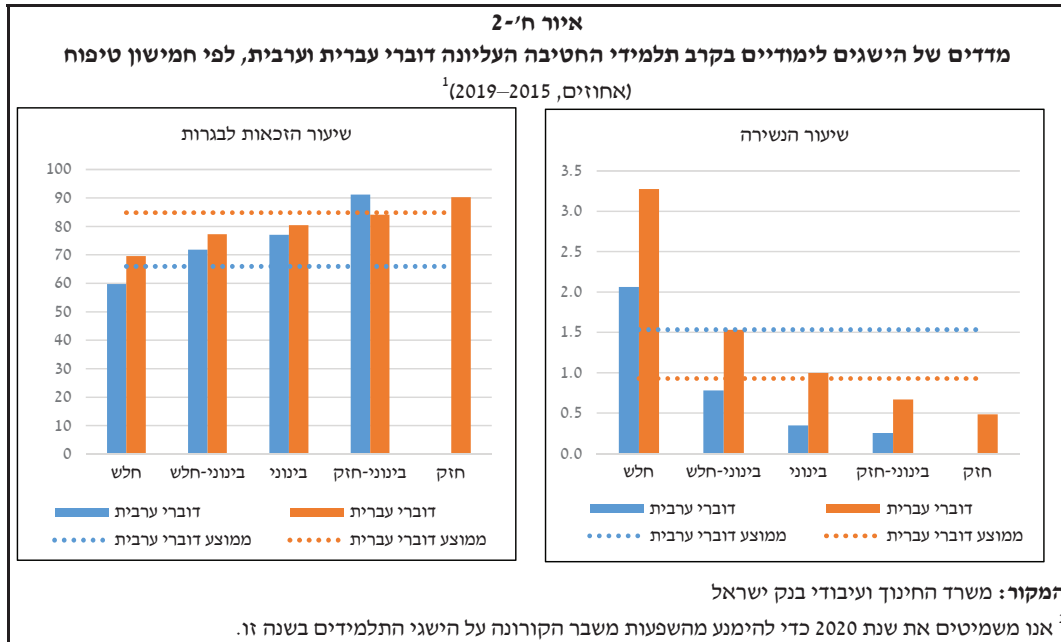
⁹ מדד הטיפוח, הנשען על מסקנות ועדת שטראוס (2007), משקלל כמה פרמטרים של מאפייני הרקע החברתי-כלכלי של התלמידים בכל בית ספר: השכלת ההורה המשכיל בבית (40%); רמת ההכנסה לנפש במשפחה (20%); פריפריאליות בית הספר (20%); שילוב של הגירה ומוצא בארץ מצוקה (20%). התלמידים והמורים משויכים לחמישוני טיפוח בהתאם למוסדות שבהם הם נמצאים.

¹⁰ E. A. Hanushek (2008). "Education Production Function". *The New Palgrave Dictionary of Economics*, 2.

¹¹ הניתוח מתייחס למוסדות מהחינוך הרגיל, הממלכתי, הרשמי והמוכר שאינו רשמי בלבד.

¹² מ' תחאוכו (2019). "החברה הערבית כמנוע צמיחה במשק הישראלי", נייר מדיניות 06, 2019, מכון אהרן למדיניות כלכלית.

מתהפכים לטובת דוברי הערבית.¹³ תופעה זו מתבטאת ביתר שאת במדדים נוספים, ביניהם שיעור הזכאות לבגרות עם 5 יחידות מתמטיקה ושיעור הזכאות לבגרות מצטיינת,¹⁴ שבו התלמידים בחמישון הבינוני בחברה הערבית מחזיקים באותו שיעור שמחזיקים התלמידים בחמישון החזק בחברה היהודית.



ב. התשומות החינוכיות – השוואה כמותית

ההיקף של כמות התשומות החינוכיות להלן מתמקדת בהיקף שעות הלימוד ובתשלומי השכר למורים המתקצבים בידי משרד החינוך, על בסיס נתוני אתר השקיפות של משרד החינוך, המכילים את רוב התקציב הלאומי לחינוך.¹⁵

היקף שעות הלימוד המוקצות לכיתה בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים¹⁶ גבוה יותר בקרב תלמידי דוברי עברית, הן בממוצע והן בהשוואה של כל מדד טיפוח (איור ח'3). בכל אחת ממערכות החינוך קיימת חלוקה פרוגרסיבית של היקף שעות הלימוד לכיתה לפי חמישוני הטיפוח, והפערים בהיקף השעות לטובת התלמידים דוברי העברית בולטים בכל אחד מהם. פערים אלה

הקצאת שעות הלימוד לתלמידים דוברי העברית גבוהה מאשר לדוברי הערבית גם אצל תלמידים מאותו רקע חברתי-כלכלי.

¹³ ממצאים דומים הוצגו בדין וחשבון בנק ישראל לשנת 2019, סוגיות נבחרות. "פערי הישגים אצל תלמידים בין דוברי עברית לדוברי ערבית". בעבודה זו נמצא כי ההישגים של תלמידי בתי הספר דוברי הערבית עולים על ההישגים של תלמידי בתי ספר דוברי העברית השייכים לאותו עשירון טיפוח. תוצאה זו מתקבלת גם כאן כאשר משווים את הישגי התלמידים השייכים לאותו עשירון טיפוח במקום לאותו חמישון טיפוח, על אף ההבדלים בין התקופות. כמו כן נמצא כי הפערים בין ההישגים של תלמידי דוברי ערבית לאלה של דוברי עברית מצטמצמים כאשר משווים תלמידים עם רקע חברתי-כלכלי דומה.

¹⁴ תעודת בגרות מצטיינת מוגדרת על פי ההישגים בסך הציונים בבחינות הבגרות (ממוצע משוקלל של הציונים). מספר יחידות הלימוד המינימלי לקבלת תעודת בגרות מצטיינת הוא 5 יחידות באנגלית ו-4 יחידות במתמטיקה (לפירוט נוסף ראו האתר "שקיפות בחינוך").

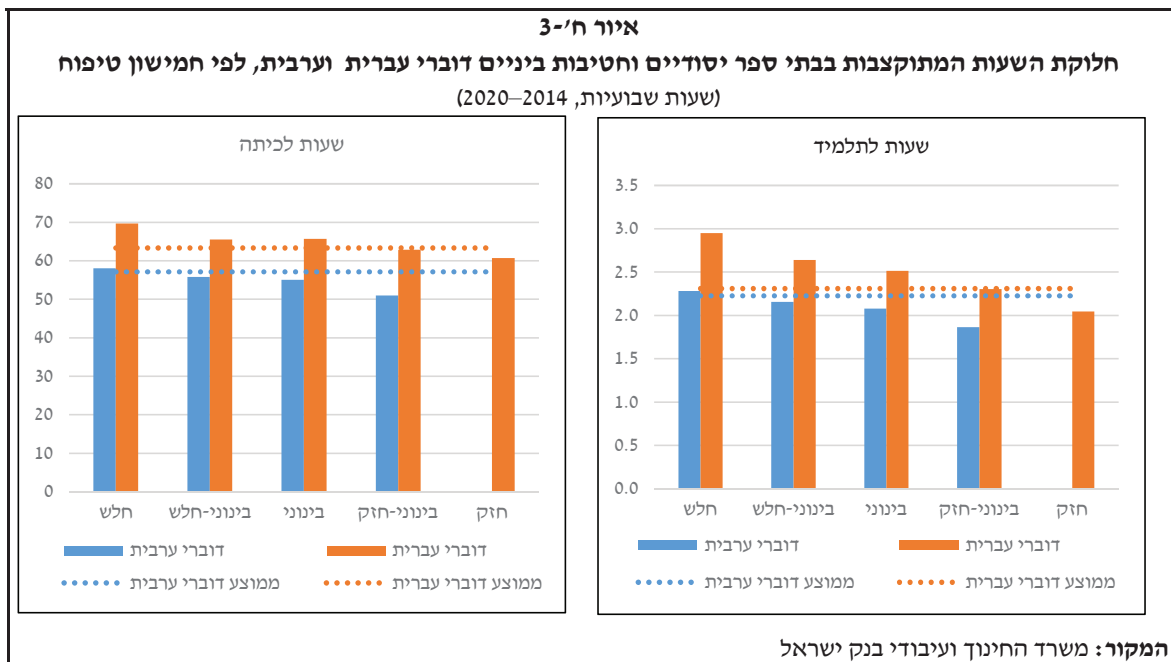
¹⁵ הנתונים בחלק זה מתייחסים לתקציבים המחולקים לבתי הספר היסודיים, חטיבות ביניים והתיכונים הממומנים בידי משרד החינוך בלבד, ואינם כוללים תקציבים מהרשויות המקומיות, תשלומי הורים, תקציבי המגזר השלישי והכנסות עצמיות של מוסדות החינוך. כמו כן לא נכללו במיפוי תקציבים של משרד החינוך שלא ניתן לשייך לבתי ספר ספציפיים.

¹⁶ הנתונים לגבי החטיבות העליונות אינם זמינים במערכת "שקיפות בחינוך".

מתעצמים כאשר משווים את היקף שעות ההוראה לתלמיד לפי חמישוני הטיפוח, משום שמספר התלמידים בכיתה, המשקף במידה מסוימת את איכות התשומה החינוכית,¹⁷ גבוה יותר במערכת החינוך הערבית בכל חמישון.¹⁸

הפערים בין שתי האוכלוסיות נובעים משיעור הקצאה נמוך יחסית של שעות ייעודיות לצמצום הפערים החברתיים-כלכליים, בעיקר בחטיבות העליונות.

הפערים האמורים נובעים ממספר כללי תקצוב, שלפיהם מחולקות שעות הלימוד בכל אחד משלבי החינוך, וזאת אף על פי שבכולם קיימת מידה מסוימת של פרוגרסיביות (משרד החינוך ומשרד האוצר, 2014).¹⁹ חלוקת שעות הלימוד בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים מבוססת ברובה על תקצוב שעות לימוד בסיסי מחייב ברמת הכיתה, וכוללת תוספות עבור כיתות גדולות ותוכניות לימוד מיוחדות. חלק מהתוכניות ברובד האחרון נועדו לסייע לאוכלוסיות מרקע חברתי כלכלי חלש ולרשויות מקומיות חלשות (למשל שעות הוראה מסל הטיפוח ויום לימודים ארוך, המסתכמים בכ-7% מסך השעות בבתי הספר היסודיים ובכ-18% בחטיבות הביניים). חלוקת שעות הלימוד בחטיבות העליונות נקבעת לפי תלמיד ומבוססת על מאפיינים שונים: דרגת הכיתה (ט'–י"ב), מסלול הלימודים (עיוני או טכנולוגי), סוג המגמה וגודל הכיתה. רק מעט מאלה מכוונים לסייע לאוכלוסיות מרקע חברתי כלכלי חלש בהתאם לגודל ולמידת הפריפריאליות של בית הספר (כ-3% מתקציב שעות ההוראה).

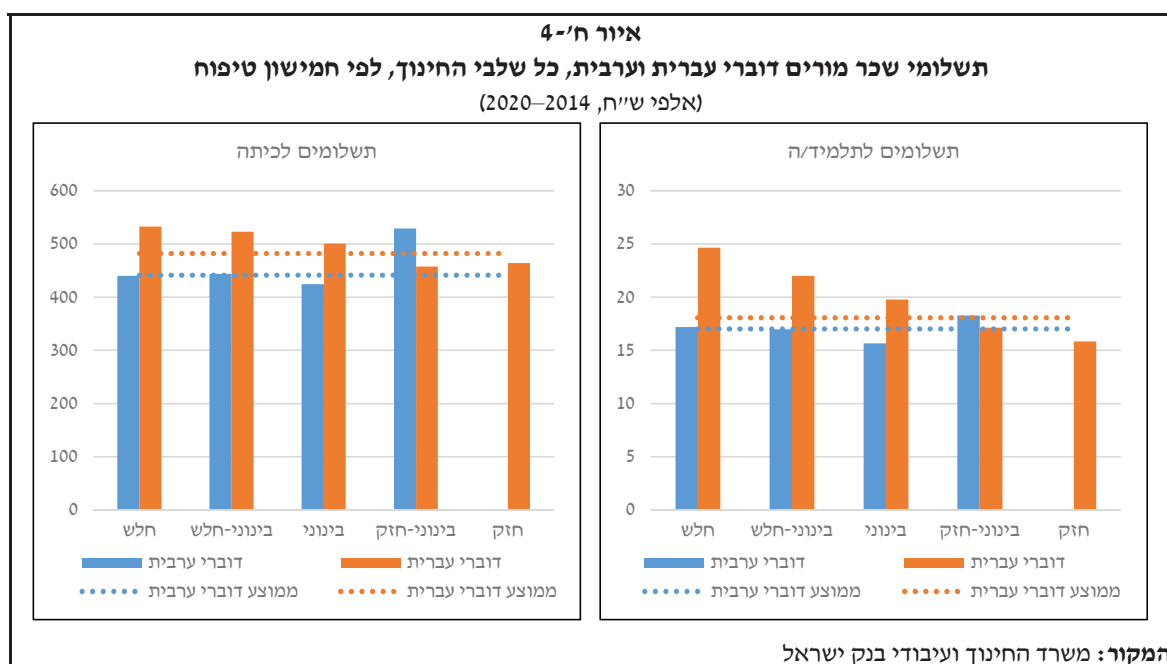


¹⁷ מחקרים מראים כי למספר התלמידים בכיתה יש השפעה על תהליך הלמידה בבית הספר ועל תוצרים לימודיים של תלמידים: J. D. Angrist and V. Lavy (1999). "Using Maimonides' Rule to Estimate the Effect of Class Size on Stochastic Achievement, *The Quarterly Journal of Economics*, 114(2): 533–575; J. D. Angrist, V. Lavy, J. Leder-Luis and A. Shany (2019). "Maimonides' Rule Redux", *American Economic Review: Insights*, 1(3): 309–324.

¹⁸ הפער במספר התלמידים בכיתה בין דוברי ערבית לדוברי עברית בכל חמישון הוא בין 1 ל-3.

¹⁹ משרד החינוך ומשרד האוצר (2014). "דוח הצוות הבין-משרדי לצמצום פערים בתקצוב מערכת החינוך".

הפערים בין מערכות החינוך מתבטאים במידה רבה יותר בתשלומי השכר למורים המתקצבים בידי משרד החינוך, ומידת הפרוגרסיביות של תשלומי השכר במערכת החינוך הערבית נמוכה אף יותר מזו של השעות (איור ח'4). תשלומים אלה מגלמים בתוכם לא רק את מספר שעות הלימוד אלא גם את העלות הממוצעת של שעת לימוד, שהיא שונה בין מערכות החינוך, ונגזרת בעיקר מפרופיל המורים.²⁰ אף שבתו הספר רשאים להעסיק כל מורה בכל פרופיל ולקבל תקצוב בהתאם, שיעור המורים בעלי תואר שני ומעלה הוא כ-41% במערכת החינוך היהודית לעומת כ-26% בזו הערבית, והוותק הממוצע עומד על כ-17 שנים לעומת 14 שנים, בהתאמה. פערים אלה בין מערכות החינוך בפרופיל המורים קיימים בכל חמישוני הטיפול.



שאר סעיפי התקציב, הכוללים השתתפות בעלות שירותים הניתנים על ידי הרשות המקומית לבתי הספר (הסעות, מזכירים, שרתים, פסיכולוגים וכו') ותקצוב פרויקטים ויוזמות חינוכיות (מסגרות צהרונים וכו') מהווים אומנם נתח תקציבי קטן יותר (כ-12% מסך התקציב), אך גם בהם קיימים פערים בין מערכות החינוך, והם גדולים יותר ככל שחמישון הטיפול הנמוך יותר.²¹ אחד הכלים המרכזיים של מערכת החינוך להבטחת שוויון הזדמנויות וצמצום פערים חברתיים וכלכליים הוא יישום מדיניות של העדפה מתקנת וחלוקה דיפרנציאלית של תקציבים. עם זאת, מכל האמור לעיל עולה שהפרוגרסיביות בכללי חלוקת שעות הלימוד אמנם מתבססת בעיקר על מדד הטיפול של בית הספר, אך בהקצאה בפועל יש פער עקבי לרעת בתי הספר במערכת החינוך הערבית. חלקו נובע מתוכניות הלימוד הכוללות רכיבים ייחודיים, הניתנים רק במערכת החינוך היהודית, ובפרט לבתי ספר בפיקוח הממלכתי-דתי כדי לממן סעיפים כגון תוספת של שעות תפילה

סעיפי תקצוב ייעודיים לחברה היהודית, לצד סעיפים אחרים שאותם החברה הערבית מתקשה לקבל, תורמים לפערים בין שתי האוכלוסיות.

²⁰ פרופיל המורה נקבע בהתאם להשכלה, לוותק, לאחוז המשרה ולפרמטרים נוספים כגון גיל המורה ומשרת הורה.

²¹ חלק מסעיפים אלה, כגון ההוצאות על בניית כיתות חדשות ומערך ההסעות של תלמידים, כוללות רכיב דיפרנציאלי ברמת הרשות. למרות זאת, בחלקם התקצוב אינו מספיק, והרשויות המקומיות נדרשות לממן את ההוצאות מתקציבן השוטף (מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2019). מדיניות תקצוב דיפרנציאלי במערכת החינוך: שעות הוראה, בינוי כיתות ושירותי עזר נבחרים).

ותגבור לימודי תרבות ישראל. זאת ועוד, חוסר מודעות ויכולת להתמודד עם מגננונים בירוקרטיים של משרד החינוך כדי לקבל תקציבים נוספים והתניית קבלתם בהשתתפות הרשות המקומית מגדילה את אי-השוויון בין תלמידים דוברי עברית לדוברי ערבית, בעיקר בחמישוני הטיפוח החלשים. גורמים אחרים, הנוגעים לחטיבות העליונות, הם מתן תקציבים נוספים למסלולי לימוד טכנולוגיים, שפחות נפוצים במערכת החינוך הערבית, ושיעור קטן יותר של גמולי הגשה לבגרות.

ג. התשומות החינוכיות – השוואה איכותית

לצד מספר השעות ורמת התקצוב תשומות החינוך נבדלות גם באיכותן. ממצאים אמפיריים מצביעים על מתאם גבוה בין רמת המורים, כפי שהיא נמדדת במגוון מבחנים קוגניטיביים, ובין ההישגים החינוכיים של תלמידיהם באותם תחומים (Metzler and Woessmann, 2012; Jackson, 2013).²² אנו מודדים את איכות המורים על פי הישגיהם בבחינות הבגרות במתמטיקה ובשפה (כולל בנוסעים עבור יחידות הלימוד הגבוהות ושקלול הציון לפי מספר יחידות הלימוד במקצוע), המנורמלים ביחס להישגיהם של כלל התלמידים באותו מחזור. לשם כך מוזגו קובצי משרות ההוראה של המורים בכל אחת מהשנים 2014–2020 עם נתוני בחינות הבגרות של כלל התלמידים שניגשו לבחינות הבגרות החל משנת 1993. הואיל וציוני בחינות הבגרות מצויים רק משנה זו, הבדיקה נסבה רק על מורים בני 40 ומטה.²³ אמנם אלה מדדים חלקיים בלבד לאיכות המורים, שכן זו מורכבת גם מיכולות שאינן מתבטאות בציוני בחינות הבגרות, אך בספרות הכלכלית נמצא כי הם מתואמים עם מדדי תוצאה שונים של מערכת החינוך.

באיור ח'5- אנו מודדים את איכות המורים הצעירים על בסיס ציוני בחינות הבגרות המנורמלים שלהם.²⁴ ניתן לראות כי ההישגים של המורים דוברי הערבית במתמטיקה גבוהים מאלו של דוברי העברית בפער של כ-0.26 סטיית תקן בממוצע. הפער מתקיים בכל הרמות של מדד הטיפוח, אף כי הוא הולך ומצטמצם עם הירידה בחמישוני הטיפוח. לעומת זאת הישגי המורים דוברי העברית במקצוע השפה גבוהים יותר בכ-0.1 סטיית תקן בממוצע. אף על פי כן, בהסתכלות על כל חמישון טיפוח בנפרד, למעט החמישון החלש ביותר, היתרון במקצוע השפה הוא דווקא לטובת המורים דוברי הערבית. ההבדל בין הממוצע הכללי בכל מערכת חינוך לבין הממוצע בכל חמישון טיפוח משקף את הפער החברתי-כלכלי בין שתי האוכלוסיות.²⁵ נציין כי פערים אלו בין מערכות החינוך בכל חמישון טיפוח מובהקים סטטיסטית.²⁶

הישגי בחינות הבגרות של המורים דוברי הערבית במתמטיקה גבוהים משמעותית מאלה של מקביליהם דוברי העברית, בכל רמה חברתית-כלכלית. גם הישגי הבגרות שלהם בשפה גבוהים יותר אם ההשוואה נסבה על אותן רמות של מדד הטיפוח.

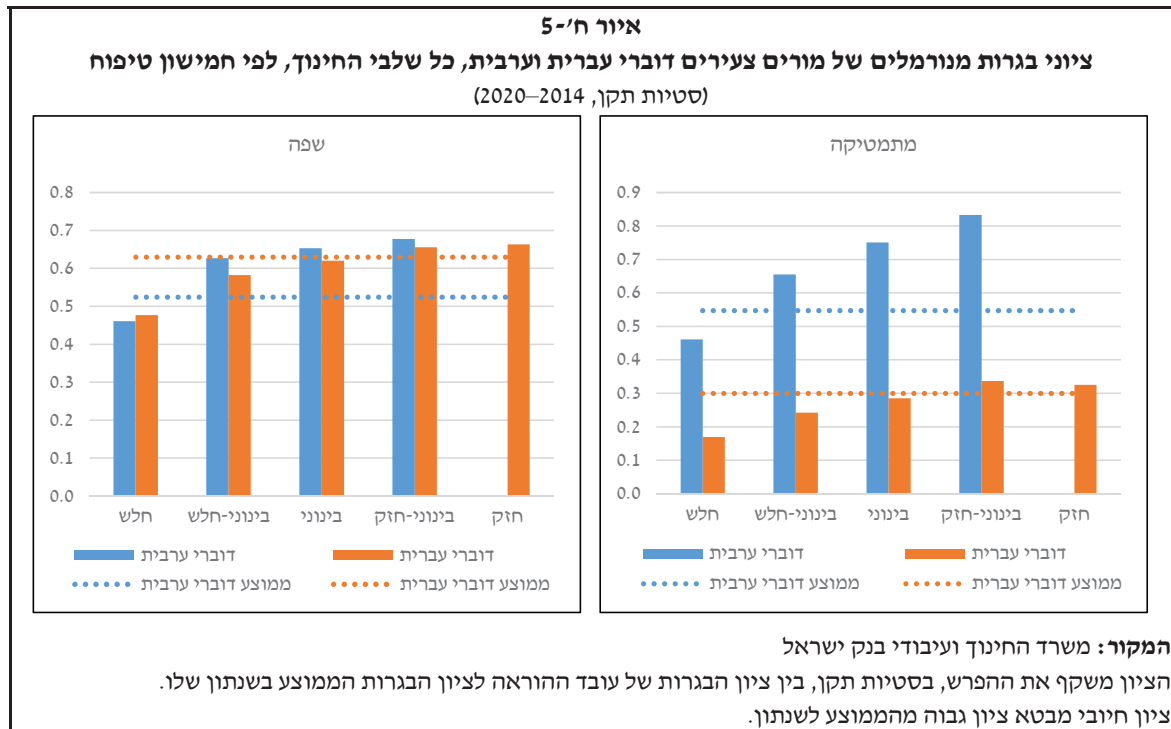
²² J. Metzler and L. Woessmann (2012). "The Impact of Teacher Subject Knowledge on Student Achievement: Evidence from Within-Teacher Within-Student Variation", *Journal of Development Economics*, 99: 486–496; C. K. Jackson (2013). "Match Quality, Worker Productivity and Worker Mobility: Direct Evidence from Teachers", *Review of Economics and Statistics*, 95(4): 1096–1116.

²³ הגבלה זו מאפשרת לנו לאתר את ציוני הבגרות של מעל 90% מהמורים עד גיל 40.

²⁴ הציון המנורמל משקף את ההפרש, בסטיות תקן, בין ציון הבגרות של עובד ההוראה לציון הבגרות הממוצע בשנתו שלו. ציון חיובי מבטא ציון גבוה מהממוצע בשנתו.

²⁵ איכות המורים דוברי הערבית על פי המבחנים הפסיכומטריים נמוכה מזו של עמיתיהם דוברי העברית. עם זאת, לבחינת איכות המורים לפי מדדים המבוססים על בחינות הבגרות יתרון על השימוש בציוני המבחנים הפסיכומטריים, שכן ציוני הבגרות מצויים לגבי יותר מ-90% מהמורים, ואילו מדדי האיכות המבוססים על המבחנים הפסיכומטריים נסבים רק על חלק קטן מהמורים (בין חצי לשני שלישים מהמורים לאורך התקופה הנדונה). מאפייני המורים אשר ניגשים למבחנים הפסיכומטריים שונים משל אלה שאינם ניגשים למבחנים אלה, ושיעורם של הראשונים השתנה לאורך התקופה. מדדי האיכות המבוססים על בחינות הבגרות של המורים מהימנים יותר, שכן נעדרות מהם ההטיות שמקורן בסלקציה של הניגשים למבחנים הפסיכומטריים.

²⁶ ה-P-value הגבוה ביותר שמתקבל הוא 0.05.



דרך נוספת להסתכל על הממצאים היא לפי המקום היחסי של הישגי המורים במחזור הלימודים שלהם. בשנים 2014–2020 כ-82% מהמורים הצעירים דוברי הערבית היו בחציון העליון של הציונים במתמטיקה, לעומת כ-76% מהמורים הצעירים דוברי העברית. פער זה מתחדד ברביעון העליון, שבו נמצאים 46% מהמורים דוברי הערבית לעומת 34% מהמורים דוברי העברית. כנגד זאת בחציון העליון של מקצועות השפה המספרים הם 76% ו-81% לטובת דוברי העברית, וברביעון העליון – 38% ו-44%, גם כאן לטובת דוברי העברית.²⁷

פערים אלו באיכות המורים באים לידי ביטוי גם במעמד המורה וברצון להשתלב במערכת ההוראה. מניתוח ממצאי PISA לשנים אלו עולה כי שיעור התלמידים המעוניינים להיות מורים בקרב תלמידים דוברי עברית הוא כ-1%, בעוד ששיעור זה בקרב תלמידים דוברי ערבית הוא כ-10% (בנק ישראל, 2019).²⁸

הבדלים אלו במעמד המורה, שמשפיעים על איכות המורים בכל מערכת חינוך, נובעים ככל הנראה מהאפשרויות התעסוקתיות והשכר האלטרנטיביים העומדים בפני המורים בכל אחד מהם. מחקרים רבים מצביעים על קשיי השתלבות של קבוצות מיעוט ומהגרים בשוק העבודה בגלל גורמים שונים, כגון קשיי שפה, הון אנושי ומיומנויות נמוכות ביחס לקבוצת הרוב, נגישות

הפערים בין האוכלוסיות באיכות המורים ניתנים להסבר במעמד הגבוה שמקצוע ההוראה זוכה לו בחברה הערבית, מעמד הנובע, בין היתר, מאלטרנטיבות התעסוקה והשכר הזמינות לאוכלוסייה זו ומחסמים אחרים להשתלבותה בשוק העבודה.

²⁷ בהתחשב בעובדה שהישגי התלמידים דוברי העברית ככלל גבוהים מאלו של דוברי הערבית, ציוני הבגרות של המורים בחינוך הערבי גבוהים מהממוצע במערכת החינוך שלהם, והפער גדול יותר מאשר במערכת החינוך היהודית. הפער לטובת מורים דוברי ערבית בציוני הבגרות במתמטיקה הוא כ-0.5 סטיית תקן, ובציוני הבגרות בשפה הוא כ-0.35 סטיית תקן.

²⁸ בנק ישראל (2019). *דין וחשבון לשנת 2019, סוגיות נבחרות*, "מי הם התלמידים הרוצים להיות מורים? תובנות ממבחי PISA".

תחבורתית ואפליה (Clark and Drinkwater, 2000; Farlie and Meyer, 1996).²⁹ בישראל נמצא שחסמים אלה מקטינים את התשואה להון האנושי ומצמצמים את מגוון העיסוקים האפשריים לאוכלוסייה הערבית, ובייחוד לנשים ערביות (תחאוכו, 2019).³⁰

לחסמים שנזכרו לעיל יכולה להיות השפעה על הבחירה של האוכלוסייה הערבית במקצוע ההוראה, בעיקר בקרב נשים. ראשית, רמת הבקאות בשפה העברית נמצאה כגורם מכריע ביכולת ההשתלבות של האוכלוסייה הערבית בשוק העבודה (תחאוכו ומושקלב, 2020).³¹ הואיל ובמערכת החינוך הערבית שפת ההוראה בכל המקצועות היא ערבית, ניתן לעסוק בהוראה גם ללא שליטה גבוהה בעברית. שנית, מרבית עובדי ההוראה מועסקים בקרבת יישוב מגוריהם, מה שחוסך התמודדות עם קשיי התחבורה ביציאה מהיישוב למקום העבודה (הסקר החברתי, 2016). לבסוף, ישנן סיבות תרבותיות המקשות על השתלבות נשים ערביות בשוק העבודה הישראלי ועל תעסוקה מחוץ ליישוב המגורים (ישיב וקסיר, 2012).³² ההשתלבות במערכת החינוך הערבית עשויה לאפשר התגברות על חסמים אלה.

ייתכן אפוא שכתוצאה מהאפשרויות התעסוקתיות המוגבלות יותר בחברה הערבית, העיסוק בהוראה הוא אטרקטיבי יחסית ומושך לתחום ההוראה עובדים בעלי כישורים גבוהים יותר. נוסף על כך, השכר האלטרנטיבי של המורים דוברי הערבית נמוך מזה של מורים דוברי העברית, ומגדיל אף הוא את היצע המורים באוכלוסייה זו. אמנם נמצא ששכרם הממוצע של מורים דוברי ערבית נמוך מזה של מורים דוברי עברית כתוצאה מפרופיל מורים שונה בכל מגזר, אך השכר האלטרנטיבי העומד בפני מורים דוברי ערבית נמוך הרבה יותר: היחס בין השכר הממוצע של שכיר בעל השכלה גבוהה (13 עד 15 שנות לימוד) לשכר הממוצע של עובד הוראה במערכת החינוך הערבית הוא 0.58, וביהודית – 0.85.³³

ד. דיון בממצאים והמלצות

מספר מאמרים מצביעים על חשיבות מיומנויותיהם הקוגניטיביות של מורים להישגים הלימודיים של תלמידיהם (Metzler and Woessmann, 2012; Jackson, 2013).³⁴ ממצאי הניתוח דלהלן תומכים בכך במידה רבה. נראה שאף כי התקציב ושעות ההוראה לתלמיד בכל חמישון טיפוח במערכת החינוך הערבית נמוכים יותר מאשר במערכת היהודית, הפערים בין הישגי התלמידים דוברי הערבית לאלה של דוברי עברית השייכים לאותו מדד טיפוח קטנים. מכאן שרמת המיומנויות

נראה כי איכות המורים הגבוהה יותר בחברה הערבית מצליחה לפצות, לפחות באופן חלקי, על הפערים בין מערכות החינוך בהקצאת המשאבים, שכן פערי הישגים ביניהן נמוכים.

²⁹ K. Clark and S. Drinkwater (2000). "Pushed out or Pulled in? Self-Employment among Ethnic Minorities in England and Wales", *Labour Economics*, 7(5): 603–628; R. W. Fairlie and B. D. Meyer (1996). "Ethnic and Racial Self-Employment Differences and Possible Explanations", *Journal of Human Resources*, 31(4): 757–793.

³⁰ מ' תחאוכו (2019). "החברה הערבית כמנוע צמיחה במשק הישראלי", נייר מדיניות 2019.06, מכון אהרן למדיניות כלכלית.

³¹ מ' תחאוכו, ומ' מושקלב (2020). "התשואה לידע בשפה העברית בחברה הערבית: חסמים ברכישת השפה והדרכים להסרתם". נייר מדיניות 2020.06, מכון אהרן למדיניות כלכלית.

³² ע' ישיב וני קסיר (2012). "נשים ערביות בשוק העבודה בישראל: מאפיינים וצעדי מדיניות". סדרת מאמרים לדיון 2012.05, בנק ישראל.

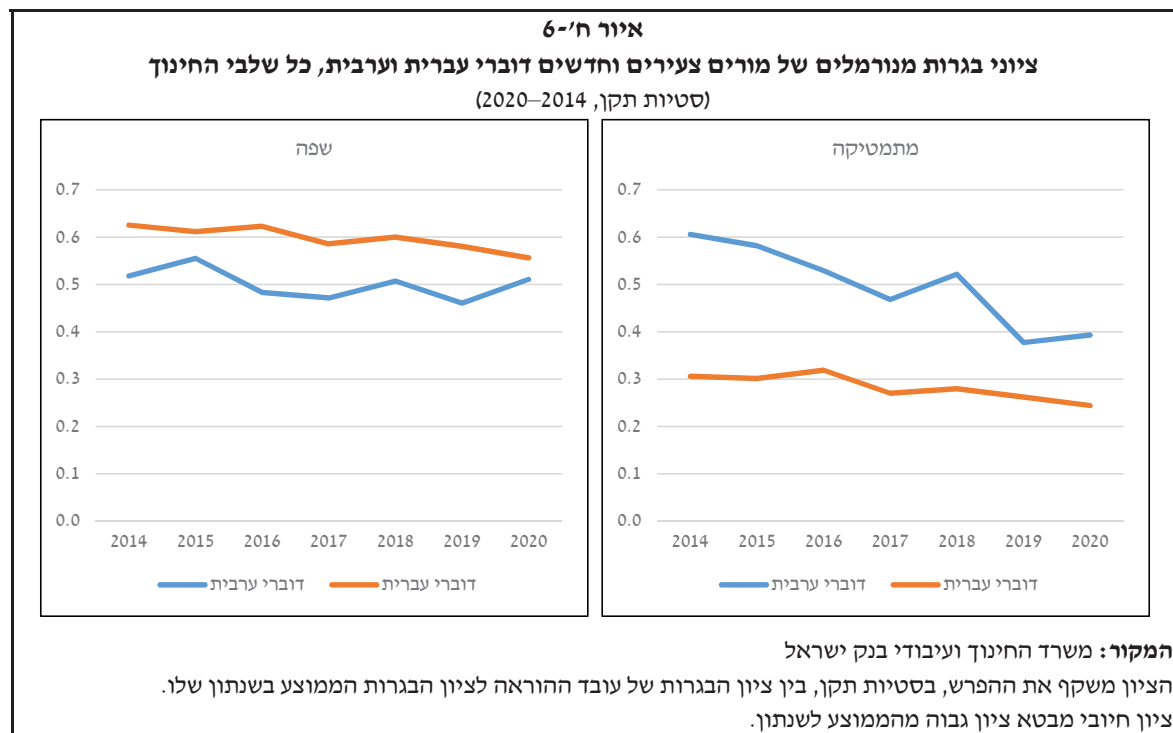
³³ הנתונים על השכר של שכירים לפי קבוצות אוכלוסייה מתבססים על סקר הוצאות של הלמ"ס (שכירים בני 15 ומעלה, לפי הכנסה כספית ברוטו משכר וממשכורת של שכירים ולפי קבוצות אוכלוסייה מין ושנות לימוד).

³⁴ J. Metzler and L. Woessmann (2012). "The Impact of Teacher Subject Knowledge on Student Achievement: Evidence from Within-Teacher Within-Student Variation", *Journal of Development Economics*, 99, 486–496; C. K. Jackson (2013). "Match Quality, Worker Productivity and Worker Mobility: Direct Evidence from Teachers", *Review of Economics and Statistics*, 95(4): 1096–1116.

הקוגניטיביות של המורים דוברי הערבית, שהיא גבוהה יותר, תורמת ככל הנראה לשיפור ההישגים של התלמידים דוברי הערבית ומסייעת במיתון השפעתם של הפערים התקציביים. ואולם אין בכך כדי לפצות על הפערים הגדולים בנקודת ההתחלה של התלמידים (על פי מדדי הטיפוח), ולכן בממוצע הישגי התלמידים הערבים עדיין נמוכים בהרבה מאלו של התלמידים היהודים.

תהליכים ורפורמות שונים במהלך העשור האחרון שינו מעט את התמונה. המגמות האחרונות בגיוס עובדי הוראה מצביעות על ירידה של איכות המורים הצעירים והחדשים³⁵ בשתי מערכות החינוך, אך במידה רבה יותר בזו הערבית (איור ח'6). הרפורמה להקטנת מספר התלמידים בכיתה, שיושמה בתחילת העשור הקודם, הביאה לגידול הביקוש לעובדי הוראה ולגיוסים נרחבים בשתי מערכות החינוך, מה שייתכן כי השפיע על איכותם (בנק ישראל, 2018).³⁶ עם זאת ייתכן שהירידה החדה יותר של איכות המורים בחברה הערבית נובעת גם משחיקה משמעותית יותר של מעמד המורה באוכלוסייה זו. תימוכין לירידת קרנו של מקצוע ההוראה בחברה הערבית עולים מסקרי PISA, שם נמצא כי הרצון להיות מורה בקרב התלמידים החברה הערבית ירד בשנים 2015–2018 מ-10.9% ל-8.7%, בעוד שבחברה היהודית הוא נשאר כמעט בעינו (בנק ישראל, 2019). כמו כן, בעשור האחרון גברה ההשתלבות של נשים ערביות בשוק העבודה, בפרט של נשים ערביות משכילות, עובדות שיתכן שחלקן פנו קודם לכן בעיקר למערכת החינוך.³⁷ צירוף הממצאים האמורים מעלה את הסבירות שירידה זו עיקרה בקרב הפרטים המוכשרים יותר, דבר שתורם לירידה באיכות הממוצעת של המורים שנכנסו למערכת החינוך.

בשנים האחרונות ירדה איכות המורים החדשים שהצטרפו למערכת החינוך, ובפרט בחברה הערבית. לצד העלייה של הביקוש למורים חדשים ייתכן שחלק מהתופעה נובע מירידת מעמד המורה בחברה הערבית, ומהיווצרות אלטרנטיבות תעסוקה חדשות.



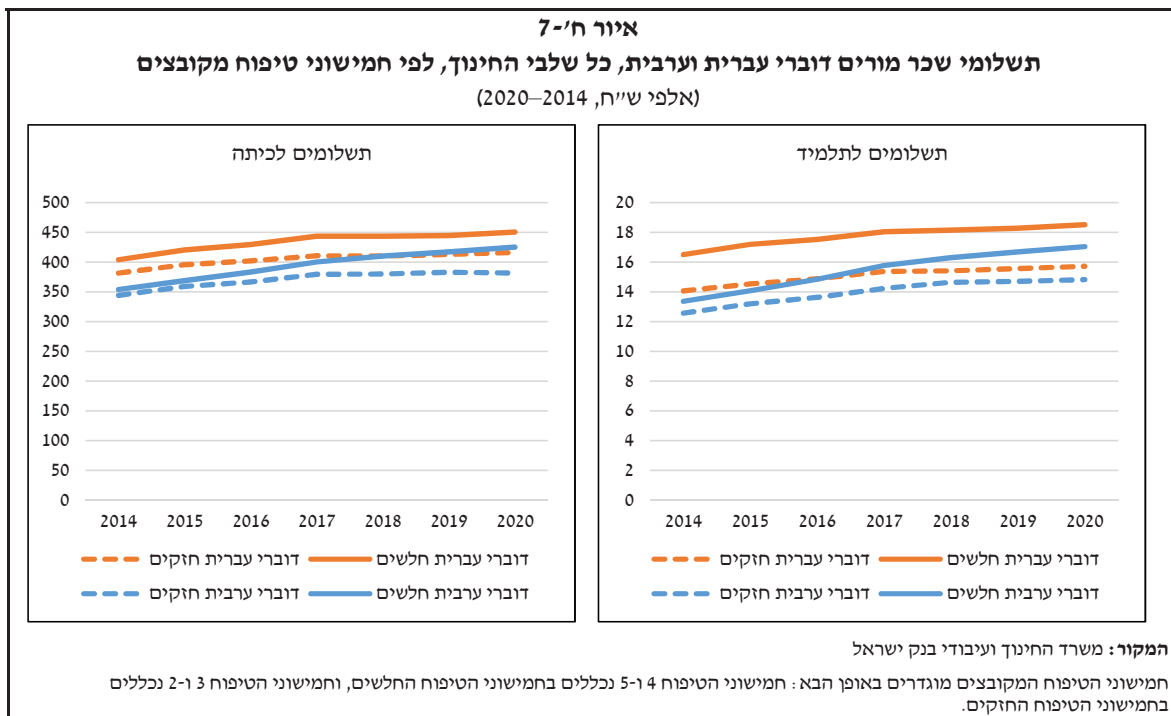
³⁵ מורה מוגדר כחדש בשנה הראשונה שבה הוא מופיע בקובצי המורים. בשילוב הגבלת הגיל ל-40 אנחנו מצליחים לאתר את ציוני בחינות הבגרות של כ-90% מהמורים הצעירים והחדשים.

³⁶ בנק ישראל (2019). דין וחשבון לשנת 2018, פרק ו' סעיף ד', "התפתחויות באיכות עובדי ההוראה בשנים האחרונות".

³⁷ מכון טאוב (2018). דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2018.

העלייה בפרוגרסיביות של הקצאת המשאבים לפי הרמה החברתית-כלכלית צמצמה את הפערים בהקצאת המשאבים בין תלמידים דוברי עברית לדוברי ערבית.

לצד הירידה של איכות המורים במהלך העשור האחרון נרשמה עלייה חדה יותר של מספר שעות ההוראה במערכת החינוך הערבית, כך שהפערים התקציביים בין מערכות החינוך בתשלומי שכר המורים – לתלמיד ולכיתה – הצטמצמו בכל חמישוני הטיפוח. הגידול המשמעותי ביותר של תשלומי השכר למורים דוברי הערבית בשנים 2014–2020 היה בחמישוני הטיפוח החלשים (איור ח'-7). תהליך זה התרחש רק בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים, בעוד שבחטיבות העליונות הפער התרחב מעט. לפיכך סביר כי חלק מהתהליך מושפע מהתוכנית לצמצום הפערים משנת 2014, שפעלה רק בשלבי החינוך הצעירים. התוכנית הביאה להגדלת הדיפרנציאליות בחלוקת שעות ההוראה, ובכך היטיבה עם התלמידים דוברי הערבית, שרובם נמצאים בשכבות החלשות.



לסיכום, עולה חשש כי הירידה ברמת המיומנויות הקוגניטיביות של מורים דוברי ערבית תביא להגדלת הפערים הלימודיים בין שתי האוכלוסיות, למרות הצמצום של הפערים בהיקפי שעות ההוראה לתלמיד ושל הפערים התקציביים לתלמיד, הנגזרים מכך. הירידה במיומנויות הקוגניטיביות של מורים והשחיקה במעמד מאפיינת מדינות רבות בעשורים האחרונים. הרקע לתופעה זו הוא שיפור באלטרנטיבות התעסוקתיות לנשים בשוק העבודה (Bacolod, 2007)³⁸, ובישראל – במיוחד לנשים ערביות. עם זאת ישנן תופעות מקומיות שונות שיכולות ככל הנראה להשפיע על תוואי הירידה של איכות המורים: גידול הביקוש למורים כתוצאה מהקטנת מספר התלמידים בכיתה עלול להאיץ את הירידה באיכות המורים המגויסים. ואילו העלאת שכרם של המורים יכולה למתן אותה ואף להפוך את כיוונה.

38 M. P. Bacolod (2007). "Do Alternative Opportunities Matter? The Role of Female Labor Markets in the Decline of Teacher Quality", *The Review of Economics and Statistics*, 89(4): 737–751.

הרפורמות החינוכיות "אופק חדש" ו"עוז לתמורה", שיושמו בתחילת העשור הקודם, אמנם העלו את השכר הגלובלי של המורים, אך שכרם השעתי ביחס לזה של שאר השכירים במשק נותר יציב (בנק ישראל, 2018).³⁹ כיום שכרם של המורים בישראל – בפרט של מורים מתחילים – נמוך בהשוואה בין-לאומית, ורמתם, על פי מבחני מיומנות בין-לאומיים באוריינות מתמטית וקריאה, נמוכה (OECD, 2021; Hanushek et al., 2018).^{40,41} לפיכך ייתכן שהעלאת שכרם של המורים בישראל, בפרט של המתחילים, תחזק את מעמד המורה ותמשוך לתחום ההוראה עובדים בעלי כישורים גבוהים יותר. השפעתה של העלאה זו על המורים בחברה הערבית צפויה להיות חזקה יותר מאשר על המורים בחברה היהודית, מפני פערי השכר האלטרנטיבי בין הקבוצות, ולכן היא עשויה להקטין את הפערים במערכת החינוך. באופן רחב יותר, מעבר לתגמול והערכת מורים מבוססי הישגים ושיפור התגמול להוראת מקצועות נדרשים יסייעו להעלאת איכות המורים בכלי חלקי מערכת החינוך. בנוסף, הגדלת הרכיבים הפרוגרסיביים בשיטת התקצוב על בסיס הרקע החברתי-כלכלי של התלמידים, תוך הקדשת חלק ניכר מהתוספת בחברה הערבית ללימודי השפה העברית תצמצם את הפערים התקציביים בין מערכות החינוך ותקדם את השתלבות של התלמידים דוברי הערבית בשוק העבודה (בנק ישראל, 2019; בנק ישראל, 2021).⁴²

כדי לבלום את הירידה במעמד מקצוע ההוראה ובאיכותה יש להעלות את שכר המורים, שהוא נמוך בהשוואה בין-לאומית, ובעיקר את זה של המורים המתחילים. כמו כן יש להגדיל את רכיבי התקצוב הפרוגרסיביים כדי להמשיך בצמצום הפערים במערכת החינוך.

3. הכלה פיננסית בחברה הערבית בישראל

המושג הכלה פיננסית (Financial Inclusion) משמעותו גישה לשירותים הפיננסיים ושימוש בהם⁴³ בעלויות סבירות. הבנק העולמי מודד הכלה פיננסית כשיעור הפרטים והחברות המשתמשים בשירותים הפיננסיים. זאת תוך הבנה שהגישה, האיכות והעלות משפיעים על מידת השימוש. החשיבות של הכלה פיננסית עלתה בתקופת מגפת הקורונה והגבלות הריחוק החברתי שהוטלו במהלכה. מגבלות אלו מנעו מהאזרחים לצרוך ולסחור באופן מסורתי והדגישו את החשיבות של הכלכלה הדיגיטלית בכלל ושל השירותים הפיננסיים הדיגיטליים בפרט. (להרחבה ראו פרק א').⁴⁴ קבוצות אוכלוסייה ופרטים שלפני המשבר התאפיינו בגישה מוגבלת לשירותים פיננסיים היו צפויים להיפגע יותר ממשבר הקורונה בשל מחסור בכלים למסחר ותשלומים באמצעים מאובטחים, בעלות נמוכה וללא מגע עם אנשים. פגיעה נוספת באה לידי ביטוי בקושי של המדינה להעביר את תשלומי הסיוע. כך, למשל, בתשלום המענק לכל אזרח, שניתן למרבית תושבי ישראל באופן אוטומטי, היה למוסד לביטוח לאומי היה קושי באיתור פרטי חשבון הבנק של כ-5% מהזכאים, ואלו נדרשו ללכת לסניפי הדואר כדי לקבל את התשלום במזומן. קושי זה בא לידי ביטוי בעיקר ביישובים מאשכולות חברתיים כלכליים נמוכים (1–3), שבהם התגוררו קצת יותר מרבע מאוכלוסיית הזכאים, אך מעל מחצית מאלו שנשלחו לקבל את התשלום בדואר.

בתקופת הקורונה אזרחים שרמת ההכלה הפיננסית שלהם נמוכה התקשו לצרוך שירותים פיננסיים ולקבל את מענקי הסיוע שחילקה המדינה. להכניס מול הפסקה שמדברת על ה-5%.

³⁹ בנק ישראל (2019). דין וחשבון לשנת 2018, פרק ו' סעיף ד', "התפתחויות באיכות עובדי ההוראה בשנים האחרונות".

⁴⁰ E. A. Hanushek, M. Piopiunik and S. Wiederhold (2019). "The Value of Smarter Teachers: International Evidence on Cognitive Skills and Student Performance", *Journal of Human Resources*, 54(4): 857–899; OECD (2021). "Education at a Glance 2021", OECD Indicators, OECD Publishing.

⁴¹ לפי הסקר של PIAAC לשנת 2014/5 רמת המורים בישראל באוריינות מתמטית ובקריאה נמוכה יחסית לשאר מדינות ה-OECD (דורגה במקום השלישי והרביעי מהסוף, בהתאמה). כן גם מקום הציון החציוני של המורים בישראל בהתפלגות המיומנויות של כלל האוכלוסייה בתחומים אלה.

⁴² המלצות אלה תואמות את ההמלצות של הדוח המיוחד של חטיבת המחקר (בנק ישראל, 2019) ושל תכנית בנק ישראל להאצת הצמיחה במשק (בנק ישראל, 2021).

⁴³ הכוונה היא לכלל השירותים הפיננסיים האפשריים – חשבונות בנק, שירותי אשראי וביטוח, אמצעי תשלום דיגיטליים וניידים וכיוצא באלה.

⁴⁴ בניתוח בפרק א' מובאת הרחבה על גידול השימוש באמצעי תשלום ובערוצי הבנקאות מרחוק בתקופת הקורונה.

בשנת 2021 הוקם צוות בין-משרדי, בראשות המשנה לנגיד בנק ישראל והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה, לעניין קידום ההכלה הפיננסית בישראל, ובימים אלה הוא משלים את הדוח על עבודתו. במסגרת עבודת הצוות נערך מיפוי מעמיק של הפערים בהכלה הפיננסית, והממצאים המסתמנים מראים כי רמת ההכלה הפיננסית בישראל גבוהה ודומה לרמה של מדינות מפותחות אחרות, וכי עיקר הפערים בהכלה הפיננסית הם בין החברה הערבית ליתר האוכלוסייה. לעומת זאת בחברה החרדית נמצאו פערים נמוכים מאוד בחלק מן השירותים, ובחלקם השימוש אף גבוה יותר מאשר בציבור הכללי.

לנוכח הפערים שמצא הצוות הבין-משרדי בהכלה הפיננסית בישראל בחרנו להתמקד בפרק זה בחסמים ובכשלי השוק התורמים לשימוש הנמוך של הערבים במערכת הפיננסית. הניתוח מתמקד בשימוש באמצעי תשלום כמאפיין של הכלה פיננסית, בחסמים לשימוש בנקאות מרחוק ובחסמים לקבלת הלוואות לדיור – תחומים שחשיבותם המיוחדת בשנת 2021 באה לידי ביטוי בפרקים שונים של דוח זה.⁴⁵

א. שימוש באמצעי תשלום כמאפיין של הכלה פיננסית

אחד המדדים להכלה פיננסית הוא השימוש באמצעי התשלום, תוך הבחנה בין אמצעי תשלום מסורתיים כגון מזומן לאמצעי תשלום מתקדמים ומידת הניצול של מיגוונם. תפיסת קובעי המדיניות לגבי השימוש במזומן אמביוולנטית: מחד גיסא, כסף מזומן הוא הילך חוקי, וניתן להשתמש בו במרבית סוגי הפעילות הכלכלית; מאידך, שימוש במזומן כאמצעי תשלום מרכזי מקשה על תיעוד העסקאות ואף מאפיין "כלכלת צללים". לכן מדינות רבות פועלות לצמצום השימוש במזומן ולהנהגת שימוש באמצעי חיוב מתקדמים כדוגמת כרטיסי חיוב, תוך שמירה על היקף מסוים של מזומן בכלכלה.⁴⁶ בשנים האחרונות ננקטו בישראל צעדים משמעותיים להגברת השימוש באמצעי תשלום מתקדמים ולצמצום השימוש במזומן (חוק לצמצום השימוש במזומן, תשע"ח – 2018).

שימוש מוגבר במזומן הוא סממן לרמה נמוכה של הכלה פיננסית, שכן הוא בא על חשבון השימוש בחשבון הבנק⁴⁷ ובאמצעי התשלום המתקדמים, שמקנים לפרט בטיחות, נוחות ולעיתים גם אשראי בביצוע תשלומיו. פעילות באמצעות חשבון הבנק גם מאפשרת למערכת הפיננסית להכיר את הלקוח ואת מוסר התשלומים שלו. מנתונים גולמיים ראשוניים של סקר הוצאות משק הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2021, שבו נכללה התייחסות לאמצעי התשלום שבו בוצעה העסקה, עולה שחלק הארי של הוצאות משקי הבית הערביים היה במזומן, והפער ביחס ליתר האוכלוסייה גדול. מגמה דומה של שימוש ניכר במזומן בחברה הערבית התקבלה גם מניתוח אמצעי התשלום שבהם שולמו חשבונות החשמל, והיא נשמרת גם כשמתחשבים באשכול החברתי-כלכלי של היישוב (איורים ח'8-א' ו-ח'8-ב').

זאת ועוד, לפי נתוני מאגר האשראי לשנת 2019 שיעור הבעלות על כרטיסי אשראי בחברה הערבית נמוך משמעותית מאשר בשאר האוכלוסייה: מחצית מבני ה-18+ ביישובים הלא-יהודיים אינם מחזיקים כרטיס אשראי, לעומת כ-30% ביישובים החרדיים וכ-16% בקרב היהודים שאינם חרדים. בחינה של דפוסי השימוש בכלל כרטיסי החיוב (דביט או אשראי) מעלה שמספר העסקאות

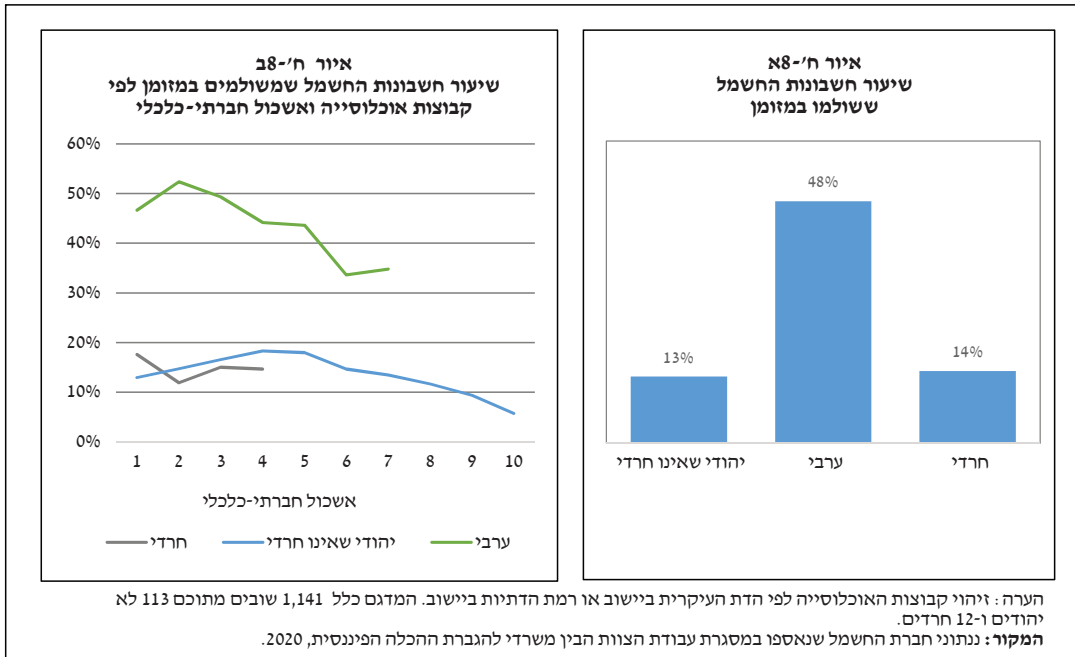
⁴⁵ להרחבה ראו פרקים א', ד' וט' בדוח זה.

⁴⁶ ישנן מדינות – ביניהן שוודיה ואנגליה – פועלות דווקא להגדלת היקף השימוש במזומן על חשבון השימוש באמצעי חיוב מתקדמים, לאחר שהשימוש באמצעי התשלום המסורתי ירד לרמות נמוכות.

⁴⁷ מראיונות עם קבוצות מיקוד באוכלוסייה עולה שישנם אנשים הנוטים למושך את כל הכנסתם מחשבון הבנק בתחילת החודש ולהתנהל במהלכו באמצעות מזומן. לכן פעילותם בחשבון הבנק היא שולית.

בחברה הערבית השימוש
במזומן רב יותר מאשר
באמצעי תשלום אחרים.

השנתיות לכרטיס חיוב אצל בעלי כרטיסים ערבים הוא כמחצית ממספרן אצל היהודים.⁴⁸ פער זה מעיד על שימוש חסר של משקי הבית הערביים במערכת הפיננסית. מצב זה פוגע ברווחתם גם בעתיד, כשהם ירצו להסתייע במערכת, משום שבעידן אשר בו גובר השימוש במערכת נתוני האשראי הגופים המלווים אינם יכולים להכיר אותם, ולכן עלולים להימנע מלהעמיד להם אשראי אוו להעלות את המחירים שידרשו מהם לשלם על השירותים שיצרכו.



ב. חסמים לשימוש בערוצים דיגיטליים

ממד נוסף של הכלה פיננסית הוא השימוש באמצעים וערוצים דיגיטליים לצריכת שירותים במערכת הפיננסית. החשיבות של צריכת שירותים מרחוק עלתה בתקופת הקורונה בשל מגבלות התנועה ומגמת הצמצום בפריסת הסניפים של המערכת הבנקאית. בחינה של שיעור הפעולות הבנקאיות הנעשות במגזר אוכלוסייה מסוים מרחוק⁴⁹ מכלל הפעולות הבנקאיות הנעשות באותו מגזר מעלה שבחברה הערבית השיעור נמוך משמעותית מאשר ביתר האוכלוסיות (איור ח' - 9). פערים אלו נשמרים גם בבחינה של שתי האוכלוסיות לפי האשכול החברתי-כלכלי של היישוב. מספר חסמים יכולים להסביר פערים אלו – ביניהם העדר תשתיות תומכות כגון חיבור לאינטרנט, העדר אוריינות דיגיטלית והעדר שירות בשפה הערבית לצד שליטה נמוכה בקריאה וכתובה בעברית בחברה הערבית.

כדי לבחון את ההשפעה של חסם הגישה לתשתיות אינטרנט בחנו את שיעור בני ה-20+ המשתמשים באינטרנט בקבוצות השונות על סמך נתוני הסקר החברתי (לוח ח' - 2). הסקר מלמד שברמת השימוש באינטרנט אין הבדל משמעותי בין ערבים ליהודים שאינם חרדים.⁵⁰ מבחינת

בחברה הערבית שיעור הפעולות הבנקאיות הנעשות מרחוק נמוך מאשר באוכלוסייה היהודית לסוגיה.

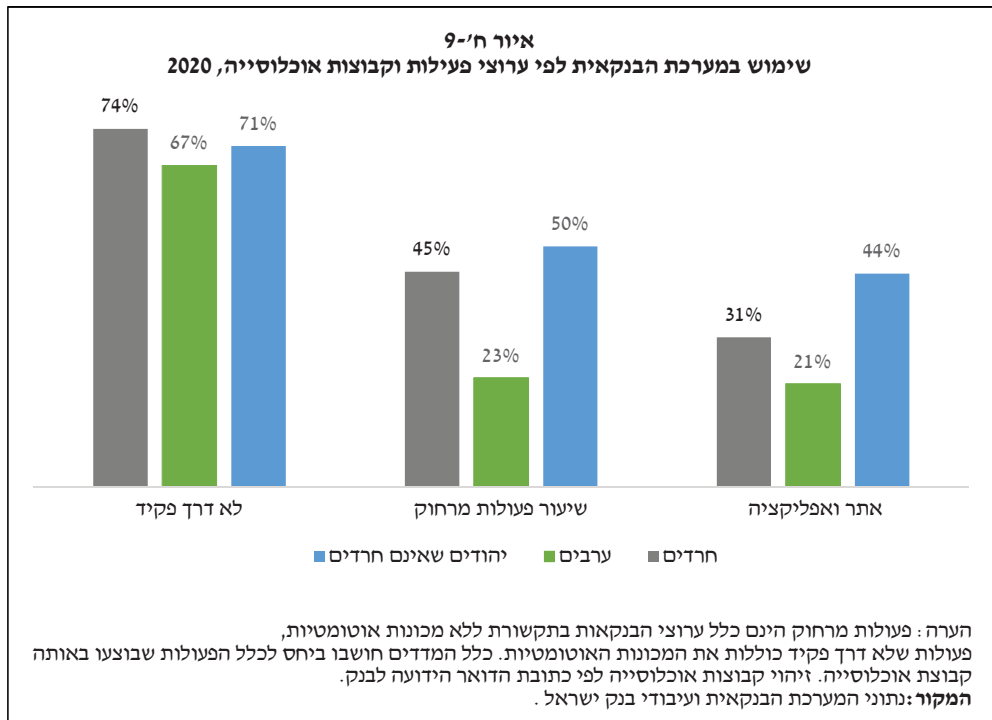
⁴⁸ עיבודי בנק ישראל לנתוני חברות כרטיסי האשראי, 2020. זיהוי האוכלוסייה הוא לפי יישוב המגורים.

⁴⁹ שירותי בנקאות-מרחוק ניתנים באמצעות אתר אינטרנט, אפליקציה, בנקאות טלפונים, מסרונים, פקסים וכו'.

⁵⁰ בחברה הערבית השימוש באינטרנט המחובר לרשת סלולרית רב מן השימוש באינטרנט קווי. ייתכן שפער זה אלו נובע מאיכות ירודה של התשתית הפיזית ביישובים הערביים. להרחבה ראו פרק א'.

השימושים בקרב היהודים שאינם חרדים והערבים עולה שכמעט כל המחוברים לאינטרנט עושים שימוש ברשתות חברתיות, דבר המעיד על יכולת דומה בתפעול אפליקציות ויישומים נפוצים. לכן נראה שחסם התשתיות אינו מגביל משמעותית את צריכתם של שירותי הבנקאות מרחוק. כדי לבחון את ההשפעה של העדר אוריינות דיגיטלית אנו משווים את דפוסי השימוש בין החרדים לערבים – שתי אוכלוסיות שרמת האוריינות הדיגיטלית שלהן נמוכה יחסית לזו של היהודים שאינם חרדים. (רמת האוריינות נמדדה לפי פתרון בעיות בסביבה ממוחשבת במבחני PIAAC 2015). הבחינה מעלה שבשתי הקבוצות השימוש באתר ובאפליקציה (כלים המצריכים אוריינות דיגיטלית) נמוך מאשר אצל היהודים שאינם חרדים. ואולם אם כוללים בבדיקה את ערוצי התקשורת הנוספים לביצוע פעולות מרחוק (למשל בנקאות טלפונית או מסרונים), המונגשים בעיקר בעברית ואינם מצריכים אוריינות דיגיטלית גבוהה, הפער בין החרדים ליהודים שאינם חרדים מצטמצם, והפער ביחס לערבים מתרחב (איור ח'-9). מכאן שגם אם ישנה השפעה של הפערים באוריינות הדיגיטלית, עומדים בפני הערבים חסמים נוספים, המשפיעים על שיעור השימוש בערוצי תקשורת שאינם מצריכים כישורים כאלה.

כאשר כוללים בהשוואה ערוצי תקשורת המונגשים בשפה הערבית פער השימוש בין הקבוצות מצטמצם.



אשר למחסום השפה – נמצא שהפערים בין כל הקבוצות בערוצי השימוש במערכת הבנקאות מצטמצמים במידה משמעותית כאשר בוחנים את שיעור הפעולות הנעשות ללא פקיד, בפרט באמצעות מכוונות השירות האוטומטיות הנמצאות בסניפים, שהן בין שירותי הבנקאות הדיגיטליים הבוודדים המונגשים בערבית כמעט באופן מלא. ממצא זה מלמד שכאשר ישנם שירותים נגישים בשפה הערבית השימוש בהם ניכר (איור ח'-9). שינוי זה בגודל הפערים מציף חסם הנוגע לשילוב בין חוסר השליטה של ערבים בקריאה וכתבייה בעברית לבין היותם של מרבית ערוצי התקשורת מרחוק זמינים בשפה העברית בלבד. מנתוני הסקר החברתי עולה פער משמעותי בין הקבוצות בשיעור המשיבים שהם שולטים טוב מאוד בקריאה בעברית, פערים הנשמרים בכל קבוצות

הגיל (איור ח'10).⁵¹ כדי לבחון את השפעת השפה השווינו את רמת השימוש בנקאות דיגיטלית בקרב ערבים השולטים בעברית ברמה טובה מאוד לרמתו בקרב אלו ששליטתם בשפה העברית נמוכה. מההשוואה עולה שהערבים השולטים היטב בשפה העברית משתמשים בנקאות דיגיטלית ובתשלומים דיגיטליים יותר מאשר היהודים שאינם חרדים. רק בשימוש באפליקציות תשלומים השיעור בקרב הערבים השולטים היטב בעברית נמוך יותר. זאת אולי משום שהעברה או קבלה של תשלום בעסקה באמצעות אפליקציה אלה מצריך שימוש של הצד השני באותו אמצעי, ובחברה הערבית השימוש זעום (העדר השפעת רשת).⁵² (לוח ח'2).

לוח ח'2 - נתוני הסקר החברתי על מאפייני השימוש באינטרנט ושימוש באינטרנט לצרכים פיננסיים, 2020

ערבים	יהודים שאינם חרדים				השתמשו באינטרנט	
	שולטים טוב מאוד בקריאה בעברית	שולטים טוב בקריאה בעברית	ערבים	חרדים		
84%	98%	89%	64%	93%	השתמשו באינטרנט	
84%	98%	89%	31%	91%	השתמשו באינטרנט באמצעות הטלפון הנייד	ב-3 חודשים האחרונים
22%	66%	36%	63%	79%	השתמשו באינטרנט באמצעות מחשב	
0%	100%	32%	89%	78%	רמת הידיעה בקריאה בשפה העברית טובה מאוד	
24%	77%	41%	39%	68%	שירותי בנקאות דיגיטליים	האם השתמשת באינטרנט לצורך:
14%	59%	29%	23%	49%	תשלום חשבונות	
1%	10%	4%	10%	50%	העברת כספים ביישומון תשלומים	

נתוני סקר חברתי לשנת 2020. *שולטים טוב מאוד בעברית הם אלה שהשיבו שרמת הקריאה שלהם בעברית טובה מאוד.

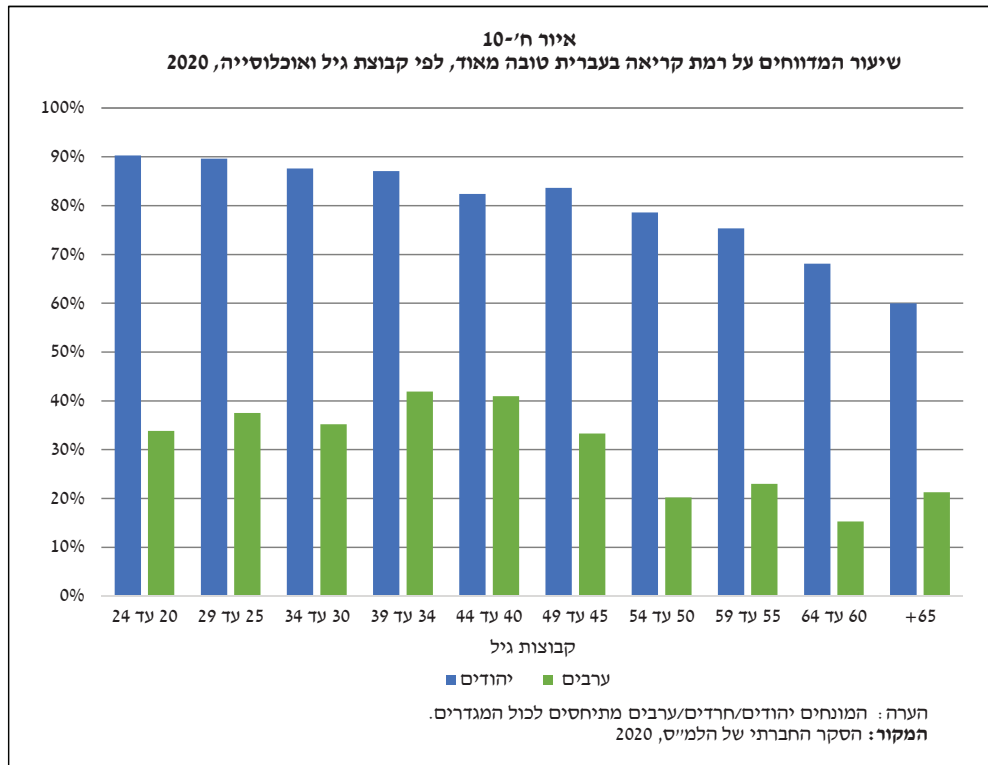
הערה: המונחים יהודים/חרדים/ערבים מתייחסים לכול המגדרים

שליטה בעברית ברמה גבוהה ושימוש דיגיטלי במערכת הפיננסית עשויים להיות מתואמים עם מאפיינים נוספים שיש בהם כדי להשפיע על צריכת השירותים הבנקאיים באינטרנט – למשל המגדר, הגיל, רמת ההשכלה, רמת ההכנסה, רמת הדתיות והאמון בממשלה. לכן בדקנו, בעזרת רגרסיה, אם משתנים אלו מצליחים להסביר את השונות בשימוש באינטרנט לצורך בנקאות דיגיטלית ותשלומים. בלוח ח'3 ניתן לראות את תוצאות האמידה. בעמודות 1–3 המשתנה התלוי הוא שימוש באינטרנט לצורך בנקאות דיגיטלית. עמודה 1 מראה שהפרש בין ערבים ליהודים שאינם חרדים במידת השימוש שלילי ומובהק; בעמודה 2 הוספנו משתנים מפקחים, שעשויים להשפיע על השימוש בשירותי הבנקאות באינטרנט, ונמצא שהפער הצטמצם אך נותר שלילי ומובהק. בעמודה 3 הוספנו גם פיקוח על רמת השליטה בעברית ואינטראקציה בינה לבין היותו של הפרט ערבי; זאת משום שבכישורים הנדרשים לשם שימוש באמצעים האמורים יש הבדל בין יהודי שלא יודע לקרוא בשפה שרוב חייו מתנהלים בה לערבי שאינו יודע לקרוא בשפה זרה לו. כל משתני השפה והאינטראקציה נמצאו מובהקים ושליליים, אך הפער בין הקבוצות (יהודים שאינם חרדים וערבים) הפך ללא מובהק. באופן דומה אמדנו את השפעת השימוש באינטרנט לתשלומים

בחינה בעזרת רגרסיה מעלה שרמת השליטה בקריאת עברית משפיעה על היקף צריכתם של השירותים הפיננסיים הדיגיטליים בקרב הערבים.

⁵¹ להרחבה על חוסר השליטה של החברה הערבית בעברית ראו מכון אהרון (2020), התשואה לידע בשפה העברית בחברה הערבית; חסמים ברכישת השפה והדרכים להסרתם.

⁵² בכלכלת רשת ערכו של מוצר לפרט רב יותר ככל שיותר פרטים צורכים אותו. לכן העדר תפוצה רחבה של אפליקציות תשלומים בחברה הערבית מפחית את אפשרות השימוש במוצר זה בקרב כלל המשתמשים בו בחברה זו.



לוח ח'-3 - האומדים לגורמים המשפיעים על הפערים בשימוש במרשתת לשירותים פיננסיים בין ערבים ליהודים

(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
שימוש באינטרנט לתשלומים	שימוש באינטרנט לתשלומים	שימוש באינטרנט לתשלומים	שימוש באינטרנט לבנקאות דיגיטלית	שימוש באינטרנט לבנקאות דיגיטלית	שימוש באינטרנט לבנקאות דיגיטלית	
0.062**	-0.102***	-0.198***	0.029	-0.167***	-0.262***	דמי לערבי
(0.025)	(0.017)	(0.017)	(0.023)	(0.016)	(0.016)	
V	V	V	V	V	V	דמי לחרדי
V	V		V	V		משתני רקע (מגדר, גיל, השכלה, הכנסה, רמת דתיות ואמון בממשלה)
V			V			דמי לרמת עברית והידוד בין הדמי לערבים לרמת השפה העברית
0.267***	0.127**	0.547***	0.627***	0.437***	0.733***	חותך
(0.055)	(0.054)	(0.009)	(0.05)	(0.05)	(0.009)	
6,790	6,790	6,790	6,790	6,790	6,790	מספר תצפיות
0.227	0.201	0.042	0.307	0.265	0.061	R-squared

הערה: המונחים חרדי/ערבי מתייחסים לכול המגדרים

סטיות תקן בסוגריים, * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

(עמודות 4–6), וקיבלנו תוצאות דומות. מכל התוצאות האלה עולה שידיעת השפה משפיעה על היקף השירותים הדיגיטליים שהפרט צורך גם לאחר פיקוח על משתני רקע. הממצאים דלעיל תומכים בהשערה שהעדר הנגשת תוכן בערבית מציב חסם לשימוש של החברה הערבית בשירותי הבנקאות מרחוק. מכאן עולה השאלה מדוע מרבית הגופים הפיננסיים⁵³ בחרו, עד כה, שלא להנגיש את מגוון ערוצי השירות שלהם בשפה הערבית אף שהדבר היה צפוי להגדיל את היקף פעילותם בחברה הערבית. ייתכן שניתן להסביר זאת בעובדה שפלח האוכלוסייה הערבית השולט היטב בעברית, שהוא מהשכבה החזקה בחברה הערבית, יכול לצרוך את השירותים הדיגיטליים בעברית. האטרקטיביות של השקעה בפיתוח מערכות שיאפשרו את הרחבת השירות לשאר האוכלוסייה הערבית אינה גבוהה, בגלל רמת הכנסה נמוכה, והיצע מוצרים מוגבל.

ג. חסמים בתחום ההלוואות לדיור

רכישת דירה היא הפעולה הכלכלית המשמעותית ביותר למרבית משקי הבית בישראל, שמשפיעה על מאפייני הרווחה שלהם ועל ההזדמנויות החברתיות-כלכליות העומדות בפניהם. משקי בית רבים נעזרים בהלוואות לדיור (משכנתאות), ולכן הלוואות אלה הן חלק עיקרי מהחוב שלהם. בהלוואה לדיור הנכס הנרכש משמש למלווה בטוחה, ובזכותה הוא מלווה את הכסף במחיר נמוך מזה של הלוואה ללא בטוחה. שיעור האוכלוסייה הבוגרת הנוטלת משכנתאות בחברה הערבית נמוך במידה ניכרת מאשר ביתר קבוצות האוכלוסייה,⁵⁴ ופערים אלו נשמרים גם כשמתחשבים באשכול הכלכלי-חברתי של היישוב.⁵⁵ בהעדר גישה להלוואה לדיור משק הבית הבא לרכוש דירה עלול להיקלע למצוקת נזילות, או להידרש לערוץ מימון אחר, יקר יותר, אשר פוגע ברווחתו. הפערים בין הערבים ליהודים בשיעור נוטלי המשכנתאות נובעים גם מן ההיקף הניכר של בנייה לא מוסדרת בחברה הערבית, שוק הנדל"ן הלא מפותח וסיכון-הלווים לבנקים. ואכן בהשוואת מדדים להסדרה⁵⁶ ולסיכון לפי שיעור בני ה-18+ שיש להם תיקים בהוצאה לפועל נמצאו פערים משמעותיים בין היישובים הלא-יהודיים ליישובים היהודיים (איור ח'-11). שוק הנדל"ן בחברה הערבית לוקה בהעדר זכויות קניין מוגדרות, דבר המקשה על השימוש בנכס כבטוחה. יש פער בין רישום המקרקעין במרשם המקרקעין לבין הבעלות על הנכסים בפועל, בגלל הקושי לקיים הסדרי רישום וחלוקה (פרצלציה), בגלל ריבוי קרקעות ברישום משותף (מושע), חוסר רישום קרקעות בטאבו, חוסר רישום בתים משותפים וריבוי עסקאות וצווי ירושה לא רשומים. בשל העדר הרישום המוסדר, עסקאות בתוך המשפחה ומחסור באשראי שוק הנדל"ן בחברה הערבית מתאפיינים בהעדר סחירות, ומניתוח נתוני כרטסת המידע על נדל"ן של רשות המסים עולה שבשנים 2018–2020 נעשו בכל שנה רק כ-100 עסקאות יד שנייה.

כדי לבחון את ההשפעה של הגורמים השונים על היקף נטילת המשכנתאות בחנו את המתאם בין מדד להסדרת הקרקע ומדד לסיכון הלווים לשיעור בעלי המשכנתאות ביישוב. מאיור ח'-12, המציג את המתאם ביחס להסדרת הקרקע, עולה שהסדרת הקרקע מתואמת שלילית עם השיעור של כלל נוטלי המשכנתאות ביישוב (הפיזור היורד של הנקודות בלי להתייחס לצבען), אך המתאם בכל אחת מקבוצות האוכלוסייה – יהודים שאינם חרדים, חרדים, מוסלמים, בדואים וכו' – נמוך

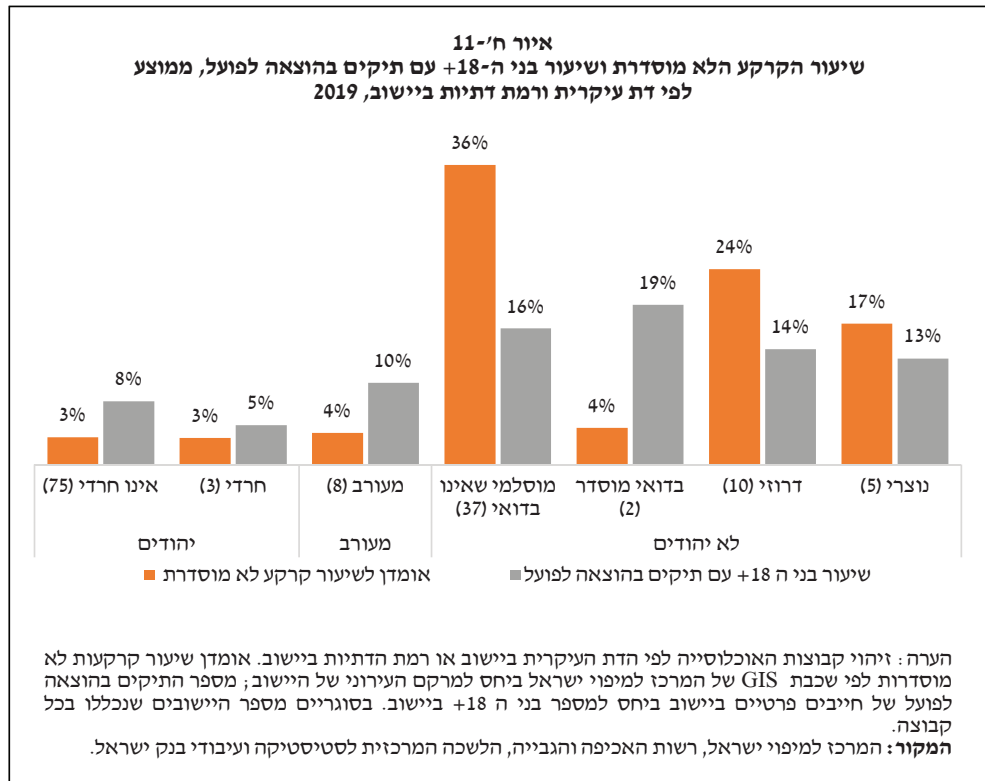
שיעור נוטלי המשכנתאות בחברה הערבית נמוך יותר מאשר בחברה היהודית. חלק ניכר מהפער נובע מקשיים במשכון הנכס ובסיכון הלווים.

⁵³ בנקים, חברות ביטוח, קרנות פנסיה וכו'.

⁵⁴ ניתוח שוק המשכנתאות ללווים מהמגזר הערבי על רקע הכשלים המבניים בתחום הדיור במגזר זה (בנק ישראל, 2017).

⁵⁵ ממצאי טיוטת דוח הצוות לקידום ההכלה הפיננסית, 2022.

⁵⁶ המדד להסדרה חושב לפי שכבת GIS שכללה ספירה של מספר המבנים בכל חלקה. כאשר מספר המבנים לחלקה עלה על 4 החלקה הוגדרה כחלקה שלא עברה תהליך של פרצלציה. כדי לחשב את המדד שטח החלקות ללא פרצלציה חולק בשטח המרקם העירוני של היישוב.

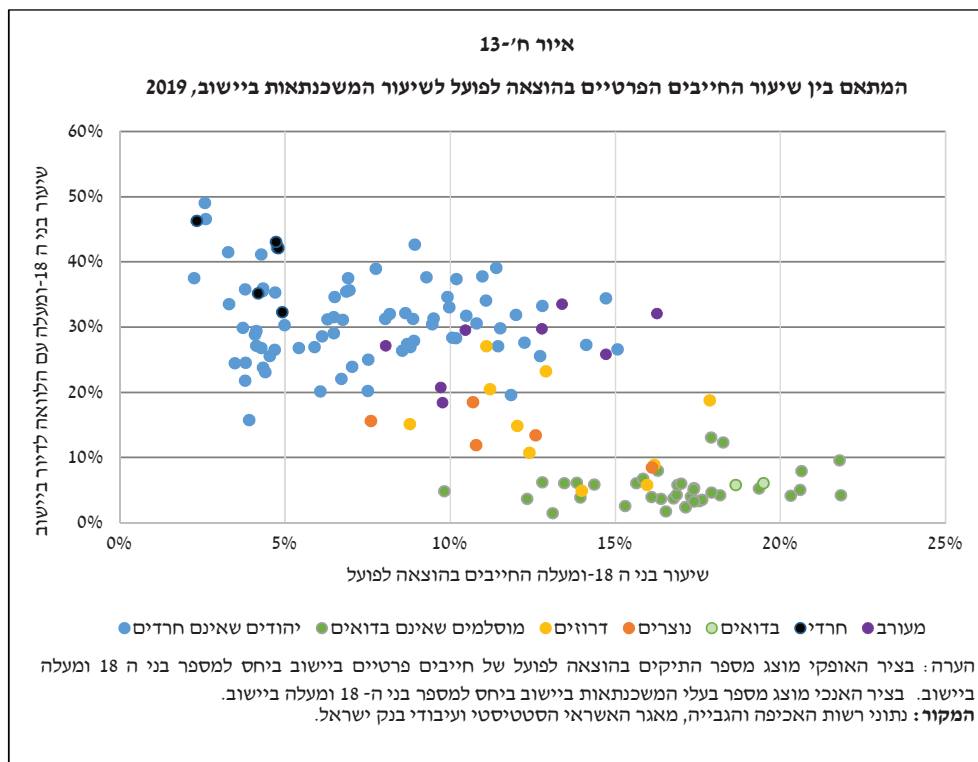
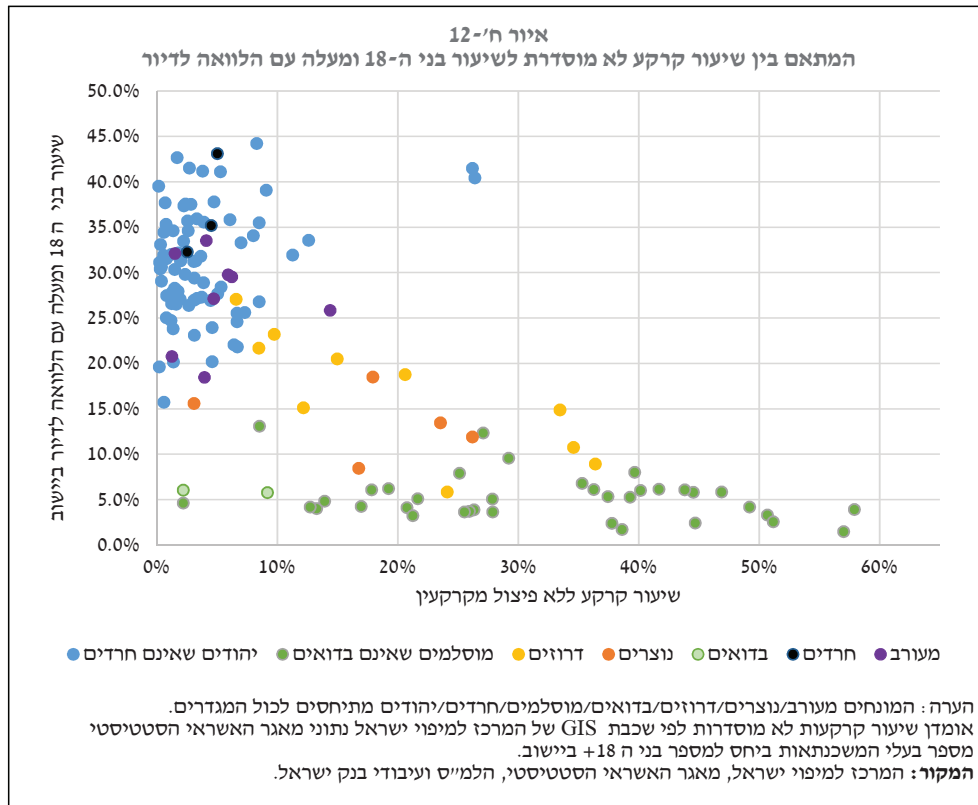


(פיזור הנקודות לפי צבע הקבוצה). תמונה דומה עולה באשר לאינדקס הסיכון (איור ח'-13) – מתאם שלילי ביחס לכלל המדגם, אך פיזור גבוה של שיעור החייבים להוצאה לפועל בכל קבוצת אוכלוסייה, לצד מתאם נמוך מאוד עם כלל שיעור נוטלי המשכנתאות ביישוב. על כן נראה שהעדר הסדרת רישום הקרקעות וסיכון הלווים אינם מספרים את כל הסיפור, וישנם גורמים נוספים המשפיעים על השיעור הנמוך של נטילת המשכנתאות בחברה הערבית. בין גורמים אלו ניתן למנות את הפער באוריינות הפיננסית בין החברה הערבית ליתר האוכלוסייה⁵⁷, חוסר הנגישות של השירותים, העדר מידע פיננסי על הלווים⁵⁸ וקושי במימוש הנכסים, שהיה מאפשר לגופים להעמיד אשראי בסכומים ניכרים, וכן שוני תרבותי, המתבטא במיעוט מסחר בקרקעות בחברה הערבית. 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 הביקוש לדיור עולה על ההיצע, ובגלל הנגישות המוגבלת של הלוואות לדיור והעדר שוק שכירות מפותח משקי הבית הערביים נקטו פתרונות אחרים להתמודדות עם הבעיה. אחד מהם הוא ניצול אחוזי הבנייה בשטחי המשפחה. מנתוני סקר ארוך טווח עולה ש-12% ממשקי הבית בחברה הערבית גרים בדירה שבעלות בן משפחה, לעומת כ-2.5% ממשקי הבית היהודיים. פתרון זה מעמיק את בעיית העדר הבטחה, שכן זכויות הקניין של כל אחד מן המתגוררים בנכס אינן מוגדרות היטב, לא כל הרחבות הבנייה נעשות באופן חוקי, ולמלווה קשה למשכן נכס משותף המכיל כמה לווים שונים.

השונויות בהיקף הסדרת הקרקע והשונויות באיכות הלווים אינו מסביר את מלוא השונויות בהיקף נטילת המשכנתאות; להיקפה הנמוך יש גורמים נוספים.

⁵⁷ מאיה הרן-רוזן ואורלי ושדה (2021). ההשפעה השונה של הִנְדָּים (Nudges) על קבוצות מיעוטים. נייר עבודה של בנק ישראל, 2021.21

⁵⁸ המידע הפיננסי כולל: פירוט על הכנסות מדווחות, מוסר תשלומים וההתנהלות של משק הבית.



פתרון נוסף הוא שימוש במוצרי מימון אלטרנטיביים, ובפרט בהלוואות צרכניות, בין במסלול מותאם⁵⁹ ובין באמצעות ריבוי הלוואות צרכניות פשוטות. לפתרון זה שני חסרונות עיקריים: ראשית, יש מתאם בין ריבוי הלוואות צרכניות לפיגור בהחזרן, ועלות ההון של מוצרים אלו גבוהה משל הלוואות לדיור – גורמים המעלים את הסיכון של הלווים מהחברה הערבית; שנית, ערוץ מימון של הלוואות צרכניות מגדיל את חוסר הוודאות של הקבלן, ולכן מצמצם את הפעילות של קבלנים ביישובים הערביים ופוגע בפיתוח עבודות הבנייה בחברה הערבית.⁶⁰

ד. סיכום ופעולות הממשלה

ישנם פערים בין החברה הערבית ליתר האוכלוסייה בישראל ברמת ההכלה הפיננסית. חלק מפערים אלו נובעים מחסמים ומכשלי שוק, שספק אם יפתרו ללא התערבות ממשלתית. השימוש המוגבר במזומן בחברה הערבית צפוי לפגוע במשקי הבית בבואם לצרוך שירותים מהמערכת הפיננסית בגלל בעיות הנוגעות להעדר מידע ולרגולציה בעניין הלבנת הון. כשל השוק של העדר השליטה בשפה העברית פוגע ביכולתם של משקי בית לצרוך שירותים ולבצע פעולות באופן דיגיטלי ומפחית את התועלת שהם מפיקים מכניסה של נותני שירותים פיננסיים דיגיטליים חדשים לשוק. בעיות ההסדרה ורישום הנכסים, רמת הסיכון הגבוהה של הלווים וגורמים נוספים לא מאפשרים לחלק ניכר ממשקי הבית הערביים לקחת אשראי לדיור, מטילים עליהם נטל עלות עודף בערוצי מימון אחרים וייתכן שאף מעמיקים את בעיית רישום הנכסים.

בתוכנית החומש לחברה הערבית נכללו מספר פעולות שמטרתן להתמודד עם חלק מהחסמים וכשלי השוק. משרד החינוך וזרוע העבודה הונחו לקדם תוכניות לחיזוק המיומנות והשליטה בשפה העברית. כדי לצמצם את הפערים בשימוש בשירותים ממשלתיים בעטיו של החסם השפתי הוחלט שמערך הדיגיטל יערוך התאמות שפתיות ותרבותיות של השירותים הממשלתיים המרכזיים (מערכת ההזדהות הלאומית, האזור האישי הממשלתי והעסקי ושירות הטפסים הממשלתי) ושמשרדי הממשלה יתרגמו לערבית לפחות 50% מהמסמכים הרלוונטיים לאזרח. בתחום התכנון והבנייה הוחלט על השלמת תוכניות מתאר ביישובי התוכנית, קידום תוכניות איחוד וחלוקה, קידום תוכניות התחדשות עירונית ופעולות נוספות לקידום הרישום והתכנון של יחידות דיור ביישובי התוכנית, לרבות הקצאת קרקעות מדינה בתחומי היישובים. פעולות אלה צפויות לצמצם את החסמים להשתלבות האוכלוסייה הערבית במערכת הפיננסית, ובכך לתרום לרווחתה ולאיכות השירותים שיהיו זמינים לה. נוסף על כך מגבש הצוות הבין-משרדי לקידום ההכלה הפיננסית בישראל בימים אלו המלצות במגוון תחומים, שיפור האוריינות הפיננסית של כלל האוכלוסייה, תוך התמקדות בחברה הערבית ובקבוצות אוכלוסייה מעוטות הכנסה, עידוד השימוש באמצעי תשלום דיגיטליים, גיוון שפתי ותרבותי בהנגשת השירותים הפיננסיים ועוד.

במסגרת תוכנית החומש לחברה הערבית ובצוות הבין-משרדי להכלה פיננסית מקודמים מהלכי מדיניות לצמצום החסמים להכלה הפיננסית בחברה הערבית.

⁵⁹ חלק מהבנקים מציעים מסלולי הלוואה בסכומים של בין 400–600 אלף ₪ ל-10 שנים כפתרון מימון תחליפי למשכנתה. הלוואות אלו עלותן גבוהה מזו של משכנתאות, ותקופת החזרן קצרה יותר, מה שמתבטא בהחזר חודשי גבוה יותר.

⁶⁰ הבנייה של הקבלנים מוערכת בכ-1% מכלל הבנייה החדשה ביישובים הערביים, לעומת כ-80% ביישובים היהודיים והמעורבים. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתוני סקר מעקב בנייה 2018–2020.

