

אי הכלה פיננסית, השוק האפור והיקף הפשיעה בחברה הערבית בישראל

החברה הערבית בישראל מתמודדת עם משבר רב-ממדי הכולל מציאות מדממת שיש בה רמות פשיעה גבוהות, חוסר נגישות פיננסית ופערים חברתיים-כלכליים. בעשורים האחרונים, בין היתר בגלל תוכניות ממשלתיות שיישומן לא הושלם, דוגמת החלטת הממשלה 549, התכנית הממשלתית לטיפול בפשיעה והאלימות בחברה הערבית¹, השילוב בין אתגרים מבניים, כמו הדרה כלכלית ופערים בשירותי האכיפה, לבין גורמים תרבותיים-חברתיים, העמיק את המשבר. מסמך זה בוחן את הקשרים בין פשיעה, כלכלה בלתי פורמלית² והיעדר גישה לשירותים פיננסיים רשמיים, תוך הצעת פתרונות מעשיים לשינוי המצב הקיים.

פשיעה והקשרה החברתי-כלכלי

הפשיעה בחברה הערבית בישראל מהווה אתגר משמעותי ומתמשך, עם שיעורי אלימות ופשיעה גבוהים במיוחד לעומת קבוצות אחרות באוכלוסייה. בין השנים 2018 ל-2022 נרשמו 690 מקרי רצח, כאשר 70% מהקורבנות הם ערבים. תופעת הפשיעה כוללת ריבוי מקרי סחיטת דמי חסות, אלימות חמורה ופעילות ענפה של ארגוני פשיעה.³ תופעה זו הולכת ומתעצמת עם השנים, כאשר שנת 2023 נרשמה כשנה המדממת ביותר בחברה הערבית עם 244 נרצחים בנסיבות אלימות ופשיעה⁴ ובשנת 2024 מספר מקרי הרצח עמד על 235.⁵ בהשוואה לשנת 2022, מספר הקורבנות בחברה הערבית גדל ביותר מפי שניים.⁶ על פי המשטרה, מרבית מקרי הרצח בחברה הערבית נובע מפעילות מוגברת של ארגוני פשיעה.

הפשיעה בחברה הערבית בישראל היא תוצאה של שילוב גורמים פוליטיים-חברתיים-כלכליים ומבניים עמוקים. הפערים הסוציו-אקונומיים המשמעותיים, העוני המתמשך, שיעורי האבטלה הגבוהים ומחסור בתשתיות חינוכיות, יוצרים קרקע פורייה להתפשטות האלימות והפשיעה. היעדר השקעות ממשלתיות בתשתיות, פיתוח כלכלי ותוכניות חברתיות מגביר את תחושת התסכול והניכור החברתי, ומוביל להעמקת התופעה.⁷

בתקופת ממשלת בנט-לפיד (2021–2022), נעשו מאמצים משמעותיים להילחם בפשיעה באמצעות השקעה תקציבית ותוכנית "מסלול בטוח". תוכנית זו כללה פעולות כמו החרמת נשק בלתי חוקי, הגברת האכיפה ותמיכה בפרויקטים חברתיים לצמצום הפשיעה. כתוצאה מכך, נרשמה ירידה במספר מקרי הרצח ושיפור

¹ [תכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 2026–2022](#), החלטה מספר 549 של הממשלה, 24 באוקטובר 2021.
² [כלכלה בלתי פורמלית](#) מתייחסת לפעילויות כלכליות שמורחשות מחוץ למסגרת הכלכלה הרשמית והמוסדרת, ואין עליהן פיקוח ממשלתי או רגולטורי. כלכלה זו כוללת פעילויות כמו עבודות מזדמנות, מסחר בשוק האפור, ומקורות אשראי לא מוסדרים, ובפרט הלוואות שמוענקות מחוץ למערכת הבנקאית.
³ Losby, Jan L., et al. ["Informal economy literature review."](#) *ISED Consulting and Research* 1 (2002): 55.
⁴ גירי אלמו-קפיתל, ד"ר נורית יכימוביץ כהן ורמי שוורץ, [פשיעה בחברה הערבית: נתונים ומידע על יישום תוכנית "מסלול בטוח"](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 במאי 2023.
⁵ [שנה מדממת בחברה הערבית דו"ח סיכום שנת 2024](#), מטה החירום למאבק בפשיעה ואלימות, 2024.
⁶ [דו"ח סיכום מעקב הקורבנות של האלימות והפשיעה בחברה הערבית](#), יוזמות אברהם, 2023.
⁷ [Crime and Violence in Arab Society](#), Inter-agency task force on Israel Arab Issues, 2023

בתחושת הביטחון. עם זאת, בשנת 2023, בעקבות חילופי הממשלה, חלה נסיגה במדיניות. התוכנית הוזנחה, תקציבים קוצצו, והמאמצים למאבק בפשיעה צומצמו, מה שהוביל לעלייה חדה במספר מקרי הרצח ולחיזוק מעמד ארגוני הפשיעה.⁸

גורם מרכזי נוסף שמחריף את הפשיעה הוא הזמינות הגבוהה של נשק בלתי חוקי ביישובים הערביים. נשק זה, המגיע בעיקר דרך הברחות ואינו נתון לפיקוח, משמש במגוון רחב של עבירות חמורות, כמו מקרי רצח, סחיטה וסכסוכים. תפוצתו הרחבה מחזקת את מעמדם של ארגוני הפשיעה, פוגעת ביציבות החברתית ובתחושת הביטחון האישי של התושבים. במסגרת המאמצים לצמצום הפשיעה, הודגש הצורך בטיפול יסודי בתופעה זו באמצעות החרמות ואכיפה ממוקדת, אך התמודדות אפקטיבית דורשת שיתוף פעולה בין הרשויות לקהילה ובניית אמון מחודש.⁹

גורם משמעותי נוסף להחרפת הפשיעה בחברה הערבית הוא חוסר האכיפה המשטרתית והפערים בטיפול בפשיעה בין החברה הערבית לחברה היהודית. בשנים 2018–2022, רק כ-29% ממקרי הרצח בחברה הערבית הובילו להגשת כתבי אישום, לעומת כ-69% ממקרי הרצח בחברה היהודית באותה תקופה.¹⁰ בשנים 2023–2024 פוענחו פחות מ-15% מתוך מקרי הרצח בחברה הערבית.¹¹ נתונים אלה משקפים את חולשת האכיפה ביישובים הערביים ואת הפערים המשמעותיים במענה מצד רשויות החוק.

מציאות זו גרמה להעמקת חוסר אמון הציבור הערבי במשטרת ישראל. לפי סקר שנערך בשנת 2023, רק 33% מהנשאלים הערבים דיווחו על אמון במשטרה, לעומת 61% מהמשיבים היהודים.¹² ולפי סקר שנערך בשנת 2024 80% מהאזרחים הערבים אין להם אימון במשטרה - חוסר האמון המעמיק תורם לכך שהקהילה הערבית נמנעת מלשתף פעולה עם רשויות האכיפה, מה שמקשה על חקירת פשעים ומעודד את התחזקותם של גורמי פשיעה בקהילה. דינמיקה זאת לא רק מחמירה את מעגל הפשיעה והאלימות, אלא גם פוגעת בתחושת הביטחון האישי ובאמון החברה הערבית במוסדות המדינה.¹³

בהיבטים הכלכליים, עוני ואבטלה תורמים רבות להתפשטות הפשיעה. היעדר הזדמנויות תעסוקה יציבות והדרדרות המצב הכלכלי דוחפים צעירים רבים לפנות למעגלי פשע כפתרון מידי. מצב זה חמור במיוחד בקרב צעירים בגילאי 18–24, כאשר 40% מהם אינם מועסקים או לומדים, והם הופכים למטרה קלה לגיוס מצד ארגוני פשיעה.¹⁴

⁸ דו"ח סיכום מעקב הקורבנות של האלימות והפשיעה בחברה הערבית, יוזמות אברהם, 2023.

⁹ פשע ואלימות בחברה הערבית, 2023 [אנגלית]

¹⁰ ג'רי אלמו-קפיתל, ד"ר נורית יכימוביץ כהן ורמי שוורץ, פשיעה בחברה הערבית: נתונים ומידע על יישום תוכנית "מסלול בטוח", מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 15 במאי 2023.

¹¹ "שנה מדממת סיכום שנת 2024, מטה החירום למאבק בפשיעה ואלימות, 2024.

¹² משטרת ישראל, השנתון הסטטיסטי, 2023

¹³ Rida Jaber, *Violence and Crime within 1948 Palestinian Society: Social and Political Contexts*, Aman Centre – the Arab Centre for a Safe Society

Crime and Violence in Arab Society, Inter-agency task force on Israel Arab Issues, 2023

¹⁴ *Crime and Violence in Arab Society*, Inter-agency task force on Israel Arab Issues, 2023

לצד הגורמים החברתיים-כלכליים והמבניים, אי-ההכלה הפיננסית משחקת תפקיד מרכזי בהחרפת הפשיעה. היעדר גישה שוויונית לשירותים פיננסיים פורמליים, כמו אשראי בנקאי והלוואות חוקיות, מוביל רבים מהתושבים לפנות לשוק האפור, שמחזק את מעמד ארגוני הפשיעה ופוגע ביציבות הכלכלית והחברתית. כדי להבין את עומק ההשפעה של אי-ההכלה הפיננסית, יש להתמקד בהשלכותיה הישירות על החברה הערבית והקשר בינה לבין תופעת הפשיעה.

אי הכלה פיננסית וגישה מוגבלת לאשראי

אי-הכלה פיננסית מתייחסת לחסמים שמונעים מאנשים או קהילות גישה לשירותים פיננסיים רשמיים, כגון חשבונות בנק, אשראי, משכנתאות ושירותי חיסכון והשקעות. בחברה הערבית בישראל, תופעה זו מתבטאת באופן נרחב, בין היתר בשיעור נמוך של חשבונות בנק, שימוש מוגבל בכרטיסי חיוב, וקושי משמעותי בהשגת הלוואות ומשכנתאות. כך, למשל, כ-12% ממשקי הבית בחברה הערבית אינם מחזיקים בחשבונות בנק, לעומת שיעור זניח לחלוטין בקרב החברה היהודית. בנוסף, שיעור השימוש בכרטיסי חיוב בקרב האוכלוסייה הערבית נמוך משמעותית בהשוואה לממוצע הארצי, מה שממחיש את הפערים בנגישות לשירותים פיננסיים בסיסיים.

15

מצבה הכלכלי של החברה הערבית, הכולל פערים כלכליים משמעותיים כמו עוני מתמשך, חובות גבוהים ורמות הכנסה נמוכות, רק מעמיק את ההדרה הפיננסית. פערים אלו משפיעים ישירות על היכולת של משקי הבית הערביים להשתלב בשוק הפיננסי הפורמלי. לפי נתוני הביטוח הלאומי המעודכנים לספטמבר 2023, השכר החודשי הממוצע לשכיר בשנת 2021 היה 12,925 ש"ח, כאשר השכר הממוצע ביישוב יהודי גבוה ב-56% מזה שביישוב ערבי (14,035 ש"ח לעומת 8,973 ש"ח).¹⁶ בשנת 2022, שיעור העוני בחברה הערבית עמד על 38.9% מהנפשות, לעומת 15.6% בחברה היהודית, מה שמעיד על פערים כלכליים עמוקים. בנוסף, לפי הסקר החברתי של הלמ"ס, 37% מבעלי החוב בין השנים 2018-2022 הם ערבים, למרות שהם מהווים רק כ-20% מהאוכלוסייה הכללית. הפערים הללו, יחד עם יכולת חסכון מוגבלת (רק 11% מצליחים לחסוך לעומת 38% בחברה היהודית לפי נתוני שנת 2022),¹⁷ מעמיקים את ההדרה הפיננסית ומקשים על שיפור התנאים הכלכליים. בכך, אי-ההכלה הפיננסית לא רק מגבילה את האפשרות לפיתוח אישי, אלא גם שומרת על מצב של חוסר יציבות כלכלית שמוביל להסלמה כלכלית ולהתפשטות התופעות הלא פורמליות כמו השוק האפור.

ההדרה הפיננסית בחברה הערבית מתבטאת בנגישות המצומצמת לאשראי בנקאי (הלוואות) בחברה הערבית בהשוואה לחברה היהודית. על אף שמשקי הבית הערביים מהווים כ-20% מהאוכלוסייה בישראל, האשראי הצרכני המועמד לציבור החברה הערבית מהווה כ-12% בלבד מסך האשראי הצרכני במדינה. הפערים חדים אף יותר בתחום האשראי לעסקים קטנים וזעירים, כאשר בחברה הערבית שיעור זה מהווה רק כ-7% מכלל האשראי העסקי במערכת הבנקאית. בתחום הדיור, האשראי הניתן למשקי הבית הערביים עומד על 3% בלבד מסך האשראי הבנקאי למשקי הבית בישראל. נתונים אלו מדגישים את האתגרים בנגישות לשירותים פיננסיים בחברה הערבית ומצביעים על השפעתם השלילית על הצמיחה הכלכלית ואיכות החיים בחברה זו.¹⁸

¹⁵ דוח הצוות לגיבוש תכנית לאומית להגברת ההכלה הפיננסית (2022), משרד המשפטים ובנק ישראל.

¹⁶ מוחמד ח'לאילה, אחמד בדראן, אריק רודניצקי, שנתון החברה הערבית, פרק ג' עבודה ושכר, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023.

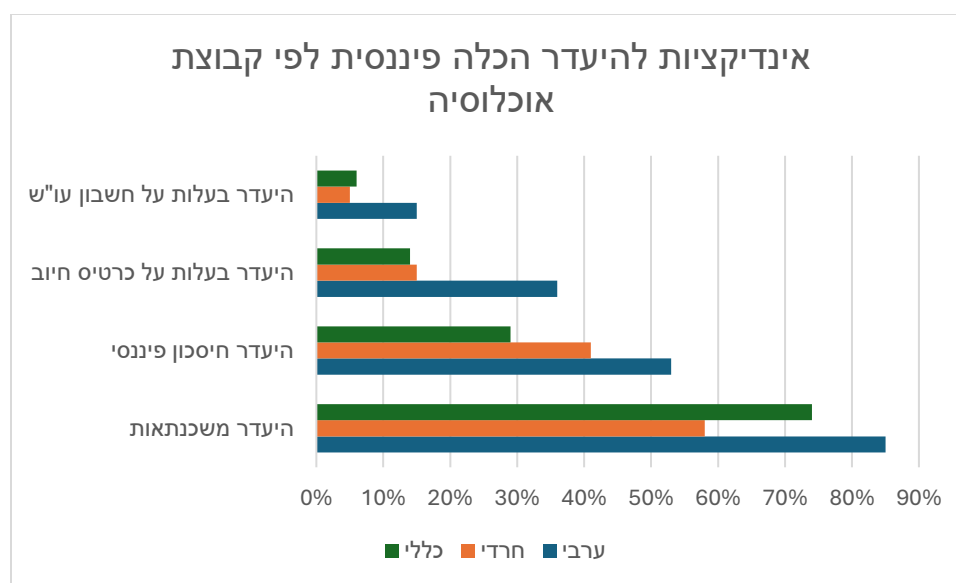
¹⁷ מירי אנדבלד, סבג מקס גרובמן ויובל לבנת, חוב ללא תחרות – חובות וחדלות פירעון בחברה הערבית, מרכז אדוה, אפריל 2024.

¹⁸ סייד אחמד, ע., וחיבת המחקר של רשות התחרות. (2023, מאי). מחקר שוק: מגזר הבנקאות הערבי. רשות התחרות.

על פי סקר שנערך בבנק ישראל, שמטרתו הייתה לבחון את הגורמים המשפיעים על רמות ההכלה הפיננסית בקרב קבוצות אוכלוסייה שונות בישראל, נמצא כי קיימים פערים משמעותיים בגישה למוצרים ושירותים פיננסיים. הבדיקה התמקדה בהבדלים בשימוש במוצרים פיננסיים מרכזיים, כולל הוצאות על חשבון עו"ש, עלויות שימוש בכרטיסי חיוב, נטילת משכנתאות וחסכון לפנסיה.¹⁹

תרשים 2 מראה את ממצאי הסקר שערך בנק ישראל, הממצאים מצביעים על פערים ניכרים בדפוסי השימוש במוצרים פיננסיים בין קבוצות האוכלוסייה השונות. הנתונים מראים כי שיעורי ההכלה הפיננסית בחברה הערבית נמוכים ביחס לשאר האוכלוסיות בישראל, במיוחד בכל הנוגע לשימוש בשירותים פיננסיים בסיסיים כמו כרטיסי חיוב וחסכון פנסיוני. בנוסף, ניתן לראות שכמעט רוב העונים הערבים בסקר מדווחים על היעדר משכנתאות, למרות שכפי שהוזכר מקודם הערבים נמצאים במצב סוציו-אקונומי נמוך ביחס ליהודים. פערים אלה משקפים אתגרים מבניים ורגולטוריים המשפיעים על הנגישות של החברה הערבית לשירותים פיננסיים מתקדמים, ומדגישים את הצורך במדיניות מכוונת שתסייע בצמצום אי-השוויון הפיננסי ובשיפור ההכלה הפיננסית בקרב כלל האוכלוסייה.

תרשים 2 :



מקור : סקר שנערך עבור בנק ישראל, 2022²⁰

סיבות למוגבלות הנגישות לאשראי בחברה הערבית

1. קשיים ברישום נכסים והיעדר בטוחות

- **רישום נכסים לא תקין:** ברבים מהיישובים הערביים קיימת בעיה של נכסים שאינם רשומים באופן תקין בטאבו. מצב זה נובע ממורכבות בתהליכי רישום, העברת בעלות בין דורית ללא רישום מסודר,

¹⁹ דוח הצוות לגיבוש תכנית לאומית להגברת ההכלה הפיננסית, משרד המשפטים ובנק ישראל, יולי 2022
²⁰ דוח הצוות לגיבוש תכנית לאומית להגברת ההכלה הפיננסית, משרד המשפטים ובנק ישראל, יולי 2022

וחוסר התאמה של תשתיות מוניציפליות. כאשר הנכסים אינם רשומים, הבנקים לא יכולים להסתמך עליהם כבטוחות להלוואות²¹.

• **קשיי מימוש בטוחות:** גם כאשר נכסים נרשמים כחוק, תהליכי המימוש במקרים של חדלות פירעון מורכבים מבחינה חוקית ולעיתים נפגשים בהתנגדויות חברתיות. התנגדות זו מתעצמת במיוחד במקרים של מימוש נכס מגורים, כאשר משפחת החייב או הקהילה המקומית רואות בכך פגיעה חברתית. ביישובים קטנים, מימוש נכס עלול להתפרש כמעשה המאיים על יציבות הקהילה, מה שמוביל ללחץ ציבורי על הבנקים להימנע מנקיטת צעדים כאלה. תחושת הניכור ההיסטורית בין החברה הערבית למוסדות פיננסיים מוסיפה ממד נוסף של קושי, שכן חוסר האמון במערכת הבנקאית מעצים את ההתנגדות לתהליכי מימוש נכסים, גם כאשר הדבר נעשה בהתאם לחוק.²² מציאות זו יוצרת חסמים משמעותיים לניהול סיכוני אשראי בחברה זה ודורשת פתרונות מבניים ושיתופי פעולה בין הקהילה למערכת הפיננסית.

• העדפה לשימוש במזומן

השימוש במזומן נפוץ במיוחד בקרב החברה הערבית, כפי שעולה מממצאי סקר שנערך עבור בנק ישראל בשנת 2021, אשר מצא כי למעלה מ-50% מהנשאלים הערבים מעדיפים תשלום במזומן על פני אמצעי תשלום אחרים.²³ הנטייה להעדיף שימוש במזומן בחברה הערבית עשויה לנבוע מרמת אמון נמוכה במוסדות הפיננסיים ומחשש לאי-בהירות או פגיעות בהיבטים הקשורים לזכויות הצרכן. העדפה זו לשימוש במזומן על פני אמצעים דיגיטליים או פיננסיים מקטינה את רמת הדיגיטציה והמעורבות של החברה הערבית בשוק הפיננסי הרשמי, ומגבילה את אפשרויות ההשתלבות של קהילה זו בכלכלה המודרנית.²⁴ השימוש הנרחב במזומן, המהווה חלק ניכר מהפעילות הכלכלית בחברה הערבית, יוצר קרקע פורייה להלבנת הון, והעלמות מס, ובכך תורם להרחבת היקף הכלכלה הלא פורמלית.²⁵

2. מגבלות מבוניות בשוק האשראי

ריכוזיות במערכת הבנקאית וחסמים בנגישות לשירותים פיננסיים מהווים אתגר משמעותי בחברה הערבית. רמת התחרות ביישובים ערביים נמוכה, בעיקר בשל ריכוזיות גבוהה של המערכת הבנקאית ומספר מוגבל של סניפים. על פי נתוני 2022, רק 10.4% מסניפי הבנקים בישראל ממוקמים ביישובים ערביים, אף שהחברה הערבית מהווה כ-20% מהאוכלוסייה. בפריפריה הערבית, המצב חמור עוד יותר, כאשר בחלק מהיישובים אין כלל סניפי בנק. תושבים רבים נאלצים לנסוע ליישובים מרוחקים לצורך קבלת שירותים בנקאיים בסיסיים, מה שמגביר את העלות והמורכבות של הגישה לשירותים אלו. מצב

²¹ לביב שאמי, החוב של משקי הבית בישראל, מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ינואר 2019.

²² נעם בוטוש, תיאור וניתוח מערכת הבנקאות בחברה הערבית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2023.

²³ נעם בוטוש, תיאור וניתוח מערכת הבנקאות בחברה הערבית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2023.

²⁴ נעם בוטוש, תיאור וניתוח מערכת הבנקאות בחברה הערבית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2023.

²⁵ Labib Shami, The Non-Observed Economy in Israel, Taub Center for Social Policy in Israel, September 2020

זה אינו רק מגביל את הנגישות הפיזית לשירותים בנקאיים, אלא גם דוחק תושבים רבים לפנות לשוק האפור או להשתמש באמצעים פיננסיים שאינם מוסדרים.²⁶

פערים אלו מגבילים את אפשרויות השיפור בתנאים הפיננסיים של החברה הערבית ומשמרים את מעגל ההדרה הפיננסית. המחסור בנגישות לשירותים בנקאיים ותשתיות מתקדמות מדגיש את הצורך בתוכניות ממשלתיות ואסטרטגיות של הבנקים להרחבת התשתיות, לשיפור התחרות, ולשילוב טכנולוגיות מותאמות ביישובים ערביים. צעדים אלו נחוצים כדי לאפשר השתלבות מלאה של החברה הערבית בכלכלה הפורמלית ולצמצם את הפערים הכלכליים בין המגזרים.²⁷

3. אוריינות פיננסית נמוכה

האוריינות הפיננסית בחברה הערבית בישראל נמוכה באופן משמעותי בהשוואה לשאר האוכלוסייה, ומהווה חסם מרכזי להשתלבות מלאה של קהילה זו במערכת הפיננסית. רק כ-21% מהאוכלוסייה הערבית משתמשים בשירותים בנקאיים דיגיטליים, בהשוואה ל-44% בחברה היהודית הלא-חרדית. נתון זה מצביע על פערים משמעותיים באוריינות ובשימוש בטכנולוגיות פיננסיות, הנובעים מהיעדר גישה לתשתיות דיגיטליות מותאמות ומהיעדר תוכניות חינוך פיננסי המכוונות לאוכלוסייה זו. חוסר הידע הפיננסי משפיע על הבנת תנאי האשראי והמוצרים הבנקאיים, מה שמוביל להימנעות משימוש בשירותים פיננסיים מוסדרים ולהסתמכות גוברת על פתרונות בלתי פורמליים, כמו השוק האפור. בנוסף, השפה מהווה חסם מרכזי, שכן רוב המידע והשירותים הפיננסיים זמינים בעברית בלבד, בעוד שחלקים נרחבים מהאוכלוסייה הערבית מתקשים לעבד מידע פיננסי שאינו נגיש בשפתם.²⁸

4. תמחור סיכון גבוה

תמחור הסיכון הגבוה קשור באופן הדוק לפערים הסוציו-אקונומיים העמוקים בחברה הערבית ומשמש כאחד הגורמים המרכזיים שמגבילים את הנגישות לאשראי. רמות ההכנסה הנמוכות ביישובים הערביים ושיעור האבטלה הגבוה, במיוחד בקרב צעירים, מובילים לכך שמשקי בית רבים מתקשים לעמוד בדרישות החוזרים להלוואות. נתוני דוח מערכת המידע והמחקר של הכנסת מצביעים על כך ששיעור הפיגור בתשלומים גבוה במיוחד בקרב האוכלוסייה הערבית, כאשר לדוגמה 21.6% מהלווים הערבים פיגרו בתשלומי הלוואות לדירור, לעומת 3.7% בלבד בחברה היהודית. בנוסף, היעדר בטוחות מספקות, כמו נכסים רשומים בטאבו, מחמיר את תפיסת הסיכון של הבנקים, שמובילה להחמרת תנאי האשראי עבור לווים מהחברה הערבית. כתוצאה מתמחור סיכון זה, תנאי האשראי המוצעים לחברה

²⁶ נעם בוטוש, תיאור וניתוח מערכת הבנקאות בחברה הערבית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2023
²⁷ דוח הצוות לגיבוש תכנית לאומית להגברת ההכלה הפיננסית, משרד המשפטים ובנק ישראל, יולי 2022
²⁸ דוח הצוות לגיבוש תכנית לאומית להגברת ההכלה הפיננסית, משרד המשפטים ובנק ישראל, יולי 2022
²⁸ נעם בוטוש, תיאור וניתוח מערכת הבנקאות בחברה הערבית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2023
דוח הצוות לגיבוש תכנית לאומית להגברת ההכלה הפיננסית, משרד המשפטים ובנק ישראל, יולי 2022

הקשר בין אי-הכלה פיננסית לפשיעה בחברה הערבית

כדי להבין את השפעת השוק האפור על החברה הערבית, חשוב להבחין בין שני מושגים מרכזיים, השוק האפור והשוק השחור. השוק האפור מתאר פעילויות כלכליות שמתקיימות מחוץ למסגרת החוקית והמוסדרת, אך אינן בהכרח פליליות. לדוגמה, הלוואות חוץ-בנקאיות הניתנות על ידי גופים שאינם בנקים, בריביות גבוהות ולעיתים ללא פיקוח נאות. הלוואות מסוג זה מספקות פתרון לאנשים שלא יכולים לקבל אשראי דרך המערכת הבנקאית, אך לעיתים הן מלוות בסיכון גבוה של ריביות משתנות וגבייה אלימה. לעומת זאת, השוק השחור כולל פעילויות בלתי חוקיות, כמו הלבנת הון, סחר בסמים או סחיטה.³⁰

הדרה פיננסית בחברה הערבית, המתבטאת בתמחור סיכון גבוה, חסמי אוריינות פיננסית, היעדר תשתיות בנקאיות מספקות, ומחסור בשירותים מותאמים תרבותית ושפתית, גורמת לכך שחלק ניכר מהאוכלוסייה הערבית נותר ללא גישה לאשראי פורמלי ולשירותים פיננסיים בסיסיים. מצב זה מוביל לכך שמשקי בית ועסקים קטנים נאלצים לפנות לפתרונות לא מוסדרים, ובראשם השוק האפור. השוק האפור, המתאפיין במתן הלוואות בתנאים בלתי מפקחים ובריביות גבוהות, מהווה חלופה מסוכנת עבור אלו שנמנעת מהם גישה לשוק הפיננסי הפורמלי. תשתיות פיננסיות לקויות אלו מנוצלות על ידי גורמי פשיעה להגברת שליטתם הכלכלית, תוך הרחבת פעילות השוק האפור לפעילויות לא מוסדרות נוספות, כמו הפצת חשבוניות פיקטיביות והלבנת הון.³¹

אחת החלופות לבנקים בשוק הפיננסי היא השירותים שמספקים נותני שירותים פיננסיים חוץ-בנקאיים (נש"פים). נש"פים מציעים לקהל מגוון רחב של שירותים פיננסיים, הכוללים המרה של מטבעות, העברות כספים בינלאומיות, ניכיון שיקים, וכן מתן אשראי ומימון. לעיתים קרובות, הפעילות מתבצעת באמצעות מזומן, שיקים, העברות אלקטרוניות, העמדת נכסים פיננסיים (כגון חוואלה), ניהול פיקדונות ובכספים וירטואליים.³² היקף הפעילות בסקטור זה גבוה מאוד ועומדת על כ-230 מיליארד שקלים בשנה, עם מגמת צמיחה בשנים

האחרונות. הנתונים מראים גם גידול משמעותי בהיקפי הפעילות המדווחים על ידי נש"פים, ובכמות הגופים המדווחים. בחברה הערבית, המהווה כ-20% מאוכלוסיית מדינת ישראל, פועלים 325 בעלי רישיון לשירותים פיננסיים, שהם 25% מכלל בעלי רישיון נש"פ בישראל. היקף הפעילות של הנש"פים בחברה הערבית נאמד בכ-6 מיליארד שקלים בתחום האשראי ובכ-5 מיליארד שקלים בתחום השירותים בנכס פיננסי. מרבית הפעילות

²⁹ נעם בוטוש, תיאור וניתוח מערכת הבנקאות בחברה הערבית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2023

דוח הצוות לגיבוש תכנית לאומית להגברת ההכלה הפיננסית, משרד המשפטים ובנק ישראל, יולי 2022

³⁰ חומר לימוד מלווה יחידה שישית – השוק השחור והשוק האפור. משרד החינוך אגף אי' לחינוך ילדים ונוער בסיכון קידום נוער, היל"ה.

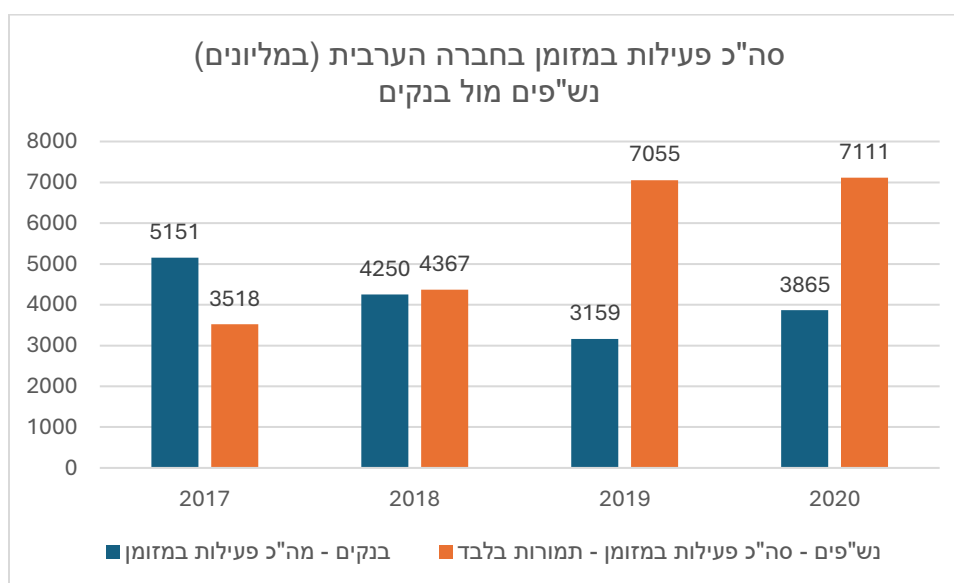
³¹ רם בלינקוב, דוח הצוות הבין משרדי לבחינת תופעת הפשיעה בחברה הערבית, הנובעת מהתנהלות השוק השחור בתחום הפיננסי, משרד האוצר, מאי 2022.

³² רם בלינקוב, דוח הצוות הבין משרדי לבחינת תופעת הפשיעה בחברה הערבית, הנובעת מהתנהלות השוק השחור בתחום הפיננסי, משרד האוצר, מאי 2022.

היא מתן אשראי לעסקים לכל מטרה, בעיקר באמצעות שירות של ניכיון שיקים, והתמורה לרוב ניתנת ללקוח במזומן.³³

מניתוח נתוני פריסת הנש"פים עולה כי יחס מספר נותני השירותים לגודל האוכלוסייה בחברה הערבית גבוה מהיחס בחברה הכללית. נתון זה משקף את המחסור במוסדות בנקאיים ביישובים הערביים, כאשר רק 7.5% מהסניפים הבנקאיים בישראל נמצאים ביישובים ערבים. זאת לצד שיעור גבוה של לקוחות חסרי חשבון בנק או בעלי חשבון מוגבל, מה שמעצים את התלות בשירותים פיננסיים חוץ-בנקאיים ומעמיק את ההדרה הפיננסית.³⁴ כפי שניתן לראות בתרשים 3, בין השנים 2017-2020 ישנה עליה בפעילות המזומן הנעשית דרך נש"פים, בעוד שבמקביל יש ירידה בפעילות המזומן בבנקים.

תרשים 3 :



מקור נתונים: רם בלינקוב, דוח הצוות הבין משרדי לבחינת תופעת הפשיעה בחברה הערבית, הנובעת מהתנהלות השוק השחור בתחום הפיננסי, משרד האוצר, מאי 2022.

³³ רם בלינקוב, דוח הצוות הבין משרדי לבחינת תופעת הפשיעה בחברה הערבית, הנובעת מהתנהלות השוק השחור בתחום הפיננסי, משרד האוצר, מאי 2022.

³⁴ רם בלינקוב, דוח הצוות הבין משרדי לבחינת תופעת הפשיעה בחברה הערבית, הנובעת מהתנהלות השוק השחור בתחום הפיננסי, משרד האוצר, מאי 2022.

ענף הנש"פים נחשב לסקטור בעל סיכון גבוה להלבנת הון ולמימון טרור, כפי שנמצא בהערכת הסיכונים הלאומית לשנת 2021 ובדוח הביקורת הבינלאומית של ארגון FATF במדינת ישראל. הנתונים שנמסרו מגופי האכיפה מעידים על מעורבות רבה של נש"פים, הן מורשים והן בלתי מורשים, בפעילויות המהוות תשתית להלבנת הון. פעילות זו כוללת לעיתים קרובות מתן הלוואות בשוק האפור, מה שעלול להוביל להשלכות חמורות כגון גבייה בכוח, סחיטה והשתלטות על עסקים. בחלק מהמקרים, הנש"פים משמשים כערוץ להעברת כספים שהופקו בדרכים פליליות, הן בתוך מדינת ישראל והן מעבר לגבולותיה. ישנם מקרים בהם הנש"פים מודעים לפעילות הלא חוקית, בעוד שבמקרים אחרים מדובר בגורמים פליליים המנצלים לרעה את השירותים הפיננסיים שמספקים הנש"פים³⁵.

ניתן לראות כי ההדרה הפיננסית בחברה הערבית מובילה לפנייה לשירותים פיננסיים חוץ-בנקאיים, כמו השוק האפור ונש"פים, כחלופה לשירותים הפורמליים. עם זאת, תהליך זה לא נעצר בכך, שכן במקרים רבים, הגורמים המעורבים בשוק האפור מנצלים את המצב לרעה, דבר שמוביל להסתבכות עם ארגוני פשע. מעבר לכך, הפעילות בשוק האפור עשויה להוביל את המשתמשים בו לשוק השחור, שם מתבצעות פעילויות פליליות כמו הלבנת הון וסחר לא חוקי. כך, שיעור המוערך של מעורבות החברה הערבית בשוק השחור בישראל נע בין 40% ל-50%, יותר מכפול מחלקה של אוכלוסייה זו מתוך כלל האוכלוסייה בישראל. המעבר בין השווקים האפורים לשחורים, כתוצאה מההדרה הפיננסית, עשוי להוביל למעורבות של פרטים בפעילויות פליליות ולהחמרת המצב הכלכלי והחברתי בחברה הערבית³⁶.

אי-הכלה פיננסית אינה משפיעה רק על מצבם הכלכלי של הפרטים והקהילות, אלא גם תורמת להעמקת תופעות פשיעה ואלימות בחברה הערבית. השוק האפור, שנעשה למפלט עבור רבים, נשלט לעיתים קרובות על ידי ארגוני פשיעה, המשתמשים בו כדי להרחיב את השפעתם על הקהילה. המעורבות של גורמים עברייניים בתחום ההלוואות מלווה פעמים רבות במעשי סחיטה, אלימות, ואף חיסולים, מה שמוביל להסלמה באלימות ולפגיעה בביטחון האישי של התושבים. מכאן שאי-הכלה פיננסית בחברה הערבית מהווה גורם מרכזי בהתרחבות הפשיעה הכלכלית והחברתית. הכלכלה הבלתי פורמלית, הכוללת פעילויות כמו הלוואות בשוק האפור, מספקת פתרון זמני אך מסוכן למי שאינם יכולים לגשת לשוק הפיננסי המוסדר. התלות בכלכלה זו מגבירה את הסיכון להסתבכות במעגלי פשע ואלימות³⁷.

מחקרים מצביעים על כך שפשיעה כלכלית נוטה להתפתח בעיקר כאשר קיימים פערים משמעותיים במערכת הפיננסית. מצב זה מדגיש את החשיבות של מדיניות המקדמת הכלה פיננסית כאמצעי לצמצום התלות בשווקים לא פורמליים. מדיניות כזו יכולה להפחית את היקף הכלכלה השחורה, אשר משמשת קרקע לפעילותם של ארגוני פשיעה, ולצמצם את השפעתם על הכלכלה המקומית³⁸.

³⁵ רם בלינקוב, דוח הצוות הבין משרדי לבחינת תופעת הפשיעה בחברה הערבית, הנובעת מהתנהלות השוק השחור בתחום הפיננסי, משרד האוצר, מאי 2022.

³⁶ רם בלינקוב, דוח הצוות הבין משרדי לבחינת תופעת הפשיעה בחברה הערבית, הנובעת מהתנהלות השוק השחור בתחום הפיננסי, משרד האוצר, מאי 2022.

³⁷ רם בלינקוב, דוח הצוות הבין משרדי לבחינת תופעת הפשיעה בחברה הערבית, הנובעת מהתנהלות השוק השחור בתחום הפיננסי, משרד האוצר, מאי 2022.

³⁸ Ishioro, Bernhard O. "FINANCIAL MARKET INCLUSION, SHADOW ECONOMY AND ECONOMIC GROWTH PARADIGM: A LESS DEVELOPED COUNTRY PERSPECTIVE." Scientific Papers of the University of Pardubice. Series D, Faculty of Economics & Administration 28.1 (2020).

ה OECD-מקדם מדיניות שנועדה לשפר את הגישה לשירותים פיננסיים גם עבור אוכלוסיות במעמד כלכלי נמוך במדינות המפותחות. במסגרת זו, ה-OECD פועל לקידום פתרונות פיננסיים מותאמים, דוגמת הלוואות קטנות ומיקרו-אשראי, במטרה להקל על גישה לאשראי עבור עסקים קטנים ויזמים במעמד כלכלי נמוך³⁹. מדיניות זו משולבת בשיתוף פעולה עם המגזר הציבורי והפרטי, שמבצע את ההתאמות הנדרשות במערכת הפיננסית כדי לאפשר לכלל האוכלוסייה, כולל אוכלוסיות מוחלשות כמו נשים, צעירים וקשישים, גישה לשירותים פיננסיים.

נוסף על כך, המאמצים כוללים פרויקטים שמספקים פתרונות מימון מותאמים אישית לעסקים קטנים, ובכך מסייעים בהפחתת החסמים הכלכליים ומגבירים את ההכלה הפיננסית. באמצעות מדיניות זו, ה-OECD שואף לצמצם את פערי הגישה לשירותים פיננסיים, ובכך לתמוך בשיפור היציבות הכלכלית והחברתית במדינות המפותחות⁴⁰.

בהתאם למגמות אלו, גם בארצות הברית אומצו חוקים ותקנות שנועדו להבטיח הכלה פיננסית ושוויון בגישה לאשראי. מדיניות ההכלה הפיננסית בארצות הברית נועדה להבטיח נגישות שוויונית לשירותים בנקאיים ולמנוע אפליה פיננסית כלפי אוכלוסיות מוחלשות. חוקי האשראי ההוגן, כגון חוק שוויון הזדמנויות באשראי (Equal Credit Opportunity Act - ECOA) אוסרים על אפליה במתן אשראי על בסיס גזע, מגדר, דת, מצב משפחתי וגורמים נוספים, במטרה לוודא שלכל אדם תהיה גישה הוגנת לשירותים פיננסיים. חוק ההשקעות בקהילה (Community Reinvestment Act - CRA) מחייב בנקים להשקיע בקהילות בעלות הכנסה נמוכה ובינונית ולספק להן אשראי בתנאים נאותים⁴¹.

בהקשר לחברה הערבית, יישום תוכניות לשיפור הנגישות לשירותים בנקאיים, חיזוק האוריינות הפיננסית, והפחתת השימוש במזומן מהווים אמצעים מרכזיים לצמצום התלות בשוק האפור ולהפחתת הפשיעה הנובעת ממנו. צעדים אלו יכולים לא רק לתרום להקטנת הפשיעה, אלא גם לקדם יציבות כלכלית וחברתית, תוך חיזוק השתלבותה של החברה הערבית בכלכלה הפורמלית ולתרום לצמיחת התוצר במדינה.

במהלך השנים האחרונות, ממשלת ישראל קיבלה מספר החלטות ויישמה תוכניות במטרה להתמודד עם האתגרים הכלכליים והחברתיים של החברה הערבית, תוך דגש על הכלה פיננסית וצמצום הפשיעה. ההחלטות מתמקדות בהגברת הנגישות לשירותים בנקאיים, עידוד צמיחה כלכלית, מניעת אפליה במערכת הפיננסית, לצד

Kar, Dev, and Joseph Spanjers. "Transnational crime and the developing world." Global Financial Integrity (2017): 53-59.

³⁹ מיקרו-אשראי מתאר הענקת הלוואות קטנות לאנשים או עסקים שלא יכולים לקבל הלוואות ממוסדות פיננסיים מסורתיות. הלוואות אלו ניתנות בדרך כלל בתנאים גמישים, עם ריביות נמוכות, ומיועדות לעודד יזמות קטנה ולתמוך בצמיחה כלכלית עבור אוכלוסיות מוחלשות.

⁴⁰ World Bank. (2014). *Global Financial Development Report 2014: Financial Inclusion*. Washington, DC: World Bank. DOI: [10.1596/978-0-8213-9985-9](https://doi.org/10.1596/978-0-8213-9985-9).

⁴¹ [The Anti-Discrimination Banking Law: Can Agencies Interpret the CRA to Combat Racial Discrimination?](#) - Review of Banking & Financial Law, 2024.

צעדים למאבק בארגוני הפשיעה ובשוק האפור. החלטת ממשלה 922 (2015)⁴² הייתה צעד

ראשון להקצאת משאבים לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, והמשכה בהחלטות 550 ו-1279 (2021 ו-2022)⁴³ שהתמקדה בהרחבת הגישה להלוואות בנקאיות, תמיכה בעסקים קטנים, הפחתת השימוש במזומן, וקידום אוריינות פיננסית. בנוסף, בנק ישראל והרשות לפיתוח כלכלי יזמו תוכניות לחיזוק השירותים הבנקאיים ביישובים ערביים, כגון הקמת סניפים חדשים, הנגשת אשראי בתנאים משופרים והרחבת התשלומים הדיגיטליים.⁴⁴ במקביל, החלטת

ממשלה 549 (2021)⁴⁵ התמקדה במאבק בפשיעה הכלכלית באמצעות פירוק ארגוני פשיעה, צמצום תשתיות ההון השחור, והחמרת האכיפה על שימוש במזומן ובשוק האפור.

למרות ההחלטות ותוכניות הממשלה שנועדו לעודד הכלה פיננסית ולצמצם את הפשיעה בחברה הערבית, נתוני השטח מצביעים על כך שהשוק האפור והשחור ממשיכים להתרחב, לצד מגמת עלייה בפשיעה. מצב זה מעלה שאלות בנוגע ליעילות יישום ההחלטות ולמידת האכיפה של הצעדים שנקבעו בתוכניות השונות. לפיכך, יש צורך בבדיקה מקיפה של אופן יישום ההחלטות, תוך בחינת מנגנוני הפיקוח, מידת עמידה ביעדים שנקבעו, והשפעתם בפועל על הכלכלה המקומית ועל תופעות הפשיעה. כמו כן, יש לשקול גיבוש תוכניות פיקוח מחמירות יותר, לצד קביעת מדדי הצלחה ברורים לטיפול ממוקד ומרוכז בשוק האפור והפשיעה הכלכלית, במטרה להבטיח שהמהלכים הממשלתיים יובילו לשינוי אמיתי בחברה הערבית.

המלצות מדיניות

שיפור ההכלה הפיננסית

1. הנגשת שירותים בנקאיים :

- פתיחת סניפי בנק נוספים ביישובים ערביים ושיפור הנגישות לשירותי אשראי ומשכנתאות. יוזמות ממשלתיות צריכות לכלול מתן ערבויות מדינה להלוואות באזורים מוחלשים.
- עידוד הקמת בנקים חברתיים המותאמים לצרכים הספציפיים של החברה הערבית.

2. חינוך פיננסי :

⁴² החלטה 922 : פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020.

⁴³ החלטה 550 : התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026.

⁴⁴ נעם בוטוש, תיאור וניתוח מערכת הבנקאות בחברה הערבית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מאי 2023 דוח הצוות לגיבוש תכנית לאומית להגברת ההכלה הפיננסית, משרד המשפטים ובנק ישראל, יולי 2022

⁴⁵ החלטה 549 : תכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 2022-2026.

- יצירת תוכניות לחינוך פיננסי בבתי ספר ובקרב כלל הקהילות בחברה הערבית המיועדות לשיפור הבנתם של פרטים ועסקים את הכלים הפיננסיים העומדים לרשותם. חינוך פיננסי יכול לכלול גם הכשרה בכתובת תוכניות עסקיות, הבנת מושגי אשראי וניהול סיכונים.

צמצום הפשיעה

1. חיזוק האכיפה

- הגברת האכיפה, ופענוח תיקי הרצח באופן משמעותי.
- פיתוח שיטות אכיפה ממוקדות נגד ארגוני פשע המספקים שירותי אשראי בלתי חוקיים.

2. תוכניות קהילתיות :

- עידוד יוזמות מקומיות לתיווך בסכסוכים ומניעת אלימות, ותוכניות אלו יכולות לכלול סדנאות לחינוך למניעת אלימות, יצירת מקומות מפגש בטוחים לצעירים, ותמיכה רגשית לנפגעי פשיעה.

3. אסטרטגיות דומות לטיפול בפשיעה ובשוק האפור :

אסטרטגיות דומות לטיפול בפשיעה ובשוק האפור הוכחו כיעילות במדינות שונות, כדוגמת אסטרטגיית Focused Deterrence שיושמה בארצות הברית. גישה זו משלבת אכיפה ממוקדת, מעורבות קהילתית ותמיכה חברתית בעבריינים פוטנציאליים, ומתמקדת בזיהוי קבוצות ואנשים המהווים את הגורם המרכזי למקרי האלימות והפשיעה. בתוכנית Operation Ceasefire בבוסטון, לדוגמה, הצליחה השיטה להפחית את שיעורי האלימות הקשורה לכנופיות ב-63% בשנות ה-90. תוצאות דומות נרשמו באזורים נוספים, כמו סינסינטי ואוקלנד, עם ירידה משמעותית במקרי ירי וברציחות. השיטה התמקדה בהעברת מסרים ברורים לעבריינים פוטנציאליים, המדגישים את ההשלכות המידיות של המשך פעילותם הפלילית, תוך הצעת תמיכה חלופית הכוללת שיקום, הכשרה מקצועית ותעסוקה. במקביל, נעשתה עבודה לביסוס אמון בין הקהילה למשטרה, באמצעות מיקוד האכיפה בפעילויות פליליות ספציפיות ולא באכיפה גורפת שעלולה להתפס כמפלה. אסטרטגיה דומה יכולה לשמש ככלי מרכזי להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית. יישום השיטה יתמקד בזיהוי קבוצות ואנשים שמייצרים את מרבית מקרי האלימות, תוך שילוב אכיפה ממוקדת עם תמיכה שיקומית ושיתוף פעולה עם הקהילה. לשם כך, יש להקים צוותי פעולה משולבים הכוללים את המשטרה, רשויות הרווחה, מנהיגים מקומיים ונציגי מערכת החינוך. מסרים ממוקדים יועברו לעבריינים פוטנציאליים, לצד הצעות תמיכה ותוכניות שיקום המותאמות לצרכים התרבותיים של הקהילה⁴⁶.

⁴⁶ Braga, A. A., & Kennedy, D. M. (2006). *A Framework for Addressing Violence and Serious Crime: Focused Deterrence Strategies*. U.S. Department of Justice.

סיכום

אי הכלה פיננסית בחברה הערבית, המתבטאת בנגישות מוגבלת לשירותים בנקאיים ולתשתיות פיננסיות בסיסיות, דוחף תושבים ועסקים רבים לפנות לשוק האפור. השוק האפור הנשלט לעיתים קרובות על ידי גורמי פשיעה מחזק את מעמדם של ארגוני הפשיעה ומגביר את רמות האלימות והפשיעה בחברה הערבית.

רמות פשיעה גבוהות ואי-הכלה פיננסית הן תופעות שלובות המעמיקות את האתגרים החברתיים-כלכליים בחברה הערבית. מדיניות משולבת הכוללת שיפור שירותים פיננסיים, חינוך כלכלי ואכיפה יעילה יכולה להוות בסיס לשינוי. שיתוף פעולה רחב בין הרשויות, המגזר הפרטי והחברה האזרחית הוא חיוני להבטחת הצלחה בתהליך זה.

כדי להבטיח אפקטיביות של יישום המדיניות, נדרש להפעיל מערכות מעקב והערכה שוטפות. מערכות אלו יאפשרו למדוד את ההשפעה, לזהות אתגרים ולבצע התאמות נדרשות באופן שוטף. מדיניות זו אינה רק אמצעי לצמצום הפשיעה, אלא גם כלי לחיזוק תחושת הביטחון האישי, לקידום יציבות כלכלית ולשיפור השתלבות החברה הערבית בכלכלה הישראלית.

למרות שיש לא מעט מחקרי מדיניות שעוסקות באי-הכלה פיננסית בחברה הערבית ובהתרחבות השוק האפור ותופעות הפשיעה בתוכה, טרם נערך מחקר מקיף הבוחן באופן ישיר את הקשר בין שני הגורמים. בפרט, לא נחקרה לעומק ההשפעה של הדרה פיננסית על התרחבות השוק האפור ועל המעבר של יחידים ועסקים לשוק השחור ולפשיעה המאורגנת.

מחקר מקיף בתחום זה יוכל לחשוף את המנגנונים שבאמצעותם היעדר נגישות לשירותים פיננסיים מחזק את כוחם של גורמים עברייניים ותורם להתפתחות כלכלת פשיעה. הבנת הקשרים הללו תספק בסיס לפיתוח מדיניות ממוקדת ומבוססת נתונים, אשר תשאף לצמצם את ההשלכות השליליות של אי-הכלה פיננסית, להגביר את הביטחון האישי ולחזק את החוסן החברתי-כלכלי של החברה הערבית.

נייר עמדה זה נכתב ע"ג' רנא קסיס- זכריא, כלכלנית ודוקטורנטית חוקרת