

אוקטובר 2018 | מחקר מספר 116

# הכלה פיננסית עבור אנשים החיים בעוני, בהדרה ובחובות-יתר

## ספא יונס

עמיתת מרכז מילקן לחדשנות במכון ירושלים לחקר ישראל  
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים



מכון ירושלים למחקרי מדיניות Jerusalem Institute for Policy Research  
מרכז מילקן לחדשנות Milken Innovation Center

# תודות

ברצוני להודות לכל מי שתרמו וסייעו לי בכתיבת המחקר, ובראשם לפרופ' אורלי שדה שהנחתה אותי לאורך עריכת המחקר וכתיבתו ותרמה לי רבות מניסיונה העשיר בתחום.

תודות גם לכל צוות אגף מחקר, תכנון והכשרה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ובראשם למר יקותיאל צבע מנהל האגף ולמר אור נוריאל, אשר ליוו אותי בתהליך המחקר ובמהלך השתלבותי בעבודת האגף.

תודות מיוחדות גם לגברת איריס פלורנטין, סמנכ"לית בכירה וראש מנהל שירותים אישיים וחברתיים במשרד ולצוות השירות לרווחת הפרט והמשפחה, ובראשם גברת איילה מאיר, מנהלת השירות, וגב' נורית וייסברג נקאש, מפקחת ארצית, וכן לגברת זיוה שגיב, מנהלת תוכנית "נושמים לרווחה במרכז עוצמה" באשלים - ג'וינט ישראל, על הסיוע שלהן לאורך כל הדרך ופתיחת הדלתות עבורי לעריכת המחקר במסגרת תוכנית "נושמים לרווחה".

תודות לצוות תוכנית העמיתים של מרכז מילקן לחדשנות: פרופ' גלן יאגו, מר סטיבן זכר, מר דויד דנקר וכמובן לגברת אורלי מובשוביץ-לנדסקרונר היקרה, על התמיכה, הליווי המקצועי וההזדמנות שניתנה לי להשתתף בתוכנית ייחודית זו, ועל שפתחו בפניי צוהר למגזר הציבורי.

את המחקר אני מקדישה לצוותים של תוכנית "נושמים לרווחה במרכז עוצמה", אשר את חלקם פגשתי במהלך המחקר ואשר היוו עבורי השראה רבה לאורך כל הדרך. התרשמתי עמוקות מעבודתם המסורה והנחושה, מאמונתם העזה במסוגלותן של המשפחות ומההתייחסות הבלתי נלאית לצדן – באופן הנוגע בצורה העמוקה ביותר בחייהן של אלפי משפחות, מאפשר להן להיאבק כנדרש בעוני ובהדרה ומסייע בידן לחולל שינוי אמיתי בחייהן.

## על אודות תוכנית עמיתי מרכז מילקן לחדשנות

תוכנית עמיתי מרכז מילקן לחדשנות מקדמת את הצמיחה הכלכלית בישראל באמצעות התמקדות בפתרונות חדשניים, מבוססי שוק, לבעיות מתמשכות בתחומים חברתיים, כלכליים וסביבתיים. התוכנית מתמקדת באיתור פתרונות גלובליים והתאמתם למציאות הישראלית ובבניית ממשקים חינויים המחברים בין משאבים ממשלתיים, פילנתרופיים ועסקיים, לטובת צמיחה ופיתוח לאומי בר-קיימא.

התוכנית מעניקה מלגות שנתיות לישראלים מצטיינים, בוגרי מוסדות להשכלה גבוהה בארץ ובעולם, המתמחים במוקדי קבלת ההחלטות הלאומיים ומסייעים בפיתוח פתרונות באמצעות מחקר והתמחות. היקף הפעילות של עמיתי התוכנית הוא מקסימלי – התמחות, הכשרה ומחקר במשך חמישה ימים בשבוע.

במשך שנת התמחותם עוסקים עמיתי מכון מילקן במחקר המדיניות במשרדי הממשלה וברשויות שלטוניות אחרות, ומסייעים למקבלי ההחלטות ולמעצבי המדיניות בחקר ההיבטים השונים של סוגיות כלכליות, סביבתיות וחברתיות.

בנוסף עורכים העמיתים מחקר מדיניות עצמאי, שמטרתו לזהות חסמים לתעסוקה ולצמיחה בישראל ולאתר פתרונות אפשריים. מחקרי העמיתים מתבצעים בהדרכת צוות אקדמאי ומקצועי מנוסה ותומכים במחוקקים וברגולטורים, המעצבים את המציאות הכלכלית, חברתית והסביבתית בישראל.

במהלך השנה מוענקת לעמיתים הכשרה אינטנסיבית במדיניות כלכלית, ממשל ושיטות מחקר. במסגרת מפגשי ההכשרה השבועיים, העמיתים רוכשים כלים מקצועיים לכתובת תזכירים, מצגות וניירות מדיניות, וכן כלי ניהול, שיווק ותקשורת. בנוסף, נפגשים העמיתים עם בכירים במשק ובממשל ועם אנשי אקדמיה מהשורה הראשונה בישראל ובעולם. בסמסטר הראשון, העמיתים משתתפים בקורס המתמקד בחידושים פיננסיים, במסגרת בית הספר למנהל עסקים באוניברסיטה העברית בירושלים. הקורס מקנה 3 נקודות זכות אקדמיות, ומלמד אותו פרופ' גלן יאגו, מנהל בכיר, ומייסד, המעבדות לחידושים פיננסיים<sup>™</sup> במכון מילקן.

את בוגרי התוכנית ניתן למצוא במגוון תפקידים בכירים במגזר הפרטי, כמרצים באקדמיה, במגזר הציבורי וכיועצים לשרים ולמשרדי הממשלה. ישנם בוגרים שנקלטו במשרדי הממשלה, ואחרים המשכו ללימודים גבוהים באוניברסיטאות מובילות בישראל, ארצות הברית ובריטניה.

תוכנית עמיתי מרכז מילקן לחדשנות היא לא פוליטית ובלתי מפלגתית, ואינה מקדמת קו פוליטי או אידאולוגי.

למידע נוסף על אודות התוכנית: [www.milkeninnovationcenter.org](http://www.milkeninnovationcenter.org)

# תוכן עניינים

4	תקציר מנהלים.....
4	בעיית חובות-היתר בקרב משפחות החיות בעוני.....
4	מדיניות בעולם להתמודדות עם בעיית חובות-היתר .....
5	המלצות.....
6	מבוא.....
7	1. רקע.....
8	1.1 תוכנית "נושמים לרווחה" כמענה לבעיית העוני וההדרה.....
8	1.2 זיהוי בעיית חובות-היתר בקרב משתתפי התוכנית.....
9	1.3 סיבות להיווצרות חובות-יתר.....
11	1.4 השפעת חובות-יתר על האנשים החיים בעוני.....
11	1.5 הדרה כלכלית של אנשים עם חובות-יתר .....
13	2. מדיניות בעולם להתמודדות עם בעיית חובות-היתר .....
14	2.1 הנגשת אשראי עבור אוכלוסיות מודרות.....
17	2.2 בניית מסוגלות פיננסית לאנשים עם חובות-יתר .....
22	2.3 כלכלה התנהגותית ותובנות התנהגותיות לשיפור המסוגלות הפיננסית.....
92	3. תוצאות המחקר המלווה של תוכנית "נושמים לרווחה" .....
31	4. המלצות.....
31	4.1 המלצות ועדת ההיגוי .....
33	4.2 המלצות נוספות.....
35	ביבליוגרפיה.....

## תקציר מנהלים

### בעיית חובות-היתר בקרב משפחות החיות בעוני

בהשוואה למדינות המערב, מדינת ישראל בולטת בשיעור גבוה של עניים ובאי-שוויון חברתי. מציאות זו מחריפה עם השנים. מדוח ממדי העוני והפערים החברתיים של המוסד לביטוח לאומי (2017) עולה כי בשנת 2016 חיו בעוני 18.5% מכלל המשפחות בארץ. מהנתונים עולה כי שיעור העוני בישראל לפי ההכנסה הפנויה הוא הגבוה ביותר בקרב המדינות המפותחות (11.5% בממוצע במדינות ה-OECD).

בשנת 2015 יזם משרד הרווחה והשירותים החברתיים את מערך המענים "נושמים לרווחה במרכז עוצמה", לשיפור מצבן של משפחות החיות בעוני ובהדרה. זוהי תוכנית המציעה טיפול אינטנסיבי ומערכתי במשפחה לשם קידום מצבה באמצעות רכישת כלים למיציא זכויות, שיפור מצב התעסוקה והפרנסה, שיפור היעילות בנייהול כלכלת הבית, שיפור בתחושת המסוגלות של הפרט ושל המשפחה, יצירת קהילה כמשאב ושיפור תנאי החיים הבסיסיים.

לאחר תקופה של כשנתיים שבהן פעלה התוכנית, אפשר לראות עדויות של שינוי חיובי במצבן של המשפחות בתחומים השונים: השתלבות בתעסוקה, שיפור בגובה ההכנסות, מיציא זכויות ועוד. אולם, הנתונים המגיעים מהמשפחות מלמדים כי אחד הקשיים המהותיים שעמם מתמודדות המשפחות הוא בעיית חובות כספיים מהעבר. קיומם של חובות גבוהים, ההולכים ותופחים, ללא יכולת להגיע להסדר עם הנושים השונים, אינו מאפשר למשפחות לשפר את מצבן הכלכלי ולצאת ממעגל העוני, גם כאשר הכנסת המשפחה גדלה.

לחובות כספיים השפעות נרחבות, בהן השפעות פסיכולוגיות, רפואיות ומשפחתיות. אין הן נפרדות זו מזו, אלא מצטלבות ומשפיעות זו על זו בדרך המחזקת את עוצמתן.

אחד המושגים המרכזיים הקשורים בתופעת החובות הוא המושג "הדרה כלכלית" – אחד ההיבטים של הדרה חברתית. "הדרה כלכלית" מתאר מצב שבו נמנעת מאדם גישה לשירותים פיננסיים שונים, כגון חשבון בנק, חסכונות, אשראי והלוואות, או ששירותים אלו ניתנים במחירים גבוהים מאוד. בין השאר עלולים לסבול מהדרה כלכלית לקוחות המקבלים קצבאות מהמדינה, לקוחות בעלי הכנסות נמוכות ולקוחות שסומנו בבנק המסחרי שאליו הם שייכים כלקוחות בעייתיים. בהיעדר גישה לאשראי זול וזמין, בעלי משאבים מוגבלים פונים גם לשווקים בלתי-פורמליים או "אפורים", שבהם משלמים ריביות מופרזות להלוואות לטווח קצר יותר – דבר המחמיר עוד יותר את מצבם הכלכלי ומגביר את העוני וההדרה. הכלה פיננסית מוגדרת כשוויון הזדמנויות בין האוכלוסיות השונות בנגישות למוצרים ולשירותים פיננסיים רלוונטיים במחירים סבירים, באופן העונה גם על הצרכים של האוכלוסיות המוחלשות ביותר. קידום הכלה פיננסית נתפס כיום כאחד מפתרונות המפתח להדרה הפיננסית.

### מדיניות בעולם להתמודדות עם בעיית חובות-היתר

בעיית חובות-היתר מאובחנת כיום בעולם כבעיה חברתית המגבירה את העוני ואת ההדרה הכלכלית. הטיפול בבעיה במדינות שונות בעולם כולל את המרכיבים האלה, שהם חלק מתפיסת ההכלה הפיננסית:

1. הנגשת אשראי עבור אוכלוסיות מודרות

אחד מפתרונות המפתח הוא לספק חלופות אשראי, שבני אדם רבים המתמודדים עם הדרה כלכלית ועם בעיות פיננסיות זקוקים לו. דוגמאות לכך:

**א.** הלוואות ממוסדות פיננסיים ללא כוונות רווח (כגון איגודי אשראי, קרנות הלוואות ללא מטרות רווח)

**ב.** קרנות הלוואות ממשלתיות

**2.** בניית מסוגלות פיננסית לאנשים עם חובות-יתר

טיפול נקודתי וזמני בבעיית העוני והחובות הכספיים של משפחות לא הניב תוצאות טובות ולא תורגם ליציבות הפיננסית שלהן. לכן ההמלצה היא גישה הוליסטית המשלבת בין תמיכה וליווי אישי, ייעוץ פיננסי, סיוע בתקציב, עידוד לחיסכון וחינוך פיננסי, נוסף על הנגשת אשראי בר-השגה. בין תוכניות שונות של פיתוח יכולות פיננסיות נמצא:

**א.** שירות ייעוץ חובות – Debt advice

**ב.** תוכניות לקידום אוריינות פיננסית

▪ חינוך פיננסי

▪ ייעוץ וליווי פיננסי

**ג.** שימוש בכלים של כלכלה התנהגותית לשיפור המסוגלות הפיננסית

## המלצות

**1.** המלצות ועדת ההיגוי

▪ **הקמת קרן הלוואות כמרכיב ב"נושמים לרווחה"**

המענה המוצע הוא להקים קרן הלוואות במסגרת תוכנית "נושמים לרווחה", לשם טיפול בבעיית החובות הכספיים. מטרת קרן הלוואות היא לחלץ משפחות הנמצאות במעגל קסמים שבו הן לא מצליחות לאזן את תקציבן בגלל תשלום חובות לנושים שונים, הלוואות שניתנו להן בתנאים גרועים, ופיגורי תשלומים אשר צברו ריביות חריגות והוצאות גבייה.

▪ **הקמת שירות ייעוץ לחובות**

חשוב להכליל במודל גם שירות של ייעוץ לחובות (שיהיה מרכיב מובנה בתוכנית נושמים לרווחה). מרכיב זה יתמקד בייעוץ ובמתן מענה ראשוני למשפחה בכל הקשור למצב החובות שלה, בניית תוכנית לסגירת החובות מכספי הלוואה, משא ומתן והגעה להסדר עם הנושים.

▪ **המשך ליווי כלכלי ומערכת למשפחה**

חשוב להמשיך במתן ליווי כלכלי למשפחה לאורך חיי הלוואה, כדי לחזק את המסוגלות הפיננסית של המשפחה, לעודד תרבות של חיסכון, צרכנות נבונה ומיצוי פוטנציאל הגדלת המשאבים הכספיים, נוסף על המשך הליווי בתחומים השונים בחיי המשפחה.

- **בניית תמריץ לחסכון**

מודל ההפעלה המוצע משלב תמריץ לחיסכון, כך שמשפחות אשר יעמדו בתנאי ההלוואה יקבלו בסיום ההלוואה מענק חיסכון. הסכום ישמש כבסיס תמריצי לחיסכון ויהווה כרית ביטחון עתידית עבור המשפחה מול אירועים פתאומיים הדורשים התארגנות כלכלית ונגישות לאשראי.

- 2. המלצות נוספות

- **שימוש בכלים של כלכלה התנהגותית להגדלת ההשפעה בתוכנית**

מומלץ לעצב את ההתערבויות בתוכנית ובקרון ההלוואות בעזרת תובנות התנהגותיות מתחום הכלכלה ההתנהגותית, וזאת כדי לסייע למשפחות לעקוף הטיות התנהגותיות ולקדם החלטות פיננסיות מושכלות. דוגמאות לכך: שימוש בתזכורות לתשלום החזר ההלוואה, תזכורות למועדים או לפגישות חשובות, שליחת סיכומי הפגישה למשפחה, הנגשה של הליך הגשת בקשה להלוואה ועוד.

- **המשך ההשקעה בהכשרות וניהול ידע לצוותי התוכנית בתחום טיפוח המסוגלות הכלכלית של המשפחות**

- **שימוש במערכת הממוחשבת ככלי ליעול של תהליך ההתערבות מול המשפחה בכל הקשור להתנהלות הכלכלית והטיפול בחובות**

- **בניית תוכנית המשך ל"בוגרים", לתחזוק ההשפעה ותהליך השינוי של המשפחות לאורך זמן**

המענה של קרן ההלוואות שתואר לעיל הוא שילוב מנצח, המאפשר הכלה פיננסית כוללת למשפחות החיות במעגלי העוני השונים, מעבר להנגשת אשראי בתנאים טובים. מדובר בשילוב בין הנגשת אשראי לבין פיתוח מסוגלות פיננסית.

## מבוא

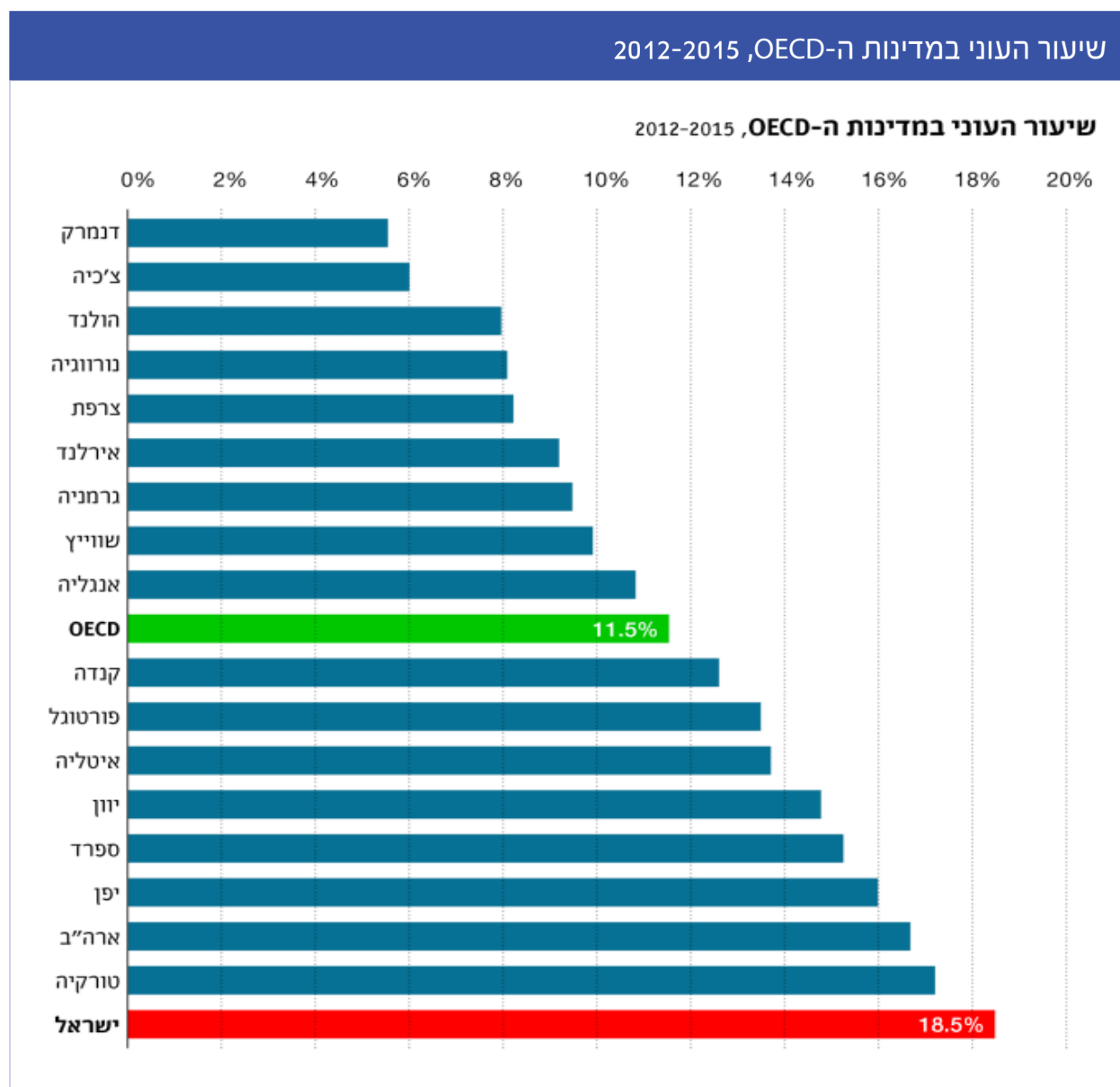
בעיית חובות-היתר מאובחנת כיום כבעיה חברתית המגבירה את העוני ואת ההדרה הכלכלית, ויש לה השפעה שלילית על בריאותם ורווחתם הנפשית של הסובלים ממנה.

בדוח זה יוצגו הבעיה, גורמיה והשלכותיה, וכן המדיניות הרווחת בעולם לטיפול בבעיית החובות באמצעות כלים להגברת ההכלה הפיננסית והמסוגלות הפיננסית. אחר כך יוצג המודל המוצע בארץ לטיפול בבעיה במסגרת תוכנית "נושמים לרווחה" – תוכנית הדגל של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ומיזם קרן ההלוואות אשר נמצא בהקמה בימים אלו.

כחלק מבחינת הנושא נערכו ראיונות איכותניים עם כמה דמויות מפתח בתוכנית "נושמים לרווחה". כמו כן השתתפתי בשלוש קבוצות מיקוד, שבהן נכחו 34 עובדים סוציאליים ומלווי המשפחות בתוכנית. בסקירת הספרות אשלב כמה התייחסויות מהראיונות ומקבוצות המיקוד. חלק מהמלצות של הדוח מבוססות על תובנות שעלו ממפגשים אלו.

## 1. רקע

בהשוואה למדינות המערב, מדינת ישראל בולטת בשיעור גבוה של עניים ובאי-שוויון חברתי. מציאות זו מחריפה עם השנים. מדוח ממדי העוני והפערים החברתיים של המוסד לביטוח לאומי (2017) עולה כי בשנת 2016 היו בישראל 463,300 משפחות עניות, שבהן חיו 1,809,200 נפשות, מהן 842,300 ילדים. התרשים להלן מציג את שיעורי העוני לפי הכנסה פנויה בקרב נפשות במדינות ה-OECD. הנתונים לישראל הם לשנת 2016, ובקרב מדינות ה-OECD לפי השנה הנתונה האחרונה (2012-2015).



מקור: הביטוח הלאומי, 2017.

מהנתונים עולה כי שיעור העוני בישראל לפי ההכנסה הפנויה הוא הגבוה ביותר בקרב המדינות המפותחות, 18.5% לעומת 11.5% בממוצע ה-OECD. יש לציין כי מדוח הביטוח הלאומי עולה שעל-פי שיטת החישוב של ה-OECD ירדה ישראל משיעורי עוני של 19.6% ב-2015 ל-18.5% ב-2016, ואולם שיפור זה לא שינה את דירוגה של ישראל בהשוואה למדינות האחרות בדירוג.

המענה הכלכלי לאנשים החיים מתחת ל"קו העוני" הוא באחריות המוסד לביטוח לאומי, שבאמצעות מערך הקצבאות בכלל וקצבת הבטחת הכנסה בפרט נדרש להבטיח תנאי מינימום למחיה של משפחות ויחידים.

אולם עוני הוא תופעה חברתית רב-ממדית, המשפיעה באופן קיצוני על היחידים, על המשפחות ועל הקהילות החווים אותו בחיי היומיום. משמעות הדבר היא שאנשים החיים בעוני מתקשים מאוד להתמודד בהצלחה עם מצוקתם ולהשתחרר מהעוני. בצד המחסור בהון החומרי, הספרות המקצועית והניסיון מלמדים כי יחידים ומשפחות שחיים בעוני סובלים גם מהיעדר הזדמנויות ומהיעדר הון סימבולי, ולכל אלו השלכות קשות על הסובלים מעוני ברמת הפרט, ברמת המשפחה (במיוחד הילדים), ברמת הקהילה וברמת החברה (קרומר-נבו ואח', 2008).

על כן, אי-אפשר להשאיר את ההתמודדות עם העוני רק בידי הסובלים ממנו. הטיפול בעוני מחייב מעורבות רבה, מאומצת ומתואמת של כוחות חברתיים שונים. מדינת הרווחה, על מערכותיה השונות, היא העיקרית שבהם. על המדינה מוטלת האחריות לזהות ולהסיר את החסמים והמנגנונים המבניים המייצרים עוני ואי-שוויון ומשמרים אותם. כמו כן, למדינה תפקיד מרכזי בחיזוק יכולתם של החיים בעוני להתמודד עם מצוקתם ולהיאבק בהדרה החברתית הכרוכה בעוני. לנוכח זאת, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים מגדיר את האנשים החיים בעוני "אוכלוסייה בעדיפות גבוהה להתערבות" ופועל לקדם מענים הולמים (צבע, 2017).

## 1.1 תוכנית "נושמים לרווחה" כמענה לבעיית העוני וההדרה

בשנת 2015 יזם משרד הרווחה והשירותים החברתיים את תוכנית "נושמים לרווחה" לשם קידום מצבן של משפחות החיות בעוני ובהדרה באמצעות הנגשה של מענים ייחודיים המתאימים לצורכי המשפחה. תוכנית זו היא מרכיב במערך כולל של מענים המוכר בשם "נושמים לרווחה במרכז עוצמה". אוכלוסיית היעד של התוכנית היא משפחות המתמודדות ברמה היום-יומית עם ריבוי חסמים, מיעוט הזדמנויות לשנות את מצבן וקושי במיצוי זכויות ובשימוש במשאבי הקהילה והממסד. משפחות אלו אינן פנויות לטפל בזכויות שלהן ולהשתתף במרחבים של קבלת ההחלטות בחברה.

"נושמים לרווחה" היא תוכנית התערבות משפחתית במחלקה לשירותים חברתיים, הנמשכת שנתיים ומאפשרת טיפול אינטנסיבי ומערכתני במשפחה לשם קידום מצבה, וזאת באמצעות רכישת כלים למיצוי זכויות, שיפור מצב התעסוקה והפרנסה, שיפור היעילות בניהול כלכלת הבית, שיפור בתחושת המסוגלות של הפרט ושל המשפחה, יצירת קהילה כמשאב ושיפור תנאי החיים הבסיסיים (צבע, 2017).

## 1.2 זיהוי בעיית חובות-יתר בקרב משתתפי התוכנית

לאחר תקופה של כשנתיים שבה התוכנית פועלת, אפשר לראות עדויות לשינוי חיובי במצבן של המשפחות בתחומים השונים, כגון השתלבות בתעסוקה, שיפור בגובה ההכנסות, מיצוי זכויות ועוד.<sup>1</sup> ואולם, מהמיפוי של צורכי המשפחות

<sup>1</sup> פירוט על תוכנית "נושמים לרווחה" ועל תוצאות המחקר המלווה שלה מופיע בפרק 3.



באמצעות המערכת הממוחשבת ומהשיח עם המשתתפים עולה כי אחד הקשיים הגדולים שעמו המשפחות מתמודדות הוא בעיית החובות הכספיים מהעבר. כלומר, גם לאחר שהמשפחה הצליחה להגיע לאיזון שוטף, נותרים חובות מהעבר שצוברים ריביות גבוהות וקנסות בגין פיגורים. מנתונים ראשוניים שנאספו במסגרת התוכנית עולה כי לשיעור ניכר מהמשפחות חובות הנאמדים באלפי שקלים בודדים, ולרוב המשפחות חוב אשר אינו עולה על 100 אלף שקל.

קיומם של חובות גבוהים, ההולכים ותופחים, ללא יכולת להגיע להסדר עם הנושים השונים, לא מאפשר למשפחות לשפר את מצבן הכלכלי גם כאשר הכנסת המשפחה גדלה. העוני ומצוקת החובות שולוית לו מייצרים מציאות שבה למשקי בית רבים יש חובות כלפי כמה נושים בו-זמנית. למשל, משפחה בעלת הכנסה נמוכה עלולה למצוא את עצמה מתמודדת עם כמה הליכי גבייה בו-זמנית: לפי חוק הוצאה לפועל; מול חברת גבייה בשל חוב לבנק ולנושה פרטי אחר; לפי פקודת המסים (גבייה) פרטית בשל חוב ארנונה לעירייה; ומול משרד עורכי דין פרטי בשל חוב למגן דוד אדום. גם אם לחייב בוצע איחוד תיקים בהוצאה לפועל והוא מצליח לעמוד בצו התשלומים שניתן לו, אי-אפשר לאחד לתוכו את החובות שנגבים לפי פקודת המסים (גבייה). למצב דברים זה כמה השלכות: א. חייב שמצליח לעמוד בצו תשלומים שניתן בהוצאה לפועל עלול לקרוס כאשר יש נגדו חוב פתאומי "חיצוני" אחר. ב. מצב זה לא מאפשר לחייב להסדיר את כלל חובותיו בהתאם ליכולתו הכלכלית, ומחייב אותו לכלות את משאביו הנפשיים בהתמודדות עם כל גורם בנפרד. ג. במצב זה גם טמונה הסכנה שהחייב יפעל להשיג אמצעים כלכליים מעבר ליכולתו, גם במחיר של פנייה לגורמים בשוק האפור עם ריביות גבוהות – דבר הכרוך בהעמקת חובותיו (כהן, 2015).

כמדיניות, תוכנית "נושמים לרווחה" מקדמת את האחריות של המשפחות על חובות העבר בשילוב חתירה לעצמאות כלכלית. עם זאת, על אף התהליך המשמעותי שהמשפחות עוברות, פעמים רבות תנאי החוב שנלקח טרם השתלבות המשפחות בתוכנית, מקשים ואף אינם מאפשרים את תהליך השינוי במשפחה ומחייבים התערבות.

### 1.3 סיבות להיווצרות חובות-יתר

חובות-יתר הם חובות שמועד פירעונם עבר ושבעל החוב אינו מצליח לשלם מתוך המשאבים העומדים לרשותו. הגדרת המושג חוב: "אדם הוא בעל חוב אם הוא מתקשה או אינו מצליח לעמוד בהתחייבויות הכלכליות של ניהול משק בית; בין שהחוב נובע מהלוואה כלשהי, מתשלום שכירות, הוצאות משק בית, מסים, ביטוח או חשבונות אחרים הנובעים מניהול משק הבית. כל עוד היסוד לחוב הוא כספי, אפשר להגדירו 'בעל חוב'" (Anderloni & Vandone, 2008).

הגדרה זו מתאימה לדוח זה מפני שהיא מבחינה בין חובות-יתר המאפיינים משקי בית עניים לבין חובות אשראי, שהם כלל ההתחייבויות הכספיות לתשלום דחוי שמרבית האזרחים בעולם הכלכלי הנוכחי לוקחים על עצמם – באמצעות הלוואה, משכנתה או תשלום בכרטיס אשראי. בעיית חובות-היתר במשקי בית פרטיים היא אחד הקשיים המרכזיים שעמם מתמודדים אנשים החיים בעוני בישראל ובעולם.

מה הן נסיבות החיים שאנשים נקלעו בעטיין למצבי חוב? מה הם המאפיינים של חייבים? הדיון בשאלות אלו מעלה תשובות רבות המשקפות אי-הסכמה בין חוקרים הבאים מעמדות אידאולוגיות וערכיות מנוגדות. מצד אחד ניצבים אלה התופסים חובות כתופעה מערכתית רחבה הנובעת ממבנה חברתי קלוקל וממצבי חיים קשים. הם טוענים שאנשים נקלעים לחובות בשל מאפיינים מערכתיים, כגון מבנה שוק העבודה, עלויות הדיוור או שוק אשראי בעייתי (Davidson, 2011). מהצד האחר ניצבים בעלי עמדות נאו-ליברליות, הרואים בחובות תוצאה של תפקוד לקוי ולא אחראי של החייבים. הם

מצביעים על מאפיינים אישיים, שימוש מופרז באשראי, התנהלות כספית גרועה ועוד (Anderloni & Vandone, 2008). אף שנמצאה קבוצת תכונות המאפיינת חייבים, לא נמצא אישוש אמפירי לטענה שאפשר לאפיין "תרבות של חוב", כלומר תרבות שבה חובות הם מצב כרוני המתקבל בשלוות נפש. נמצא שתופעת החובות היא ברובה תופעה קצרת טווח וזמנית. במחקר שנערך בארץ, הממצא בדבר התמודדותם של אנשים עם חובותיהם וניסיונותיהם להסדיר את חובותיהם הוא ממצא חשוב העומד בסתירה לתפיסה הרווחת כאילו אנשים החיים בעוני שווי נפש כלפי חובות ולא נוקטים מאמצים אקטיביים להסדיר את חובותיהם (קרומר-נבו ואח', 2014).

יש חוקרים המשלבים בין שתי עמדות אלו ורואים באינטראקציה בין קשיים אישיים לקשיים מערכתיים את הגורם המרכזי לכניסה לחוב. גוף הידע המתפתח בעולם אודות חובות מצביע בצורה ברורה על כך שמעמד סוציו-אקונומי נמוך הוא מאפיין דמוגרפי מרכזי בקרב משפחות הנמצאות במצבי חוב. כמו כן נמצא כי מצב כלכלי נמוך מהווה למעשה גורם סיכון מרכזי לכניסה לחובות (Kempson et al., 2004). אנשים נכנסים לחובות בעקבות אירועי חיים ממוקדים (trigger events) המביאים לאובדן פתאומי של הכנסה ובעקבותיו למשבר כלכלי הגורר סחרור של חובות (Disney et al., 2008). המושג "סחרור חובות" מתאר מצב נפוץ בקרב אנשים החיים בעוני, שבו חוב אחד מייצר חובות נוספים אל מול גורמים אחרים ומפר את האיזון הכלכלי של האדם. נמצא כי משפחות החיות בעוני הן בעלות פגיעות כלכלית ההופכת כל משבר חיים או פגיעה בהכנסה לפוטנציאל של סחרור חובות (Ben Galim & Lanning, 2010).

מחקרים שביקשו להאיר את נקודת המבט והידע של בעלי חוב בנוגע להיקלעותם לחובות מצאו מכלול רחב של סיבות: משברי חיים (גירושין, מחלה, תאונה, מוות במשפחה, קשיים רגשיים); הכנסה נמוכה או ירידה פתאומית בהכנסות; הוצאות רבות (עלויות דיור, הוצאות לא מתוכננות); תמורות בשוק העבודה (שינויים בתנאי העבודה, אובדן עבודה, אבטלה); התנהלות כספית בעייתית (ניהול כספים גרוע, התחייבויות יתר, שימוש מוגזם באשראי, כישלון בעסקים); התנהלות לקויה מול מוסדות כלכליים (חוסר הבנה או ידע וקשיים בהתנהלות מול בנקים, מחסור בידע על שוק האשראי); מצב משפחתי (קשיים משפחתיים ושינויים במבנה המשפחה) (Kempson et al., 2004; Gathergood, 2012).

במחקר שנערך בארץ על-ידי רשות האכיפה והגבייה, אפשר לראות כי הסיבה הנפוצה להיווצרות החוב במערכת ההוצאה לפועל היא אבטלה או אובדן הכנסה של אחד מבני הזוג – סיבה האופיינית לכ-26% מכלל החייבים. הסיבה השנייה בשכיחותה היא התנהלות כלכלית לא נכונה – כ-22% מכלל החייבים (גולן, 2016).

עוגנים אשר נראה שהם מסוגלים להגן מפני בעיית חובות-יתר הם: השתלבות בתעסוקה, תוכניות חיסכון ושימוש מאופק ואחראי באשראי. משפחות עם חסכוניות כספיים יוכלו לטפל מהר יותר בפיגורים בתשלומים הנוצרים כאשר הן נתקלות בקשיים ובמשברים (DTI/DWP, 2004). בארץ, הישראלים לרוב אינם משתמשים בבנקים לחיסכון. בקרב ארבעת העשירונים הנמוכים ביותר בקרב במשקי הבית, רק 17.5% יש חיסכון במוסד פיננסי. זהו הבדל משמעותי בהשוואה למשקי הבית בארבעת העשירונים הנמוכים ביותר במדינות ה-OECD, שבהן ל-35.5% יש חיסכון במוסד פיננסי. כתוצאה מכך ישראלים רבים, שרובם משתייכים לאוכלוסיות שוליים, נסמכים על מקורות אחרים לאשראי, ולא על חסכוניות (מעבדה לחידושים פיננסיים, 2015). אומדן לתופעת חובות-יתר בישראל אפשר לראות בנתונים של הרשות לאכיפה וגבייה. נכון לסוף שנת 2017, קיימים בהוצאה לפועל 2,429,408 תיקים פתוחים (כולל תיקי איחוד). בשנת 2017 נפתחו 293,139 תיקים, לעומת 278,833 שנפתחו בשנה שלפניה (אהרוני ואח', 2018).

## 1.4 השפעת חובות-יתר על האנשים החיים בעוני

אנשים בעלי חובות נתונים בשל חובותיהם להשפעות נרחבות, בהן השפעות פסיכולוגיות, רפואיות ומשפחתיות. אין הן נפרדות זו מזו, אלא מצטלבות ומשפיעות זו על זו בדרך המחזקת את עוצמתן (Kempson et al., 2004).

מחקרים שונים מצאו שחובות מהווים גורם לחץ פסיכולוגי המקשה על תפקוד יומיומי ומביא להתפתחותן של מצוקות והפרעות פסיכולוגיות. מצוקות אלו מתוארות כ"מנגנון שמכניס את החובות אל מתחת לעור" ולכן משפיע על כל תפקודי האדם. השפעה זו יכולה להגיע עד כדי סכנת חיים: נמצא קשר בין מצבי חוב להתאבדויות ולנטיות אובדניות. הרגש המתווך ביניהם הוא תחושת חוסר התקווה. נמצא גם כי לאנשים שלא יכלו לעמוד בתשלומי חובות היו מחשבות אובדניות והם סבלו מדיכאון לעתים קרובות יותר מאשר אנשים ללא בעיות חובות (Turunen & Hilamo, 2014).

הלחץ הנפשי הכרוך במצבי חוב מביא גם להתפתחות מצבי מחלה פיזיים, כמו לחץ דם גבוה, השמנה או כאבי גב. יתרה מזו, אנשים בעלי חובות, בפרט כאלה המצויים במצוקה כלכלית קשה, מתקשים לקבל שירותי רפואה מתאימים בשל העלות הכרוכה בהם, ונמצאים בסיכון לחוסר ביטחון תזונתי בשל הקושי לרכוש מזון מגוון ובריא (Keese & Shmitz, 2014).

לחובות עלולה להיות השפעה מכרעת גם על המארג המשפחתי. נמצא כי חובות מגדילים את הסיכוי לקשיים בזוגיות ולגירושין, ומקשים על ההורים להיות זמינים רגשית ופיזית בשביל ילדיהם (Kempson et al., 2004).

כמו כן, להשלכות החברתיות והבריאותיות שנמצאו היו עלויות של אובדן ימי עבודה ורמת פריון ירודה בעבודה. ההשפעות השליליות של החובות על הבריאות עלולות לגרום לאנשים להיכנס למלכודת עוני, שכן בריאות ירודה עלולה להגדיל את הסבירות לאובדן מקום העבודה, ולהגביל את היכולת לחפש עבודה ולהתמיד בה. האבטלה מקשה עוד יותר על המצב הפיננסי של משקי בית השרויים בחובות (Keese & Schmitz, 2014).

*"חלק מהבעיה של המשפחה זה לקחת הלוואות ממקום אחד כדי לשלם חוב למקום אחר, ואז הם בכלל לא יוצאים מזה. העבודה שלהם נהיית לקחת חוב ולשלם חוב. כמובן שאנו רואים כמה זה משפיע על הזוגיות, על הילדים, על הבריאות שלהם. תארי לעצמך שאת מתכננת משהו אחד, אבל במהלך היום הכול משתנה ואת צריכה לרוץ למצוא מישהו שייתן לך 10,000 כדי לשלם לנושה אחר חוב דחוף, כאשר למחרת זה אותו דבר עם מישהו אחר. תרוצי גם למצוא פתרון. זה מעגל שלא מסתיים. הם לא פנויים לעבוד, לא פנויים לאישה, לא לילדים. חיים במתח תמידי..." (ריאיון עם יועץ כלכלי בתוכנית "נושמים לרווחה" 10/4/18)*

## 1.5 הדרה כלכלית של אנשים עם חובות-יתר

אחד המושגים המרכזיים הקשורים בתופעת החובות הוא המושג "הדרה כלכלית" – אחד ההיבטים של הדרה חברתית (Devlin, 2005). המונח "הדרה כלכלית" מתאר מצב שבו נמנעת מאדם גישה לשירותים פיננסיים שונים, כגון חשבון בנק, ביטוח, חסכונות, גישה לאשראי ועוד. בספרות המקצועית מתייחסים לשתי רמות של הדרה כלכלית: הרמה הראשונה מתייחסת למי שאינם מצליחים לפתוח חשבון בנק, והרמה השנייה מתייחסת ללקוחות בעלי חשבונות בנק המתקשים לקבל שירותים בנקאיים נוספים כגון כרטיסי אשראי, צ'קים, הלוואות (ובכלל זה הלוואות לדיר) וכדומה, או ללקוחות המתקשים לקבל שירותים אלו במחירים סבירים והוגנים. הדרה כלכלית היא התהליך שבו אנשים נתקלים בקשיים כלכליים כאלה, ועקב כך אינם מסוגלים לנהל חיים נורמליים בחברה שאליה הם משתייכים (Devlin, 2005).

ישנם גורמים שונים שיכולים להוביל להדרה כלכלית. בין השאר עלולים לסבול ממנה אנשים המקבלים קצבאות מהמדינה, אנשים שלשכת נתוני האשראי מציגה עבורם "אורות אדומים", אנשים בעלי הכנסות נמוכות ולקוחות שסומנו בבנק המסחרי שאליו הם שייכים כלקוחות בעייתיים. כל הגורמים הללו עלולים להוביל להדרה כלכלית שיש קושי לאמוד את היקפה. מעבודתם של אהרון כהן מוהליבר ואייל סרי, עמיתית תוכנית מילקן (2005), אפשר ללמוד כי הבנקים מפלים אוכלוסיות על רקע מאפיינים קולקטיביים כגון רקע עדתי, לאומי, מגדרי ועוד, ואינם מספקים להן אשראי מאחר שהן נתפסות כמסוכנות.

"בטיפולי אם יחידנית שעובדת במשרה מלאה ובנוסף בניקיון אחר הצהריים, ההכנסה החודשית בסה"כ 7000 שקלים. החובות שיש לה מהעבר גדולים מכך, והנושים רבים, שכל אחד מהם רוצה החזר גבוה כל חודש. אותה אישה מקבלת יחס שלילי בבנק, שחוה אותה כ'בעייתית' למרות מאמציה הרבים להצליח ולהגדיל את הכנסותיה. אני מרגישה שאין לי מענים עבור אותה אישה, אחרי ניסיון לגשת איתה לבנקים נוספים כדי לקבל הלוואה לצורך איחוד החובות וסגירתם. בינתיים הנושים הפרטיים רוצים מספר החזרים מועט עם החזר חודשי גבוה, וכשהיא לא עומדת בהחזרים האלה, היא מסתבכת איתם והקנסות ממשיכים לעלות...." (קבוצת מיקוד 1, "נושמים לרווחה", 15/11/17)

נוסף על כך, אפשר להתרשם כי ההדרה הכלכלית בישראל היא בעיקר כלפי לקוחות המתקשים לקבל שירותים בנקאיים מלאים או מקבלים שירותים בנקאיים במחירים גבוהים. נתון נוסף המעיד על היקפה בישראל הוא מספר החשבונות המוגבלים, ההולך וגדל בצורה דרסטית משנת 2009 (זילברשטיין, 2016).

חלק מההדרה הכלכלית נוגעת לקבלת שירותים פיננסיים (כמו נגישות לאשראי) במחירים מופרזים. מבדיקה שנעשתה במרכז טאוב בנוגע לסך האשראי שהוענק למשקי בית בישראל (ביחס לתוצר), עולה שלמרות עלייה גדולה בהיקפי האשראי, הן לדיור הן שלא לדיור, רמת המינוף של משקי בית בישראל היא בין הנמוכות ביותר בקרב המדינות המפותחות, נכון ל-2016. זוהי ככל הנראה תוצאה של ריכוזיות המערכת הבנקאית בישראל, שאינה מאפשרת היצע רחב של מוצרי אשראי. כניסה של גופים פיננסיים כגון קרנות פנסיה וחברות ביטוח לשוק האשראי מהווה חלופה ראויה לאשראי הבנקאי, אך השימוש במקור אשראי זה וקבלת תנאים טובים יותר מאלו שמציע האשראי הבנקאי אפשריים רק לבעלי נכסים בגופים אלו. אשראי חוץ-בנקאי שמעניקות חברות מסחריות המתמחות בכך, ניתן לרוב בתנאים גרועים יותר מהתנאים שאפשר לקבל בבנקים, משום שגופים אלו מניחים שהלקוחות שפונים אליהם הם מי שבקשתם לקבל אשראי מהבנק נדחתה. בהיעדר גישה לאשראי זול וזמין, בעלי משאבים מוגבלים פונים גם לשווקים בלתי-פורמליים או "אפורים", שבהם משלמים ריביות מופרזות להלוואות לטווח קצר יותר – דבר המחמיר עוד יותר את מצבם הכלכלי ומגביר את העוני וההדרה (שרברמן, 2018).

אף שהדרה כלכלית וחובות-יתר הם שני מושגים נפרדים, שתי התופעות קשורות זו בזו בכמה דרכים. מניתוחי דוחות ומחקרים אפשר ללמוד כי הקבוצות הסובלות מבעיית חובות-יתר ומהדרה כלכלית חופפות במידה רבה. הדרה כלכלית וחובות-יתר שכיחות יותר בקרב:

א. משקי בית בעלי הכנסות נמוכות; ב. משפחות חד-הוריות; ג. משקי בית שבראשם עומד אדם מובטל או שאינו מסוגל לעבוד עקב מחלה או נכות (Russell et al, 2011). ניכר כי הכנסה משפחתית נמוכה היא גורם מרכזי בהדרה משירותי בנקאות, חיסכון, ביטוח ופנסיה (Devlin, 2005; Devlin, 2009).

הדרה כלכלית וחובות-יתר עלולים להיות קשורים זה לזה גם באופן סיבתי, אם כי כיוון הסיבתיות אינו ברור. בעיות של חובות כספיים עלולות להוביל להדרה כלכלית עקב היסטוריית אשראי ודירוג אשראי גרועים. היעדר גישה לאשראי בר-השגה מהווה מכשול כספי עבורם בשיפור רמת החיים ובהתמודדות עם הוצאות בלתי צפויות. לחלופין, הדרה כלכלית עלולה לתרום לבעיית חובות-יתר ולהקשות על פתרונה, מאחר שקבוצות מודרות אלו עלולים להידחף לצורות של גיוס אשראי עם ריבית גבוהה מאוד או השגת אשראי בצורת פיגור בתשלום חשבונות, ובכך להחרף את הקשיים הכלכליים (Russell et al, 2011; Hartfree & Collard, 2014). לפעמים גם היעדר גישה לשירות כלכלי כלשהו (חשבון בנק למשל) מקשה על היכולת לסגור חוב (סער-הימן, 2014).

*"לאישה שאני מלווה יש חשבון מעוקל בגלל חוב של 20,000 ₪. אפילו העו"ד לא הצליח לשחרר את העיקול בבנק. הוא אמר לה: 'תביאי לי את הסכום ואסגור לך את התיקים ואשחרר את חשבון הבנק'. לאישה אין שום יכולת לקבל הלוואה מהבנק. החשבון מעוקל. גם כשיש איחוד תיקים, בדרך כלל החשבון נשאר מעוקל עד שמשלמים את כל החוב. זה מעגל שמקשה על המשפחה לצאת ממנו. גם לקבל משכורת זה בעייתי עם חשבון מעוקל. לפעמים אנשים מפסיקים לעבוד במצב כזה או שעובדים בשחור" (קבוצת מיקוד 2, "נושמים לרווחה", 27/2/18).*

הקשר ההדוק בין עוני להדרה כלכלית מדגיש את חשיבותה של מדיניות המאבק בעוני כחלק מהפתרון להדרה כלכלית. הקשר בין הדרה כלכלית להכנסה נמוכה ועוני גם מדגיש את הצורך בשירותים פיננסיים בעלות נמוכה עבור קבוצות אלו, שירותים שיספקו את מלוא הצרכים החיוניים להכלה פיננסית (Russell et al, 2011).

## 2. מדיניות בעולם להתמודדות עם בעיית חובות-יתר

בעיית חובות-יתר וההדרה הכלכלית מעסיקה מדינות השונות בעולם, והמאבק בהדרה הכלכלית והחברתית הוא אחד הנושאים המרכזיים של המדיניות האירופית. כמה ממדינות האיחוד האירופי הציבו בפורש את המאבק בבעיית החובות על סדר יומן הפוליטי (Korczak, 2004).

בבריטניה, למשל, החל בשנת 1997 הובילה הממשלה את ההתפתחויות במדיניות ובפרקטיקה בתחום זה. התפתחות זו החלה עם החקירה הראשונית שנעשתה על ההיקף והאופי של בעיית ההדרה הפיננסית, ובעקבותיה גובשה אסטרטגיה ארוכת טווח להשגת הכלה פיננסית. בשנת 2004 הציגה הממשלה אסטרטגיה זו במסמך שכותרתו "קידום הכלה פיננסית", ואשר זיהה שלושה תחומי מדיניות מרכזיים שבהם נדרשה פעולה נוספת:

1. נגישות לשירותים בנקאיים; 2. קידום אשראי נגיש; 3. הנגשת ייעוץ חובות אישי. צעדים אלו משקפים את חששה של הממשלה בנוגע לבעיית חובות-יתר והקשר שלה להדרה כלכלית (HM Treasury, 2004).

המדיניות שהובילה הממשלה הבריטית כללה הקמת "כוח המשימה להכלה פיננסית" בשנת 2005, שמטרתו לפקח על ההתקדמות בכיוון המטרות שהוצבו. כמו כן הוקמה "קרן להכלה פיננסית" עם תקציבים ראשוניים של 170 מיליון אירו, שתפקידה לתמוך בקווי המדיניות שהוחלט עליהם. הממשלה עבדה בשיתוף פעולה עם המגזרים העסקיים (הבנקים, חברות הביטוח), ארגוני המגזר השלישי (איגודי אשראי ללא מטרות רווח, ארגוני שירות לייעוץ חובות) והאקדמיה, אשר

ליוו את תהליך המחקר לאורך כל הדרך. הממשלה שימשה בחלק מהפרויקטים כ"מאפשרת", בחלקם כספקית בעצמה, ובחלקים אחרים כרגולטור – בייחוד בכל הקשור לאשראי ולבנקים (DTI/DWP, 2004).

ממחקרי הערכה אחרונים שבחנו את תוצאות המדיניות של ההכלה הפיננסית בבריטניה, נראה כי קבוצות שונות באוכלוסייה הגדילו את החסכוניות שלהן, ואלה שימשו להן ככרית ביטחון בעת הצורך. כמו כן, מספר האנשים החוסכים לקראת פנסיה גדל באופן ניכר, ונראה כי פחות אנשים סובלים מחובות-יתר. כל זה מעיד שההכלה הפיננסית אכן גדלה לחלק מקבוצות האוכלוסייה, והן מסוגלות יותר להתנהל עם ההוצאות שלהן (הצפויות והבלתי צפויות), להתמודד עם ירידה פתאומית בהכנסות ולמנוע או לצמצם את בעיית החובות (Rowlingson & Mckay, 2016).

במדינות אירופה השונות, המדיניות בתחום הטיפול בבעיית חובות-יתר הכילה לרוב את המרכיבים האלה:

1. קידום של הנגשת אשראי בטוח וזול עבור אוכלוסיות מוחלשות ומודרות.
2. פיתוח היכולות הכלכליות וסיוע בהנגשת ידע לצורך תמיכה בהחלטות מושכלות של האנשים.

## 2.1 הנגשת אשראי עבור אוכלוסיות מודרות

ממסמכי מדיניות וממחקרים שונים אפשר ללמוד כי כדי להתמודד עם בעיות מבניות של חובות-יתר, אחד מפתרונות המפתח הוא לספק חלופות לאשראי היקר הקיים כיום, שאנשים רבים המתמודדים עם הדרה ועם בעיות פיננסיות זקוקים לו (Jones, 2008a; Dearlen et al, 2010).

הדבר מקבל משנה תוקף לנוכח הקשר הברור בין אי-יכולתם של המוסדות הפיננסיים המרכזיים לשרת באופן ראוי את האוכלוסיות המוחלשות בשוק, ובין אי-יכולתם לצמצם את הבעיות של חובות-יתר. כישלונם זה של הבנקים ושל נותני האשראי המסורתיים לספק שירותי אשראי הכרחיים לאנשים החיים בעוני נתפס כסיבה לעלייה במספר נותני האשראי האלטרנטיביים, כגון השוק האפור וחברות פרטיות – הנותנים אשראי עם ריביות מופרזות (United Kingdom stage 2 country report, 2007).

### 2.1.1 הלוואות ממוסדות פיננסיים ללא כוונות רווח

מדינות כמו ארה"ב ובריטניה נוקטות בצעדים לשיפור הגישה להון על ידי חיזוק המערכת הפיננסית המסורתית במגוון מוצרים כגון מוסדות פיננסיים מבוססי קהילה (CDFI) - ארגונים ללא כוונת רווח הפועלות בתחום הנגשת האשראי וההכלה הפיננסית דוגמת איגודי אשראי וקרנות הלוואות קהילתיות. הם נתפסים כקרש העיקרית של מדיניות הממשלה על מנת להנגיש אשראי זול וזמין לאנשים עם הכנסות נמוכות (Jones, 2008a).

#### איגודי אשראי

איגודי אשראי הם אחד הפתרונות החשובים לבעיית ההדרה הפיננסית שמיושמים בשנים האחרונות באופן נרחב בארצות הברית ובאירופה. איגודים אלו, שהם בבעלות חבריהם, הם מוסדות פיננסיים ללא מטרות רווח המספקים שירותים פיננסיים רבים כגון (חשבון עו"ש, חסכוניות, הלוואות נגישות) לאוכלוסיות המוחלשות, ואף מעניקות חינוך פיננסי ומעודדות צריכה נבונה של שירותים פיננסיים. כל איגודי האשראי מציעים תוכניות חיסכון ושירותי אשראי, כאשר הזכאות להלוואות לרוב מקושרת עם סכומי הכספים בחסכוניות של אותו חשבון. בנוסף, החברים באיגוד האשראי מקבלים

דיבידנד שנתי על חסכוניותיהם. לאורך השנים, איגודי האשראי החלו יותר ויותר לקחת תפקיד משמעותי בהכלה הפיננסית של אוכלוסיות מודרות (Jones, 2008a).

בעזרת תמריצים של המדינה (לדוגמת בריטניה) הצליחה המדיניות הממשלתית לפתח את הענף של איגודי האשראי בשנים האחרונות. קידום המדיניות נעשה הן דרך רגולציה מתאימה והן באמצעות השקעות משאבים ששימשו ככרית ביטחון ראשונית עד אשר איגודי האשראי התייצבו בהמשך מבחינה כלכלית (United Kingdom stage 2 country report, 2007). לאחר התייצבות הפעילות, מצליח האיגוד על פי רוב להשיא את רווחיו לרמה המקיימת את האיגוד והוא אינו נזקק עוד לתמיכה כלשהי מצד המדינה. נכון להיום, אין מוסדות פיננסיים דוגמת איגודי אשראי בישראל. המערכת הבנקאית בישראל פועלת על פי מתודולוגיה של שמירה על אחוז נמוך ככל האפשר של חובות בעייתיים, ודפוס זה מוביל להדרה פיננסית. משום כך יש למצוא פתרון שיעניק לאוכלוסיות המוחלשות שוויון הזדמנויות כלכלי ויאפשר להן לשפר את מעמדן. איגודי האשראי לאוכלוסיות מוחלשות נראים כפתרון מתאים לכך (זילברשטיין, 2016).

במעבדה לחידושים פיננסיים של מרכז מילקן לחדשנות, אשר עסקה בנושא הנגשת הון לאוכלוסיות מוחלשות בישראל, הוצעו המלצות מדיניות שהתייחסו להקמת שירות בנקאי קהילתי חדש, דוגמת איגודי אשראי (מעבדה לחידושים פיננסיים, פברואר 2015). אפשר להניח שגם בישראל, תחת מערכת תמריצים מתאימה, ניתן יהיה לעודד הקמת איגודי אשראי לאוכלוסיות מוחלשות, שיוכלו לספק שירותים פיננסיים שכרגע מודרים מהם חלקים נרחבים מהאוכלוסייה. כאשר יוקם מוסד פיננסי מבוסס קהילה כדוגמת איגודי אשראי או בנק חברתי, הוא עשוי לשמש כפתרון ארוך טווח להנגשת אשראי והלוואות עבור אוכלוסיות מוחלשות המתמודדות עם חובות יתר, הזקוקים לאשראי זמין ובטוח כדי לפתור את בעיותיהם ולאפשר להם להתחיל התחלה חדשה.

### קרנות הלוואות ללא מטרות רווח

מוסדות פיננסיים נוספים ללא מטרות רווח אשר קיבלו השקעות כספיות מהתקציבים הממשלתיים בבריטניה הם קרנות וארגונים ללא מטרות רווח המלווים כספים לאוכלוסיות מוחלשות. הקרנות נותנות מענה של אשראי צרכני ללווים, ומתמקדות גם בבניית מסוגלות פיננסית וחינוך פיננסי. ממשלת בריטניה השקיעה משאבים כספיים ב-100 קרנות ללא כוונות רווח וסייעה בבניית היכולות הארגוניות והקיימות הפיננסית שלהן, כדי שתוכלנה להעניק הלוואות בבריטניה כולה. כבר בשנה הראשונה לפעילותן ניתנו יותר מ-33,000 הלוואות (United Kingdom stage 2 country report, 2007). ממחקרי הערכה שנעשו בבריטניה אפשר לראות כי תמיכה כספית רחבה זו בגופים פיננסיים מלווים ללא מטרות רווח (כגון איגודי אשראי וקרנות הלוואות קהילתיות) הרחיבה במידה ניכרת את מספר האנשים שיכלו ליהנות מהכלה פיננסית ומאשראי נגיש וזול (HM Treasury, 2007).

בארץ קיים אשראי חוץ-בנקאי מסורתי באמצעות קרנות הלוואות. מסקירה שנערכה בנושא יוזמות אשראי חדשניות (דביר, 2016), נמצא כי הקרנות בשוק האשראי החוץ-בנקאי מספקות אשראי לאוכלוסיות מוחלשות, אשר אינן מקבלות מימון ממערכת הבנקאות המסורתית. קרנות אלו מקבלות תמיכה מהמדינה ומגופים פילנתרופיים. דוגמה לאחת הקרנות היא **איפלה** – האגודה הישראלית להלוואות ללא ריבית. היא מספקת הלוואות ללא ריבית לאוכלוסיות מוחלשות (אימהות יחידניות, עולים חדשים, בעלי מוגבלויות וכו') וגם לעסקים קטנים.

ישנן כמה קרנות הנותנות הלוואות לעסקים קטנים שמצויים בתחילת דרכם או בשלבי פיתוח והרחבה, כגון הקרנות של הסוכנות היהודית ושל קרן קורת לפיתוח כלכלי לעסקים קטנים ובינוניים, **תוכנית סאווה** (תוכנית מיקרו-פיננס שמפעילה קרן קורת ונותנת הלוואות עד 30,000 בעיקר לנשים ערביות בדואיות לצורך קידום יזמות). קרנות נוספות הן **קרן סולם** (הלוואות לעסקים במגזר הערבי, **קרן סיוע ליזמים עולים** (תוכנית שמפעיל משרד העלייה והקליטה), **קרן רשף** (סיוע לנשים המעוניינות לקדם יזמות עסקיות), ו**קרן נתן** (הלוואות לעסקים חדשים).

עיקר הקרנות הפועלות כיום מעניקות אשראי לפיתוח ולקידום של עסקים קטנים ובינוניים, ואינן מיועדות לתת הלוואות בסדר גודל של עשרות אלפי שקלים לכיסוי חובות משקי בית. אף שרובן לא מהוות פתרון לכיסוי חובות-יתר, יש מקום ללמוד מהניסיון שלהן בתחום מתן האשראי מאחר שהן עובדות עם אוכלוסיות מוחלשות שלא פעם נמצאות בהדרה כלכלית ונתקלות בקושי לקבל אשראי רגיל מהבנקים. אפשר לבדוק גם אופציה של עבודה בשיתוף פעולה עם קרנות אלו כדי להנגיש אשראי עבור אוכלוסיות מוחלשות עם חובות-יתר.

### 2.1.2 קרנות הלוואות ממשלתיות

בעולם קיימות מדינות שבהן פועלות קרנות ממשלתיות המספקות הלוואות ללא ריבית או עם ריבית נמוכה לאנשים שנקלעו למצבי משבר וזקוקים לסיוע כדי להימנע ממצב של סחרור חובות. צרפת ובריטניה הן דוגמאות לכך (Gloukoviezoff, 2011).

בשנת 2005 החליטה ממשלת צרפת לקדם מתן אשראי זעיר ("מיקרו אשראי אישי") למשפחות נזקקות באמצעות הקמת "קרן הלכידות החברתית" (The Social Cohesion Fund). הממשלה הקצתה 75 מיליון אירו במשך 5 שנים, ונתנה ערבות למחצית מסכום הלוואות. מטרת הקרן הייתה לצמצם את עלות הסיכון של המלווים ולעודד את הבנקים להיות מעורבים במתן אשראי זעיר. הלוואות היו אישיות, בסכומים של 300-3,000 אירו, בריבית של 4-13 אחוזים, והיו מיועדות לאנשים שבקשתם להלוואה נדחתה על-ידי הגופים הפיננסיים המרכזיים. הלוואות אלו ניתנות באמצעות המלווה (בנק מסחרי או ספק של כרטיסי אשראי) בשיתוף עם ארגונים חברתיים האחראים לבחינת הבקשות, הערכתן ומתן ליווי ותמיכה לאנשים הלווים לאורך תקופת הלוואה. מדובר ב"מיקרו אשראי אישי", השונה ממיקרו אשראי רגיל המיועד להקמת עסקים. הלוואות "מיקרו אשראי אישי" עדיין קשורות למטרות מקצועיות, כגון שמירה על תעסוקה באמצעות תיקון או קנייה של רכב, או הגדלת הסבירות של מציאת עבודה באמצעות מימון רישיון נהיגה או הכשרה מקצועית. עם זאת, מטרות מקצועיות אינן היחידות. מיקרו אשראי אישי יכול לשמש גם לשיפור איכות חיים או לשמירה עליה בהיבטים השונים של החיים (דיור, בריאות, חיי משפחה ועוד) (Gloukoviezoff, 2011).

תוכנית מיקרו האשראי האישי הוכיחה את עצמה כצלחה, עם 4% בלבד של חדלות פירעון. במחקר ההערכה שנעשו נמצא כי הלוואות אלו השפעה חיובית: הן תרמו לשיפור מצבם או להגנה על מצבם של רוב הלווים (Gloukoviezoff, 2011).

בבריטניה הוקמה קרן הלוואות ללא ריבית במימון ובתמיכה של ממשלת בריטניה – "הקרן החברתית" (Social Fund). הקרן הוקמה בשנת 1988, והיא מופעלת על-ידי משרד העבודה והפנסיה, המנהל את תשלומי סיוע הרווחה. הקרן מנגישה הלוואות למשפחות נתמכות בשירותי הרווחה ובקצבאות, העומדות בקריטריונים שהממשלה קבעה. באמצעות הלוואה אפשר לממן בין היתר תשלומים שונים או לכסות חוב שנצבר, וכן לממן הוצאה חריגה שנכפית על המשפחה. קיימים סוגים שונים של הלוואות, כגון "הלוואות תקצוב", "הלוואות חירום" ועוד. מדובר בהלוואות בסכומים קטנים, והסכום המרבי



הוא 1500 ליש"ט. לרוב גובה ההלוואות הוא עד גובה הקצבה החודשית שהמשפחה מקבלת. ההחזרים הם ללא ריבית למשך תקופה של עד שנתיים, בהתחשב בסכום ובכושר החזר של המשפחה (Purnell, 2008).

המשפחות הלוות זיהו כמה יתרונות בהלוואות אלו בהשוואה להלוואות מסחריות. רוב האנשים אשר הגישו בקשה לקבלת הלוואות מהקרן החברתית היו בעלי גישה מוגבלת לאשראי המסחרי הרגיל. נוסף על כך, מדובר בהלוואה ללא ריבית, וההחזרים מנוכים ישירות מהקצבות – דבר שהקל על המשפחות בתשלום החוזרים החודשיים. ואכן, שיעור החזר של ההלוואות גבוה מאוד, עם חדלות פירעון של כ-1% בלבד. יש לציין כי תהליך הבקשה לקבלת ההלוואה קל ונגיש, וכך גם תהליך קבלת התשובה וקבלת ההלוואה עצמה: ימים ספורים עד שבועיים (Whyley et al, 2000).

במהלך השנים עברה הקרן שינויים ותיקונים שונים, בעקבות ביקורות והערכות מתמשכות שונות, כדי להתאים לאתגרים השונים של מציאות הלקוחות. יחד עם זאת, נשמעה ביקורת על הקרן החברתית, שמעבר להלוואות קטנות היא לא עושה די לעזור לאנשים לבצע תכנון וחכונות לעתיד. ההלוואות ניתנות על-פי דרישה, ללא תמיכה או סיוע לאנשים בניהול הכספים שלהם או מתן מענה לצרכים כגון סיוע בהשתלבות בעבודה (Purnell, 2008).

## 2.2 בניית מסוגלות פיננסית לאנשים עם חובות-יתר

כאמור, בעלי הכנסה נמוכה ברחבי העולם זקוקים לנגישות לשירותים פיננסיים כגון חשבון בנק, אשראי, חיסכון, ביטוח וביצוע תשלומים. שיפור ההגשה והשימוש במוצרים ובשירותים פיננסיים איכותיים חיוני לצמיחה כלכלית מכלילה ולצמצום העוני (Wagh, 2017).

כאשר אנשים משתתפים במערכת הפיננסית, הם מסוגלים יותר לנהל סיכונים, ליזום או להשקיע בעסקים ולממן הוצאות גדולות כגון חינוך או שיפור מבנה מגורים. עם זאת, הנגשה מוגברת לשירותים פיננסיים אינה מובילה בהכרח לשיפור הרווחה הפיננסית. אחת הבעיות היא שאנשים מקבלים החלטות פיננסיות גרועות, כגון לקיחת הלוואות-יתר או היעדר חסכון כספי (Wagh, 2017).

בעת האחרונה אפשר לראות הגדרות רחבות יותר של הכלה כלכלית. על-פי Kempson and Collard (2012), חברה בעלת הכלה פיננסית תהיה חברה שבה לכל אחד יש היכולת:

1. לנהל עסקאות יומיומיות (למשל, באמצעות חשבונות בנק מתאימים).
2. להתמודד עם הוצאות חד-פעמיות (הוצאות צפויות ולא צפויות באמצעות חסכונות, קבלת אשראי זול או שימוש במוצרים ביטוחיים).
3. לנהל אובדן הכנסה פתאומי (לדוגמה, באמצעות חיסכון, כולל חיסכון פנסיוני).
4. להימנע מבעיית חובות או לצמצם את היקפה.

"הכלה פיננסית 2020" (FI2020) הוא פרויקט של "המרכז להכלה פיננסית" (Center for Financial Inclusion) – ארגון הפועל לקראת הכלה פיננסית גלובלית מלאה. בפרויקט משתתפים בעלי עניין מהמגזר הפרטי, רגולטורים, מפתחי תעשייה, ספקי טכנולוגיה ושחקנים נוספים הפועלים יחד כדי להגיע לשווקים חדשים בעולם שאינם מקבלים שירותים פיננסיים, ולהנגיש להם מגוון רחב של שירותים איכותיים. הם מאמינים שכדי להשיג הכלה פיננסית מלאה וכוללנית, מעבר להנגשת

אשראי ושירותים פיננסיים, חשובה ההתמקדות באיכותם של השירותים הפיננסיים וחשובה לא פחות המסוגלות הפיננסית של הלקוחות כדי שיעשו בהם שימוש משכיל (Center for Financial Inclusion, 2013).

המדיניות העומדת כיום על סדר היום בבריטניה היא של קידום "מסוגלות פיננסית". מסוגלות פיננסית כוללת את הידע והמיומנויות הדרושים לאנשים כדי להבין את הנסיבות הכלכליות שלהם, לצד המוטיבציה לנקוט פעולה. צרכנים בעלי מסוגלות פיננסית מתכננים מראש, מחפשים מידע רלוונטי ומשתמשים בו, יודעים מתי לפנות לקבלת ייעוץ ומסוגלים להבין ולפעול על-פי תוצאות ההתייעצות. כל אלה יביאו לידי השתתפות רחבה יותר בשוק השירותים הפיננסיים ולהכלה פיננסית (HM Treasury, 2007; Grohmann et al, 2017).

חשיבותו של המעבר מן ההתמודדות עם העוני, באמצעות הלוואות בעלות נמוכה, לגישה אסטרטגית יותר, המבוססת על קידום נתיבי ההכלה הפיננסית, הודגשה בפרויקט מחקר על איגודי אשראי והלוואות (Jones, 2003). ממצאי הדוח הראו כי טיפול נקודתי וזמני בבעיית העוני והחובות הכספיים של משפחות לא הניב תוצאות לאורך זמן ולא תורגם ליציבות הפיננסית שלהן. המחקר העלה שאם איגודי האשראי רוצים לשרת צרכנים בעלי הכנסה נמוכה, עליהם להגיב לצרכים המורכבים והמגוונים שלהם. הדוח המליץ כי גישה הוליסטית זו תכלול תמיכה וליווי אישי, ייעוץ פיננסי, סיוע בתקציב, עידוד לחיסכון וחינוך פיננסי, נוסף על הנגשת אשראי בר-השגה (Jones, 2003).

להלן יוצגו כמה התערבויות בתחום של פיתוח יכולות פיננסיות, שמטרתן לסייע להגדיל את ההכלה הפיננסית לאוכלוסיות המוחלשות, ובפרט למשקי בית בעלי חובות כספיים.

### 2.2.1 שירות ייעוץ חובות Debt advice

במדינות שונות באירופה, אחת ההתערבויות העיקריות המומלצות למאבק בבעיית העוני וחובות-היתר, לצד הנגשת האשראי, היא הקמת שירות שמעניק ייעוץ בתחום של טיפול בחובות (Hartfree & Collard, 2014).

ההתערבות העיקרית במדיניות הטיפול בבעיית החובות באירלנד היא שירות "ייעוץ חובות" (MABS), המספק תמיכה ושירותי ייעוץ למשקי בית בעלי חובות-יתר. המודל האירי נחשב מודל הדגל באירופה. הוא פותח על-ידי מחלקת הרווחה כשירות הניתן על בסיס לאומי בכל אירלנד לשם מניעה של בעיית חובות וטיפול בה. השירות מופעל על-ידי ארגונים חברתיים שהמדינה מסבסדת, ולא על-ידי גוף הנותן אשראי, זאת כדי לשמור על עצמאותם המקצועית ולמנוע ניגוד אינטרסים (Russell et al, 2011).

הלקוחות מקבלים ייעוץ אישי מיועץ כלכלי מוסמך. השירות חסוי ועצמאי, נגיש לכל מבקש עזרה בנושא החובות, וניתן חינם (Korczak, 2004).

יועצי החובות בשירות מקיימים משא ומתן עם הנושים בשם הלקוחות ומגיעים להסדרי חוב מיטיבים עבורם. הצורך לטפל בכל הנושים כדי להגיע לפתרון בר-קיימא הוא האתגר העיקרי של יועץ החובות. נושים מסוימים עלולים לסרב להגיע להסדר, והתנגדותם זו מקשה להגיע לטיפול כוללני ולפתרון בעיית החובות. עבודתם של יועצי החובות מול הנושים היא אפוא משמעותית ביותר (Russell et al, 2011).

היועצים נותנים גם ייעוץ ותמיכה בענייני תקציב וניהול כספי, ומסייעים למשפחה במידת הצורך להשיג אשראי בתנאים טובים בשותפות עם איגודי אשראי או מוסדות פיננסיים אחרים, תוך כדי מתן עזרה למשפחה בהתארגנות לתשלומי הסדרי החוב ועידוד לחיסכון עתידי (Korczak, 2004).

כמו כן, היועץ מעורב במתן תמיכה וסגור מול הרשויות השונות, וגם בליווי, כאשר הלקוחות נמצאים מול מערכת אכיפת החוק בכל הקשור לחובות-היתר. הייעוץ ניתן גם לאנשים שהחלו לצבור פיגורים ראשוניים בתשלומים, וזאת כדי למנוע החמרה במצבם (Russell et al, 2011).

השירותים הניתנים ב-MABS כוללים חינוך פיננסי ומתן מידע רלוונטי, נוסף על הייעוץ האישי למשפחות בעלות חובות וקשיים כלכליים. הייעוץ הקונקרטי ופיתוח האוריינות הפיננסית של המשפחות מסייעים להן לפתח את האוטונומיה והמסוגלות הפיננסית שלהן (Russell et al, 2011).

ביוני 2004 גיבשה ממשלת בריטניה "תוכנית למאבק בבעיית חובות-היתר" כחלק מיוזמת "ההכלה הפיננסית" שקידמה באותן שנים. צעד המדיניות העיקרי שנבחר לטיפול בבעיית החובות היה הקמת שירות ייעוץ חובות, כדוגמת המודל האירי. הקרן להכלה פיננסית בבריטניה השקיעה עשרות מיליוני ליש"ט כדי לספק ייעוץ חובות אישי באמצעות ארגונים ללא כוונות רווח (Gloukoviezoff, 2011), אבל המסגרת שהוצעה הייתה מסובכת מאוד, והיו מעורבים בה שחקנים רבים: ישנם כ-1,500 ארגונים במגזר השלישי המספקים ייעוץ חובות ל-1.1 מיליון לקוחות בשנה, והביקוש לשירות הולך וגדל (Gillespie and Dobbie, 2009 בתוך Orton, 2010). אחד הספקים הגדולים של שירות ייעוץ החובות הוא ארגון CAB (Citizens Advice Bureau Network).

למרות מאמציה של צרפת להנגיש אשראי באמצעות "קרן הלכידות החברתית", החולשה העיקרית שלה בהתמודדות עם בעיית הפיגורים בתשלומים ובחובות קשורה להיעדר תוכנית של ייעוץ פיננסי אישי. בצרפת אין שירות ספציפי הדומה לשירות MABS האירי. עובדים סוציאליים ממלאים תפקיד מצומצם בעזרה לאנשים בהתמודדות עם הקשיים הכלכליים שלהם, אך הם אינם מיומנים במורכבויות הפיננסיות ובמוצרים הפיננסיים השונים. עזרה מסוימת ניתנת על בסיס מקומי באמצעות עמותות כלליות (למשל עמותות צרכנים או ארגוני צדקה), אולם גם ארגונים אלו אינם יכולים לתת מענה מספק לביקוש ולצרכים הגדלים, וחסרות להם המיומנויות הנדרשות (Gloukoviezoff, 2011).

מחקרים שונים בדקו את השפעת הייעוץ של MABS באירלנד על אנשים בעלי חובות. מי שקיבלו סיוע מהשירות מדווחים שהייעוץ השפיע לחיוב: ירידה בגובה החוב, קידום תחושת השליטה העצמית, התפתחות הבנה מעמיקה יותר של מצבם הכלכלי ואף התחזקות התחושה שיש להם סיכוי לסגור את החוב (Stamp, 2012). מידת התועלת של MABS אכן נראית מרשימה. 73% מהלקוחות של שירות הייעוץ שילמו או משלמים כיום את חובותיהם, ו-70% ציינו כי הם יכולים לנהל את כספיהם בצורה טובה יותר. תרומתו של השירות לשיפור הבריאות, איכות החיים והניהול הכספי באירלנד נתפסת כמשמעותית מאוד (Korczak, 2004).

גם במחקר אורך שנערך בבריטניה ובחן את האפקטיביות של תוכניות ייעוץ החובות בטיפול בבעיות חובות-היתר, נמצא כי רוב המרואיינים דיווחו על שינוי חיובי בעקבות הייעוץ: צמצום או סגירת החובות, גידול בהכנסות, יכולת טובה יותר "לגמור את החודש", היעדר בעיות עם הנושים, שיפור בתחושת הרווחה ויכולת ההתמודדות שלהם (לא רק במובן הפיננסי) ושימוש זהיר יותר באשראי (Orton, 2010).

מחקרים מראים כי אם ההתערבויות בתחום ייעוץ החוב היו מתרחשות בשלב מוקדם יותר, החל בפיגורי תשלום ראשוניים, בעיית החובות של רבים הייתה חמורה פחות. כמו כן, ההשפעות ה"לא פיננסיות" של ייעוץ חובות, במיוחד בתחום הבריאות, מערכות היחסים ותחושת הרווחה היו ניכרות. הממצאים מראים כי להשקעות ציבוריות בייעוץ כלכלי (כולל טיפול בחובות) ישנה תמורה גדולה לחברה כולה, בייחוד אם משקיעים בשלבים מוקדמים יותר. (Stamp, 2012).

"דבר ראשון הם רצו שקט. הם כל הזמן היו מוטרדים ולא פנויים לטפל בכלום בגלל הרדיפה של החובות. עשינו להם איחוד תיקים ואז אי-אפשר היה לעקל להם כמו קודם. הם כמו בן צריכים לשלם את הצו שנעשה להם. אבל סופסוף יש להם שקט. האם במשפחה התחילה לעבוד כסייעת בגן. בן הזוג למד טכנאי מיוזג קירור. מימננו את הקורס דרך סל מענים בתוכנית. הוא סיים בהצטיינות. זה קורה רק בתנאי שיש שקט, אחרת לא יהיו פנויים. אחרי שההכנסות הם מעל ההוצאות, התחילו לנהל את התקציב ולעשות חיסכון, לשים בצד לעתיד." (ריאיון עם יועץ כלכלי בתוכנית "נושמים לרווחה" 10/4/18)

## 2.2.2 תוכניות לקידום אוריינות פיננסית

בספרות האקדמית, נעשה שימוש בכמה הגדרות של אוריינות פיננסית. ההגדרה המקובלת כיום היא של ארגון ה-OECD, ועל-פיה אוריינות פיננסית היא "שילוב של מודעות, ידע, מיומנות, עמדות והתנהגות הנדרשים כדי לקבל החלטות פיננסיות טובות ובסופו של דבר להשיג רווחה פיננסית אישית". בהקשר זה "ידע" הוא היכולת להבין עניינים פיננסיים גם אישיים וגם רחבים יותר. "מיומנות" היא היכולת ליישם את הידע הזה בחיי היומיום, ואילו העמדות וההתנהגות מתייחסות לביטחון העצמי לקבל את החלטות הפיננסיות ההולמות והמתאימות (OECD INFE, 2011).

באחד המחקרים הראשונים שבחן קשר בין אוריינות פיננסית להתנהלות פיננסית (Hilgert et al. 2003) נמצא קשר חזק בין הידע הפיננסי לבין הסבירות לבצע פעילויות פיננסיות כגון תשלומי חשבונות בזמן, מעקב אחר הוצאות, תשלומי חשבונות כרטיסי אשראי בכל חודש, חיסכון מכל משכורת חודשית, התארגנות כספית לשעת חירום, גיוון בהשקעות וקביעת יעדים פיננסיים.

ההנחה המקובלת כיום היא שככל שהאוריינות הפיננסית גבוהה יותר, גם ההתנהלות הפיננסית טובה יותר (Kaiser & Menkhoff, 2017). חוסר באוריינות פיננסית קשור להיעדר תכנון פיננסי ולהתנהלות לקויה בכל הנוגע ללקיחת הלוואות, המובילים לצבירת חובות (Lusardi, 2008).

אוריינות פיננסית עשויה לספק הגנה מסוימת מפני מגבלות היכולת הקוגניטיבית. במחקר איכותני שערך אחד משירותי הייעוץ הכספי בבריטניה נמצא שרבים מהפונים לא זיהו את העלות האמיתית של האשראי, ושאינן הם מבינים לעתים קרובות כמה תעלה להם באופן מוחשי ריבית האשראי על פני השנה (Money Advice Service, 2015). בסקר נוסף שנערך בבריטניה, בקרב משפחות בעלות חובות אשראי צרכני, נמצאה רמת אוריינות פיננסית נמוכה במונחים אבסולוטיים: 40% דיווחו על בלבול שהם חווים בכל הקשור לתחום הכלכלי (Gathergood, 2012). כמו כן נמצא כי קיים קשר ברור בין אוריינות פיננסית לבין הרכב תיקי אשראי צרכניים. משקי בית עם ראשי משפחות בעלי ביצועים גרועים בשאלות שבחנו אוריינות פיננסית נטו לצרוך אשראי בריבית גבוהה (Disney & Gathergood, 2012).

מדינות וארגונים שונים מנסים לפתח את ההתערבויות היעילות ביותר לקידום האוריינות הפיננסית. להלן ההתערבויות הבולטות.

## חינוך פיננסי

תוכניות חינוך פיננסי התרחבו מאוד בשנים האחרונות בעולם. ממשלות, מלכ"רים ומוסדות פיננסיים מציעים קורסי חינוך פיננסי למבוגרים כדרך לקידום מודעות פיננסית גבוהה יותר, ידע ומיומנויות (Miller et al, 2014).

החינוך הפיננסי מבוסס על שורה של הנחות:

1. הבחירות הפיננסיות הלקויות של אנשים נובעות מחוסר ידע. 2. ברגע שהידע ישתפר, אנשים יקבלו החלטות פיננסיות טובות יותר. 3. החלטות טובות יותר יובילו לבריאות כלכלית טובה יותר.

אף שהתיאוריה נראית הגיונית, עדויות מראות כי לאורך התהליך קיימים מכשולים. ממחקרים ומניתוחי נתונים ממאות מחקרים אקדמיים שעסקו בחינוך פיננסי, אפשר להיווכח כי לחינוך הפיננסי המסורתי ישנן השפעות חיוביות קטנות בלבד על התנהגותם הפיננסית של האנשים המשתתפים בתוכניות (Hastings et al, 2013; Kaiser & Menkhoff, 2017). ההשפעות היו נמוכות במיוחד בקרב אוכלוסיות מעוטות הכנסה במדינות מתפתחות (Wagh, 2017).

בהינתן שתהליך קבלת ההחלטות אינו כרוך במיומנויות פיננסיות בסיסיות בלבד (הניתנות על-ידי חינוך פיננסי ומידע פיננסי המסופק על-ידי המוסדות הפיננסיים), אלא מושפע גם מרגשות ומהטיות, ייעוץ כלכלי של מומחה הוא דבר חיוני בתהליך הזה (Gloukoviezoff, 2008 בתוך Gloukoviezoff, 2011). לכן, חינוך פיננסי ומתן מידע אינם יכולים להיחשב תחליף לייעוץ. ספק אם מאמצים אלו יאפשרו למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה להעריך באופן מדויק את מצבם הכספי ואת מאפייניו של האשראי המתאים ביותר עבורם (Gloukoviezoff, 2011).

עם זאת, המחקר המתפתח כיום מעלה כי באמצעות דרכים מסוימות של עיצוב והתאמה של תוכני החינוך הפיננסי, הוא יכול להביא לשיפור בהתנהגות הפיננסית בקרב אנשים בעלי הכנסה נמוכה. פתרונות אלו כוללים את הצגת החינוך הפיננסי באופן פשוט הניתן ליישום (עם כללי אצבע פשוטים), מותאם אישית לצרכיהם ולמצביהם של האנשים, מתוזמן עם קבלת החלטות, מוגש באופן נוח ומעניין למשתתפים וממוקד באוכלוסיות כגון בני נוער ומבוגרים צעירים (Wagh, 2017).

## ייעוץ וליווי פיננסי

בקצה של רצף החינוך הפיננסי המותאם אישית קיימות תוכניות אימון, ייעוץ וליווי, שבהן החינוך וההדרכה מותאמים לצרכיו של כל משתתף.

כאמור, נמצא כי החינוך הפיננסי לכשעצמו משפר את המודעות הפיננסית ואת העמדות, אך אינו מצליח לשפר את התוצאות ההתנהגותיות בתחום ההלוואות והחיסכון לטווח ארוך. הוספת התערבויות מותאמות אישית בצורה של הגדרת מטרות פיננסיות יחד עם המשפחה, לצד מתן ייעוץ פיננסי אישי, נמצאה יעילה יותר בסיוע לאנשים לעקוף מגבלות ואילוצים התנהגותיים, רגשיים וקוגניטיביים (Carpena et al, 2015).

לאוכלוסיות פגיעות מבחינה כלכלית, מיומנויות ניהול כספי נמצאו כגורמים החשובים בהתנהלות מול צבירת חוב צרכני. המיומנויות העיקריות כללו מודעות פיננסית, ניהול שוטף של חשבונות הבית וניהול התקציב. בסביבה שבה אנשים חיים תחת לחץ פיננסי מתמיד, מיומנויות בסיסיות אלו מפחיתות את הנטייה לבצע החלטות כספיות גרועות ומעודדות התארגנות פיננסית טובה יותר. הן מפחיתות למשל את הפחתת היחס בין החוב להכנסה, את השימוש באשראי בריבית גבוהה ואת מספר ההלוואות הנלקחות, וכך משפרות את ההכנסה הפנויה של המשפחה. תוכניות התערבות פיננסית אמורות אפוא להתמקד במיומנויות ניהול כספי שנמצאו אפקטיביות בהפחתת בעיית החובות (French & Mckillop, 2016).

ממעקב אחר התערבויות אימוניות אינטנסיביות שנערכו על-ידי מאמנים אשר נפגשו עם משתתפים מדי שבוע כדי לדון בפעילויות הפיננסיות שלהם באותו שבוע, להגדיר יעדים פיננסיים ולזהות צעדים לפעולה להשגת אותם יעדים – עולה שהאמון השפיע באופן חיובי על המסוגלות הפיננסית של המשתתפים, על שביעות הרצון הפיננסית, על הסבירות שתהיה להם מטרה פיננסית ועל הסבירות שיהיה להם חשבון חיסכון. האימון גם הוריד את כמות החוב הכספי שהיה למשפחה לפני כן (Wagh, 2017).

בשנת 2009 הקימה ממשלת בריטניה את מיזם Money Guidance Pathfinder, מיזם המספק מידע והכוונה במגוון רחב של נושאים כלכליים אישיים המותאמים לצרכיהם ולמצבם של הפונים, לא רק בתחום החובות. השירות ניתן באמצעות האתר, הטלפון או פגישות פנים אל פנים, כדי להעלות את רמות הידע והאוריינות הפיננסית ובאמצעותן גם את המסוגלות הפיננסית של הפונים. אוכלוסיית היעד העיקרית היא האנשים "הפגיעים ביותר לתוצאות של קבלת החלטות כספיות גרועות" (Kempson & Collard, 2010).

ניתוח עלות-תועלת של התוכנית מראה כי הדרכה פיננסית המשנה את התנהגותם של אפילו חלק קטן מהפונים לשירות, תספק תועלות וערך משמעותיים (Thoresen, 2008). נראה שההדרכה הפיננסית מספקת גם תוספת בעלת ערך רב לשירותים הפיננסיים בתחומי האשראי והלוואות (Kempson & Collard, 2010).

בהודו, הוספת ייעוץ אישי של אחד על אחד, נוסף על כיתת הדרכה, נמצא יעיל. היועצים ביקרו את המשתתפים בביתם, שם העניקו הדרכה וייעוץ פרטני בהתאם לצורכי המשתתפים. בכיתה התקיימה הכשרה כללית יותר, והיא כשלעצמה לא נמצאה משפיעה על התנהגות המשתתפים, אולם הוספת הייעוץ האישי הביאה לשיפור משמעותי בהתנהגות: הסבירות שהמשתתפים יבצעו מעקב תקציב חודשי באופן קבוע גדלה ב-3.8% והסבירות שהם יחזיקו בחשבון חיסכון רשמי גדל ב-13.8% (Carpena et al, 2015).

*"מי שנמצאים במצב עוני ובחובות ועם המון קשיים, אינם עובדים ולפעמים מעולם לא עבדו בעבר. אנחנו עוזרים להם בכמה צירים: תעסוקה, מיצוי זכויות, כלכלת המשפחה, בעיית חובות.... יושבים איתם באופן שבועי ועובדים איתם על הדברים, ואם יש צורך ללכת איתם למקומות אנו מלווים אותם, מהווים סגנון עבורם. (קבוצת מיקוד מלווים מס' 2, 27/2/18)*

*"אין תחליף לליווי האישי. לפעמים אני נתקל במשפחה שעושה את כל הדרך לבד ומה שעוזר לה זו הידיעה שיש מישהו. הרוגע שיש לך מישהו בצד מאפשרת לך להתפנות. הידיעה שיש פה מישהו שאני אדע שאם אצטרך אותו אני יכול לפנות אליו והוא ידריך אותי ולייעץ לי כבר נותן לי לחשוב בצורה אחרת, לצאת ממחשבת המנהרה ולהפעיל שיקול דעת." (ריאיון עם יועץ כלכלי "נושמים לרווחה", 10/4/18)*

## 2.3 כלכלה התנהגותית ותובנות התנהגותיות לשיפור המסוגלות הפיננסית

### 2.3.1 רקע

קובעי המדיניות ומעצבי התוכניות מסתמכים לעתים קרובות על תאוריה כלכלית נאו-קלאסית או מסורתית. מסגרת זו כוללת לעתים קרובות הנחות יסוד בנוגע להתנהגות משתתפי התוכנית. למשל, ההנחה שהם ישקלו את העלויות וההטבות

ויקבלו החלטות "רציונליות" (המוגדרות בכלכלה כשימוש בכל המידע הזמין לקבלת ההחלטות הטובות ביותר כדי למקסם את הרווחה האישית). עם זאת, מבחינה של מחקרים רבים בתחום הכלכלה ההתנהגותית עולה כי התאוריה הכלכלית הנאו-קלאסית אינה יכולה, כשלעצמה, להסביר את כל הדרכים שבהן אנשים פועלים בעולם האמיתי (Kahneman and Tversky 1979; Kahneman 2003).

מדעי ההתנהגות – תחומי הפסיכולוגיה החברתית והכלכלה ההתנהגותית – מראים כי כולנו עלולים לקבל החלטות שאינן אופטימליות בחיים, מאחר שיש לנו יכולת מנטלית מוגבלת לשקול בזהירות את היתרונות והחסרונות של כל החלטה. תשומת לבם של אנשים, השליטה העצמית ומשאבים קוגניטיביים אחרים הם מוגבלים, ורוב האנשים אינם משתמשים בכל המידע הזמין להם לשם קבלת החלטה אופטימלית. במקום זאת אנו מסתמכים בעיקר על רמזים סביבתיים ועל קיצורי דרך פסיכולוגיים פשוטים כדי לקבל החלטות במהירות. הטיות התנהגותיות אלו יכולות לפעמים להוליך אותנו שולל. בשנים האחרונות הלכה והתפתחה הספרות האקדמית שבוחנת איך לתכנן מדיניות המיועדת לתת תמיכה טובה יותר בקבלת החלטות (The Behavioral Insight Team, 2016).

המסוגלות הפיננסית, כאמור, מושגת על ידי הידע הפיננסי, ההבנה, הביטחון והמוטיבציה לקבל החלטות פיננסיות טובות. המסוגלות הפיננסית מכירה בהשפעתה של ההתנהגות – בעיקר של ההטיות המובנות שאינן קשורות לידע ולמימוניות. ההגדרה של מסוגלות פיננסית מצביעה על כך שיוזמות כגון חינוך פיננסי וקידום הכלה פיננסית הן אמצעי להשגת המטרה העיקרית – פיתוח מסוגלות פיננסית, אך נראה שאין די באספקת ידע לאנשים על ניהול כספים ובשירותים פיננסיים. את החינוך הפיננסי צריכים לקדם בדרכים שיכולות לשנות את התנהגות האדם. מה שנדרש הוא יצירת סביבה המאפשרת לתמוך בהחלטות ובפעולות הולמות של ניהול כספים בקרב אוכלוסיות מודרות (The Behavioral Insight Team, 2014).

עבודה שבוצעה עבור הרשות לשירותים פיננסיים בבריטניה ופותחה בהמשך על-ידי הבנק העולמי באמצעות מחקר בעשר מדינות, זיהתה בעקביות ארבעה ממדים מרכזיים של מסוגלות פיננסית: 1. ניהול כספי יומיומי; 2. תכנון לצרכים עתידיים; 3. בחירה ושימוש במוצרים פיננסיים מתאימים; 4. קבלת מידע ועזרה (The Behavioral Insight Team, 2014).

חינוך פיננסי מסורתי, מתן ידע ובניית מיומנויות יכולים לשפר את המסוגלות של המשתתפים בתחום הניהול השוטף של הכסף ובתכנון לצרכים עתידיים, אך הם משפיעים פחות בשאר המרכיבים (בחירה ושימוש במוצרים פיננסיים מתאימים וקבלת מידע ועזרה). הסיבות למסוגלות הנמוכה הן מורכבות ומגוונות: יש להן קשר חזק להטיה התנהגותית, יותר מאשר לידע או למיומנויות. הכשרה וחינוך מסורתיים יעילים הרבה פחות בשיפור אלמנטים אלו של יכולת. אי-אפשר ללמד "הטיות התנהגותיות נכונות".

עדויות מראות כי שיפור היכולת לתכנן, לבחור ולהשיג ידע דורש גישות חדשניות יותר, המבוססות על מדעי ההתנהגות. שיווק חברתי, פישוט מוצרים, מנגנוני ברירת מחדל ורגולציה פרואקטיבית להגנת הצרכן הן גישות שהוכחו כמסייעות להתמודד עם רמות נמוכות של מסוגלות פיננסית (The Behavioral Insight Team, 2014).

החל בשנות האלפיים המוקדמות החלו החוקרים ליישם באופן שוטף את הרעיונות הללו בענייני מדיניות, כגון ביטחון פנסיוני בעת פרישה, קידום תעסוקה ופיתוח כלכלי. הספר Nudge (הנד) פרסם והנגיש את הרעיון ששינויים קטנים בסביבה, המבוססים על מדעי ההתנהגות, יכולים לייצר אפקטים גדולים (Thaler & Sunstein, 2008).

הרעיון של הנדים ושינויים אחרים מבוססי מדעי התנהגות בקביעת המדיניות קיבל במהירות תשומת לב ברחבי העולם. בעשורים האחרונים עלה קרנה של הכלכלה ההתנהגותית, והשפעתה ניכרת הן בתחום המחקר הכלכלי והן בעיצוב המדיניות הציבורית. תרומתה העיקרית למחקר היא הצגה והדגשה של המקרים והנסיבות שבהם קיימת התנהגות שיטתית הסוטה מתהליך קבלת החלטות ה"רציונליות", תוך חקר המנגנונים המובילים לכך (בניטה וגולדשמידט, 2015).

אחת המדיניות המובילות בתחום היא בריטניה, שבה הוקם בשנת 2010 במשרד ראש הממשלה הבריטי צוות שהתמקד באימוץ תובנות התנהגותיות בשירות המדינה כדי לבחון תחומי מדיניות עיקריים. הצוות הוקם בתקופה של משבר כלכלי וקיצוצים תקציביים, ולכן הוא פעל במתכונת ניסויית. הבדיקה כעבור שנתיים העלתה כי הצלחתו הייתה יוצאת דופן. הצוות הועיל רבות לעבודת הממשל: הוא הביא להתייעלות ולחיסכון כלכלי משמעותי, ערך מספר חסר תקדים של מחקרים מבוססי-ראיות בשירות המדינה, והפיץ את יישומי השיטות ההתנהגותיות בשירות המדינה (The Behavioral Insight Team, 2014).

בזכות הצלחתו הורחב הצוות במידה רבה, הוקמו צוותים מקבילים במדינות רבות נוספות, וארגונים בין-לאומיים כגון OECD והבנק העולמי פעלו להפצת השיטות ההתנהגותיות ולעידוד השימוש ביישומיהן (בניטה וגולדשמידט, 2015).

צוותי התובנות ההתנהגותיות ייחודיים בכך שהם נוטים לבחון מרכיבים מסוימים, שוליים כביכול, של כלי המדיניות, כגון השפעות של שינויי ניסוח ומרכיבים הקשורים באופן הצגת המידע לציבור. בכך שיטת התובנות ההתנהגותיות מקדמת ביצוע של בחינות וניסויים מרובים ומקדמת שיפורים קטנים ועקביים של כלי המדיניות. המובילים של גישה זו טוענים כי ביכולתה להביא לתמורות משמעותיות בעבודת הממשלה. לדבריהם, השיפורים המהותיים בשירותים הציבוריים צפויים להגיע מהצטברות של שיפורים קטנים ורבים הנובעים ממתודולוגיה יעילה, ולא מרפורמות המיועדות לבצע מהפכות דרמטיות בשירותים החברתיים (Halpern, 2015).

### 2.3.2 שימוש בהנדים

על בסיס הכלכלה ההתנהגותית והמתודולוגיה האמפירית הנובעת ממנה צמחו כמה שיטות אשר ניצלו תובנות התנהגותיות לשם שיפור עבודות הממשל. השיטה הבולטת ביותר היא ההנד (Nudge) אשר הוצגה לפני כעשור (Thaler & Sunstein, 2008).

שיטת ההנד שמה דגש על המסגרת שבה מתקבלות החלטות ועל יכולתו של הרגולטור לעצב את המרכיבים השונים הכרוכים בה כך שיובילו את הפרט לבחירה המיטבית. באופן זה אפשר "לדחוף" אנשים לעבר הבחירה אשר סביר שתהיה הטובה ביותר עבורם, בלי לקבוע תקנות מחייבות ובלי לעשות שינויים משמעותיים במערכת. הדחיפה מבוצעת באמצעות כלים התנהגותיים ונועדה "להטות" את הציבור כלפי הבחירה שלדעת הרגולטור היא המיטבית. דוגמאות לשימוש בהקשר של התנהלות פיננסית:

#### ברירת מחדל

במקרים רבים אנשים מעדיפים את האפשרות הדורשת מהם את המעורבות המועטה ביותר בקבלת החלטה. אנשים נוטים לדבוק בסטטוס-קו, ולכן קביעת אפשרות מסוימת כברירת מחדל תעלה במידה ניכרת את ההסתברות שאפשרות זו אכן תיבחר. הצעה ישירה או עקיפה שלפיה ברירת המחדל היא האפשרות הנורמטיבית והמומלצת, צפויה להעלות עוד יותר את ההסתברות כי אפשרות זו תתקבל. יש לציין כי לרוב קביעתה של ברירת מחדל היא בלתי נמנעת.



הוכח כי הגדרת ברירת המחדל מסוגלת להגדיל במידה ניכרת בחירה של מוצרי חיסכון מסוימים ולהוביל לשינוי התנהגות באמצעות אוטומציה, למשל על-ידי הגדלת השתתפות בתוכניות חיסכון ופרישה (Thaler & Sunstein, 2008).

מחקרים מרחבי העולם מצביעים על כך שההנדל של ברירות המחדל משפיע על החיסכון בכל השלבים בדרך: השיעור שבו אנשים משתתפים בתוכניות חיסכון, גודל הסכום שאנשים חוסכים מדי חודש, והסבירות שאנשים יגדילו את תרומתם לחיסכון לאורך זמן. תוצאות אלו נמצאו עקביות במחקרים שונים, ומראות ששימוש בברירת מחדל בנושאי תוכניות פרישה או חיסכון הוא דרך יעילה להגדלת החיסכון (FMA, 2016; IPA, 2017).

לרוב, לאוכלוסיות מעוטות הכנסה תהיה נטייה חזקה יותר לברירות מחדל בקבלת ההחלטות. זאת בשל החסמים השונים העומדים מולן בתהליך קבלת החלטות אקטיבי, כגון חוסר מידע רלוונטי, דחינות ועומס קוגניטיבי. ייתכן שקובעי המדיניות צריכים להביא זאת בחשבון בבואם לקבוע מדיניות עם ברירת מחדל, הנוגעת לחייהן של אוכלוסיות אלו (Beshears et al, 2010; Schmidt, 2017).

יחד עם זאת, במחקר שבדק את השפעת ברירת המחדל לעידוד חיסכון באמצעות החזרי מס, נמצא כי התערבויות של ברירת מחדל המכוונות לאוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה לא השיגו את מטרתן בהשוואה לאוכלוסייה הכללית, ועל כן חשוב שהתערבויות אלו יותאמו לאוכלוסיות השונות על-פי מאפייניהן וצרכיהן, כדי שישגו את המטרות והציפיות הנדרשות (Bronchetti et al, 2011).

## תזכורות

מתן גישה לחשבונות חיסכון הוא צעד חשוב בהנגשת השירותים הפיננסיים לעניים, אך הנגישות לבדה אינה מבטיחה שאנשים יחסכו. אנשים רבים מתקשים לפתח הרגלי חיסכון ודוחים את החיסכון לזמן עתידי, מתמודדים עם צרכים דחופים רבים ומתקשים לחסוך, או שפשוט שוכחים לחסוך. תזכורות המביאות את יעדי החיסכון לראש סדרי העדיפות הן דרך זולה להתמודד עם החסמים הללו ולעזור ללקוחות להגיע למטרות החיסכון שלהם. תזכורות הוכחו כאמצעי יעיל לסייע לאנשים להילחם בדחינות ולעקוב אחר המטרות והתחייבויות שלהם: אפשר להשתמש בהודעות טקסט (כלי חסכוני ביותר) או במכתבים כדי להניע או להזכיר לבעלי חשבונות חיסכון להפקיד לחסכונות (IPA, 2017).

כמו כן, תזכורות של הודעת טקסט הוכחו כיעילות בהגדלת הסבירות להחזרת תשלומי ההלוואה בזמן. Schoar ו-Cadena (2011) ניהלו ניסוי שדה באוגנדה כדי לגלות אילו סוגים של תמריצים עשויים להיות היעילים ביותר בכל הקשור להחזרי תשלומי הלוואות. שלושה תמריצים ניתנו לשלוש קבוצות אקראיות של משתתפים לעידוד התנהגות של פירעון ההלוואה. 1. תגמול במזומן שניתן עם השלמת החזרי ההלוואה (התגמול שווה ערך להפחתת ריבית של 25% על ההלוואה). 2. הפחתת ריבית בשיעור של 25% על ההלוואה הבאה, שיקחו בעתיד. 3. שליחת הודעת טקסט חודשית לפני תשלום ההלוואה. ממצאי מחקר זה מצביעים על כך שתמריצים כספיים בצורת הבטחת מזומנים או ריבית נמוכה יותר להלוואה הבאה השפיעו על ההתנהגות של פירעון ההלוואה באופן דומה להשפעת שירות תזכורות SMS לפני כל מועד תשלום של החזר ההלוואה (Cadena & Schoar, 2011).

מחקרים ממדינות שונות מראים שתזכורות טקסט – אמצעי שעלותו נמוכה מאוד – הן כלי שימושי במאבק בסחבת ובעזרה לאנשים לעקוב אחר מטרותיהם (IPA, 2017).

### 2.3.3 תאוריית המחסור והשלכותיה

בשנים האחרונות החל להתפתח גוף ידע הבוחן את האופן שבו אפשר להשתמש בכלכלה ההתנהגותית ובכלים שהיא מציעה באופן שיסייע לאוכלוסיות החיות בעוני ובמחסור לשפר את מצבן (Daming et al, 2015; Filho & Paiva, 2017; Richburg-Hayes et al, 2017).

המחקר האקדמי הולך ומתרחב בשנים האחרונות בתחום הפסיכולוגיה של מחסור – מסגרת מתפתחת בתחום מדעי ההתנהגות. המחקר מניח שמצב של מחסור, אשר יכול לכלול עוני וצורות אחרות של מחסור, כגון משאבי זמן מוגבלים, מייצר התנהגויות אופייניות. החוקרים מולנייתן ושפיר (2015) הראו כי באופן בסיסי, עוני גורם לאנשים להקדיש תשומת לב יתרה למחסור שממנו הם סובלים, ובכך יוצר עומס קוגניטיבי הפוגע במידה משמעותית בהליך קבלת ההחלטות. הכותבים הראו בספרם "המחסור" (מולנייתן ושפיר, 2015) כי מצב של עוני גורם לאנשים לנקוט התנהגות אימפולסיבית השמה דגש על צרכים מידיים על חשבון תכנון מושכל הנותן משקל לטווח הזמן הארוך. כמו כן הם הראו כי העומס הקוגניטיבי הנובע מעוני מביא לפגיעה ביכולות המנטליות ולחשיבת "מנהרה", ומכאן לטעויות בסיסיות בתהליך קבלת החלטות. מעבר לכך, הלחץ הכרוך בעוני מוביל להתנהלות בעייתית במסגרת משק הבית, ומשליך על חינוך הילדים. המחקר של שפיר ומולנייתן מצטרף לספרות ענפה המבקשת לבחון התנהגויות הקשורות לעוני ואת האופן שבו אפשר לעצב כלים שיעודדו התנהלות שתתרום ליציאה ממעגל העוני (Daming et al, 2015; Richburg-Hayes et al, 2017).

*"ביומיום הם לא מתפנים לטפל בדברים חשובים, למשל כמו חיסכון למטרות עתידיות. הם כמו כולם - יש להם ילדים בבית, יש להם מורה מבית הספר שצריכה מענה, יש משהו בעבודה, הדאגות היומיומיות להישרדות. היומיום הוא מאוד עמוס, ודווקא כשיש את הפגישה עם המלווה, זה משהו חגיגי. הנה עוצרים את הכול, יושבים ומתמקדים, וזה המקום לעבוד על הדברים. טיפוס החשיבה שלהם זה היום - איך אני יודע לסגור את היום. והשעה בשבוע שבה המלווה מגיע, זה הזמן לפתוח את החשיבה הצרה, ולחשוב גם על הדברים החשובים, כולל תכנון לעתיד למשל." (ריאיון עם היועץ הכלכלי, "נושמים לרווחה", 10/4/18)*

### 2.3.4 הכלכלה ההתנהגותית ומאבקה בבעיית העוני

בעקבות התוצרים המרשימים של הגישה ההתנהגותית לטובת המאבק בעוני, הוקמה בארה"ב בשנת 2003 המעבדה למאבק בעוני על שם אבדול לאטיף ג'אמיל (Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab) באוניברסיטת MIT. כמו כן הוקם המרכז לחדשנות במאבק בעוני (Innovations for Poverty Action IPA). שני המרכזים משתפים פעולה לקידום שיטות ניסוייות מבוססות מחקרים. גם הבנק העולמי הקדיש את הדוח השנתי של 2015 לשימוש בתובנות התנהגותיות לטובת המאבק בעוני (World Bank, 2014). הדוח הציג התערבויות המבוססות על תובנות התנהגותיות, שבאמצעותן אפשר לקדם ביתר יעילות מדיניות פיתוח בתחומים שונים, כגון הפחתת העוני, התפתחות ילדים, מימון דיור, שיפור הפריון, בריאות ושינויי אקלים.

בדוח שפרסם ארגון The Joseph Rowntree Foundation (JRF) הנאבק בבעיית העוני בבריטניה, ביקש צוות "תובנות התנהגותיות" לבחון כיצד לשפר את אסטרטגיית הפעולה במאבק בעוני ולהנחות גם את קובעי המדיניות בצמצום הבעיה. הוצגו התערבויות רבות שנבחנו בבריטניה ובמדינות שונות בעולם ונמצאו יעילות בסיוע לאנשים בקבלת החלטות העשויות

להפחית את הסיכון לעוני. מדובר בקבלת החלטות בתחומי האשראי הצרכני, החיסכון, התעסוקה, ההורות, אך יש מחקר הולך וגדל גם בתחומי מדיניות אחרים (The Behavioral Insights Team, 2016).

כאמור, התובנות בנוגע לכוחם של ה"הנדים" הקטנים מתחום הכלכלה ההתנהגותית זכו בשנים האחרונות לשימוש הולך וגדל. פרויקט ההתערבויות ההתנהגותיות לקידום מסוגלות עצמית (BIAS) שהושק ב-2010 היה הזדמנות משמעותית להשתמש בעדשה הכלכלית-ההתנהגותית כדי לבחון את התוכניות המשרתות משפחות עניות ופגיעות בארצות הברית (Richburg-Hayes et al, 2017).

הפרויקט מיישם תובנות התנהגותיות בנושאים הקשורים לתפעול, ליישום וליעילות של תוכניות לשירותים חברתיים ושל מדיניות עבור אוכלוסיות מוחלשות ועניות. מטרת הפרויקט ללמוד כיצד אפשר להשתמש בכלים ממדעי ההתנהגות כדי לספק שירותים ותוכניות בצורה יעילה יותר, ובסופו של דבר לשפר את רווחתם של ילדים, מבוגרים ומשפחות בעלי הכנסה נמוכה. המסגרת המושגית סוכמה באמצעות ראשי תיבות SIMPLE R (Richburg-Hayes et al, 2017), והיא כוללת את הטכניקות האלה:

**Social Influence** – השפעה חברתית: השפעה חברתית היא מושג רחב המתייחס לשכנוע ישיר או עקיף באמצעות הקהילה, עמיתים או אנשים בעלי השפעה, אשר יכולים להשפיע על החלטותיהם ופעולותיהם של אנשים. לכלי רב-עוצמה זה יכולות להיות השפעות רבות על ההתנהגות: לשנות את דעתו של אדם בנוגע להחלטה שכבר קיבל או להניע אותו לדבוק בתוכנית שקבע לעצמו. באחד המחקרים קיבלו בעלי דירות מכתבים אשר השוו בין צריכת החשמל שלהם לזו של השכנים ודירגו את משק הבית שלהם כ"מצויין", "טוב" או "מתחת לממוצע". התערבות זו הביאה לירידה בצריכת החשמל, ששווה לירידה הצפויה בצריכת החשמל בתרחיש שבו היו מחירי האנרגיה עולים ב-11-20 אחוזים.

**Implementation Prompts** – הנחיות יישום המעודדות אנשים למפות את הצעדים המדויקים שינקטו כדי להשלים משימה, הן אסטרטגיות בעלות השפעה רבה להנעת אנשים לפעולה. כלים אלו מסייעים לאנשים לנצל את התוכנית המיועדת שלהם בדרכים מתוחכמות ומשמעותיות. פריסת הצעדים הנדרשים שאדם צריך להשלים בפורמט ברור ותמציתי, מאפשרת למשימה להיראות ריאלי, ובסופו של דבר גם להתבצע.

**Making Deadlines** – קביעת מועדים סופיים (דדליין): המדע ההתנהגותי מוכיח כי אנשים מטבעם נוטים להתמהמה ולדחות דברים. ממצאי ה-BIAS הצביעו על כך שהדדליין עשוי להפעיל תחושה מסוימת של דחיפות, ונמצא שיש לו השפעה רבה במיוחד על הנעת אנשים לפעולה.

**Personalization** – פרסונליזציה: הרעיון של התאמה אישית יושם ב-BIAS בשתי צורות שונות – באמצעות תקשורת כתובה ובאמצעות אינטראקציות אישיות. התאמה אישית של תקשורת כתובה כוללת טכניקות כגון כתיבת הערות או פתקים בכתב יד או שימוש בטכנולוגיה כדי לכלול מידע מראש, כגון שם הלקוח, ברכות ספציפיות וכדומה. הודעות טקסט נמצאו כיעילות במיוחד כאשר הם כללו את שמו של סוכן ההלוואה אשר אישר אישית את ההלוואה ללקוחות (Dean et al, 2012). תזכורות מותאמות אישית היו יעילות גם באכיפת תשלום מסים שלא שולמו ובהגשת מסמכים עבור סיוע כספי בארה"ב (Richburg-Hayes et al, 2017).

כפי שעולה מן הדוח, אינטראקציה וסיוע אישיים הם סוג של "אחיזת ידיים": הסוכן מספק עזרה חיה (פנים אל פנים, בטלפון או באמצעות תקשורת וידאו) בהשלמת משימה שאינה מוכרת לאדם אך מוכרת לסוכן (למשל מילוי טפסים

מסובכים עבור ארגוני סיוע או משרדים ממשלתיים). סיוע אישי יכול להיות יעיל מאוד: החל במתן מידע והסבר מילוליים ישירים כדי לסייע לאנשים בתהליך הגשת בקשה באופן מידי, וכלה בטיפול אישי ותמיכה מורכבים יותר. הסיוע עשוי להתייחס למחסומים פוטנציאליים רבים הפוגשים את הלקוח, ולכן מקטין את הסחבת על-ידי ביצוע המשימה במשותף. הצעת עזרה "לעשות את זה עכשיו" עם הלקוח תוך כדי האינטראקציה עמו, ממזערת הסחות דעת וקשב, עשויה להפחית את החרדה מביצוע טעויות או ממצבים המזכירים להם את מצבם הכלכלי הקשה. הדבר מאיץ ומפשט את התהליך, ומייתר את הצורך בהבנת כל הפרטים הקטנים בהגשת הבקשה. סיוע ועידוד אישיים עשויים גם להעצים את האנשים, ולחבר אותם לאפשרות שיעשו שינוי בחייהם. נוסף על כך, לאינטראקציה האישית יש פוטנציאל להגביר את האמון מצד הלקוח ולהניעו לעשות דברים לא מוכרים שנתפסים כמאיימים. בני אדם נוטים יותר לנקוט פעולה כאשר הם סומכים על האדם המשיא את העצה.

תוכנית BIAS מצאה, בעקבות המחקר, כי התערבויות התנהגותיות שנועדו להגביר את השתתפותן הפעילה של משפחות בתוכניות לקידום אוכלוסיות מוחלשות, נמצאו מוצלחות יותר כאשר הן שילבו אינטראקציות אישיות ממוקדות. בדרך כלל מדובר בהתערבויות שעשויות להיות יקרות יותר, אך הן עשויות לפצות על כך במידת התועלת והאפקטיביות שלהן.

**Loss aversion** – שנאת הפסד: לפעמים מסגור מחדש של הבקשה מספיק כדי להוביל אנשים לתוצאה אחרת. המונח "שנאת הפסד" מתאר את ההעדפה של בני אדם להימנע מהפסדים על פני השגת רווחים עם ערך שווה. הממצאים מוכיחים כי אנשים מגיבים יותר לסכנה של אובדן הטבות מאשר להבטחה לקבלת הטבות.

**Ease** – קלות: מחקרים בתחום הפסיכולוגיה הראו כי לאנשים יש יכולת מוגבלת לעבד, לספוג ולזכור מידע. לנוכח זאת, מסר מרכזי במדעי ההתנהגות הוא להפוך את הדברים לקלים יותר ככל האפשר כדי להגדיל את הסבירות שאנשים יפעלו. המטרה היא להבטיח שמעצב התוכנית יחשוב לעומק על הדרך האפקטיבית ביותר לעצב תהליך ולתקשר את התהליך ללקוח, תוך כדי צמצום חסמים פוטנציאליים ככל האפשר.

**Reminders** – תזכורות: קשר מתמיד (באמצעות תזכורות ובאמצעות ערוצי תקשורת שונים) מניב בדרך כלל תוצאות טובות יותר. בדומה ל"קלות", תזכורות מקטינות את העומס הקוגניטיבי, דבר הנדרש כדי להשלים פעולה בהצלחה. הן משיגות מטרה זו על-ידי מתן רמז לכך שהפעולה לא הושלמה. הספרות בתחום מדעי ההתנהגות מוכיחה כי תזכורות יכולות להיות כלים מוצלחים להנעה לפעולה בתחומי קידום הבריאות, ההתנהלות הכלכלית ותחומים אחרים (Richburg-Hayes et al, 2017; IPA, 2017).

ככל שהעולם נעשה מורכב יותר, יש סיבות טובות יותר לעשות שימוש בכלכלה התנהגותית ובהנדים התנהגותיים, אבל חשוב לשים לב שאין מדובר בפתרון קסם מושלם לבעיות מורכבות. מדובר בכלי מדיניות, שבדומה לשאר הכלים, חשוב למדוד אותם באופן מבוקר ולעצבם היטב כדי להשיג את מרב ההשפעה החיובית שלהם (Chesterley, 2016).

### 3. תוצאות המחקר המלווה של תוכנית "נושמים לרווחה"

כאמור לעיל, "נושמים לרווחה" היא תוכנית התערבות משפחתית במחלקה לשירותים חברתיים, הנמשכת שנתיים ומבוססת על ההכרה שהמשפחה היא הציר המרכזי בתהליך השינוי והיא שמעצבת את תמונת העתיד שלה וקובעת את יעדיה. צוות התוכנית – העובד הסוציאלי הייעודי בתוכנית ומלווה משפחות – מגדירים עם המשפחה את התוצאות המצופות ולפיהן מתווים את תוכנית ההתערבות ליצירת שינוי. בתוכנית ההתערבות אפשר לבחור לקדם שינוי באחד או יותר מבין שישה תחומי התערבות: רכישת כלים למיצוי זכויות, שיפור מצב התעסוקה והפרנסה, שיפור היעילות בניהול כלכלת הבית, שיפור בתחושת המסוגלות של הפרט ושל המשפחה, יצירת קהילה כמשאב ושיפור תנאי החיים הבסיסיים. נוסף על כך, לרשות המשפחה סל מענים גמיש המאפשר לה להסיר חסמים ולרכוש משאבים שמכוונים לשנות את מציאות חייה. המערך פועל בהובלת המשרד בשותפות עם ג'וינט ישראל, קרן רש"י והשלטון המקומי ב-94 רשויות ברחבי הארץ (45 הן רשויות יהודיות, ומהן ארבע מתאפיינות באוכלוסייה חרדית, 43 הן רשויות ערביות, ו-6 רשויות מעורבות). בשנת 2016 הציעה תוכנית ההתערבות "נושמים לרווחה" מענים ל-3000 משפחות (צבע, 2017).

נתוני המחקר המלווה את התוכנית, שנערך על-ידי מכון המחקר ERI, מוצגים בדוח זה ומבוססים על סקר ראשוני שנערך בקרב כלל המשפחות המשתתפות בתוכנית "נושמים לרווחה", וכן על ניתוח נתוני המערכת הממוחשבת של התוכנית.<sup>2</sup> הנתונים הראשוניים שהתקבלו מאפשרים לנו לשרטט תמונה של מצב המשפחות המשתתפות בתוכנית וכן לקבל עדות עקיפה להשפעה של התוכנית על המשפחות באמצעות השוואה בין משתתפים חדשים (פחות מחצי שנה בתוכנית) ומשתתפים ותיקים (מעל שנה וחצי בתוכנית).

נתוני המחקר מראים את השינויים בתחומי ההתערבות השונים. בדוח זה בחרתי להציג את תחומי ההתערבות האלה: מצב תעסוקתי, מיצוי זכויות וניהול כלכלת המשפחה, נוסף על השיעור והעומק של העוני, אשר להערכתני נמצאו רלוונטיים ביותר לנושא הדוח.

#### המצב התעסוקתי

מתוצאות המחקר הראשוניות אפשר ללמוד כי נמצאה עליה של 29% בשיעור הנשים המועסקות ושל 14% בשיעור הגברים המועסקים בקרב משתתפי התוכנית הוותיקים.

כמו כן, נראה כי התוכנית משפרת את היציבות התעסוקתית של משתתפיה: בקרב משתתפים ותיקים נמצאו יותר שכירים, ויותר שכירים בעלי עבודה קבועה, מאשר בקרב משתתפים צעירים: 44.7% שכירים בעלי עבודה קבועה בקרב הוותיקים לעומת 34% בקרב החדשים.

הסבר אפשרי: התוכנית מסייעת במציאת עבודה למחוסרי עבודה (דבר שאחראי לגידול במספר השכירים) ומאפשרת למשתתפיה התמקצעות באמצעות קורסים מקצועיים במרכזי עוצמה או דרך סל המענים (תקציב גמיש שאפשר להשתמש בו לצורכי המשפחה). הדבר מסביר את הגידול בקביעות העבודה בקרב השכירים.

<sup>2</sup> נתוני דוח הביניים הראשון מהפעימה הראשונה התקבלו בפברואר 2017, ונתוני המערכת הממוחשבת בפעימה האחרונה התקבלו באפריל 2018 (מכון מחקר ERI).

## מיצוי זכויות

נמצאה עדות לכך שהתוכנית משפרת את מצב מיצוי הזכויות בשני היבטים: ראשית, נמצאה עלייה של 43% בגובה הקצבאות בהשוואה בין משתתפים ותיקים לחדשים. נוסף על כך, משתתפים ותיקים מדווחים על תחושת מסוגלות גבוהה יותר בהשגת מידע על זכויות והטבות מגופים שונים.

לא נמצא הבדל ברמת הידע של משתתפים ותיקים וחדשים בנוגע לזכויות ולהטבות קיימות (למשל פטור מארנונה, ימי חופשה בתשלום וכדומה).

מנתוני המחקר עולה כי אף שהתוכנית מצמצמת את הרתיעה של המשתתפים מעיסוק במיצוי זכויות (הגברת תחושת היכולת להשיג מידע), עדיין מיצוי הזכויות עצמו (השגת קצבאות והטבות אחרות) הוא בהובלת הגורמים המטפלים, ונעשה ברובו על-ידיהם או בליווי צמוד שלהם. כלומר, למרות השיפור ביכולת של משפחות ותיקות למצות את זכויותיהן, הן עדיין לא נטלו לידיהן את השליטה בעניין הזה.

## הניהול הכלכלי של המשפחה

נמצאה עדות לכך שהתוכנית משפרת את מצב המשפחות בכל הקשור לניהול הכלכלי שלהן. משפחות ותיקות מרגישות מודעות יותר לסכומי ההכנסות וההוצאות שלהן, מנהלות מעקב מסודר יותר אחר ההכנסות וההוצאות, מגלות יותר עניין בטיפול בחובות וחששות פחות מיואשות מחומרתם. ואולם, לא נמצא הבדל בין משיבים ותיקים למשיבים חדשים במדד חומרת החוב. נראה כי בעיית החובות מצריכה טיפול ממוקד ומערכתי יותר, מעבר למענים הניתנים כיום בתוכנית.

## שינוי בשיעור ובעומק העוני

בניתוח נתוני המערכת הממוחשבת באפריל 2018 נמצא הבדל של כ-10% בשיעור העוני בין שתי הקבוצות (88% בקרב משפחות חדשות לעומת 78% בקרב משפחות ותיקות בתוכנית).

כמו כן נמצא הבדל של 50% בעומק העוני<sup>3</sup> בין שתי הקבוצות: שיעור של 0.53 בעומק העוני בקרב משפחות חדשות, לעומת שיעור של 0.26 בקרב משפחות ותיקות.

נמצא כי ההכנסה למשק בית משתנה כפונקציה של זמן בתוכנית: בקרב משפחות חדשות ההכנסה הממוצעת למשק בית (הכנסה מעבודה ומקצבאות) עומדת על 3,747 שקלים, ואילו בקרב משפחות ותיקות (מעל שנה וחצי בתוכנית), ההכנסה הממוצעת למשק בית עומדת על 6,104 שקלים. ההשתתפות בתוכנית הביאה אפוא לעלייה של 63% בהכנסות למשק בית.

עם זאת, על אף השינויים החיוביים בתחומי ההתערבות השונים – ההשתלבות בתעסוקה, מיצוי זכויות, ניהול כלכלת המשפחה ואף בירידה בשיעור ובעומק העוני – בעיית חומרת החובות נותרה ללא שינוי משמעותי בקרב המשפחות המשתתפות בתוכנית.

לנוכח השפעתה הרחבה והשלילית של בעיית החובות על המשפחות, ובמסגרת לימוד והפקת הלקחים מהקשיים שעלו בתוכנית "נושמים לרווחה" עם המשפחות בעלות חובות-היתר, הסיק משרד הרווחה כי קיים צורך בבניית כלי משלים שיאפשר מתן מענה למשפחות שהתקדמו בתהליך, אך נטל החובות הכספיים שלהן ותנאי האשראי הקיימים אינם מאפשרים להן מעבר לרווחה ולבריאות כלכלית.

<sup>3</sup> חישוב עומק העוני - אומדן המרחק בין הכנסת משק הבית לקו העוני

## 4. המלצות

### 4.1 המלצות ועדת ההיגוי

בוועדת ההיגוי<sup>4</sup> שבה השתתפתי בשנה האחרונה נכחו נציגים ממשד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, נציגים ממכון "אלכא למנהיגות וממשל - הג'וינט", מ"אשלים הג'וינט" (מובילי תוכנית "נושמים לרווחה") ויועצים כלכליים. בוועדה הוצעו המלצות בנוגע להקמת קרן ההלוואות ולמעטפת הנדרשת כהשלמה לקרן. להלן עיקרי המלצות.

#### 4.1.1 הקמת קרן הלוואות כמרכיב ב"נושמים לרווחה"

המענה המוצע הוא הקמת קרן הלוואות במסגרת התוכנית "נושמים לרווחה" לטיפול בבעיית החובות הכספיים. מטרת המרכיב של קרן הלוואות היא לחלץ משפחות הנמצאות במעגל קסמים שבו הן לא מצליחות לאזן את תקציבן, הכולל תשלום חובות לנושים שונים – הלוואות שניתנו בתנאים גרועים, פיגורי תשלומים אשר צברו ריביות חריגות והוצאות גבייה. כחלק מתוכנית הסייע, מוצע כי באמצעות הקרן יעניק המשד הלוואות בתנאים נוחים למשפחות מודרות כלכלית בעלות חובות יתר. ההלוואה תאפשר למשפחה לאחד את כלל חובותיה ולסגור אותם, ואז להתמודד עם תשלומי החזר ההלוואה לגוף אחד, במקום להתמודד עם כל גוף בנפרד.

הקרן תנגיש אשראי בתנאים משופרים ותספק למשפחות את הכלים להגיע למסוגלות כלכלית, ובכך להשלים את תהליך השינוי. יש להדגיש כי הלווי הצמוד של המשפחות והשקיפות בנתונים יאפשרו מתן הלוואה רק למשפחות שביכולתן לעמוד בתנאי ההלוואה המשופרים. כך יוכל המשד לקדם תהליכי שינוי במצבן של המשפחות ולספק מענה לכשל הנובע מהקושי באיסוף המידע ומהאינפורמציה הלא מלאה הקיימת בשוק.

#### 4.1.2 הקמת שירות ייעוץ חובות

חשוב להכליל במודל גם שירות של ייעוץ חובות (כחלק מתוכנית "נושמים לרווחה"). תפקידו של שירות כזה עשוי לכלול: **ייעוץ ומתן מענה ראשוני למשפחה בכל הקשור למצב החובות שלה:** על יועץ החובות לבחון אם ההליך המתאים למשפחה הוא פנייה לקבלת הלוואה מהקרן או פתרון מוצע אחר, למשל הגשת בקשה לפשיטת רגל או סיוע בהגעה להסדר חובות שמתאים ליכולת החזר של המשפחה, ללא קבלת הלוואה. **בניית תוכנית לסגירת החובות מכספי הלוואה:** המשפחה, בסיוע המלווה ויועץ החובות, תבנה תוכנית עבודה לסגירת חוב המותאמת ליכולותיה וכוללת:

- מיפוי החובות וקביעת סדרי עדיפויות לסגירתם
- תוכנית להסדרי חוב מול הנושים
- בחינת הכנסה פנויה קבועה למשפחה לצורך החזר ההלוואה

<sup>4</sup> ועדת ההיגוי הייתה בראשותה של גב' איריס פלורנטין, ראש מנהל, סמנכ"לית בכירה, אגף שירותים חברתיים ואישיים, משד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

**משא ומתן והגעה להסדר עם הנושים** (כגון הוצאה לפועל, הביטוח הלאומי, בנקים, רשויות מקומיות ונושים נוספים) לתשלום החוב, כולל צמצום ריביות פיגורים וקנסות, צמצום הקרן, מחיקת חלק מהחובות, הגדלה ומיצוי של זכויות והסדר תנאים מול הרשויות והנושים. משא ומתן והגעה להסדר עם נושים עשויים להקטין במידה משמעותית את גודל החוב, משום שלנושים יש אינטרס לקבל את כספיהם חזרה, כספים שנחשבו אבודים עבורם. לאחר הגעה להסדר עם הנושים, הם יקבלו את החזרי החובות דרך כספי הלוואה, כך שהחובות נסגרים ותפחת הריביות והקנסות נפסקת. למעשה, ההחזר היחיד שיהיה למשפחה הוא ההחזר החודשי לקרן הלוואות, שיהיה מותאם ליכולתה של המשפחה.

### 4.1.3 המשך ליווי כלכלי ומערכתי למשפחה

התוכנית "נושמים לרווחה במרכז עוצמה" מושתתת על התפיסה שסיוע למשפחה החיה בעוני חייב לכלול גם את הרכיב התנהלות הכלכלית, נוסף על תחומי ההתערבות המרכזיים האחרים כגון קידום מצב התעסוקה, מיצוי זכויות וכו'. המרכיב הזה, יחד עם צירי ההתערבות הנוספים בתוכנית, יכול לא רק לסייע למשפחה בהסדרת החובות ובניהול התקציב השוטף, אלא גם להעצים אותה ואת הכוחות שלה, כדי להכין אותה להתמודדות עם אתגרי העידן שבו אנו חיים.

התערבות לשם סיוע למשפחות החיות בעוני ובהדרה בתחום הכלכלי היא חלק מתוכנית התערבות רחבה, המותאמת לצורכי המשפחה ולרצונותיה. התערבות זו, בדומה לתחומים אחרים, מתבצעת בהתאם לעקרונות התוכנית, ולפיהם המשפחה, בליווי הצוות המקצועי ובתמיכתו, מגדירה את צרכיה, את התוצאות הרצויות לה ואת דרך הפעולה להשגתן. לצוות המקצועי אחריות לקיום השיח עם המשפחה ולהנגשת המשאבים הנדרשים לה, בדגש על מחויבות להתייצב לצדה במאבקה לשינוי מציאות חייה (תדריך למחלקה ולמלווה עוצמה בכלכלת המשפחה, 2017).

חשוב להמשיך במתן ליווי כלכלי למשפחה לאורך חיי הלוואה, לשם חיזוק המסוגלות הפיננסית של המשפחה, עידוד תרבות של חיסכון, צרכנות נבונה ומיצוי פוטנציאל ההגדלה של המשאבים הכספיים. אם המשפחה מסיימת את התוכנית לפני תום הלוואה, חשוב להמשיך ולעקוב אחר מצבה ולתת לה מענה במידת הצורך.

קידום האוריינות והמסוגלות הפיננסית בקרב כל משתתפי התוכנית ישמש גם כתוכנית מניעה מפני כניסה למצב של חובות-יתר, או לכל הפחות יסייע בטיפול בעייט החובות בעודה בתחילתה וימנע את החמרתה.

### 4.1.4 בניית תמריץ לחיסכון

היקף החובות מעיד כי משפחות בתוכנית מתקשות לחסוך, ולכן הן חשופות ורגישות לשינויים בלתי צפויים בהכנסות או בהוצאות המשפחה, כגון הוצאה רפואית בלתי צפויה או תקופת אבטלה. החיסכון מאפשר למשפחות החוות משבר או ירידה פתאומית בהכנסה להתמודד בצורה טובה יותר עם המצב ולהימנע מפיגור בתשלומים. מחקרים שנעשו בתחום עידוד החיסכון מעידים כי להתערבות מעודדת חיסכון השפעות חיוביות לא רק על החוסן הכלכלי של המשפחה, אלא גם על העצמת יכולתו של אדם לשלוט בחייו ולתכנן אותם (DTI/DWP, 2004).

לפיכך, מודל הפעלה המוצע משלב תמריץ לחיסכון, כך שמשפחות אשר יעמדו בתנאי הלוואה יקבלו בסיום הלוואה מענק חיסכון. הסכום ישמש כבסיס תמריצי לחיסכון ויהווה כרית ביטחון עתידית עבור המשפחה מול אירועים פתאומיים הדורשים התארגנות כלכלית ונגישות לאשראי.



## 4.2 המלצות נוספות

### 4.2.1 שימוש בכלים של כלכלה התנהגותית להגדלת ההשפעה בתוכנית

מומלץ לעצב את ההתערבויות בתוכנית ובקרן ההלוואות בהתאם לתובנות התנהגותיות מתחום הכלכלה ההתנהגותית, כדי לסייע למשפחות לעקוף הטיות התנהגותיות ולקדם החלטות פיננסיות מושכלות.

**תזכורות לתשלום החזר ההלוואה:** אחת הדוגמאות לכך היא שימוש בהנד של תזכורות אישיות בנוגע להחזרי תשלום הלוואות. כמו כן, כדי להקל על תשלום החזר החודשי של המשפחה, אפשר להתאים את יום התשלום של החזרי ההלוואה ליום של קבלת המשכורת/ הקצבאות, ובכך לוודא שהתשלום מבוצע לפני שהמשפחה משתמשת בכסף לדברים אחרים.

**תזכורות לביצוע משימות:** מתן תזכורות בזמן יכול להגדיל במידה משמעותית את הסיכוי שהמשתתף יונע להשיג את יעדיו או יזכור תאריכים או פגישות מפתח. אם תאריך יעד חשוב מתקרב – דוגמת מועד אחרון להגשת בקשה לסייע פיננסי או למלגת לימודים, או מועד אחרון לרישום לבית הספר – תזכורת של כמה ימים מראש יכולה להועיל מאוד.

כלי נוסף שיכול לעזור למשתתפים הוא שליחת סיכומי פגישה, כולל הצעדים הבאים שסוכמו בפגישה ושעל המשפחה לנקוט. הדבר יכול לעזור למשתתפים לזכור מהם הדברים המרכזיים שנדונו בפגישה, ואילו צעדים לפעולה הם התחייבו לנקוט. סיכומים של הפגישות יכולים להיעשות הן באופן אישי תוך כדי הפגישה, והן באמצעות דוא"ל או הודעות טקסט לאחריה.

**הנגשה והקלה של הבקשה לקרן ההלוואות:** חשוב לגבש את תהליך הגשת הבקשה ואת הליך האישור של ההלוואה באופן שיהיו נגישים, קלים וידידותיים עבור מגישי הבקשות, כדי להקל על המשפחות למצות את ההליך. אם תהליך הבקשה מקוון או כזה המצריך עזרה, חשוב להנגיש למשפחות גם עזרה זו.

**מדידה והערכה:** לפני ביצוע ההתערבות של קרן ההלוואות, חשוב לבצע תהליך הערכה כדי לוודא את האפקטיביות של ההתערבות בקרב אוכלוסיית היעד. אם משתמשים בהנדים כגון תזכורות לתשלום ההלוואה, חשוב לערוך ניסוי אקראי שיאפשר השוואה בין קבוצות המקבלות את ההתערבות ובין כאלה שלא.

### 4.2.2 המשך הכשרות וניהול ידע לצוותי התוכנית

מקבוצות המיקוד עם הצוותים בתוכנית עלה הצורך להמשיך ולספק הכשרות והדרכות בתחום הכלכלי ובתחום טיפוח המסוגלות הפיננסית למשפחות, נוסף על מתן פלטפורמה להתייעצות שוטפת על-ידי יועצים כלכליים מוסמכים. מומלץ להשתמש בתוכניות של ניהול ידע, שיאפשרו היעזרות הדדית בין אנשי המקצוע וגם למידה משיתוף ידע שנצבר.

### 4.2.3 שימוש במערכת הממוחשבת לייעול התהליך מול המשפחה

מומלץ להכניס למערכת הממוחשבת אופציה לעדכון תשלומי חובות חודשיים שהוסדרו, כך שהמערכת תתעדכן אוטומטית עם פירעון החובות החודשיים (כפי שהדבר נעשה במערכת הפנימית של ארגון פעמונים – אחד הגופים המפעילים את תוכנית "נושמים לרווחה"). ממובילי התוכנית בפעמונים אפשר ללמוד כי המערכת, נוסף על היותה כלי בידי מטה התוכנית למעקב אחר הנתונים ואחר התקדמות המשפחות, עשויה לשמש גם את המלווה וגם את המשפחה ככלי יעיל לשיפור ההתנהלות הכלכלית.

#### 4.2.4 בניית תוכנית המשך ל"בוגרים"

מהראיונות עלה כי לאחר שנתיים של טיפול אינטנסיבי, עולה הצורך להקים מערך שירות של מעקב ל"בוגרים" של התוכנית. שירות זה יאפשר מתן ייעוץ נקודתי, בעיקר בכל הקשור לתחום הכלכלי. הדבר נכון במיוחד לנוכח הירידה הנצפית בהתנהלות הכלכלית של המשפחות לאחר סיום התוכנית, ולאור הצרכים העולים בנקודות קריטיות בחייהן של המשפחות, שבהן הן נדרשות לקבל החלטות פיננסיות חשובות. הצורך בעזרה בתקופות אלו עולה.

לסיכום, אפשר לראות כי פתרונות ארוכי טווח לבעיית החובות ולהדרה הפיננסית אמורים לכלול הנגשה של שירותים פיננסיים במחירים סבירים, ייעוץ פיננסי כללי, ובכלל זה ייעוץ בנושא החובות הכספיים וחינוך למסוגלות פיננסית. פיתוח היכולת הפיננסית חיוני כדי לאפשר לאוכלוסיות המוחלשות להגיע ליציבות פיננסית (Jones, 2008b).

ייחודיות קרן ההלוואות שתוארה לעיל נובעת מהעובדה כי קיים שילוב מנצח, המאפשר הכלה פיננסית כוללת למשפחות החיות במעגלי העוני השונים, מעבר להנגשת אשראי בתנאים טובים. מדובר בשילוב בין הנגשת אשראי לבין פיתוח מסוגלות פיננסית באמצעות פיתוח מענה הן בייעוץ חובות והן בליווי אינטנסיבי והוליסטי לטווח ארוך (הכולל גם ליווי פיננסי וגם ליווי בתחומי העצמה ותעסוקה הניתן בתוכנית "נושמים לרווחה"). זאת נוסף על כלים מתאימים מתחום הכלכלה ההתנהגותית, שמטרתם להרחיב את ההשפעה ולהפחית את הסיכון של המשפחות בקבלת החלטות פיננסיות לא מותאמות. על-פי ההמלצות, ההלוואות ילוו במענק חיסכון למשפחות המסיימות את ההחזרים עד תומם, מענק שישמש כתמריץ למשפחות וכבסיס לחיסכון עתידי.

## ביבליוגרפיה

- אהרונאי, ר', גולן, ר' וגולן, י'. 2018. דוח שנתי על פעילות רשות האכיפה והגבייה לשנת 2017. האגף לתכנון מדיניות, הרשות לאכיפה וגבייה.
- אנדבלד, מ', גוטליב, ד', הלר, א' ולהב, כ'. 2017. מדדי העוני והפערים החברתיים - דוח שנתי. מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי.
- בניטה, ר' וגולדשמידט, ר'. 2015. גופי ממשל העוסקים בעיצוב מדיניות בכלים של כלכלה התנהגותית. הכנסת, מרכז המידע והמחקר.
- גולן, י'. 2016. פרופיל החייב ברשות האכיפה והגבייה. האגף לתכנון ומדיניות, רשות האכיפה והגבייה.
- דביר, א'. 2016. תמיכה ממשלתית ביוזמות אשראי חדשניות. תוכנית מילקן לחדשנות.
- זילברשטיין, א'. 2016. הדרה פיננסית בישראל: הצעה לפתרון. תוכנית מילקן לחדשנות.
- כהן מוהליבר, א' וסרי, א'. 2005. אפליית האשראי בישראל והצעה לפתרון. דוח תוכנית מילקן לחדשנות.
- כהן, ר'. 2015. חייבים לשנות - כיצד מדינת ישראל מדרדרת בעלי חוב לעוני. דוח האגודה לזכויות האזרח.
- מולנייטן, ס' ושפיר, א'. 2015. מחסור. הוצאת מטר, תל אביב.
- מרכז מילקן לחדשנות. 2015. מעבדה לחידושים פיננסיים. הנגשת הון לאוכלוסיות מוחלשות בישראל.
- משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, ג'וינט ישראל, קרן ראש"י וארגון פעמונים. 2017. תדריך למחלקה ולמלווה עוצמה בכלכלת המשפחה. נושמים לרווחה במרכז עוצמה - מערך המענים והסיוע למשפחות החיות בעוני.
- סער-הימן, י'. 2014. חובות כספיים בקרב אנשים החיים בעוני בישראל. נייר עמדה, המחלקה לעבודה סוציאלית ע"ש שפיצר, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
- צבע, ק' (עורך). 2017. סקירת השירותים החברתיים 2016. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה.
- קרומר-נבו, מ', גורודויסקי, א' וסער-הימן, י'. 2014. "חובות, עוני והדרה כלכלית". בתוך: בטחון סוציאלי, 95: 30-11.
- קרומר-נבו, מ', וייס-גל, ע' ומוניקנדם, מ'. 2008. "עבודה סוציאלית מודעת עוני: מסגרת קונצפטואלית להכשרה מקצועית". חברה ורווחה, כ"ח (2-3): 177-202.
- שרברמן, ק'. 2018. הפער בין ההכנסות להוצאות וחובות של משקי בית. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים.
- Anderloni, L. & Vandone, D. 2008. "Households over-indebtedness in the economic literature". Working Paper no. 2008-46. Milan: State University of Milan, Department of Economics, Business and Statistics.
- Ben-Galim, D. & Lanning, T. 2010. *Strength against shocks: Low income families and debt*. London: IPPR.
- Beshears, J., Choi, J., Laibson, D. & Madrian, C. 2010. "The Limitations of Defaults". Prepared for the 12th Annual Joint Conference of the Retirement Research Consortium, Washington. D.C.

- Bronchetti, E. T., Dee, T. S., Huffman, D. B. & Magenheim, E. 2011. "When a Nudge isn't enough: Defaults and savings among low-income tax filers". Working Paper 16887, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Cadena, X. & Schoar, A. 2011. "Remembering to pay? Reminders VS. financial incentives for loan payments". Working Paper 17020, National bureau of economic research, Cambridge.
- Carpene, F., Cole, S. A and Shapiro. and Zia. 2015. "The Abcs of Financial Education: Experimental Evidence on Attitudes, Behavior, and Cognitive Biases". World Bank Policy Research Working Paper No. 7413. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2661139> [accessed: 1/6/18.]
- Center for Financial Inclusion. 2013. "Enabling financial capability along the road to financial inclusion". Financial Inclusion 2020 Financial Capability working group.
- Chesterley, N. 2016. "Defaults, Decision Costs and Welfare in Behavioural Policy Design". *Economica* (2017) 84: 16–33.
- Daminger, A., Hayes, J., Barrows, A and Wright, J. 2015. "Poverty Interrupted: Applying Behavioral Science to the Context of Chronic Scarcity". Available at [http://www.ideas42.org/wp-content/uploads/2015/05/I42\\_PovertyWhitePaper\\_Digital\\_FINAL-1.pdf](http://www.ideas42.org/wp-content/uploads/2015/05/I42_PovertyWhitePaper_Digital_FINAL-1.pdf) [accessed:5/6/18]
- Davidson, M. A. (2011). "Is liberalism drowning in debt? The impact of private debt on individual liberty". *Journal of Poverty and Social Justice*, 19 (3), 263-275.
- Dean, K. , Morten, M. and Zinman, J. 2012. "A personal touch: Text messaging for loan repayment". No. w17952. National Bureau of Economic Research.
- Dearden, C., Goode, J., Whitfield, G. and Cox, L. 2010. *Credit and debt in low-income families*. York : Joseph Rowntree Foundation.
- Devlin, J.F. 2005. "A Detailed Study of Financial Exclusion in the UK". *Journal of Consumer Policy* 28: 75-108.
- Devlin, J.F. 2009. "An analysis of influences on total financial exclusion". *The Service Industries Journal* 29(8): 1021-1036.
- Disney, R., Bridges, S and Gathergood, J. 2008 "Drivers of Over indebtedness". Department of Business Enterprise and Regulatory Reform.
- Disney, R. & Gathergood, J. 2012. "Financial literacy and consumer credit portfolios". Working paper, Center for Finance and Credit Markets.
- DTI/DWP. 2004 "Action Plan 2004: Tackling over-Indebtedness". Department of Trade and Industry, London.
- FMA. 2016. "Using behavioural insights to improve financial capability". Financial Markets Authority, New Zealand.
- French, D. & Mckillop, D. 2016. "Financial literacy and over-indebtedness in low-income households". *International Review of Financial Analysis* 48: 1-11.

- Filho, A.C.C and Luis Henrique Paiva, L.H. 2017. "Behavioural insights in poverty reduction policies". The International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Gathergood, J. 2012. "Self-control, financial literacy and consumer over-indebtedness". *Journal of Economic Psychology* 33(3): 590-602.
- Gloukoviezoff, G. 2011. "Understanding and Combating Financial Exclusion and Over indebtedness in Ireland: A European Perspective". *Studies in Public Policy* 26. Dublin: The policy institute.
- Grohmann, A., Klühs, T. and Menkhoff, L. 2017. "Does financial literacy improve financial inclusion? Cross country evidence", DIW Discussion Papers, No. 1682/ Available at: <http://hdl.handle.net/10419/168460> [accessed:17/5/18]
- Halpern, D. 2015. *Inside the Nudge Unit: How small changes can make a big difference*. Random House.
- Hastings, J. S., Madrian, B. C. and Skimmyhorn, W.L. 2013. "Financial Literacy, Financial Education and Economic Outcomes". NBER Working Paper Annu Rev Econom . May 1; 5: 347-373.
- Hartfree, Y. & Collard, S. 2014. "Poverty, debt and credit: An expert-led review". Final report to the Joseph Rowntree Foundation.
- Hilgert M.A, Hogarth J.M, Beverly S.G. 2003. "Household financial management: the connection between knowledge and behavior". *Fed. Reserve Bullet.*; 89(7):309–322.
- HM Treasury. 2004. *Promoting financial inclusion*. London: HM Treasury
- HM Treasury. 2007. *Financial Inclusion Taskforce. Annual update to*. London: HM Treasury
- IPA. 2017. *Nudges for Financial Health*. J-Pal & JPMorgan Chase & Co.
- Jones, P.A. 2003. *Credit Unions and Loan Guarantee Schemes*. Barclays, London.
- Jones, P. A. 2008a. "From tackling poverty to achieving financial inclusion-The changing role of British credit unions in low income communities". *The Journal of Socio-Economics* 37: 2141-2154.
- Jones, P. A. 2008b. "Linking credit unions and money advice". A research report on the Blackfriars Advice Centre, Southwark Credit Union and Twinpier financial inclusion partnership Project 2006.
- Kaiser, T. and Menkhoff, L. 2017. "Does Financial Education Impact Financial Literacy and Financial Behavior, and If so, When?" DIW Berlin Discussion Paper No. 1562. Available at: SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2753510> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2753510> [accessed: 16/5/18.]
- Keese, M. & Schmitz, H. 2014. "Broke, ill, and obese: Is there an effect of household debt on health?" *Review of Income and Wealth Series* 60 (3): 525-541.

- Kahneman, D. 2003. "Maps of Bounded Rationality: psychology for behavioral economics". *The American Economic Review* 93(5).
- Kahneman, D., and Tversky, A. 1979. "Prospect Theory: An Analysis of Decision under risk". *Econometrica* 47(2).
- Kempson, E. and Collard, S. 2010. "*Money Guidance Pathfinder - A Report to the FSA*". London: Consumer Financial Education Body.
- Kempson, E. and Collard, S. 2012. *Developing a vision for financial inclusion*. London: Friends Provident Foundation.
- Kempson, E., McKay, S. and Willitts, M. 2004. "*Characteristics of families in debt and the nature of indebtedness*". DWP Research Report No. 211. Leeds: HMSO.
- Korczak, D. 2004. "*The Money Advice and Budgeting Service Ireland : A service to help people with financial problems and to tackle over-indebtedness*". Synthesis Report of the Peer Review Meeting.
- Lusardi, A. 2008. "*Financial Literacy: An Essential Tool for Informed Consumer Choice?*" Working Paper Series, Paolo Baffi Centre Research Paper No. 2009-35.
- Miller, M., Reichelstein, J., Salas, C., and Zia, B. 2015. "Can you help someone become financially capable? A meta-analysis of the literature". *World Bank Research Observer*, 30(2): 220-246.
- Money Advice Service. 2015. "*Financial Capability and Wellbeing: A qualitative report*". Retrieved from <https://www.moneyadvice.org.uk/files/financial-capability-and-wellbeing.pdf> [accessed:17/5/18]
- OECD-INFE . 2011. "*Measuring financial literacy: Core questionnaire in measuring financial literacy: Questionnaire and guidance notes for conducting an internationally comparable survey of financial literacy*". Paris: OECD. OECD International Network on Financial Education (INFE).
- Orton, M. 2010. "*The Long-Term Impact of Debt Advice on Low Income Households*". Warwick: Institute for Employment Research, University of Warwick. Available online at: [https://warwick.ac.uk/fac/soc/ier/research/debt/year\\_3\\_report.pdf](https://warwick.ac.uk/fac/soc/ier/research/debt/year_3_report.pdf) [accessed: 13/5/18.]
- Purnell, J. 2008. "*The Social Fund: A new approach*". The Department for Work and Pensions: A Consultation Document.
- Richburg-Hayes, L., Anzelone, C., Dechausay, N. and Landers, P. 2017. "*Nudging Change In Human Services: Final Report of the Behavioral Interventions to Advance Self-Sufficiency (BIAS) Project*". OPRE Report 2017-23. Washington, DC: Office of Planning, Research and Evaluation, Administration for Children and Families, U.S. Department of Health and Human Services.
- Rowlingson, K. & McKay, S. 2016. "*Financial inclusion annual monitoring Report 2016*". Friends Provident Foundation.
- Russell, H., Maître, B. & Donnelly, N. 2011. "*Financial Exclusion and Over-indebtedness in Irish Households*". Department of Community, Equality & Gaeltacht Affairs, Dublin, Ireland.
- Schmidt, A. 2017. "The Power to Nudge". *American Political Science Review* 111(2): 404-417.

- Stamp, S. 2012. "The Impact of Debt Advice as a Response to Financial Difficulties in Ireland". *Social Policy and Society*, 11(1): 93-104.
- Thaler, R.H., and Sunstein, C.R. 2008. *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. New Haven, CT: Yale University Press.
- The Behavioral Insights Team. 2016. "Poverty and decision-making How behavioral science can improve opportunity in the UK". The Joseph Rowntree Foundation (JRF). Retrieved from <http://38r8om2xjhhl25mw24492dir.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2017/02/JRF-poverty-and-decision-making.pdf> [accessed: 16/6/18]
- The Behavioral Insights Team. 2014 "EAST: For simple Ways to Apply Behavioral Insights". Retrived from [http://38r8om2xjhhl25mw24492dir.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2015/07/BIT-Publication-EAST\\_FA\\_WEB.pdf](http://38r8om2xjhhl25mw24492dir.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2015/07/BIT-Publication-EAST_FA_WEB.pdf) [accessed: 16/6/18.]
- Thoresen, O. 2008. *The Thoresen Review of Generic Financial Advice: Final report*. London: HMSO.
- Turunen, E. & Hilamo, H. 2014. "Health effects of indebtedness: a systematic review". *BMC Public Health* 14: 489.
- United Kingdom stage 2 country report. 2007. *Financial services provision and prevention of financial exclusion*, Personal Finance Research Centre University of Bristol.
- Wagh, P. 2017. "Beyond the classroom - Evidence on new directions in Financial education". IPA- innovations for poverty action.
- Whyley, C., Collard, S. and Kempson, E. 2000. "Saving and Borrowing: Use of the Social Fund Budgeting Loan scheme and Community Credit Unions". Research Report No 125, Department of Social Security.
- World Bank. 2014. *World Development Report: Mind, Society, and Behavior*.

**מכון ירושלים למחקרי מדיניות**  
**מרכז מילקן לחדשנות**  
**רחוב רד"ק 20 ירושלים 9218604**  
**משרד: 02-5630175 (שלוחה 34)**  
**[www.milkeninnovationcenter.org](http://www.milkeninnovationcenter.org)**



**מכון ירושלים**  
**מרכז מילקן לחדשנות**