

# תוכנית היסכון לכל ילד: הערכת מצב ומבט לעתיד

## תהילה רפאלי<sup>1</sup> ואבישי בנישי<sup>2</sup>

בחדש ינואר 2017 נכנסה לתוקפה תוכנית **היסכון לכל ילד**, אחת מתוכניות הביטוח הסוציאלי המשמעותיות ביותר שאומצו בישראל ופועלות כבר כמה עשורים. במסגרת התוכנית מפקיד המוסד לביטוח לאומי לכל הילדים אזרחי ישראל בגילי 0–18 סכום חודשי בסך 51 שקלים לחודש (50 שקלים עד ינואר 2019) לקופת גמל או לחיסכון במסלול בנקאי, בהתאם לבחירת ההורים. ההורים יכולים אף להורות על חיסכון של 51 שקלים נוספים מקצבת הילדים. הפעלת התוכנית בישראל מבוססת על מודלים קיימים בעולם של תוכניות חיסכון לשם **פיתוח נכסים לילדים** (Child Development Accounts, CDA), אשר מטרתן להבטיח לילדים מעבר לחיים הבוגרים כאשר בידם סכום המאפשר להם רכישת נכסים דוגמת דיור, השכלה או פתיחת עסק (Meyer et al., 2010; Sherraden, 1991). שלא כמו במרבית הגמלאות המנוהלות על ידי המוסד לביטוח לאומי, ניהול החסכונות הועבר לידיהם של גופים פיננסיים פרטיים הפועלים בשוק ההון. להורים ניתנה בחירה אם להעביר את סכום החיסכון החודשי לחיסכון בבנק או בקופת גמל, וכן לבחור באחד הגופים – מבין הבנקים או קרנות השקעה שבחר משרד האוצר – שינהל את כספי החיסכון.

הבסיס הרעיוני לתוכנית ה-CDA הוא **תאוריית צבירת הנכסים** (Asset Building Theory), אשר פותחה בתחילת שנות ה-90 על ידי פרופ' מייקל שרדן מאוניברסיטת וושינגטון בסנט לואיס (Sherraden, 1991). יוזמות של מדיניות לקידום חיסכון לילדים בישראל על בסיס תאוריה זו הועלו בשיח הציבורי כבר מתחילת שנות ה-2000 על ידי גורמים מהאקדמיה, ממשרדי הממשלה ומארגוני מגזר שלישי. יוזמות אלו הוצגו כדרך אפשרית להתמודד עם העוני הבין-דורי ועם השיעור הגבוה של ילדים עניים בישראל, שהוא מהגבוהים ביותר בקרב מדינות ה-OECD (אנדבלד ואחרים, 2019). על התוכנית נסב שיח מדיניות פורה, ובמסגרתו

---

1 דוקטור, המחלקה לעבודה סוציאלית ע"ש שרלוט ב' וגי' שפיצר, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב  
2 דוקטור, בית הספר לעבודה סוציאלית ולרווחה חברתית ע"ש פאול ברוואלד, האוניברסיטה העברית בירושלים

הועלו שיקולי מדיניות שונים בעד ונגד אימוץ התוכנית בישראל. אולם חלון ההזדמנויות לאימוצה נפתח בשל נסיבות פוליטיות שנוצרו בעת הקמת הממשלה בשנת 2015, ובמסגרתן התוכנית לחיסכון לכל ילד הייתה פשרה קואליציונית שאפשרה להגדיל את הקצבאות לילדים בלי שסכומים אלו יועברו למשפחות לצורך צריכה שוטפת (לניתוח מקיף של תהליך עיצוב המדיניות ראו רפאלי, בגיליון זה).

התוכנית מבוססת גם על רעיונות השאובים מתאוריות של **ניהול ציבורי חדש** (*New Public Management*) ו**ממשליות חדשה** (*New Governance*), אשר גורסות כי תפקידה של המדינה הוא לעצב מדיניות ולהפקיד על ביצועה גורמים מהמגזר הפרטי הפועלים בתנאי שוק (בניש, 2012; לה-גרנד 1991; קטן 2008). ההנחה היא כי מודלים אלו מספקים שירותים טובים יותר בעלות פחותה, וכי הם מגבירים את האוטונומיה והאחריות האישית של מקבלי השירותים בשל יכולתם לבחור את הספק ואת מסלול החיסכון ואופיו. בעקבות גישות אלו התפתחה גם התפיסה של **מדינת הרווחה הרגולטורית** (*Regulatory Welfare State*), אשר מדגישה את חשיבות תפקידה הרגולטורי של המדינה עם התפשטות השימוש במודלים שוקיים לאספקת שירותים חברתיים (Benish et al., 2017; Benish & Levi-Faur, 2020; Levi-Faur, 2014).

על אף העיסוק המתמשך של חוקרי וקובעי מדיניות בישראל בנושא של תוכניות חיסכון לילדים לשם צבירת נכסים במשך יותר מעשור, יש אך מעט מאמרים אקדמיים אשר מנתחים לעומק את התוכנית שהתקבלה (ראו למשל פינטו וגוטליב, 2019; Grinstein-Weiss, 2019; Kondratjeva, et al., 2019; Grinstein-Weiss, Pinto, et al., 2019). היעדר זה עומד בסתירה לחשיבותה של התוכנית ולחדשנותה, הן בהיבט המדיניות הן בשל האופן שבו היא משתמשת בכלי ממשליות חדשים במדינת הרווחה הישראלית. לאור העובדה שתוכנית חיסכון לכל ילד פועלת בישראל כבר יותר מארבע שנים, אנו סבורים כי זהו עיתוי אידיאלי להערכת הניסיון שהצטבר מהפעלתה מאז יישומה. לאור זאת, מטרתו של גיליון מיוחד זה של כתב העת **ביטחון סוציאלי** היא להציג לראשונה את תוכנית חיסכון לכל ילד בישראל מנקודת מבט מחקרית רחבה ומדיסיפלינות שונות, תוך כדי ניתוח והערכה של יישומה עד כה.

במאמר זה אנו מבקשים להציג את היסודות התאורטיים לתוכנית הישראלית ולנתח את מאפייניה לאור פריזמות תאורטיות אלו, וכן להציג ולנתח את האתגרים והדילמות העולים מהמחקרים שבגיליון, כדי להפיק לקחים תאורטיים ומעשיים להמשך יישומה של התוכנית בעתיד.

## חיסכון לכל ילד ותאוריית צבירת הנכסים

כאמור, הבסיס הרעיוני לתוכניות ה-CDA הוא תאוריית צבירת הנכסים (Sherraden, 1991). על פי תאוריה זו, חיסכון מאפשר לאדם שליטה על משאבים, ביטחון כלכלי, ויכולת להתמודד עם הוצאות לא צפויות (Loke & Sherraden, 2009). בתחילת שנות ה-90 התאוריה ויישומה של התוכנית התמקדו בחיסכון בקרב מבוגרים, אולם מתחילת שנות ה-2000 המוקד עבר לחיסכון עבור ילדים (Markoff & Derbigny, 2017). מאחורי השינוי עמדה ההנחה שחיסכון בקבוצת גיל זו יוצר אפשרות לחיסכון לטווח ארוך, כלומר עד הבגרות, כך שהסכום הסופי שיעמוד לרשות החוסכים יהיה גבוה יותר (Loke & Sherraden, 2009; Sherraden et al., 2016).

תאוריית צבירת הנכסים אינה מצטמצמת להשלכות החיוביות של הסכום הכספי המצטבר בזכות החיסכון. התאוריה מדגישה כי ניהול של תוכנית חיסכון מביא עימו התפתחות והתעוררות של תהליכים תוך-אישיים בעלי השלכות חיוביות, ובהם העצמה של תחושת המסוגלות האישית, עידוד התנהגות ועמדות חיוביות יותר, התפתחות אוריינטציה לתכנון העתיד, ושינוי ההשקפה הבסיסית בדבר אפשרויות להתפתחות האישית בטווח הארוך. כלומר, מדובר באפקט מעגלי שבו השיפור באפשרויות הכלכליות העתידיות עקב החיסכון מוביל לשינויים חיוביים בתפישות, בתפקוד ובהתנהגות בהווה (Gregory, 2011; Sherraden, 2003). מבחינה זו, תאוריית צבירת הנכסים משתלבת במעבר מגישת ההגנה החברתית (*social protection*) לגישת ההשקעה החברתית (*social investment*), אשר שואפת להשקיע בפיתוח ההון האנושי של האזרחים באמצעות הנגשת שירותים וכלים שיאפשרו להם לממש את שאיפותיהם (גל ואחרים, 2020; פלדמן, בגיליון זה).

תאוריית צבירת הנכסים כוללת כמה עקרונות מרכזיים האמורים לעמוד בבסיס העיצוב והתכנון של תוכניות חיסכון לילדים (Sherraden, 1991, 2003; Sherraden et al., 2016):

**אוניברסליות:** שרדן מגדיר את האוניברסליות כאחד הרכיבים החשובים במדיניות ה-CDA. לפי עיקרון זה, תוכניות החיסכון צריכות להיות זמינות לכלל האוכלוסייה מגיל לידה. כלומר, כל ילד, ללא תלות במצבו הכלכלי או ברקע של משפחתו, יהיה זכאי לפתיחת חשבון חיסכון על שמו (Cramer & Newville, 2009; Sherraden et al., 2016), בדומה לחינוך הציבורי, הזמין עבור כל ילד. כך לא ייווצר מצב שבו חלק מהילדים יהיו בעלי נכסים פיננסיים, ואילו ילדים אחרים ייוותרו חסרי נכסים (Beverly et al., 2013). עקרון האוניברסליות אמור גם להפחית את העלויות ואת המורכבות האדמיניסטרטיבית בעת יישום התוכנית, כיוון שהוא מייתר את הצורך לערוך מבחני הכנסות שיקבעו את הזכאות להשתתפות בתוכנית (Markoff & Derbigny, 2017; Phillips & Stuhldreher, 2011). יתרה מזאת, עקרון האוניברסליות אמור גם להבטיח תמיכה ציבורית רחבה בתוכניות ויציבות לאורך זמן, שכן כל האוכלוסייה נהנית מהתוכנית, ולא רק האוכלוסיות החלשות בחברה (גל ואחרים, 2016).

**פרוגרסיביות:** לצד האוניברסליות מציב שרדן את עקרון הפרוגרסיביות, המתבטא בהענקת תמריצים מיוחדים לאוכלוסיות החיות בעוני. כך, כלל האוכלוסייה תיהנה מהטבות מס במסגרת התוכנית, ואילו אוכלוסיות עניות תקבלנה – נוסף על הטבות אלו – תמריצים נוספים שיעודדו אותן לחסוך. זאת בהנחה שאוכלוסיות בעלות הכנסה גבוהה נהנות ממילא מהטבות מטעם המדינה, שלא במסגרת תוכנית זו (לדוגמה הטבות מס על החיסכון הפנסיוני). הרכיב הפרוגרסיבי בתוכניות חיסכון לילדים אמור אפוא לאפשר למשפחות בעלות הכנסה נמוכה ליהנות מהטבות כלכליות בתוכנית החיסכון (Sherraden & Stevens, 2010), ובכך לצמצם את אי-השוויון בחברה (Sherraden, 1991).

**מאצ'ינג (matching):** רכיב זה הוא ביטוי לפרוגרסיביות, אולם הוא גם רכיב חשוב בעידוד חיסכון בתוכניות ועומד בפני עצמו. מאצ'ינג משמעו כי על כל הפקדה של הילד ומשפחתו, המדינה או הגורם המפעיל את התוכנית מפקידים לתוכנית החיסכון סכום נוסף. יחס המאצ'ינג להפקדה עשוי להשתנות. על פי שרדן (Sherraden, 1991), רכיב המאצ'ינג מבטא עיקרון של אחריות משותפת של האזרח והמדינה. עבור כלל האוכלוסייה, תרומת המדינה לשתפות זו תתבטא בכך שהיא תיהנה מהטבות דוגמת הטבות מס, ועבור אנשים החיים בעוני, השותפות מצד המדינה תתבטא בהפקדות כספים ישירות לתוכנית החיסכון, ובעידודם להגדיל את ההפקדות מצידם. שרדן מציע כי המאצ'ינג יינתן רק למשפחות עניות, כביטוי לדאגה של המדינה לצמצום הפערים בחברה.

**מטרות החיסכון:** לפי שרדן, יש להגביל את מטרות החיסכון ליעדים שהם בעלי אינטרס ציבורי, לרוב – מטרות אשר מעודדות התפתחות אישית: רכישת השכלה, הכשרה מקצועית וכדומה (Sherraden, 1991). לפי תפיסה זו, הקפדה על מימוש של כספי החיסכון עבור היעדים שהוגדרו מראש תבטיח את הגשמת מטרותיה של תוכנית החיסכון לילדים – בניית נכסים לעתיד. בפועל, במקומות שהתוכניות מיושמות בהם, היעדים השכיחים שלהן הם אכן מימון השכלה גבוהה, רכישת דירה, פתיחת עסק או חיסכון עבור גיל הפרישה (Curley et al., 2016; Johnson et al., 2015b; Kim et al., 2015; Shanks et al., 2014). יש לציין כי לצד גישה זו קיימת גישה אחרת, הטוענת כי הגבלה של השימוש בכספי החיסכון היא פגיעה בחופש הבחירה של האזרחים, ולכן אינה רצויה (Cramer & Newville, 2009).

**היקף ועיתוי המשיכה:** תאוריית צבירת הנכסים מניחה שנדרשת תקופה משמעותית של חיסכון כדי שניתן יהיה להשיג את יעדיו (Sherraden, 1991). לכן לפי גישה זו, הגבלה על היקף ועיתוי המשיכה של החיסכון אמורה להבטיח כי החשבון ימלא את ייעודו. כך, בתום תקופת החיסכון יצטבר סכום שיבטיח השגת יעד כלשהו – כגון רכישת השכלה, או ייצור עבור הצעיר בסיס כלכלי לניהול חיים עצמאיים (Meyer et al., 2010).

**וולונטריות:** שרדן ממליץ כי ההשתתפות בתוכנית תהיה על בסיס וולונטרי, כך שלא יהיה הכרח להשתתף בה (Sherraden, 1991). זאת כדי להימנע מלכפות על אדם להיות "עני בעל נכסים" בזמן שהוא ומשפחתו סובלים ממחסור בסיסי קיומי. הוולונטריות נוגעת גם בסכומי

ההפקדה. מאחר שמדובר בתוכנית לטווח ארוך, הוא מציע לאפשר לשנות במהלך השנים את הסכומים המופקדים בתוכנית. הרעיון העומד מאחורי עיקרון זה הוא להימנע מיחס של פטרנליזם כלפי אוכלוסיות החיות בעוני ולאפשר להן, כפי שמתאפשר לאנשים במעמד כלכלי גבוה יותר, להחליט אם וכמה הן רוצות לחסוך. בד בבד, לבחירה להשתתף בתוכנית ולבצע הפקדות לא צריכות להיות השלכות שליליות, כלומר חשוב שאם משפחות עניות מצליחות לחסוך לא יהיו לכך השלכות על הטבות אחרות המוענקות להן, לדוגמה: ביטול הזכאות לתמריצים במסגרת רכיב הפרוגרסיביות לאחר ביצוע הפקדות בסכומים גבוהים, או ביטול של תשלומי העברה אחרים בשל הצטברות סכום גבוה בחשבון החיסכון (Sherraden, 1991).

**חינוך פיננסי:** תוכניות החיסכון לצבירת נכסים צריכות לכלול רכיב של חינוך פיננסי וחינוך לחיסכון, שילמדו במוסדות הלימודים כפי שמלמדים על נושאי בריאות, חברה ואזרחות (Sherraden, 1991). ההנחה היא שרכיב זה עשוי לא רק ליצור הרגל לחסוך, אלא גם לתרום ליצירת תפיסת עתיד חיובית ולשינוי תפיסת העתיד של הילדים המשתתפים בתוכנית, כיוון שהוא מלמד על האפשרות להשתמש בכספי החיסכון להשגת נכסים החשובים לעתידם, כמו רכישת השכלה. לפי תפיסה זו, ככל שהקניית החינוך הפיננסי הפורמלי תתבצע בשלב מוקדם יותר, ניתן יהיה לשפר את הסיכוי שצעירים ינהלו את כספי החיסכון שברשותם באופן מיטבי, ולצמצם מצבים שבהם צעירים מקבלים החלטות כלכליות מוטעות בשל חוסר ידע, ונקלעים לקשיים כלכליים בעלי השלכות הרסניות ארוכות שנים על חייהם (Greenspan, 2005). עם זאת, לעת עתה אין די מחקרים המצביעים על יעילותו של רכיב החינוך לחיסכון במחקר יחיד שמצאנו עלה כי כאשר ההורים השתתפו בתוכנית חינוך פיננסי, סכומי החיסכון גדלו (Inversant, 2017). במחקר אחר, שבחן את התוכנית באוקלהומה, נמצא כי גישה לתוכנית ה-CDA בצירוף ידע פיננסי קודם של ההורים הגדילו את סכומי החיסכון לצבירת נכסים עבור הילדים (Huang et al., 2015). עוד נמצא כי לתוכניות חינוך לחיסכון יש חשיבות לתוכניות לצבירת נכסים למבוגרים (Clancy et al., 2001). ייתכן כי אחת הסיבות למיעוט המחקר בתחום היא הקושי לבודד את היתרון של רכיב זה מרכיבי התוכנית האחרים.

## חיסכון לכל ילד ומדינת הרווחה הרגולטורית

התוכנית בישראל הושפעה, כאמור, גם מרעיונות של ניהול ציבורי חדש וממשליות חדשה, העומדים בבסיס רפורמות רבות בתחום הרווחה כבר משנות ה-80 של המאה ה-20 (בניש, 2012א; להט וטלית, 2012). מבחינה רעיונית, ההנחה העומדת מאחורי רפורמות אלו היא שהרשויות הציבוריות האמונות על אספקת גמלאות ושירותים הן חלק ממנגנון בירוקרטי לא-תחרותי, ולכן הן סובלות באופן אינהרנטי מסרבול, חוסר יעילות, בירוקרטיזציה, קיבעון ופטרנליזם. אימוץ של עקרונות השוק יכול אפוא לרפא בעיות אלו, להגביר את היעילות ולהעצים את משתמשי השירותים כצרכנים (בניש, 2012ב; לה-גרנד, 1991). יש ויכוח

מתמשך אם רפורמות אלו הן בבחינת נסיגה ממדינת הרווחה, או עיצובה מחדש (מרון, 2012), אך הנקודה החשובה היא שרפורמות מסוג זה נעשו נפוצות מאוד במדינות רווחה, כולל בישראל (Benish, 2018). לצד גישות אלו, התפתחה גם גישת **מדינת הרווחה הרגולטורית** (Levi-Faur, 2014; Benish & Levi-Faur, 2020; Benish et al., 2017), אשר מדגישה את חשיבות התפקיד הרגולטורי של המדינה בהסדרה של השירותים המסופקים באמצעות גופים פרטיים ובפיקוח עליהם תוך שימוש בכלים רגולטוריים, כדי להבטיח את המטרות החברתיות של שירותים אלו.

נעמוד כאן על כמה עקרונות מרכזיים של גישות הניהול והממשליות החדשה ושל מדינת הרווחה הרגולטורית הרלוונטיים לתוכניות חיסכון לילדים:

**הפרטה:** רכיב מרכזי המאפיין את הרפורמות הללו הוא ממד ההפרטה, כלומר העברה מלאה או חלקית של התכנון, המימון או האספקה של שירותים וגמלאות לידי גורמים פרטיים (בניש, 2012; דורון, 1995; קטן, 2008). ההסתמכות על גורמים פרטיים בתחום הרווחה אינה חדשה. היא מבטאת מסורת רבת-שנים בישראל ובעולם, של שילוב בין רכיבים ציבוריים ופרטיים בכלכלת הרווחה (מה שמכונה **משק רווחה מעורב**, *mixed economy of welfare*). אולם רפורמות אלו שינו בשלושת העשורים האחרונים ללא הכר את התמהיל בין הציבורי לבין הפרטי, והגבירו מאוד את הדומיננטיות של שחקנים שוקיים במערך הרווחה (Benish, 2018; 2016; וגל, 2016).

**תחרות:** ממד מרכזי נוסף של רפורמות אלו הוא יצירת תחרות בין ספקי שירותים ציבוריים. הממד התחרותי משולב בשירותי רווחה בדרך כלל במודל של **שווקים-למחצה** (*Quasi-markets*), שבו המדינה מנסה לקדם תחרות באמצעות שימוש במכרזים או באמצעות מתן אפשרות למקבלי השירות לבחור בשירות ובספק שהם מעוניינים בו (למשל באמצעות שיטת של **שוברים**, *vouchers*) (לה-גרנד, 1991). אימוץ רכיבים תחרותיים אלו אמור לחקות את כלכלת השוק, ולהביא להעלאה של איכות השירותים ולהפחתת עלותם (לה-גרנד, 1991).

**ניהול לפי תוצאות:** עוד ממד מרכזי ברפורמות אלו הוא המעבר מדגש על עמידה בכללים לדגש על השגת תוצאות (בניש, 2012). ההנחה העומדת מאחורי גישה זו היא כי הצבת יעדי ביצוע מדידים מגדילה את היעילות והאפקטיביות של השירותים, וכן את **האחריותיות** (*accountability*) של נותני השירותים כלפי הציבור (Benish, 2020; Benish & Mattei, 2020). השימוש במנגנונים אלו מסיט במידה ניכרת את המוקד מהסדרה היררכית מבוססת פרוצדורות ביורוקרטיות המאפיינת את **המנהל הציבורי הישן**, לדגש על גמישות והשגת תוצאות, ויוצר תמריצים לספקים לעמוד ביעדים אלו באמצעות התניית התשלום בביצועים, או באמצעות פרסום הביצועים לידעת הציבור הרחב.

**פיננסיאליזציה:** בשנים האחרונות חוקרים מזהים כי בהמשך למגמת ההפרטה והשימוש בכלים תחרותיים ושוקיים בניהולם של שירותים חברתיים, גובר השימוש גם בגופים ובכלים

מהתחום הפיננסי למימון ולניהול השירותים החברתיים (מנדלקרן ורוזנהק, בגיליון זה; Maron, 2020).

**בחירה:** ממד הבחירה הוא רכיב מרכזי ברעיונות של הניהול הציבורי החדש, הן בממד הערכי הן בממד המעשי. מבחינה ערכית, בחירה אמורה לבטא ערכים של אוטונומיה וחירות של הפרט ויחס של כבוד כלפיו וכלפי רצונותיו, במיוחד על רקע הביקורת המתמשכת על הפטרנליזם של מדינת הרווחה. במובן זה, בממד הערכי מתן זכות הבחירה למקבל השירות אמורה להיות ההעצמה האמיתית שלו (לה-גרנד, 1991). מתן בחירה למקבלי השירות מבטא לעיתים גם ציפייה לאקטיביות מצידם, והגברת האחריות האישית שלהם לבחירותיהם (Mann, 2006). בממד המעשי, האפשרות הניתנת למקבלי השירותים לבחור את השירות ואף לעבור בין ספקי שירותים לפי רצונם אמורה לשפר את יעילות ההקצאה של התקציב הציבורי, שכן היא תשקף בצורה טובה יותר את צורכיהם ורצונותיהם של האזרחים כצרכנים. זאת ועוד, מתן זכות הבחירה למקבלי השירות אמור להניע את המנגנונים התחרותיים, וליצור לספקים תמריץ חזק להיענות לצרכים ולרצונות של הלקוחות.

**רגולציה ופיקוח:** בכובעה הרגולטורי המדינה קובעת לגופים פרטיים כללים וסטנדרטים (*rule making*), מנטרת את העמידה בהם (*monitoring*) ואוכפת אותם במקרים של הפרה (*enforcement*) (לוי-פאור ואחרים, 2012). זהו תפקיד מסורתי של המדינה, כולל בתחומים החברתיים (Benish et al., 2018; Haber, 2011), אך חשיבותו גדלה מאוד עם עליית הדומיננטיות של גופים פרטיים באספקת השירותים החברתיים. נוסף על כך, בעשורים האחרונים התפתחו צורות חדשות של רגולציה, ובהן **רגולציה רכה**, פרסום טבלאות דירוג של ביצועים, מתן תמריצים ועוד (להט וטלית, 2012; Braithwaite et al., 2007), המעשירים את ארגו הכלים הרגולטורי.

**ברירת מחדל:** אחד החידושים בארגו הכלים הרגולטורי, שהוא רלוונטי במיוחד בתוכניות חיסכון, הוא השימוש בדרכים חדשות להשפעה על התנהגותם של פרטים באמצעות **דחיפות קלות** (*nudge*) המבוססות על תובנות מהפסיכולוגיה הקוגניטיבית והכלכלה ההתנהגותית (Thaler & Sunstein, 2008). צורות התערבות אלה – המכונות לעיתים **פטרנליזם ליברטריאני** – מנסות "לדחוף" את הבחירה של מקבלי השירות לכיוון המועדף על קובעי המדיניות, אך להותיר הבחירה הסופית בידיהם (Greve, 2015). אחת מהצורות המרכזיות לעשות כן היא באמצעות קביעת ברירות מחדל (*defaults*). ההנחה היא שפרטים נוטים להימנע מפעולה. לכן קביעת מנגנון שקיימת בו ברירת מחדל התואמת את המדיניות הרצויה, גורמת בדרך כלל לכך שהפרטים יותירו בחירה זו ולא ישנו אותה. כך תיווצר הטיה לכיוון הנתפס על ידי מעצבי המדיניות כרצוי.

## תוכניות חיסכון לילדים בעולם

כאמור, מאז שנות התשעים מדינות שונות ברחבי העולם אימצו תוכניות CDA למבוגרים, ומתחילת שנות ה-2000 גם לילדים (Markoff & Derbigny, 2017). המלצותיו של שרדן לתוכניות חיסכון לילדים יושמו לראשונה במסגרת ארגון ה-SEED (Saving for Education, Entrepreneurship and Downpayment) – ארגון ללא מטרת רווח, אשר הפעיל במסגרת ה-CDA תוכניות חיסכון לילדים ברחבי ארצות הברית. הארגון הפעיל עשר תוכניות חיסכון שלכל אחת מהן מאפיינים שונים במעט: בגובה המענק הראשוני, בתמריצים הקיימים, במטרת החיסכון, בגילי המשתתפים וכדומה. התוכניות הושקו בין שנת 2003 לשנת 2004, ונועדו למשפחות נזקקות, מעוטות יכולת, בעלות רמת הכנסה בינונית-נמוכה. משך התוכניות הוגדר לתקופה של שלוש עד ארבע שנים (Mason et al., 2009).

מסקירת הספרות הבין-לאומית שפרסמו רפאלי וחרמץ (2018) עלה כי תוכניות מסוג זה הופעלו או מופעלות בצורות שונות בארצות הברית (27 מדינות), במזרח הרחוק (5 מדינות), בדרום אפריקה (4 מדינות), בצפון אמריקה (3 מדינות), בדרום אמריקה, באסיה, באירופה ובאפריקה – במדינה אחת בכל אחת מהיבשות. חלקן, כמו בסינגפור, בחרו ליישם את התוכנית בצורה נרחבת (Loke & Sherraden, 2019) וחלקן בחרו ליישם את תוכניות החיסכון לילדים באופן סלקטיבי, עבור משפחות בעלות הכנסה כלכלית נמוכה בלבד (Meyer et al., 2010).

התוכניות ברחבי העולם שונות זו מזו במאפייניהן. כך למשל הן נבדלות בגיל ההצטרפות של הילדים לתוכנית (Loke & Sherraden, 2009); בגורם הפותח את תוכנית החיסכון (פתיחה אוטומטית או פתיחה במעורבות של בני משפחת הילד) (Beverly et al., 2014; Johnson et al., 2013); בגופים המפעילים את התוכנית – גופים קיימים, כולל המערכת הבנקאית, או גופים ייחודיים המוקמים לטובת התוכנית (Johnson et al., 2013; Meyer et al., 2010); במתן מענקים לפתיחת החשבון ובדרישה להפקדת סכום ראשוני מצד פותחי החיסכון (Johnson et al., 2013; Loke & Sherraden, 2009); בקיומו של מאציינג, בסוגו ובמגבלות על גובהו בהשוואה לגובה ההפקדה (Johnson et al., 2013; Nam & Han, 2009); בהכללת חינוך לחיסכון והשכלה פיננסית בתוכנית, או בהיעדרם (Loke & Sherraden, 2009; Meyer et al., 2010); בהגבלה או אי-הגבלה של היעדים והגיל לשימוש בכספי החיסכון (Beverly et al., 2013; Loke & Sherraden, 2009), ועוד. סביר כי הבדלים אלו עשויים להשפיע על היכולת להשוות בין תוכניות שונות ובין הישיגיהן.



## חיסכון לכל ילד: מאפייני התוכנית בישראל

תוכנית ה-CDA הישראלית נחקקה כחלק מחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנות התקציב 2015 ו-2016), התשע"ו-2015 (סעיפים 28–29). התוכנית שולבה כסימן ה' בחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), תחת הכותרת **חיסכון ארוך טווח לילד**, אך בשיח הציבורי היא מוכרת יותר כתוכנית חיסכון לכל ילד. הגם שהתוכנית החלה רשמית בינואר 2017, סכומי חיסכון הועברו רטרואקטיבית לתקופה שהחלה במאי 2015 (תקנות הביטוח הלאומי (חיסכון ארוך טווח), תשע"ז-2016). בפרספקטיבה היסטורית, התוכנית היא חלק מההתפתחות של מערכות הביטוח הסוציאלי שמטרתן לסייע בגידולם של ילדים. גמלאות לסיוע למשפחות עם ילדים נוצרו בישראל החל משנת 1959, ולאורך השנים חלו תמורות ניכרות באופיין של הגמלאות הללו ובתנאי הזכאות להן (לסקירה ראו גל, 2008). המחלוקת בדבר קצבאות הילדים החריפה החל משנות ה-2000, בעקבות חקיקה שהגדילה את גובהן – במיוחד למשפחות מרובות ילדים. בשנת 2013 הוביל שר האוצר יאיר לפיד קיצוץ ניכר בקצבאות אלו. הקיצוץ נתקל בהתנגדות פוליטית, בעיקר של המפלגות החרדיות, שהיו באותה עת באופוזיציה, והוא היה שנוי במחלוקת גם בקרב גורמים מקצועיים וביורוקרטיים. כחלק מההתמודדות עם סוגיית העוני בקרב ילדים המליצה הוועדה למלחמה בעוני (ועדת אלאוף) במסגרת דיוניה לאמץ את רעיון המדיניות של CDA באמצעות יצירת **מענק העצמה**: חיסכון לילדים במשפחות עניות עבור מטרות מוגדרות, תחילה כפיילוט עבור מי שגדלים בפנימיות (הוועדה למלחמה בעוני בישראל, 2014). הדיון בתוכניות חיסכון לילדים עלה שוב לדיון ציבורי במסגרת המאמצים להקמת ממשלה בשנת 2015, עקב דרישתן של המפלגות החרדיות לביטול הקיצוצים בקצבאות הילדים כחלק מתנאייהן לכניסה לקואליציה. כאמור, רעיון המדיניות של תוכנית חיסכון לילדים שימש פתרון מדיניות שאפשר להגדיל את התקציב לסיוע למשפחות עם ילדים בטווח הארוך בלי להגדיל את קצבאות הילדים, שהאוצר ראה בהן תמריץ שלילי לעבודה בקרב משפחות מרובות ילדים (להרחבה ראו רפאלי, בגיליון זה; רפאלי וחרמץ, 2018).

כאמור, במסגרת התוכנית מפקיד המוסד לביטוח לאומי מדי חודש 51 שקלים (נכון ל-2021) עבור כל ילד. ההורים רשאים להוסיף לתוכנית החיסכון 51 שקלים מתוך קצבת הילדים, ובכך להכפיל את סכום החיסכון המצטבר. במהלך התוכנית ניתנים גם כמה מענקים: 255 שקלים בגיל 3, ו-255 שקלים בגיל 12 (לבנות) או 13 (לבנים). למי שמושך את כספי החיסכון בגיל 21 במקום בגיל 18 ניתן מענק נוסף על סך 510 שקלים. את כספי החיסכון הביטוח הלאומי מעביר, לפי בחירת ההורים, לחשבון חיסכון בבנק כתוכנית חיסכון נושאת ריבית (קבועה, צמודה או משתנה), או לחיסכון בשוק ההון באמצעות קופת גמל (השקעה במסלולים ברמות סיכון שונות, או מסלולי השקעה לפי ההלכה או השריעה). סכומי החיסכון והתשואה מהריבית או מההשקעות מצטברים בחשבון נאמנות לטובת הילד, והנאמן בחשבון הוא ההורה המקבל את קצבת הילדים עבור הילד. הביטוח הלאומי הוא המשלם לבנקים ולקופות הגמל את דמי הניהול ואת עלויות תפעול החיסכון, עד הגיע הילד לגיל 21. את

הכספים שהצטברו ניתן למשוך החל מגיל 18, פרט למקרים חריגים כגון מצב רפואי קשה, שבהם ניתן למשוך את הכספים מוקדם יותר. משיכת כספים לפני גיל 21 מחייבת את הסכמת ההורים. משיכה מגיל 21 ואילך אינה מחייבת את הסכמת ההורים, וכאמור, מזכה את הילד במענק משיכה נוסף מהמוסד לביטוח לאומי. משיכת הכספים כפופה לניכוי של מס רווחי הון מהרווחים – פרט למי שחסכו בקופת גמל והחליטו להשאיר את החיסכון לגיל פרישה (לפרטים ראו באתר [הביטוח הלאומי](#), ובאתר [כל זכות](#)).

נבחן להלן את מאפיינייה של התוכנית הישראלית לאור העקרונות של תאוריית צבירת הנכסים ועקרונות הפעולה של רפורמות הממשליות ומדינת הרווחה הרגולטורית.

**אוניברסליות:** תנאי הזכאות לתוכנית חיסכון לכל ילד הושוו לתנאי הזכאות לקצבת ילדים. מבחינה זו, בתוכנית כלולים כל תושבי ישראל שיש להם ילד או ילדים עד גיל 18 (כולל הורים מאמצים או מי שמשמשים כאפוטרופוס של ילד), מי שעלו לישראל ללא הורים, ובתנאים מסוימים גם מי שאינם תושבים, אשר שוהים ועובדים בישראל בהיתר ויש להם ילדים (כל זכות). מבחינה זו, התוכנית מיישמת את היבט האוניברסליות בתאוריה של צבירת הנכסים.

**פרוגרסיביות:** עקרון הפרוגרסיביות אינו מיושם בתוכנית הישראלית. התוכנית מופעלת באופן אחיד לכלל הילדים בישראל, ללא תמריצים מיוחדים למשפחות החיות בעוני.

**מאצ'ינג:** בישראל מוצע למשפחות להוסיף לחיסכון שמקצה המדינה מדי חודש סכום של 51 שקלים, אולם המשפחות שבחרות לעשות זאת אינן מקבלות מהמדינה סכום נוסף. לכן רכיב המאצ'ינג כפי שהגדיר אותו שרדן אינו קיים בתוכנית.

**מטרות החיסכון:** בתוכנית הישראלית אין הגבלה על היעדים להוצאת כספי החיסכון, כך שלמעשה – בניגוד לתאוריית צבירת הנכסים – הכספים יכולים לשמש לכל הוצאה, גם כזו שאינה משמשת לבניית נכסים. עם זאת, ההגבלה על הוצאת הכספים רק בגיל 18, ובאישור הורים, ומתן מענק למי שישאיר את החיסכון עד גיל 21, תואמים את התאוריה של חיסכון ארוך טווח (Sherraden et al., 2016).

**וולונטריות:** שלא כמו בהמלצתו של שרדן, בתוכנית הישראלית אין להורים אפשרות לבחור לוותר על החיסכון ולקבל את הכספים במישרין לכיסם.

**חינוך פיננסי:** להבדיל מהתאוריה של בניית נכסים, התוכנית הישראלית אינה מלווה בתוכנית לחינוך פיננסי ולחיסכון.

**הפרטה ופיננסיאליזציה:** הביטוח הלאומי אינו מנהל את כספי החיסכון במישרין, וניהולם הועבר לטיפולם של גופים פרטיים מהמגזר הפיננסי – בנקים וקופות גמל (ראו מנדקלרן ורוזנקה, בגיליון זה).

**תחרות:** הממד התחרותי בתוכנית מבוסס על שילוב של שני הרכיבים של מודל השווקים-למחצה. בשלב הראשון, בשנת 2016 קיים מכרז בין בנקים וחברות השקעה בנוגע למסלולי השקעה, ובמסגרתו נבחרו לניהול החסכוניות 9 בנקים ו-12 חברות השקעה. בשלב השני, להורים ניתנת האפשרות לבחור את מסלול החיסכון, אולם אפשרויות המעבר בין גופים ובין מסלולים מוגבלות: אין אפשרות לעבור מקופת גמל לבנק; בקופות הגמל אפשר להחליף את מסלול ההשקעה בתוך קופת הגמל, או לעבור בין קופות גמל לכל אורך תקופת החיסכון; בחיסכון הבנקאי אי אפשר לעבור מבנק אחד לאחר, אך אפשר לבחור מסלול שיש בו תחנות יציאה בכל 5 שנים, ובהן אפשר להחליף את מסלול החיסכון באותו בנק.

**ניהול לפי תוצאות:** רכיב התוצאות בניהול התוכנית בא לידי ביטוי בכך שמשרד האוצר והביטוח הלאומי מפרסמים באתר [גמלנט](#) – אתר ייעודי של רשות שוק ההון וביטוח וחיסכון – את תשואות העבר של קופות הגמל השונות לפי שמות החברות והמסלולים. כך אפשר להשוות בין התשואות של קופות גמל שונות, וכן להשוות את תשואותיהן למדדי שוק דוגמת מדד תל אביב 25, מדד תל אביב 100, מדד אג"ח סחירות ממשלתיות ואחרים.

**בחירה:** ממד הבחירה בתוכנית היא מורכבת. מצד אחד, כאמור, להורים אין בחירה בהיבט המרכזי ששרדן מצביע עליו, והוא הבחירה אם לחסוך את הכסף או לקבל את הכספים. מצד אחר, להורים יש שורה של רכיבים של בחירה בהיבטים שונים של החיסכון: אם להוסיף לחיסכון סכום נוסף; אם לחסוך באפיק חיסכון במערכת הבנקאית או בשוק ההון באמצעות קופת גמל; איזה בנק או איזו קופת גמל מרשימת הגופים שנבחרו במכרז הם מעדיפים; לבחור את מסלול החיסכון במערכת הבנקאית (לפי סוג הריבית) או בקופות הגמל (לפי סיכון או חיסכון לפי ההלכה או השריעה); ולבחר אם לשנות את המסלול לאורך תקופת החיסכון, בכפוף למגבלות שפורטו לעיל (ראו גוטליב, בגיליון זה; גרינשטיין, בגיליון זה).

**ברירת מחדל:** במקרה שההורים אינם פותחים עבור הילד חשבון בתוך 6 חודשים מיום לידתו, המדינה עושה זאת עבורם וגם בוחרת את מסלול ההשקעה. אם הילד אינו הראשון במשפחה, כספי החיסכון מופקדים לאותו גורם ולאותו אפיק חיסכון שנבחרו לילד שנולד לפניו. אם מדובר בילד הראשון במשפחה, כספי החיסכון מופקדים על בסיס בחירה אקראית בין קופות הגמל שזכו במכרז במסלול סיכון מועט, או בחשבון בנק במסלול ריבית קבועה לא צמודה ללא תחנות יציאה (ראו גוטליב, בגיליון זה).

**רגולציה ופיקוח:** ההתנהלות הפיננסית של קרנות הגמל אמורה להיות בהתאם לתקנות ההשקעה של המפקחת על שוק ההון ובפיקוחה. הפיקוח על החסכוניות המנוהלים בבנקים נעשה על ידי הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל. ההתקשרות עם הגורמים הפיננסיים התבצעה על פי מכרז, וכל גוף שעמד בתנאי הסף שקבע המכרז קיבל אפשרות לנהל כספי חיסכון. תנאי המכרז הגדירו את גובה דמי הניהול שתשלם המדינה, וכן תקנון אחיד המחייב את כלל הגופים ומפרט את זכויות החוסכים. הגופים הפיננסיים מחויבים במשלוח דוחות שנתיים

להורים, והם אף מעבירים אחת לרבעון מידע על הכספים שהם מנהלים ועל דמי הניהול לביטוח הלאומי.

## היסכון לכל ילד: אתגרים ודילמות

המאפיינים של התוכנית שהוצגו לעיל מלמדים על ייחודה של התוכנית הישראלית ועל חדשנותה הרבה. מבחינות רבות, מדינת ישראל היא מהמובילות בעולם באימוץ תוכניות CDA אוניברסליות, והיא היחידה המחילה כיום את התוכנית כתוכנית אוניברסלית לכלל הילדים, מלידה עד גיל 18. לצד זאת, בחינה של מאפייני התוכנית אל מול מטרותיה ולאור התאוריות העומדות בבסיסה מעוררת גם דילמות ואתגרים, ואלה ממשיכים לעמוד בפני מעצבי המדיניות ומיישמייה. נעמוד כאן על המרכזיים שבהם.

1. תוכנית החיסכון לכל ילד מעלה דילמה של הבחירה בין מדיניות חברתית מבוססת חיסכון, שמטרתה לבנות נכסים האמורים לצמצם את העוני בטווח הארוך, לבין מתן סיוע שוטף לצורך גידול הילדים. דילמת מדיניות זו חשובה במיוחד בישראל, שבה שיעורי העוני בקרב ילדים הם מהגבוהים במדינות ה-OECD ועומדים בשנים האחרונות על כ-30% (אנדבלד ואחרים, 2019), ואשר בה, שלא בהתאם להמלצתו של שרדן, תוכנית החיסכון לילדים יושמה לא כתוכנית משלימה לקצבאות הילדים אלא כתחליף להעלאה שלהן. כפי שמציין גוטליב (בגיליון זה), בעוד מדיניות החיסכון לכל ילד היא מדיניות חשובה לפיתוח יכולות הילד בעתיד, הרי כשמדובר בילדים החיים בעוני, הירידה בהכנסה השוטפת עשויה להקשות על המשפחות להשקיע משאבים בחינוך הילדים בדיוק בשנים המעצבות את היכולות האינטלקטואליות שלהם.
2. יישום התוכנית בישראל מעלה את השאלה עד כמה היא אכן מאפשרת להשיג את היעד של בניית הנכסים. היבט זה טומן בחובו שתי סוגיות הקשורות זו לזו. הסוגיה הראשונה נוגעת למטרות החיסכון. בתאוריה של חיסכון לכל ילד כספי החיסכון צריכים להיות מוגבלים למטרות המעודדות התפתחות אישית – רכישת השכלה, רכישת דירה, פתיחת עסק ועוד (Curley et al., 2016; Johnson et al., 2015b; Kimet al., 2015; Sherraden, 1991). אולם כאמור, בתוכנית הישראלית אין הגבלה על יעדי ההוצאה של כספי החיסכון. המחקר של רפאלי וחרמץ (2018) מצביע על כך שהחלטה זו נבעה מלחץ המפלגות החרדיות, שהתנגדו להגבלת השימוש בכספים. היעדר ההגבלה על המטרות שהחיסכון יכול לשמש עבורן מעניקה חופש בחירה לצעירים, אולם יש בה פוטנציאל ניכר של פגיעה במאפיין של יצירת הנכסים, העומד בבסיס הרעיוני של התוכנית. זאת במיוחד עבור ילדים מאוכלוסיות עניות, שסביר שכספי החיסכון ישמשו לכיסוי חובות וצרכים מיידיים ולא להשגת מטרות ארוכות טווח כמו השכלה (סער-הימן, בגיליון זה).

פתרונות אפשריים לעניין זה, המאזנים בין האוטונומיה של הצעירים לבין עידוד צבירת הנכסים וקידום השכלה, הם השימוש בכלים חינוכיים (גרינשטיין-וייס, בגיליון זה), וכן אימוץ המודל הקנדי, שבמסגרתו הממשלה נותנת משאבים נוספים לחיסכון למשפחות אשר מלכתחילה מצהירות כי כספי החיסכון ישמשו לתוכניות לימודים או הכשרה (גוטליב, בגיליון זה). הסוגיה השנייה קשורה לגובה החיסכון, ולמידה שהוא אכן מאפשר ליצור נכסים המצמצמים עוני בטווח הארוך. סכומי החיסכון עשויים להיות מושפעים מגורמים רבים. על פי ההערכות הם אמורים לנוע בין 13,300 שקלים ל-61,700 שקלים, ואפשר להעריך כי הסכום שיצטבר עבור צעירים ממשפחות החיות בעוני יהיה קרוב יותר לרף הנמוך יותר (גוטליב, בגיליון זה; גרינשטיין-וייס, בגיליון זה). בהמשך נעמוד על המשמעויות של סכומי חיסכון אלו מבחינת אי-השוויון, אך בראש ובראשונה יש לבחון עד כמה הם מספיקים לבניית נכסים. ברור שסכומים של עשרות אלפי שקלים שיועמדו לרשות צעירים עם יציאתם לחיים בוגרים עשויים להיות משמעותיים, והם ודאי עדיפים על פני היעדר סיוע כזה. אולם ספק אם אלו סכומים "משני חיים", ואם הם אכן יכולים להוות בסיס לבניית נכסים, כגון רכישת השכלה, רכישת דירה או הקמת עסק כאשר מדובר במשפחות החיות בעוני (פלדמן, בגיליון זה).

3. היבט מרכזי נוסף של יישום התוכנית הוא השלכותיה על אי-השוויון והפערים החברתיים בישראל. תאוריית בניית הנכסים נועדה במהותה לעודד מוביליות חברתית באמצעות מתן נקודת זינוק טובה יותר לצעירים מרקע עני (Clancy et al., 2016). מחקרים מוקדמים העידו על הפוטנציאל שלה לצמצם אי-שוויון, בין השאר באמצעות פיתוח ציפיות חינוכיות של ילדים והוריהם, שיפור הישגים לימודיים ומוכנות ללימודים גבוהים בקרב אוכלוסיות החיות בעוני (Kim et al., 2015; Sherraden et al., 2018). עם זאת, כפי שמראים כמה מהמאמרים בגיליון זה, נראה כי בישראל התוכנית מיושמת באופן העשוי להגביר את אי-השוויון והפערים החברתיים במקום לצמצם אותם. כך, מאמרם של גרינשטיין-וייס ואחרים מצביע על כך שמשפחות אמידות יותר הן שמפקידות סכום נוסף לחיסכון מתוך קצבת הילדים, ולכן הסכומים שייחסכו עבור ילדיהן יהיו גבוהים בהרבה מאשר הסכומים שייחסכו במשפחות שלא הפקידו סכום זה. במחקרם של פינטו וגוטליב (2019), למשל, נמצא כי שיעור ההורים שבחרו להכפיל את ההפקדה החודשית עבור ילדיהם גדל עם רמת ההכנסה: בקרב הורים מחמישון ההכנסה התחתון רק כ-32% בחרו להפקיד בחיסכון 50 שקלים נוספים, בהשוואה ל-76% בקרב הורים מחמישון ההכנסה העליון. יתרה מזאת, הורים ממעמד חברתי-כלכלי גבוה נוטים לבחור באפיקי השקעה באופן אקטיבי ובאופן המניב תשואה גבוהה. לעומתם הורים מהעשירונים הנמוכים נוטים להשאיר את החלטות לבחירת אפיק החיסכון לברירת המחדל, שהיא בסיכון נמוך, ובדרך כלל עם תשואה נמוכה יותר (גוטליב, בגיליון זה). בשל סיבות אלו, סכומי החיסכון של צעירים המגיעים ממשפחות ממעמד חברתי-כלכלי נמוך יותר צפויים להיות קרובים יותר לסכומי החיסכון הנמוכים, העומדים כאמור על פי ההערכות על כ-13,300, ואילו צעירים

ממשפחות מבוססות יותר צפויים להגיע לסכומי החיסכון הגבוהים יותר, שעשויים להגיע עד כ-61,700 (גרינשטיין-וייס ואחרים, בגיליון זה). כפי שמציינות רייכנברג ואשל (בגיליון זה) בהקשר של נוער חסר עורף משפחתי, דווקא הילדים שהסיוע הכלכלי נחוץ להם ביתר שאת לצורך תחילת חייהם העצמאיים ייאלצו להסתפק בחיסכון מצומצם, ואילו בני גילם האחרים צוברים חיסכון משמעותי. בהקשר זה ניתן לראות את התוכנית כדוגמה טובה ל**אפקט מתי**, שלפיו הנהנים העיקריים ממדינת הרווחה הם מעמדות הביניים (גל, 1998). כותבי המאמרים בגיליון מציעים הצעות שונות שיכולות לשפר היבט זה, ובהן שיפור החינוך הפיננסי, שיפור מנגנון ברירת המחדל, הוספת רכיב פרוגרסיבי לתוכנית כדי לשפר את גובה החיסכון של משפחות החיות בעוני, או התאמה טובה יותר של התוכנית לקבוצות משנה בחברה הישראלית, כגון ילדים חסרי עורף משפחתי. אולם יש המפקפקים ביעילות של הצעות מסוג זה, שכן לדידם היכולת המוגבלת לטפל באי-שוויון היא אינהרנטית לתוכנית, שכן ממילא החיסכון הוא רק טיפה בים של חוסר שוויון חברתי (סער-הימן, בגיליון זה). זאת ועוד, התוכנית אינה מתקנת את הגורמים המבניים המונעים מהמשתתפים מהמעמד הנמוך להשתלב בהצלחה בשוק החופשי (פלדמן, בגיליון זה).

4. בתוכנית שהתקבלה בישראל לא נכללו חינוך פיננסי וחינוך לחיסכון. רכיבים אלו הם, כאמור, חלק חשוב בתאוריית צבירת הנכסים, כיוון שפעמים רבות ידע פיננסי אינו זמין למשפחות בעלות הכנסה נמוכה (Johnson & Sherraden, 2007; Meyer et al., 2010; Shipman-Bevans & Chiem, 2012). אכן, תוצאות מבחני פיז"ה בנושא אוריינות פיננסית בישראל מלמדים כי יש קשר בין המצב החברתי-כלכלי של המשפחה לבין רמת האוריינות הפיננסית של הילדים. יתרה מזאת, הידע של ילדים בישראל בתחום האוריינות הפיננסית הוא נמוך בהשוואה לזה של ילדים במדינות ה-OECD (הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, 2014). יש אומנם גישות הרואות בלמידה הפיננסית תוצר טבעי של עצם השתתפות בתוכנית החיסכון (Beverly et al., 2012), אולם נראה שהמודל שנבחר בישראל, ובמסגרתו המשפחה אינה חייבת לבצע הפקדות ואינה חייבת לבחור את אפיק ההשקעה, מקטין אף את הסיכוי ללמידה ספונטנית כזו. דוחות החיסכון הנשלחים מדי שנה למשפחות גם הם רכיב שולי למדי מבחינת יכולתם לקדם אוריינות פיננסית. נראה כי גם כאן ניתן היה, כפי שנעשה במדינות שונות בארצות הברית, להשתמש בדוחות אלו לטיפוח אוריינות פיננסית משמעותית יותר, באמצעות העברת ידע בנושאים פיננסיים דרך מסמכים הנלווים לדוח החיסכון (Clancy & Inversant, 2015; Lassar, 2010). עם זאת, חשוב לציין בהקשר זה כי יש גם ספרות מחקר המטילה ספק במטרות של החינוך הפיננסי, ובמיוחד ביעילותו של כלי זה להפוך אנשים מן היישוב לצרכנים מתוחכמים בשדה הפיננסי (ראו למשל Willis, 2008). נחזור לכך בהמשך, כאשר נעסוק בהקשר הרגולטורי ובסוגיית ברירת המחדל. היעדרם של רכיבי החינוך הפיננסי והחינוך לחיסכון בולט במיוחד לאור העובדה שבישראל לא הוטלו מגבלות על מטרות החיסכון. גרינשטיין-וייס ואחרים (בגיליון זה) מציעים כי

חינוך לחיסכון עשוי להוות סוג של פשרה בין אי-הרצון להגביל את מטרות החיסכון בצורה שתפגע בחופש של הצעירים מחד גיסא, לבין עידוד אקטיבי של הצעירים להשתמש בכספי החיסכון לצורך רכישת נכסים מאידך גיסא. ואכן, בחלק מהתוכניות בעולם מודגשת במסגרת החינוך הפיננסי גם החשיבות שיש לרכישת השכלה על-תיכונית, כולל ביקורים במוסדות להשכלה גבוהה ומתן ידע רלוונטי הקשור ללימודים על-תיכוניים כמו מלגות, תהליך ההרשמה ללימודים ועוד ( Elliott & Lewis, 2015; Inversant, 2015, 2017). ידע מסוג זה אינו זמין, לעיתים, לילדים מקבוצות מודרות, ולכאלו שעשויים להיות דור ראשון להשכלה. יתרה מזאת, ניתן היה לאמץ את המודלים הקיימים בארצות הברית, ובמסגרתם השתתפות בתוכניות חינוך פיננסי מזכה במענקים כספיים לתוכנית החיסכון (Inversant, 2017; Mason et al., 2009).

5. רכיב הבחירה שולב באופן משמעותי בתוכנית הישראלית. כמפורט למעלה, הורים יכולים לבחור בין שורה של רכיבים בהיבטים שונים של החיסכון. יכולת בחירה זו מבטאת תפיסה של אוטונומיה, וכן אמורה להגדיל את התחרות בין הספקים. הבחירה אמורה להיתמך גם במדדי הביצוע של הספקים השונים, אשר מפורסמים באתר [נמל](#) (נט). אולם, הממצאים המוצגים בגיליון מלמדים גם כי למרות האפשרויות הרבות שהוצעו, שיעור ניכר של הורים, במיוחד מקרב האוכלוסיות העניות, אינו משתמש באפשרות הבחירה באופן אקטיבי, ושיעור הבוחרים אקטיבית אף פחת לאורך זמן. בתחילת התוכנית שיעור הבחירה במסלולי החיסכון עמד על כ-67%, ואילו באמצע שנת 2017, כאשר הצטרפו הורים שילדיהם נולדו אחרי תחילת התוכנית, שיעור הבחירה האקטיבית ירד ל-43%. במאי 2019 שיעור ההחלטות האקטיביות החל לעלות שוב והגיע לכ-53.6% (גוטליב, בגיליון זה). נראה כי חשוב לבחון באילו כלים ניתן להשתמש כדי לשפר את הבחירה על ידי הורים – בין באמצעות חינוך פיננסי בין באמצעים רגולטוריים שמטרתם להסיר חסמים לבחירה – במיוחד בקרב אוכלוסיות במעמד חברתי-כלכלי נמוך.

6. בהמשך לנקודה הקודמת, יש לבחון אם וכיצד ניתן לעצב את מנגנון ברירת המחדל באופן המותאם למשפחות המתקשות לבחור בחיסכון המתאים ביותר לצורכיהן, ברוח גישה מדינת הרווחה הרגולטורית. כפי שמציין גוטליב (בגיליון זה), במודל הנוכחי, ברירת המחדל הנבחרת באופן אקראי משקפת נטייה לדאוג יותר לאינטרסים של חברות ההשקעות ושל הבנקים מאשר לאלה של המשפחות והילדים. יתרה מזאת, מנגנון ברירת המחדל מבוסס על קופות הגמל שזכו במקרו במסלול סיכון מועט, או בחשבון בנק במסלול ריבית קבועה לא צמודה וללא תחנות יציאה, אשר בדרך כלל בטווח הארוך יניבו תשואה נמוכה יותר. יש לכך משמעות מיוחדת למשפחות מהחמישון התחתון, שנוטות יותר מקבוצות אחרות שלא לבחור מסלול בצורה אקטיבית. בהתאם, שיעור ההורים הבוחרים מסלול/תשואה גבוהים הוא גבוה יותר ככל שחמישון ההכנסה של ההורים גבוה יותר. התוצאה היא שהרוב המכריע של

המשפחות בחמישון ההכנסה התחתון בחרו בהשקעה ברמת הסיכון הנמוכה ביותר, וזאת בלי להתחשב במשך תקופת ההשקעה (ראו התרשימים אצל גוטליב, בגיליון זה). מבחינה זו, מנגנון ברירת המחדל הנוכחי פוגע במיוחד באוכלוסיות שמצבן החברתי-כלכלי נמוך יותר. לאור זאת, גוטליב מציע ליצור מנגנון ברירת מחדל סוציאלי יותר, שיבחר השקעה אשר תוצאותיה הן הטובות ביותר מבחינת השילוב של תשואה וסיכון, או לקבוע כלל ולפיו כל החברות המשתתפות ידורגו פעם בחודש לפי מדדים שקופים, אשר יסייעו לציבור בקבלת ההחלטות.

7. נראה שהמודל הרגולטורי של התוכנית מצליח להתמודד היטב עם הנטייה של חברות פיננסיות הפועלות על פי היגיון עסקי להעדיף לקוחות אמידים על פני לקוחות החיים בעוני. התנהלות כזו התגלתה למשל בתחום הפנסיה, שבו חברות פנסיה פרטיות העדיפו שלא לטפל בעובדים בשכר נמוך, וגבו מהם שיעור גבוה יותר של דמי ניהול בהשוואה לעובדים בשכר גבוה ולעובדים מאוגדים (Benish et al., 2018). נראה כי המודל האוניברסלי של התוכנית, וכן העובדה שהביטוח הלאומי לקח על עצמו את מימון דמי הניהול של תוכניות החיסכון, בלי שהמבוטחים צריכים להתמקח על דמי הניהול בעצמם מול הגופים הפיננסיים, מצליחים להתמודד היטב עם בעיות אלו.

## סיכום ומבט לעתיד

התוכנית הישראלית לחיסכון לכל ילד היא ביטוי למודל ייחודי ופורץ דרך מבחינות רבות. מבחינת מערכת הרווחה בישראל, היא מסמנת כיוון חדש של שימוש ברעיונות של השקעה חברתית בתחום הביטחון הסוציאלי, ואימוץ מטרות וכלים חדשים לצמצום עוני בין-דורי. היא מסמנת שינוי בהעברת המוקד מסיוע בגידול הילדים לסיוע לילד במעבר מילדות לבגרות ולעצמאות כמטרה של מערכת הביטחון הסוציאלי. מעבר לכך, התוכנית מאמצת שחקנים וכלים מהעולם הפיננסי כדי לנהל את התוכנית ולקדם את מטרותיה. אלו הם שינויים חשובים בפוליטיקה של מדינת הרווחה בישראל ובאופן פעולתה. מאמר זה, והגיליון כולו, מבקשים לספק הערכת מצב של הסיכויים והסיכונים הגלומים בתוכנית, על בסיס הליכי המדיניות שקדמו לה וכן על בסיס הניסיון שהצטבר בשנות פעולתה הראשונות. זוהי תחנת ביניים חשובה, אך הרכבת הזאת ממשיכה לנוע. חשוב לבחון ולתקן את הדורש תיקון, אך יש לתת לתוכנית להמשיך ולהבשיל, ולחזור ולבחון אותה במחקר לאחר שתסתיים תקופה משמעותית נוספת, שלאורה ניתן יהיה לבחון למשל מה עושים צעירים בכספי החיסכון ועד כמה היא אכן מצליחה להשיג את יעדיה. מבחינה זו, מלאכתנו כאן תמה ולא נשלמה.



## מקורות

- חוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995.
- חוק ההתייעלות הכלכלית, תשע"ז-2016.
- אנדבלד, מ', גוטליב, ד', הלר, א' וכראדי, ל' (2019). ממדי העוני והפערים החברתיים : דוח שנת, 2018. הביטוח הלאומי.
- בניש, א' (2012). שירותי רווחה במאה ה-21 : מגמות ואתגרים. **ביטחון סוציאלי**, 90, 1-5.
- בניש, א' (2012). רפורמות במנהל שירותי הרווחה : לקחים מתוכניות "מרווחה לעבודה" בפרספקטיבה משווה. **ביטחון סוציאלי**, 90, 259-289.
- גל, ג' (1998). העיקרון של מתי : על תפקידם של מעמדות הביניים במדינת הרווחה. **ביטחון סוציאלי**, 51, 5-28.
- גל, ג' (2008). קצבאות ילדים בפרספקטיבה מחקרית. **ביטחון סוציאלי**, 78, 5-10.
- גל, ג', מדהלה, ש' וינאי, ג' (2020). השקעה חברתית בישראל. נייר מדיניות מס' 04.2020. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- גל, ג', מדהלה-בריק, ש', גרינשטיין-וייס, מ' וקובינגטום, מ' (2016). תכנית חיסכון לילדים בישראל : רקע וסקירת חלופות. תקציר מדיניות. מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- דורון, א' (1995). הפרטה של שירותי הרווחה : זירת מאבק חדשה על דמותה של החברה הישראלית. בתוך א' דורון (עורך), **בזכות האוניברסליות : האתגרים של המדיניות החברתית בישראל** (עמ' 55-77). הוצאת מאגנס.
- הוועדה למלחמה בעוני בישראל (2014). דוח הוועדה למלחמה בעוני בישראל.
- הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (ראמ"ה) (2014). פיזה 2012 : אוריינות בקרב תלמידים בני 15 במדעים, קריאה ומתמטיקה, בפתרון בעיות ובאוריינות פיננסית.
- לה-גרנד, ג' (1991). שווקים למחצה ומדיניות חברתית בבריטניה. **ביטחון סוציאלי**, 37, 32-45.
- להט, ל' וטלית, ג' (2012). אתגרי הרגולציה בתחום שירותי הרווחה האישיים בישראל. **ביטחון סוציאלי**, 90, 81-120.
- לוי-פאור, ד', גידרון, נ' ומושל, ס' (2012). הגירעון הרגולטורי של עידן ההפרטה. בתוך י' גל-נור, א' פז-פוקס ונ' ציון (עורכים), **מדיניות ההפרטה בישראל : אחריות המדינה והגבולות בין הציבורי והפרטי** (עמ' 439-479). מכון ון ליר.
- מדהלה-בריק, ש' וגל, ג' (2016). מיקור החוץ של שירותי רווחה : מגמות ותמורות. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה : חברה, כלכלה ומדיניות** (עמ' 293-324). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.

- מרון, א' (2012). הפרטת המדינה או עיצובה מחדש? המקרה של תוכנית ויסקונסין בישראל. **ביטחון סוציאלי**, 90, 51–79.
- פינטו, א' וגוטליב, ד' (2019). תכנית חיסכון לכל ילד: השלכות על האי שוויון, וחלופות מדיניות. מחקרים לדין 130. המוסד לביטוח לאומי.
- קטן, י' (2008). **הפרטה חלקית בשירותי הרווחה האישיים בישראל: תמונת מצב ולקחים ראשוניים**. משרד הרווחה והשירותים החברתיים, האגף למחקר תכנון והכשרה.
- רפאלי, ת' וחרמץ, ש' (2018). תוכניות לקידום חיסכון ילדים ככלי לצמצום עוני בין דורי: מחקר השוואתי על תוכניות מהעולם וניתוח התפתחות המדיניות בישראל.
- Benish, A. (2018). The privatization of social services in Israel. In A. Paz-Fuchs, R. Mandelkern, & I. Galnoor (Eds.), *The privatization of Israel* (pp. 173–200). Palgrave Macmillan.
- Benish, A. (2020). The logics of hybrid accountability: When the state, the market, and professionalism interact. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 691, 295–310.
- Benish, A., Haber, H., & Eliahou, R. (2017). The regulatory welfare state in pension markets: Mitigating high charges for low-income savers in the United Kingdom and Israel. *Journal of Social Policy*, 46(2), 313–330.
- Benish, A., Halevy, D., & Spiro, S. (2018). Regulating social welfare services: Between compliance and learning. *International Journal of Social Welfare*, 27, 226–235.
- Benish, A., & Levi-Faur, D. (2020). The expansion of regulation in welfare governance. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 69, 17–29.
- Benish, A., & Mattei, P. (2020). Accountability and hybridity in welfare governance. *Public Administration*, 98, 281–290.
- Beverly, S. G., Elliott, W., & Sherraden, M. (2013). *Child development accounts and college success: Accounts, assets, expectations, and achievements* (CSD Perspective 13–27). Washington University in St. Louis, Center for Social Development.
- Beverly, S. G., Kim, Y., Sherraden, M., Nam, Y., & Clancy, M. (2012). *Socioeconomic status and early savings outcomes: Evidence from a statewide Child Development Account experiment* (CSD Research Brief No. 12–34). Washington University, Center for Social Development.
- Beverly, S. G., Kim, Y., Sherraden, M., Nam, Y., & Clancy, M. (2014). Are child development accounts inclusive? Early evidence from a statewide experiment. Washington University in St. Louis, Center for Social Development.

- Braithwaite, J., Makkai, T., & Braithwaite, V. A. (2007). *Regulating aged care: Ritualism and the new pyramid*. Edward Elgar Publishing.
- Clancy, M., Beverly, S. G., Sherraden, M., & Huang, J. (2016). Testing universal child development accounts: Financial effects in a large social experiment. *Social Service Review, 90*, 683–708.
- Clancy, M., Grinstein-Weiss, M., & Schreiner, M. (2001). *Financial education and savings outcomes in individual development accounts* (Working Paper No. 01–2). Washington University, Center for Social Development.
- Clancy, M., & Lassar, T. (2010). *College savings plan accounts at birth: Maine's statewide program*. Washington University, Center for Social Development. DOI: <https://doi.org/10.7936/K7X34XoB>
- Cramer, R., & Newville, D. (2009). *Children's savings accounts: The case for creating a lifelong savings platform at birth as a foundation for a "save-and-invest" economy*. New America Foundation.
- Curley, J., Ssewamala, F. M., Nabunya, P., Ilic, V., & Keun, H. C. (2016). Child development accounts (CDAs): An asset-building strategy to empower girls in Uganda. *International Social Work, 59*, 18–31.
- Elliott III, W., & Lewis, M. K. (2015a). *Transforming 529s into children's savings accounts (CSAs): The Promise Indiana model*. Center on Assets, Education and Inclusion.
- Greenspan, A. (2005). The importance of financial education today. *Social Education, 69*, 64–65.
- Gregory, L. (2011). An opportunity lost? Exploring the benefits of the Child Trust Fund on youth transitions to adulthood. *Youth & Policy, 106*, 78–94.
- Greve, B. (2015). *Welfare and the welfare state: Present and future*. Routledge.
- Grinstein-Weiss, M., Kondratjeva, O., Roll, S. P., Pinto, O., & Gottlieb, D. (2019). The saving for every child program in Israel: An overview of a universal asset-building policy. *Asia Pacific Journal of Social Work and Development, 29*, 20–33.
- Grinstein-Weiss, M., Pinto, O., Kondratjeva, O., Roll, S. P., Bufe, S., Barkali, N., & Gottlieb, D. (2019). Enrollment and participation in a universal child savings program: Evidence from the rollout of Israel's National Program. *Children and Youth Services Review, 101*, 225–238.
- Haber, H. (2011). Regulating-for-welfare: A comparative study of "regulatory welfare regimes" in the Israeli, British, and Swedish electricity sectors. *Law & Policy, 33*, 116–148.

- Huang, J., Nam, Y., Sherraden, M., & Clancy, M. (2015). Financial capability and asset accumulation for children's education: Evidence from an experiment of child development accounts. *Journal of Consumer Affairs*, 49, 127–155.
- Inversant (2015). Building a CSA program that empowers families to invest in higher education. (Working Paper No. 1).
- Inversant (2017). A mixed research methods study of Chelsea CSA program (Working Paper No. 3).
- Johnson, L., Lee, Y., Ansong, D., Sherraden, M. S., Chowa, G. A., Ssewamala, F., ... & Sherraden, M. (2015b). *Youth savings patterns and performance in Colombia, Ghana, Kenya, and Nepal. Youth save research report 2015*. Washington University, Center for Social Development.
- Johnson, L., Lee, Y., Sherraden, M., Chowa, G., Ssewamala, F., Sherraden, M., Ansong, D., Ssewamala, F... Saavedra, J. (2013). *Savings patterns and performance in Colombia, Ghana, Kenya, and Nepal. Youth save research report 2013*. Washington University, Center for Social Development.
- Johnson, L., & Sherraden, M. S. (2007). From financial literacy to financial capability among youth. *Journal of Sociology & Social Welfare*, 34(3), 119–146.
- Kim, Y., Zou, L., Weon, S., Sherraden, M., & Choi, J. Y. (2015). *Asset-based policy in South Korea* (CSD Policy Brief 15–48). Washington University, Center for Social Development.
- Levi-Faur, D. (2014). The welfare state: A regulatory perspective. *Public Administration*, 9, 599–614.
- Loke, V., & Sherraden, M. (2009). Building assets from birth: A global comparison of child development account policies. *International Journal of Social Welfare*, 18, 119–129.
- Loke, V., & Sherraden, M. (2019). Building assets from birth: Singapore's policies. *Asia Pacific Journal of Social Work and Development*, 29(1), 6–19.
- Mann, K. (2006). Three steps to heaven? Tensions in the management of welfare: Retirement pensions and active consumers. *Journal of Social Policy*, 35(1), 77–96.
- Markoff, S., & Derbigny, D. (2017). Investing in dreams: A blueprint for designing children's saving account programs. Prosperity Now.
- Maron, A. (2020). Translating social investment ideas in Israel: Economized social policy's competing agendas. *Global Social Policy*, 20(1), 97–116.

- Mason, L. R., Nam, Y., Clancy, M., Kim, Y., & Loke, V. (2009). *Child development accounts and saving for children's future: Do financial incentives matter?* (CSD working papers 09–54). Washington University, Center for Social Development.
- Meyer, J., Masa, R. D., & Zimmerman, J. M. (2010). Overview of child development accounts in developing countries. *Children and Youth Services Review, 32*(11), 1561–1569.
- Nam, Y., & Han, C. K. (2009). *A new approach to promote economic independence among at-risk children: Child development accounts (CDAs) in Korea.* (CSD Working Paper 09–02). Washington University, Center for Social Development.
- Phillips, L., & Stuhldreher, A. (2011). *Kindergarten to college (K2C): A first-in-the-nation initiative to set all kindergartners on the path to college. Asset building program.* New America Foundation.
- Shanks, T. R. W., Nicoll, K. L., & Johnson, T. (2014). Assets and African Americans: Attempting to capitalize on hopes for children through college savings accounts. *The Review of Black Political Economy, 41*(3), 337–356.
- Sherraden, M. (1991). *Assets and the poor: New American welfare policy.* ME Sharpe.
- Sherraden, M. (2003). Assets and the social investment state. In W. Paxton (Ed.), *Equal shares? Building a progressive and coherent asset-based welfare policy* (pp. 28–41). IPPR.
- Sherraden, M., Birkenmaier, J., & Collins, J. M. (2018). *Financial capability and asset building in vulnerable households: Theory and practice.* Oxford University Press.
- Sherraden, M., Cheng, L. C., Ssewamala, F. M., Kim, Y., Loke, V., Zou, L., ... & Han, C. K. (2016). *International child development accounts.* Oxford University Press.
- Sherraden, M., & Stevens, J. (2010). *Lessons from SEED: A national demonstration of child development accounts.* Washington University, Center for Social Development.
- Shipman-Bevans, J., & Chiem, N. (2012). Saving for higher education in the US: Parents' beliefs, behaviors, and preferences. EARN Research Institute.
- Thaler, R. H., & Sunstein, C. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness.* Penguin Books.
- Willis, L. E. (2008). *Against financial-literacy education.* University of Iowa.

