

חיסכון לכל ילד: מקומו של חלון ההזדמנויות בקביעת מדיניות התוכנית

תהילה רפאלי¹

מחקר זה מבקש לבחון את תהליך ההתפתחות, הגיבוש והעיצוב של מדיניות **חיסכון לכל ילד**, כולל זיהוי הגורמים שהיו מעורבים בקידומה של המדיניות, המאמצים שנעשו כדי לקדם את יישומה, והגורמים שאפשרו את יישומה בפועל ואת קבלת המדיניות כחוק לאחר הבחירות של 2015. מבחינה תאורטית, המאמר עושה שימוש ב**תאוריית היובלים** של קינגדון (Kingdon, 1984), ומתבסס עליה לניתוח של התפתחות המדיניות. מבחינה מתודולוגית, המאמר מבוסס על 17 ראיונות שנערכו עם גורמי מפתח בעיצוב ובפיתוח תוכנית חיסכון לכל ילד, ובהם אנשי אקדמיה, קובעי מדיניות במשרדי הממשלה וגורמי מגזר שלישי שהשתתפו בפיתוח היוזמה, וכן על מסמכים רלוונטיים ועל פרסומים בעיתונות. ניתוח הראיונות, המסמכים והפרסומים העלה כי בהתאם לתאוריית היובלים, מאז שנת 2000 ועד ההחלטה על יישום המדיניות ב-2015 המאמצים לקדם מדיניות חיסכון לילדים בישראל נעשו ביובל המדיניות וביובל הפוליטי, על ידי יזמי מדיניות שונים, וההמלצות התמקדו בתוכנית חיסכון סלקטיבית ובתוכניות פיילוט. היוזמה התחילה באקדמיה, ובהמשך פעלו גם יזמי מדיניות ממשרד הרווחה ומהמוסד לביטוח לאומי לצד אנשי אקדמיה נוספים, וניסחו גרסאות שונות למדיניות זו. בפועל, המדיניות התקבלה כחוק רק כאשר נפתח חלון ההזדמנויות הפוליטי. המאמר חותם בדיון על תפקידם של יזמי המדיניות בהקשר של קידום מדיניות חיסכון לכל ילד, ובגורמים השונים שאפשרו ליישם אותה בישראל.

מילות מפתח: חיסכון לכל ילד, חלון ההזדמנויות, תאוריית היובלים, יזמי מדיניות

1 דוקטור, המחלקה לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב

1. מבוא

התפיסה ולפיה סיוע כלכלי מיידי, לדוגמה באמצעות קצבאות ומענקים, אינו מונע עוני בין-דורי, מקובלת שנים רבות. עם זאת, רק בעשורים האחרונים פותחו ברחבי העולם תוכניות ניסיוניות שמטרתן למנוע עוני בין-דורי באמצעות קידום חיסכון. אלו פועלות נוסף על הסיוע הכלכלי המיידי, הניתן דרך קצבאות ושירותים, ככלי לצמצום עוני העובר בין הורים לצאצאיהם. הרעיון שמייצגות תוכניות המעודדות חיסכון הוא כי חיסכון מאפשר לאדם בעלות על משאבים כלכליים, ביטחון כלכלי ויכולת להתמודד עם הוצאות לא צפויות. החיסכון גם פותח דלתות לאוכלוסיות שחוו מחסומים בגישה להזדמנויות, כולל בתחום ההשכלה העל-תיכונית, אשר ידוע כי היא אמצעי מרכזי למוביליות חברתית (Ma et al., 2016). תוכניות אלו שמות דגש על כך שחיסכון מאפשר יצירת נכסים, המוגדרים כמלאי של משאבים שאנשים צוברים ומחזיקים לאורך זמן, דוגמת השכלה גבוהה או בעלות על דירה, מניות או אגרות חוב, וקיומם הוא ארוך טווח בהשוואה להכנסה המשמשת לצריכה שוטפת (Beverly et al., 2008; Loke & Sheraden, 2009).

תוכניות החיסכון לילדים היו נגישות בעבר בעיקר למשפחות מהמעמד הבינוני והגבוה, שמצבן הכלכלי אפשר להן לחסוך במערכת הבנקאית, אולם בעשורים האחרונים התפתחה מגמה המעודדת הורים ממשפחות עניות ומאפשרת גם להם לחסוך עבור ילדיהם (Meyer et al., 2010). התפתחותן של תוכניות חיסכון כאלו, המדגישות חיסכון עבור ילדים, נועדה לשמש מקור מרכזי לחיזוק החוסן הכלכלי של ילדים החיים בעוני, ולמנוע מעבר של עוני מהורים לצאצאיהם (Sherraden, 1991).

ישראל כמדינת רווחה מציעה לאזרחיה סל רחב של תשלומי העברה ושירותים, אולם בשנים האחרונות העוני בה מתרחב ומעמיק (הוועדה למלחמה בעוני בישראל, 2014; הולר וגל, 2011; המוסד לביטוח לאומי, 2019). לאורך השנים מדווח בעקביות כי כ-30% מילדי ישראל הם עניים, וכי העוני בקרב ילדים בישראל הוא מהגבוהים ביותר בקרב מדינות ה-OECD. יתרה מכך, ישראל ממוקמת במקומות הנמוכים ביותר ב-OECD בחילוף מעוני באמצעות תשלומי העברה (דוח ממדי העוני והפערים החברתיים, 2019). לאור זאת, ניתן להעריך כי היקפו של העוני הבין-דורי בישראל גם הוא נרחב.

תוכניות לקידום חיסכון לילדים לשם צבירת נכסים נידונו בשיח הציבורי בישראל במשך יותר מעשור כדרך להתמודד עם העוני הבין-דורי. עם זאת, תוכנית חיסכון לכל ילד בישראל התקבלה כחוק רק בשנים האחרונות, ונכנסה לתוקף החל מינואר 2017. המחקר שיוצג להלן מתמקד בתהליך העיצוב, הגיבוש והיישום של מדיניות זו, על בסיס ראיונות עם הגורמים שהובילו את עיצוב המדיניות וניתוח המסמכים שברשותם, לצד הפרסומים בעיתונות. ניתוח זה יעשה לאור תאוריית היובלים של קינגדון באשר להתפתחות ולעיצוב של מדיניות חברתית (Kingdon, 1984, 2013).

לשם נוחות ההצגה אתייחס להלן לתוכניות חיסכון לילדים לשם צבירת נכסים כתוכניות חיסכון לילדים, או תוכניות חיסכון. במסמך זה, תוכניות חיסכון לילדים יוגדרו כתוכניות שהן יוזמה של גופים ממשלתיים או ציבוריים במטרה לעודד חיסכון של הורים לטובת עתידם של ילדיהם. אין הכוונה כאן ליוזמות פרטיות של הורים לחסוך למען ילדיהם באמצעות המערכת הבנקאית.

אפתח בסקירה כללית של ההיסטוריה והרקע להתפתחותן של תוכניות החיסכון לילדים בעולם. בהמשך אציג את התאוריה הרלוונטית להתפתחות וליישום המדיניות של חיסכון לכל ילד בישראל, ולאורה אנתח את תהליך עיצובה וקבלתה של מדיניות זו כחוק בישראל.

2. רקע היסטורי: תוכניות חיסכון לילדים (Child Development Accounts)

בתחילת שנות התשעים, על רקע הפערים ההולכים וגדלים בין עניים לעשירים בארצות הברית, פיתח פרופ' מייקל שרדן (Sherraden, 1991), חוקר מאוניברסיטת וושינגטון בסנט לואיס, את **תאוריית צבירת הנכסים** (*asset building theory*). בהיבט המעשי, התאוריה מציעה לנקוט פעולות אשר יעודדו את מי שמשתייכים לאוכלוסייה ענייה לחסוך כדי לצבור נכסים (דוגמת דיור והשכלה), במטרה לשבור את מעגל העוני שהם ומשפחותיהם מתמודדים עימו (Schreiner & Sherraden, 2007; Sherraden, 1991).

מעגל העוני בא לידי ביטוי, בין השאר, בכך שנבצר מהורים חסרי יכולת כלכלית לספק לילדיהם את התנאים להתפתחותם המיטבית: מגורים נאותים, שיעורי העשרה, חינוך ברמה גבוהה וכדומה. בהמשך, יכולתם של ילדים אלה לרכוש הון אנושי – קרי מיומנויות שיתרמו להתפתחותם המקצועית ויהיו נכס שישרת אותם לאורך החיים – או נכסים ממשיים (לדוגמה רכישת דירה), היא נמוכה. ילדים אלה, כשהם בוגרים, מתקשים להתפתח מבחינה מקצועית, להגיע למשרות נחשבות ולהשתלב במעגל התעסוקה או להגיע להישגים משמעותיים. מעגל זה נמשך כאשר הם עצמם, בתורם, אינם יכולים לספק לילדיהם תנאים נאותים.

על פי התאוריה, מדיניות לקידום חיסכון מוגדרת כ"כל מדיניות שמעודדת אזרחים לצבור, להחזיק ולפתח חסכוניות או נכסים" (Sherraden, 1991, p. 6). כלומר, מדיניות כזאת יכולה לפעול בשתי דרכים: לעודד פתיחה של חשבונות חיסכון, או לסייע לאנשים החיים בעוני לרכוש נכסים מסוגים שונים. הבסיס הרעיוני למדיניות המעודדת חיסכון הוא כי לעומת הסיוע הכלכלי המיידי, המקל את המצוקה הכלכלית בטווח הקצר, הרי עידוד לרכישת נכסים נותן אפשרות גם לחשיבה על העתיד ומקדם פתרונות להקלת המצוקה

הכלכלית בטווח הארוך: "סיוע כלכלי ממלא את הקיבה, ועידוד לצבירת נכסים משנה את החשיבה" (Sherraden, 1991, p. 6). לדוגמה, חיסכון כספי מאפשר לצעירים לתכנן עתיד הכולל רכישת השכלה ואף לרכוש השכלה בפועל, ובכך בטווח הארוך הם יכולים לשפר את מצבם הכלכלי – כלומר הם מקבלים חכות, ולא דגים (Sherraden, 1991).

מדיניות חברתית המעודדת צבירת נכסים בקרב העניים מציגה תפיסה חדשנית. זאת מאחר שהתמיכה בעניים מתמקדת, על פי רוב, בעיקר במתן סיוע ותמיכה כלכלית בהווה (תשלומי העברה). מדיניות זו, שהייתה נהוגה בעבר ושכיחה גם בהווה, דווקא מדכאת ומצמצמת את צבירת הנכסים בקרב משפחות עניות. זאת מכיוון שמשפחות עניות נדרשות להוכיח במבחן אמצעים את רמת נזקקותן, ואם נמצא שיש ברשותן נכסים נשללת זכאותן לסיוע כספי (Sherraden, 1991). בתחילת שנות ה-90 יושמה התאוריה לצבירת נכסים בקרב מבוגרים בעיקר, והדגישה את החשיבות שיש בחסכוניות למספר מצומצם של שנים. תוכניות חיסכון לילדים – חיסכון ארוך טווח המלווה את הילד מלידתו או מגיל צעיר מאוד ועד הגרות – התפתחו בשלב מאוחר יותר, בתחילת שנות ה-2000, ונועדו לחזק את החוסן הכלכלי של ילדים החיים בעוני (Markoff & Derbigny, 2017). כאשר תקופת החיסכון מתחילה בגיל צעיר, או אפילו כבר מהלידה, היא נמשכת זמן רב יותר, ובהתאם גדלים הסכומים הנצברים. לכן יש אפשרות שהחיסכון יתרום למוביליות החברתית של הילד (Loke & Sherraden, 2009).

בחלק מהמדינות, עלויותיהן של תוכניות מסוג זה הן מהמכשולים המשמעותיים לפיתוחן. אולם שרדן (Sherraden, 1991), אשר מוביל את הנושא ברחבי העולם, מצביע על כך שקידום של תוכניות חיסכון לילדים דורש אומנם הקצאה כספית ממשלתית נוספת, אך היא יכולה להתבסס על ניתוב מחדש של תשלומי העברה, לדוגמה תשלומים הניתנים למשפחות שאינן עניות. זאת ועוד, מדובר בהשקעה אשר בטווח הארוך תביא לקיצוץ בהוצאותיה של מדינת הרווחה, משום שהחיסכון יאפשר לילדים האלו להפוך לצעירים שאינם תלויים בסיוע הכלכלי של המדינה (Gregory, 2011).

בהתאם לתאוריה של שרדן (Sherraden, 1991), בעשורים האחרונים פותחו ברחבי העולם תוכניות ניסיוניות המתמקדות בקידום חיסכון בקרב אוכלוסיות עניות. התאוריה קיבלה במהלך השנים חיזוק מעדויות שהצטברו והראו כי אף אוכלוסיות עניות מסוגלות לחסוך כאשר מוצעות להן תוכניות מותאמות (Chan et al., 2013; Grinstein-Weiss et al., 2006). עוד עולה מהערכת התוכניות כי בהשוואה לתשלומי העברה, התערבויות המעודדות צבירת נכסים תורמות להבטחת יציבות כלכלית בטווח הארוך (McKernan & Sherraden, 2008; Moser & Dani, 2008). היתרון הברור והמיידי של התוכניות הוא בהגדלה של מספר חשבונות החיסכון לילדים, ושל סכומי החיסכון (Gregory, 2011; Johnson et al., 2013; Nam & Han, 2010; Sherraden & Stevens, 2010). אלו ניתנים למדידה בתוך זמן קצר מתחילתה של התוכנית.

נציין כי עד היום חסרים מחקרי אורך העוקבים אחרי תוצאותיהן של תוכניות חיסכון לצבירת נכסים לאורך זמן, כולל התרומה שלהן לצמצום של שיעורי העוני ושל קבלת קצבאות הבטחת הכנסה, ולרכישת השכלה בבגרות. אולם המחקרים מצביעים על מאפיינים של תוכניות חיסכון לילדים המגדילים את היקפי ההשתתפות בתוכנית, ובהתאם את האפשרויות שאוכלוסייה גדולה יותר תיחלץ ממעגל העוני. מאפיינים כאלה הם, לדוגמה, פתיחת חשבון על ידי המדינה באופן אוטומטי, והגדרת תקרה למאצינג – התשלום הניתן על ידי המדינה באופן יחסי להפקדות של המשפחות בחשבון החיסכון (Beverly et al., 2014; Johnson et al., 2013; Nam et al., 2013).

במדינות הנוקטות מדיניות של קידום תוכניות חיסכון לילדים אפשר לזהות גורמים שונים האחראים לגיבושן ולעיבודן. אלו כוללים ארגונים חברתיים, גופים ציבוריים (ובהם מוסדות פיננסיים), ממשלתיים ופוליטיים, ואנשי מחקר ואקדמיה (Johnson et al., 2015; Nam & Han, 2009). לטענתם של זו ושרדן (Zou & Sherraden, 2009), כדי שתוכנית כזו תצא לפועל נדרש על פי רוב שיתוף פעולה בין שלושה גורמים מרכזיים: הציבור, קובעי המדיניות, ואנשי מחקר (אקדמי). גישה זו תואמת את גישת היובלים בתהליכי עיצוב מדיניות, שעליה יורחב להלן (Kingdon, 2013), והיא מדגישה את הכנסת שדה המחקר למשוואה של עיצוב מדיניות. חשוב לציין כי בספרות קיימים מעט מחקרים הבוחנים את אופן ההתפתחות של תוכניות חיסכון לילדים בעולם, את הגופים שהיו מעורבים בפיתוחן ואת ההשלכות של מעורבותם על אופן מימושה של התוכנית.²

3. תאוריית היובלים של קינגדון

מחקר זה מבקש להסביר את התפתחות מדיניות חיסכון לכל ילד בישראל באמצעות תאוריית היובלים של קינגדון (Kingdon, 1984, 2013). *The policy streams approach*. תאוריות רבות מסבירות את תהליכי התפתחותה ועיצובה של מדיניות חברתית; חלקן משרטטות תהליכים ליניאריים, וחלקן מציגות תהליך מעגלי (וייס-גל וגל, 2011). על המודלים הללו נמתחה ביקורת רבה, בין השאר משום שתהליכי עיצוב מדיניות מתרחשים בזירות שונות בד בבד (וייס-גל וגל, 2011). תאוריית היובלים של קינגדון (Kingdon, 1984) נותנת מענה לביקורת זו בכך שהיא מציגה מודל מדיניות מורכב ולא ליניארי, והיא מהתאוריות הבולטות המשמשות בשנים האחרונות להסביר תהליכים של עיצוב מדיניות (Béland & Howlett, 2016; Smith, 2018). על פי קינגדון, העיצוב והיישום של מדיניות

2 אחת הדוגמאות לכך היא מאמרו של פינליסון (Finlayson, 2011), שבחן את האופן שבו נקבעה המדיניות בנוגע לתוכנית בבריטניה.

חדשה מתרחשים בשלושה מוקדי פעילות נפרדים, המוגדרים כ"יובלים": יובל הבעיה, יובל המדיניות והיובל הפוליטי. בכל אחד מהיובלים הללו מתרחשת פעילות הקשורה לפיתוח המדיניות, ובתחילה הם אינם תלויים זה בזה (Kingdon, 2002).

התאוריה מצביעה על תהליך ארוך ומורכב המתבצע, בין השאר, על ידי פעולה של יזמי מדיניות, המתאפיינים בנכונות להשקיע בפעולות המקדמות את המדיניות המוצעת. קינגדון (Kingdon, 1984) מצביע על שלושה מאפיינים עיקריים של יזמי המדיניות: (א) הם ניצבים בעמדות המאפשרות להם להשמיע את דעותיהם ורעיונותיהם; (ב) הם בעלי קשרים פוליטיים ובעלי כישרון לנהל משא ומתן; (ג) הם בעלי יכולת ומוכנות להתמיד ולהשקיע זמן, אנרגיה, מוניטין ולעיתים גם כספים, במסגרת מאמציהם לקידום התוכנית.

יובל הבעיה מתייחס לזירה שבה עולות בעיות על ידי גורמים שונים, ובהם יזמי המדיניות. בזירה זו מנסים השחקנים השונים לזהות תופעה כלשהי, להגדיר אותה ולשכנע כי מדובר בבעיה שיש להפנות משאבים כדי להביא לפתרונה. לצורך הגדרת הבעיה, יובל זה כולל שימוש באינדיקטורים, כלומר בנתונים המוכיחים את קיומה של הבעיה ומלווים בפרשנות רלוונטית, ניצול של אירועים ממקדים (כגון משברים ואסונות המדגישים את הצורך לטפל בבעיה) והצגת משוברים – תגובות המתקבלות למדיניות קיימת או להיעדר מדיניות לאור מחקרי הערכה, תלונות הציבור ואנשי מקצוע הנחשפים לצורך בשינוי מדיניות ועוד. כאשר בעיה מזוהה ביובל זה על ידי שחקנים פוליטיים וחברתיים שונים ובהם יזמי המדיניות, יש לפעול להעלאתה למודעות כבעיה הזקוקה לפתרון דרך מדיניות (Kingdon, 1993).

יובל המדיניות מתייחס להצעות שונות ומגוונות לפתרון הבעיה, המועלות במסגרות שונות. במהלך הפעילות ביובל זה, הצעות שונות עולות ומתעצבות ללא הפסק. חלקן נכחדות לחלוטין בתהליך הדומה לברירה טבעית, וחלקן מנוסחות מחדש שוב ושוב ובכך עוברות למעשה תהליך ריכוך. הצעות המדיניות מועלות במסגרת של ניירות עמדה, הצעות חוק, כנסים, נאומים ועוד. מבין ההצעות החלופיות העולות ביובל זה ישרדו אלה שניתן ליישמן. הדגש הוא כי הצעות המתאימות לערכים החברתיים המקובלים, וש אפשר להעריך את הקשיים שהחלתן עלולה לעורר, הן בעלות סיכוי גבוה יותר ליישום. פעילותם של יזמי המדיניות ביובל זה אינה תלויה בפוליטיקה, אך הם מושפעים מהאירועים הפוליטיים המתרחשים במהלך עבודתם על ההצעות השונות, ומגיבים להם (Kingdon, 1984).

היובל הפוליטי כולל פעילות המתקיימת במרחב הפוליטי בהקשר של קידום המדיניות המוצעת. על פי קינגדון (Kingdon, 1984), התנאי לפעילות כלשהי ביובל זה הוא שהבעיה שהמדיניות המוצעת מתימרת לפתור תהיה על סדר היום הציבורי. ביובל זה נוצרות קואליציות על בסיס אינטרסים פוליטיים, כך שבסיס הדיאלוג בו מתמקד ברווחים ובהפסדים הפוליטיים הנובעים מתמיכה במדיניות המוצעת או מהתנגדות לה. הרכיבים המשפיעים על יובל זה הם דעת הקהל באשר למדיניות המוצעת או לבעיה החברתית שהיא עשויה לפתור, הכוחות הפוליטיים (כגון מפלגות) התומכים במדיניות או מתנגדים לה,

ואירועים פוליטיים אשר משנים את סדרי העדיפויות של הפוליטיקאים – דוגמת בחירות וחילופי תפקידים. תפקידם של יזמי המדיניות ביובל זה הוא להציג את המדיניות המוצעת ככזו התורמת לאינטרסים של הפוליטיקאים, גם במחיר של ויתור כלשהו מצידם על חלק מרכיביה (Kingdon, 1984, 1993).

קינגדון (Kingdon, 2002) טען כי שלושת היובלים הללו מתקיימים לעיתים בנפרד, אולם הם עשויים להתחבר ולאפשר יישום של המדיניות כאשר נפתח חלון הזדמנויות – המהווה הזדמנות עבור תומכי המדיניות לקדם את הפתרונות שלהם או לעורר תשומת לב לבעיה ספציפית (Kingdon, 2013). לעיתים ניתן לצפות מראש את פתיחתו של חלון ההזדמנויות, למשל לאחר בחירות או חילופי תפקידים, ולעיתים הוא נפתח באופן בלתי צפוי ולזמן מוגבל. לכן חשוב שהצעת המדיניות תהיה מגובשת, כך שבמקרה של חלון הזדמנויות בלתי צפוי ניתן יהיה להציגה באופן מיידי (Kingdon, 1984). כלומר, כדי שהצעת המדיניות תתקבל יש לזהות חלון הזדמנויות שיאפשר את יישומה. בהינתן חלון הזדמנויות, על יזמי המדיניות לפעול באופן אקטיבי ולהגיש לקובעי המדיניות הצעה מגובשת ושיימה. הזיהוי של קיומו של חלון ההזדמנויות נתון לפרשנות של יזמי המדיניות. עם זיהויו, על יזמי המדיניות ליצור את החיבור בין שלושת היובלים. אם הם לא יפעלו כדי לחבר את היובלים, חלון ההזדמנויות ייסגר (Kingdon, 2002).

מאחר שתאוריה זו מאפשרת להסביר מדוע רעיונות מסוימים בדבר אופן ההתמודדות עם בעיות חברתיות שונות הופכים למדיניות, ואילו רעיונות אחרים אינם מצליחים (וייס-גל וגל, 2011), במחקר הנוכחי בחרתי להשתמש בה כדי לנתח את תהליך ההתפתחות של מדיניות חיסכון לכל ילד בישראל. בתחילה תוצג ההיסטוריה של התפתחות המדיניות, ובהמשך, בדיון על בסיס התאוריה, ייבחן מקומם של יזמי המדיניות, היובלים השונים וחלון ההזדמנויות שאפשרו את יישומה.

4. שיטה

בין מאי 2016 לספטמבר 2017 נערכו ראיונות עם 17 גורמי מפתח שלקחו חלק בעיצוב ובפיתוח התוכנית חיסכון לכל ילד. המרואיינים היו שלושה אנשי אקדמיה, תשעה בעלי תפקידים רלוונטיים במשרדי הממשלה – כולל במשרד האוצר, בביטוח הלאומי ובמשרד הרווחה – וארבעה אנשים מהמגזר השלישי, החברה האזרחית והתקשורת. המרואיינים נדגמו בשיטת כדור השלג: בתחילה החוקרת פנתה למרואיינים על סמך היכרותה עם התחום; המלצותיהם הובילו אל מרואיינים פוטנציאליים שלקחו חלק פעיל בקידום יוזמת חיסכון לכל ילד, ולכן עשוי להיות להם מידע רלוונטי באשר לשאלות המחקר. הראיונות נמשכו בין חצי שעה לשעה וחצי. הריאיון היה מובנה למחצה, והמרואיינים נשאלו, בין השאר, על המעורבות שלהם בקידום תוכניות חיסכון לילדים בישראל, על השותפים שלהם, על המהלכים שעשו כדי לקדם את התוכנית, ועל מאפייניה של התוכנית שקידמו. עוד

התבקשו המרואיינים לשתף במסמכים הקיימים ברשותם הנוגעים למעורבותם בתוכנית, ואלו נותחו לצורך המחקר. המידע שנאסף נוגע לתקופה שמשנת 2000 ועד נקודת הסיום של תהליך קבלת המדיניות בינואר 2017, עת נכנס החוק לתוקף. כדי לאמת ולהשלים חלק מהמידע נבחנו גם כל הפרסומים בעיתונות האלקטרונית מן התקופה האמורה שהייתה בהם התייחסות לנושא של חיסכון לילדים. המידע נותח בכלים של חקר מקרה היסטורי (*historical case study*) במטרה לזהות את היוזמות השונות שהיו לקידום המדיניות, את השחקנים השונים שקידמו או עיכבו את היוזמות, ואת התנאים שהובילו לחיקוק החוק. אציין כי למעט שלושת המרואיינים ממשד האוצר, שהיו אחראים ליישום המדיניות בפועל, כל המרואיינים במחקר זה הם יזמי מדיניות, על פי הגדרתו של קינגדון (Kingdon, 2013).

5. תהליך התפתחות מדיניות חיסכון לכל ילד בישראל

ניצנים ראשונים לחיסכון לכל ילד בישראל: עד שנת 2010

הניצנים ליוזמת חיסכון לכל ילד בישראל החלו כבר בשנות ה-90. באותה עת פורסם בארצות הברית ספרו של פרופ' שרדן *Welfare policy asset and the poor: New American welfare policy*. פרופ' ורד סלוניס-נבו, ששהתה בארצות הברית בשנים 1987–1989, פגשה את שרדן ונחשפה לתאוריית צבירת הנכסים שפיתח. בספרו טען שרדן כי "לבעלות על נכסים השלכות חשובות בתחום הרווחה, נוסף על הנכס עצמו. ההשלכות הן שיפור תחושת היציבות הכלכלית ויצירת תפיסה רגשית וקוגניטיבית כלפי העתיד" (Sherraden, 1991, p. 152). סלוניס-נבו, אשר התמקדה באותה עת במחקריה בתפיסת העתיד בקרב בני נוער במצבי סיכון שונים, ראתה בתוכניות לצבירת נכסים גם כלי לקידום תפיסת עתיד חיובית בקרב נוער בסיכון, ובעקבות זאת, בראשית שנות ה-2000 היא החלה בניסיונות לקדם יישום של תוכניות חיסכון לנוער בסיכון בישראל. היא ניסחה הצעות שונות שהיו בהן מאפייני התוכנית של שרדן (כולל מאציינג מהמדינה לחיסכון, תוכניות חינוך פיננסי שיינתנו לצד החיסכון, והגבלה על מטרות השימוש בכספי החיסכון לרכישת נכסים כגון השכלה), והעבירה אותן למגוון גורמים רלוונטיים, כדי לגייס מקורות מימון ליישום התוכנית:

הגשתי הרבה הצעות שחוזרות על עצמן בכל מיני צורות, לנוער בסיכון, לנוער בדואי ועוד. כולן היו ניסיונות. כתבתי הצעות שמטרתן חיסכון בשביל עניים, חיסכון בדרך

להשכלה גבוהה וחסכון כדרך ליציאה ממצבי סיכון. משנת 2000 כתבתי הצעות רבות והן כולם וריאציות.

מאמצים אלו לא נשאו פרי, אולם סלונים-נבו המשיכה לנסות לקדם את הנושא גם בשנים הבאות. בסמוך לכך, מקורות אחרים העלו את נושא החיסכון לילדים בשיח עם קובעי המדיניות. מאמצע שנות ה-2000 החל הרעיון לעלות בשיח במוסד לביטוח הלאומי, באקדמיה ובמשרד הרווחה. לדברי ציון מזרחי, מנהל תחום ילדים בביטוח לאומי, נושא החיסכון לילדים עלה לראשונה בשנים 2005–2006. צוות חשיבה שמינה מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי דאז, יגאל בן שלום, הציע – לראשונה שם – תוכנית חיסכון לילדים:

ישבנו שם, ואיך אמר לנו אז המנכ"ל? בואו תצאו מהקופסה, תחשבו דברים חדשים, תראו דברים, תלמדו מה קורה בעולם [...] אני הייתי שותף לצוות לקצבאות ילדים. אחד מהדברים שלמדנו ושראינו, זה הנושא של תוכנית חיסכון. עם סיום עבודת הצוות הגשנו נייר עמדה מסכם שאחת מהמלצותיו היה נושא תוכנית החיסכון.

באותה תקופה, בדצמבר 2005, התבקשה סלונים-נבו על ידי אלי אלאוף, אז מנכ"ל קרן רש"י, לעמוד בראש ועדת המשנה לרווחה של **ועדת דרומה – התוכנית הלאומית האסטרטגית לפיתוח הנגב** (2005). הוועדה התמקדה בהצעת מענים עבור אוכלוסיית הנגב הזכאית לקצבאות שונות, וכחלק מהצעותיה המליצה על יישום של **תוכנית חיסכון מתוגמל, עבור מבוגרים**. התוכנית המוצעת כללה רכיבים על פי מודל תוכניות ה-IDA (*Individual Development Account*) – תוכניות בעלות מבנה דומה לזה של חיסכון לילדים, אולם מוצעות לאוכלוסייה מבוגרת יותר), ובהם פתיחת חשבון אוטומטית והפקדה ראשונית בסך של 5,000 שקלים על ידי המדינה, מאצינג להפקדות ההורים ויעדי שימוש מוגבלים לתקופה מינימלית של 3 שנים, עם אפשרות לבחור במסלול משפחתי או אישי. עוד המליצה הוועדה כי במקרה שהחשבון יהיה אישי לילדים, הם יוכלו להשתמש בכספים מגיל 18. בשנת 2006 פרסמה סלונים-נבו מאמר דעה בעיתון **הארץ**, ותיארה בו מודלים של תוכניות חיסכון לילדים כדרך יעילה לצמצום העוני הבין-דורי. במאמר הובאו לדוגמה התוכניות מארצות הברית, והנושא הוצג לראשונה בעיתונות הישראלית.

לקראת סוף שנת 2006 הייתה פעילות נוספת בתחום, הפעם מטעם משרד הרווחה. ד"ר יקותיאל צבע, מנהל האגף למחקר, תכנון והכשרה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים דאז, פנה בכתב למנכ"ל משרד הרווחה, לבכירי המוסד לביטוח לאומי ולמנכ"ל קרן רש"י, בבקשה לשיתוף פעולה ביישום תוכניות החיסכון כתוכנית פיילוט בארץ. במכתב נכתב כך:

התוכנית הובאה לתשומת ליבי על ידי פרופ' גרינשטיין-וייס, חוקרת ישראלית שחקרה את הנושא בהנחיית יוזם התוכנית בארצות הברית, פרופ' מייקל שרדן.

בארץ עוסקת בתחום פרופ' ורד סלונים-נבו [...] ברי שיש עוד לגבש גרסה ישראלית לתוכנית אך על פניו, היא חדשנית מאוד בנוף התוכניות להתמודדות עם העמקת העוני.

במכתבו זה ביקש ד"ר צבע ליישם את התוכנית כפיילוט בקרב מדגם קטן של משפחות, והציע כי השירות לפרט ולמשפחה ועו"סים במחלקות לשירותים חברתיים ילכו את המשפחות וידריכו אותן. כן הופנתה בקשה כי המוסד לביטוח לאומי יכיר בתוכנית במסגרת הקרן למפעלים מיוחדים, יסייע בהפעלתה ויחקור את תוצאותיה, בשיתוף עם האגף למחקר, תכנון והכשרה. בהמשך למכתב זה, בשנת 2007 התקיימה במשרד הרווחה **הבמה למדיניות חברתית**. בבמה השתתפה גרינשטיין-וייס, והרעיון של תוכניות חיסכון לילדים הוצג בפני הגורמים הבכירים במשרד הרווחה. החל מנקודת זמן זו נכנסה גרינשטיין-וייס לפעילות מתמשכת בקידום הנושא בישראל; היא הציגה את התוכנית בכנסים שונים ונפגשה עם גורמים ממשרדי ממשלה ובמגזר שלישי כדי להעלות את המודעות לתוכנית. עד לשלב זה, הפעילות של יזמי המדיניות ניכרת ביובל המדיניות בלבד.

בעקבות הקמתה של ועדת השרים לבחינת קצבאות הילדים בשנת 2008, היוזמות השונות בנושא חיסכון לכל ילד הובאו לידיעתו של שר הרווחה דאז, יצחק הרצוג. במכתב בנושא הצעות לשיפור מערכת קצבאות הילדים שכתבה אסתר דומיניסיני, המנהלת הכללית של המוסד לביטוח לאומי, לשר הרווחה יצחק הרצוג, נכתב:

בהמשך לשיחתנו אמש וכהיערכות לוועדת השרים שדנה בנושא קצבאות הילדים, רצ"ב הצעה חדשנית לשימוש וולנטרי של חלק מכספי קצבת הילדים למטרות ארוכות טווח של השכלה אקדמאית, הקמת עסק ורכישת דיור. המסמך נכתב ע"י פרופ' ורד סלונים-נבו כבר בשנת 2003 וכפי שנדברנו, אנו מעדכנים אותו והוא מהווה חלק מנייר עמדה בנושא קצבאות הילדים עליו אנו שוקדים בימים אלו.

בחודש אפריל 2008 התקיים דיון בנושא חיסכון לילדים בלשכת השר, בהשתתפות נציגי הביטוח הלאומי, במטרה לבחון אפשרות ליצירת חיסכון לילדים בחסות המדינה. הביטוח הלאומי הציע שתי חלופות לחיסכון: (א) חלק מקצבאות הילדים יומרו לתוכנית חיסכון, סכום קבוע יופרש מהלידה ומדי חודש, עד גיל 20; (ב) מענק העצמה: בעת הלידה יופקד למשפחה סכום חד-פעמי בריבית מועדפת, וישמר בחיסכון עד גיל 21. בשלב הראשון המענק יינתן רק למשפחות עניות. הביטוח הלאומי הציע אף לקדם מס הכנסה שלילי, ולהפנות חלק מהחזרי המס לתוכנית חיסכון לילדים.

ד"ר רובי נתנון, מנכ"ל מרכז מאקרו לכלכלה מדינית, הציג במסגרת דיון זה את המודל האנגלי, שבו קצבאות הילדים מועברות היישר לתוכנית חיסכון בריבית של 5%. בדיון הועלתה הבעייתיות שבתוכנית – כולל ההתערבות בהחלטות הכלכליות של המשפחות, והחשש מלחץ של המפלגות החרדיות לקבלת הכסף לשימוש מיידי לטובת משפחות

המתמודדות עם עוני בהווה. בסיכום הדיון נתן השר הרצוג הנחיה להקים צוות מיוחד בראשות ד"ר יקותיאל צבע ובהשתתפות פרופ' דניאל גוטליב, סמנכ"ל מחקר ותכנון בביטוח לאומי, עו"ד יצחק סבטו, יועץ בכיר למנכ"ל ביטוח לאומי, וד"ר רובי נתנזון. הצוות התבקש להציע בתוך חודש ימים מתווה מלא ומפורט לתוכנית. מניית הראינות עולה כי הצוות לא פעל כלל.

במהלך שנת 2008 מתועדות התכתבויות שונות בין ד"ר צבע לבין אנשי האקדמיה, ובהם גרינשטיין-וייס, בדבר ניסוח טיוטה להצעה ליישום התוכנית בישראל. לצד זאת, באפריל 2008 פרסם מנהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי מסמך בשם **הצעה להגדלת קצבת הילדים ולתשלום מענק העצמה לילדים החיים בעוני מתמשך**, ובו הצעה לתוכנית במבנה דומה לזו שהתקבלה בבריטניה. על פי התוכנית המוצעת, הממשלה תעניק בשתי נקודות זמן (בעת הלידה ובגיל 7) סכומי כסף שיופקדו לתוכנית חיסכון באופן פרוגרסיבי, כך שמשפחות בעלות הכנסה נמוכה יהיו זכאיות להפקדות בשיעור גבוה יותר מכלל האוכלוסייה. צוין כי היתרון העיקרי בהצעה הוא שקביעת הזכאות היא חד-פעמית או דו-פעמית לכל היותר (בהתאם למספר התשלומים שיוחלט עליו), ולכן היא פשוטה וישימה. עוד הוצע כי בדיקת הזכאות תיעשה דרך שוק ההון, באמצעות זיהוי הורים שלא קיבלו הטבות בשוק ההון, ולכן לא תדרוש תהליכים ביורוקרטיים העשויים למנוע את מימוש הזכויות. התוכנית תכלול גם עידוד למשפחות להגדיל את החיסכון שהממשלה תתחיל, למשל באמצעות מתן ריבית מועדפת על הסכומים שיפקידו הן עצמן.

בשלב זה נושא חיסכון לילדים הועלה לראשונה לדיון בממשלה, ואף זכה לתגובה ציבורית. בכתבה שהתפרסמה באתר **דה-מרקר** הוצגו התנגדויות אחדות ליוזמה, מטעמים שונים. שר האוצר דאז, רוני בר-און, התנגד ליוזמה מאחר שלתפיסתו הפתרון לעוני הוא בעידוד יציאה לעבודה של שני ההורים, בד בבד עם תגבור השירותים לילדים. מנגד טענו גורמים שונים, ובהם חבר הכנסת דאז אלי ישי משי"ס והמועצה לשלום הילד, כי יש להגדיל את קצבאות הילדים לפני שיבוצע מהלך כלשהו שיקדם חיסכון (סיני, 2008). נראה כי התנגדויות אלו השתקפו מאוחר יותר בהצעת המדיניות שהמשיכה לקדם מנכ"לית המוסד לביטוח לאומי. במסמך מטעם הביטוח הלאומי, שבועיים לאחר פרסום הכתבה, הוצג מתווה מומלץ בנושא קצבאות הילדים, שאלה פרטיו: (1) הגדלת הקצבה האוניברסלית השוטפת; (2) הצעת חיסכון לטווח ארוך, בשתי חלופות אפשריות: האחת – **מענק העצמה**: הממשלה תחסוך עבור כל ילד מהשכבות החלשות סכום של 3,500 שקלים בריבית מועדפת של 5.5% או ללא ריבית מועדפת, עד גיל 18 או 21; האחרת – **חיסכון מתוגמל**: הממשלה תחסוך 25 שקלים בכל חודש עבור ילדים מהשכבות החלשות, במשך 21 שנים. במסמך הוצע לשלב בין שתי החלופות.

ד"ר רובי נתנזון סיפר כי באותה תקופה הוא התבקש על ידי שר הרווחה דאז, הרצוג, לייצר רעיונות חדשניים ליישום מדיניות חדשנית. במסגרת זו הציע הצוות המקצועי של מרכז מאקרו מודל לפתרון כלכלי-חברתי להתמודדות עם בעיית העוני. המודל כלל תוכנית

אחדות, ובהן תוכנית החיסכון לילדים (נתנון, 2008). התוכנית שהוצגה לשר התבססה על הקצאת תשלום של חודש אחד בשנה מתוך קצבאות הילדים לתוכנית חיסכון, ובהגיעם לגיל 18 יוכלו הילדים לממש את הכספים למטרת מימון השכלה גבוהה בלבד.

את העשור הזה סוגר אירוע משמעותי שבו נחשף הנושא בפני גורמי מדיניות. בשנת 2009 התקיים בניו יורק סמינר בחסות מכון ברוקדייל, בהשתתפות בכירי משרד הרווחה, המוסד לביטוח לאומי, נציגי בנק ישראל, אגף התקציבים, מכון ברוקדייל, העמותה להעצמה כלכלית לנשים, אנשי אקדמיה מישראל ומארצות הברית, ובהם פרופ' שרדן ומר מארק עברי, סגן שר האוצר לענייני בריאות ופנסיה בארצות הברית ויועצו של הנשיא אובמה. בסמינר הוצגו בפני כל הגורמים הרלוונטיים בישראל עקרונות התוכנית ודרכי יישומה במדינות שונות.

במהלך השנים 2000–2009 החלו אפוא ניצנים של נושא החיסכון לילדים לעלות למודעות בישראל. הפעילות ביובל המדיניות רחשה והוצעו מגוון רחב של גרסאות לתוכנית, ואילו הפעילות ביובל הפוליטי עדיין הייתה בראשיתה. ביובל המדיניות הוצעו שתי גרסאות מרכזיות: האחת, ניסיונות לקדם מדיניות דיפרנציאלית עבור קבוצות אוכלוסייה ספציפיות. האחרת, שהגיעה אף לדיון ביובל הפוליטי, היא מדיניות אוניברסלית, או לפחות כלל-ארצית, שהציעו יזמי מדיניות מהמוסד לביטוח לאומי וממשרד הרווחה. נראה כי תוכניות המדיניות בתקופה זו ממוקדות באוכלוסיות שונות. עם זאת, הבעיה שהן מתמודדות עימה היא אחת: צמצום העוני הבין-דורי ויצירת אפשרויות לרכישת הון אנושי עבור ילדים ממשפחות עניות.

בין תוכנית סלקטיבית וממוקדת לתוכנית אוניברסלית: שנת 2010

לשנה זו מוקדש פרק מיוחד, משום שהתרחשה בה פעילות חשובה ביובלים השונים לקידום חיסכון לילדים. מהראיונות ומהמסמכים עלה כי המפגש בניו יורק הוביל לחידוש ולחיזוק המאמצים לקדם את הנושא בישראל. כך עולה ממכתב שכתב נחום איצקוביץ, מנכ"ל משרד הרווחה, לאסתר דומיניסיני, מנכ"לית המוסד לביטוח לאומי:

כידוע לך, קיימנו בניו יורק מפגש מרתק עם טובי המומחים בנושא קרנות ההעצמה האישיות. למדנו שמדינות שונות יזמו תוכניות במתכונות שונות ובדרכי מימון שונות. למדנו עוד שלא מדובר רק בתוכניות לעניים אלא בתוכניות העצמה לשיקום, ושלצד ההיבט הכספי, התוכניות הטובות כוללות גם רכיבים של ליווי וייעוץ מקצועי ופסיכו-סוציאלי. [...] אני מציע שנטיל על דניאל גוטליב [סמנכ"ל מחקר ותכנון בביטוח לאומי] וקוטי צבע [מנהל האגף למחקר, תכנון והכשרה, משרד הרווחה] להמשיך ולגבש תוכניות העצמה אישיות ונציגן יחד לשר. אני גם מבקש

שהתוכנית תתייחס לקבוצת הילדים חסרי העורף המשפחתי, ובהם בוגרי פנימיות ומשפחות אומנה.

מההתכתבויות מחודש פברואר 2010 בין צבע, איצקוביץ ודומיניסיני עולה כי המשרדים נערכו לגיבוש הצעה לתוכנית החיסכון. נכתב כי פרופ' גרינשטיין-וייס עתידה להגיע לישראל עם קבוצת חוקרים והם יסייעו בגיבוש סופי של מבנה התוכנית הישראלי אשר יוצג בפני שר הרווחה. לפי ד"ר צבע, בשלב זה, בעת גיבוש ההצעות הקונקרטיים של רכיבי התוכנית במשרדי הרווחה והביטוח הלאומי, נדונו שתי הצעות: האחת, שהעלה הוא עצמו, התמקדה באוכלוסיית בני נוער חסרי עורף משפחתי, ומטרתה להבטיח להם השתלבות טובה יותר בחברה כבוגרים עצמאיים. האחרת הועלתה על ידי פרופ' גוטליב, והייתה בעלת מבנה אוניברסלי. הצעתו של פרופ' גוטליב היא שקיבלה לבסוף את תמיכת בכירי המשרד ואת תמיכתו של השר הרצוג:

השר הרצוג רצה את התוכנית הגדולה, מסיבות מובנות. ואני חשבתי שהיא כל כך גדולה, שהיא כל כך נכונה, שאין לה שום סיכוי להצליח, ושבוא נסתפק בנערים שאצלנו [בהשמה חוץ-ביתית] ונבטיח שהם מקבלים את זה. לא הצלחתי לשכנע אותו. [...] מנכ"לית הביטוח הלאומי שכנעה את בוז"י ללכת בגדול וזה נגמר בכלום.

שישה מהמרוואיינים למחקר הנוכחי ציינו כי המפגש שהתקיים בחודש מרץ 2010 בביטוח לאומי, בהשתתפות בכירי הביטוח הלאומי, נציגי משרד הרווחה, משרד האוצר, בנק ישראל ואחרים עם השר הרצוג, היה אבן דרך בניסיון להטמעת התוכנית בארץ. במפגש זה הוצגה הצעה לחיסכון לילדים בפני השר הרצוג, ונכחו בו גם פרופ' שרדן, פרופ' גרינשטיין-וייס ומארק עברי. בכתבה שהתפרסמה לאחר המפגש באתר **דה-מרקר** הוצגו שתי חלופות לתוכניות חיסכון לילדים: האחת של הביטוח הלאומי, שנקראה מענק העצמה והתמקדה במענק כספי למטרות חיסכון בעת הלידה ובעידוד הורים לחסוך מתוך קצבת הילדים ולקבל מאציינג. והאחרת, זו שקודמה על ידי השר הרצוג בהתאם להצעה של מרכז מארקו, ביקשה שחלק מהתשלום השוטף עבור קצבאות הילדים יוסט לטובת תוכנית החיסכון (ארלוזורוב, 2010).

במאי 2010 הוגשה לשר הרווחה מטעם המוסד לביטוח לאומי הצעה נוספת בשם **מענק העצמה לילד**. ההצעה גובשה לאחר המפגש המוזכר לעיל, והוצגה כהמשך להצעה קודמת מטעם הביטוח הלאומי, שהוגשה בשנת 2008. רכיביה העיקריים של התוכנית המוצעת היו אלה:

1. הזכאות למענק: התוכנית הוגדרה כתוכנית סלקטיבית, ויועדה לאוכלוסייה בעלת הכנסה נמוכה. מדובר באוכלוסייה שאינה זכאית להטבות של פטור ממס על תוכניות חיסכון דוגמת פנסיות, קרנות השתלמות, קופות גמל וכדומה, ומטרת התוכנית הייתה צמצום אי-השוויון.

2. הביטוח הלאומי יציע לכל יולדת להפקיד לתוכנית החיסכון את סכום מענק הלידה, בסך 1,600 שקלים.
3. יוצע להורים להפקיד בכל חודש 50 שקלים מתוך קצבת הילדים לתוכנית החיסכון. נוסף על כך, משפחה תוכל לבצע הפקדות מהכנסותיה האחרות.
4. במשך 18 שנים, הממשלה תבצע הפקדות התואמות את סכום ההפקדה מצד המשפחה (מאציינג). המאציינג יוגבל לסכום מסוים, ויוגדר באופן פרוגרסיבי כך שעבור משפחות נזקקות הממשלה תפקיד סכום מאציינג כפול.
5. ייעוד החיסכון הוא רכישת השכלה מגיל 18 עד גיל 30, הכשרה מקצועית ופתיחת עסק מגיל 25 עד גיל 30, קניית דירה מגיל 30 ומעלה, או השקעה של החיסכון בקרן פנסיונית.

ההצעה הייתה לתוכנית התערבות מוגבלת בזמן. הצפי היה שהתוכנית תוביל לשינוי בדפוסי ההתנהגות בתחום החיסכון, ושכתוצאה מכך תגדל מעורבותו של הסקטור הפרטי בעידוד חיסכון, כך שבהמשך יתייתר הצורך להמשיך ולהפעילה (גוטליב וטולדנו, 2010).

כאמור, השר הרצוג העדיף מתווה אחר לתוכניות החיסכון לילדים. בספרו משנת 2010 הוא הציג את ארבעת הרכיבים עיקריים של התוכנית, שהתבססו על התאוריה של צבירת נכסים: (1) כוללניות-אוניברסליות – תוכנית שתפעל להבטיח את השתתפות כלל האוכלוסייה בתוכנית; (2) פרוגרסיביות – מתן הטבות גבוהות יותר למשפחות מעוטות אמצעים; (3) קוהרנטיות ואינטגרציה – מערכת אחת שתפעיל את כל מערך החשבונות: המערכת תיבנה על תשתית מוסדית קיימת ותתרחב בהתאם לצורכי התוכנית, וכן תלווה את הילד לאורך כל חייו; (4) התפתחות – לשם התפתחות הילד וקידומו חשוב להגדיר מטרות למימוש של כספי התוכנית. הרצוג הציע בתחילה להגדיר את התוכנית כתוכנית רשות ולבחון את יעילותה, ובהמשך להגדירה כתוכנית חובה. כחלק מרכיבי התוכנית יוצעו מענק הפקדה ראשוני, מאציינג ב-5 השנים הראשונות להשתתפות בתוכנית, וכן תוכניות חינוך פיננסי במסגרת בתי הספר.

בשנה זו (2010), לצד הפעילות הרחבה במשרדי הרווחה והביטוח הלאומי ומעורבותו של הרצוג בנושא, נמשכה גם במרחב האקדמי הפעילות לקידום וליישום התוכנית. זו התבטאה בעיקר בניסוח הצעות לביצוע פיילוט מלווה במחקר, המתמקד באוכלוסיות בסיכון. לתהליך ניסוח ההצעות הללו היו שותפים גרינשטיין-וייס וצוות המחקר באוניברסיטת צפון-קרוליינה, שרדן, ריי בושארה (סגן הנשיא בארגון New America Foundation), גבי בטי מרטין-קורן (לשעבר אחראית פיתוח משאבים בעמותה להעצמה כלכלית לנשים) וסלונים-נבו. הפעילות תועדה במסמך מאוקטובר 2010, ופורטו בו שלוש הצעות ליישום תוכניות חיסכון: עבור נערים בני 15 בפנימיות, עבור נערים בני 13 מהאוכלוסייה הבדואית,

ועבור ילדים בסיכון מגיל הלידה ועד גיל 6. כל התוכניות כוללות את רכיבי ההפקדה הראשונית, מאציינג, תוכניות חינוך פיננסי ועידוד לחיסכון.

לסיכום, בשנת 2010 התקיימה פעילות חשובה הן ביובל המדיניות הן ביובל הפוליטי. הוצעו תוכניות מדיניות שונות, חלקן כוללות רכיבים סלקטיביים ואחרות ממוקדות בהצעות אוניברסליות. ביובל הפוליטי הייתה תמיכה ניכרת בתוכנית מצד שר הרווחה, אף כי בגרסה שלא תאמה בדיוק את הצעותיהם של רוב יזמי המדיניות. עם זאת, בשלב זה טרם נפתח חלון ההזדמנויות שיאפשר את יישומה.

שינויים פוליטיים וסגירת האפשרות לחלון הזדמנויות – לצד המשך פעילות ביובלים השונים

בינואר 2011, על רקע הפילוג במפלגת העבודה, התפטר חבר הכנסת הרצוג מתפקידו כשר בממשלה, ובמקומו מונה לתפקיד משה כחלון. אירוע זה היה בעל השלכות על המשך קידום הרעיון. צבע תיאר את התייחסותו של השר כחלון בתקופה זו לתוכנית: "הגיע כחלון, ניסינו לשווק את הרעיון כחלון, וכחלון שמע אבל לא עשה עם זה הרבה".

מר רן מלמד, באותם ימים סמנכ"ל עמותת ידיד, סיפר כי פנה בשלב זה אל חבר הכנסת הרצוג והציע לו לנסח עבורו את הרעיון של חיסכון לילדים כהצעת חוק. הוא הציע לקדם את ההצעה באמצעות פעילות ציבורית שתכלול קמפיין ויצירת לחץ על חברי הכנסת ועל חברי ועדת השרים לחקיקה. משהסכים הרצוג למהלך החלו בעמותת ידיד בכתיבת הצעת החוק ובבניית הקמפיין, שכלל פעילות ציבורית ותקשורתית:

אנחנו נפגשים עם אנשים, אנחנו מתחילים להחתיים אנשים על עצומה שהם בעד. אנחנו עושים סקר דעת קהל מאוד גדול כדי להבין האם הציבור תומך או לא תומך. האם האמירה האינטואיטיבית של "החלשים לא ירצו כי הם יגידו שזה הכסף של המחיה שלהם", האם היא נכונה או לא נכונה. מקבלים תשובות, שהיא לא נכונה, ועם הסקר הזה בין השאר אנחנו רצים. עושים הרבה תקשורת, מתחילים לקדם את זה גם בחקיקה.

מלמד ציין כי בד בבד עם הפעילות הזאת התקיימו הרצאות והדרכות לחברי הכנסת, לחברי הממשלה ולפקידים במשרד האוצר, במטרה לקדם את הרעיון. נתנו תיאור את האווירה הציבורית שנוצרה סביב הקמפיין בעקבות חתימת חברי הכנסת על תמיכתם ברעיון והפרסום הנרחב שקיבל בתקשורת: "פתאום זה נהפך להיות להיט אחרי שבתקופה הראשונה שהצענו את זה הייתה הרבה הססנות וספקנות".

לאחר שפרש מהממשלה הגיש חבר הכנסת הרצוג את הצעת חוק חיסכון לאומי לכל ילד, התשע"א (אוגוסט 2011) כהצעת חוק פרטית. בדברי ההסבר לחוק נכתב, בין השאר, כך:

התוכנית תוצע עבור כל ילדי ישראל, ללא קשר לרמת הכנסת הוריהם. [...] עם לידתו, יופקד סכום ראשוני לחשבון שייפתח על שמו של הילד. במהלך 18 או 21 השנים הבאות, יופרש חלק מסכום קצבאות הילדים לטובת חשבון זה, כאשר הפקדות נוספות תוכלנה להתבצע בכל עת על ידי המשפחה, חברים או הילד עצמו. הילד יזכה בסכום מקביל שיופקד על ידי הממשלה, עד לקביעת תקרה מסוימת, וכאמור באופן פרוגרסיבי תלוי הכנסת המשפחה.

בראיונות הדגישו גורמים שונים – ובהם עמותת ידיד, גרינשטיין-וייס ומרכז מאקרו לכלכה מדינית – את מעורבותם בניסוח הצעת החוק.

למען קידום ניידות חברתית בקרב צעירים, אנו מציעים להנהיג בישראל תוכנית חיסכון לטווח ארוך לילדים, שתכונה מענק העצמה. [...] אנו מציעים להנהיג מענק העצמה שיכלול הפקדה ראשונית עבור כל ילד בעת הולדתו והתחייבות של המדינה להשלים הפקדות של ההורים במהלך חמש השנים הראשונות לחייו (עד סכום קבוע מראש). בגיל 18 יהיה רשאי הבוגר לפדות את החיסכון לצורך השכלה, הכשרה מקצועית, הקמת עסק או רכישת בית (יונה וספיבק, 2012, עמ' 271).

לאור עלויותיה הגבוהות, אין זה מפתיע כי הצעת החוק הפרטית לא הגיעה בשלב זה לכדי חקיקה. עם זאת, הרעיון של תוכנית החיסכון לילדים לא גווע. באותה שנה, 2011, פרצה המחאה החברתית שהתמקדה במצוקה של מעמד הביניים. אחת מתוצאותיה הייתה התארגנותם של צוותי מומחים בראשות פרופ' יוסי יונה ופרופ' אביה ספיבק, שערכו את דוח המחאה החברתית (יונה וספיבק, 2012). גל, שהיה שותף לעריכת הדוח, סיפר כי במהלך המפגשים עלה נושא החיסכון לילדים. לבסוף המליץ צוות המומחים בתחום הרווחה, שכלל 26 חברי צוות מהאקדמיה ומהשטח המקצועי, על הטמעת מענק העצמה. וכך נכתב בדוח:

למען קידום ניידות חברתית בקרב צעירים, אנו מציעים להנהיג בישראל תוכנית חיסכון לטווח ארוך לילדים, שתכונה מענק העצמה. [...] אנו מציעים להנהיג מענק העצמה שיכלול הפקדה ראשונית עבור כל ילד בעת הולדתו והתחייבות של המדינה להשלים הפקדות של ההורים במהלך חמש השנים הראשונות לחייו (עד סכום קבוע מראש). בגיל 18 יהיה רשאי הבוגר לפדות את החיסכון לצורך השכלה, הכשרה מקצועית, הקמת עסק או רכישת בית (יונה וספיבק, 2012, עמ' 271).

על אף חשיבותו של הדוח בהצגת מתווה למדיניות חברתית על בסיס של צדק חברתי, הרי במציאות של מדינת הרווחה בישראל, דוח המחאה – כצעדי המחאה כולה – לא חולל שינוי ממשי במדיניות הציבורית.

לצד זאת, בשנים הבאות נמשכו בחזיתות אחרות המאמצים לקדם את התוכנית. מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי דאז, פרופ' שלמה מור יוסף, ציין כי אף שהיה ברור שהתוכנית לא

תצא לפועל בשלב זה, צוותים מהביטוח הלאומי ומהאוצר, שכללו את מר אורי קנדל, יועצו של מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, עמלו על גיבושה כתוכנית מגירה. בתקופה זו נמשכו גם במשרד הרווחה הדיונים בדבר יישום של תוכנית החיסכון עבור ילדים חסרי עורף משפחתי. הדיון עסק, בין השאר, בהגדרת אוכלוסיית היעד. כאוכלוסייה הראשונה שבה יתמקד מהלך ההתערבות הוגדרו ילדים חסרי עורף משפחתי, ולאחריהם מי שנמצאים בקשר עם המשפחה אך חסרי תמיכה כלכלית.

בתחילת שנת 2013 התקיימה מערכת הבחירות לראשות הממשלה ולכנסת ה-19. תוכנית חיסכון לילדים הייתה חלק מקמפיין הבחירות של חבר הכנסת הרצוג, שהמשיך לקדם את התוכנית במסגרת שדולה לקידום חוק חיסכון לאומי לכל ילד. עם זאת, מאחר שמפלגתו של הרצוג לא נכנסה לקואליציה, התוכנית לא קודמה במישור הפוליטי במהלך השנים הבאות. יתרה מכך, במישור הפוליטי הוחלט ביולי 2013, במסגרת החוק להתייעלות כלכלית, על קיצוץ ניכר בגובה קצבאות הילדים. כך שפרט לילדים שנולדו לפני 1 ביוני 2013 ומקומם הסידורי במשפחה הוא שלישי ואילך, סכום הקצבה לכל ילד, ללא תלות במקומו הסידורי במשפחה, היה אחיד, ועמד על 140 שקלים לחודש. מהלך זה נתפס כהפוך לניסיון לקדם בניית נכסים לילדים בישראל.

בשנת 2013, על רקע הקיצוצים בקצבאות הילדים והגזרות הכלכליות, הוקמה הוועדה למלחמה בעוני בראשות מר אלי אלאוף. פרופ' גיוני גל, שעמד בראש אחת מתתי-הוועדות – ועדת פרט, משפחה וקהילה (שהתמקדה למעשה ברווחה ובביטחון סוציאלי) – תיאר כך את מהלך הדיון בתוכניות החיסכון:

הכנסנו [בהמלצות הוועדה] גם את מענק העצמה וגם את ההצעה של קוטי [ד"ר צבע] של הפנימיות. שתיהן מאוד מפורטות בהמלצות, גם ברמה של הנמקה וגם ברמה של עלויות ויישום. ואז, בשלב השני, אחרי שהוועדות גיבשו המלצות, הן הובאו למליאה לדיון. והרעיון היה שיהיו המלצות מרכזיות של הוועדה. והיו צריכים להציג חמש-שש המלצות מרכזיות וזה אחת מההמלצות המרכזיות. על זה לא היה ויכוח.

גב' רבקה לויפר מאגף התקציבים במשרד האוצר ציינה כי במסגרת השתתפותה בדיוני הוועדה למלחמה בעוני התוודעה לראשונה לתוכנית ככלי לצמצום העוני, מה שאפשר למעשה את יישומה בשלב מאוחר יותר. בתקופה זו אף התפרסמו בעיתונות כמה כתבות בנושא.

אירוע חשוב נוסף שהתרחש בשנת 2014 היה מפגש שהתקיים בניו יורק במימון של מכון ברוקדייל בהשתתפות כמה מהמרוויינים, בכירים במשרד הרווחה, בביטוח הלאומי ובמשרד האוצר, וכן בהשתתפות פרופ' דן אריאלי. במסגרת המפגש הוצגה בפני משה בר

סימנטוב, סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר דאז, תוכנית חיסכון לילדים וחשיבותה. ייתכן שפגישה זו תרמה אף היא לקידום הרעיון לאחר בחירות 2015.

בתקופה שקדמה לבחירות 2015 ניכר כי ביובל המדיניות הייתה ציפייה לפתיחתו של חלון הזדמנויות שיאפשר את מימוש התוכנית. קנדל סיפר כי פעל עם גבי יעל אגמון מאגף התקציבים באוצר, שהתוודעה לתוכנית במסגרת תפקידיה הקודמים, במטרה ליצור הצעה מגובשת וישימה. לדבריו, הם עשו זאת על רקע השינויים הפוליטיים המסתמנים, ומתוך מחשבה ששינויים אלו יאפשרו את יישום התוכנית:

בתקופת הבחירות, בטרם נבחרה ממשלה חדשה, עמלנו על מסמך מדיניות מקיף של הביטוח הלאומי שפורסם ערב הבחירות. מסמך זה שיקף את התפיסות הערכיות והמקצועיות של המוסד לביטוח לאומי, וכלל תוכניות מדיניות רבות שחלקן יושמו זה מכבר, לרבות תוכנית "חיסכון לכל ילד". לקראת הבחירות, וביתר שאת לאחריהן, במטרה להגדיל את סיכויי הישימות של תוכנית חיסכון לכל ילד, בנינו צוות שתפקידו היה להביא את התוכנית לרמת מוכנות גבוהה ליישום והטמעה, וכן לעשות צעדים לקידום התוכנית מול השחקנים השונים.

פרק זה מדגיש את המורכבות המאפיינת את קידום היישום של מדיניות חברתית. אף שבשנת 2010 הייתה התעוררות חשובה בקידום חיסכון לכל ילד, הנסיבות הפוליטיות בשנים שלאחר מכן גרמו לכך שחלון ההזדמנויות לא זו בלבד שלא נפתח, אלא אף נראה סגור מתמיד. זאת הן משום שחבר הכנסת הרצוג יצא מהקואליציה הן עקב צמצום קצבאות הילדים, מהלך שנגד את התוכנית. עם זאת, המאמץ המתמיד של יזמי מדיניות שונים לקדם את התוכנית לא פסק. הם המשיכו לקדם את התוכנית בכל האמצעים שעמדו לרשותם, לעבד אותה, או "לרכך אותה" כלשונו של קינגדון (Kingdon, 2013). ניכר כי הפעילות ביובל המדיניות, שמובילה היו יזמי מדיניות שונים במסגרת המוסד לביטוח לאומי, הייתה עקבית לאורך כל ציר הזמן, וככל הנראה היא שאפשרה ליישם את התוכנית בפועל עם פתיחת חלון ההזדמנויות.

פתיחתו של חלון המדיניות

בחודש מרץ התקיימו הבחירות לכנסת ה-20. הבחירות הסתיימו בניצחונה של מפלגת הליכוד בראשות בנימין נתניהו, והוא פעל לכינון ממשלה רחבה. בסוף חודש אפריל 2015 נחתמו ההסכמים הקואליציוניים, ובמסגרתם התחייבה הממשלה כלפי המפלגות החרדיות, בין שאר התחייבויותיה, לביטול הקיצוץ בקצבאות הילדים. עם זאת, כחודשיים לאחר מכן, עקב שינויים בהקצאת הכספים שהובטחו ובשל צורך לקצץ בהוצאות המדינה, לא ניתן היה להעלות את הקצבאות מייד, כפי שהובטח. בשלב זה החל משא ומתן בין משרד האוצר לבין יושב ראש מפלגת יהדות התורה, יעקב ליצמן. הצעת הפשרה שגובשה

במשרד האוצר הייתה תוכנית חיסכון לכל ילד, אשר סיפקה לאגף התקציבים פתרון לחיסכון תקציבי למשך השנים הבאות. מר מזרחי הסביר מדוע, לדעתו, הסכימו החרדים לפשרה זו: "כנראה שהבינו שאם הם לא נענים לזה, הם לא מקבלים שום דבר". מתיאורם של נציגי אגף התקציבים באוצר את התהליך עולה כי החיבור בין יובל המדיניות ליובל הפוליטי התרחש בעת פתיחת חלון ההזדמנויות הפוליטי:

ואז כשנהיה אירוע קואליציוני שבו כבר כאילו נסתם הגולל. נחתם. מעלים קצבאות ילדים. היה ברור שמדובר באירוע מאוד מאוד פוליטי. זאת אומרת זה לא שמישהו רצה להעלות קצבאות ילדים כי הוא האמין בזה מקצועית אלא היה אירוע פוליטי, ואז, חשבנו מה לעשות. למדנו... אז נזכרנו בדבר הזה. בתוכנית הזאת. אמרנו, יכול להיות שאם יש כאן אירוע פוליטי של קצבאות אפשר להכניס מקצועיות ולהכניס את התוכנית הזאת.

מדבריהם עלתה גם החשיבות שהייתה לכך שהצעות המדיניות היו מוכנות, מרוככות וזמינות לקובעי המדיניות, כדי שחלון ההזדמנויות ינוצל:

גם אנחנו נוטים לזלזל לפעמים במחקרים או ניירות תאורטיים אבל החשיבות שלהם זה כשאתה בסוף מגיע לסיטואציה שבה אתה נתקל במשהו שאתה צריך, ויש לך איזה שהוא גיבוי של מחקר או נייר שקיים אז פתאום הדברים מתחברים והנייר התאורטי הופך למציאות.

בתאריך 8 בנובמבר 2015 אושרה תוכנית חיסכון לכל ילד בוועדת הכספים. משרד האוצר הגיע עם נציגי המפלגות החרדיות להסכמות ולפיהן מעבר להגדלת קצבת הילדים, החל מינואר 2017 יועבר מדי חודש סכום של 50 שקלים בגין כל ילד לתוכנית חיסכון. עוד סוכם על תשלום רטרואקטיבי של כספי החיסכון החל מחודש מאי 2015, המועד שבו נחתמו ההסכמים הקואליציוניים. כדי להפיג את החשש כי התוכנית לא תצא אל הפועל, הוגדר מנגנון קנס שמשמעו כי במקרה שהתוכנית לא תיושם כפי שסוכם, הכספים המובטחים שיועדו לה יועברו היישר אל קצבאות הילדים השוטפות. כדי לזרז את התהליך ולהימנע מהעיכובים הצפויים באישור חוק ההסדרים, החליטה ועדת הכספים לפצל את תוכנית חיסכון לכל ילד מחוק ההסדרים ולאשר אותה כחוק נפרד. התוכנית כלולה כתיקונים מספר 164 (תשע"ו-2015) ו-189 (תשע"ז-2016) לחוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995, ובתקנות הביטוח הלאומי מיום 14 בנובמבר 2016. כניסת התוכנית לתוקף הוגדרה החל מ-1 בינואר 2017.

התוכנית שהתקבלה בגרסתה הסופית היא אוניברסלית. המדינה מפקידה לתוכנית החיסכון 51 שקלים בכל חודש, וההורים יכולים לבחור להפקיד 51 שקלים נוספים מתוך קצבת הילדים השוטפת. התוכנית מופעלת על ידי קופות גמל או בנקים, על פי בחירת ההורים. התוכנית כוללת כמה מענקים, ואפשר למשוך את החיסכון בגיל 18 או בגיל 21 –

לכל מטרה. מהתוכנית שהתקבלה נעדרים רכיבי המאציינג ותוכניות החינוך הפיננסי, שנכללו בגרסאות השונות של התוכנית שהציע הביטוח הלאומי.

לסיכום פרק זה, ניתן לומר כי פתיחתו של חלון ההזדמנויות הפוליטי היא שאפשרה ליישם את מדיניות חיסכון לכל ילד. כפי שהעידו אנשי משרד האוצר, התוכנית התקבלה הודות לכך שהיא כבר זכתה קודם לכן להכרה רבה ולתמיכת גורמי מפתח, גובתה על ידי נציגי האקדמיה, והמתונה כתוכנית מגירה מגובשת, בדיוק כפי שהציע קינגדון (Kingdon, 2013). ניכר גם כי התוכנית התקבלה הודות לנוכחותם של יזמי המדיניות, שהחזיקו בעמדות מפתח אשר אפשרו להם לתמוך בתוכנית ולפעול ליישומה. עבור משרד האוצר, קבלת התוכנית הייתה פשרה, מאחר שהמציאות הפוליטית שנוצרה חייבה את הממשלה להעלות את קצבאות הילדים – מדיניות הנוגדת את תפיסת משרד האוצר. קבלת התוכנית באופן שבו היא התקבלה נתפסה כפשרה גם בקרב רבים מיזמי המדיניות, משום שנעדרו ממנה רכיבים חשובים לבניית נכסים.

6. דיון וסיכום

הפרקים הקודמים הציגו בהרחבה את השתלשלות האירועים שהובילו ליישומה של מדיניות חיסכון לכל ילד, וניתן לזהות בהם את התפקיד הקריטי שהיה ליזמי המדיניות בתהליך הפיכת הרעיון למדיניות המיושמת בפועל. בפרק זה ינתחו תפקידם והתהליכים שהתרחשו ביובלים השונים במהלך השנים בהתאם לתאוריית היובלים (Kingdon, 2013). עם זאת, בשל הביקורות שנמתחו על גישתו של קינגדון, יידונו גם תאוריות וגישות נוספות.

יזמי המדיניות ותפקידם בגיבוש מדיניות חיסכון לכל לילד

יזמי המדיניות שהיו מעורבים בתהליך הטמעת התוכנית בישראל כללו אנשי אקדמיה, בכירים ממשרד הרווחה, גורמי מגזר שלישי ובעיקר בעלי תפקידים במוסד לביטוח לאומי. רבים מהם רואיינו למחקר הנוכחי. לפי קינגדון, יזמי המדיניות ממוקדים בעמדות שונות וכוללים פקידי ממשל, אנשי אקדמיה ועיתונאים. הם מתאפיינים בנכונות להשקיע בפעולות המקדמות את יישום המדיניות, ובמוטיבציות השונות שלהם לקדמה (Kingdon, 2013). מהאמור לעיל ניכר כי אנשי מפתח רבים גילו מוטיבציה ומחויבות רבה לקדם את התוכנית, אף ששנים רבות הישימות שלה הייתה מוטלת בספק. ברור כי ללא מחויבותם זו, וללא התהליכים המתמשכים שהם יזמו לעיצובה ולניסוחה, התוכנית לא הייתה מגיעה לכדי מימוש בעת שנפתח חלון ההזדמנויות. עוד ניכר כי יזמים אלו, בהתאם למה שכתב

קינגדון (Kingdon, 2013), היו בעמדה שאפשרה להם לקדם את המדיניות, בעלי קשרים פוליטיים מתאימים ואף בעלי מוכנות ויכולת להשקיע מזמנם לקידומה.

ראוות ומוריס (Rawat & Morris, 2016) מציינים כי אחת הביקורות על גישתו של קינגדון היא ההגדרה הלא-ברורה של יזמי המדיניות. חוקרים אחרים, ובהם מינטרום ונורמן (Mintrom & Norman, 2009), הרחיבו על מאפייניהם. הם מגדירים יזמי מדיניות כמי ש"מזהים באמצעות התשוקה שלהם לשינוי משמעותי בדרך שבה הדברים נעשים בתחום העניין שלהם" (Mintrom & Norman, 2009, p. 650). בהתאם להגדרה זו, המרואיינים מהאקדמיה, מהביטוח הלאומי וממשרד הרווחה נתפסים כיזמי מדיניות, כיוון שכל אחד מהם דחף בדרכו לקידום מדיניות חיסכון לילדים, גם אם לתקופת זמן קצובה. אפשר לומר שכל אחד מהם תרם בפעולתו לריכוך של הצעת המדיניות (Kingdon, 1984).

חשוב לציין כי יזמי המדיניות אינם פועלים בחלל ריק. אחת הטענות הרלוונטיות למחקר הנוכחי היא הצורך לבחון את השפעתם של המוסדות השונים על אופן פעילותם של יזמי המדיניות (Rawat & Morris, 2016). כך לדוגמה, במחקר זה חלק מיזמי המדיניות פעלו בתוך מסגרת משרד הרווחה והמוסד לביטוח לאומי, וברור כי למדיניות של המוסדות הללו בכל תקופה הייתה השפעה על יכולתם לקדם את הרעיון, ועל אופיין של ההצעות שהעלו. בהתאם, מינטרום ונורמן (Mintrom & Norman, 2009) מציינים את החשיבות שיש למחקר הבוחן תהליכים היסטוריים באשר לפעולתם של יזמי המדיניות, כפי שנעשה בחלקו במחקר הנוכחי. מחקר כזה מאפשר לראות איך יזמי מדיניות שונים היו מעורבים בתקופות שונות של קידום המדיניות, ואיך האפשרות שלהם לפעול השתנתה והתעצבה בהתאם לנסיבות הפוליטיות.

מקומו של יובל הבעיה בגיבוש מדיניות חיסכון לכל ילד

בניתוח התפתחות המדיניות ניכר כי הייתה התייחסות מצומצמת ליובל הבעיה בהקשר של תוכנית חיסכון לכל ילד. בהתאם, אחת הביקורות על גישתו של קינגדון היא כי לא תמיד יש משקל שווה ליובלים השונים בהתפתחות מדיניות. יתרה מכך, לעיתים פתרון אינו תוצר של בעיה, אלא נוצר בנפרד, בלא קשר אליה, או אפילו גורם לבעיה אחרת (Zahariadis, 2007). עם זאת, אפשר לטעון כי תוכניות החיסכון קושרו במידה רבה לבעיה של שיעורי העוני הגבוהים בישראל בכלל, ובקרב ילדים בפרט, ולחסמים למוביליות חברתית. תוכנית חיסכון לכל ילד, בשמותיה ובגרסותיה השונות, הוצעה כדי להתמודד עם בעיה זו. סוגיית העוני בישראל עולה לשיח הציבורי מדי שנה עם פרסום דוח העוני והפערים החברתיים על ידי הביטוח הלאומי. עם זאת, היא עלתה בעוצמה רבה יותר במהלך עבודתה של הוועדה למלחמה בעוני (הוועדה למלחמה בעוני בישראל, 2014). כפי שעלה מהראיונות ומהדוחות השונים שהוזכרו, תוכניות החיסכון לילדים שהוצעו פעמים רבות היוו חלק מרשת של מענים לטיפול בעוני (ראו הוועדה למלחמה בעוני בישראל, 2014; ועדת דרומה, 2005).

חשוב לציין כי שיקולים תקציביים קובעים לעיתים איזו בעיה תעלה לסדר היום של קובעי המדיניות ואיזו בעיה תוסר ממנו (Kingdon, 1984). במקרה זה, הטיפול בנושא העוני בכלל, ותוכנית חיסכון לכל ילד בפרט, דרשו ודורשים הקצאה נרחבת של משאבים. ייתכן שזו הסיבה שלצד ההכרה הנרחבת בבעיה, תהליך גיבוש מדיניות זו נמשך שנים רבות.

מעניין עוד לציין כי העדויות המחקריות על התוכנית כדרך לצמצום עוני בין-דורי – כלומר כמענה לבעיית העוני – אינן קיימות, למעשה, כיוון שעד כה לא נעשו מחקרי אורך שבחנו את השפעתה לאורך זמן. אולם מחקרים על התוכנית בקרב מבוגרים העידו על שיפור במצבם הכלכלי (Chan et al., 2013; Grinstein-Weiss et al., 2006), ומחקרים אחרים העידו על תרומתם של חשבונות חיסכון להשתלבות בהשכלה (Elliott et al., 2011; Elliott et al., 2013). נראה כי אלו הספיקו כדי ליצור תמיכה מקיפה בתוכנית כפי שהוצגה לעיל כמענה לבעיית העוני הבין-דורי.

הרעיון של חיסכון לילדים כתוכנית מדיניות

סוגיית היווצרותם של רעיונות נחקרה רבות בתחום המדיניות החברתית (John, 2003). בהקשר הנוכחי, הרעיון שמושם עליו הדגש הוא תוכנית חיסכון לילדים כהצעת מדיניות. הספרות מצביעה על כך שרעיונות מוצגים ומוצעים באופן שונה בהתאם לשינויים פוליטיים, ושהטיעונים לתמיכה בהם משתנים אף הם בהתאם (Mintrom & Norman, 2009). בסקירה ההיסטורית שהוצגה ניתן לראות כי הרעיון של תוכניות חיסכון לילדים השתנה פעם אחר פעם, בין השאר בהתאם לשינויים פוליטיים.

קינגדון (Kingdon, 1984) מדגיש כי לרעיונות יש חשיבות בין שהם משפיעים על קבלת ההחלטות ובין שלא. לטענתו, רעיון למדיניות יכול להגיע מכל מקור. לעומתו טוען בלאנד (Béland, 2016) כי בכל מדינה ומשטר הכוח לקידום של רעיונות מדיניות מצוי בידיהם של שחקנים אחרים. בהקשר של התוכנית הנוכחית, נראה שהיא הוצגה פעמים רבות בישראל על ידי אנשי אקדמיה וקודמה על ידם. למעשה, התוכנית הייתה מראשיתה יוזמה של שרדן, שהוא איש אקדמיה. אפשר אפוא לשאול בהתאם אם המקור של הרעיון הוא אחת הסיבות שנדרשו לתוכנית שנים רבות כל כך להגיע לכדי יישום. אפשר גם לשאול מהו מקומם של רעיונות שמקורם באקדמיה ביישום מדיניות בהקשר הישראלי, בייחוד כאשר מדובר בשינויי מדיניות נרחבים דוגמת תוכנית החיסכון לילדים. יתרה מכך, הפער בין התוכנית שנהגתה באקדמיה לבין יישומה בפועל בישראל הוא עצום, ודורש המשך חקירה בדבר אופן גלגולם של רעיונות מדיניות העולים בשדה האקדמי.

אחת השאלות הנוגעות לרעיונות מדיניות היא מדוע רעיון אחד מנצח את האחרים ומתקבל כמדיניות. בהקשר הזה חשוב לשים לב כי המדיניות של חיסכון לכל ילד משקפת למעשה מעבר של רעיון ממקום למקום. אחד המודלים המפורסמים להעברת מדיניות ממקום

למקום הוא **מודל הדיפוזיה האזורית** (*Regional diffusion model*), ולפיו מדינות מושפעות ממדינותן של מדינות שכנות ונוטות לאמץ מדיניות דומה (Hagerstrand, 1953). בהתאם לכך, ברור כי ליחסי ישראל וארצות הברית יש משמעות בהעברת הרעיון של חיסכון לכל ילד בישראל. העובדה שמדובר ברעיון שעלה בארצות הברית, הוצג על ידי חוקרים מארצות הברית, נתמך על ידי אנשי ממשל אמריקאים במפגשים השונים שהוזכרו – כל אלה חיזקו את האפשרות ליישום המדיניות בישראל. יש בכך משום תמיכה בטענה של גרוסבק ועמיתיו (Grossback et al., 2004), ולפיה באימוץ המדיניות של מדינה אחרת יש לדמיון האידאולוגי חשיבות רבה יותר מאשר למרחק הגאוגרפי. כלומר הקשר בין הממשל האמריקאי לבין ישראל, טיב יחסי המדינות והשותפות בתפיסות הביאו לאפשרות ליישם בישראל רעיון שכבר יושם ונחקר בארצות הברית.

הפעילות ביובל המדיניות וחיבורה ליובל הפוליטי

בשל הממשק הקרוב בין יובל המדיניות ליובל הפוליטי, הם יידונו יחד. מהסקירה של תהליך גיבוש המדיניות עלה כי נכתבו והוגשו הצעות מדיניות רבות מאוד, וכי בשלב מסוים ההצעות היו וריאציות של הצעות קודמות. בדומה לתהליך של ברירה טבעית – חלק מההצעות עברו עיצובים חוזרים ונשנים, ואחרות נכחדו עם הזמן (Kingdon, 1984), ובהן הצעות הפיילוט וההצעות הסלקטיביות. בהקשר של חיסכון לכל ילד, אין זה מפתיע שלאחר יותר מעשור של כתיבת הצעות מדיניות בנושא, ההצעות השונות לא היו חדשניות. על פי קינגדון, ביובל המדיניות ההצעות צריכות לתאום את הערכים החברתיים המקובלים. בהתאם, ההצעה שהגיעה בסופו של דבר פעמיים ליובל הפוליטי ולשיח אפשרי בדבר יישום – בזמנו של שר הרווחה הרצוג וזו שיושמה בפועל – היא ההצעה האוניברסלית. זאת אף שמדובר בהצעה היקרה ביותר מבחינה כלכלית, מה שאמור היה להקשות את יישומה. ככל הנראה ובהתאם לתאוריה, מה שאפשר להשאיר את ההצעה על סדר היום, ואף ליישמה בפועל, היה התאמתה לערכים חברתיים בישראל ולפיהם הקצבאות הן אוניברסליות, ואינן מותנות בבחינת הונו של האדם. האוניברסליות אף מקילה את הביצוע, ובכך – לפי התאוריה של יובל המדיניות – אף היא תורמת לקבלתן של הצעות מדיניות. במקרה זה, האוניברסליות גם אפשרה שימוש במנגנון הקיים של קצבת הילדים ומנעה את הצורך במבחני הכנסות. כלומר, ההיבט של הערכים החברתיים המקובלים גבר במקרה זה על היבט התקציב, אף שהתקציב הוא בעל משקל רב ביישום מדיניות (Kingdon, 2013).

זאת ועוד, התאמתה של הצעת מדיניות לערכים חברתיים (Kingdon, 1984) באה במקרה זה לידי ביטוי בהתאמה של התוכנית למציאות הפוליטית בישראל. היות שמדיניות חיסכון לצבירת נכסים אינה מעודדת תלות בקצבאות בהווה, אלא מעודדת התנהגות חיסכון שנתפסת כרצויה, לתוכנית חיסכון לכל ילד היה פוטנציאל להתמודד עם התנגדויות למדיניות רווחה ולהתקבל בתקופה ששולטות בה גישות נאו-ליברליות. כיוון שתוכנית

אלה אף הוכחו במחקרים אחדים כיעילות בטווח הקצר, הן תומכות במדיניות של הענקת התמריצים כדרך ליציאה מעוני ומשוליות (Fiszbein et al., 2009; Sulaiman et al., 2018). ההצעה יכלה אפוא להתקבל ביובל הפוליטי כיוון שהתאימה להלך הרוח שרווח במדינת ישראל.

ייתכן אף כי הקבלה של מדיניות זו נבעה מכך שהיא התאימה למאפייני ההוצאה על רווחה בישראל, שיש בה בשנים האחרונות סממנים של **גישת ההשקעה החברתית** (גל ומדהלה, 2018). גישה זו כוללת את רכיב המלאי, שהוא, בין השאר, שיפור ההון האנושי (Hemerijck, 2017). תוכנית חיסכון לכל ילד במהותה מיועדת לסייע לקדם את ההשתלבות בהשכלה ובתעסוקה, ובכך לשפר את ההון האנושי בישראל. עבור יזמי המדיניות, קבלתה של מדיניות זו כחוק בישראל מעידה על האופן שבו ניתן לקדם מדיניות חברתית גם בעידן שבו מקומה של מדיניות הרווחה מצטמצם – באמצעות הדגשת חלקי המדיניות התואמים את הערכים החברתיים (Kingdon, 1984).

היבט נוסף הנוגע לפעילות ביובל המדיניות וביובל הפוליטי הוא השותפויות והקואליציות שנוצרו כדי לקדם את יישומה של מדיניות חיסכון לכל ילד. אף כי חלק מיזמי המדיניות פעלו לבד, ניכר כי בחלק מהשנים התקיימו שיתופי פעולה בין הביטוח הלאומי לבין משרד הרווחה, וכן בין שניהם לבין גרינשטיין-וייס. החשיבות של קואליציות זוכה להדגשה בגישת **קואליציית הסנגור** ככלי לקידום מדיניות. לפי גישה זו, כדי לקדם מדיניות נוצרות בין גורמים בממשל ומחוצה לו קואליציות של אנשים אשר חולקים את אותן אמונות פוליטיות, פועלים לקדם את המדיניות הרצויה לדעתם, ועושים זאת זמן ממושך (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Sabatier & Weible, 2007).

אשר לחלון ההזדמנויות שנפתח ואפשר את יישום התוכנית, חשוב לציין כי היישום שלה בישראל היה שונה מהיישום בעולם, שכן הושמטו ממנה הרכיבים שהתאוריה מייחסת להם את החשיבות הרבה ביותר לצבירת נכסים. בפועל לא אומצו מדיניות להתמודדות עם העברה בין-דורית של עוני וגם לא מדיניות להגדלת נכסים, ואומץ רק המעטה החיצוני של התוכנית שקידמו יזמי המדיניות, תוך התעלמות ממטרותיהם. ייתכן שפעילותם הציעה אומנם מענה למשבר הפוליטי, אך אי אפשר לטעון כי המשבר הפוליטי אפשר את יישום התוכנית. חשוב אפוא לחקור מדוע הפעילות הרבה של יזמי המדיניות ביובלים השונים, לאורך שנים רבות, לא באה לידי ביטוי במאפייני התוכנית וביעדיה. בד בבד אפשר לטעון כי יישומה של התוכנית פותח אפשרות ליישומן של התוכניות שנהגו ביובל המדיניות, וכי פעילותם של יזמי המדיניות לא תמה עד ליישום רכיביה החשובים של התוכנית.

זאת ועוד, לאחר מאמצים רבים של יזמי המדיניות במהלך יותר מעשור לקדם את המדיניות, בשל אופי יישומה קשה להעריך מה תהיה התועלת שלה בטווח הארוך בצמצום העוני הבין-דורי, אולם כבר כעת יש הוכחות לכך שהיא מגבירה דווקא את אי-השוויון (פינטו וגוטליב, 2019). ממצאים אלו מחזקים את התהייה שמא השינויים שעברה התוכנית

לצורך יישומה, עם היפתח חלון ההזדמנויות הפוליטי, הם שהובילו לכך שהשיגיה הפוטנציאליים נפגעו במידה ניכרת. כדי להשיב על שאלה זו נדרשים מחקרי אורך להערכת התוכנית.

נוסף על כך, התאוריה של קינגדון היא אומנם מהתאוריות הרווחות בחקר התפתחות מדיניות, אך יש הטוענים כי היא אינה מתאימה לניתוח של כל השלבים במעגל המדיניות, ובייחוד של שלב היישום (Zohlnhöfer et al., 2015). ואכן, קשה להסביר על בסיס התאוריה את האופן שבו מדיניות חיסכון לכל ילד יושמה ומיושמת בישראל כיום, ולהעריך את יעילותה. זוהי גם מגבלה של מחקר זה, הבוחן רק חלק מתהליך קבלת המדיניות, ואינו מנתח את המדיניות לאחר יישומה. מגבלה נוספת של המחקר היא כי לא רואיינו נציגי המפלגות החרדיות, ולכן החלק הנוגע לניתוח של קבלת המדיניות כפשרה, ושל המניעים שלהם להסכמה להפשרה, לוקה בחסר.

מקורות

- הצעת חוק חיסכון לאומי לכל ילד, התשע"א, 2011.
- חוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995.
- תקנות הביטוח הלאומי, תשע"ו-2016.
- ארלוזורוב, מ' (26 במרץ, 2010). הצעה מהפכנית של הרצוג: חיסכון לטווח ארוך במקום קצבאות ילדים. **דה מרקר**.
- גוטליב, ד' וטולדנו, א' (2010). הצעה: מענק העצמה לילד. ביטוח לאומי.
- גל, ג' ומדהלה, ש' (2018). מערכת הרווחה: מבט-על. בתוך א' וייס (עורך), **דוח מצב המדינה: חברה, כלכלה ומדיניות 2018** (עמ' 257–272). מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- הוועדה למלחמה בעוני בישראל (2014). **דוח הוועדה למלחמה בעוני**.
- הולר, ר' וגל, ג' (2011). סבסוד מסגרות לגיל הרך: ישראל בפרספקטיבה בינלאומית משווה. **ביטחון סוציאלי, 87**, עמ' 37–63.
- המוסד לביטוח לאומי (2019). דוח ממדי העוני והפערים החברתיים, דוח שנתי, 2018.
- הרצוג, י' (2010). **תוכנית עבודה: מתכון לרווחה כלכלית**. טפר.
- וייס-גל, ע' וגל, ג' (2011). **פרקטיקת מדיניות בעבודה סוציאלית**. מאגנס.
- ועדת דרומה (2005). **דין וחשבון ועדת המשנה לרווחה של התוכנית הלאומית האסטרטגית לפיתוח הנגב**.

- יונה, י' וספיק, א' (עורכים) (2012). **אפשר גם אחרת: מתווה לכינונה של חברה מתוקנת, דוח המחאה החברתית 2011–2012**. הקיבוץ המאוחד.
- נתנזון, ר' (2008). **חלון פתוח לרווחה: יוזמת זכרון**. פרידריך אברט.
- סיני, ר' (2008, 14 במאי). הצעת משרד הרווחה: חשבון חיסכון לכל ילד – במקום מתן תוספות לקצבאות הילדים. **זה מרקר**.
- סלונים-נבו, ו' (2006, 24 ביולי). חיסכון אישי לעניים – על חשבון המדינה. **הארץ**.
- פינטו, א' וגוטליב, ד' (2019). תוכנית חיסכון לכל ילד: השלכות על האי שוויון, וחלופות מדיניות. מחקרים לדיון 130. המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.
- Béland, D. (2016). Kingdon reconsidered: Ideas, interests and institutions in comparative policy analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18, 228–242.
- Béland, D., & Howlett, M. (2016). The role and impact of the multiple-streams approach in comparative policy analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 18, 221–227.
- Beverly, S., Sherraden, M., Zhan, M., Williams-Shanks, T., Nam, Y., & Cramer, R. (2008). Determinants of asset building.
- Beverly, S. G., Kim, Y., Sherraden, M., Nam, Y., & Clancy, M. (2014). *Are child development accounts inclusive? Early evidence from a statewide experiment* (CSD Working Papers 12–30). Washington University in St. Louis, Center for Social Development.
- Chan, C. C., Lai, M. K., Ng, E. C. W., & Lau, W. S. Y. (2013). A review of features and outcomes of the Hong Kong child development fund. *China Journal of Social Work*, 6, 127–148.
- Elliott III, W., Destin, M., & Friedline, T. (2011). Taking stock of ten years of research on the relationship between assets and children's educational outcomes: Implications for theory, policy and intervention. *Children and Youth Services Review*, 33, 2312–2328.
- Elliott III, W., Song, H., & Nam, I. (2013). Small-dollar children's savings accounts and children's college outcomes by income level. *Children and Youth Services Review*, 35, 560–571.
- Finlayson, A. (2011). "What will yours grow into?" Governmentality, governance, social science and the child trust fund. *Policy & Politics*, 39, 547–566.
- Fiszbein, A., Schady, N. R., & Ferreira, F. H. (2009). Conditional cash transfers: Reducing present and future poverty. World Bank Publications.
- Gregory, L. (2011). An opportunity lost? Exploring the benefits of the Child Trust Fund on youth transitions to adulthood. *Youth & Policy*, 106, 78–94.

- Grinstein-Weiss, M., Zhan, M., & Sherraden, M. (2006). Saving performance in individual development accounts: Does marital status matter? *Journal of Marriage and Family*, 68, 192–204.
- Grossback, L. J., Nicholson-Crotty, S., & Peterson, D. M. (2004). Ideology and learning in policy diffusion. *American Politics Research*, 32, 521–545.
- Hagerstrand, T. (1953). *Innovation diffusion as a spatial process*. University of Chicago Press.
- Hemerijck, A. (2017). Social investment and its critics. In A. Hemerijck (Ed.), *The uses of social investment* (pp. 3–39). Oxford University Press.
- John, P. (2003). Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: Using evolutionary theory to explain policy change? *Policy Studies Journal*, 31, 481–498.
- Johnson, L., Lee, Y., Ansong, D., Sherraden, M. S., Chowa, G. A., Ssewamala, F., ... & Sherraden, M. (2015). *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*. YouthSave Research Report 2013. Washington University, Center for Social Development.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Little, Brown & Co.
- Kingdon, J. W. (1993). How do issues get on public policy agendas? In W. J. Wilson (Ed.), *Sociology and the public agenda* (pp. 40–50). SAGE Publications.
- Kingdon, J. W. (2002). The reality of public policy making. In M. Danis, C. Clancy, & R. Churchill (Eds.), *Ethical dimensions of health policy* (pp. 97–116). Oxford University Press.
- Kingdon, J. W. (2013). *Agendas, alternatives, and public policies* (2nd ed.). Pearson Education Limited.
- 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.
- Ma, J., Pender, M., & Welch, M. (2016). *Education pays 2016: The benefits of higher education for individuals and society*. The College Board.
- Markoff, S., & Derbigny, D. (2017). *Investing in dreams: A blueprint for designing children's saving account programs*. Prosperity Now.

- McKernan, S. M., & Sherraden, M. W. (2008). *Asset building and low-income families*. The Urban Institute.
- Meyer, J., Masa, R. D., & Zimmerman, J. M. (2010). Overview of Child Development Accounts in developing countries. *Children and Youth Services Review*, 32, 1561–1569.
- Mintrom, M., & Norman, P. (2009). Policy entrepreneurship and policy change. *Policy Studies Journal*, 37, 649–667.
- Moser, C., & Dani, A. A. (2008). *Assets, livelihoods, and social policy*. World Bank.
- 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.
- Nam, Y., & Han, C. K. (2010). A new approach to promote economic independence among at-risk children: Child Development Accounts (CDAs) in Korea. *Children and Youth Services Review*, 32, 1548–1554.
- Nam, Y., Kim, Y., Clancy, M., Zager, R., & Sherraden, M. (2013). Do Child Development Accounts promote account holding, saving, and asset accumulation for children's future? Evidence from a statewide randomized experiment. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32, 6–33.
- Rawat, P., & Morris, J. C. (2016). Kingdon's "streams" model at thirty: Still relevant in the 21st century? *Politics & Policy*, 44, 608–638.
- Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. (1999). The advocacy coalition framework: An assessment. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 117–166). Westview Press.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition framework. *Theories of the Policy Process*, 2, 189–220.
- Schreiner, M., & Sherraden, M. W. (2007). *Can the poor save? Saving & asset building in individual development accounts*. Transaction Publishers.
- Sherraden, M. (1991). *Assets and the poor: New American welfare policy*. ME Sharpe.
- Sherraden, M., & Stevens, J. (2010). *Lessons from SEED: A national demonstration of child development accounts*. Washington University, Center for Social Development.
- Smith, V. (2018). Analysing public policy: Does Kingdon's multiple streams framework help? In M. Roderick (Ed.), *Bargaining power* (pp. 9–20). Palgrave Pivot.

- Sulaiman, M., Praveen, M., & Chandra Das, N. (2009). *Impact of the food price hike on nutritional status of women and children* (Research Monograph Series No. 38). BRAC.
- Zahariadis, N. (2007). The multiple streams framework: Structure, limitations, prospects. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 65–92). Westview Press.
- Zohlnhöfer, R., Herweg, N., & Rüb, F. (2015). Theoretically refining the multiple streams framework: An introduction. *European Journal of Political Research*, 54, 412–418.
- Zou, L., & Sherraden, M. (2009). From “dead” savings to assets for life perspectives on the retirement social insurance pilot project in Hutubi, China. *Asia Pacific Journal of Social Work and Development*, 19, 96–115.

