

# אתגרים חדשים מדינת של<sup>7</sup> הרווחה

פחרונות לצמצום פערים חברתיים

מדיניות כלכלית לדור הצעיר

ד"ר רובי נתנזון | הדר ויסמן | עמית לוונטל | ליאור אידלסון

חברת זו נכתבה כחלק מתהליך זיכרון יעקב אשר מטרתו הינה גיבוש תכנית פעולה שתממש את הפוטנציאל הכלכלי-חברתי הטמון במדינת ישראל. הפרויקט פועל מתוך ההכרה שלמדינת ישראל אין כיום תפיסת עולם, אסטרטגיה כוללת ויעדים ברורים למדיניות חברתית, והוא מנסה להביא לגיבושם של אלה. השאיפה היא לייצר תוכניות מעשיות וממוקדות אשר תבאנה למימוש על ידי מקבלי החלטות.

בשנת 2013, נבחר להתמקד בשני היבטים מרכזיים של מדינת הרווחה - הפערים החברתיים ההולכים וגדלים והעתיד הכלכלי של צעירים במדינת ישראל. נושאים אלו עומדים בראש סדר היום הציבורי הזוכים לסיקור נרחב בתקשורת, ומאידך אינם זוכים ליחס זהה בקרב גופי החקיקה והממשל. בשני התחומים קיים פער בין כמות התוכניות על הנייר לבין העשייה בפועל, וכי למרות ההצהרות וההחלטות הרבות, נראה כי לא הייתה לממשלות האחרונות מחויבות כאשר הדבר הגיע לרמת הביצוע. לפיכך, כיום אין מענה ממשלתי נאות, אלא פעילויות מקומיות ומבוזרות הנוחלות הצלחה חלקית.

מטרת עבודה זו למפות אמצעי מדיניות אשר זכו להצלחה בעולם ולתת המלצות קונקרטיות לגבי יכולת ואופן היישום של אמצעים דומים בישראל, תוך ביצוע התאמות נדרשות לשוק ולצרכים הישראליים.

**צוות היגוי (לפי א-ב):** מוריה אבנימלך, יעל אדיב, לאה אחדות, ליאור אידלסון, אורלי ביטי, יוסי ביילין, אלי בן גרא, חיים בן שחר, עינב בר, ולרי ברכיה, יורם גבאי, צבי גוטוטר, דניאל גוטליב, ברוך גורביץ, יוסי גטניו, רינת גימפל, צביה גרינפלד, איתן דובקין, שחר דולב, יעל דיין, עמיצור דמרי, מיקי דריל, ראלף הקסל, איריס הרפז, יצחק הרצוג, מיכאל וולה, הדר ויסמן, אורית זוארץ, גל זוהר, אפרים ז'לונז'י, דן זכאי, נסרין חאג' יחיא, ג'ק חביב, נטיה חילו, רמזי חלבי, שי חרמש, אייל טבת, יהודה טלמון, איתן כבל, יעל כהן-פארק, עוזר כרמי, אבי לבון, רימון לביא, עמית לוונטל, רועי לוי, נילי מארק, עמית מור, רפי מלניק, רון מנדלבאום, אורית נוקה, רובי נתנזון, נועם סגל, עזרא סדן, ענבר סטיינברג, יהודית סטלמן, יאן סיאטויץ, אפרים סנה, אלי עמיר, רונית עמית, דנה פדרמן, רון פונדק, וורגר פושרה, אלי פז, כריסטופר פיזן, דב פלג, חיים פלסנר, מאיר פרוש, אפרים צדקה, יגאל צחור, נעמיקה ציון, עלזה קולן, אולנה קושניר, דוד קליין, רות קלינוב, חיים קמיניץ, מאיר קפוטא, דוד קראוס, זיו רובין, דובי שוורץ, איציק שמולי, נירה שמיר, מאיר שני, גיא שפיגלמן, סתיו שפיר, מוטי שפירא.

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG

מאקרו  
MACRO  
המרכז הכלכלי-מדיני  
THE CENTER FOR POLITICAL ECONOMICS

יוזמת  
זיכרון  
יעקב

# **אתגרים חדשים של מדינת הרווחה**

**פתרונות לצמצום פערים חברתיים**

**מדיניות כלכלית לדור הצעיר**

**בעריכת:**

ד"ר רובי נתנזון

הדר ויסמן

עמית לוונטל

ליאור אידלסון

**תל אביב, דצמבר 2013**

©All Copyrights belong to Dr. Roby Nathanson, The Macro Center for Political Economics, and the Friedrich-Ebert-Stiftung. The authors are the sole responsible for the content of the articles which do not reflect the opinion of the editors or the Friedrich-Ebert-Stiftung.

The commercial use of media published by FES without written permission by FES is strictly forbidden.

© כל הזכויות שמורות  
לד"ר רובי נתנזון, מרכז מאקרו לכלכלה מדינית  
ולקרון פרידריך אברט.  
אין להעתיק לצלם ולשכפל ללא רשות.

מרכז מאקרו לכלכלה מדינית  
רחוב פינסקר 21 תל אביב 63421  
טלפון : +972-3-5251057  
פקס : +972-3-5251058  
[www.macro.org.il](http://www.macro.org.il)

קרון פרידריך אברט  
ת.ד. 12235  
הרצליה 46733 ישראל  
טלפון : +972-9-9514760  
פקס : + 972-9-9514764  
[www.fes.org.il](http://www.fes.org.il)

עיצוב כריכה :  
[www.rotendesign.com](http://www.rotendesign.com)

I | ISBN 978-965-7523-26-1



9 789657 523261

## תוכן עניינים

4	מבוא
5	תקציר
7	פתרונות לצמצום פערים חברתיים
8	הקדמה
10	גיבוש מדיניות למאבק בעוני במדינות מערביות נבחרות
18	מסקנות מהניסיון העולמי
19	קביעת יעדים בישראל
22	סיכום והמלצות
24	ביבליוגרפיה
27	מדיניות כלכלית לדור הצעיר
28	הקדמה
29	הגדרת צעירים
29	מדיניות צעירים בעולם
34	מדיניות צעירים לישראל
35	אופק כלכלי לצעירים
43	סיכום ומסקנות
44	ביבליוגרפיה
45	נספח : המודל האירופי והשפעתו על הנוער בישראל
47	סקר עמדות הציבור – 2013

## מבוא

עבודה זו נכתבה כחלק מתהליך זיכרון יעקב אשר מטרתו הינה גיבוש תכנית פעולה שתממש את הפוטנציאל הכלכלי-חברתי הטמון במדינת ישראל. הפרויקט פועל מתוך ההכרה שלמדינת ישראל אין כיום תפיסת עולם, אסטרטגיה כוללת ויעדים ברורים למדיניות חברתית, והוא מנסה להביא לגיבושם של אלה. השאיפה איננה להפיק עוד ניירות עמדה מוצלחים, אלא לייצר תוכניות מעשיות וממוקדות אשר תבואנה למימוש על ידי מקבלי החלטות.

בשנת 2013, מרכז מאקרו לכלכלה מדינית וקרן פרידריך אברט בחרו להתמקד בשני היבטים מרכזיים של מדינת הרווחה – הפערים החברתיים ההולכים וגדלים והעתיד הכלכלי של צעירים במדינת ישראל. נושאים אלו עומדים בראש סדר היום הציבורי וזוכים לסיקור נרחב בתקשורת, ומאידך אינם זוכים ליחס זהה בקרב גופי החקיקה והממשל.

מטרת עבודה זו למפות אמצעי מדיניות אשר זכו להצלחה בעולם ולתת המלצות קונקרטיות לגבי יכולת ואופן היישום של אמצעים דומים בישראל, תוך ביצוע התאמות נדרשות לשוק ולצרכים הישראליים.

במסגרת הפרוייקט נערכו צוותי היגוי, בשני הנושאים, בהשתתפות מקבלי החלטות וגורמים מקצועיים בכירים. הפגישות עסקו במיפוי והתמקדות באספקטים הרלוונטיים לצורך גיבוש המלצות למדיניות בנושאי רווחה אלו, אשר כיום אינם זוכים למענה ממשלתי נאות, אלא לפעילויות מקומיות ומבוזרות.

בנוסף, בחוברת זו, מפורסמים ממצאי הסקר השנתי בנושא הערכת הציבור את תפקודה של הממשלה המכהנת בנושאים חברתיים וכלכליים, אשר נערך על ידי מרכז מאקרו החל משנת 1992. הסקר הנוכחי ממשיך את המגמה הרב שנתית של שביעות רצון נמוכה, כאשר הציונים בנושאים הכלכליים גבוהים מאלו החברתיים.

## תקציר

### פתרונות לצמצום פערים חברתיים

במהלך העשור האחרון חלה עליה חדה בתחולת העוני בארץ, גם בשנים ברוכות בצמיחה כלכלית ובעליה בשיעורי התעסוקה. העוני חוצה קבוצות ומגזרים, אך כמה מהם נמצאים בסיכון מוגבר. בעשרים השנים האחרונות נקטו מדינות רבות בהצבת יעדים מדידים להפחתת העוני כחלק מגיבוש אסטרטגיה רחבה ורב שנתית. הממשלות מחויבות (בדרך כלל על ידי חקיקה) להציב יעדים אלה, לגבש אסטרטגיה להשגתם ולפרסם מדי שנה את מידת העמידה בהם.

בישראל נעשה ניסיון לגיבוש אסטרטגיה חברתית כלכלית ולהצבת יעדים חברתיים – וביניהם יעדים לצמצום העוני – בשנים 2007-2009. ההחלטות שנבעו ממנה לא עוגנו בחקיקה ויושמו באופן חלקי בלבד. לא רק שיש מקום לגיבוש אסטרטגיה חדשה, יש מקום להצבת יעדים מדידים, למעקב אחרי יישומם, לעיגון הדבר בחקיקה ולשיתוף הציבור בכך.

מממצאי המחקר ניתן להמליץ על חקיקה שתכלול, בין היתר:

- תיקון חוקי התקציב על מנת שיחייבו הצבת יעדים חברתיים לרבות יעדים לצמצום העוני, צמצום אי השוויון והגדלת ההשתתפות בכוח העבודה.
- חובה לגיבוש אסטרטגיה רב שנתית להשגת יעדים אלה שתחייב ותשתף את כל משרדי הממשלה והביטוח הלאומי. זו תגובש מתוך הכרה בזכותם של אנשים החיים בעוני והזדהה חברתית לחיים בכבוד, ולמעורבות בגיבוש והפעלת האסטרטגיה למאבק בעוני ותעודכן במידת הצורך.
- חובת דיווח ציבורית שנתית על העמידה ביעדים, על האופן בה האסטרטגיה והצעדים שננקטו משפיעים על העמידה ביעדים. אם יעד לא הושג יש להסביר מדוע.
- חובת התייעצות עם הציבור, לרבות עמותות רלוונטיות, נציגי עניים ומגזרים בסיכון מוגבר לעוני.
- הקמת נציבות שתהיה אחראית על הצבת היעדים, גיבוש האסטרטגיה ויישומה.

### מדיניות כלכלית לדור הצעיר

חלקים נרחבים מציבור הצעירים חשים במידה לא מועטה כי המדינה נכשלה בדאגה לעתידם וכי על אף תרומתם, מילוי חובותיהם הציבוריים ויישום המסלול האקדמי והמקצועי המתבקש, אופקם הכלכלי אינו מובטח.

ההמחשה הטובה ביותר לקשיי הקיום של הצעירים והשחיקה בשכרם הריאלי (כמו של מרבית האוכלוסייה) נעוצה בעליית מחירי הנדל"ן והדיור. מ-2008 ועד היום האמירו מחירי הדירה הממוצעת, נכון לרבעון הראשון של 2013, מ-103 משכורות של השכר הממוצע, לכדי 135 משכורות, כמעט 11 שנות עבודה.

קשיים אלו ונוספים מלווים גם את אוכלוסיית הסטודנטים בישראל המונה 309.6 אלף איש, מתוכם כ-200 אלף לתואר ראשון. רבים נתקלים בקושי לממן את לימודיהם וקיומם, או לחילופין, תלויים בסיוע מהוריהם ומתקשים לצאת לדרך עצמאית. יתרה מזאת, משסיימו את לימודיהם, מתקשים האקדמאים במציאת תעסוקה הרלוונטית לתחומם המאפשרת לכלכל אותם.

חלופה למסלול האקדמי הפופולארי הוא נתיב ההכשרה המקצועית. בעוד שבמדינות כמו גרמניה החלוקה בין המסלולים הינה שווה, בארץ אפשרות זו היא זניחה. תמצית הבעיה של החינוך המקצועי בישראל היום הינה החסך באוכלוסייה הסבורה שחינוך כזה רצוי לה, ומנגד קיים מחסור בבתי ספר מקצועיים איכותיים.

השירותים הניתנים היום לצעירים מקורם ממגוון גופים שאינם מתואמים ביניהם ופועלים במסגרת מצומצמת בסוגיות נקודתיות וסקטוראליות. כתוצאה מכך, לא קיימת היום בישראל מדיניות מכוונת וכוללת לטיפול בצעירים לטווח הארוך. כמו כן, ממשלות ישראל לא השכילו לגבש מדיניות ממשלתית כוללת לסיוע לצעירים ולקבוצות אוכלוסייה נזקקות בהשגת דירה או אף מיתון התנודתיות במחירי הדירה.

להלן מספר המלצות אשר רואות בצעירים כמשאב שיש לקדם, לפתח ולסייע לו, הן ברמת המדיניות הכוללת והן ברמת תוכניות פעולה נקודתיות:

- ריכוז התוכניות והטיפול הממשלתי השוטף בצעירים תחת גוף אחד. בין אם זו ועדה בין משרדית המורכבת מנציגי המשרדים הרלוונטיים, כפופה למשרד ראש הממשלה או משרד האוצר ועוסקת בפירוק חסמים בירוקראטיים וקידום חקיקה; רשות לאומית לצעירים הפועלת כגוף מייעץ ומקדם חקיקה הכפוף למשרד ממשלתי ועוסקת בהשכלה, תעסוקה ודירה לצעירים ופיתוח שירותים; או לחילופין, פיתוח תשתית מרכזי הצעירים מקריית שמונה לאילת המתוחזקים על ידי המשרד לפיתוח הנגב והגליל והגיונט.
- המלצות ליישום במערכת ההשכלה הגבוהה וצעדים מקלים עבור אוכלוסיית הסטודנטים כגון: קביעת שכר לימוד לפי ביקוש, כך ששכר הלימוד במקצועות הלא מבוקשים יהיה נמוך יותר ובכך, לנתב כלי זה לטובת עידוד מקצועות הנדרשים למשק. בנוסף, עדכון מבחן ההכנסה לקבלת פטור, שינוי חישוב זמן ההכנסה והכרה בתשלום שכר הלימוד אוניברסיטאי כהוצאה מוכרת לצרכי מס.
- המלצות לקידום הכשרה מקצועית בישראל באמצעות בתי ספר מקצועיים לתעשייה שיפעלו בשיתוף פעולה עם התעשייה, הרשויות מקומיות ותעשיות ביטחוניות, הכשרת מורים ומדריכים וייסוד וועדת תיאום עליונה שתכלול נציגויות של התעשיינים, האיגודים המקצועיים, משרד הכלכלה, משרד החינוך, האקדמיה וצה"ל.

## **פתרונות לצמצום פערים חברתיים**

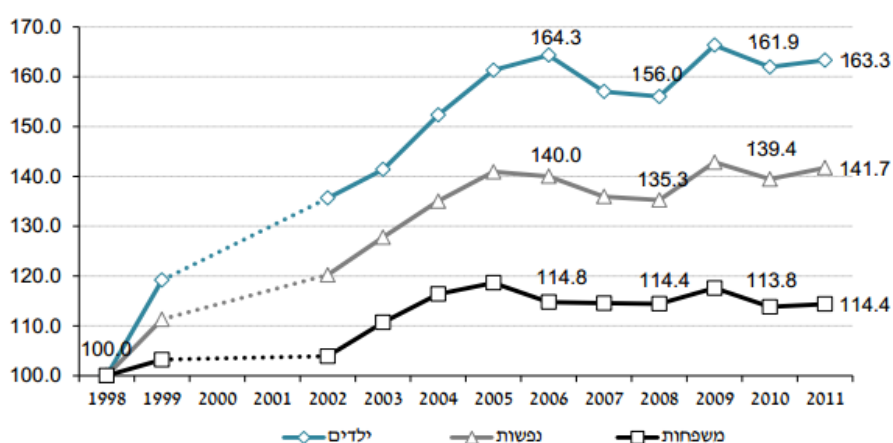


## הקדמה

עוני התקיים בישראל מאז ומתמיד, אך בתחילת העשור הקודם חלה בו עליה חדה (כפי שניתן לראות בתרשים 1), ובשנים האחרונות הדיון בנושא תופס את תשומת לב הציבור יותר ויותר. תחולת העוני בישראל נמדדת באופן יחסי, על פי 50% מההכנסה החציונית. גישה זו מניחה שכאשר ההכנסה נמוכה יחסית לא ניתן לחיות בסטנדרטים המקובלים בחברה, ואנשים יחוו מחסור ויתפסו כעניים גם כאשר יוכלו להרשות לעצמם מצרכי יסוד – ובלבד שיוכלו להרשות לעצמם הרבה פחות ביחס לחברה הסובבת אותם. הביקורות על מדד זה עוסקות בעיקר בשרירותיות שבקביעתו, בטענה שהוא מודד בעיקר אי שוויון ובכך שאפשרי תחת מדד זה כי אנשים יהפכו לעניים בלי שמצבם יוחמר.

בשנים האחרונות ידעה תחולת העוני תנודות - בשנים 2006-2008 חלה ירידה בתחולת העוני, אך בשנים שלאחר מכן היא עלתה בחזרה לרמתה שלפני 2006.

תרשים 1: תחולת העוני של משפחות, נפשות וילדים, 1998-2011 (100.0 = 1998)<sup>1</sup>

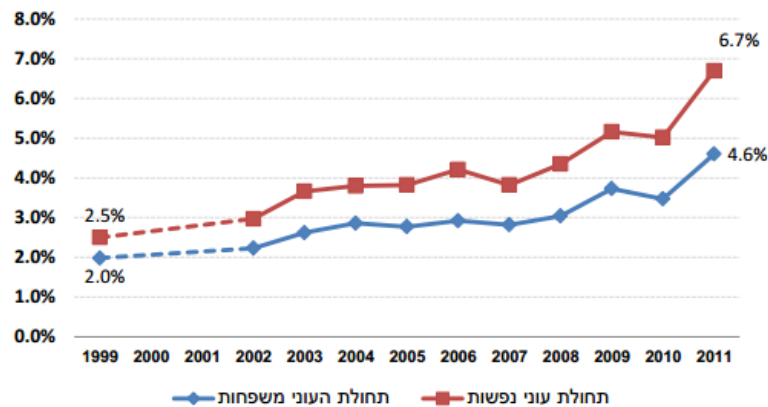


ההשוואה המתבקשת הינה בין נתונים אלה לבין ביצועי המשק בשנים המקבילות. לפי נתוני הלמ"ס, המשק היה במיתון עמוק בשנים 2002-2003, אך לאחר מכן החלה תקופה של צמיחה ששיאה בשנים 2006-2007. בעקבות המשבר הכלכלי העולמי נפסקה הצמיחה, אך המשק לא נכנס למיתון עמוק כמו בתחילת העשור אלא צמח לאט יותר. התנודות בתחולת העוני בשנים האחרונות מתאימות לצמיחה של 2006-2008 ולמשבר שבא אחריה, אך מנגד היו גם שנים של צמיחה בהן העוני לא הצטמצם ואף התרחב.

לפי נתוני הלמ"ס עלה שיעור ההשתתפות בכוח העבודה בשנים אלה באופן עקבי<sup>2</sup>, אך היציאה לעבודה לא פתרה את בעיית העוני ויתרה מכך, תחולת העוני של משפחות בהן יש שני מפרנסים רק עלתה (תרשים 2). ישנה תפיסה רווחת שצמיחה כלכלית ועבודה הן האמצעים העיקריים ליציאה מן העוני. מנתונים אלה נראה כי למרות שהן תורמות לצמצום העוני, אין פתרונות קסם. שורשי עמוקים יותר והוא מושפע מגורמים נוספים.

<sup>1</sup> מתוך דוח מימדי העוני והפערים החברתיים (2011) של המוסד לביטוח לאומי.  
<sup>2</sup> הנתונים לקוחים מן השנתון הסטטיסטי לישראל 2011, סקרי כוח אדם.

תרשים 2: תחולת העוני של משפחות ונפשות במשפחות עם שני מפרנסים ויותר, 1999-2011<sup>3</sup>



ישנן קבוצות הנמצאות בסיכון גבוה יותר לעוני מאחרות. תחולת העוני בקרב ערבים, קשישים, עולים, וחרדים גדולה מאשר בכלל האוכלוסייה (טבלה 1). קבוצות נוספת הנמצאת בסיכון גבוה יותר לעוני הינן בעלי מוגבלויות ומשפחות חד הוריות. הבדלים אלה נובעים מנסיבות היסטוריות וחברתיות המייחדות כל קבוצה וקבוצה.

טבלה 1: תחולת העוני של משפחות לפי קבוצות אוכלוסייה (אחוזים), 2010 ו-2011<sup>4</sup>

	הכנסה לפני תשלומי העברה ומיסים		הכנסה לאחר תשלומי העברה ומיסים	
	2011	2010	2011	2010
סה"כ האוכלוסייה	32.8	32.6	19.9	19.8
ערבים	60.4	60.7	53.5	53.2
קשישים*	54.8	54.8	19.4	19.6
עולים	40.4	39.5	16.3	16.7
חרדים**	66.9	65.6	54.3	53.7
משפחות חד הוריות	47.5	46.9	30.8	30.5

\* בהתאם להגדרה שהייתה נהוגה עד כה: מגיל 60 לאישה ו-65 לגבר.

\*\* עקב תנודתיות מוצג ממוצע נע של שנתיים. החרדים מוגדרים לפי גוטליב-קושניר (Gottlieb and Kushnir, 2009).

מורכבות הנושא וחשיבותו מצריכות גיבוש מדיניות לטווח ארוך למאבק בעוני הכוללות קביעה של יעדים מדידים, כפי שנעשה במספר מדינות מפותחות בעשרים השנים האחרונות. אמצעים וכלים למאבק בעוני ולצמצומו נידונו בעבר ועוד יידונו בעתיד, גם על ידי מרכז מאקרו לכלכלה מדינית ובמסגרת יוזמת זיכרון יעקב. תחום שנידון פחות ולוקה בחסר בישראל הוא כיצד לגבש מדיניות ארוכת שנים לצמצום העוני ויצירת מחויבות בקרב מקבלי ההחלטות. על מנת שמדיניות כזו תגובש ותיושם לאורך זמן יש צורך בהסדרת הנושא בחקיקה ובחיוב הממשלה לקבוע יעדים בתחום העוני ובתחומים חברתיים אחרים, כפי שקובעים יעדי גירעון אינפלציה. בנייר זה יובאו טיעונים התומכים בכך, כמו גם דוגמאות לחקיקה כזו במדינות אחרות ואת תוצאתה.

<sup>3</sup> מתוך דוח מימדי העוני והפערים החברתיים (2011) של המוסד לביטוח לאומי.  
<sup>4</sup> מתוך דוח מימדי העוני והפערים החברתיים (2011) של המוסד לביטוח לאומי.

## גיבוש מדיניות למאבק בעוני במדינות מערביות נבחרות

הצבת יעדים, קביעת אינדיקטורים למדידתם ופרסום התוצאות באופן תדיר יכולים להגביר את העניין בנושא העוני, ולאפשר דיון ציבורי בנושא. חובת הדיווח מדרבנת את הממשלה לקחת אחריות על הנושא ולתת עליו דין וחשבון לציבור. מאידך, ישנו החשש כי פריטת המאבק לסדרה של מדדים ומטרות "קטנות" יפריע לראות את התמונה הגדולה ולשחקנים בתחום להתרכז בהשגת היעדים לבדם גם על חשבון שינוי התמונה הכוללת או שיתוף פעולה יעיל, וכי מספר גדול של אינדיקטורים עלול לבלבל באותה מידה שהוא עשוי לתת תמונה בהירה יותר. לכן חשוב להגדיר היטב את המטרות, האינדיקטורים וסדר העדיפויות (Walker, 2009). חלק זה יבדוק באיזה אופן נעשתה קביעת המדיניות ברחבי העולם המערבי.

### האיחוד האירופי

אחת מתוצאות ועידת ליסבון ב-2000 הייתה הגברת שיתוף הפעולה בין מדינות האיחוד האירופי ביישום מדיניות חברתית בכלל ובמאבק בעוני ובהדרה החברתית בפרט, וכיום האיחוד הוא ככל הנראה הגוף המסודר ביותר בתחום הרגולציה הרשמית למאבק בעוני. החל משנת 2001 מתבסס האיחוד האירופי על מגוון של תיאום (Open Method of Coordination), כחלק מ'אסטרטגיית ליסבון'. המטרה היא לעודד למידה והתנסות הדדית של מדינות בתחום, הגדרת יעדים משותפים והשוואה בין אמצעי מדיניות שונים (Walker, 2009).

תהליך זה מתחיל בהגעה של המדינות להסכמה על קבוצה מוגדרת ומשותפת של יעדים, ולאחר מכן חיבורם לאינדיקטורים המוגדרים גם הם במשותף. לאחר מכן כל ממשלה מפתחת תוכנית פעילות לאומית להשגת היעדים בשטחה ומבצעת ביקורת עמיתים לתוכניותיהן של מדינות אחרות. ועדה כלל אירופאית מעריכה על סמך זאת את התוכניות על מנת לאתר את השיטות המוצלחות ביותר ותוכניות אחרות מתוקנות בהתאם (Walker, 2011).

אינדיקטורים ראשונים לקידום יעדים חברתיים הוגדרו על ידי המועצה האירופאית בלאקן ב-2001. ב-2006 הוצעו הקריטריונים הבאים להגדרת אינדיקטור חברתי:

- נוגע בלב הבעיה הנמדדת ובעל פירוש נורמטיבי ברור ומקובל.
- עבר תיקוף סטטיסטי.
- מושפע משינויי מדיניות אך אינו נתון למניפולציה.
- מבוסס על נתונים מקוריים וגולמיים, נכון-לשעה ונתון לשינויים.
- תורם לאיזון בין יעדים שונים.
- מאפשר, בצירוף עם אינדיקטורים אחרים, לתת הערכה מדויקת למידת עמידתה של המדינה ביעדים.

אינדיקטורים אלה מחולקים לשלושה סוגים: ראשיים, שתפקידם לתת מידע אודות השגת היעדים בכלל האוכלוסייה ובתת-קבוצות מרכזיות; משניים, אשר מרחיבים את המידע של הראשיים בתחומים ספציפיים או עבור קבוצות אוכלוסיה פחות מרכזיות; והקשריים (contextual) המסייעים לפרש את הממצאים שנותנים האינדיקטורים הראשיים והמשניים.

## צרפת

באינדיקטורים המבוססים על הגדרות לאקן נעשה שימוש בתוכנית למאבק בעוני של צרפת. ב-17 באוקטובר 2007 התחיבה ממשלת צרפת להוריד את שיעור העוני במדינה בשליש בתוך חמש שנים, כאשר עניים מוגדרים כאנשים החיים במשקי בית בהם ההכנסה הינה פחות מ-60% מן ההכנסה החציונית המעוגנת בזמן ל-2007 (כך שבכל שנה נבדקת ההכנסה לפי ההכנסה החציונית ב-2007 בהתאמות לאינפלציה). ב-2007 היה שיעורם במדינה כ-12.5%<sup>5</sup>.

בנוסף למטרה כמותית זו, הוגדרו מספר מטרות תמטיות: להילחם בעוני ואי שוויון מוניטאריים, במחסור חומרי, בעוני בקרב ילדים, צעירים, קשישים, ועובדים ולקדם גישה לתעסוקה, לדיור, לחינוך והכשרה מקצועית, לבריאות ולמימון בנקאי עבור כלל האוכלוסייה (Damon, 2012). לכל מטרה תמטית הוגדרו מספר אינדיקטורים הבודקים את העמידה בה. אינדיקטורים אלה פורסמו בשנת 2009 ומאז מפורסמת ההתקדמות מדי שנה ב"לוח תוצאות לאומי" (Ministry for Labor, Labor Relations, Family, Solidarity and Urban affairs and Ministry for Housing 2009 and Outin, 2009). האינדיקטורים העיקריים בתחום עוני ואי-שוויון הינם:

- קו עוני מעוגן בזמן-שיעור האנשים החיים במשקי בית בעלי הכנסה של פחות מ-60% מההכנסה החציונית ב-2007.
- קו עוני יחסי - שיעור האנשים החיים במשקי בית בעלי הכנסה של פחות מ-60% מההכנסה החציונית בשנה הנוכחית.
- שיעור האנשים החיים במשקי בית בעלי הכנסה של פחות מ-50% מההכנסה החציונית בשנה הנוכחית.
- שיעור האנשים החיים במשקי בית בעלי הכנסה של פחות מ-40% מההכנסה החציונית בשנה הנוכחית.
- חומרת העוני - היחס בין ההכנסה החציונית של משפחות עניות לבין קו העוני היחסי.
- תמידות העוני - שיעור העניים שהיו מתחת לקו העוני היחסי במשך לפחות שנתיים מתוך שלוש השנים האחרונות.
- שיעור ההוצאות שאינן ניתנות לצמצום מתוך ההכנסה בקרב החמישון התחתון.

אינדיקטורים נוספים כוללים מחסור חומרי, על פי שיעור המדווחים על לפחות שמונה קשיים פיננסיים וחומריים מתוך שאלון של 27 אפשרויות וכן שורה של יעדי עוני עבור קבוצות אוכלוסייה שונות: ילדים, צעירים, קשישים ועובדים.

בנוסף להצבת יעדים ולמדידתם, הוקמו מספר גופים שנועדו לרכז את המאבק בעוני, ביניהם: נציב למען שילוב פעיל ומניעת עוני (High Commissioner for Active Inclusion Against Poverty) בדרג של שר זוט, לביצוע רפורמות במערכת הרווחה; "שולחן עגול" לשילוב חברתי (Grenelle de l'insertion) עם נציגי גופים שונים שתפקידו היה לגבש "מפת דרכים" למאבק הכוללת פרויקטים

---

<sup>5</sup> Walker, R., Measuring the Impact of Active Inclusion and Other Policies to Combat Poverty and Social Exclusion: Synthesis Report (2009). European Commission for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

שונים ; קווים מנחים וסדר עדיפויות ומרכז בשם Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale , או ONPES , שתפקידו לנתח ולהפיץ מידע ונתונים על עוני.

## בריטניה

לעומת צרפת, שהחלה במדיניות זו רק בשנת 2007, בבריטניה קיימת מדיניות של הצבת יעדים מדידים ומדויקים להפחתת עוני בקרב ילדים כבר למעלה מעשור. בשנת 1999 הציבה ממשלת הלייבור בראשות טוני בלייר יעד של הפחתת מספר הילדים החיים בעוני יחסי, כלומר במשקי בית שהכנסתם נמוכה מ-60% מן ההכנסה החציונית, מ-3.4 מיליון ל-1.7 מיליון עד לאפריל 2010. בפועל ירד מספר הילדים החיים בעוני יחסי ל-2.3 מיליון. למרות שהיעד לא הושג, ירידה זו חדה יותר מכל ירידה במדד זה מאז 1961 (Cribb, Joyce, and Phillip 2012).

מדיניות זו עוגנה בחוק הידוע בתור Child Poverty Act רק ב-2010 על ידי ממשלת גורדון בראון. החוק מציב ארבעה יעדים<sup>6</sup>:

- יעד עוני יחסי, המוגדר על פי הכנסה – עד 2020 פחות מ-10% מהילדים בבריטניה יגורו במשקי בית שהכנסתם נמוכה מ-60% ההכנסה החציונית.
- יעד משולב לעוני יחסי ומחסור חומרי – עד 2020 פחות מ-5% מהילדים בבריטניה יגורו במשקי בית שהכנסתם נמוכה מ-70% מההכנסה החציונית ואשר סובלים ממחסור חומרי.
- יעד עוני מוחלט (עוני יחסי מעוגן בזמן) – עד 2020 פחות מ-5% מהילדים בבריטניה יגורו במשק בית שהכנסתם נמוכה מ-60% ההכנסה החציונית של משקי ב-2010.
- יעד עוני מתמיד (persistent poverty) – ילד מוגדר כסובל מעוני מתמיד, אם הוא היה שרוי בעוני יחסי בשלוש מתוך ארבע השנים הקודמות. לא מוגדר יעד כמותי בתחום זה בחוק אך יש הוראה להגדיר אותו עד 2015.

החוק מחייב את הממשלה להגדיר אסטרטגיה למאבק בעוני בתוך שנה מכניסתו לתוקף ולאחר מכן לעדכן אותה ולפרסם את האסטרטגיה החדשה כל שלוש שנים. היא מחויבת לדווח לפרלמנט מדי שנה על ההתקדמות בהשגת היעדים ועל הדרך בה יישום האסטרטגיה משפיע עליהם. במסגרת החוק הוקמה נציבות שתפקידה לייצג לממשלה בנושא הפחתת העוני בקרב ילדים ולפרסם את המלצותיה לציבור. הממשלה השמרנית החדשה הוסיפה לכך גם את הסמכות לייצג בנושא הניידות החברתית של ילדים, כלומר האפשרויות שלהם לצאת מן המעמד אליו נולדו, מתוך תפיסה כי יש לכך תפקיד חשוב ביציאה ממעגל העוני. לנציבות חובת התייעצות עם נציגי ארגונים רלוונטיים העובדים עם הורים ועם ילדים. The Social Mobility and Child Poverty Commission החלה לפעול בינואר 2013.

החוק מתייחס גם להצבת המטרות הקודמות. הממשלה נדרשה להציג עד יוני 2012 דיווח על מצב העוני לעומת היעד, בתוספת הסבר לאי העמידה בו במידה ולא הצליחה להשיגו. בדיווח שהוגש באותו מועד אפשרה מדידת הפרמטרים השונים ניתוח של הסיבות בעטיין לא הושג היעד, הבנה טובה יותר של שורשי העוני והסקת מסקנות מתאימות. נמצא כי בעוני בקרב ילדים במשקי בית בהם ההורים אינם עובדים (כמחצית מן הילדים החיים בעוני) חלה ירידה של כמעט 50%, בעוד

<sup>6</sup> Child Poverty Act 2010 (c. 9)

בקרב ילדים במשקי בית בהם לפחות אחד ההורים עובד, חלה ירידה של פחות מ-20%. ברוב המכריע של משפחות הללו עבדו שני ההורים. רק 13% מן ההפחתה בעוני נמצאה כתוצאה ישירה של הפחתת האבטלה בממלכה. העובדה כי יציאה לעבודה נמצאה כפחות משתלמת מן המצופה, ככל הנראה, לא הייתה מזוהה ומגיעה לתודעת הציבור ומקבלי ההחלטות ללא המעקב והדיווח. מסקנה זו ואחרות שימשו וישמשו בהמשך לקביעת מדיניות המאבק בעוני בבריטניה. ( Child Poverty Act, 2010)

במהלך 2010 עבר השלטון בממלכה למפלגה השמרנית האוחזת בדרך כלל בהשקפת עולם מנוגדת ללייבור בנושאי חברה וכלכלה. הממשלה החדשה אמנם שינתה את הדגשים באסטרטגיה החדשה שפרסמה לשנים 2011-2014 אך המשיכה במעקב אחרי השגת היעדים ולא ביצעה שינוי בעקרונות החוק. נטען כי הממשל הקודם שם דגש גדול מדי על צמצום מימדי העוני הנבחן לפי הכנסה יחסית. דעת מקבלי ההחלטות הייתה שכתוצאה מכך לא רק שלא נעשתה הבחנה בין עניים שמצבם קשה במיוחד לבין אלה שהכנסתם נמצאת מעט מתחת לקו העוני, אלא גם שהממשלה הקודמת פעלה בעיקר לשיפור הכנסת האוכלוסיות החלשות בטווח הקצר באמצעים לא יעילים ויקרים לטווח הארוך (Department for Work and Pensions and Department for Education 2011). באסטרטגיה לשנים 2011-2014 הציעה הממשלה השמרנית לקדם מדד עוני רב-מימדי במקום המדד היחסי והומלצו שבעה מימדים: הכנסה ומחסור חומרי, עבודה, חוב, מגורים, כישורי הורים, גישה לחינוך איכותי, יציבות משפחתית ובריאות ההורים (HM Government 2012). הנציבות לעוני בקרב ילדים הביעה תמיכה בפיתוח מדד חדש אך קראה להפריד בין מדדים שמתארים סיכון לעוני לבין אלה המתארים עוני ממשי וכן לא לזנוח את מדדי העוני מבוססי ההכנסה ( Social Mobility and Child Poverty Commission 2013). בסופו של דבר נוספו באסטרטגיה המדדים הבאים, וזאת בנוסף לארבעה שהוזכרו קודם:

- משאבים משפחתיים (כולל גם את ארבעת האינדיקטורים שפותחו בתחילה)
  - עוני חמור – המחושב כשיעור הילדים שסובלים ממחסור חומרי והכנסת משק הבית שלהם נמוכה ב-50% מההכנסה החציונית.
- נסיבות משפחתיות
  - שיעור הילדים החיים במשקי בית בהם המבוגרים אינם עובדים.
  - עובדים עניים - שיעור הילדים החיים במשקי בית בהם מבוגר אחד עובד, אך עדיין משק הבית מצוי בעוני יחסי.
  - מעבר לשוק העבודה - שיעור בני 18-24 אשר נמצאים בלימודים, ושיעור בני 18-24 שאינם לומדים ואינם עובדים.
- סיכוי ילדים להצליח בחיים
  - פער בין מעמדות שונים בשיעור הילדים הנולדים במשקל נמוך.
  - פער במוכנות ללימודים בגיל 5 (אינדיקטור בתהליכי פיתוח).
  - פער בהצלחה בלימודים בין תלמידים שמקבלים ארוחה חינם (תלמידים הזכאים להטבה ממשלתית ומגיעים מאוכלוסייה חלשה יותר) לשאר התלמידים.
  - מעבר תלמידים בני 15 להשכלה גבוהה.

- שיעורי הריון בקרב בנות 15-17.
- שיעור בני 10-17 בעלי הרשעות או אזהרה משטרתית.
- שיעור הילדים החיים בעוני בקרוב זוגות נשואים, זוגות שחיים ביחד ומשפחות חד-הוריות.

## אירלנד

גם באירלנד קיימת מדיניות לצמצום העוני מאז שנות התשעים. אסטרטגיה רשמית למאבק בעוני אומצה לראשונה על ידי ממשלת אירלנד בשנת 1997. התוכנית שבוצעה כללה בין היתר הגדרה מוסכמת לעוני, זיהוי של המקומות והמגזרים בהם הוא נפוץ ואמצעים להתמודד עימו. לצד יעדים להגדלת שיעור ההשתתפות בשוק העבודה הוצב בתוכנית לראשונה גם יעד קונקרטי של הפחתת מספר האנשים הסובלים מעוני מתמיד מ-15% ל-10%<sup>7</sup> עד 2007. יעד זה הושג, ובשנת 2007 עמד שיעור הסובלים מעוני מתמיד על 5.1%. הצלחה זו יוחסה הן לצמיחה הכלכלית שחוותה המדינה והן להשקעה הגדלה בשירותי רווחה, חינוך, הגברת ההשתתפות בשוק העבודה והכשרה מקצועית (Collin, 2007). בשנת 2003 הוקם משרד ממשלתי על מנת לרכז את הנושא. בשנת 2007 הוכרזה תוכנית המשך עם יעדים חדשים. יעדה הראשי היה הפחתת שיעור הסובלים מעוני מתמיד ל-4% עד 2012 ולאפס עד 2016. הוכרו גם יעדים משניים במספר תחומים, חלקם מדידים וחלקם הצהרת כוונות או התחייבות לפרויקטים ספציפיים (Government of Ireland, 2007):

טבלה 2: יעדים בתוכנית הארית למאבק בעוני

תחום	מטרה
ילדים	לוודא כי ילדים מקהילות עירוניות במצוקה מקבלים חינוך מגילאי הגן.
	הפחתת שיעור הילדים בבתי ספר יסודיים מאזורי מצוקה הסובלים מאוריינות נמוכה מ-30% ל-27% עד 2016.
	העלאת אחוז בני 20-24 שסיימו תיכון או קיבלו חינוך מקביל ל-90% לפחות עד 2013.
	המשך הצמדת שוויה של קצבת הילדים ל-35% משוויה של קצבת הרווחה המינימלית לבוגר ובחינה מחדש של קצבת הילדים במשפחות מעוטות הכנסה.
אנשים בגילאי עבודה	להפחית ב-20% את שיעור מקבלי קצבת הרווחה לטווח ארוך עד 2016 על ידי עידוד להכשרה מקצועית, חינוך ותעסוקה.
	שימור שוויה היחסי של קצבת הרווחה המינימלית לבוגר על €180.50 לשבוע במחירי 2007.
קשישים	הגדלת ההשקעה בשירותי רווחה לקשיש.

<sup>7</sup> באירלנד, משקי בית מוגדרים כמשקי בית בעוני מתמיד אם הכנסתם נמוכה מ-60% מן ההכנסה החציונית וחסרים להם לפחות שניים מהפריטים הבאים: שני זוגות נעליים חמים, מעיל גשם חם, רכישת בגדים חדשים, ארוחות בשרית או תחליף חלבון צמחוני אחת ליומיים, אכילת צלי (או ארוחה מקבילה) אחת לשבוע, העדר צורך לוותר על חימום בשנה האחרונה, חימום הבית בצורה מספקת, רכישת מתנות למשפחה או חברים אחת לשנה, החלפת ריהוט שהתבלה, הזמנת חברים או משפחה אחת לחודש, יציאה לבילוי אחת לשבועיים.

תחום	מטרה
	שימור קצבת רווחה לקשיש של לפחות €200 לשבוע.
בעלי מוגבלויות	הכנסת 7000 בעלי מוגבלויות שמצבם מאפשר עבודה למעגל העבודה עד 2010. הגדלת שיעור התעסוקה בקרבם מ-37% ל-45% עד 2016.
קהילה	השקעה בפתרונות דיור איכותיים לאלה שאינם מסוגלים להרשות אותם לעצמם ומילוי צרכי הדיור של 60,000 משקי בית חדשים עד 2009.
	הקמת 500 צוותים למתן שירותי רווחה קהילתיים עד 2011.
	פיתוח אסטרטגיה לשילוב מהגרים, מתן גישה לשירותי רווחה דרך תרגום וכן הכשרת 550 מורים לשפה עבורם עד 2009.

אירלנד התקרבה להשיג את יעד הביניים הראשי ב-2008, במהלכה ירד שיעור החיים בעוני מתמיד ל-4.2%, אך המשבר הכלכלי שפרץ באותה שנה הגדיל את האבטלה והעלה את שיעור העוני המתמיד עד ל-6.2% ב-2010.<sup>8</sup> בשל כך החליטה ממשלת אירלנד ב-2012 על עדכון היעד. עד 2016 יש להוריד את שיעור העוני המתמיד ל-4% ועד 2020 – לשני אחוזים. לכך נוספה התחייבות אירית להוציא לפחות 200,000 איש מסיכון לעוני לפי המדד של האיחוד האירופאי, כחלק מתוכנית משותפת של האיחוד. כמו כן, הוחלט להציב בהמשך מטרות משנה להקטנת העוני בקרב ילדים ומשקי בית ללא עבודה (Department of Social Protection 2013).

### ניו-זילנד

לעומת המדינות הקודמות, לניו-זילנד אין תוכנית לאומית למאבק בעוני. עם זאת, צעד ראשון לקראתה נעשה בדוח "פתרונות לעוני של ילדים בניו-זילנד, ראייה לפעולה" (Solutions to Child Poverty in New Zealand: Evidence for Action) שהתפרסם במדינה בדצמבר 2012 במסגרת פעילות נציב הילדים (Children's Commissioner). הדוח הוכן על ידי קבוצת מומחים הכוללת אקדמאים ממגוון תחומים, אנשי עסקים ונציגים של ארגוני ילדים - מאורים (Māori) ופסיפים (Pasifika). הקבוצה מונתה בידי נציב הילדים במרץ של אותה שנה במטרה להכין חבילת המלצות על צעדים להפחתת העוני בקרב ילדים ולמיתון השפעתו, צעדים שייקחו בחשבון גם את המצב הכלכלי הנוכחי במדינה ויהיו מציאותיים ובעלי תועלת המצדיקה את עלותם. אלמנט מרכזי בגיבוש ההמלצות היה שיתוף הציבור. באוגוסט 2012 פורסמו מסקנות ביניים ולציבור ניתנה האפשרות להגיב. הקבוצה יזמה משוב באמצעים אלקטרוניים (סקרים ודואר אלקטרוני) ודרך מפגשים וסדנאות. בסך הכל התקיימו שמונה מפגשי התייעצות שכללו כ-300 ילדים וצעירים בגילאי 9-24, לרבות כאלה שבעצמם היו הורים לילדים, מקהילות בעלות חתך סוציו-אקונומי נמוך, ו-20 סדנאות ואסיפות עם קבוצות מגוונות שכללו מאורים, פסיפים, אקדמאים, אנשי כנסייה, נציגי ציבור, בעלי מקצוע, אנשי ממשל מקומי ואנשי חוק ומנו כ-1200

<sup>8</sup> Department of Social Protection (2012) Social Inclusion Report: Incorporating Annual Reports for 2009 and 2010. Dublin.



איש. המשוב האלקטרוני כלל סקר אנונימי של חמש שאלות פתוחות עליו ענו כמאה איש ו-234 מכתבים שהתקבלו מן הציבור ומארגונים שונים.

המשוב שניתן היה ברובו חיובי לגבי הצעדים שהוצעו, והצרכים והרצונות שהובעו על ידי המשתתפים עזרו לחדד אותם ולהוסיף צעדים שהקבוצה החמיצה. לדוגמא, משיחות עם ילדים זוהה הצורך והמחסור בהזדמנויות ומקומות למשחק ומפגש עם חברים, מה שהוביל להוספת דרישה מהרשויות המקומיות לדאוג שגנים, פארקים ושטחים ציבוריים יהיו פתוחים ומזמינים לילדים וכי פעילויות פנאי חינוכיות יהיו זמינות, במיוחד בשכונות עוני. נושא נוסף שעלה היה תנאי המחייב הירודים בהם נאלצים אנשים לחיות בשל איכות הדירות הנמוכה במקומות רבים (Expert Advisory Group on Solutions to Child Poverty 2012d).

הגישה הכללית בכתובת הדוח הייתה הסתמכות על ממצאים מבוססי ראיות מניו זילנד ומרחבי העולם, לרבות מחקרים שבוצעו על ידי גופים ממשלתיים אחרים ועמותות שונות הפעילות בנושא העוני. במהלך עבודת הקבוצה פורסמו עשרים ניירות עבודה המרחיבים בנושאים שונים שעלו. ניירות אלה מציגים בין היתר נימוקים נוספים למדידה ולפרסום של נתוני עוני על בסיס שנתי לפחות. מעבר לסיבות שנידונו לעיל הם מציינים גם סיפוק מידע אמין למטרות קביעת מדיניות בנושא העוני, לרבות אבחון של חתכי האוכלוסייה המועדים יותר אליו ובחינת האפקטיביות של צעדים שנקטו כבר בהפחתתו (Expert Advisory Group on Solutions to Child Poverty 2012b).

מטרת המסמך של נציב הילדים אינה להמליץ על חקיקה כובלת. כלומר, חקיקה בנושא העוני לא תנקוב ביעדים כמותיים ספציפיים אלא רק תדרוש הצבת יעדים כאלה על ידי הממשלה. זאת על מנת למנוע מצב של התמקדות מופרזת בנושא מסוים או קביעת יעדים שבדיעבד מתבררים כשרירותיים או דורשים תיקון (Expert Advisory Group on Solutions to Child Poverty 2012c).

בדוח יש מספר רב של המלצות ספציפיות לצמצום העוני בקרב ילדים, המתחלקות לקבוצות לפי סדר העדיפויות שמוצע בו. קבוצת המלצות בעדיפות הגבוהה ביותר מתמקדת בחקיקה – עיגון של אחריות דיווח, מעקב והצבת יעדים בחקיקה, לרבות חקיקה שמחייבת מדידה של העוני במספר שיטות שונות, חובת דיווח סדיר על שיעורו, וחובה לקביעת יעדים ברורים לטווח הקצר והארוך להפחתתו. על המלצות אלה התקיימה גם הסכמה רחבה בקרב נותני המשוב (Expert Advisory Group on Solutions to Child Poverty 2012d).

ביוני 2012 הכריזה ממשלת ניו זילנד, בראשות המפלגה הלאומית, על שורה של יעדים בנושא מאבק בעוני, כחלק מתוכנית רפורמות נרחבת יותר<sup>9</sup>:

- הגדלת שיעור ההשתתפות בחינוך איכותי לגיל הרך מ-94.7% ל-98% עד 2016.
- הגדלת שיעור בני ה-18 שסיימו תיכון ברמת האיכות השנייה בטיבה<sup>10</sup> מ-68% ל-85% עד 2017 והגדלת שיעור בני 25-34 בעלי השכלה על-תיכונית.

<sup>9</sup> Office of the Deputy Prime Minister (2012) *Better Public Services Results: Targets and Public Communication*.

<sup>10</sup> תעודת סיום התיכון בניו-זילנד קרויה NCEA, ומגיעה בשלוש רמות של איכות התלויות בכמות נקודות הזכות שהשלים התלמיד במקצועות השונים וברמת האוריינות והאוריינות המתמטית. ישנן שלוש רמות איכות.

- שימור רמת חיסונים של 95% בקרב פעוטות בגיל 8 חודשים.
  - הפחתה במקרי קדחת השיגרון (מחלה שנפוצה במיוחד באוכלוסיות עניות ובקרב בני 5-15) בשני שליש, עד לשיעור של 1.4 מקרים ל-100,000 איש ב-2017.
  - הפחתת שיעור הילדים הסובלים מהתעללות ב-5% עד 2017.
  - שורה של מטרות בנושא הפחתת הפשיעה, לרבות בקרב נוער.
  - הפחתת מספר מקבלי הקצבאות בגילאי העבודה למשך למעלה משנה ב-30% עד 2017.
  - צעדים בנושא הפחתת העלויות לעסקים ואזרחים שמקורן באינטראקציה עם הממשלה.
- בין היתר הוצע לעגן בחקיקה את החובה לקבוע מדיניות לצמצום העוני הכוללת מטרות לטווח קצר וארוך, לדווח מדי שנה על ההתקדמות וכן לפרסם נתונים בנושא לרבות עוני לפי הכנסה, עוני לפי מחסור חומרי, חומרת עוני, עקביות עוני, מאפיינים דמוגרפיים ואינדיקטורים נוספים. נכון למאי 2013 הצעת החוק עדיין ממתינה לדיון.

### אונטריו, קנדה

לעומת צרפת, בריטניה, אירלנד, בהן היא קיימת וניו-זילנד בה ישנה הצעה מפורטת, לקנדה אין תוכנית לאומית למאבק בעוני. עם זאת בחלק מן הפרובינציות המרכיבות אותה מופעלות תוכניות מקומיות. אחת מהן היא הפרובינציה המאוכלסת ביותר במדינה, אונטריו. החוק להפחתת העוני<sup>11</sup> (Poverty Reduction Act, 2009) של ממשלת פרובינציית אונטריו התקבל ב-6 במאי 2009 ומחייב את הממשלה. החוק מעגן את האסטרטגיה של הממשלה להפחתת העוני בטווח הארוך שהתקבלה בדצמבר 2008 (Breaking the Cycle — Ontario's Poverty Reduction Strategy). מטרת העל היא להפחית את כמות הילדים החיים בעוני בפרובינציה ב-25% תוך חמש שנים. האמצעי העיקרי המוזכר הינו לשבור את מעגל העוני הבין-דורי באמצעות מערכת החינוך. ממשלת הפרובינציה התחייבה לקיים התייעצויות אסטרטגיות בנושא, שחייבות לכלול גם נציגים מקבוצות שנמצאות בסיכון גבוה לעוני, להציב לעצמה יעד מדיד ולגבש לו אסטרטגיה לפחות מדי חמש שנים ולדווח בכל שנה על אופן העמידה בו. האסטרטגיה חייבת להכיר בחשיבותם לחברה של הפרט, המשפחה והקהילה, להתחשב במגוון האנושי בפרובינציה, להתייחס בכבוד לתושביה ולקיים שיתוף פעולה עם ארגוני המגזר השלישי.

לפי החוק, על כל אסטרטגיה עתידית בנושא להיבנות לפי העקרונות הבאים:

- הכרה בכך שקיימים חסמים להשתתפותם של כלל אזרחי הפרובינציה בחברה ובמשק שלה ובפרט חסמים הנובעים מאפליה ובכך שדרושה התערבות ותמיכה על מנת להסירם.
- משפחות וקהילות חזקות ובריאות הן חלק מהאסטרטגיה למאבק בעוני ועליהן לקחת תפקיד בו.
- יש לדעת לזהות אוכלוסיות הנמצאות בסיכון מוגבר לעוני מסיבות שונות.
- לכל תושבי הפרובינציה, לרבות אלה החיים בעוני מגיע יחס של כבוד ולכולם יש זכות להיות מעורבים בגיבוש והפעלת האסטרטגיה למאבק בעוני.
- נדרשת מחויבות לעבודת צוות מצד הממשלה ולשיתוף ארגוני מגזר שלישי.

<sup>11</sup> Poverty Reduction Act, 2009, S.O. 2009, c. 10

כמו כן, כל אסטרטגיה חייבת לכלול מטרה ספציפית להפחתת העוני, יוזמות לשיפור מצבים הכלכלי והחברתי של אנשים החיים בעוני ואינדיקטורים למדידת הצלחת האסטרטגיה הקשורים לגורמי העוני וכוללים אך לא מוגבלים להכנסה, חינוך, בריאות, דיור ורמת חיים.

לפחות בכל חמש שנים חייבת הממשלה לקבוע יעד ספציפי בנושא הפחתת העוני. דיווח על אסטרטגיית הפחתת העוני של הממשלה יינתן מדי שנה על ידי השר האחראי על הנושא (לא מצוין שר ספציפי). קיים בחוק תאריך יעד להגשתו בפני הפרלמנט של הפרובינציה (31 במרץ). חובות הפרסום והדיווח כוללות באופן מפורש סעיף שמחייב פרסום באתר האינטרנט הממשלתי.

היעד המוצע יפורסם לפני כניסתו לתוקף, על מנת לקבל תגובות מן הציבור ולאפשר התייעצויות. החוק מחייב את השר האחראי לקיים התייעצויות בנושא עם גורמים ממשלתיים אחרים, ועם גורמים רלוונטיים בסקטור הפרטי והציבורי, לרבות עמותות ואנשים החיים בעוני. קבוצות נוספות שחלה חובת התייעצות איתן הן נציגי מהגרים, נשים, אימהות חד הוריות, בעלי מוגבלויות, ילידים וקבוצות מיעוט אתניות.

בפועל אכן ניתנו דיווחים שנתיים החל מ-2009. בדיווחים אלה פורטו היעדים העדכניים, התוכניות והאמצעים שהופעלו בצד נתונים כמותיים על הירידה בעוני ועל עמידה ביעדים. נכון ל-2012, הושגה התקדמות בכל המדדים מאז העברת ההחלטה. ב-2010 חיו 13.8% מהילדים מתחת למדד ההכנסה הנמוכה ו-7.1% מהילדים בעוני עמוק, לעומת 15.2% בהכנסה נמוכה ו-8.5% בעוני עמוק בעת הצגת התוכנית ב-2008. נוסף לכך, דווח ב-2012 כי מאז פרסום המתווה האסטרטגי ארבע שנים לפני כן התוכנית חילצה מעוני ישירות כ-40,000 ילדים, ומנעה מ-77,000 נוספים לרדת מתחת לקו העוני. לפי נתוני הדיווח, אם חד הורית במשרה מלאה העובדת עבור שכר מינימום הייתה ב-2012 מעל לקו העוני לאחר תשלומי ההעברה לעומת המצב המקביל ב-2003 בו היא הייתה חיה מתחתיו (Ontario 2012).

כאמור, אונטריו אינה הפרובינציה היחידה בקנדה בה בוצעה חקיקה כזו. בשנת 2011 העבירו האספות המחוקקות של מניטובה<sup>12</sup> ושל קולומביה הבריטית<sup>13</sup> החלטות דומות אשר מחייבות את ממשלותיהן לפרסם נתונים על העוני, להכין תוכניות לצמצומו, להציג מטרות לטווח הקצר והארוך ולהודיע מדי שנה על ההתקדמות.

גם בפרובינציות אלה מחייבת ההחלטה את הממשלות להציג מדדים לעוני, לקבוע יעדים להפחתתו, ולעקוב אחרי העמידה בהם. בכל שלושת ההחלטות החובות מוטלות על אדם בדרג של שר. בקולומביה הבריטית קיימת גם כן חובת התייעצות עם גורמים לא ממשלתיים המפורטים בחוק, וכן רשימת עקרונות הדומה לרשימה של אונטריו. במניטובה לעומת זאת אין רשימת עקרונות אך יש רשימת אמצעים ומטרות שצריכים להיכלל, כגון חינוך, הכשרה מקצועית ודיור בר-השגה.

## מסקנות מהניסיון העולמי

מבט באסטרטגיות שגובשו במדינות השונות מאפשר ליצור תמונה מגוונת של יעדים ושל כלים, אך ניתן גם להבחין במספר עקרונות המשותפים לרוב התוכניות שהוצגו בפרק זה:

- הצבת יעדים מדידים וברורים לצמצום העוני וההדרה החברתית.

<sup>12</sup> C.C.S.M. c. P94.7 The Poverty Reduction Strategy Act -

<http://web2.gov.mb.ca/laws/statutes/ccsm/p094-7e.php>

<sup>13</sup> Bill M 216 – 2011: Poverty Reduction Act, 2011 - [http://www.leg.bc.ca/39th3rd/1st\\_read/m216-1.htm](http://www.leg.bc.ca/39th3rd/1st_read/m216-1.htm)

- גיבוש אסטרטגיה רב שנתית הכוללת מטרות לטווח הקצר, הבינוני והארוך.
- חובת דיווח שנתית על ההתקדמות בהשגת היעדים ועד יישום מדיניות צמצום העוני.
- הקמת גוף ממשלתי שייעץ לממשלה בנושא, שירכז את גיבוש ויישום האסטרטגיה ושיהיה אחראי להציע יעדים ולעקוב אחרי העמידה בהם.

ממצא משמעותי נוסף הוא שבבריטניה ממשלה חדשה בעלת תפיסת עולם שונה המשיכה בצעדים שהכתיב החוק וגיבשה אסטרטגיה על מנת לעמוד ביעדים שהציבה הממשלה הקודמת. עובדה זו מלמדת על חשיבות עיגון מדיניות המאבק בעוני בחקיקה. עם זאת, הממשלה נהנית מרוב בפרלמנט ויש באפשרותה לבטל גם מדיניות שנקבעה בחקיקה, כפי שביטלה, לדוגמה, את קרנות הנאמנות לילדים שנפתחו על ידי ממשלת הלייבור<sup>14</sup>. מכאן שיש דברים המייחדים חוק זה מחקיקה אחרת. ככל הנראה קיימת הסכמה ציבורית וחוצת מפלגות לגבי צמצום העוני, אך מחלוקת לגבי האופן בו זה יתבצע. ניתן להסיק זאת מכך שהממשלה השמרנית המשיכה בפעילות למען צמצום העוני אך תוך דגשים שונים. הסכמה זו, ולא רק החקיקה, היא שאפשרה את המשך יישום המדיניות לטווח הארוך מבלי שתופסק ברגע שתחלף הממשלה.

כמו כן, מעבודת ההכנה הענפה שנעשתה בניו-זילנד בנושאי קביעת יעדים ומטרות עולות מספר מסקנות רלוונטיות: מצד אחד, להצגת מטרות ברורות ישנה חשיבות בנתינת מוטיבציה ותחושה של כיוון ברור, וכן במיקוד תהליכי עיצוב המדיניות, וגיוס תקציבים ודעת הקהל. חשוב לקבוע מטרות שניתן למדוד ולהשוות בקלות ובאופן מדויק ובתחומים עליהם ניתן להשפיע בצורה ישירה או עקיפה. מצד שני, קביעת יעדים עשויה אמנם לעודד תכנון ארוך טווח, אך במצב הקיים בו ממשלה בעלת תפיסה פוליטית מסוימת עשויה להתחלף באחרת, בעלת תפיסות שונות ואף הפוכות, היכולת להגשימם עשויה להיפגע, יחד עם אמינות מקבלי ההחלטות. משום כך חשוב להציב בנוסף יעדים לטווח בינוני ולקבוע יעדים ארוכי טווח הנהנים מתמיכה חוצת מפלגות. אין טעם בקביעת יעדים אם אין מחויבות אמיתית למאבק בעוני ולהשקעה הארגונית והכספית הנדרשת מכך (Expert Advisory Group on Solutions to Child Poverty 2012a).

אלמנטים חשובים נוספים הינם חובת ההתייעצות ושיתוף הציבור. הגדלת המעורבות הציבורית בנושא מאפשרת להתאים את התוכנית לרצונות ולצרכים של מי שנוקקים לה ויוצרת רמה נוספת של בקרה על גיבוש האסטרטגיה וקביעתה.

## קביעת יעדים בישראל

קביעת מדיניות רשמית לצמצום העוני והצבת יעדים נוסתה גם בישראל. אחד מתוצריה הראשוניים של המועצה הלאומית לכלכלה, שהוקמה על ידי ממשלת אולמרט בשנת 2006 היה גיבוש אג'נדה כלכלית חברתית לישראל לשנים 2008-2010, שפורסמה בשנת 2007. המועצה מציעה לקבוע יעדים כמותיים תלת-שנתיים בתחומי העוני והתעסוקה אשר יצטרפו ליעדים המאקרו כלכליים הקיימים של אינפלציה וגירעון. במסמך זה הומלצו גם כלים להשגת מטרות אלה, לרבות טיפול פרטני במוקדי עוני, כלים שונים להשתלבות בתעסוקה, מס הכנסה שלילי, שיפור אכיפת חוקי עבודה, וייעול מערך הקצבאות (המועצה הלאומית לכלכלה, 2007).

<sup>14</sup> מטרת הקרנות הייתה להבטיח שלכל מי שמגיע לגיל 18 יהיו חסכוניות ונד בדד להכיר לילדים את יתרונות החיסכון וללמדם על התנהלות פיננסית. הממשלה הפקידה מענק ראשוני בקרן ופטרה אותה ממיסים שונים. הקרנות תוכננו ככלי לצמצום העוני.

היעד שהוצע לצמצום העוני היה של שלוש נקודות האחוז בתוך שלוש שנים או מ-20.2% בעת פרסום הדוח ל-17.2% ב-2010, שהוערכו בכ-60,000 משפחות שבכך יעלו מעל לקו העוני. עליה זו הייתה צפויה להחזיר את תחולת העוני למימדיה בעשור שלפני כן. יעד נוסף שנקבע היה עליה של שלוש נקודות האחוז בשיעור התעסוקה בגילאי 25-64, מ-68% ב-2007 ל-71% ב-2010, הדומה לשיעור הממוצע במדינות ה-OECD (המועצה הלאומית לכלכלה, 2007).

באוגוסט 2007 החליטה הממשלה לאמץ את עקרונות האסטרטגיה, לרבות הכלים וחלק מן היעדים, אך ויתרה על הצבת יעד ברור בתחולת העוני. היעדים הבאים הוצבו ליישום עד שנת 2010<sup>15</sup>:

- יעד תעסוקה - העלאת שיעור התעסוקה בקרב גילאי 25-64 לרמה של 71.7%.
- יעד משנה בתעסוקה - עליה בשיעור של 10% במספר המועסקים הממוצע במשק הבית בחמישון התחתון.
- יעד צמצום עוני - גידול בהכנסות החמישון התחתון של משקי הבית ב-10% יותר מצמיחת התוצר לנפש בשנים 2008-2010. כלומר, במידה והתוצר לנפש יגדל בנקודת אחוז אחת, יגדלו הכנסות החמישון התחתון בלפחות 1.1 נקודות האחוז.
- יעד משנה בצמצום העוני - גידול מ-43% ל-45% בחלקן של ההכנסות מעבודה מתוך סך ההכנסות הממוצע של החמישון התחתון, וזאת על מנת להבטיח שצמצום העוני מושג באמצעות יציאה לעבודה.

בנוסף, הוטל על ועדה בין משרדית ליישם את האסטרטגיה החברתית, לרבות היעדים, לעדכן אותם ולהציב יעדי משנה ככל שיידרש ולפרסם מדי שנה דוח תקופתי שיפרט את מידת ההתקדמות. ביוני 2008 הכינה המועצה הלאומית לכלכלה דוח פעילות תקופתי פנימי. צוות מעקב אחרי היעדים של המרכז הישראלי לצדק חברתי לא מצא עדויות להגשתו לממשלה, להגשת דוח תקופתי לקראת הדיון בתקציב 2009-2010 או לדיון על הצבת יעדים משלימים (חובב וכרמל, 2009).

בפועל עלה שיעור התעסוקה בקבוצת הגיל הרלוונטית בהתמדה בשנים 2007-2008 ואף עבר את היעד בשנת 2008 כאשר עמד על 72.4%. בעקבות המשבר הכלכלי החל שיעור זה לצנוח עד 69.6% ברבעון השני של שנת 2009. מנתונים שפורסמו על ידי הביטוח הלאומי ונותחו על ידי המרכז לצדק חברתי עולה כי בשנת 2007 עמד יעד הגידול בהכנסות למשפחה מהחמישון התחתון (עליה בתמ"ג לנפש + 10%) על 3.9%, אך בפועל עלתה הכנסה זו ב-1.8% בלבד. בשנת 2008 עמד יעד הגידול על 2.3%, אך בפועל ירדה הכנסה זו ב-1.3% (חובב וכרמל, 2009).

העובדה שלא פורסמו דוחות תקופתיים המרכזים פירוט על הפעולות שנקטו על ידי משרדי הממשלה השונים כחלק מן התוכנית או דין וחשבון על העמידה או אי העמידה ביעדים מקשה על גיבוש תמונה קוהרנטית. סקירה שהוכנה על ידי המרכז הישראלי לצדק חברתי המבוססת על פרסומים ממשלתיים מן השנים 2007-2009 ניסתה לגבש תמונה ברורה של מידת יישום האג'נדה ותוצאותיה בשטח. עולה ממנה כי האסטרטגיה הכלכלית חברתית לא שימשה מסמך מכונן או מכוון בשנים שבין תחילת ביצוע המדיניות ועד לדחיית היעדים (כלומר בשנים 2008-2009). משתמע כי מקבלי החלטות לא התייחסו ליעדים כלל. עד שנת 2009 לא הושלמה תוכנית מפורטת ומקיפה ליישום האג'נדה וכלי המדיניות הופעלו בנפרד וללא תיאום. רובם של כלים אלה הופנו להשגת יעד התעסוקה ומיעוטם להשגת יעד ההכנסות.

<sup>15</sup> החלטת ממשלה 2162 - הצבת יעדים למדיניות הכלכלית-חברתית לשנים 2008-2010. 5.8.2007.

בחודש מאי 2009 התקבלה על ידי ממשלת נתניהו החלטה בנוסח דומה המחליפה את קודמתה ומעדכנת אותה. במסגרתה החליטה הממשלה לדחות את השגת היעדים הראשיים משנת 2010 לשנת 2013 בשל המשבר הכלכלי, ועדכנה את יעד המשנה בתחום צמצום העוני לגידול מ-48% ל-50% בחלקן של ההכנסות מעבודה מתוך סך ההכנסות הממוצע של החמישון התחתון עד לשנת 2013. גם כאן ישנה הוראה לוועדה הבין משרדית בנושא לבחון ולעדכן את היעדים והמדדים ככל שיידרש ולפרסם מדי שנה דוח תקופתי. סעיף חדש שנוסף קובע כי "מימוש היעדים ייעשה בכפוף ליעדים הפיסקאליים שקבעה הממשלה"<sup>16</sup>. מן הסקירה של המרכז הישראלי לצדק חברתי עולה כי החלטה זו התקבלה מבלי שנערך דיון בנושא.

מאז 2008 לא התפרסמו דוחות תקופתיים נוספים והצעת התקציב לשנים 2013-2014 לא הכילה שום התייחסות ליעדים חברתיים או להשלכת התקציב עליהם. היעדים החברתיים והחלטות הממשלה לגביהם נותרו בגדר אות מתה, וגם הפעולות שנעשו עד שנת 2009 נעשו באיטיות ובחוסר תיאום. למרות שבישראל ידועים גם מקרים של חוקים שיישומם עוכב או נשכח, ייתכן כי החלטה מחייבת בחקיקה הייתה מונעת מצב כזה. מה גם שעגון החקיקה בחוקים שמיושמים באופן "איכותי" כגון חוק התקציב היה מגדיל את הסיכוי שיישמו. בנוסף, ניכר החוסר בגוף או בסמכות שירכזו את ההחלטה ויודאו שהיא מיושמת ושמקבלי החלטות במשרדים השונים לוקחים אותה בחשבון.

בעקבות המחאה החברתית של קיץ 2011 נכנס נושא העוני ביתר שאת לתודעה הציבורית, במיוחד בהקשר התגברות הסיכון לעוני, חוסר ביטחון כלכלי ועוני בקרב אנשים עובדים. בעקבות המחאה קמו שתי ועדות: הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ידועה יותר בשם ועדת טרכטנברג) שהוקמה על ידי הממשלה וועדת יונה-ספיבק שהוקמה בהשראת הפעילים החברתיים. שתיהן מדגישות את נושא הצבת היעדים בהמלצותיהן. שתי הוועדות מציעות גם כלים וצעדים שונים לצמצום העוני והאי שוויון.

אחד מן העקרונות המנחים למדיניות כלכלית-חברתית המצוינים בדוח הסופי של ועדת טרכטנברג הינו כי "על הממשלה לקבוע ולעדכן מעת לעת יעדים חברתיים לצד יעדים מאקרו כלכליים מסורתיים, ובכלל זה יעדים כמותיים להגדלת התעסוקה ולהקטנת העוני והאי-שוויון". (דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, 2011). אין בדוח פירוט או הצעה לאופן הקביעה או הגדרה מדויקת יותר של מחויבות הממשלה.

צוות הרווחה והביטחון הסוציאלי של ועדת ספיבק מציע להתחיל בהקדם האפשרי בתוכנית לאומית בעלת יעדים ומדדים מוגבלים בזמן (גם כאן אין פירוט או הגדרה מדויקת) לצמצום מימדי העוני בישראל ולשיפור תנאיהם של החיים בעוני. מצוין כי תוכנית זו צריכה להתבצע תוך שיתוף מרבי של החיים בעוני ובשקיפות, כמו גם לכלול מענה רב מערכתי והשתתפות של כל משרדי הממשלה והמוסד לביטוח לאומי (צוות המומחים האלטרנטיבי 2011). כמו כן מצוינים ארבעה עקרונות עליהם מתבססת התוכנית:

- הכרה בזכותם של אנשים החיים בעוני והזרה חברתית לחיים בכבוד.
- יצירת תנאים להשתתפות אזרחית בזירות הציבוריות ומאבק בדעות קדומות ואפליה.
- הרחבת האחריות החברתית ושילוב סקטורים שונים באחריות לפתרון הבעיה.

<sup>16</sup> החלטת ממשלה 181 - הצבת יעדים למדיניות כלכלית חברתית בישראל 2010-2013. 12.5.2009.

- קידום הלכידות החברתית באמצעות מחויבות לפעולה.

בחודש יולי 2013 הכריז מנכ"ל משרד הרווחה על הקמת ועדה למלחמה בעוני בראשות מנכ"ל קרן רש"י לשעבר וחתן פרס ישראל אלי אלאוף<sup>17</sup> הועדה התכנסה לראשונה בסוף חודש נובמבר 2013 ולהגיש כעבור שלושה חודשים תוכנית רחבת היקף הכוללת יעדים מדידים להורדת שיעורי העוני. בספטמבר 2013 הציג שר הרווחה מאיר כהן את עיקריה של תוכנית לאומית חדשה למאבק בעוני שבכוונתו להביא לאישור הממשלה על מנת להכיר בה כתוכנית ארוכת טווח ולשלב ביישומה משרדי ממשלה נוספים. יעדה העיקרי של התוכנית הינו חילוץ של כ-8000 משפחות הנתונות מתחת לקו העוני ממצבן מדי שנה, או בין אחוז לאחוז וחצי מן המשפחות שמתחת לקו העוני<sup>18</sup>.

## סיכום והמלצות

מן המידע שהוצג כאן, עולה כי להצבת יעדים חברתיים מדידים בכלל ויעד לצמצום העוני בפרט תפקיד חשוב בדברון מקבלי ההחלטות לפעול בנושא ולתכנן בו קדימה. עם זאת, פעולות אלה אינן תנאי מספיק, ונדרשת גם מחויבות אמיתית מצד הממשלה והסכמה ציבורית חוצת מחנות. למרות ההצהרות וההחלטות, נראה כי לא הייתה לממשלות האחרונות מחויבות כזו כאשר הדבר הגיע לרמת הביצוע. עם זאת, הלך הרוח הציבורי שנוצר בעקבות המחאה עשוי לעודד מחויבות כזו. גם הדרישה הציבורית הגוברת לשקיפות והאפשרות לתת משוב מהיר דרך הרשתות החברתיות להחלטות והצהרות של פוליטיקאים יכולות להוות גורם מעודד.

בצד הצבת היעדים, ישנה חשיבות לכך שאכן יתבצע מעקב אחריהם, וכן בדיקה ועדכון באופן תדיר. על מנת לוודא את כל זה יש צורך בשקיפות ובכדי לקבל החלטה מוסכמת יש צורך בדיון ציבורי. כל אלה מזמינים צימוד של יעדים אלה להגשת התקציב, הנעשית מדי שנה, מפורטת ופתוחה ככל שניתן לדיון ציבורי וכוללת ממילא יעדים נוספים בדמות הגרעון והאינפלציה. על המעקב להיות שנתי ובתיאום עם התקציב. כך גם ניתן להביא בחשבון יעדים חברתיים בעת הכנת התקציב. תהליך הדיווח צריך לכלול גם חובה לקבלת תגובות מן הציבור ולהתייעצות עם נציגי ציבור, לרבות עניים, מגזרים בסיכון לעוני ועמותות רלוונטיות.

הכנת אסטרטגיה רב שנתית צריכה להיות חלק בלתי נפרד מהצבת היעדים. אופק השנים אליו יש להתייחס בתוכנית הינו עדיין בגדר שאלה פתוחה. קביעת תדירות מינימלית בה מחויבת הממשלה לפרסם אסטרטגיה חדשה מאפשרת יצירת מחויבות, ממש כמו חובת פרסום היעדים. על מנת למנוע מצב של התמקדות מופרזת בנושא מסוים או קביעת יעדים שבדיעבד מתבררים כשרירותיים או דורשים תיקון יש להשאיר את פרטי האסטרטגיה והיעדים הספציפיים לשיקול דעתה של הממשלה. עם זאת כדאי לציין קווים מנחים ועקרונות כלליים.

לממשלה תהיה הרשות להוסיף נושאים נוספים, אך ראוי לכלול לפחות יעדים בנושאי צמצום העוני, צמצום אי השוויון והגדלת ההשתתפות בכוח העבודה. למרות שאלה עקרונות נורמטיביים, כדאי בכל זאת לציין כי האסטרטגיה תגובש מתוך הכרה בזכותם של אנשים החיים בעוני והדרה חברתית לחיים בכבוד, ולמעורבותם בגיבוש והפעלת האסטרטגיה למאבק בעוני. זאת כדי למנוע מצב ותחושה של "כפיה מלמעלה".

<sup>17</sup> חרות-סובר, ט. ודטל, ל. (28.7.2013) מנצל משרד הרווחה: "נכון שיש בישראל ילדים רעבים - אבל אין אנשים עם בטן נפוחה מרעב". נדלה ב-24.9.13 מתוך <http://www.themarker.com/misc/article-print-page/1.2082550>

<sup>18</sup> אפרים, ע. (10.9.2013) שר הרווחה: אזהרות ביטוח לאומי לא מקובלות. נדלה ב-24.9.13 מתוך <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4427596,00.html>

נראה כי העדר תיאום והיעדר גורם אחראי שזהו תפקידו הבלעדי היו בין הגורמים לכישלון יישום האסטרטגיה החברתית-כלכלית שגובשה בישראל בעבר. מאידך, הקמת גופים חדשים אינה בגדר פיתרון קסם ויכולה לעיתים רק להגביר את הסרבול. למרות זאת, מומלץ בזאת כי תוקם נציבות למאבק בעוני שתרכז את הצבת היעדים, גיבוש האסטרטגיה, מעקב אחרי היישום ותיאום בין משרדי הממשלה.

מסתמן כי לחקיקה משקל גדול יותר מאשר להחלטות ממשלה, בעיקר כזו הכוללת חובת דיווח. על כן מוצע לעגן את הצבת היעדים בחקיקה. עם זאת, ידועים בישראל גם מקרים של חקיקה שעברה אך ביצועה נבלם ונדחה, כדוגמת חוק הדיור הציבורי. לכן חקיקה זו חייבת להיעשות באופן מחוכם, כלומר להיות מנוסחת ומעוגנת באופן שיקשה על התחמקות או מסמוס. זוהי סיבה נוספת לעיגון קביעת יעדים בהגשת התקציב.

הצעת חוק ברוח ההמלצות לעיל הונחה על שולחן הכנסת ביוני 2013 על ידי חברי הכנסת איציק שמולי, יריב לוי, ראובן ריבלין, אורלי לוי אבקסיס, עמר בר-לב, אילן גילאון, איילת שקד ודב חנין. הצעה זו מתקנת את חוק יסוד משק המדינה ואת חוק יסודות התקציב כך שכאשר הממשלה מביאה לכנסת את הצעת התקציב, עליה לכלול בו בנוסף ליעדים הכלכליים של אינפלציה וגרעון גם "יעדי מדיניות חברתיים", לרבות יעד לצמצום ממדי העוני, יעד לצמצום אי השוויון ויעד להעלאת שיעור התעסוקה. הממשלה רשאית לקבוע יעדים נוספים. בנוסף מחיל התיקון על שר האוצר את החובה להגיש לוועדת הכספים דין וחשבון בנוגע לביצוע והשגת יעדי המדיניות החברתיים בתוך שישה חודשים מתום שנת הכספים עברה נקבעו<sup>19</sup>.

הצעת חוק זו מתאימה להמלצות בכך שהיא פשוטה, מחייבת את הממשלה להגדיר יעדים מדי שנה, ולתת דין וחשבון ציבורי על העמידה בהם ומצמידה את קביעת היעדים לחוק עם "שיניים" כתקציב המדינה כך שאין אפשרות לדחות או למסמס העמדת יעדים ומתן דין וחשבון עליהם. עם זאת, היא אינה מגדירה גוף ייחודי אשר ירכז את מלאכת התוויית היעדים ותהיה לו הסמכות והאחריות לעמידה בהם. במקרה כזה עשוי להיווצר מצב בו חוסר תיאום בין משרדי הממשלה והגופים השונים פוגע בעמידה ביעדים ועם זאת, אף גורם לא יישא באחריות. בהצעה זו אין גם חובת התייעצות, אם כי ההצמדה לתקציב מעודדת דיון ציבורי.

במסמך זה הובאו דוגמאות ליעדים שהוצבו למאבק בעוני וטיעונים בעד הצבת יעדים כאלה גם בישראל. חשוב לזכור כי העבודה אינה נגמרת בהצבת היעדים, אלא רק מתחילה בה, ושהיעדים עצמם אינם מטרה, אלא רק אמצעי. על מנת להגיע לתוצאות, נדרשת מחויבות, גם תקציבית וגם בתכנון לטווח ארוך, של גופי השלטון השונים, כמו גם עניין ציבורי והסכמה רחבה באשר לאמצעים וליעדים. כלל התנאים הללו לא תמיד התקיימו בישראל, עובדה העשויה להסביר את חוסר ההצלחה בעבר. עם זאת, התגברותו של השיח החברתי-כלכלי בישראל והתייצבותו במרכז הדיון הפוליטי במקום בשוליים, משאירה מקום לתקווה.

<sup>19</sup> הצעת חוק-יסוד: משק המדינה (תיקון – הצגת יעדים ומסגרת תקציב). 17.6.13.



- Collin, C. (2007) *Poverty Reducion Strategies in the United Kingdom and Ireland*. Library of Parliment, Canada.
- Cribb, J., Joyce, R. and Phillip, D. (2012) *Living Standards, Poverty and Inequality in the UK: 2012*. IFS Commentary C124. Institute for Fiscal Social Studies.
- Damon, J. (2012) *Measuring Poverty in order to Eradicate It*. Field Actions Science Reports [Online], Special Issue 4. Online since 10 June 2012, Connection on 17 June 2013. URL: <http://factsreports.revues.org/1592>
- Department for Work and Pensions, and Department for Education (2011) *A New Approach to Child Poverty: Tackling the Causes of Disadvantage and Transforming Families' Lives*. HM Government.
- Department of Social Protection (2013) *Social Inclusion Monitor 2011*. Dublin.
- Expert Advisory Group on Solutions to Child Poverty (2012) *Child Poverty Reduction Targets*. Working Paper no.5.
- Expert Advisory Group on Solutions to Child Poverty (2012) *Defining and Measuring Child Poverty*. Working Paper no.1.
- Expert Advisory Group on Solutions to Child Poverty (2012) *Legislative Mechanisms to Reduce Child Poverty*. Working Paper no.6.
- Expert Advisory Group on Solutions to Child Poverty (2012) *Solutions to Child Poverty in New Zealand: Evidence for Action*. Children's Commissioner.
- Gottlieb, D., and Kushnir, L. (2009) *Social Policy Targeting and Binary Information Transfer between Surveys*. Economics Discussion Papers / Institut für Weltwirtschaft, No. 2009-19.
- Government of Ireland (2007) *National Action Plan for Social Inclusion 2007-2016*. Dublin.
- HM Government (2012) *Measuring Child Poverty: A Consultation on Better Measures of Child Poverty*.
- Ministry for Labor, Labor Relations, Family, Solidarity and Urban affairs, and Ministry for Housing (2009) *Measurement of Progress Towards Target of Reducing Poverty by a Third in Five Years: Practice in France*. Host Country Report.
- Ontario (2012) *Breaking the Cycle: The Fourth Progress Report Ontario's Poverty Reduction, 2012 Annual Report*.
- Outin, J. (2009) *Recent Developments in Poverty in France and Europe Monitoring the Target to Reduce Poverty in France by a Third in Five Years*. Host Country Report.
- Social Mobility and Child Poverty Commission (2013) *Response of IFS Researchers to "Measuring Child Poverty: A Consultation on Better Measures of Child Poverty"*. Social Mobility and Child Poverty Commission.
- Walker, R. (2009) *Measuring the Impact of Active Inclusion and Other Policies to Combat Poverty and Social Exclusion*. Discussion Paper.
- Walker, R. (2011). *Ireland's Consistent Poverty Measure*. Discussion Paper. The Setting of National Poverty Targets. Peer Review in Social Protection and Social Inclusion 2011. European Commission, Employment, Social Affairs and Inclusion.

דוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (2011).

המועצה הלאומית לכלכלה (2007) *אגינדה כלכלית חברתית לישראל 2008-2010*. משרד ראש הממשלה, ירושלים.

חובב, ח., וכרמל, פ. (2009) *אגינדה מול מציאות: מעקב אחר פעולות הממשלה בשנים 2007-2009 להשגת יעדי 'האגינדה' החברתית-כלכלית*. מרכז ישראלי לקידום צדק חברתי, ירושלים.

צוות המומחים האלטרנטיבי (יונהאספיבק) (2011) *דוח הביניים – ועדת רווחה וביטחון סוציאלי*.



## **מדיניות כלכלית לדור הצעיר**

## הקדמה

אוכלוסיית הצעירים היא המנוע המרכזי התורם לצמיחת המשק בהיבטים הכלכליים, החינוכיים, החברתיים, האקדמיים והציבוריים. אוכלוסייה זו מתפתחת וצומחת וליבת תחומי העניין שלה ענפה ורחבה וכוללת נושאים כמו: דיור, זוגיות, משפחה והורות צעירה, השכלה, תעסוקה, מנהיגות, ומעורבות חברתית.

הצעירים והצעירות בישראל ניצבים מול הצמתים המרכזים בחייהם, ונדרשים לקבל החלטות שישפיעו על עתידם כפרטים ועל עתיד החברה כולה. ישנם מספר גופים המסייעים להם, ממערכות ממלכתיות, לרשויות מקומיות ועד ארגוני מגזר שלישי. אולם, גופים אלה פועלים במסגרת מצומצמת בסוגיות נקודתיות וסקטוראליות. כתוצאה מכך, לא קיימת היום בישראל מדיניות מכוונת וכוללת לטיפול בצעירים לטווח הארוך.

מסמך זה נכתב במטרה להצעיד קדימה את תחום הצעירים בישראל, מתוך הסתכלות על אתגרי הצעירים אשר אינם זוכים למענה, והן מתוך הבנת פוטנציאל תרומתם של אוכלוסיית הצעירים ותפקידם כמנוף כלכלי-חברתי לעתידה של מדינת ישראל.

הדוח הינו תוצר ראשוני ומקדים לתהליך הידברות מתמשך עם מומחים בתחום הצעירים מן הסקטור הממשלתי, השלטון המקומי, אקדמיה ומלכ"רים במטרה לגבש המלצות מקיפות לחקיקה שתרכזה את הפעילות הממשלתית-ציבורית עבור אוכלוסייה זו בצורה יעילה שתטיב לענות על הצרכים. אולם פרט למקבלי ההחלטות, הדוח גם נועד לשמש את כלל העוסקים בתחום, ציבור הצעירים בפרט והציבור בישראל בכללותו.

הכוונה היא תחילה להבין סטטיסטית מי הם הצעירים; מהי ההגדרה המחקרית ולאור זאת מה היקפה של קבוצה זו בישראל. לאחר מכן נדון באופייה ורכיביה של מדיניות הצעירים במגוון מדינות אירופה והאיחוד בכלל, כנגזרת של החלוקה הדיכוטומית המקובלת של המחקר בתחום-תפיסת הצעירים כ"משאב" או כ"בעיה לאומית". נסכם את הפרק על ידי הצגת שלוש חלופות לגופים ממשלתיים שירכזו את התוכניות הנוגעות לצעירים ולמעשה יטוו ויישמו את מדיניות צעירים בישראל. השלב הבא יהיה מיפוי הבעיות המרכזיות מולם ניצבים הצעירים ממצוקת דיור בר-השגה לרכישה או להשכרה וגיבוש המלצות למדיניות ממשלתית לסיוע לצעירים ולקבוצות אוכלוסייה נזקקות בהשגת דירה ומיתון התנודתיות במחירי הדיור. לאחר מכן נעסוק בפלח הסטודנטים, שברובו משתייך לאוכלוסיית הצעירים ונאלץ להתמודד עם קשיים במימון מחייתו בזמן הלימודים האקדמאיים. במסמך נמנה מספר דוגמאות להטבות והקלות מס עבור סטודנטים בעולם ותוכניות הלוואות מיוחדות לצורכי שכר לימוד ומחיה וכן נציג מגוון המלצות ליישום בארץ. לבסוף, נציג המלצות לעידוד השתלבותם של צעירים במסלולים של הכשרה מקצועית כאלטרנטיבה למצוקת אבטלה ושכר נמוך בקרב אקדמאים צעירים באמצעות אפיקים תעסוקתיים יציבים להם יש ביקוש במשק.

## הגדרת צעירים

לרוב נהוג לייחס את המעבר בין גיל התבגרות לבגרות כמעוון לגיל 18; עם הגעתו לגיל 18 והתנתקותו ממערכת החינוך או מסגרת פורמאלית מחייבת אחרת (שירות צבאי כדוגמא), הפרט הופך לבוגר בעל עצמאות כלכלית ואחריות אישית. אולם, שינויים דמוגרפים, חברתיים וכלכליים שחלו בחברות מתועשות בחצי המאה האחרונה השפיעו על תהליך המעבר בין התבגרות לבגרות (Arnett, 2000). כיום הצעיר אינו מתבגר ואילו בוגר דיו לשם ניהול חייו באופן עצמאי מבחינה כלכלית וקבלת אחריות לניהול קן משפחתי עצמאי. שינויים אלו הובילו לסימון תקופה זו כשלב חיים נוסף ולא ערך סף גילאי ברור בו הפרט הופך לבוגר.

למושג "צעירים" משמעויות שונות בהתאם להקשר. הגדרת טווחי הגילאים משמשת ככלי לשם השוואה נוחה ובחינת הצרכים המתאימים לחתך הגילאים המדובר. אולם הגדרה זו מעט צרה כיוון שבכל מדינה ההגדרה היא שונה ונקבעת בהתאם לנסיבות; לפי הגדרת האו"ם וה-OECD<sup>1</sup>, טווח גילאי ה"צעירים" נע בין 15-24, בעוד שבישראל ההתייחסות הינה על פי רוב לגילאי 18-30. משמעות נוספת להגדרת המושג נשאבת מתחום הסוציולוגיה ומגדירה צעירים כאלו שנמצאים בשלב שבין ילדות לבגרות. כלומר, מעבר זה כולל סדרה של שינויים מתלותיות לעצמאות, ממקבלי שירותי החברה לתורמים לחברה, לתרבות, לפוליטיקה ולכלכלה.

אוכלוסיית הצעירים בישראל (18-30) בשנת 2011 עמדה על 1,506,600 נפש, אשר היוותה 19.4% מכלל האוכלוסייה. לפי הגדרת האו"ם וה-OECD (15-24) עמד שיעור הצעירים על 15.3%<sup>2</sup>. כמו כן, שיעור המובטלים בקרב גילאי 18-24 עמד בשנת 2011 על 20%.

פקטור משמעותי שמבחין בין מדיניות צעירים במדינות שונות זה האופן שבו הם תופסים את אוכלוסייה זו **כמשאב או כבעיה** (Williamson, 2002). במדינות בהן נתפסים הצעירים כבעיה (בריטניה, אירלנד, צרפת), הנטייה היא לראות בשלב המעבר מילדות לבגרות כסבוך בבעיות של השתלבות חברתית ובסיכון גבוה לאבטלה והדרדרות לפשיעה. הגישה באה לידי ביטוי במדיניות מניעתית המיועדת למנוע הבעיות האופייניות (אבטלה, מחלות, סמים, פשע, חוסר דיוור), והאצת השלב ה"בעייתי" לצורך השתלבות מהירה בחיים הבוגרים.

מאידך במדינות בהן צעירים נתפסים כמשאב (בעיקר דנמרק, שוודיה, סקנדינביה, פורטוגל), מדיניות הצעירים מוכוונת לעבר פיתוח וקידום יוזמות צעירים כך שהדגש הוא על חינוך והכשרות תעסוקתיות, העצמתם ושילובם בחברה. כמו כן, בחלק מן המקרים ישנן מדיניות הרואות בצעירים כשילוב של "משאב" ו"בעיה" (גרמניה, הולנד, יוון) (אדיב ואורשלימי, 2010).

## מדיניות צעירים בעולם

במדינות רבות הרעיון של מדיניות חברתית ייחודית עבור צעירים כלל לא מוכר, שכן, התפיסה הזו שכיחה רק במדינות מסוימות (Wallace and Bendit, 2009). יחד עם זאת, בעשור האחרון ניכר כי הבעיות של צעירים זוכות לתשומת לב גבוהה יותר באירופה ומדינות רבות ביבשת מתמקדות במדיניות צעירים. אולם קשה להבחין במדיניות אחידה ומוסדרת. הסיבות לכך הן שהמדיניות

<sup>1</sup> The UN Department of Economic & Social Affairs: World Youth Report 2011. [unworldyouthreport.org](http://unworldyouthreport.org)  
<sup>2</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2011), "אוכלוסייה לפי קבוצת דת, מין וגיל".

באיחוד האירופי מגוונת מאוד עם מסורות ותכנים שונים בנושא צעירים. שנית, לעיתים אין מדיניות עקבית לצעירים כיוון שבדרך כלל הנושא מטופל ברמה המחוזית והאזורית ולא ברמה הלאומית, או שמחולק על ידי הנהלות שונות שגם להן מטרות ותכנים שונים.

אם כן, קיימות מספר צורות להסדרת ענייני מדיניות צעירים וכל מדינה בוחרת בשיטה המתאימה לה ביותר ביניהן: ועדה בין משרדית מתאמת הכפופה למשרד ממשלתי אשר קיימת במדינות כמו שוודיה, בלגיה והולנד; משרד ממשלתי ייעודי לצעירים, כפי שבגרמניה וצרפת; מועצה לאומית המשמשת כגוף מייעץ אשר קיימת במקומות כבריטניה ודנמרק; רשות לאומית/סוכנות לצעירים או מדיניות צעירים המרוכזת ברשויות המקומיות.

**האיחוד האירופי** עושה מאמצים לגיבוש מדיניות לקידום צעירים בצורה ממוסדת ומעוגנת בחוק. למשל, נושא מדיניות הצעירים מוכוונת לעבר שני יעדים מרכזיים<sup>3</sup>: הראשון, לספק יותר הזדמנויות עבור צעירים בתחומי החינוך, עבודה, תרבות, דיור, בריאות ורווחה והשכלה. השני, לעודד צעירים להשתתף בחברה ובפוליטיקה ולהיות אזרחים פעילים. מדיניות זו מציעה יוזמות בשמונה תחומי פעילות: חינוך והכשרה, תעסוקה ויוזמות, בריאות ורווחה, השתתפות, פעילות התנדבותית, הכללה חברתית, נוער והעולם ויצירתיות והתרבות.

אסטרטגיה זו מיושמת במגוון דרכים הכוללות שיתוף פעולה עם מדינות אחרות; מתבצעת למידה הדדית ושיתוף תוצאות ההתקדמות לצורך קידום הלמידה שמהווה מפתח להצלחת התוכנית. בנוסף, האיחוד האירופי וחלק מהמדינות החברות בו דואגים לפרסם ניירות מדיניות בנושא מעת לעת והצגת צעדים ורפורמות נדרשות.

הגוף האחראי באיחוד לתחום זה הוא מחלקת הצעירים העוסקת בקידום והעצמת צעירים ברחבי המדינות החברות באיחוד ופיתוח מנהיגות צעירה בקרבם באמצעים הבאים:

- **הכשרה מקצועית/תעסוקה** - המחלקה עוסקת בהשתלבות במנגנוני האיחוד במסגרת גיבוש התוכנית "Youth in Action" (2007-2013) עבור צעירים. מטרתה לעורר השתתפות אזרחים אירופאים, סולידריות וסובלנות בקרב הצעירים ולערב אותם בעיצוב עתידו של האיחוד. לסוכנות EACEA<sup>4</sup> אחריות חלקית לניהול התוכנית תחת פיקוח ההנהלה הכללית לחינוך ולתרבות של הנציבות האירופית DGEAC<sup>5</sup>. בנוסף, כחלק מהתוכנית הוקמה רשת SALTO<sup>6</sup> המורכבת מ-8 מרכזים שפועלים באזורים שלהם עדיפות באירופה בתחום הצעירים. הוא מספק משאבי עבודה והכשרות ויוצר בסיס ליצירת קשרים.

- **מחקר** - על מנת להבטיח כי אסטרטגיות מדיניות הממשלה בנושא מדיניות צעירים תהיינה מוצלחות, חיוני כי המידע יהיה מבוסס על ראיות מוצקות, ניסיון וידע על מצבם של צעירים, רווחה, איכות חיים ואפשרויות לקחת חלק בחיי החברה.

DGEAC הינו גוף האוסף נתונים וסטטיסטיקות עדכניים על צעירים באופן מתמשך ורציף בשיתוף פעולה עם משרדים סטטיסטיים לאומיים בכל המדינות החברות והשותפות. רוב המידע נגיש לציבור באמצעות אתר האינטרנט של Eurostat.

<sup>3</sup> An EU Strategy for Youth – Investing and Empowering 2009 (Commission communication)

<sup>4</sup> The Education, Audiovisual and Culture Executive Agency.

<sup>5</sup> Directorate-General for Education and Culture

<sup>6</sup> Support, Advanced Learning and Training Opportunities

- **אירועים מכוונים מדיניות** - ארגון מפגשים ברחבי האיחוד, במטרה לוודא מעקב אחר התקדמות התוכנית לקידום צעירים בכל מדינה. בנוסף נערכות סדנאות וכנסים בנושא.
- **הנגשת מידע** - Eurodesk - הרשת האירופית העיקרית לשירותי מידע ב-27 מדינות המספקות גישה ייחודית למידע אירופי לצעירים ולאלה שעובדים עמם, בין היתר בתחומי תעסוקה, השכלה ודיור.

**בבריטניה**, בעוד הממשלה דוגלת בתפיסה הרואה בצעירים כבעיה, פועלת בממלכה ה-British Youth Council, הדוגלת בתפיסת קבוצת האוכלוסייה עד גיל 26 כמשאב. זוהי עמותה העצמאית מהממשלה מאז שנות ה-60 ופועלת לקידום האינטרסים של הצעירים בקרב מקבלי החלטות מהדרג המוניציפאלי לדרגי האיחוד האירופי. תחת המועצה נמצאים ה-Youth Parliament וה-National Youth Agency. על פעולותיה הבולטות של העמותה ניתן למנות את הבאות<sup>7</sup>:

- **הכשרה מקצועית/תעסוקה** - הכשרה מקצועית לצעירים המבקשים להשפיע על החיים הציבוריים והפוליטיים. קורסים רבים כדוגמת: עבודה מול תקשורת, קבלת החלטות, ניהול מתנדבים, גיוס משאבים, אפיקי השפעה ועוד.
- **חקיקה** - סעיף 10 לחוק הילדים (2004) דורש מהרשויות המקומיות ו"השותפות הרלוונטיות" לשתף פעולה לשיפור רווחת הילדים והצעירים; חוק החינוך (1996) קובע את חובתן של הרשויות לספק שירותי נוער עבור צעירים. תיקון שהתווסף לחוק (2006) מציב חובות על רשויות מקומיות כדי להבטיח גישה מעשית (במידה סבירה) עבור צעירים לפעילויות פנאי חיוביות ומתקנים עבורן, לחינוך מספק ולהעשרת הפיתוח האישי והחברתי (צעירים מגיל 13-19 או עד 24 לבעלי מוגבלויות). סעיף נוסף מחייב את הרשויות המקומיות ואת השותפים הרלוונטיים לשתף פעולה בכדי לשפר את שלומם מבחינת: בריאות, בטחון, הנאה והשגיות, לחתור לרווחה כלכלית. הם נדרשים להסכמים לעבודה ולתכנון משותף.
- **פנאי** - קרן הזדמנות לנוער (תקציב דו שנתי של 161 מיליון אירו) המחלקת מענקים לרשויות מקומיות לפעילויות מקומיות, ועל הצעירים להחליט איך לחלק את התקציב. תוכנית של 10 שנים המוקדשת להקמת מתקנים ומוסדות ל"פעילויות העשרה" להעשרת צעירים מבחינת פעילויות לפנאי.

**בגרמניה**<sup>8</sup> ההתייחסות לצעירים היא הן כמשאב והן כבעיה. זה נובע בעיקר מהעובדה שקבוצת הייחוס לצעירים היא רחבה יותר ונעה בין הגילאים 15-29, 15.9% מהאוכלוסייה<sup>9</sup> (כ-13 מיליון). הנטייה היא לראות בנוער קבוצת סיכון הזקוקה להגנה בעוד שהצעירים הבוגרים נתפסים כמשאב וההתמקדות בהקשרם עוברת מתעסוקה לשיכון ורווחה. מסגרות נוספות הפועלות במדינה הן: מועצת הצעירים הלאומית שאחראית לשתף פעולה עם ארגוני נוער מחוץ לגרמניה בעיקר בתחום מדיניות צעירים בינלאומית ו-"נוער למען אירופה" שפועל מטעם הממשלה ומטרתו לתמוך בנציבות האיחוד האירופי ביישום תכנית האיחוד בנושא צעירים. המדיניות נקבעת במשרד לענייני משפחה,

<sup>7</sup> Country Sheet on Youth Policy in the United Kingdom- Council of Europe- European Union. 2013.

<sup>8</sup> For a Coherent and Future-oriented Youth Policy in Germany Recommendations of the German Federal Advisory Committee on Youth

<sup>9</sup> Destatis, Statistisches Bundesamt, www.destatis.de



אזרחים ותיקים, נשים וצעירים. המשרד אחראי גם על תוכניות רווחה ושירותים חברתיים. כמו כן, המדיניות חלה על פעילויות של משרדים אחרים בעלי קשר ישיר או עקיף לחיי הצעירים, בין אם בתחום החינוך, המשפט, בריאות או פנים. הממשל הפדראלי אומנם מכתוב את קווי היסוד הכלליים אולם גם המדינות, הרשויות המקומיות והארגונים החברתיים הפועלים בשיתוף פעולה עם הגופים הציבוריים, שותפים לקביעת האסטרטגיה (Wallace and Bendit, 2009).

- **הכשרה מקצועית/תעסוקה** - הסוכנות "נוער למען אירופה" פועלת מטעם המשרד הפדראלי לענייני משפחה, קשישים ונוער לשם תמיכה בנציבות האיחוד האירופי ביישום תוכנית האיחוד "Youth in Action" בעזרת הענקת מענקים לחוגים בינלאומיים ויוזמות של צעירים. בנוסף, משמשת כציר שיתוף בנושא קידום פעילויות הכשרה ולמידה בלתי פורמאליים של צעירים. בנוסף, התוכנית Jobstarter (שפועלת מאז 2006) מספקת תמיכת הממשלה בפיתוח של מערך הכשרות באמצעות תוכנית זו. התוכנית תומכת ועוזרת במימון של יותר מ-280 פרויקטים חדשניים. הפרויקטים עוזרים ליצור הכשרה נוספת וסיוע בכדי לתמוך בחברות ללא הכשרה וניסיון.
- **מחקר** - המכון הגרמני לנוער – מכון מחקר באוני' פוטסדאם בנושא צעירים; מכון למחקר מדיניות שוק עבודה ושיעור אבטלה בקרב צעירים; תוכניות לחקר בינלאומי של מומחים ועובדים סוציאליים בנושא שירותי ילדים ונוער.
- **חקיקה** - המשרד מיישם את "The Eighth Book of the Social Welfare", חוק פדראלי המגדיר את זכויות הרווחה לילדים וצעירים. החקיקה המקומית ואזורית - SGB VIII<sup>10</sup> - מטילה את האחריות הכוללת לשירותים לילדים ובני נוער למחוזות המנהליים. החוק מציע גם מערכת של שירותים לנוער בשיתוף פעולה בין ארגונים מקומיים סטוטוריים והתנדבותיים.
- **פנאי** - פיתוח תוכנית המאפשרת חיבור לצעירים לנקודות גלישה לאינטרנט חברתיות, קידום פעילות גופנית באמצעות עריכת תחרויות ספורט ארציות.

**אוסטרליה** מגדירה צעירים בגילאים 15-25 שמהווים כ-20% מאוכלוסיית המדינה. הגוף האמון על הסדרת ענייני הצעירים הינו המשרד למשפחה ושירותים קהילתיים שמטרתו להעצים צעירים, ומימוש הפוטנציאל שלהם תוך עידודם להשתלב בחברה באמצעות מתן כלים וסיוע. מסגרות נוספות שהוקמו לטובת זאת הם המשרד למען הנוער, פורום הנוער האוסטרלי שממומן עי הממשלה ומטרתו להבטיח ערוץ קשר ישיר בין צעירים לבין הממשלה ועוד. הוקמה בנוסף קרן מחקר לענייני צעירים שחוקרת סוגיות ונושאים שונים הקשורים לצעירים ומספקת תשתית תיאורטית מוצקה לאפיקי פעולה ממשלתיים.

- **הכשרה מקצועית/ תעסוקה** - הפעלת תוכניות הכשרות והכוון תעסוקתי לצעירים במטרה להעניק להם כלים שבעזרתם יוכלו להשתלב במגזר העסקי בהמשך. פיתוח יזמות צעירים ע"י הקמת חמישה מרכזי עסקים וקהילה בכדי לתמוך בעסקים חדשים ויצירתיים.

<sup>10</sup> Volume Eight - Social Code - Child and Youth Services

- **מחקר** - קרן מחקר לענייני צעירים החוקרת סוגיות ונושאים שונים הקשורים לצעירים ומספקת תשתית תיאורטית מוצקה לאפיקי פעולה ממשלתיים. ומנגד, ב-Office for Youth שוכן מאגר ידע רחב על נתונים שמשמשים למחקר של צעירים (בגילאי 12-25).
- **אירועים** - פסגת הנוער האוסטרלית 2020: פסגה זו מכוונת לעיצוב עתיד המדינה בטווח הארוך בעזרתם של צעירים. הממשלה הקצתה לכך וליישום החלטות התוכנית 8 מיליון \$. National Youth Week: אירוע שנתי גדול בו לוקחים חלק כ-700 אלף צעירים ממוסדות לימוד שונים. האירוע המתקיים כיוזמה משותפת של ממשלת אוסטרליה, המדינות, הטריטוריות והשלטון המקומי. מטרת שבוע זה היא לעודד צעירים להכיר את התרומה שלהם לקהילה, להעלות רעיונות ויוזמות חדשות. שולחן עגול ארצי בנושא צעירים: מטרת השולחן להפגיש מנהיגים של ארגוני נוער לא ממשלתיים לשם שיתוף מידע ויכולות. בנוסף לפתח ולהוביל את הקהילה במגזר הנוער ולעודד קשר בינם לבין הממשלה.

**צרפת**<sup>11</sup> - תחום הצעירים מתייחס לקבוצה כבעיה וכנגזרת לכך, שם דגש בעיקר על אינטגרציה חברתית, הגנה על מיעוטים וקידום אוכלוסיות חלשות. האחריות על הצעירים במדינה (המוגדרים בין הגילאים 18-25 - 30.8% מהאוכלוסייה) מתחלקת בין המשרד הממשלתי לצעירים, ספורט והתנדבות לבין הרשויות המקומיות. תפקיד המיניסטרוני הוא לגבש ולהחיל את מדיניות הממשלה בתחומי צעירים, חינוך לא פורמאלי, ארגונים התנדבותיים והכשרה מקצועית ותיאום הפעולות הבין-משרדיות הרלוונטיות. ביצוע המדיניות מיושם על ידי 105 סניפי המשרד הפרוסים ברחבי המדינה.

- **הכשרה מקצועית/ תעסוקה** - הסניפים המקומיים של המשרד הממשלתי משתפים פעולה עם נציגים מהמדינה, הרשות המקומית, איגודים מקצועיים, התאחדויות עסקים ולשכות מסחר בכדי לסייע לצעירים באינפורמציה, הכוונה מקצועית והדרכה תעסוקתית. "קרן לצעירים"-קרן למימון תוכניות ניסיוניות לשיפור שילוב הצעירים בשוק העבודה. הקרן נועדה לתמוך בתוכניות המשפרות את תנאיהם או הידע המקצועי של צעירים ופועלת כסוכן מתווך בין השחקנים השונים.
- **מחקר** - בשנת 2010 הקים המשרד לצעירים מכון מחקר בשם " Observatoire de la Jeunesse" המורכב מוועדת סוציולוגיים וסטטיסטיקאים ותפקידו לספק מחקרים עצמאיים על פעילות המשרד. תוצרי המכון ופעילות המשרד רואים אור בכתב-עת שהמשרד מפיק.
- **מיעוטים** - המשרד מפעיל מגוון תוכניות נגד הדרה חברתית ומניעה וצמצום של שוליות חברתית ומען אינטגרציה חברתית מוצלחת.

<sup>11</sup> Country Sheet on Youth Policy in France- Council of Europe- European Union. 2013.

## מדיניות צעירים לישראל

השירותים הניתנים היום לצעירים מקורם ממגוון גופים שאינם מתואמים ביניהם: משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ומועצות אזרחיות וארגוני מלכ"ר. גופים אלה פועלים במסגרת מצומצמת בסוגיות נקודתיות וסקטוראליות. כתוצאה מכך, לא קיימת היום בישראל מדיניות מכוונת וכוללת לטיפול בצעירים לטווח הארוך.

במרץ 2001 עבר בכנסת חוק להקמת נציבות לדורות הבאים הכפופה לרשות המחוקקת ותפקידה לקדם ולייעץ בנושאי חקיקה הקשורים לצורכי הצעירים כעת ובעתיד הרחוק. אולם, ב-2006 בזמן תהליכי חקיקה לבטל את הגוף, פוזרה הנציבות ולא אוישה מאז ועד היום (לביא, 2010).

ראוי לציין כי שר התשתיות, האנרגיה והמים ולפיתוח הנגב והגליל, ח"כ סילבן שלום, פעל להקים רשות לאומית לצעירים, אולם לא הציג את המדיניות שרשות כזו תציע ומקורות תקצובה. בממשלה הקודמת, סגנית השר במשרד ראש הממשלה, ח"כ גילה גמליאל, ניסתה אף היא לקדם רשות כזו (אורשלימי, 2010). ואילו ממשיכה בתפקיד, סגן השר, ח"כ אופיר אקוניס, במשרד ראש הממשלה מקיים שולחן עגול להתמודדות עם צעירים בסיכון.

להלן שלוש חלופות מרכזיות לנציבות הדורות הבאים והצעה המבזרת את הטיפול בצעירים לרמה המוניציפאלית-מרכזי צעירים.

### ועדה בין משרדית

מאחר והשירותים הניתנים לצעירים הינם חוצי משרדים ממשלתיים יש צורך בגיבוש וריכוז המדיניות וכלל הפרויקטים הרלוונטיים בוועדה המורכבת מנציגי המשרדים (חינוך, אוצר, כלכלה, רווחה ושירותים חברתיים, בינוי ושיכון) וכפופה ישירות למשרד ראש הממשלה או משרד האוצר, ומשם גם תתקצב. הוועדה תהיה אמונה על התווית המדיניות לצעירים בישראל, פירוק חסמים בירוקראטיים וקידום חקיקה ותקנות ממשלתיות בתחומיה. בדיוני הוועדה יזומנו וישולבו נציגי ארגוני מגזר שלישי, אנשי מקצוע ונציגי צעירים וסטודנטים.

חברי הוועדה יהיו עובדי ציבור המועסקים במשרדי הממשלה ועל כן עלות הוועדה תהינה נמוכה. יתרה מזאת, לפעילות הוועדה אף פוטנציאל להתייעלות תקציבית שתבוא לידי ביטוי בשיתופי פעולה בין המשרדים שימנעו כפילויות בתפקידים ובפעילויות. כמו כן, הקמת הוועדה לא מצריכה פעילות פוליטית רחבה כמו חקיקה בכנסת, שכן אין מדובר בשינוי מבני משמעותי, ולכן מצריכה החלטת ממשלה בלבד.

### רשות לאומית לצעירים

הקמת רשות לאומית לצעירים שתהיה אחראית על גיבוש צורכי הצעירים וקידום מדיניות בתחום. במסגרת פעילותה, הרשות תפעל בתחומי השכלה, תעסוקה ודיוור לצעירים ותפעל לפיתוח שירותים, גולציה והתמודדות עם אתגרי תחום הצעירים. הרשות תהווה גוף מייעץ ומקדם חקיקה ותוכף למשרד ממשלתי (כפי שהרשות הלאומית לבטיחות בדרכים נמצאת בסמכות משרד התחבורה) ומימונה יבוא מתקציב המשרד האמון.

מדובר בהקמת מנגנון חדש אשר יצריך הצבעות ממשלתיות ועיגונים חקיקתיים, כמו גם גיוס עובדים במשרה מלאה ובכך מכילה הוצאה על המנגנון כהוצאה שוטפת.

במהלך הממשלה ה-32, קידמה את הרעיון סגנית השר דאז ח"כ גילה גמליאל. במחקר שערכה עלה כי סך כל התקציב השנתי הכולל לפעילות הרשות לקידום צעירים וסטודנטים בישראל עומד על 25 מיליון שקלים. יש לציין כי התקציב מתייחס רק לשנתיים הראשונות של הקמת הרשות, המשכורות וההוצאות הלוגיסטיות ואינו מתייחס להקצאת המשאבים הדרושים לתכניות ולפרויקטים שיקומו ולמחקר שעתידי להתבצע בו בנושא צעירים בישראל.

### **"המודל הצרפתי"**

כיום פועלים ברחבי ישראל עשרים וששה מרכזי צעירים המנוהלים על ידי המשרד לפיתוח הנגב והגליל, הרשויות המקומיות וארגון הגיונט. במרכזים אלו, ישנם מרכזי מידע והכוונה לצעירים בהם משתתפים משרדי ממשלה שונים. המרכזים שואפים להעניק הזדמנויות לצעירים בפריפריה להשתלב במשק ולשגשג. על פי ההצעה, מרכזי הצעירים שאינם ממומנים על ידי המדינה כיום, אלא על ידי תרומות, רשויות מקומיות ומשרדי הממשלה באופן פרטני לפרויקטים, יוכפפו לאחד המשרדים (משרד הפנים או משרד הכלכלה), יזכו לתקצובו ולאחריות המדינה. במרכזים יימצאו נציגי משרדי הממשלה שכאמור יסייעו במציאת תעסוקה לצעירים אך גם בייעוץ בתחומי דיור, השכלה גבוהה והכשרה מקצועית.

הצעה זו כרוכה בהוצאה גבוהה יחסית בגין עיבוי המנגנון הקיים בכל הארץ וכן הכשרת צוות שיבחן את התוכניות המקומיות המוצעות. יחד עם זאת, הנגשת הפעילויות והמידע לסביבתם הקרובה של הצעירים מהווה יתרון לא מבוטל.

### **אופק כלכלי לצעירים**

בימי המחאה החברתית של קיץ 2011, זעק ציבור הצעירים על יוקר המחייה, בדגש על מחירי הדיור וקרא לשינוי סדרי עדיפויות. בסתיו 2013, השיח הציבורי עסק רבות בתופעת "ירידת" ישראלים צעירים מהארץ בחיפושם אחר הזדמנויות כלכליות ותנאי מחייה טובים יותר.

מסקר שנערך במרכזי צעירים על ידי הגיונט ב-2010, עולה כי 77% מהצעירים חושבים כי מדינת ישראל אינה קשובה למצוקותיהם אינה מסייעת להם במידה מספקת. 62% מהם חושבים כי הפערים החברתיים בישראל רק יגדלו. 84% מהצעירים סבורים כי המדינה אינה פועלת מספיק כדי לעזור לזוגות צעירים בתחום הדיור וכ-40% פסימיים לגבי סיכויים לרכוש דירה בעשור השנים הקרובות. אולי כפועל יוצא מנתונים אלה, אחד מתוך שלושה צעירים השיב כי אינו רואה בהכרח את עתידו בארץ.

ניכר כי חלקים גדולים מציבור הצעירים חשים במידה לא מועטה כי המדינה נכשלה בדאגה לעתידם. על אף יישום המסלול המצופה מהם; תרומה למדינה באמצעות שירות צבאי/שירות לאומי-אזרחי ולאחר מכן רכישת השכלה גבוהה, אופקם הכלכלי כלוט בערפל.

### **דיוור בר השגה**

#### **יוקר הדיור בישראל**

לתחושות הצעירים בכל הנוגע לתחום הדיור, יש בהחלט בסיס עובדתי (תרשים 1). מחירי הנדל"ן מושפעים מרמת ההכנסה במשק והיצע קרקעות מוגבל. במצבים של גאות כלכלית, השפעת ההיצע המוגבלת נותרת קבועה לכיוון העלאת המחירים, אך הביקוש עולה בשל העלייה בהכנסה הפנויה,

וכתוצאה מכך עולים המחירים. מנגד, ירידת מחירי הדיור במונחים ריאליים לה ניתן היה לצפות בתקופות שפל אינה מתקזזת באופן מלא עם העלויות בתקופת הגאות (שחבר, 2009).

תרשים 1 - מדד מחירי הדיור הריאליים בשנים 1994 עד 2013 (1=1994)



בין השנים 1987-1990, השכר במשק עלה בשיעורים גבוהים יותר מהשינוי במחירי הדירות. כתוצאה מכך, מחירי הדירות צנחו כך שעלותן הממוצעת צנחה מ-88 חודשי משכורת ל-51 במוצע. בשנים 1990-1996 חלה עליה בביקושים שנבעו מהעלייה מחבר העמים אך חרזה מהשינוי בשכר הממוצע כך שעלויות הדיור זינקו ב-101 חודשי משכורת. בתחילת שנות ה-2000 חלה נפילה במחירי הדירות בישראל בשל עלייה חדה בהיצע הדירות, בעוד שהשכר הממוצע המשיך לעלות והביא לירידה בתקופה הרכישה מ-101 חודשים ל-81 חודשים.

קיפאון בשכר הממוצע ששרר מראשית שנות ה-2000 ועד 2005 הביא לעלייה במחירי הדירות ל-100 חודשים בסוף שנת 2005. מנגד, עם עליית השכר בשנת 2006 ועד פרוץ המשבר ב-2008, הפחית את תקופת הרכישה ל-90 חודשי משכורת.

מראשית שנת 2006 ועד מחצית 2008 החל השכר הממוצע במשק לעלות ובשלב הראשון הביא לירידה חדה בתקופת הרכישה ל-90 חודשי משכורת. בשלב מסוים החלו מחירי הדירות להגיב והביאו לעלייה בתקופת הרכישה ל-94 חודשים במוצע (לביא, 2010א). לפי נתוני משרד הבינוי והשיכון, מ-2008 ועד היום האמירו מחירי הדירה הממוצעת, נכון לרבעון הראשון של 2013, מ-103 משכורות של השכר הממוצע, לכדי 135 משכורות, כמעט 11 שנות עבודה.

### דיור בר השגה

ניתן להגדיר 'דיור בהישג ידי' בשני אופנים; כהתערבות בשוק מנקודת מבט של המנגנון הציבורי או כנטל עלות המתייחסת לנקודת המבט של הצרכן. שתי ההגדרות מתייחסות לדיור נאות כאשר המחיר הנמוך לא נוצר עקב סטנדרטים נמוכים של בניה או חשיפה למפגעי איכות סביבה, אלא תחת האפשרות למגורים באיכות סבירה. בשתי ההגדרות שטח הדירה הינו השטח הסביר הדרוש לגודל משק הבית של אוכלוסיית היעד.

במסגרת ההתערבות בשוק, המגזר הציבורי משתמש בכלים רגולטורים ופיננסיים במטרה להוריד את המחירים בשוק הדיור. מאידך, נטל עלות הדיור מוגדר כאחוז ההוצאה של משק הבית על דיור. על מנת ויוגדר כבר השגה, על שווי הנכס לעמוד מתחת ל-30% מהכנסת משק הבית, כולל תשלום לשכר דירה או להחזר משכנתא וכן עלויות אחזקה כגון ארנונה, חשמל ומים. ההגדרה מתייחסת

למשקי בית בעלי הכנסה נמוכה- בינונית, כשברוב המדינות מדובר בכאלו שהכנסתם מגיעה עד ל-150% מההכנסה הממוצעת במשק, ועל כן אינה כוללת את משקי הבית בעשירונים העליונים. למעשה הוצאות דיוור ביחס להכנסות משק הבית הן מהגורם המשפיע ביותר על הדיוור בהשגה. בעבר ההתערבות בשוק התבטאה באספקת דיוור ציבורי, פיקוח על שכר דירה ומתן זיכוי מס למשכנתאות, אולם בשנים האחרונות ההגדרה נוטה להגדרת נטל העלות (אגמון, 2010א).

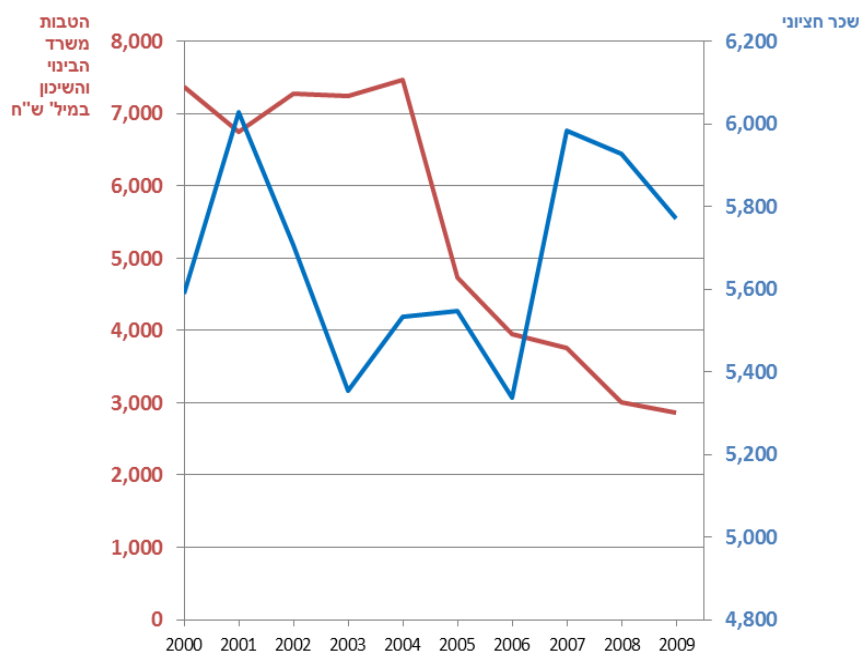
בישראל עד היום, הוציאו לפועל מגוון מצומצם של תוכניות והטבות בתחום הדיוור מצד הממשלה, כאשר דיוור המיועד לשיווק כבר-השגה מצוי באופן מצומצם וראשוני במספר רשויות מקומיות בלבד. להלן מפורטות הטבות הניתנות מטעם משרד הבינוי והשיכון<sup>12</sup>:

**הטבה לרוכשי דירה ראשונה**- על פי החלטת הממשלה 3282 שהתקבלה ב-5.6.11, ניתנה הטבה של עד מאה אלף שקלים לרוכשי דירה ראשונה בפריפריה וזוגות צעירים אשר רכשו בישובים בצפון ובדרום הארץ. יחד עם זאת, במאי 2013 התקבלה החלטת ממשלה אשר למעשה ביטלה את תוכנית המענקים והטבות.

**מענק ירושלים**- מסלול המיועד לרוכשי דירה ראשונה או שנייה, נשואים או יחידים מגיל 30 מענקים בסכומים בין 75,515 ש"ח (דירה על קרקע שאינה של מינהל מקרקעי ישראל) ל-100,000 ש"ח (דירה על קרקע של המינהל).

יש לציין כי פעילות משרד הבינוי והשיכון בסיוע מימון הדיוור נמצאת בירידה ניכרת בשנים האחרונות. תקציב הסיוע לשכר דירה בין השנים 2009-2000 ירד בכ-75%, כאשר סך תקציבי הסיוע פחתו בשיעור מצטבר של כ-61%. זאת נבע לרוב בגין קיצוצים במרכיבי הסיוע במתן המשכנתאות והעברת מתן האשראי מחזקת הממשלה לידי הבנקים. ואילו הבנקים הקשיחו תנאייהם למתן המשכנתאות המוכוונות.

תרשים 2 - תקציב לסיוע בדיוור בשנים במיליוני ש"ח מול שכר חציוני (2000-2010)<sup>13 14</sup>



<sup>12</sup> משרד הבינוי והשיכון- סיוע בדיוור [http://www.moch.gov.il/siyua\\_bedyur/Pages/siyua\\_bediur.aspx](http://www.moch.gov.il/siyua_bedyur/Pages/siyua_bediur.aspx)

<sup>13</sup> אגמון ת. תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנות הכספים 2100-2102. הכנסת מרכז המחקר ומידע. 2010.

<sup>14</sup> המוסד לביטוח לאומי, ממוצעי שכר והכנסה לפי יישוב, שנים שונות. נתוני השכר הינם בש"ח, במחירי 2012

במחצית הראשונה של 2013 היו 1,760 משפחות/בודדים אשר מימשו את הטבות המשכנתא לדירה ראשונה של משרד הבינוי והשיכון, זאת לעומת 1,955 מממשים בתקופה המקבילה ב-2012.<sup>15</sup>

### **דיוור בר השגה ברשויות הגדולות**

בתאריך 31/5/11 החליטה עיריית **תל אביב-יפו** על קידום פרויקט לדיוור בר השגה בעיר. לצורך כך, הוקצו עשרות יחידות דיוור בשכונת גני שפירא (45 יח"ד) ובשכונת יד אליהו (32 יח"ד) בתעריפים של 1,100-3,000 ש"ח. בכדי לעמוד בדרישות הזכאות לדיוור בפרויקט על הדיירים לעמוד במספר תנאים<sup>16</sup> כגון: א. הגבלת גיל (27-45). ב. הכנסה ממוצעת נמוכה מהעשירון השביעי/ הכנסה נמוכה מ-7,500 ש"ח. ג. על גובה ההון העצמי לעמוד על פחות מ-300,000. ד. מיצוי כושר השתכרות.

**בירושלים**, בשל מצוקת הדיוור ובגין תיקון לחוק רשות מקרקעי ישראל ב-2009 הקובע כי אחד מתפקידי הרשות הינו הקצאת קרקעות למטרות דיוור בר השגה גיבשה העירייה תוכנית לדב"י הנקראת "20:20:20". התוכנית קובעת כי שטחי הדירות ברות ההשגה לא יעלו על 100 מ"ר וייבנו במסגרת תוכניות הוספה כהקצאת 20% מסך הדירות הנבנות בפרויקט. במקרה דנן, התנאים לזכאות בדיוור הינם מגבלת גיל- עד 41 שנה; אי בעלות על דירה בשלוש שנים שקדמו להגשת הבקשה ומיצוי כושר השתכרות של 75% לפחות של אחד מבני הזוג (אגמון, 2010א).

**בראשון לציון**, אישרה הוועדה המקומית לתכנון ובנייה עירונית ביולי 2013 תוכנית להקמת מגדל בן 104 יחידות דיוור אשר 40 מתכם יוקצו לטובת דיוור בר השגה. דירות אלה יהיו בנות שלושה חדרים וימכרו בהנחה של 20%-25% ממחיר השוק ויוקצו לזוגות צעירים במסגרת הגרלה מפורקחת כשתנאי הזכאות להתמודדות הם גיל (21-40), הצגת כושר השתכרות ויכולת קבלת משכנתא<sup>17</sup>.

### **הצעות למדיניות דיוור בישראל**

ממשלות ישראל לא השכילו לגבש מדיניות ממשלתית כוללת לסיוע לצעירים ולקבוצות אוכלוסייה נזקקות בהשגת דירה או אף מיתון התנודתיות במחירי הדיוור. אומנם יש מעורבות גדולה בשוק הדיוור מצד השחקנים הממשלתיים הרלוונטיים כמו משרדי האוצר, בינוי ושיכון והפנים, מנהל מקרקעי ישראל וועדות התכנון והבנייה אולם חוסר התיאום ביניהם ניכר ולעיתים קרובות אף יוצר עיכובים וחסימים.

עם הקמת הממשלה ה-33 נוסד קבינט הדיוור בראשותו של שר האוצר יאיר לפיד. גוף זה אמון על ריכוז התוכניות השונות ולהוות מענה לבעיות לעיל. זוהי התקדמות חיובית ואף חיונית שכן, הפתרונות למצוקת הדיוור המוצגים לעיל (או כל פתרון אחר) מחייב התייחסות הוליסטית.

### **עידוד בנייה להשכרה**

פיתוח שוק הדיוור להשכרה הינו קרדינאלי כחלק מפתרון למשבר הדיוור בארץ שכן, מחירי הדיוור הגבוהים במרכז הארץ לא מאפשרים כיום ובעתיד הנראה לעין לצעירים לרכוש דירה. בנוסף, יש לספק לצעירים מענה לדרישה למגורים דינאמיים הנובעים משינויים במקומות עבודה וגדילת התא המשפחתי. מתן פתרונות בדמות שכירות ארוכת טווח תאפשרנה לצעירים לחסוך לרכישת דירה ומרחב תמרון ליציאה מחוזה שכירות.

<sup>15</sup> אגף האיכלוס, משרד הבינוי והשיכון. לוח ה.1. הלוואות לדיוור לפי תוכניות הסיוע העיקריות. 2013

<sup>16</sup> עיריית תל אביב-יפו, עזרה ובצרון. <http://www.e-b.co.il/diyur>.

<sup>17</sup> מירובסקי, א. "עיריית ראש"צ יוזמת דיוור בר-השגה: ילא נחכה לפתרון מהממשלה", יולי 2013.

כמו כן, הגמישות בשוק השכירות מאפשרת ניידות גדולה יותר למשפחות במעבר דירה בגין גודלן וצורכיהן המשתנים. לכשתרכושנה נכס קבוע, ילדיהן יהיו גדולים ולכן תוכלנה להסתפק בדירה קטנה. כיום ישנם זוגות מבוגרים החיים בדירות גדולות שרובן עומדות ריקות, בעוד משפחות צעירות עם ילדים בבית נאלצות להצטופף בדירות קטנות.

החוק לעידוד בניית דירות להשכרה (התשס"ז-2007) נועד לעודד יזמים עסקיים לבנות דירות להשכרה ולהציען בשוק החופשי, אולם החוק לא יצר כדאיות כלכלית מספקת ליזמים ולחברות הקבלניות ומספר הדירות שנבנו במסגרת החוק הינו שולי. על כן, יש לשפר את אטרקטיביות החוק באמצעות א. מתן הטבות מס משתלמות יותר ליזמים. ב. בעבור הגדלת אחוזי הבנייה, חיוב יזמים וחברות קבלניות להקצות חלק מסוים מהבניין לדירות להשכרה ולבנות תמהיל מעורב של דירות בגדלים שונים ובמחירי שוק שונים.

### **הגדלת היצע הקרקעות**

המדינה מחזיקה ברוב המוחלט של האדמות הפנויות בישראל כאשר שיווק הקרקע מתבצע על ידי מנהל מקרקעי ישראל במכרזים כך שלמעשה רווחי המדינה ממנגנון זה מהווים מס עקיף המתגלגל לכיס רוכשי/שוכרי הדירות. הוזלת רכיב הקרקע המשווקת על ידי מנהל מקרקעי ישראל ואף הפשרתה בחינם למטרות בנייה להשכרה תוזיל משמעותית את עלויות הבנייה של הפרויקטים.

### **דיוור בר השגה במתכונת ארצית**

יישום תוכנית לדב"י ברחבי הארץ, במסגרת תמ"א 35. במסגרת התוכנית יוקצו מכל פרויקט אחוז מסוים מן הדירות לדיוור בר השגה שישווקו בהנחה ממחיר ממוצע של דירה בגודל זה בשוק. שיווק הדירות יתבצע במכרז/הגרלה עם תנאיי כניסה מותאמים של כושר השתכרות, גיל ומספר נפשות. בנוסף, יתבצע שיווק קרקעות המיועדות לאוכלוסיות מסוימות (סטודנטים, חרדים, משרתי קבע וכו'). הדירות בהישג יד יוקצו הן למכירה והן להשכרה כשמאחורי הפרויקטים יעמוד רגולטור אשר ישגיח כי הדירות לא ימכרו/יושכרו הלאה על ידי הדיירים במחיר גבוה יותר (מעין rent-control) (לביא, 2010א).

### **הנחה בארנונה לסטודנטים**

על פי חישוב של התאחדות הסטודנטים<sup>18</sup>, ההוצאה הממוצעת של הסטודנטים בישראל כוללת בעיקר שכר לימוד (כ-10,000 ש"ח למוסד אוניברסיטאי, כ-30 אלף ש"ח למוסד פרטי), אולם מעבר לכך, לסטודנט הממוצע גם הוצאות אחרות אשר מגיעות לבדם ל-3,589 ש"ח בממוצע. זאת בעוד שהשכר החודשי הממוצע בקרב הסטודנטים העובדים (74%) הינו 3,097 ש"ח בחודשי הלימודים ו-4,275 בעת חודשי הקיץ.

לפיכך, יש לשקול להכניס תיקון לחוק ההסדרים הקובע כי סטודנט יהיה זכאי להנחה בשיעור של עד 50% מסכום הארנונה בדירה בה מתגורר. ההנחה תהינה תקפה למשך 4 שנים ותחול על סטודנטים עד 1.5 משכר המינימום. על פי ההצעה, לרשויות המקומיות תינתן האפשרות להגביל את הנחה לאזורים מסוימים ואת גובהה.

<sup>18</sup> נייר עמדה: הנחה לסטודנטים בתשלום ארנונה, התאחדות הסטודנטים בישראל, 2012.

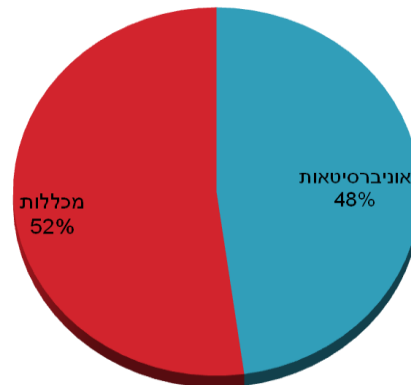


## הטבות להשכלה גבוהה

בישראל לומדים כ-309.6 אלף סטודנטים<sup>19</sup> (מהם 196.7 אלף לומדים לתואר ראשון, 54.6 אלף לתואר שני, 10.7 אלף לתואר שלישי וכן, עוד 46.5 אלף הלומדים באוניברסיטה הפתוחה).

### מכללות (גדולות)

- ▶ המכללה למינהל - 11,354
- ▶ הקריה האקדמית אונו - 6,736
- ▶ המרכז הבינתחומי - כ-6,500
- ▶ רופין - 5,923
- ▶ סמינר הקיבוצים - 5,730
- ▶ סמי שמעון - כ-4,500
- ▶ אקדמית ת"א-יפו - 3,766



### אוניברסיטאות

- ▶ אוני תל אביב - 29,703
- ▶ אוני בר אילן - 26,965
- ▶ אוני העברית - 23,260
- ▶ אוני בן גוריון - 18,532
- ▶ אוני חיפה - 20,447
- ▶ הטכניון - כ-13,000
- ▶ מכון ויצמן - כ-1,300
- ▶ אוני אריאל - כ-14,000

## הטבות לרוכשי השכלה גבוהה

יוקר המחיייה הסטודנטאלי תלוי ביוקר המחיייה הכללי במשק, מאפייני האוכלוסייה הסטודנטאליית, ההטבות וההקלות השונות הניתנים לציבור הסטודנטים ע"י הממשלה ועוד. הגורמים הנ"ל ממשיכים להשפיע על מצב הסטודנטים גם לאחר שהם מסיימים את לימודיהם ומשתלבים בשוק התעסוקה. התקצוב הראוי הוא תנאי הכרחי לשגשוג המערכת האקדמית (המשלבת בין נגישות גבוהה ומצוינות במחקר והוראה) אך אינו תנאי מספיק. יש להבטיח שהמערכת החשובה הזו, תתנהל ביעילות ובשקיפות, תוך אימוץ סטנדרטים בינלאומיים רלוונטיים ומעורבות של כל קבוצות העניין הרלוונטיות.

התבוננות קצרה על כלי ההטבות לסטודנטים במבחר מדינות (קורטיוקוב, 2013) מראה כי ישנם מגוון דרכים להתמודדות עם הבעיות.

**בארה"ב** קיימים מספר מנגנוני מיסוי, אשר מטרתם לעודד רכישת השכלה גבוהה, כגון American Opportunity Credit המאפשר לסטודנטים בעלי הכנסה שנתית הנמוכה מ-\$80,000, הטבות מס עד לסכום \$2,500 מהוצאות שכר לימוד, ספרי לימוד וציוד. או לחלופין, Lifetime Learning Credit - תוכנית שמטרתה לעודד "למידה לאורך החיים", התכנית מאפשרת זיכוי של עד 2,000 דולר בשנה ממש הכנסה, בעבור ההוצאות שכר הלימוד וחומרי הלימוד (פר סטודנט) בשנת המס הרלוונטית, לפרטים בעלי הכנסה הנמוכה מ-\$60,000.

**בבריטניה** זכאים הסטודנטים לפטור מארנונה (Council Tax) בהינתן יחידת דיור המשוכנת בסטודנטים בלבד הנמצאים בתוכנית לימודים מלאה. כמו כן, מרבית ההוצאות הנלוות לסטודנטים, המלגות והמענקים פטורים ממש. ואילו **בגרמניה**, זכאים הסטודנטים לפטור ממש בשכר הלימוד, רכישת ציוד והוצאות מגורים ונסיעה בזמן הלימודים, בסייג לתקרת הכנסה של 6,000 יורו בשנה. סטודנטים המרוויחים פחות מ-8,000 יורו בשנה זוכים להחזרי מס בהגשת דוח לרשות המס.

<sup>19</sup> למ"ס - "השכלה גבוהה בישראל - הודעה לעיתונות לרגל פתיחת שנת הלימודים האקדמית תשע"ד". 9.10.13

**בקנדה** קיימים שני מסלולי הטבות לסטודנטים; ניכוי מס (המאפשרים להפחית את תשלומי שכר הלימוד מההכנסה השנתית החייבת במס) וזיכוי מס (המאפשרים לסטודנטים לשלם סכומי מס נמוכים יותר). זאת בנוסף להחזרי מס על אותה ההוצאה מהפרובינציות השונות בקנדה. במידה וסטודנט אינו מגיע לסף ההכנסה המאפשר לו לקבל את הזיכוי המקסימאלי, ניתן לדחות את הזכאות להחזר לשנת המס הבאה (גם אם הסטודנט סיים את לימודיו) או לחלופין, להעביר את סכום הזיכוי לקרוב משפחה מדרגה ראשונה (גם אם אינו סטודנט).

להלן מספר ההמלצות ליישום במערכת ההשכלה הגבוהה בישראל וצעדים מקלים עבור אוכלוסיית הסטודנטים בישראל:

- קביעת שכר לימוד לפי ביקוש, כך ששכר הלימוד במקצועות המבוקשים (כגון רפואה, משפטים ומנהל עסקים) יהיה גבוה בהשוואה לשכר הלימוד במקצועות הלא מבוקשים (כמדעי הרוח). כמו כן, ניתן לנתב כלי זה לטובת עידוד מקצועות הנדרשים למשק ולהוזיל את שכר הלימוד בחוגים האלה.
- עדכון מבחן ההכנסה לקבלת פטור ב-25 אחוזים כך שסטודנט יוכל להשתכר עד 3,315 ש"ח ולהיות זכאי להנחה מינימאלית בארנונה (40%).
- שינוי חישוב זמן ההכנסה. במקום חישוב ממוצע ההכנסות על פני הרבעון שקדם להגשת בקשת ההנחה של הסטודנט, פריסת ממוצע ההכנסות על חציון ואף שנה.
- הכרה בתשלום שכר הלימוד אוניברסיטאי כהוצאה ייעודית. כך שבחישוב מבחן ההכנסה, יקבל הסטודנט הנחה חודשית בסכום שכר הלימוד השנתי חלקי 12.
- מתן הנחה בתשלום הארנונה עבור סטודנטים המתגוררים במעונות. דרישה זו באה לידי ביטוי בבג"ץ שהוגש (וטרם הוכרע) על ידי אגודות הסטודנטים בדרישה להשוות תנאיי הפטור לו זכאיות פנימיות של ישיבות<sup>20</sup>.

### **עידוד הכשרה מקצועית בקרב צעירים**

בישראל כיום עוברת כמחצית של כל שנתון בהצלחה את בחינות הבגרות. שליש של כל שנתון ממשיך בלימודים ומוסמך בתואר ראשון. עוד כעשרים אחוזים מכל שנתון מוסמכים בתארים מקצועיים נוספים כמו טכנאים, הנדסאים, אחיות מעשיות, מנהלי מוסכים, בעלי תעודות מקצועיות למיניהן ועוד. כשליש של כל שנתון נותר ללא הסמכות וללא מקצוע. נתון זה הוא יציב למדי לאורך שנים לא מעטות.

חלק מן הקושי של צעירי ישראל בהתבססותם הכלכלית טמונה בקשיים במציאת עבודה שתתאים להשכלתם האקדמית. על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ-60% מצעירי ישראל צפויים ללמוד במוסדות להשכלה גבוהה. זאת בזמן שבעת, 44% מקרב בני ה-25-64 בישראל הם כבר בעלי השכלה גבוהה<sup>21</sup>.

ארצות בהן מתקיימת תעסוקה מיטבית ושבהן מדד גייני לאי-שוויון חברתי הוא נמוך הן הארצות בהן מתקיימת חלוקה מיטבית – חצי חצי - בין החינוך העיוני לבין החינוך המקצועי. ארצות אלו

<sup>20</sup> נייר עמדה: הנחה לסטודנטים בתשלום ארנונה. תל אביב: התאחדות הסטודנטים. 2012

<sup>21</sup> למ"ס - "השכלה גבוהה בישראל - הודעה לעיתונות לרגל פתיחת שנת הלימודים האקדמית תשע"ד". 2013.

(גרמניה, שוויץ ואוסטריה כדוגמא) מקיימות חינוך דואלי. הדואליות מתבטאת בכך שהמסגרות הממנכות - זו הלימודית-בית ספרית וזו התעשייתית פועלות בשיתוף ומתוך קוהרנטיות בעיצוב המקצועיות, היכולת החברתית-ארגונית והיכולת העיונית של הלומדים (נתנזון ולוי, 2010). תמצית הבעיה של החינוך המקצועי בישראל היום היא שאין אוכלוסייה הסוברת שחינוך כזה רצוי לה, ואין די בתי ספר מקצועיים איכותיים המכשירים לקראת הסמכות איכותיות. כלומר, הצורך החיוני של החברה בישראל אינו מוצא ביטוי הולם בשאיפות ההורים מחד, ואין מקומות, בכמות הראויה, בהם ניתן להכשיר נוער למסלולי חיים מקצועיים מאידך. כדי להתחיל לנוע בכיוון הרצוי – עליה במספק נערים ונערות הפונים לכיוון החינוך המקצועי - יש צורך בפעולה דו-ראשית:

- א. **מוסדות חינוך מקצועיים**: בתי ספר איכותיים המושכים את האוכלוסייה הדרושה להם. לשון אחרת: יצירת היצע של אופציות חינוכיות מקצועיות איכותיות.
- נטיעת רצון**: משפחות הרוצות בחינוך מקצועי והמכוונות את בניהם ובנותיהם לכיוון הזה. לשון אחרת: יצירת ביקוש לסוג זה של חינוך (נתנזון ולוי, 2010).
- ב. **בתי ספר מקצועיים לתעשייה**: הקמת בתי הספר החדשים תפורט במסמך ממשלתי כולל אשר יפרט את מבנה בתי הספר, תכניות הלימודים, ארגון בתי הספר ותקצובם. בתי הספר יוקמו על פי תקינת משרד הכלכלה, על ידי רשויות מקומיות ורשתות חינוך כשיתופי פעולה עם התעשייה וצה"ל. בתי הספר יפעלו על פי תכניות לימודים והכשרה התואמות את הצרכים ויקיימו רמה גבוהה של טיפוח אישי ומקצועי. הם יוקמו בצמידות לתעשייה ויתקיימו בהם תכניות המשלבות בין לימודים עיוניים, לימוד מקצוע ופיתוח הפרט בחברה.
- ג. **שיתוף פעולה עם התעשייה**: מומלץ לקבוע כי ההצטיידות של בתי הספר תיעשה על ידי שיתוף פעולה של התעשייה, רשויות מקומיות, צה"ל ומקורות אחרים. כמו כן, תאפשר התעשייה חברות תלמידים אל שורותיה על ידי פרקי התמחות ופרקטיקה לתלמידים במסגרתה. פרקי התמחות אלה יעוגנו בתקינה מתאימה, בתכנית מחייבת, בהערכות ובתעודות מתאימות.
- ד. **הכשרת מורים ומדריכים**: קיים היום מחסור אקוטי במורים ומדריכים מקצועיים. פעולה זו מחייבת הערכות של קורסים מיוחדים המיועדים לבעלי מקצוע במטרה להכשירם לפעולה בבתי הספר.
- ה. **וועדת תיאום עליונה**: בעיה מרכזית בפיתוח תוכניות להכשרה מקצועית היא העדר תיאום בין הגופים שצריכים לעסוק בנושאי התעשייה והטכנולוגיה. יש להגביר את שיתוף הפעולה בין התעשיינים, האיגודים המקצועיים, משרד החינוך, הכלכלה, האקדמיה והצבא. מומלץ לכן להקים ולהפעיל וועדת תיאום עליונה בה יידונו הצרכים של התעשייה וצה"ל מחד והאפשרויות לפתרון מאידך. על הוועדה לכלול את משרדי הממשלה הנוגעים בדבר – הכלכלה, חינוך ואוצר, את התאחדות התעשיינים, רשתות החינוך הטכנולוגיות, צה"ל והאיגודים המקצועיים.

## סיכום ומסקנות

הסקירה שלעיל בחנה קשת רחבה של נושאים, הקשורים למגמות במדיניות צעירים, אתגרים שאוכלוסיית הצעירים עומדת בפניהם והמלצות נקודתיות להתמודדות עמם.

בשל עובדה זו, קיים קושי לסכם הצעות אלו בצורה תמציתית בכל הנושאים שנסקרו לעיל. יחד עם זאת, נדגיש כי כיום יש תוכניות ממשלתיות לא מעטות לעידוד צעירים מטעם המשרד לפיתוח הנגב והגליל, משרד השיכון ומשרד ראש הממשלה. בנוסף, קיימות תוכניות של גופים לא ממשלתיים או בעלות תמיכה ממשלתית מסוימת כמו מפעל הפיס אשר מעניק הלוואות לסטודנטים או כשלושים מרכזי הצעירים של הגוינט והמשרד לפיתוח הנגב והגליל וכן, מרכזי ריאן לקידום התעסוקה בחברה הבדואית.

עם זאת, קיים פער בין כמות התוכניות על הנייר לבין העשייה בפועל. כמו כן, ישנה בעיה של היעדר שיתוף פעולה בין הגופים השונים וקושי בהנגשת המידע על תוכניות שקיימות. על כן, ההמלצה המרכזית הינה לרכז את הטיפול בצעירים תחת גוף או מנגנון אחד. בין אם תחת **ועדה בין משרדית** שתהינה אמונה על התווית המדיניות לצעירים בישראל, פירוק חסמים בירוקראטיים וקידום חקיקה ותקנות ממשלתיות בתחומיה. או **במסגרת רשות לאומית לצעירים** כגוף הכפוף למשרד ממשלתי שתפקידו לייעץ ולמקדם חקיקה בתחומי השכלה, תעסוקה ודיוור לצעירים וכן, פיתוח שירותים והתמודדות עם אתגרי תחום הצעירים באופן כללי. אפשרות נוספת היא ריכוז הסמכות **במרכזי הצעירים** הפזורים כבר היום מקריית שמונה ועד אילת שיוכפפו לאחד המשרדים (משרד הפנים או משרד הכלכלה), יזכו לתקצוב ולאחריות המדינה. שם תינתן הכוונה וסיוע במציאת תעסוקה, פתרונות בתחומי דיוור, השכלה גבוהה והכשרה מקצועית.

- Arnett, J.J.. Emerging Adulthood – A Theory of Development From the Late Teens Through the Twenties. American Psychologist. Vol. 55 No. 5. P. 469-480. 2000
- C. Wallace & Bendit R. Youth Policies in Europe. "Towards a Classification of Different Tendencies in Youth Policies in the European Union". European Politics and Society Vol. 10, No. 3, 441–458, September 2009
- Country Sheet on Youth Policy In the United Kingdom- Council of Europe- European Union .2013.  
[http://youthpartnership.eu.coe.int/youthpartnership/documents/Questionnaires/Country/Country\\_sheet\\_2013/Country\\_sheet\\_uk\\_2013.pdf](http://youthpartnership.eu.coe.int/youthpartnership/documents/Questionnaires/Country/Country_sheet_2013/Country_sheet_uk_2013.pdf)
- Country Sheet on Youth Policy in Germany- Council of Europe- European Union .2013.  
[http://youthpartnership.eu.coe.int/youthpartnership/documents/Questionnaires/Country/Country\\_sheet\\_2013/Country\\_sheet\\_germany\\_2013.pdf](http://youthpartnership.eu.coe.int/youthpartnership/documents/Questionnaires/Country/Country_sheet_2013/Country_sheet_germany_2013.pdf)
- Country Sheet on Youth Policy in France- Council of Europe- European Union . 2013.  
[http://youthpartnership.eu.coe.int/youthpartnership/documents/Questionnaires/Country/Country\\_sheet\\_2013/Country\\_sheet\\_France\\_2013.pdf](http://youthpartnership.eu.coe.int/youthpartnership/documents/Questionnaires/Country/Country_sheet_2013/Country_sheet_France_2013.pdf)
- The UN Department of Economic & Social Affairs: World Youth Report 2011. [unworldyouthreport.org](http://unworldyouthreport.org)
- Williamson, H. Supporting Young People in Europe- Principles, Policy and Practice. Council of Europe Publishing. 2002
- אגמון, ת. מודלים שונים של דיור בר השגה במדינות המפותחות ובישראל. מרכז המחקר והמידע- הכנסת. 2010א.
- אגמון, ת. תיאור וניתוח הצעת תקציב משרד הבינוי והשיכון לשנות הכספים 2100-2102. מרכז המחקר והמידע- הכנסת. 2010ב.
- אדיב, י. אורשלימי, ש. מדיניות צעירים- נייר עמדה בנושא עיצוב מדיניות כוללת. התאחדות הסטודנטים בישראל. 2010
- אורשלימי, ש. מדיניות צעירים בישראל ובעולם- מבט משווה: מתיאוריה לפעולה, התאחדות הסטודנטים בישראל. 2010
- אריאל לביא, א. דיור- נייר עמדה בנושא מצוקת הדיור בקרב ציבור הצעירים. התאחדות הסטודנטים בישראל. 2010א.
- אריאל לביא, א. עם הפנים לעתיד- נייר עמדה בנושא נציבות הדורות הבאים וקריאה להחזרתה לפעילות מלאה. התאחדות הסטודנטים בישראל. 2010ב.
- נייר עמדה: הנחה לסטודנטים בתשלום ארנונה. תל אביב: התאחדות הסטודנטים. 2012
- נתנון, ר. לוי, ר. המלצות ליצירת מודל להכשרה מקצועית בישראל. 2010.
- קורטיוקוב, ד. הטבות מס לסטודנטים ובוגרים בעולם- סקירה השוואתית. התאחדות הסטודנטים בישראל. 2013
- שחר, ר. דיור בהישג יד ל"עניים זמניים"- שוק הנדל"ן בפריפריה הגיאוגרפית והדמוגרפית בישראל. טיוטת מחקר. תכנית עמיתית קורת - מכון מילקן. 2009

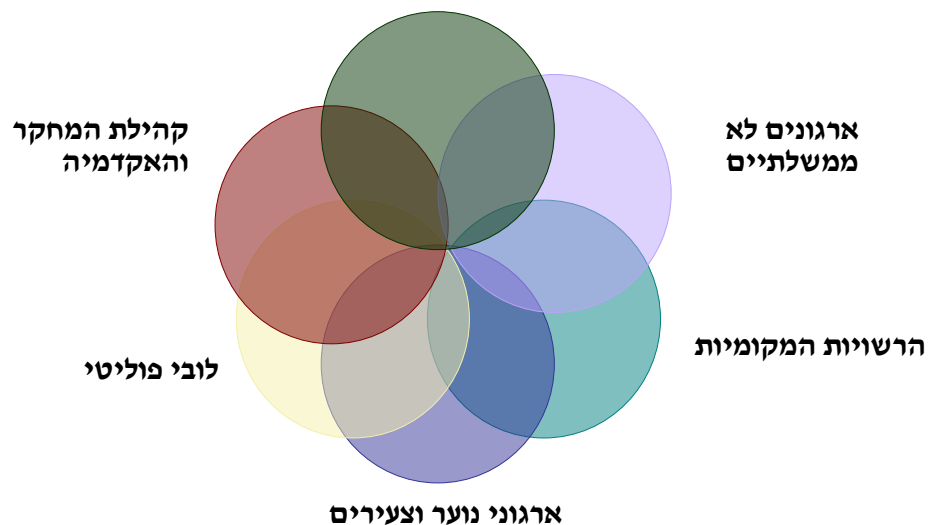
## נספח: המודל האירופי והשפעתו על הנוער בישראל

במסגרת נדבך מדיניות צעירים ביוזמת "זיכרון יעקב", קרן פרידריך אברט ומרכז מאקרו קיימו בתאריך 31 באוקטובר, 2013, צוות היגוי של מומחים ונבחרי ציבור כחלק מתהליך לגיבוש המלצות מדיניות עבור הדור הצעיר. בצוות ההיגוי הציג מר דוד קראוס, יועץ של EUROMED Youth Program, את מדיניות הנוער באירופה<sup>22</sup>. להלן עיקר הדברים:

מדיניות הצעירים והנוער באיחוד האירופי החלה להתפתח בשנת 1988 עם השקתה של התוכנית Youth for Europe וצברה תאוצה בשנים האחרונות. מטרותיה הן שיפור החינוך, הדרכה, ניידות, השתלבות מקצועית, מקובלות חברתית והשתתפות אזרחית של בני נוער וצעירים באמצעות קידום וחיזוק חיי העבודה והמשפחה. התוכנית פועלת לגיבוש יוזמות סביב נושאים אלו על ידי פעולות משותפות של ארגונים וסוכנים הפועלים עם ועבור בני נוער וצעירים.

מה נדרש ליישום מדיניות נוער?

### גורמי שלטון ממלכתיים



אחד הכלים לתיווך בין הממשלה לצעירים הוא ה-White Paper אשר משמש כבמה לדיון בנושאים משותפים והצעת הצעות קונקרטיות במטרה לענות לצרכים וציפיות של בני הנוער והצעירים. ה-White Paper נוצר כתוצאה של דיונים והתייעצויות של אלפי בני נוער וצעירים מאירופה, ארגוני נוער רבים, מחקרים אקדמיים ופעולה מצד מקבלי ההחלטות. ואילו הנושאים הנדונים ומופיעים בנייר העמדה הסופי עוסקים בחינוך, למידה לחיים וניידות, התנדבות נוער וצעירים, מידע על ועבור נוער וצעירים, תעסוקה, אוטונומיה/ עצמאות לנוער וצעירים, מאבק נגד גזענות ושנאת זרים והשתתפות בחיים האזרחיים.

<sup>22</sup> קראוס, ד. מצגת: מדיניות נוער – המודל האירופי והשפעתה על הנוער בישראל. אוקטובר 2013



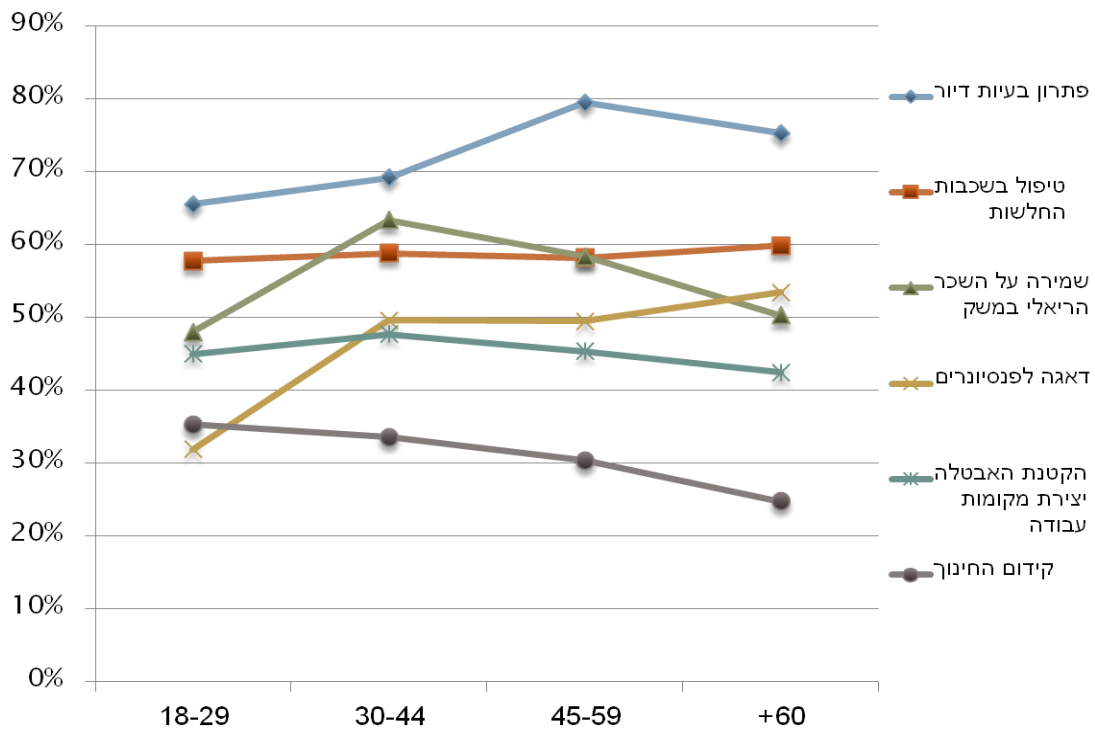
## **סקר עמדות הציבור – 2013**



מאז שנת 1992 עורך מרכז מאקרו בשיתוף קרן פרידריך אברט סקר בנושא הערכת הציבור את תפקודה של הממשלה המכהנת בעת בה נערך הסקר, בנושאים כלכליים וחברתיים. הנושאים בהם מתבקש הציבור להעריך את תפקודה של הממשלה הם: חינוך, בריאות, אבטלה, שכבות חלשות, ציבור הפנסיונרים, תשתית כבישים, קליטת עלייה, דיור, שכר ואינפלציה. באמצעות בחינת עשרת הפרמטרים הללו ניתן לקודד את ההערכה הכללית שרוכש הציבור לממשלתו בתחומים הכלכליים ובתחומים החברתיים באמצעות ציון אחד המבטא ממוצע של ההערכות בכל אחד מן התחומים לעיל. מכיוון שהסקר נערך באופן זהה מדי שנה, מזה 21 שנים, קיימת האפשרות להשוות את רמת שביעות הרצון של הציבור מהממשלה הנוכחית ביחס לשמונה הממשלות האחרונות (מאז ממשלת שמיר). הסקר הנוכחי נערך בתחילת חודש אוקטובר 2013 על ידי מכון מדגם בהנחיית ד"ר מינה צמח ולהלן תוצאותיו:

הפרש	אחוז המעניקים ציון חיובי	אחוז המעניקים ציון שלילי	
-59	13	72	פתרון בעיות דיור
-45	14	59	טיפול בשכבות החלשות
-41	14	55	שמירה על השכר הריאלי במשק
-26	20	46	דאגה לפנסיונרים
-26	19	45	הקטנת האבטלה יצירת מקומות עבודה
+4	35	31	קידום החינוך
+9	32	23	שמירה על רמת אינפלציה נמוכה
+12	37	25	קידום שירותי הבריאות
+11	33	22	קליטת עלייה
+31	48	17	פיתוח תשתיות כבישים

שיעור המעניקים ציון שלילי, לפי גילאים:



**הציבור מעניק לממשלה ציונים שליליים ברוב התחומים**

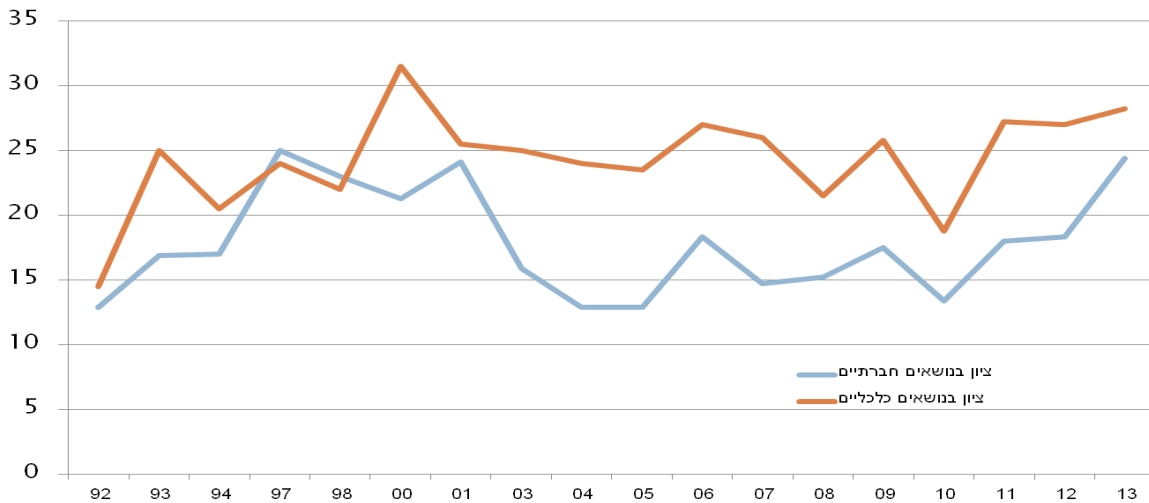
רק 14% מהנשאלים העניקו ציון חיובי לממשלה הנוכחית בקטגוריית שמירה על השכר הריאלי, נתון זה אינו מפתיע בהתחשב בכך שהשכר הריאלי לא עלה על אף עליית התוצר. באופן דומה רק 19% מעניקים ציון חיובי על מאבק באבטלה ויצירת מקומות עבודה. כמו כן, הממשלה זוכה לציונים נמוכים בתחום הדיור - 13% (כנראה בשל העלייה הדרמטית במחירי הדירות), בטיפול בשכבות החלשות ובטיפול בפנסיונרים. לבסוף נראה שהשחיקה בתקציבי החינוך הבריאות גם באה לידי ביטוי בציונים שליליים מהציבור. התחומים בהם מוענק ציון חיובי הגבוה מהשלילי הם פיתוח כבישים ועלייה, קליטת עלייה, שמירה על אינפלציה נמוכה, קידום הבריאות וקידום החינוך.

**השוואה לסקר הקודם**

ברוב הקטגוריות נרשם שיפור ביחס לשנים קודמות (ב-8 מתוך 10 קטגוריות נרשם שינוי של 12% ומטה). כלומר, על אף הביקורת כלפי הממשלה הנוכחית בגזירות התקציב 2013-2014, חוסר שביעות הרצון יורד. רק בשלושה תחומים נרשם שינוי של 5% ומעלה מאז הסקר הקודם:

- עלייה בשביעות הרצון: שירותי בריאות (+9%), קידום חינוך (+12%).
- ירידה בשביעות הרצון: פיתוח תשתית כבישים (-6%).

### מגמה רב שנתית:



שביעות הרצון הכללית נותרה נמוכה - ממוצע אחוז המעניקים ציונים חיוביים לממשלה על טיב טיפול בנושאים השונים (מעבר ל-10 הנושאים שנבדקו) הוא 26.5%.  
בו בעת, נמשכת מגמה רב שנתית של פער בין הציונים בתחומים "כלכליים" לציונים בתחומים "חברתיים". הנתונים לשנת 2013 מורים על עלייה משמעותית בהערכות לנושאים החברתיים (מ-18.3% ל-24.4%) ועלייה מסוימת בהערכות לנושאים הכלכליים (מ-27% ל-28.3%).