
תוכניות לקידום חיסכון לילדים (Child Development Accounts) ככלי לצמצום עוני בין דורי

מחקר השוואתי על תוכניות מהעולם
וניתוח התפתחות המדיניות בישראל

ד"ר תהילה רפאלי
שושי חרמץ

מחקר זה מומן על ידי המוסד לביטוח לאומי

תודות

מחקר זה יצא אל הפועל הודות לסייע ושיתוף הפעולה של גורמים רבים.

בראש ובראשונה, תודתנו נתונה לקרן המחקרים של הביטוח לאומי, שהמימון הנדיב שלה אפשר את ביצוע המחקר.

תודה לפרופ' ג'וני גל על ההכוונה והסיוע בתכנון המחקר ובמהלכו.

תודה לפרופ' מיכל גרינשטיין-וייס מאוניברסיטת וושינגטון בסנט-לואיס, על הייעוץ והליווי במהלך המחקר.

תודה למרואיינים, ייזמי המדיניות, שפינו מזמנם היקר ושתפו אותנו ברוחב לב ובפתיחות בפועלם בתחום בשנים האחרונות.

אנו תקווה כי דוח זה יסייע לקבלת ההחלטות הנוגעות לתכנון ועיצוב מדיניות מיטיבה למען צמצום העוני.

תוכניות לקידום חיסכון לילדים (Child Development Accounts) ככלי לצמצום עוני בין דורי: מחקר השוואתי על תוכניות מהעולם וניתוח התפתחות המדיניות בישראל

תקציר מנהלים

בחודש ינואר 2017 נכנס לתוקף חוק "חיסכון לכל ילד". החל מאז מדינת ישראל מפעילה תוכנית חיסכון קבועה לכל הילדים, אזרחי ישראל, בגילאי אפס עד 18 אליה מופקדים על ידי המדינה 50 שקלים מדי חודש. תוכנית זו מבוססת על מודלים הקיימים ברחבי בעולם של תוכניות חיסכון לשם פיתוח נכסים לילדים (הנקראות Child Development Accounts- CDA) אשר מטרתן להבטיח לילדים מעבר לחיים הבוגרים כאשר בידם סכום המאפשר רכישת נכסים כגון: השכלה על-תיכונית או פתיחת עסק. בישראל, תוכנית זו התקבלה בשנת 2017 כחוק לאחר שמאז שנת 2000 היו ניסיונות שונים להפכה למדיניות.

מטרות המחקר:

- א. ניתוח הספרות באשר לתוכניות החיסכון לילדים בעולם ומרכיביהן, ובכלל זה התוצאות המדווחות המיוחסות למרכיבי התוכניות כפי שעלו במסגרת מחקרי הערכה.
- ב. ניתוח תהליך התפתחות מדיניות "חיסכון לכל ילד" בישראל, כולל: מרכיבי היוזמות השונות ליישום מדיניות זו שהוצעו לאורך השנים, החסמים והגורמים שאפשרו קידום מדיניות זו, כמו גם השוואת מרכיבי התוכנית בישראל למרכיבי תוכניות מהעולם.

חלק א': ניתוח מרכיבים של תוכניות חיסכון מהעולם

איסוף נתונים

פרק זה כלל איסוף וניתוח שיטתי של כל הפרסומים הזמינים המתייחסים לתוכניות חיסכון לילדים לשם בניית נכסים. לצורך איסוף הספרות נעשה שימוש בחיפוש במנועי החיפוש כגון: Web of Science; Google; Google Scholar, תוך חיפוש המילים והצירופים הבאים: Child Development Account, Saving & Children, Saving & Matching; Assets Building; Incentives & Saving & Children; Low-Income Families & Saving & Children. החומר שנאסף כלל מאמרים אקדמיים, פרסומים בספרים, מידע מאתרי אינטרנט ולוונטיים המשייכים לתוכניות השונות, מידע מהאתר של [Center of Social Development](#) אשר כולל פרסומים רבים בתחום. לאחר איתור החומרים הם סוננו כך שמידע שאינו קשור לילדים או תוכניות חיסכון שאין בהם מרכיבים של בניית נכסים לא נכנסו לניתוח. בניתוח אף נכללו המחקרים המעטים הקיימים באנגלית המתייחסים למרכיבים השונים של התוכניות.

ממצאים מרכזיים

התוכניות שנתחו מרחבי העולם הראו שונות גדולה באשר למבנים ולמרכיבים שלהם: אוניברסליות - נמצא מגוון רחב של תוכניות חיסכון אוניברסליות ותוכניות סלקטיביות המיועדות לאוכלוסיות ספציפיות (בהן אוכלוסיות המתמודדות עם מצוקה כלכלית, יתומים ועוד). בחלק מהתוכניות הביטוי המעשי של האוניברסליות הינו פתיחת חשבון אוטומטית. לעומתן, ישנן

תוכניות אוניברסליות וסלקטיביות בהן נדרשת פעולה אקטיבית של פתיחת חשבון. מנתונים שהתפרסמו עולה כי פתיחת חשבון אוטומטית אינה מובילה בהכרח להפקדות בחשבון החיסכון ונראה שנדרשים תמריצים נוספים לשם כך. עוד עלה כי ההורים שאינם פותחים חשבון חיסכון הם על פי רוב ההורים שמצבם קשה יותר ושאינם מורגלים בחיסכון ולכן חשוב לסייע להם בתהליכי פתיחת החשבון, לייצר עבורם תמריצים נוספים ולהציע מסלול של ברירת מחדל.

פרוגרסיביות- מרכיב זה אפיין תוכניות רבות ומשמעותו כי משפחות מעוטות יכולות זכאיות לקבל תמריצים נוספים או ייחודיים בתוכנית כגון מענק הפקדה, שיעור מאצ'ינג גבוה יותר ודרישות נמוכות להפקדה חודשית ביחס לכלל משתתפי התוכנית. ההחלטה על מרכיב זה מבוססת ברוב המקרים על רמת ההכנסה של המשפחה אולם נמצאו מודלים אחרים ומורכבים יותר לחישוב הזכאות.

נקודות יציאה ויעדי הוצאה בחשבון החיסכון- זיהינו טווח רחב של אפשרויות הן באשר להגבלת והגדרת יעדי ההוצאה והן באשר לעיתוי ההוצאה. בהתייחס למרכיב הראשון, בקצה הראשון של הרצף ניצבות המדינות המגבילות את יעדי החיסכון למטרות מצומצמות החל ממימון לימודים בלבד לצד מדינות שמלבד לימודים, אפשרו יעדים נוספים כגון מימון הכשרה מקצועית והקמת עסק. על הרצף ישנן מדינות אשר מאפשרות להורים להגדיר בעצמם את היעד לחיסכון ומדינות אשר כלל לא הגבילו את יעדי החיסכון. בהתייחס לעיתוי משיכת הכספים, בקצה הראשון של הרצף ישנן מדינות אשר אוסרות כל משיכה של כספים טרם הגיע הילד לגיל 18. בהמשך הרצף, ישנן מדינות שונות אשר איפשרו משיכת כספים במועדים ספציפים במהלך התוכנית. בקצה השני של הרצף, יש תוכניות המאפשרות משיכה חלקית של הכספים בכל עת. המחקרים מעידים על עמדות של הורים התומכים בחיסכון למטרות רכישת השכלה על-תיכונית ואף על הוצאת כספי החיסכון בפועל לצורך רכישת השכלה.

רכיבים לעידוד הפקדות בתוכנית החיסכון

המאצ'ינג- מרכיב זה מתייחס להפקדות המבוצעות על ידי המדינה הניתנות באופן יחסי בהתאם להפקדות מצד משפחת הילד. אף כאן מצאנו טווח רחב של אופני ביצוע אשר לא הצביעו על מאפיין שכיח, כאשר נמצאה שונות באשר: ליחס המאצ'ינג, לדרישת מינימום להפקדה לצורך קבלתו, לסכום הגבלת גובה המאצ'ינג ואף באשר להיותו סלקטיבי או פרוגרסיבי. רק במדינות מעטות מרכיב זה לא קיים כלל. הממצאים בנוגע לתרומתו של המאצ'ינג לסכום ההפקדות בחשבון החיסכון הינם מעטים ואינם חד משמעיים. לעומת זאת, ניכר כי הגבלת תקרת המאצ'ינג מעודדת הפקדות עד לגובה ההגבלה. עם זאת, יש לבחון את מאפייני המצב הכלכלי של המשפחות כמשתנה מתערב בהקשר זה.

תמריצים נוספים- בין התמריצים, הבולט ביותר הינו המענק לפתיחת החשבון שבחלק מהמדינות הינו פרוגרסיבי בהתאם למצב הכלכלי של המשפחה ובחלקן מותנה בהפקדות מצד המשפחה. במקרים בהם מענק לפתיחת חשבון ניתן כתמריץ לפתיחת חשבון החיסכון נמצא כי תרומתו מוגבלת. תמריצים נוספים לחיסכון הינם הטבות מס והטבות על כספי החיסכון כגון ריביות גבוהות. בנוסף, מצאנו דוגמאות רבות ומגוונות לתמריצים כספיים בעקבות פעולות מצד משתתפי התוכנית, לדוגמה עבור השתתפות בתוכניות חינוך פיננסי מצד הילד או הוריו. תמריצים נוספים שנמצאו הינם מענקים לחיסכון באירועים מיוחדים ותמריצים קבועים אחת לשנה, מענקים תלויי

סכום הפקדה ומתנות לילד. מצאנו מחקר יחיד שהצביע על תרומת התמריצים הכספיים לשיעור ההפקדות.

תוכניות חינוך פיננסי- כוללות מערכי לימוד לילדים ו/או להוריהם בתחום הכלכלי והקניית מיומנויות חיסכון. מערכים אלו שונים באשר לקהל היעד אליו הן פונות: הורים, ילדים או שניהם. שונות נמצאה אף באשר להיקף המפגשים הנדרש. כמו כן, נמצאו גישות שונות באשר למידת שיתוף פעולה עם מסגרות חינוכיות או קיום המפגשים בפלטפורמה שתוכנית החיסכון יצרה לשם כך. חלק מהתוכניות מתחילות כבר בגיל הגן. כמו כן, בחלק מהתוכניות החינוך הפיננסי כולל אף מידע הקשור לרכישת השכלה גבוהה, ולעיתים הוא אף חלק ממערך התערבויות שכולל בין השאר את החיסכון עצמו. מצאנו עוד כאמור כי יש תוכניות המעניקות תמריץ כספי עבור ההשתתפות בלמידה פיננסית. המחקרים בתחום נערכו דווקא על הורים המשתתפים בתוכניות והם מצביעים על הצורך להציע תמריצים על מנת לעודד את השתתפותם. המחקרים מראים עוד על יעילות החינוך הפיננסי באשר להתנהגויות חיסכון בתקופת הלמידה אולם לא לאורך זמן אחריה.

מתן דיווחים על החיסכון- מרכיב זה נתפס ככזה המעודד לתפיסת עתיד חיובית מאחר והוא נותן תמונת מצב עדכנית באשר להצטברות הכספים. מצאנו מעט התייחסות לסוגיה זו בספרות. הדגשים המרכזיים שעלו מהספרות היא החשיבות להבטחת הגעת המידע הרלוונטי לנמענים, בהירותו וכן הקפדה על העברת המידע בדרך שנוחה להורים. מהמחקר המועט הקיים עד כה לא נמצאה תרומה של מידע כתוב לביצוע הפקדות לחשבון ולא נבחנה יעילותו בשיפור תפיסת העתיד.

מאפיינים נוספים של תוכניות חיסכון לילדים בעולם

מספר מאפיינים נוספים הופיעו בספרות והינם משמעותיים לעיצוב התוכניות. אלו כוללים את *האפשרות לשליטה וניהול של הילד* בנוגע לכספי החיסכון כולל יצירת החשבון על שמו. על פי רוב ניהול החשבון באופן עצמאי ניתן לילד רק בבגרותו. בחלק מהמדינות מתאפשרות *הפקדות נוספות* על ידי קרובי משפחת הילד וחברי המשפחה מעבר להפקדות של ההורים במטרה לאפשר הגדלה של חשבון החיסכון. *מעורבות ההורים* באשר לחשבון החיסכון חשובה, וניכר כי חלק גדול מהחיסכון הוא תלוי שיעור ההפקדה של ההורים. כמו כן, תוכנית החיסכון מאפשרת שיח של הילד והוריו בנושא זה ולמידה מהם. עם זאת, בתוכניות שאינן על שם הילד יש לייצר מנגנון שימנע שימוש בכספי החיסכון לצרכים משפחתיים. מצאנו עוד כי מעט תוכניות חייבו *הפקדה חודשית קבועה*. אולם, במקרים אלו נדרש לייצר מנגנון שיתן מענה למשפחות שמתקשות לבצע הפקדות על בסיס קבוע. תוכניות מסוימות ניסו כחלופה לכך לעודד הפקדה קבועה באמצעות מענקים. מהמחקר הקיים עולה כי הדרישה להפקדה קבועה מייצרת הרגלי חיסכון אולם אין עדויות שאלו נשמרים לאורך זמן.

מחקרים שבחנו את התרומה הכוללת של תוכניות חיסכון לילדים בעולם

מהמחקרים הקיימים עולה תמונה של הישגים רחבים של התוכניות מעבר לסכום החיסכון. כך לדוגמה נמצא כי ההשתתפות בתוכנית תרמה לתחושת העצמה בקרב בנות יתומות באשר למימוש תוכניותיהן לעתיד בתחום ההשכלה בהשוואה לאלו שלא השתתפו בתוכנית. עוד נמצאו עמדות חיוביות יותר ביחס להתנהגויות למניעת מחלת האיידס ושייכות גבוהות יותר באשר לתוכניות עתידיות בתחום הלימודים אצל נערים בעלי תוכניות חיסכון בהשוואה לאלו שלא היתה להם תוכנית כזו. ממצאים נוספים מצביעים על שיפור ביכולת לתכנן את העתיד, חוסן נפשי ותחושת

שייכות למשפחה בקרב ילדים. עם זאת, חשוב להצביע על כך שביחס להיקפן הרחב של תוכניות חיסכון לצבירת נכסים לילדים בעולם המחקר הקיים בתחום הוא מועט.

חלק ב': ניתוח התפתחות המדיניות של "חיסכון לכל ילד" בישראל

איסוף נתונים

בין התאריכים מאי 2016 לספטמבר 2017 נערכו ראיונות עם 17 גורמי מפתח בעיצוב ופיתוח התוכנית "חיסכון לכל ילד". הראיונות נערכו עם אנשי אקדמיה, קובעי מדיניות במשרדי הממשלה וגורמי מגזר שלישי שלקחו חלק בפיתוח היוזמה. הראיונות נמשכו בין חצי שעה לשעה וחצי. הבחירה במרואיינים נעשתה על בסיס המלצות של עמיתים וקריאת פרסומים בתחום באמצעי התקשורת. נעשה שימוש בראיון חצי מובנה, במסגרתו המרואיינים נשאלו באשר למעורבותם בקידום המדיניות של חיסכון לילדים (בגרסותיה השונות) ואף באשר לדעתם לגבי התוכנית הנוכחית.

ממצאים מרכזיים

ציר הזמן בהתפתחות מדיניות "חיסכון לכל ילד"

מניתוח ציר הזמן בהתפתחות המדיניות עולה כי זו תואמת את תאוריית היובלים של קינגדון (Kingdon, 1984). מאז תחילת שנת 2000 נעשו מאמצים לקדם מדיניות זו בישראל על ידי יזמי מדיניות שונים כאשר בתחילה ההמלצות התמקדו בתוכנית חיסכון סלקטיבית ובתוכניות פיילוט. היוזמה התחילה מגורמים באקדמיה, ובהמשך הצטרפו גם נציגים ממשרד הרווחה ומהמוסד לביטוח לאומי, אשר פעלו כיוזמי מדיניות, ולקחו חלק פעיל הן בעיצוב גרסאות שונות לתוכנית והן בהצגתן מול הגורמים הרלוונטיים שיכולים לקדם את היוזמה לכדי מדיניות. מניתוח הראיונות והמסמכים שהתייחסו לתקופה שמאז תחילת שנת 2000 ועד תחילת הביצוע של מדיניות "חיסכון לכל ילד" בתחילת שנת 2017 ניכרה מעורבותם של יזמי המדיניות, בתחילה במסגרת ניסיונות לקדמה ולהפכה למדיניות רחבה, בהקשר זה הם פעלו בשלושת היובלים (הבעיה, המדיניות והפוליטי). בהמשך, הם היו מעורבים בניסיונות לעצבה בהתאם לראייתם את מטרות התוכנית, פעילות שנעשתה למול הגורמים הפוליטיים (ביובל הפוליטי).

מניתוח ציר הזמן עולה עוד כי רק בשנת 2008 לראשונה הגיעה התוכנית לכדי אפשרות ליישום מעשי ולהכרה במסגרת היובל הפוליטי אולם היא לא זכתה לתמיכה מספקת ביובל זה. גם בבחירות 2013, בהעדר תמיכה פוליטית רחבה בגורם הפוליטי שתמך ברעיון, התוכנית לא הגיעה לכדי מימוש. מאז שנת 2013, המשיכה התוכנית להיות מקודמת בבמות שונות שהבולטת בהן הוא היותה חלק מהמלצות הוועדה למלחמה בעוני. התוכנית הוצגה אף בתקופה זו בחלק מהגרסאות כתוכנית סלקטיבית (לדוגמה לילדים במשפחות עניות). בשנת 2014 נעשה ניסיון נוסף לקדמה לכדי חקיקה בשיתוף עמותת "ידיד" אשר לא צלח.

בסופו של דבר התוכנית התקבלה כמדיניות וכחוק בישראל בשל "חלון הזדמנויות" שנוצר לאחר בחירות 2015. כאשר במסגרת ההסכמים קואליציוניים עלה צורך למצוא תוכנית שמחד תספק את דרישת המפלגות החרדיות להחזרת קצבאות הילדים לרמתן הקודמת (לפני הקיצוצים בשנת 2013) ומאידך תתן מענה להתנגדות משרד האוצר להעלאת הקצבאות. בשלב זה יזמי המדיניות היו מוכנים עם תוכנית מתאימה ומגובשת שחיברה את היובלים השונים ואת הצרכים השונים ואפשרה את יישום המדיניות של "חיסכון לכל ילד" בפועל.

התוכנית שהתקבלה בפועל הינה תוכנית אוניברסלית אשר אינה כוללת רכיבים פרוגרסיביים או סלקטיביים לטובת אוכלוסיות החיות בעוני. לאור האמור, ניכר שיזמי המדיניות בערוצים השונים מנסים גם כיום לפעול על מנת לשפר את התוכנית כך שהיא תתן מענה ייחודי ומספק לאוכלוסיות אלו. גם המחקרים המלווים את התוכנית כיום מטרטם לאפשר למידה לצורך שיפור תוצאות התוכנית לדוגמה באשר לפיתוח תפיסות עתיד חיוביות בקרב המשפחות כתוצאה מהחיסכון.

גורמים מעכבים ומקדמים בקבלת המדיניות של "חיסכון לכל ילד" בישראל

מניחות הראיונות עלה תפקידם החשוב של יזמי המדיניות בקידום התוכנית, הן הגורמים מהאקדמיה, הן ממשרדי הממשלה והן מהמגזר השלישי. כאשר תפקידם של גורמים שונים במוסד לביטוח הלאומי בלט בהיותם יזם מדיניות אשר קידם לאורך שנים רבות ניסוח גרסאות רבות של התוכנית אף בשותפות עם הגורמים האחרים. עוד עלה כי התייחסות לתוכנית כרלוונטית לבעיית העוני תרמה לקידומה לאורך השנים אולם הודגש כי מדובר בתוכנית שהינה מענה אחד בלבד ממגוון מענים שצריכים להינתן.

גורם משמעותי שאפשר את קידום התוכנית הוא המודעות אליה וליתרונותיה כשלעצמה והמודעות לתרומתה על סמך פרסומי מחקרים מחו"ל. המראויינים הדגישו חשיבות הצגת המחקרים בניסיון לקדם את המדיניות ככלי חשוב לשכנוע ולמשא ומתן. הצגה זו אף כוללת הערכות כלכליות של עלויות ורווחים. כמו כן, החשיבות של מעורבותם של חוקרים מאוניברסיטת סנט-לואיס שמובילים את התוכנית בעולם במאמצים לקידום המדיניות בישראל עלתה בראיונות רבים.

גורמים נוספים שתורמו לקידום המדיניות לדעת המרואיינים, אולם הוצגו בשכיחות נמוכה יותר הם הצגת הנושא בתקשורת, הקמפיין החברתי שנעשה ושיתופי הפעולה שנוצרו בין הגופים השונים. כמו כן, הודגשה תרומתם של ה"אירועים הממקדים" של המחאה החברתית בשנת 2011, תוצאות הקיצוץ בקצבאות הילדים של שנת 2013 ודוח הוועדה למלחמה בעוני משנת 2014 כגורמים שהגבירו הן את הצורך ואת המודעות לתוכנית. אולם, ניכר כי לא די היה באירועים אלו לקדם את המדיניות. בסופו של דבר הגורם המקדם המרכזי שהוצג על ידי חלק ניכר מהמרואיינים הוא "חלון הזדמנויות" הפוליטי והעובדה שהתוכנית הייתה מגובשת ומוכנה כאשר נפתח חלון הזדמנויות זה. כך שיזמי המדיניות צלחו בחיבור היובלים, חיבור שאיפשר את קבלת המדיניות בפועל.

כגורמים מעכבים הוצגו בעיקר חילוקי הדעות סביב התוכנית באופן עקרוני (לפני שהיא הוצגה כמדיניות קיימת) בעיקר בשל עלויותיה הגבוהות למול יעילותה שהוטלה בספק. החסם הכלכלי כשלעצמו הוצג אף כגורם משמעותי בפני עצמו למימוש תוכנית זו לאורך השנים, מאחר ומדובר בתוכנית שעלותה גבוהה. בשלב מאוחר יותר הוצגו חילוקי הדעות שנגעו לעיצוב התוכנית בפועל (לדוגמה עיתוי הוצאת הכספים והגבלת יעדי המשיכה).

מרכיבי תוכנית החיסכון בישראל בהשוואה לעולם

מהראיונות עלתה החשיבות של יצירת תוכנית החיסכון בישראל כתוכנית אוניברסלית זאת בהתאם לתאוריה של צבירת הנכסים. עם זאת, צוין כי היות התוכנית אוניברסלית מונע בפועל את הכנסת המרכיבים החשובים של העידוד לחיסכון בשל עלותם היקרה. זאת ועוד, האקטיביות

בניהול חשבון החיסכון מצד הילד והוריו, המומלצת על פי בסיס התיאוריה של צבירת הנכסים, אינה דרישה הכרחית בתוכנית הקיימת בישראל. המרואיינים התייחסו בחיוב לכך שהמדיניות מעודדת מעורבות ההורים בפתיחת החשבון, אולם גם הצביעו על חשיבות מסלול של ברירת המחדל במקרה וההורים אינם מסוגלים לכך. מעט מהמרואיינים התייחסו להיעדר הפרוגרסיביות בתוכנית כחיסרון משמעותי והצביעו על דרכים שונות בהן היה כדאי ליישמה. באשר למרכיב המאצינג עלו קולות רבים הרואים בהיעדר מרכיב זה חיסרון משמעותי. אולם, מנגד עלה הצורך למנוע ממשפחות לוותר על הכנסתן השוטפת ועל צרכיהן הבסיסיים כדי לזכות בתמריצים.

רוב המרואיינים היצרו על היעדר תוכניות חינוך פיננסי לילדים במסגרת התוכנית. כמו כן, ההתייחסות בראיונות להיעדר הגבלת יעדי החיסכון הייתה שלילית על ידי רוב המרואיינים, כאשר עלה החשש שהכספים לא ינוצלו לטובת התפתחות עתידית של הצעיר. ההתייחסות לגיל המשוכה הייתה כי רצוי להעלותו אף ל-24 וכן לתת תמריצים נוספים להמשך החיסכון. עוד עלה כחיסרון של התוכנית כי כיום הסכום הסופי שנחסך אינו מספיק למימון מלא של לימודים לתואר ראשון.

נושאים נוספים שעלו בשכיחות נמוכה יותר הינם החשיבות של מתן תמריצים נוספים לחיסכון לדוגמה סביב הישגים של הילד. כמו כן, עלתה חשיבות הגבלת הפקדות המשפחה והדרכים בהם ניתן לגייס גורמים נוספים למתן כספי החיסכון (בעיקר כמאצינג לאוכלוסיות עניות). עוד עלה הצורך להבטיח את הפנמת חשיבות התנהלות הכוללת חיסכון לטווח הארוך גם לאחר סיום התוכנית ומימוש הכספים. הדגש המרכזי שעלה מרוב הראיונות הוא ראיית התוכנית הנוכחית כבסיס לשינויים וחשיבות הוספת מרכיבים סוציאליים ופרוגרסיביים. כמו כן, עלה הצורך להפוך את התוכנית לתוכנית לצבירת נכסים- הן על ידי הגבלת מטרות השימוש והן על ידי יצירת מנגנון שיחייב את מעורבות המשפחה בחיסכון.

השלכות והמלצות

אף כי תוכניות חיסכון לצבירת נכסים עבור ילדים קיימות ברחבי העולם למעלה מעשור עדיין אין די הוכחות ליעילותן על בסיס מחקרי אורך. עם זאת, מחקרים קיימים בודדים מצביעים על מרכיבים החשובים לצבירת הנכסים ולתפיסת עתיד חיובית בקרב ילדים. מניתוח הראיונות ואף מניתוח אופן היישום בישראל עולה כי התוכנית שנבחרה רחוקה מאד מזו המוצגת בתאוריה של צבירת הנכסים ובפועל הושמטו ממנה המרכיבים החשובים ביותר שיועדו לצבירתם. מניתוח הספרות של התוכניות שיושמו ברחבי העולם נראה שהיישום בישראל הוא קיצוני ביותר בהשמטת רכיבי המדיניות שהומלצו על ידי המחקרים שבחנו את תוצאות יישום התאוריה. לאור האמור, קשה יהיה להסיק על בסיס תוצאות המחקרים הקיימים מה תהיינה תוצאות המדיניות בישראל.

בהתאם להמלצות שעלו מהראיונות ומסקירת המחקרים שבחנו את תוצאותיהן של תוכניות חיסכון לילדים אנו מציעות מספר המלצות למדיניות:

א. מאחר ומרכיב הבחירה במסלול החיסכון תורם ליצירת חיבור ועניין של ההורים והילד באשר לחיסכון, אנו ממליצות לשקול להאריך את תקופת ההכרעה בבחירת מסלול החיסכון עבור ילדים שנולדו החל מ-2017 עד לגיל שנה.

- ב. ראוי לשלב בתוכנית מרכיבים פרוגרסיביים לטובת משפחות החיות בעוני, כולל מאצ'ינג או לחילופין מענקים לאורך תקופת התוכנית אשר יכולים להינתן בשלב הראשון על ידי גורמים פילנתרופיים. רצוי אף לאפשר למשפחות העניות להפקיד פחות מ-50 שקלים לחשבון החיסכון.
- ג. יש לכלול חינוך פיננסי כמרכיב חובה הנלווה לתוכניות החיסכון. חשוב לייצר פלטפורמה שבה כל ילד המשתתף בתוכניות חינוך פיננסי וחינוך לחיסכון מיישם את התכנים התיאורטיים באמצעות החיסכון האישי שלו. מומלץ להתחיל תוכניות אלו בגיל צעיר ולכלל המאוחר בבתי הספר היסודיים.
- ד. חשוב לבצע התאמה להקשר המקומי בשתי רמות: האחת, בהתאמת מענים ספציפיים לחסמים הקיימים במסגרת תוכנית החיסכון למגזרים השונים בישראל (לדוג' נגישות לטכנולוגיה). השנייה, בהתאמת מענים לצרכים הפיננסיים לפי מגזר (לדוג' בהגדרת יעדי החיסכון).
- ה. המלצתנו המרכזית נוגעת להגדרת יעדים מוגבלים לחיסכון, למרות הקושי הבירוקרטי האפשרי. יעדים אלו יאפשרו רכישת נכסים אשר עשויים להוציא צעירים ממעגל העוני, בהם רכישת השכלה על-תיכונית, פתיחת עסק או רכישת דירה.
- כמו כן, אנו מציעות מספר המלצות למחקרי המשך, בהן לבחון במחקרי אורך את תוצאות התוכנית בישראל באשר להשתלבות בהשכלה גבוהה ויציאה ממעגל העוני. כמו כן, בטווח הקצר אנו מציעות לבחון את השינוי בתחום ההישגים הלימודיים והשאיפות להשכלה גבוהה בעקבות ההשתתפות בתוכנית. בנוסף כדאי לבחון את עמדות הציבור לגבי התוכנית בהרכבה הנוכחי למול מרכיבים המוצעים במדינות אחרות.

תוכן עניינים

1	מבוא
2	רקע היסטורי- תוכניות חיסכון לילדים (Child Development Accounts)
3	העקרונות של תוכניות חיסכון לילדים לשם צבירת נכסים
5	מרכיבים מרכזיים של תוכניות חיסכון לילדים
9	היבטים פרקטיים במבנה התוכניות לקידום חיסכון לילדים
10	יישום ראשוני של התאוריה של צבירת הנכסים
11	תרומתו הרחבה של החיסכון לשם צבירת נכסים לילדים
13	תוצאות התוכניות לקידום חיסכון לילדים
13	התפתחות מדיניות "חיסכון לכל ילד" בישראל
15	תיאוריית היובלים של קינגדון (Kingdon, 1984)
16	מטרות המחקר
17	ניתוח מרכיבים של תוכניות חיסכון מהעולם
17	איסוף נתונים
17	מרכיבים מרכזיים
27	רכיבים לעידוד חיסכון מצד מפעילי התוכנית
48	התפתחות ויישום מדיניות "חיסכון לכל ילד" בישראל
48	שיטה
49	ציר הזמן בהתפתחות מדיניות "חיסכון לכל ילד"
67	מה איפשר את יישום "חיסכון לכל ילד" כמדיניות אוניברסלית במדינת ישראל?
69	גורמים מעכבים ומקדמים בקבלת מדיניות "חיסכון לכל ילד" בישראל
73	הערכת מרכיבי תוכנית החיסכון בישראל
80	סיכום ודיון
80	מרכיבי תוכניות חיסכון לילדים מהעולם בהשוואה לתוכנית בישראל
89	התפתחות מדיניות "חיסכון לכל ילד" בישראל
92	יבוא המדיניות לישראל בהשוואה ליישום בעולם
93	המלצות למדיניות
94	המלצות למחקר המשך
95	ביבליוגרפיה
106	נספח 1

תוכניות לקידום חיסכון לילדים (Child Development Accounts) ככלי לצמצום עוני בין דורי: מחקר השוואתי על תוכניות מהעולם וניתוח התפתחות המדיניות בישראל

מבוא

התפיסה שסיוע כלכלי לבדו אינו מאפשר למנוע עוני בין דורי קיימת שנים רבות. עם זאת, רק בעשורים האחרונים פותחו ברחבי העולם תוכניות ניסיוניות במטרה לקדם חיסכון בקרב אוכלוסיות עניות. אלו ניתנות בנוסף לסיוע הכלכלי המידי (הניתן דרך קצבאות ושירותים) ככלי לצמצום עוני פרמננטי העובר בין הורים לצאצאיהם. הבסיס הרעיוני לתוכניות המעודדות חיסכון הוא כי חיסכון מאפשר לאדם שליטה על המשאבים, ביטחון כלכלי ואף ויכולת להתמודד עם הוצאות לא צפויות, והוא אף נתפס כפותר דלתות עבור אוכלוסיות שחוו מחסומים בנגישות להזדמנויות ולמעשה מאפשר יצירת נכסים שקיומם ארוך טווח כמו רכישת השכלה או בעלות על דירה (Loke & Sheraden, 2009). בארה"ב התקיימו כבר משנות ה-90 תוכניות שעודדו אוכלוסיות עניות לנהל חשבונות חיסכון הכוללות מרכיב של מאצ'ינג למטרות כמו קניית דירה (Grinstein-Weiss, Sherraden, Gale, Rohe, Schreiner, & Key, 2012). ישנן עדויות ברורות מתוכניות אלו כי אף אוכלוסיות עניות מסוגלות לחסוך כאשר מוצעות להן תוכניות מותאמות (Grinstein-Weiss, Zhan, & Sherraden, 2006).

בעוד שבעבר תוכניות חיסכון לילדים היו נגישות בעיקר עבור המשפחות מהמעמד הבינוני והגבוה, שמצבן הכלכלי אפשר להם לחסוך במערכת הבנקאית, בשנים האחרונות התפתחה מגמה המעודדת ומאפשרת גם להורים ממשפחות עניות לחסוך עבור ילדיהם (Meyer, Masa & Zimmerman, 2010). התפתחותן של תוכניות חיסכון כאלו, המדגישות חיסכון עבור ילדים, נועדה להוות מקור מרכזי לחיזוק החוסן הכלכלי של ילדים החיים בעוני (Sherraden, 1991).

ישראל כמדינת רווחה מציעה סל רחב של תשלומי העברה ושירותים לאזרחיה, אולם בשנים האחרונות העוני בישראל מתרחב ומעמיק (דוח הוועדה למלחמה בעוני, 2014; דוח ממדי העוני והפערים החברתיים, 2015; הולר וגל, 2011). לאורך השנים מדווח באופן עקבי כי כשליש מילדי ישראל הם עניים. עוד נמצא כי העוני בקרב ילדים בישראל הוא מהגבוהים ביותר בהשוואה למדינות ה-OECD (דוח ממדי העוני והפערים החברתיים, 2015). תוכניות לקידום חיסכון לילדים לשם צבירת נכסים היו בשיח הציבורי בישראל במשך למעלה מעשור כדרך להתמודד עם העוני הבין-דורי. עם זאת, תוכנית "חיסכון לכל ילד" בישראל התקבלה כחוק רק לאחרונה ונכנסה לתוקף החל מינואר 2017.

הדוח שלהלן מתמקד בשתי סוגיות מרכזיות הנוגעות לתוכניות חיסכון לילדים לשם צבירת נכסים (להלן תוכניות חיסכון לילדים או תוכניות חיסכון)¹. בחלקו הראשון של הדוח ייבחנו המרכיבים והמאפיינים של תוכניות חיסכון לילדים בעולם על בסיס סקירת ספרות מקיפה

¹ תוכניות חיסכון לילדים כפי שיוגדרו במסמך זה מכוונות ליוזמות המפותחות או שפותחו על ידי גופים ממשלתיים או ציבוריים במטרה לעודד חיסכון של הורים לטובת עתידם של ילדיהם. אין הכוונה כאן ליוזמות פרטיות של הורים לחסוך לטובת ילדיהם באמצעות המערכת הבנקאית.

שערכנו. בחלקו השני של הדוח, על בסיס ראיונות עם גורמים מובילים בתחום וניתוח המסמכים שברשותם, יוצג תהליך עיצוב, גיבוש ויישום המדיניות של "חיסכון לכל ילד" בישראל. ניתוח זה אף יכול התייחסות לגורמים המעכבים והמקדמים את גיבוש המדיניות ולמרכיביה של התוכנית בישראל ביחס למרכיבים הקיימים בתוכניות חיסכון בעולם.

נפתח בסקירה כללית של ההיסטוריה והרקע התיאורטי לתוכניות החיסכון לילדים. בהמשך נתייחס למרכיבי התוכניות השכיחים. לבסוף, תוצג התאוריה הרלוונטית להתפתחות המדיניות של "חיסכון לכל ילד" בישראל.

רקע היסטורי- תוכניות חיסכון לילדים (Child Development Accounts)

בתחילת שנות התשעים, על רקע הפערים ההולכים וגדלים בין העניים לעשירים בארה"ב, פיתח פרופ' מייקל שרדן (Sherraden, 1991), חוקר מאוניברסיטת וושינגטון בסנט לואיס, את תיאוריית צבירת הנכסים (Asset Building theory). בהיבט המעשי, תיאוריה זו מציעה נקיטת פעולות אשר יעודדו את האוכלוסייה הענייה לחסוך על מנת לצבור נכסים (כמו דיור והשכלה) במטרה לשבור את מעגל העוני אליו נקלעו הם ומשפחותיהם.

מעגל העוני בא לידי ביטוי, בין השאר בכך שנבצר מהורים חסרי יכולת כלכלית לספק לילדיהם את התנאים האידיאלים להתפתחות המיטבית, כגון: מגורים נאותים, שיעורי העשרה, חינוך ברמה גבוהה וכן הלאה. בהמשך יכולתם של ילדים אלה לרכוש הון אנושי, קרי לרכוש מיומנויות שיתרמו להתפתחותם המקצועית ויהוו נכס שישירת אותם לאורך החיים, היא נמוכה. כבוגרים ילדים אלה מתקשים להתפתח מקצועית, להגיע למשרות נחשבות ולהשתלב במעגל התעסוקה או להגיע להישגים משמעותיים. מעגל זה נמשך כאשר הם עצמם נאלצים לספק את אותם היעדר תנאים שקיבלו בילדותם לילדיהם. התאוריה של שרדן (Sherraden, 1991; Schreiner & Sherraden, 2007) טוענת כי נכסים, משאבים שיצברו הודות לתוכניות חיסכון, יסייעו לרכישה של הון אנושי ויוכלו לשבור מעגל בין דורי זה.

מדיניות לקידום חיסכון על פי התאוריה מוגדרת כ"כל מדיניות שמעודדת אזרחים לצבור, להחזיק ולפתח חסכונות או נכסים" (Sherraden, 1991, עמ' 6). הבסיס הרעיוני, למדיניות המעודדת חיסכון הוא כי בעוד הסיוע הכלכלי המידי מקל על המצוקה הכלכלית בטווח הקצר, עידוד לרכישת נכסים נותן אפשרות לחשיבה על העתיד ומקדם פתרונות להקלת המצוקה הכלכלית בטווח הארוך: "סיוע כלכלי ממלא את הקיבה ועידוד לצבירת נכסים משנה את החשיבה" (Sherraden, 1991, עמ' 6). כך לדוגמה, חיסכון מאפשר לצעירים לרכוש השכלה ובכך ניתנת להם אפשרות לטווח ארוך לשפר את מצבם הכלכלי- חכות ולא דגים (Sherraden, 1991). חשוב לציין כי בארצות הברית, בתחילת שנות התשעים, בעת בה פורסם ספרו של פרופ' שרדן בדבר תיאוריית צבירת הנכסים, כבר פעלה מדיניות של עידוד צבירת נכסים בתחום הדיור. בהמשך, על רקע משבר כלכלי ועלייה במחירי הנדל"ן והמשכנתאות, החלו מדינות שונות לעודד באופן ישיר או עקיף את האוכלוסייה לרכוש בתים. זאת, מתוך גישה כי כאשר אדם מחזיק בנכס, הדבר תורם ליציבותו הכלכלית ולתחושת רווחה. מדיניות זו באה לידי ביטוי בשני אופנים עיקריים: מחד, עידוד לרכישת דיור ומאידך, מניעת עיקול של דירות (Quercia, Gorham & Rohe, 2006). תוצאת מדיניות זו היתה מגמה של עליה מסויימת בשיעור הבעלות על דירה, כך בשנת 1990, אחוז התושבים בארה"ב בעלי דירה היה 64.2% ובשנת 2000 שיעורם עלה ל-66.2%

(Mazur & Wilson, 2011). בהתאם לתאוריה של שרדן על צבירת נכסים, סקירת ספרות שנעשתה בתחום הצביעה על כך שלבעלות על דירה הייתה תרומה לתחומים נרחבים יותר מלבד הבטחת הביטחון הכלכלי, בהם שביעות רצון מהחיים, בריאות נפשית, מעורבות חברתית, חיזוק הקשר עם הקהילה ותחושת אחריות כלפי סביבת המגורים (Rohe, Van Zandt & McCarthy, 2013).

מדיניות חברתית המעודדת צבירת נכסים בקרב העניים הנה חדשנית. זאת מאחר והתמיכה בעניים לאורך עשורים רבים התמקדה בעיקר במתן סיוע ותמיכה כלכלית בהווה. מדיניות זו שהייתה נהוגה בעבר ושכיחה גם בהווה, דווקא מדכאת ומצמצמת את צבירת הנכסים בקרב משפחות עניות. זאת מכיוון שמשפחות עניות נדרשות להוכיח את רמת נזקותן הנמדדת במבחן אמצעים ובמידה ובמבחן זה נמצא כי המשפחה בעלת נכסים, נשללת זכאותה לקבלת סיוע כספי (Sherraden, 1991).

בתחילתה יושמה התאוריה לצבירת נכסים בקרב מתבגרים ומבוגרים (Markoff & Derbigny, 2017). התפתחותן של תוכניות חיסכון המדגישות חיסכון לילדים בשלב מאוחר יותר נועדה לחזק את החוסן הכלכלי של ילדים החיים בעוני (Sherraden, 1991). כאשר מועד תחילת החיסכון הוא בגיל צעיר או אפילו כבר מהלידה מתאפשר יותר זמן לחיסכון, ובכך החיסכון עשוי לתרום לילד בהמשך לצמצם פערים חברתיים (Loke & Sherraden, 2009). בנוסף, בעבר, המאפיין שייחד את תוכניות החיסכון לילדים בקרב משפחות מהמעמד הבינוני והגבוה היה היותן קשורות להיבט ההשקעה המשפחתית, המנוהל על ידי ההורים. אך תוכניות אלו לא נתפסו כנכס בלעדי השייך לילד עבורו נפתחה התוכנית (Meyer et al., 2010). לעומת זאת בתוכניות החיסכון לצבירת נכסים עבור ילדים, חשבון החיסכון הינו על שם הילד דבר אשר יוצר חיבור בין הילד לתוכנית החיסכון שלו מגיל צעיר ומבטיח כי אף כאשר יתעוררו צרכים משפחתיים חשבון החיסכון האישי שלו יהיה מוגן (Elliott & Lewis, 2015b).

עלויותיהן של תוכניות אלו הן אחד המכשולים המשמעותיים לפיתוחן בחלק מהמדינות. עם זאת, שרדן (Sherraden, 1991), אשר מוביל את הנושא ברחבי העולם מצביע על כך שקידום תוכניות חיסכון לילדים אומנם דורש הקצאה כספית ממשלתית נוספת בחלקה, אך היא יכולה להתבסס על ניתוב מחדש של תשלומי העברה, לדוגמה תשלומים הניתנים למשפחות שאינן עניות. כמו כן, מדובר בהשקעה אשר בטווח הארוך תוביל לחיסכון למדינות הרווחה כאשר החיסכון יאפשר לילדים האלו להפוך לצעירים שאינם תלויים בסיוע הכלכלי של המדינה (Gregory, 2011).

העקרונות של תוכניות חיסכון לילדים לשם צבירת נכסים

ארבעת העקרונות הבאים נוסחו על ידי שרדן (Sherraden, 2003) כמרכזיים לעיצוב ותכנון תוכניות החיסכון לילדים:

1. הכללה - תוכניות שונות מגדירות מי יכלל בתוכנית ונעות בין הכללה של כל האוכלוסייה, הכללה של המעמד הבינוני-נמוך או הכללת בעלי הכנסה נמוכה בלבד. לעיתים היעדר הכללה נובע מכך שהורים לא תובעים את זכותם ומחוסר מודעות של משפחות עניות לתוכנית, כלומר היעדר הכללה אינו נובע ממדיניות אלא מאי מיצוי זכויות. מכיוון שבחלק

מהתוכניות האוניברסליות וגם הסלקטיביות אין מנגנונים אוטומטיים לפתיחת חיסכון לעיתים הן אינן מגיעות לאוכלוסיות חלשות ביותר שאינן מודעות אליהן (Loke & Sherraden, 2009).

2. פרוגרסיביות- הפרגורסיביות מתבטאת על פי שרדן במאציינג. האידיאל על פי שרדן הוא שעניים מקבלים מאציינג גבוה יותר על כספי החיסכון. כאשר עבור משפחות בעלות רמת הכנסה גבוהה, אשר נהנות מהטבות מהמדינה הודות להכנסתן הגבוהה, מומלץ שלא לבצע הפקדות מהמדינה לתוכנית החיסכון (Sherraden, 2003). גם כאן יש לקחת בחשבון מקרים בהם בני המשפחה לא יכולים להפקיד כלל. כמו כן, וורסיות מאוחרות יותר של תוכניות חיסכון לצבירת הנכסים לא כללו מאציינג כחלק מהתוכנית (Johnson et al., 2013).

3. קוהרנטיות ואינטגרציה- על מנת ליצור תוכנית חיסכון יעילה ברמת המדיניות יש לפתח מערכת פשוטה ואחידה שמלווה את האדם מילדות עד בגרות ומקיפה צרכים שונים שלו בחיסכון. ברמה המבנית תוכנית יעילה לא תדרוש המצאה מחדש אלא תעשה שימוש במבנים קיימים במדינה המיועדים לחיסכון ותרחיב אותם לטובת מוטבי התוכניות הללו. עם זאת, הערכה של חלק מהתוכניות מצביעה על כך שלעיתים הן ממוקדות רק בתחום אחד, לדוגמה חיסכון הממוקד בהשכלה, ולא מציעות מענה כולל לצרכים של האדם הבוגר או אף לצורכי חירום של הילד (לדוגמה צרכים רפואיים). כמו כן, בחלק מהמקומות נדרש פיתוח מיוחד לנושא החיסכון (לדוגמה תוכניות חינוכיות) והוא אינו מבוסס על מענים קודמים (Loke & Sherraden, 2009).

4. התפתחות- מטרת התוכניות לפי שרדן (Sherraden, 2003) אינה רק לצמצם עוני אלא לפתח הזדמנויות ויכולות לאדם. התוכנית נתפסת כגורם מעצים שמעניק ליחידים ומשפחות תחושת שליטה על חייהן. התאוריה סביב פיתוח התוכניות גורסת שאחת המטרות של התוכנית היא לאפשר לצעירים לראות את האפשרויות הפתוחות בפניהם בעקבות ההשתתפות בתוכנית, כאלו שהיו סגורות עד אז (Gregory, 2011). בעוד שמרבית התוכניות בוחנות את התוצר האובייקטיבי שהינו ההתפתחות הכלכלית של היחיד והחברה, חשוב לבחון גם את ההיבטים הסובייקטיביים הללו. הנושא של התפתחות אישית יכול להבחן גם במידה בה התוכניות כוללות היבטים של חינוך כלכלי אשר עשוי להיות לו השלכות ארוכות טווח.

הערכת התוכניות השונות מהעולם על פי העקרונות הללו עשויה לסייע להבנה טובה יותר של תרומתם ליחיד והחברה. עם זאת, מדובר בהערכה מצומצמת וקיימים קריטריונים נוספים בספרות שראויים לבחינה. דרך נוספת להערכת תוכניות החיסכון לילדים מוצגת במאמרם של זו ושרדן (Zou & Sherraden, 2009). במסגרת זו המוקד הוא בבחינת השאלה האם התוכנית יוצרת חוסן כלכלי *בדמות המדינה* באמצעות שלושה מרכיבים: **הכללה**, שהוזכרה גם בסיווג הקודם, מדינות שיקבלו דרוג גבוה יותר הן כאלו בהן תוכניות יכולות לכלול את כל האזרחים. יכולת לבחון את **השפעות החיסכון** על האוכלוסייה ואת שיפור איכות החיים בעקבותיו. וכן יכולתה של התוכנית **להפחית עוני בין דורי**. שני האחרונים דורשים מעקב ארוך טווח, אשר כרגע אינו בנמצא מאחר ורוב התוכניות ברחבי העולם הינן חדשות יחסית אולם הממצאים הראשוניים מצביעים על הצלחות מסוימות שצפויות להוביל להישג זה (Loke & Sherraden, 2009). נקודה נוספת הראויה להערכה היא עד כמה ישנה **שליטה בהיקף התוצאות** של תוכניות לקידום חיסכון על ידי עיצוב תוכנית הכוללת תמריצים לחיסכון ומקלה על החיסכון (Zou & Sherraden, 2009). גם סוגיה זו דורשת מחקרי מעקב, אולם כאן מדובר במחקרים קצרים יותר. המחקרים הקיימים יפורטו בפרק בו נערך ניתוח של מרכיבי התוכניות מהעולם.

מרכיבים מרכזיים של תוכניות חיסכון לילדים

בהתאם לעקרונות ולקריטריונים שפורטו לעיל, שרדן (Sherraden, 1991), המליץ על מספר מרכיבים החשובים לתפיסתו בעיצוב תוכניות חיסכון לילדים הממוקדות בצבירת נכסים. אלו היוו בהמשך בסיס למגוון התוכניות שהתפתחו ברחבי העולם. חשוב לציין כי הוא מדגיש כי תוכניות החיסכון לילדים הן מדיניות המשלימה את מדיניות תשלומי העברה ואינה מתיימרת להוות לה תחליף. זאת מאחר וכל אחת מסוגי המדיניות נועדה למימוש מטרות שונות. טופאנו ושניידר (Tufano & Schneider, 2009), על סמך סקירת תוכניות חיסכון שונות שיועדו למשפחות בעלות הכנסה נמוכה ובינונית מציגים שלוש דרכים מקבילות לעידוד חיסכון: א. באמצעות כח החוק, למשל במסגרת מדיניות ביטחון סוציאלי המחייבת הפרשות לתוכנית חיסכון פנסיונית. ב. באמצעות הסרת חסמים, למשל מתן הטבות מס שונות, מאצ'ינג ומענקים נוספים. ג. באמצעות שימוש בכלים פסיכולוגים לעידוד חיסכון, למשל יצירת רשת חברתית שתתמוך באדם לכל אורך התוכנית או תוכניות חינוך פיננסי. נראה כי שלושת אלו נכללים במרכיבים עליהם ממליץ שרדן אשר יפורטו להלן.

מרכיבי האוניברסליות והפרוגרסיביות

שרדן (Sherraden, 1991) הגדיר את האוניברסליות כאחד המרכיבים הבסיסיים במדיניות תוכניות החיסכון לילדים. ההמלצה היא כי התוכניות תהיינה זמינות לכלל האוכלוסייה מגיל לידה. המבנה האידיאלי של התוכנית אינו ממוקד באוכלוסיות עניות בלבד, אלא מיועד לעודד חיסכון לכלל האוכלוסייה, כך שהשתתפות בתוכנית תתאפשר לכל מי שיבחר בכך. עיקרון זה יש בו בכדי להבטיח תמיכה פוליטית רחבה. הגדרת האוניברסליות היא כי כל ילד, ללא תלות במצב הכלכלי או הרקע של משפחתו זכאי לפתיחת חשבון חיסכון על שמו (Cramer & Newville, 2009). האוניברסליות של תוכניות החיסכון, מהווה ערובה לכך שכל ילד יוכל ליהנות מיתרונותיה של התוכנית באופן שוויוני. זאת, בדומה לחינוך הציבורי, הזמין עבור כל ילד. במצב זה, לא תיווצר מציאות בה חלק מהילדים יהיו בעלי נכסים פיננסיים, בעוד חלקם האחר יוותרו חסר נכסים (Beverly, Elliott & Sherraden, 2013). יתרון משמעותי למרכיב זה, הוא בתרומתו להפחתת העלויות והמורכבות האדמיניסטרטיבית בשלב יישום התוכנית (Markoff & Derby, 2017; Phillips & Stuhldreher, 2011) למשל, בהכללת מרכיב זה בתוכנית, מתייתר הצורך בהשקעת משאבים אדמיניסטרטיביים לשם עריכת מבחני הכנסות כדי לקבוע זכאות להשתתפות בתוכנית.

עם זאת, חשוב לשים לב כי לצד האוניברסליות, שרדן (Sherraden, 1991) ממליץ על עקרון הפרוגרסיביות, שיתבטא בהענקת תמריצים מיוחדים לאוכלוסיות עניות. בעוד שכלל האוכלוסייה תיהנה מהטבות מס במסגרת התוכנית, אוכלוסיות עניות תקבלנה בנוסף להטבות אלו תמריצים נוספים על מנת לעודדן לחיסכון. זאת, מאחר שאוכלוסיות בעלות הכנסה גבוהה, נהנות כבר מהטבות מטעם המדינה, שלא במסגרת תוכנית זו. לדוגמה בארה"ב אוכלוסיות עניות אינן זכאיות בדרך כלל להטבות מס הקיימות בתוכניות חיסכון שונות המעניקות הטבות מס למשתתפים על פי רמת ההכנסה שלהן (תוכניות החיסכון לפנסיה וכדומה). הפעלת מרכיב פרוגרסיבי במסגרת תוכניות חיסכון לילדים מאפשרת לכן למשפחות בעלות הכנסה נמוכה ליהנות מהטבות כלכליות בתוכנית החיסכון (Sherraden & Stevens, 2010). כלומר, על פי שרדן

(Sherraden, 1991) מעבר לכך שלמרכיב הפרוגרסיביות יש פוטנציאל לעידוד חיסכון למשפחות בעלות הכנסה נמוכה, מרכיב הפרוגרסיביות אף יסייע לצמצם את אי השוויון.

מרכיב המאצינג

מרכיב זה הינו ביטוי לפרוגרסיביות כאמור, אולם, הינו מרכיב חשוב לעידוד חיסכון בתוכניות בפני עצמו. הדגש הוא כי תוכניות חיסכון צריכות לכלול מאצינג לאוכלוסיות עניות הן בנכסים והן בכסף. בהתאם להצעתו של שרדן (Sherraden, 1991) ההכנסה לא תהווה קריטריון יחיד למאצינג אלא תהיה מערכת מורכבת של הערכת מצבן הכלכלי של המשפחות הזכאיות למאצינג הכוללת גם את הנכסים בבעלותן. תפיסה זו נובעת מכך שעל מנת לצמצם עוני בין דורי יש להעריך את יכולת המשפחה לתמוך בצאצאיה לאורך זמן וזו מוגבלת בקרב משפחות ללא נכסים אף אם הכנסתם בנקודת זמן מסוימת סבירה.

שרדן אף מציין כי חלק מעקרונות התוכנית הוא אחריות משותפת בין האזרח למדינה, כך שיחד הם שותפים לתוכנית החיסכון. עבור כלל האוכלוסיה תרומת המדינה לשותפות זו תתבטא בכך שהם יהנו מהטבות כגון הטבות מס, ועבור העניים, השותפות מצד המדינה תתבטא בהפקדות כספים ישירות לתוכנית החיסכון ובעידודם של העניים להגדיל את ההפקדות מצידם. הפקדות הכספים הישירות ינתנו רק למשפחות העניות. שרדן (Sherraden, 1991) מציע למעשה את מרכיב הסלקטיביות (ולא פרוגרסיביות) במאצינג כך שהוא יינתן לעניים בלבד. באופן כזה, המספק הפקדות ישירות ותמיכה מצד המדינה לעניים, בטווח הארוך, יתאפשר איזון הפערים בחברה. למרות חשיבותו הרבה של מרכיב זה, החיסרון של תשלומי העברה סלקטיביים היא מורכבות הביצוע והיותם מקור לאי מיצוי זכויות (אופיר ואליאב, 2005; Gal, Ajzenstadt, Ben-Arieh, 2010; Holler, Zielinsky).

בפועל מרכיב המאצינג באופן ספציפי והתמריצים בכלל התפתחו בוורסיות שונות בתוכניות ברחבי העולם. כך לדוגמה כפי שיוצג בפירוט בפרק הבא תוכניות רבות מפעילות מאצינג פרוגרסיבי ולא סלקטיבי. כמו כן, לאורך השנים בתוכניות שהתפתחו קיימים תמריצים כספיים שונים כתחליף או כתוספת למאצינג. לדוגמה בחלק מהתוכניות ניתן מענק ראשוני בסכום גבוה עם פתיחת החשבון שנועד ליצור תשתית משמעותית לעידוד המשך החיסכון (Beverly & Barton, 2006). כמו כן, ישנן תוכניות שנותנות מענקים כספיים בנקודות זמן מסוימות (כמו במועד הכניסה לכיתה א') או תמורת ביצוע משימה מסוימת (כמו השתתפות במפגש של תוכניות חינוך פיננסי). יש אף תוכניות שכוללות את כל סוגי התמריצים. כך לדוגמה בארה"ב, במטרה לעודד את משתתפי אחת התוכניות לחיסכון לטווח ארוך, הוקצב עבור כל משתתף סכום המתחלק למענק פתיחת חשבון, מענקים נוספים במהלך תקופת החיסכון ומאצינג (Mason et al., 2009).

מרכיב החינוך פיננסי

מומלץ כי תוכניות החיסכון יכללו מרכיב של חינוך פיננסי לילדים כמרכיב חובה. חינוך זה יעשה במסגרת מוסדות הלימוד ויכלול מרכיבים של העצמה ואחריות. המלצתו של שרדן (Sherraden, 1991) היא כי נושא זה ראוי להתייחסות שוות ערך כפי שמייחסים לנושאים כגון: הקניית ידע לציבור בנושאי בריאות, חברה ואזרחות. באופן כזה, כל ילד, ללא תלות במצב הכלכלי של משפחתו, ייחשף לידע בנושא התנהלות פיננסית, מה שיגביר את הסיכוי שהילד ישתמש בידע

שרכש כדי לנהל את תוכנית החיסכון שברשותו באופן מיטבי. מלבד החשיבות של חינוך פיננסי פורמלי, שרדן (Sherraden, 1991) מצביע על שני מרכיבים נוספים התורמים לתהליך הלמידה במסגרת ניהול תוכנית החיסכון: מרכיב הבחירה במסלול השקעה מתאים, למשל מסלולים בעלי רמות סיכון שונות וכן עידוד השקעה ותכנון לטווח הארוך באשר לשימוש בכספי החיסכון. שילוב של שלושת המרכיבים הללו יעודד הקניה של מיומנויות פיננסיות והשגת יעדי התוכנית. הקניית ידע פיננסי בנושא תוכניות חיסכון חשוב ורלוונטי במיוחד עבור משפחות בעלות הכנסה נמוכה, שלרוב חסרות ידע זה או נגישות לתוכניות השקעה שונות, מה שמהווה חסם עבורן לשיפור מצבן הכלכלי (Johnson & Sherraden, 2007; Meyer et al., 2010; Shipman-Bevans & Chiem, 2012). בטווח הארוך, מהלך זה, של הקניית הידע והמיומנויות הפיננסיות בגיל צעיר ובאופן אוניברסלי, יש בו בכדי לצמצם חוסר ידע, לתרום לחברה ולסייע לצמצום הפערים החברתיים (Sherraden, 1991).

חשיבותו של מרכיב זה רלוונטית במיוחד כאשר נחשך לילד-נער סכום משמעותי שהוא רשאי להשתמש בו עם הגיעו לבגרות. הספרות מצביעה על כך שרבים מהצעירים, הינם צרכנים משמעותיים בשוק המסחר, ומבצעים עסקאות אשראי רבות (Johnson & Sherraden, 2007). יחד עם זאת, הם בעלי ידע פיננסי מצומצם, מה שמביא אותם לצבור חובות גבוהים הנובעים בין השאר ממחסור במיומנויות פיננסיות (Norvilitis, Szablicki & Wilson, 2003). בנוסף, שוק הכלכלה הפך מורכב יותר מבעבר, עם מגוון אפשרויות לחיסכון ולהשקעה, כך שנוצרה מציאות הדורשת ידע פיננסי מורכב, מקיף ועדכני כדי לקבל החלטות כלכליות מושכלות (Greenspan, 2005). זאת ועוד, מקור הידע הפיננסי כיום, בשונה מבעבר, איננו ההורים וחברי משפחה. זאת מאחר והם אינם בעלי מיומנויות וידע פיננסי מספק ועדכני היכולים לסייע למתבגר ולצעיר בקבלת החלטות פיננסיות (Sherraden, Johnson, Guo & Elliott, 2011). לאור האמור, ככל שהקניית חינוך פיננסי פורמלי תתבצע בשלב מוקדם יותר, למשל בבית הספר היסודי, ניתן יהיה לצמצם מצבים בהם צעירים מקבלים החלטות כלכליות מוטעות בשל חוסר ידע ונקלעים לקשיים כלכליים בעלי השלכות הרסניות לאורך שנים על חייהם (Greenspan, 2005).

נציין כי גרסה מצומצמת יותר לחינוך פיננסי מוצגת אף היא בספרות. בוורלי ועמיתיה (Beverly, Kim, Sherraden, Nam & Clancy, 2012) רואים בלמידה הפיננסית תוצר של עצם השתתפות בתוכנית החיסכון. לטענתם, היות וההשתתפות דורשת מהמשפחות להיות פעילים: לבצע הפקדות, לעקוב אחר מצב החשבון, ללמוד לאמוד סיכונים ולבחור אפיקי השקעה, מתאפשרת הקניית מיומנויות פיננסיות שאלמלא התוכנית הסבירות כי ירכשו קטנה.

מרכיב הגבלת היקף החיסכון, יעדיו ועיתוי הוצאת כספי החיסכון

החיסכון צריך להיות מוגבל הן בהיקף, הן בעיתוי המשיכה שלו והן במטרות לשמן ניתן לנצלו. החיסכון נועד ליצור רשת ביטחון בסיסית כלכלית אך תפקידו אינו להחליף אפשרויות לחיסכון גדולות יותר בקרב אוכלוסיות עשירות. תוכנית זו אף ממוקדת ביעדים שהוגדרו מראש כחשובים ולכן נדרשת תקופה משמעותית לחיסכון ואף הגדרת יעד לחיסכון בכל אחת מהתוכניות (Sherraden, 1991).

כאשר התוכנית מאומצת במסגרת מדיניות, חשוב כי המטרות להן מיועדים כספי החיסכון יהיו מטרות בעלי אינטרס ציבורי. לרוב, מטרות אשר מעודדות התפתחות אישית, כגון רכישת השכלה, הכשרה מקצועית וכדו'. עבור ילדים, רצוי ליעד את מטרת החיסכון למטרות מימון שכר הלימוד (Sherraden, 1991). אף כי קידום רכישת השכלה אינו נתפס כתחום הרלוונטי למערכת הביטחון הסוציאלי (Clasen, 2013), תרומתו בטווח הארוך לצמצום העוני והצורך בתמיכות כלכליות מוכחת (צור, 2011; Planty, Provasnik & Daniel, 2007). למעשה, מעידוד רכישת השכלה נתרמת החברה כולה ברמת הכלל והפרט (Beverly et al., 2012). לדוגמה דווח כי ביחס להשקעות כספיות בתחומים אחרים, כגון השקעות בשוק ההון, בתחום הנדל"ן וכדו', השקעה ברכישת השכלה היא ההשקעה המניבה את הרווח הגבוה ביותר למשק, העולה על הסכום שהושקע עבור רכישתה (Greenstone & Looney, 2013), כך שמדובר באינטרס משותף לחברה ולפרט. ואכן, במטרה לקדם חוסר נזקקות עתידית, תוכניות חיסכון רבות לילדים מיעדות את החיסכון לרכישת המשך השכלה (Beverly et al., 2012; Cramer, 2009). הגבלת עיתוי משיכת החיסכון מבטיחה כי החשבון ימלא את ייעודו, כך שבתום תקופת החיסכון, יוותר סכום שיבטיח השגת יעד כלשהו (כגון רכישת השכלה) או יצירת בסיס כלכלי לצעיר לניהול חיים עצמאיים (לדוגמה פתיחת עסק, שכירות דירה) (Meyer et al., 2010). הקפדה על מימוש כספי החיסכון עבור היעדים שהוגדרו מראש, תבטיח את הגשמת מטרותיה של תוכנית החיסכון לילדים שהינה בניית נכסים לעתיד. כאשר בחלק מהתוכניות הגדרת היעדים הם על ידי הממשלה ובאחרות הגדרתם נעשית על ידי ההורים. יעדי תוכנית החיסכון שכיחים הם למשל: מימון השכלה גבוהה, רכישת דירה, פתיחת עסק או חיסכון עבור גיל הפרישה (Curley, Sswamala, Nabunya, Llic & Keun, 2016; Johnson et al., 2015b; Kim, Zou, Weon, 2014; Sherraden & Choi, 2015; Shanks, Nicoll & Johnson, 2014). לצד גישה זו, יש לציין כי קיימת גישה נוספת, המצדדת בכך כי לא רצוי להגביל את השימוש בכספי החיסכון מאחר ומדובר בפגיעה בחופש של האזרחים (Cramer & Newville, 2009). יתכן כי כמענה לכך, ישנן מדינות שאינן קובעות את היעדים לחיסכון אך מבקשות מההורים לבחור ולהגדיר את היעדים לחיסכון מראש.

מרכיב הוולונטריות

שרדן (Sherraden, 1991) ממליץ כי ההשתתפות בתוכנית תהיה על בסיס וולונטרי כך שלא יהיה הכרח להשתתף בה. זאת, כדי להמנע ממצב של כפייה על אדם להיות "עני עם נכסים", בזמן שהוא ומשפחתו סובלים ממחסור בסיסי קיומי. להערכתו ייתכנו מצבים אשר התמריצים המשמעותיים יעודדו את הבחירה להשתתף בתוכנית. הוולונטריות אף נוגעת לסכומי ההפקדה. מאחר ומדובר בתוכנית לטווח ארוך, יש לאפשר שינויים בסכומים המופקדים לאורך השנים בתוכנית. הרעיון במרכיב זה הוא לא ליצור פטרנליסטיות כלפי אוכלוסיות עניות, ולאפשר להם, כפי שמתאפשר לאנשים במעמד כלכלי גבוה יותר להחליט אם וכמה הם רוצים לחסוך. מהצד השני של מרכיב זה, הבחירה להשתתף בתוכנית ולבצע הפקדות צריכה להיות ללא השלכות שליליות המתבטאות במחירים כלכליים. כלומר חשוב שאם אוכלוסייה ענייה מצליחה לחסוך לא יהיו השלכות על הטבות אחרות המוענקות למשפחות הללו, לדוגמה: ביטול זכאות לתמריצים במסגרת מרכיב הפרוגרסיביות לאחר ביצוע הפקדות בסכומים גבוהים או ביטול של

תשלומי העברה אחרים בשל הצטברות סכום גבוה בחשבון החיסכון. אף כי מרכיב הוולונטריות הוא סעיף בעל פוטנציאל חשוב לעידוד צבירת נכסים בקרב משפחות עניות לא נמצאה לו התייחסות רבה בספרות החוקרת את התאוריה.

היבטים פרקטיים במבנה התוכניות לקידום חיסכון לילדים

מעבר להבדלים בין מדינות בתפיסות העקרוניות הקשורות בקידום תוכניות חיסכון לילדים, תוכניות נבדלות אף בהיבטים הפרקטיים, אלו עשויים להיות משמעותיים להיקפי החיסכון ולהשגת המטרות החיסכון בטווח הארוך. מרכיבים בולטים שמתוארים בספרות כוללים:

גיל ההצטרפות לתוכנית החיסכון- בחלק מהמדינות תוכנית החיסכון נפתחת עם לידת הילד, לעומת זאת במדינות אחרות התוכנית מאפשרת חיסכון בשנים בהם הילד נמצא בבית הספר (גילאי יסודי, תיכון וחטיבה). כמו כן, בחלק מהתוכניות יש נקודת כניסה אחת (לדוגמה, בלידה) ואילו אחרות מאפשרות הצטרפות לתוכנית בכל שנה עד גיל מסוים. כאמור, לחיסכון ארוך טווח תרומה צפויה גדולה יותר לחיזוק החוסן הכלכלי וצמצום העוני (Loke & Sherraden, 2009).

האחראי לפתיחת תוכנית החיסכון- בעוד בחלק מהמדינות הממשלה או הרשויות המקומיות אחראיות לפתיחת חשבון החיסכון ופתיחת החשבון הינה אוטומטית, מה שצפוי להוביל למיצוי גבוה של הזכות לחיסכון, במדינות אחרות תחילת החיסכון מותנית בפנייה של משפחת הילד מה שעשוי להוביל לשיעור מיצוי זכויות נמוך (Beverly, Kim, Sherraden, Nam & Clancy, 2014). תוכניות המיועדות לבני נוער דורשות על פי רוב נוכחות של בן משפחה בוגר לצורך פתיחת החשבון, מה שעשוי למנוע את פתיחתן במקרים של משפחות בהן ההורים לא מתפקדים מסיבות שונות (Johnson et al., 2013).

הגוף המפעיל את תוכנית החיסכון- ישנן מדינות בהן נעשה שימוש במערכת הבנקים ואחרות מפתחות שירותים ייחודיים לצורך התוכנית. בהקשר זה מודגשת חשיבות הזמינות של מקום פתיחת החשבון כאשר הפתיחה אינה אוטומטית, לדוגמה בתוך בתי הספר (Johnson et al., 2013; Meyer et al., 2010; Nam & Han, 2009).

שימוש בכספי החיסכון- בחלק מהתוכניות המטרות לחיסכון מוגדרות מראש, וקיימות הגבלות במקרה שהחיסכון לא נוצל למטרות הללו (לדוגמה בקנדה הכסף מועבר לממשלה), גיל מסוים בו ניתן למשוך את החיסכון וסנקציות חמורות על משיכה מוקדמת. בעוד שבמדינות אחרות הדרך לעודד חיסכון היא דווקא דרך צמצום המגבלות על שימוש מוקדם בו (Beverly et al., 2013; Loke & Sherraden, 2009).

מענק פתיחת חשבון ו/או דרישות לסכום הפקדה ראשוני- בחלק מהתוכניות יש מענק התחלתי ובחלקן הוא דיפרנציאלי בהתאם למצבה הכלכלי של המשפחה ומיקום הילד. לעומת זאת, ישנן תוכניות בהן לא רק שאין מענק כזה, המשפחה אף נדרשת להפקיד סכום ראשוני בפתיחת החשבון (Johnson et al., 2013; Loke & Sherraden, 2009).

מאצ'ינג- מאצ'ינג הינו מרכיב מרכזי בתוכניות החיסכון לילדים אף כי אינו קיים בכלן. אף בתוכניות בהן יש מאצ'ינג קיים הבדל באשר ליחס המאצ'ינג שניתן לכל הפקדה מצד הילד

ומשפחתו, באשר למתן מאצ'ינג פרוגרסיבי למשפחות עניות, וכן באשר לקיום הגבלות על המאצ'ינג וגובה ההגבלה (Johnson et al., 2013; Nam & Han, 2009).

חינוך לחיסכון והשכלה פיננסית - אף שכאמור מדובר במרכיב חשוב בתוכניות החיסכון, ישנן כאלו המלוות בתוכניות חינוך חובה לניהול כלכלי, דרך המסגרות החינוכיות או דרך המערכות הבנקאיות, אולם באחרות מרכיב זה אינו חובה. חינוך לחיסכון כולל קשת רחבה של פעילויות שלעיתים מכוונות לילד או לנער החוסך ולעיתים להוריו (Loke & Sherraden, 2009; Meyer et al., 2010).

מאפיינים נוספים שקיימים בחלק מהתוכניות הם: **תמריצים נוספים** בעיקר בתוכניות המיועדות לבני הנוער, לדוגמה: מתנות, נגישות נוחה למידע על סכום החיסכון (Johnson et al., 2010; Meyer et al., 2013) והטבות בשיעורי ריבית ומיסוי כדי לעודד חיסכון כולל שיעורי ריבית גבוהים על החיסכון, פטור ממס ועוד (Nam, & Han, 2009).

יישום ראשוני של התאוריה של צבירת הנכסים

יישום נרחב של התאוריה של שרדן, החל באמצע שנות התשעים, אז הופעלה תוכנית החיסכון Individual Development Accounts (IDAs). התוכנית החלה לפעול במסגרת פרויקט שנקרא "American Dream Demonstration" ב-1997 והוגדרו בתחילה 14 תוכניות IDA בעלות מרכיבים שונים (Schreiner, 2006). תאוריית צבירת הנכסים כאמור ממליצה לבנות את התוכנית כאוניברסלית ופרוגרסיבית, שתחל לפעול סמוך ככל האפשר לאחר הלידה במטרה להביא ליצירת האפשרות של צבירת נכסים במשך טווח זמן ארוך ככל שניתן (Sherraden, 1991). עם זאת, בשל קשיי יישום לתוכנית כפי שהוצעה, בפועל יועדה תוכנית זו רק עבור מבוגרים בעלי הכנסה כלכלית נמוכה. החל משנת 1998 קיבלה התוכנית תמיכה פדרלית, כך שבין השנים 1998-2009 פעלו קרוב ל-600 פרויקטים עבור כ-72,000 משתתפים (Grinstein-Weiss et al., 2012). תוכנית זו ממשיכה להתקיים כיום בארה"ב.

היעדים למימוש כספי החיסכון בתוכניות ה-IDAs מוגדרים כרכישת נכסים, ולמשתתפים ניתנה האפשרות לבחור בין רכישת השכלה, רכישת או אחזקת בית, השקעה עסקית וחיסכון לגיל הפרישה. במהלך התוכנית המשתתפים מתבקשים לעבור קורס הכשרה פיננסית. הקורס כולל תוכנית לימודים של שישה מפגשים ו-12 שעות סך הכל. תכני הקורס כוללים נושאים פיננסיים שונים כגון: ניהול תקציב, רכישות באשראי, תכנון פיננסי וכדו'. בכל חודש מחוייבים המשתתפים להפקיד סכום מינימלי של עשרה דולרים. בנוסף, התוכנית מעודדת את בעל החשבון לבצע הפקדות על ידי מרכיב המאצ'ינג: על כל דולר שהוא מפקיד בתוכנית החיסכון, מופקד סכום שווה או גבוה יותר, תלוי ביעד החיסכון שנבחר. למשל במקרה בו היעד הנבחר הוא רכישת בית, ניתן מאצ'ינג ביחס של 1:2, ובמידה והיעד הוא השקעה עסקית, המאצ'ינג הוא בשיעור של 1:1. מרכיב המאצ'ינג מוגבל לסכום של 750 דולר לשנה, וגם מוגבל בזמן לשלוש שנים כך שלאחר תקופה זו, במידה ולא הופקדו כספים לתוכנית לא ניתן לקבל מאצ'ינג, אך ניתן לבצע הפקדות מבלי לקבל עבורן מאצ'ינג. פרק הזמן המינימלי למשיכת הכספים הינו לאחר חצי שנה של השתתפות בתוכנית ולאחר סיום ההכשרה הפיננסית (Grinstein-Weiss et al., 2012).

המלצותיו של שרדן, יושמו מאוחר יותר ולראשונה במיקוד על ילדים בארצות הברית, במסגרת ארגון ה-SEED (Saving for Education, Entrepreneurship and Downpayment). ארגון זה הוא ארגון ללא מטרת רווח הפועל בארצות הברית והפעיל תוכניות חיסכון לילדים ברחבי המדינה. הארגון הפעיל עשר תוכניות חיסכון, כאשר לכל תוכנית מאפיינים שונים במעט, למשל בגובה המענק הראשוני, בתמריצים הקיימים, במטרת החיסכון, בגילאי המשתתפים וכדו'. התוכניות הושקו בין השנים 2003-2004 ונועדו עבור משפחות נזקקות, מעוטות יכולת, בעלות רמת הכנסה בינונית-נמוכה המתגוררות ברחבי ארצות הברית. משך התוכניות הוגדר לתקופה של שלוש עד ארבע שנים (Mason et al., 2009).

מאז שנות התשעים מדינות שונות אימצו את תוכניות החיסכון לילדים כחלק ממדיניות רווחה המתמקדת לא רק במתן סיוע כלכלי לאוכלוסייה (כגון קצבאות ילדים ומענק לידה) אלא גם בעידוד לצבירת נכסים (Markoff & Derbigny, 2017). ישנן מדינות שבמסגרת מדיניות הרווחה במדינה, ומתוך מטרה להתמקד במאבק בעוני, לשם איזון הפערים החברתיים ולמען הבטחת שוויון הזדמנויות, בחרו ליישם את תוכניות החיסכון לילדים באופן סלקטיבי עבור משפחות בעלות הכנסה כלכלית נמוכה בלבד (Meyer et al., 2010).

תרומתו הרחבה של החיסכון לשם צבירת נכסים לילדים

תיאורית צבירת הנכסים של שרדן (Sherraden, 1991), אינה מצטמצמת להשלכות חיוביות בהיבט המעשי, קונקרטי בלבד של הסכום הכספי שמצטבר. כחלק מהתיאוריה מודגש כי בעקבות השתתפות בתוכנית חיסכון והפנמת התנהגות לחיסכון מתפתחים ומתעוררים תהליכים תוך אישיים, בעלי השלכות חיוביות כגון: התפתחות אוריינטציה לתכנון העתיד ושינוי ההשקפה הבסיסית ביחס לאפשרויות ההתפתחות האישית בטווח הארוך. בטווח הקצר על פי התאוריה אלו מובילים להעצמת תחושת המסוגלות האישית וגם תורמים לעידוד התנהגות ועמדות חיוביות יותר. כלומר מדובר באפקט מעגלי שבו השיפור באפשרויות העתידיות כתוצאה מהחיסכון מוביל לשינויים חיוביים בתפיסות, בתפקוד ובהתנהגות בהווה.

לצבירת הנכסים לכן השלכות כלכליות, חברתיות ופסיכולוגיות. השלכות אלה נובעות הן מהשימוש בכספי החיסכון והן מעצם הבעלות על כספי החיסכון, הנכסים הפונטציאלים. הידיעה של בעל תוכנית החיסכון, הילד, כי כל דרך עתידית בה יבחר אפשרית ומציאותית עבורו, הודות לתוכנית החיסכון שבבעלותו, תורמת לרווחתו הנפשית. כאשר ילד גדל ללא אמצעים, ומודע לכך כי חלק מהאפשרויות להתפתחותו האישית חסומות בפניו, תפיסת העתיד שלו שלילית, ויש לכך השלכות פסיכולוגיות וחברתיות רבות הנובעות, לא בשל מוטיבציה פחותה מצידו להצליח, אלא בשל חוסר שוויון ההזדמנויות בחברה. יש לציין כי השלכות התיאוריה מתייחסות לכלל

האוכלוסייה, עשירים ועניים כאחד (Schreiner & Sherraden, 2007; Shobe & Page-Adams, 2001). כשם שציפיות שליליות ביחס לעתיד מביאות למצב של בחירה בהתנהגות המתמקדת בהווה ומתעלמת מהשלכות עתידיות, כגון צריכת סמים והתנהגות עבריינית בקרב בני נוער, כך ציפיות חיוביות, כגון הציפיה לרכישת השכלה גבוהה, מביאות לבחירה בהתנהגות חיובית ומקדמת בהווה, כגון השקעה והתמדה בלימודים, לקראת השגת היעדים בעתיד. לפיכך, בעלות על נכסים מגבירה את תחושת הרווחה הנפשית (Sherraden, 1991). חיזוק ליתרונותיו הרחבים של החיסכון לילדים, נמצא במחקר שהעלה כי ילדים אשר נפתחה עבורם תוכנית חיסכון כאשר היו

בני שנה, בהיותם בני 23 הם היו בעלי תחושת הערכה עצמית גבוהה יותר בהשוואה לילדים שהוריהם לא פתחו עבורם תוכנית חיסכון (Axinn, Duncan & Thorton, 1997).

יעד מרכזי כאמור הוא חיסכון למטרות רכישת השכלה על-תיכונית. בוורלי, אליוט ושרדן (Beverly et al., 2012), מציעים מודל המתאר את הקשרים בין תוכנית החיסכון להישגים האקדמיים: הם מצביעים על כך כי השתתפות בתוכנית חיסכון מחזקת אצל הילד את הזיקה להמשך לימודים ויוצרת זהות אישית המאופיינת בהמשך לימודים בקולג' (College-Bound Identity). חיזוק תדמית זו מתבססת על כך שהתוכנית מספקת בסיס מציאותי לקראת מימוש יעד זה ברמה הפיננסית. כלומר, הילד יודע כי יהיה בעל אפשרות כלכלית לממן את לימודיו באקדמיה. מעבר לכך, תדמית זו קשורה גם לרמת הכנתו האקדמית לקראת הלימודים העל-תיכוניים במהלך שנות לימודיו. לאור העובדה כי הוא והוריו תופסים את האפשרות לרכוש השכלה גבוהה כמציאותית עבורם, הילד ישקיע יותר בלימודיו בהווה מה שיוביל להישגים לימודיים גבוהים יותר. הישגים אלו, בסופו של דבר, קשורים אף הם להשתלבותו ולהצלחתו בקולג'. הם מציינים גם כי השלכות חיוביות אלו נובעות בעיקרן ממרכיב האוטומוטיות של פתיחת התוכנית עבור כל ילד והמענקים הכספיים. לטענתם, עצם הידיעה שיש בבעלותו של הילד תוכנית חיסכון עבור לימודים גבוהים, מהווה את הבסיס להשלכות חיוביות אלו, כך שאין הכרח כי המשפחה תבצע הפקדות חודשיות במהלך התוכנית (Beverly et al., 2012). חיזוק לכך נמצא בסקירה השיטתית של אליוט, דסטין ופרידליין (Elliott, Destin & Friedline, 2011) שכללה 38 מחקרים שבחנו את הקשר בין בעלות על נכסים לבין הישגים לימודיים. תוצאות הסקירה הצביעו על כך שקיים קשר חיובי בין השניים.

תמיכה משמעותית לחשיבות הגדרת החיסכון במוקד על השתלבות בהשכלה נמצאה ממחקר שבחן את הקשר בין גובה סכום ההפקדה החודשי בתוכנית החיסכון לבין הרשמה ללימודים בקולג'. המחקר מצא כי הסבירות של ילד ללמוד בקולג', גם כאשר הופקדו עבורו בתוכנית חיסכון שיועדה למטרת לימודים סכומים חודשיים נמוכים, גבוהה פי שלושה בהשוואה לילדים ללא תוכנית חיסכון (Elliott, Song & Nam, 2013). כך שמחקר זה מבסס את התמיכה לכך שעצם החיסכון למטרות השכלה תורם להשתלבות בהשכלה גבוהה ללא קשר לגובה הסכום הנחסך.

במידה והמדינה מגדירה את מטרת תוכניות החיסכון כרכישת השכלה ופועלת לפתיחת חשבונות חיסכון לכלל הילדים באופן אוטומטי, המסר המועבר לילד ולהוריו כי המשך הלימודים חשוב וזוכה לעידוד ותמיכה ציבורית (Beverly et al., 2012; Elliott, Choi, Destin & Kim, 2011). ככלל, כאשר מגדירים מראש, באמצעות המדינה או ההורים, מטרה בתוכנית חיסכון לטווח ארוך, מועבר מסר כי המטרה שנבחרה היא חשובה ומוערכת (Beverly et al., 2012; Sherraden, 1991).

מחקרים נוספים שנעשו בקרב צעירים בעלי תוכניות חיסכון מצביעים על תרומה נוספת, מעבר לסכום הנחסך, בתחום ההתנהלות הכלכלית. כך לדוגמה נמצא כי חובותיהם של צעירים שהיו בעלי תוכנית חיסכון, היו נמוכים יותר ביחס לצעירים שלא היו בעלי תוכנית חיסכון (Friendline & Freeman, 2016). במהלך שנות המיתון בארה"ב (2007-2009), התנהלותם הכלכלית של הצעירים בעלי תוכניות חיסכון ביחס לצעירים שלא היו בעלי תוכניות חיסכון

התאפיינה בלקיחת פחות סיכונים, קבלת החלטות פיננסיות מושכלות יותר לגבי חובותיהם הכספיים (כגון, החלטות בנוגע למשכנתאות), כך שהם יכלו ליצור לעצמם יציבות כלכלית המאפשרת התקדמות וצבירת נכסים (Friendline & Freeman, 2016). כמו כן, נמצא כי צעירים בגילאי 18 - 22 ממשפחות בעלות הכנסה נמוכה אשר היו בעלי תוכנית חיסכון בהיותם בגילאי 13 - 17, המשיכו לצבור נכסים במסגרת תוכנית החיסכון, נכסים אשר יש פוטנציאל כי יתרמו לביטחונם הכלכלי ולהתפתחותם בעתיד (Friedline, Elliott & Chowa, 2013).

תוצאות התוכניות לקידום חיסכון לילדים

בהתאם לתאוריה של שרדן (Sherraden, 1991) בעשורים האחרונים פותחו ברחבי העולם תוכניות ניסיוניות המתמקדות בקידום חיסכון בקרב אוכלוסיות עניות. התאוריה צברה לאורך השנים עדויות ברורות לכך שאף אוכלוסיות עניות מסוגלות לחסוך כאשר מוצעות להן תוכניות מותאמות (Chan, Lai, Ng & Lau, 2013; Grinstein-Weiss et al., 2006). עוד נמצא מהערכת התוכניות כי בהשוואה לתשלומי העברה, גישות המעודדות צבירת נכסים תורמות להבטחת יציבות כלכלית בטווח הארוך (McKernan & Sherraden, 2008; Moser & Dani, 2008). כמו כן, היתרון הברור והמידי של התוכניות הוא בהגדלת מספר חשבונות החיסכון לילדים וסכומי החיסכון במדינות בהן הן מתקיימות (Boshara, 2005; Gregory, 2011; Johnson et al., 2013; Nam & Han, 2010; Sherraden & Stevens, 2010). אלו מזוהים תוך זמן קצר מתחילתה של התוכנית.

נציין כי חסרים מחקרי אורך שעוקבים אחרי תוצאותיהן של תוכניות חיסכון לצבירת נכסים לאורך זמן כולל התרומה שלהן לצמצום שיעורי העוני, קבלת קצבאות הבטחת הכנסה ורכישת השכלה. אולם, המחקרים מצביעים על מאפייני תוכניות המגדילים את היקפי ההשתתפות בתוכנית ובהתאם את האפשרויות שאוכלוסייה גדולה יותר תחלץ ממעגל העוני, בהם לדוגמה פתיחת חשבון אוטומטית והצבת תקרה למאצינג (Beverly et al., 2014; Johnson et al., 2013; Nam, Kim, Clancy, Zager, & Sherraden, 2013). מחקרי המעקב אחרי תוכניות החיסכון לילדים מעטים ומוגבלים לשנים בודדות. עם זאת, חשוב להצביע על תוצאותיהם כאינדיקציה לפוטנציאל של התוכנית להוות כלי נוסף במאבק בעוני וכן על העובדה שחלקם נקטו במערכי מחקר ניסויים על מנת להצביע על תרומת התוכנית. הסקירה ההשוואתית של הממצאים הקיימים שתוצג להלן ובחנה את מגוון תוכניות החיסכון לילדים ברחבי העולם תאפשר הבנה טובה יותר של פוטנציאל ההשפעה של מרכיבים שונים בתוכניות לטווח הארוך.

התפתחות מדיניות "חיסכון לכל ילד" בישראל

בחלקו השני של הדוח כאמור נבחן את תהליך קבלת המדיניות של תוכנית החיסכון בישראל. מעבר למרכיבי התוכניות כפי שהוצגו לעיל, ניכר כי זוויית ראייה נוספת שעשויה לתרום להבנת מבנה התוכניות שפותחו במדינות השונות, ההיקף ופוטנציאל התרומה שלהן היא סקירת אופן ההתפתחות של התוכנית בכל מדינה. במסגרת זו ניתן לראות כי קיימת שונות בין מדינות במשקל של גורמים שונים בגיבושה ועיצובה של התוכנית בהם ארגונים חברתיים, גופים ציבוריים (בהם מוסדות פיננסים), ממשלתיים ופוליטיים ואנשי מחקר ואקדמיה (Johnson et al., 2015b; Nam & Han, 2009).

לטענתם של זו ושרדן (Zou & Sherraden, 2009), ניתן לזהות במקומות רבים שעל מנת שתוכנית כזו תצא לפועל נדרש שיתוף של שלושה גורמים מרכזיים: הציבור, קובעי המדיניות והמחקר (האקדמי). גישה זו תואמת את גישת היובלים בתהליכי עיצוב מדיניות עליה יורחב להלן (Kingdom, 2003). אולם, שמה דגש על הכנסת שדה המחקר למשוואה של עיצוב מדיניות. עם זאת, הערכה רחבה של אופן התפתחות התוכניות של חיסכון לילדים, הגופים המעורבים בפיתוחן והשלכות מעורבות זו לאופן מימוש התוכנית בשטח מצומצמת (דוגמה לכך הינו מאמרו של פינליסון (Finlayson, 2011) שבחן את אופן קביעת המדיניות לגבי התוכנית בבריטניה). למרכיבים אלו עשוי להיות משקל בעיצובה של כל תוכנית, לשיפור תוצאותיה ואף תרומה לקיומה לאורך זמן.

תוכניות לקידום חיסכון לילדים נמצאות כאמור בשיח הציבורי בישראל במשך למעלה מעשור כדרך להתמודד עם העוני הבין-דורי. ההצעות השונות לקידום מדיניות זו היו מבוססות על המידע ממדינות אחרות בעולם באשר לתרומתן של תוכניות ניסיוניות לקידום חיסכון לילדים באוכלוסיות עניות. לאורך השנים הללו ניכר כי הגורמים התומכים במדיניות רווחה לא חלקו על החשיבות ליצור חוסן כלכלי לילדים עניים בישראל דרך חיסכון. אולם, בדומה לדיון המתנהל במדינות אחרות, הדילמה הייתה בין הקצאת כספים לעזרה לצרכים מיידיים בהווה לבין בניית חוסן כלכלי שאת תוצאותיו יראו רק שנים רבות לאחר מכן (Zou & Sherraden, 2009).

בנוסף, אחד הדיונים שהתקיים באשר לתוכניות החיסכון לילדים קשור לדיון רחב יותר בנוגע לתשלומי העברה לאוכלוסיות עניות. טיעונים נגד מדיניות זו, מדגישים כי מיתון העוני בטווח הארוך, יכול להתאפשר על ידי עידוד צמיחה כלכלית באמצעות השקעה כספית בתשתיות, שירותים חברתיים וכדומה ולא במתן כספים למשפחות נזקקות (Fiszbein, Schady & Ferreira., 2009). טיעון נוסף, המתייחס לפן המוטיבציוני, הוא כי מתן כספים לאנשים נזקקים עשוי למנוע הצטרפות למעגל התעסוקה ויוצר מצב בו המדיניות מקבעת את מעמדם ואת רמת הכנסתם של אוכלוסיות נזקקות בטווח הארוך. עם זאת, תוכניות סוציאליות רבות בעולם, מפעילות מרכיב של מתן מענקים כספיים בתמורה להתחייבות האדם להתמיד בהתנהגויות שנתפסות כרצויות בתחומי התעסוקה, הבריאות והחינוך (Fiszbein et al., 2009; Ringold & Srinivasan, 2011). כך לדוגמה בישראל הונהג לאחרונה מס הכנסה שלילי שמטרתו לעודד תעסוקה בקרב אוכלוסיות בעלות הכנסה נמוכה (רשות המיסים בישראל, 2008).

מדיניות חיסכון לצבירת נכסים אינה מעודדת תלות בקצבאות בהווה, היא מעודדת התנהגות חיסכון שנתפסת כרצויה ולפיכך יש לה פוטנציאל להתמודד עם התנגדויות אלו. היא אף מאפשרת צמיחה כלכלית עתידית של האוכלוסייה. הדוגלים במדיניות זו טוענים ששינוי ההתנהגות, כפועל יוצא של מדיניות הענקת תמריצים כספיים לחיסכון, יוביל לשינוי מעמדו הסוציו-אקונומי של האדם בטווח הארוך, ובכך יפחיתו את תלותו בתשלומי העברה בעתיד. תוכניות אלה אף הוכחו כיעילות בטווח הקצר במספר מחקרים כך שהן מספקות תמיכה למדיניות הענקת התמריצים כדרך ליציאה מעוני ושוליות (Barrientos & DeJong, 2006; Fiszbein et al., 2009; Sulaiman, Praveen & Chandra Das, 2009).

הוויכוח שהתקיים בנושא זה בישראל הוכרע בסוף לטובת מתן התקציבים הנדרשים לצורך פתיחת חשבונות חיסכון לכלל הילדים. מדיניות זו התקבלה בשלב בו מדינת הרווחה בישראל הולכת ומצטמצמת. התשובה לשאלה כיצד למרות מגמה זו וההתנגדויות לתוכנית

המוצגת לעיל התאפשר ליישם את מדיניות "חיסכון לכל ילד" בישראל מקבלת מענה באמצעות תאוריית היובלים של קינגדון (Kingdon, 1984) שתוצג בהרחבה להלן.

תיאוריית היובלים של קינגדון (Kingdon, 1984)

תיאורייה זו עוסקת באופן בו מתקבלת מדיניות חדשה: מדובר בתהליך ארוך ומורכב המתבצע על ידי פעולתם של יזמי מדיניות. **יזמי המדיניות** הם מי שמתאפיינים בנכונות להשקיע בפעולות המקדמות את המדיניות המוצעת. מקור המוטיבציה שלהם היא על בסיס ערכי או בשל רווח אחר שיקבלו במידה והתוכנית תאומץ. קינגדון (Kingdon, 1984) מצביע על שלושה מאפיינים עיקריים של יזמי המדיניות: א. הם ניצבים בעמדות המאפשרת להם להשמיע את דעתם ורעיונותיהם. ב. הם בעלי קשרים פוליטיים ובעלי כישרון לנהל משא ומתן. ג. הם בעלי יכולת ומוכנות להתמיד ולהשקיע זמן, אנרגיה, מוניטין ולעיתים גם כספים במסגרת מאמציהם לקידום התוכנית. מרחב פעילותם של יזמי המדיניות כולל שלושה מוקדי פעולה נפרדים, המוגדרים כ"יובלים": יובל הבעיה, יובל המדיניות והיובל הפוליטי. בכל אחד מיובלים אלו מתרחשת פעילות הקשורה למדיניות אותה הם מבקשים לקדם, והיובלים אינם תלויים זה בזה (Kingdon, 2002).

יובל הבעיה. יובל זה מתייחס לפעולות הננקטות על ידי יזם המדיניות במטרה לזהות, להגדיר ולשכנע כי תופעה כלשהי היא בעיה שיש להפנות משאבים כדי להביא לפתרונה. יובל זה כולל שימוש, הצגה והדגשה של אינדיקטורים (נתונים המוכיחים על קיומה של הבעיה המלווים בפרשנות רלוונטית), אירועים ממקדים (כגון משברים ואסונות המדגישים את הצורך לטפל בבעיה) ומשובים (תגובות המתקבלות למדיניות על ידי מחקרי הערכה, תלויות הציבור ואנשי מקצוע הנחשפים לצורך בשינויי מדיניות). לאחר זיהוי הבעיה על ידי יזמי המדיניות עליהם לפעול להעלותה למודעות כבעיה הזקוקה לפתרון דרך מדיניות (Kingdon, 1993).

יובל המדיניות. יובל זה מתייחס להצעות שונות ומגוונות לפתרון הבעיה המועלות במסגרות שונות על ידי יזמי המדיניות. קינגדון (Kingdon, 1984) תיאר שלב זה כקדירת "מרק קדום" (Primeval Soup), בה מולקולות רבות נעות יחד טרם גיבושן לכדי אורגניזם יחיד. במהלך הפעילות ביובל זה, הצעות שונות עולות ומתעצבות ללא הפסק. חלקן נכחדות לחלוטין וחלקן מנוסחות מחדש שוב ושוב ובכך עוברות למעשה תהליך ריכוך. יש חשיבות להמשיך בתהליך הריכוך עד לזמן בו ניתן יהיה להציג את המדיניות בפני קובעי המדיניות. הצעות המדיניות מועלות במסגרת של ניירות עמדה, הצעות חוק, כנסים, נאומים. הפעילות ביובל זה מפיקה מספר הצעות אלטרנטיביות לבעיה. ההצעות שלא יכחדו במהלך פעילות יובל זה הן הצעות הניתנות ליישום. מדובר בהצעות המתאימות לערכים החברתיים המקובלים, ושניתן להעריך את הקשיים שעלולים להתעורר בעקבות החלתן. פעילות יזמי המדיניות ביובל זה אינה תלויה בפוליטיקה אך עם זאת הם מושפעים ומגיבים לאירועים הפוליטיים המתרחשים במהלך עבודתם.

היובל הפוליטי. יובל זה מתייחס לפעילות המתקיימת במרחב הפוליטי בהקשר של קידום המדיניות המוצעת. תנאי לפעילות כלשהי ביובל זה הוא כי הבעיה שהמדיניות המוצעת מתיימרת לפתור תהיה על סדר היום הציבורי. ביובל זה נוצרות קואליציות על בסיס אינטרסים פוליטיים כך שבסיס הדיאלוג ביובל זה מתמקד ברווחים ובהפסדים הפוליטיים הנובעים מתמיכה במדיניות המוצעת. המרכיבים המשפיעים על יובל זה הם: דעת הקהל באשר למדיניות המוצעת

או הבעיה החברתית שהיא עשויה לפתור, הכוחות הפוליטיים (כגון מפלגות) התומכים או מתנגדים למדיניות ואירועים פוליטיים אשר משנים את סדרי העדיפויות של הפוליטיקאים (כגון בחירות וחילופי תפקידים). תפקידם של יזמי המדיניות הוא להציג את המדיניות המוצעת כתורמת לאינטרסים של הפוליטיקאים, גם במחיר של וויתור כלשהו מצידם על חלק ממרכיביה. ככל שיגדל מספרם של הפוליטיקאים אשר יזהו את יוזמת המדיניות כתורמת להם, כך תיווצר ביניהם תחרות במטרה לקדם את המדיניות החדשה כדי לנכס את הטמעת המדיניות לזכותם (Kingdon, 1984, 1993).

חלון ההזדמנויות. בכדי שהצעת המדיניות תתקבל יש לזהות חלון הזדמנויות שיאפשר את יישומה. בהינתן חלון הזדמנויות, על יזמי המדיניות לפעול באופן אקטיבי ולהגיש את הצעתם באופן מגובש וישים לקובעי המדיניות. הזיהוי של קיומו של חלון ההזדמנויות נתון לפרשנות יזמי המדיניות. עם זיהוי חלון ההזדמנויות, על יזמי המדיניות ליצור את החיבור בין שלושת היובלים. במידה והם לא יפעלו כדי לחבר את היובלים, חלון ההזדמנויות ייסגר (Kingdon, 2002). לעיתים ניתן לצפות מראש את חלון ההזדמנויות, למשל לאחר בחירות או חילופי תפקידים ולעיתים חלון ההזדמנויות נפתח באופן בלתי צפוי ולזמן מוגבל, לכן חשוב שהצעת המדיניות תהיה מגובשת כך שבמקרה של חלון הזדמנויות בלתי צפוי ניתן יהיה להציגה. בדרך כלל, חלון ההזדמנויות נפתח כתוצאה משינוי ביובל הפוליטי (בעיקר חילופי תפקידים), או ביובל הבעיה (למשל, בעקבות אירוע שמפנה את תשומת הלב הציבורית לבעיה או כשהבעיה מחריפה) (Kingdon, 1984). בפרק בו מנותח תהליך התפתחות המדיניות של "חיסכון לכל ילד" בישראל ייבחנו יזמי המדיניות, היובלים השונים וחלון ההזדמנויות שאפשרו את יישומה של מדיניות זו.

מטרות המחקר

מטרות המחקר הינן להציג תמונה רחבה באשר למרכיביהן ומאפייניהן של תוכניות החיסכון לילדים הקיימות בעולם, כמו גם על תהליכי הגיבוש של תוכנית דומה בישראל. באופן ספציפי, בחלקו הראשון מוצגת סקירת ספרות השוואתית של מרכיבי תוכניות החיסכון לילדים בעולם. הסקירה אף מציגה את התוצאות המדווחות של מרכיבי התוכניות שעלו במסגרת מחקרים להערכתן. נציין כי אין מדובר במחקרים רבים בשלב זה. בחלקו השני של הדוח נותחו התהליכים שאפשרו את יישום תוכניות חיסכון לילדים בישראל כולל מרכיבי היוזמות השונות ליישום מדיניות זו שהוצעו לאורך השנים.

ניתוח מרכיבים של תוכניות חיסכון מהעולם

בפרק שלהלן יוצגו מרכיבים של תוכניות חיסכון לילדים אשר עלו מסקירת הספרות העולמית. לגבי כל מרכיב הצגנו תיאור קצר, את אופן יישומו במדינות בהן הוא קיים ומחקרים הרלוונטיים למרכיב זה (במידה והיו זמינים בשפה האנגלית). יש לציין כי יתכן ובזמן שחלף מעת פרסום המאמרים המתארים את מבנה התוכניות השונות ועד היום, חלו שינויים במאפייני ובמרכיבי התוכנית, כך שיתכן שהמידע כפי שתואר בפרק זה אינו מתאר במדויק את מאפייני ומרכיבי התוכנית כפי שהיא פועלת כיום.

איסוף נתונים

פרק זה כלל איסוף וניתוח שיטתי של כל הפרסומים הזמינים המתייחסים לתוכניות חיסכון לילדים לשם בניית נכסים. לצורך איסוף הספרות נעשה שימוש בחיפוש במנועי החיפוש כגון: Web of Science; Google; Google Scholar, תוך חיפוש המילים והצירופים הבאים: Child Development Account, Saving & Children, Saving & Matching; Assets Building; Incentives & Saving & Children; Low-Income Families & Saving & Children. החומר שנאסף כלל מאמרים אקדמיים, פרסומים בספרים, מידע מאתרי אינטרנט רלוונטיים של התוכניות השונות, מידע מהאתר של [Center of Social Development](#) אשר כולל פרסומים רבים בתחום. לאחר איתור החומרים הם סוננו כך שמידע שאינו קשור לילדים או תוכניות חיסכון שאין בהם מרכיבים של בניית נכסים לא נכנסו לניתוח. בסקירה נמצאו מחקרים מעטים המתייחסים למרכיבים השונים של התוכניות.

מרכיבים מרכזיים

תחילה נתייחס למרכיבים המרכזיים הנובעים מגישתו של שרדן (Sherraden, 1991) בהם מרכיב האוניברסליות, אופן פתיחת החשבון, פרוגרסיביות ונקודות יציאה מתוכנית החיסכון. בהמשך נתייחס למרכיבים בולטים נוספים שעלו מסקירת התוכניות במדינות השונות. אין המטרה כאן להקיף את כל המרכיבים הקיימים בתוכניות בודדות. בסקירת הספרות שערכנו מצאנו כי תוכניות החיסכון התקיימו ומתקיימות בגרסאות שונות בארה"ב (ב-27 מדינות), במזרח הרחוק (חמש מדינות), בדרום אפריקה (ארבע מדינות), בצפון אמריקה (שלוש מדינות), בדרום אמריקה, אסיה, אירופה ואפריקה- במדינה אחת בכל אחת מהיבשות (כמפורט בנספח 1). בסקירה נמצאו ארבע מדינות נוספות בהן פעלו תוכניות חיסכון לילדים (קולומביה, גאנה, נפאל וקניה). תוכניות אלו הופעלו ושווקו על ידי בנקים לכן לא כללנו אותן בנספח 1. הן פעלו כפיילוט במשך חמש שנים (2010-2015). מטרת הפיילוט היתה לבחון את הרגלי החיסכון בהתייחס למרכיביה השונים של התוכנית. התייחסנו לממצאים רלוונטיים מתוך המחקר שהתקיים באשר לתוכניות במדינות אלו.

אוניברסליות

תוכניות חיסכון לילדים אוניברסליות הינן תוכניות בהן כל ילד במדינה זכאי להשתתף בתוכנית החיסכון וכן מקבל את ההטבות המוצעות ללא התחשבות במצבם הכלכלי של הוריו. כאמור שרדן (Sherraden, 1991) הגדיר מרכיב זה כמרכיב בסיסי במדיניות קידום חיסכון לצורך בניית נכסים לילדים. מרכיב זה קיים לדוגמה בסינגפור, בבריטניה (בה התוכנית פעלה בין השנים 2005 - 2010), בקנדה (Beverly et al., 2013), בסנגל (Meyer, Zimmerman & Boshara,)

(2008), בפורטוריקו, בתוכנית המופעלת בעיר קאגוס (Marxuach, 2010), ובמדינת מיין בארה"ב (Clancy & Lasser, 2010). במדינות אלו, הזכאות להצטרפות לתוכנית היא מרגע הלידה. בסן פרנסיסקו, הזכאות להשתתף בתוכנית היא עבור כל ילד שמתחיל את לימודיו בגן הילדים (Phillips & Stuhldreher, 2011).

לעיתים האוניברסליות מעורבת בסלקטיביות מסוימת. כך לדוגמה בבוסטון, לין, סאלם במסצ'וסטס וצ'ילסי, בתוכנית שמפעיל ארגון Inversant, כל תלמידי תיכון מבתי הספר הציבוריים זכאים להשתתף בתוכנית (Imboden & Shuang, 2017). אולם בבתי ספר אלו ישנה אוכלוסיה בעלת מאפיינים ספציפיים. מאפייניה של האוכלוסיה בתוכנית זו הינה ברובה מהגרים, 85% מתוכם היספנים. כמו כן, 87% מאוכלוסיה זו אינם דוברים אנגלית כשפה עיקרית ו-47% מוגדרים כמתמודדים עם קשיים כלכליים.

המדינות שהפעילו את התוכנית באופן סלקטיבי הן: אוגנדה- שם התוכנית יועדה לילדים יתומים בלבד (Curley, Ssewamala & Han, 2010), ארה"ב- תוכניות שהופעלו על ידי ארגון ה-SEED, נועדו לילדים ממשפחות עם הכנסה נמוכה ובינונית (Cramer & Newville, 2009), כך גם בדרום קוריאה (Kim et al., 2015). בהונג קונג (Chan et al., 2013), ובמקסיקו (Meyer et al., 2010) התוכנית יועדה לילדים ממשפחות עם רמת הכנסה נמוכה בלבד. במדינת וושינגטון בעיר [טקומה \(childrensavingsaccount.org\)](http://childrensavingsaccount.org), ייעדו את התוכנית עבור ילדים המתגוררים בשכונה מסוימת בה מתגוררת אוכלוסיה עם הכנסה נמוכה וללומדים במסגרות חינוך ציבוריות. יש לציין כי מרכיב האוניברסליות לבדו אין בו כדי להבטיח השתתפות של כלל המשפחות בתוכנית. תמיכה לכך עולה מתוך נתוני שיעור ההיענות להצטרפות לתוכנית החיסכון במיין: מתוך הנתונים מ-2009 עולה כי על אף שכל תושבי המדינה היו זכאים להצטרף לתוכנית, 60% מהמשפחות לא הצטרפו. עם זאת, ייתכן ושיעור היענות זה קשור גם למרכיבים נוספים של התוכנית במיין, שדרשה מעורבות אקטיבית של ההורים בתהליך פתיחת החשבון (Clancy & Lassar, 2010). נתונים דומים נמצאו בבריטניה (Zichawo, Farber, Mensah, 2014) [ובאוהיו \(www.cleveland.com\)](#) אלה יפורטו בחלק הבא.

אופן פתיחת חשבון

מרכיב האוניברסליות לעיתים מתבטא אף בפתיחת חשבון אוטומטית לכל הזכאים להשתתף בתוכנית. באופן גורף ניתן לראות כי קיימות שתי דרכים עיקריות לתהליך פתיחת החשבון עבור תוכנית החיסכון לילדים. האחת, פתיחת חשבון אוטומטית על ידי מפעילי התוכנית, דרך זו דורשת מההורים מעורבות מינימלית, אם בכלל, ואילו השנייה, פתיחת חשבון על ידי ההורים, דורשת מהם מעורבות רבה יותר בתהליך.

פתיחת חשבון אוטומטית על ידי מפעילי התוכנית- בחלק מהמדינות פתיחת תוכנית החיסכון נעשית באופן אוטומטי לכלל אוכלוסיית התוכנית. לדוגמה בסינגפור, אוקלהומה ודרום קוריאה, התוכנית נפתחת באופן אוטומטי עבור כל ילד עם לידתו (Loke & Sherraden, 2009; Nam & Ham, 2010; Nam et al., 2013). בנבדה (collegekickstart.nv.gov) ובסן פרנסיסקו (Phillips & Stuhldreher, 2011), נפתחה תוכנית באופן אוטומטי לכל הילדים עם רישומם לגן הילדים הציבורי. יש מדינות בהן תוכנית החיסכון נפתחה באופן אוטומטי לכלל הילדים

באוכלוסיית התוכנית, אך ניתנה אפשרות להורים שלא מעוניינים להשתתף בתוכנית לבקש לסגור את חשבון החיסכון שנפתח עבורם. למשל, בסך פרניסיסקו (Phillips & Stuhldreher, 2011) ובאוקלהומה, בתוכנית ה-*SEED OK* (the Saving for Education, Entrepreneurship, and) (Downpayment initiative) (Nam et al., 2013). גם בנבדה, במידה וההורים לא מעוניינים בתוכנית החיסכון, הם מתבקשים ליצור קשר עם המשרד הרלוונטי בבקשה לסגור את החשבון (collegekickstart.nv.gov).

פתיחת חשבון על ידי ההורים - בחלק מהמדינות המשפחה נדרשת לפעולה פרוצדורלית בעיקרה (ולא למשל לקבלת החלטה עקרונית לגבי התוכנית, אופי ההשקעה וכדו'), הכוללת יצירת קשר עם בנק או שירות רלוונטי לשם הרשמה ועדכון על הולדת הילד או עדכון לגבי רצונם להצטרף לתוכנית ולפתוח חשבון עבור החיסכון. הפעולה אותה מתבקשת המשפחה לבצע משתנה במעט בהתאם למבנה התוכניות השונות (Clancy & Lasser, 2010; Marxuach, 2010). לדוגמה בבריטניה, הופעלה תוכנית חיסכון לילדים במסגרת הקרן לילדים CTF- The Child Trust Fund בין השנים 2005 - 2010. כל הורה היה זכאי להצטרף לתוכנית זו שנוהלה על ידי המדינה. עם זאת, במידה ועד גיל שנה, הוריו של ילד לא הצטרפו לתוכנית, המדינה פתחה עבור הילד את חשבון החיסכון (Beverly et al., 2013).

זיהינו כי קיים טווח רחב של אפשרויות בתהליכי פתיחת החשבון כאשר התוכניות אינן נפתחות אוטומטית, המייצג את מידת המורכבות של תהליכי פתיחת החשבון. כך לדוגמה בפורטוריקו, מתוארת תוכנית שבה כל תושבי העיר קאגוס היו זכאים להצטרף לתוכנית. לשם הצטרפות לתוכנית, על ההורה להגיע לעיריה, שם ניתן לו וואוצ'ר בסך של 250 דולר, והוא התבקש לפנות לבנק המפעיל את תוכניות החיסכון, לפתוח שם חשבון ולהפקיד את הוואוצ'ר (Marxuach, 2010). גם בקנזס, פועלת תוכנית חיסכון לילדים - *Child Support Savings Initiative (CSSI) Program*. במסגרת תוכנית זו, החשבון מתנהל על בסיס של תוכנית חיסכון ותיקה, המנוהלת מטעם המדינה (529s). כלומר, ההורים מתבקשים להירשם באופן עצמאי ולפתוח חשבון בתוכנית החיסכון הותיקה. חשבון זה כולל מאפיינים ייחודיים עבור תוכנית החיסכון לילדים השונים מאלו החלים על תוכנית החיסכון הותיקה, לדוגמה הזכאות למרכיב המאצינג בשיעור של 1:1 (www.dcf.ks.gov). יש לציין, כי גם במדינות נוספות בארה"ב, לדוגמה: אוקלהומה (Beverly, Clancy & Sherraden, 2016), נבדה (collegekickstart.nv.gov) וקונטיקט (www.abouthet.com), הזכאות לקבלת ההטבות במסגרת תוכנית החיסכון לילדים מתאפשרת רק לאחר פתיחת חשבון חיסכון במסגרת התוכנית 529s. במדינת מיין בארה"ב, התנאי להצטרפות לתוכנית וקבלת המענקים השונים מאת הקרן המפעילה את התוכנית (Alfond Challenge Program) הוא פתיחת חשבון חיסכון בחברה המפעילה את החשבונות. במיין, נבחר אלמנט זה, כמרכיב חשוב המעודד את ההורים להיות פעילים בכל הנוגע להתנהלות בחשבון החיסכון (Clancy & Lasser, 2010).

באופן דומה, בקנדה, מתוארת תוכנית ותיקה עבור חיסכון להשכלה (*RESP*). לאור היענות נמוכה של משפחות בעלות הכנסה נמוכה או בינונית להצטרף לתוכנית זו, נבנו עבור תוכניות בלעדיות, הכוללות תמריצים ומענקים שונים, במטרה לעודד לחסוך להשכלה גבוהה.

כדי להצטרף לתוכניות אלה, היה עליהן להירשם לתוכנית הותיקה (RESP). לאחר פתיחת החשבון, חלים עליהם תנאי התוכניות שיחודיים עבורם. כך שרק שלב פתיחת התוכנית משותף לכלל המשתתפים, ולאחר מכן בהתאם למצבה הכלכלי של המשפחה נוצרת הסלקטיביות בתנאי הזכאות לקבלת ההטבות של תוכנית החיסכון. התוכניות עצמן מופעלות על ידי אותו גוף המפעיל את תוכנית החיסכון להשכלה לכלל האוכלוסיה (RESP) (Human Resources and Skills Development Canada, 2010).

ממצאי מחקרים על תרומת מרכיב האוניברסליות ואופן פתיחת החשבון

סקירת הספרות מצביעה על ממצאים מעורבים בנוגע לפתיחת חשבון אוטומטי. בסן פרנסיסקו נמצא כי פחות מאחוז אחד מתוך כלל האוכלוסיה שנפתח עבורם חשבון באופן אוטומטי, ביקש לסגור את החשבון (Phillips & Stuhldreher, 2011). מחקר נוסף, שנערך באוקלהומה, העלה ממצא דומה. באוקלהומה כאמור קיימת תוכנית חיסכון של ה-SEED OK, הכוללת פתיחה אוטומטית של החשבון, עם מתן אפשרות להורים לפנות ולבקש את סגירתה. משתתף אחד בלבד ביקש לסגור את החשבון שנפתח עבורו (Nam et al., 2013). הממצאים מבריטניה ואוהיו מציגים תמונה שלילית באשר ליעילות פתיחת תוכנית חיסכון אוטומטית. בבריטניה כאמור במידה והורה לא פתח חשבון חיסכון לילדו עד הגיעו לגיל שנה המדינה פתחה עבורו חשבון. נמצא כי בארבעת השנים הראשונות בהם התוכנית פעלה, המדינה פתחה חשבון עבור כ-25% מהאזרחים. חשבונות אלו נותרו ללא פעילות. כך שפתיחת התוכנית על ידי המדינה לא תרמה לכך שההורים יהיו פעילים בחשבון (Zichawo et al., 2014). [באוהיו \(www.cleveland.com\)](http://www.cleveland.com), פעלה תוכנית חיסכון לילדים שנסגרה בשל עלויות גבוהות וחוסר היענות ההורים לתוכנית. התוכנית היתה אוניברסלית, נפתחו חשבונות באופן אוטומטי, ונשלח להורים וואוצ'ר בסך 100 דולר כמענק הפקדה ראשוני. נמצא כי מבין 10,500 חשבונות שנפתחו במהלך שנה, 400 הורים בלבד הפקידו את הוואוצ'ר, ורק 55 מתוכם ביצעו הפקדות נוספות (www.governing.com).

מחקר נוסף שנערך בארה"ב, מצביע על היעדר יתרון משמעותי לפתיחת חשבון אוטומטית ללא מרכיבים נוספים. מטרת המחקר היתה לבחון את ההבדלים בהתנהלות הפיננסית בין הורים המשתתפים בתוכניות חיסכון לבין אלו שאינם משתתפים, ואף לבחון האם משפחות שהצטרפו לתוכנית החיסכון שהופעלה על ידי ארגון ה-EARN היו חוסכות עבור ילדיהן גם אלמלא היו משתתפות בתוכנית זו. לשם כך, נערך מחקר במערך ניסוי בו הוקצו המשתתפים רנדומלית. קבוצת הניסוי התחילה את התוכנית. עבור קבוצת הביקורת נפתחה תוכנית חיסכון, אך נאמר להם כי הם ברשימת המתנה כך שנמנע מהם ליהנות מכל מאפייני התוכנית עד לסיום תקופת המתנה. לקבוצת הביקורת איפשרו לבצע הפקדות לחשבונם. המחקר העלה כי במחצית השנה הראשונה של ההשתתפות בתוכנית, המשתתפים חסכו במוצע סכום של 681 דולר, פי 10 מאשר קבוצת הביקורת. רוב המשתתפים מקבוצת הביקורת, להם כאמור נפתחו חשבונות חיסכון, לא ביצעו כלל הפקדות בחשבון (Shipman, 2016).

באשר לפתיחת החיסכון על ידי ההורים, ממצאי מחקר איכותני שנערך בבריטניה, העלה כי הגבלת הזמן בו ההורים מתבקשים לפתוח את החשבון, עד הגיע הילד לגיל שנה, מהווה גורם המקשה על ההורים לעשות כן. זאת מאחר, ולדבריהם מדובר בתקופה לחוצה בשל הולדת הילד

והם אינם פנויים לטפל בכל הקשור לתוכנית החיסכון (Prabhakar, 2007). במדינת מיין תוכנית החיסכון היא אוניברסלית, אך פתיחת החשבון אינה אוטומטית. מוענקת הטבה כספית בסך של 500 דולר, בתנאי שמועד ההצטרפות לתוכנית החיסכון חל עד יום הולדתו הראשון של הילד. לאחר מועד זה, ניתן להצטרף לתוכנית אך ללא קבלת ההטבה הכספית. נמצא כי בארבעת החודשים האחרונים לפני יום הולדתו של הילד, אחוז ההצטרפות לתוכנית עלה משלושה אחוזים ל-39%. ממצא זה מצביע על החשיבות של מתן תמריצים במידה והחשבון לא נפתח באופן אוטומטי אולם גם כאן ניכר כי תרומתם חלקית (Huang, Beverly, Clancy, Lasser & Sherraden, 2013).

מחקר איכותני שנערך במיין בקרב 437 הורים, (63 שהצטרפו לתוכנית, 199 שהתעניינו ו-175 שכלל לא התעניינו), העלה גם הוא כי השנה הראשונה להולדת הילד הינה תקופה לחוצה (Prabhakar, 2007). גם במיין, נמצא כי ההורים בחודשים הראשונים להולדתו של הילד היו עסוקים ולא פנויים להצטרף לתוכנית החיסכון. המחקר העלה גם כי ישנם מאפיינים ייחודיים של ההורים שהצטרפו לתוכנית ביחס להורים שבחרו שלא להצטרף. הורים שהצטרפו לתוכנית התאפיינו בכך שהיו בעלי תוכנית חיסכון לגיל פרישה (81%), בעלי מניות ותוכניות להשקעה (65%), נעזרים ביועצים פיננסיים (48%) ובעלי השכלה גבוהה (39%). לעומת זאת, המאפיינים של ההורים שלא הצטרפו לתוכנית הם: לא נשואים (64%), בעלי רמת השכלה נמוכה (58%), ללא נכסים (55%), ללא תוכנית חיסכון לגיל הפרישה (45%) ובעלי רמת הכנסה נמוכה (44%). מספר הילדים במשפחה הינו מאפיין נוסף, הקשור להצטרפות לתוכנית החיסכון לילדים. נמצא כי הסבירות להצטרפות לתוכנית אצל משפחות עם ילד אחד היתה גבוהה יותר מאשר משפחות עם יותר מילד אחד (Huang et al., 2013). עוד נמצא הבדל בין ההורים שבחרו להצטרף לתוכנית לבין ההורים שבחרו שלא להצטרף, באשר לחשיבות שהם מעניקים ללימודים בקולג' עבור ילדיהם (90% לעומת 75%, בהתאמה). מתוך ממצאים אלו עולה כי על אף היותה של התוכנית אוניברסלית, כלומר, כל אחד מתושבי העיר זכאי להצטרף לתוכנית, מרכיב זה אינו מבטיח את ההיענות לתוכנית. זאת מאחר שקיימים מאפיינים דמוגרפיים ואישיים המסבירים את שיעורי ההיענות לתוכנית (Huang et al., 2013).

חשוב לציין כי המורכבות של ההרשמה לתוכניות החיסכון יכולה אף היא להוות חסם לניצול התוכנית עבור אוכלוסיות מסוימות. כך לדוגמה, ממצאי מחקר מצביעים על כך שאחוז ההורים שהצטרפו לתוכנית החיסכון לילדים במדינת מיין שהזדקקו לסיוע בתהליך ההרשמה, בקרב ההורים שהיו בעלי תוכניות חיסכון והשקעה נוספות, היה שישה אחוזים בלבד, לעומת 30% מההורים שלא היו בעלי תוכניות חיסכון והשקעה נוספות. בנוסף, נמצא כי הורים בעלי השכלה גבוהה ציינו את תהליך ההרשמה כ"קל מאוד" (76%), בהשוואה להורים בעלי השכלה תיכונית או פחותה (33%) (Huang et al., 2013).

פרוגרסיביות

פרוגרסיביות בתוכניות חיסכון לילדים באה לידי ביטוי כאשר משפחות מעוטות יכולת נהנות מהטבות בשיעור גבוה יותר בתוכנית. לדוגמה, בתוכניות בעלות מרכיב של מענק הפקדה ראשוני או מאצינג, שיעור ההטבות הכספיות עבור משפחות אלו יהיה גבוה יותר בהשוואה לשאר משתתפי התוכנית (Beverly et al., 2013).

מרכיב הפרוגרסיביות קיים בשכיחות רבה יותר במגוון מדינות ביחס למרכיבים אחרים של תוכניות החיסכון לילדים. בבריטניה, בתוכנית מטעם הממשלה שהיתה אוניברסלית, ניתנה תמיכה גבוהה יותר למשפחות מעוטות יכולת ולילדים ממשפחות אומנה או ילדים עם מוגבלויות. מענק ההפקדה הראשוני שניתן לכלל הילדים בבריטניה היה בסך 250 פאונד, בעוד שעבור ילדים ממשפחות בעלות הכנסה נמוכה, המענק היה בסכום כפול (Cramer & Newville, 2009). גם בסן פרנסיסקו, מרכיב הפרוגרסיביות בא לידי ביטוי בסכום מענק ההפקדה הראשוני: בסן פרנסיסקו, לכלל האוכלוסיה מוענק סכום של 50 דולר כמענק הפקדה ראשוני, בעוד שעבור ילדים ממשפחות מעוטות יכולת, אלה שמקבלים ארוחת צהריים בבי"ס, מוענק סכום של 100 דולר כמענק הפקדה ראשוני (Philips & Stuhldreher, 2011).

מרכיב הפרוגרסיביות קיים אף ביחס למרכיבים אחרים של תוכניות החיסכון לילדים. בקנדה בתוכנית המופעלת על ידי המדינה, משפחות מעוטות יכולת נדרשות להפקיד סכום נמוך יותר (500 דולר קנדי), בהשוואה לשאר משתתפי התוכנית (2,500 דולר קנדי), על מנת להיות זכאים למענק הממשלתי (Beverly et al., 2013). באוקלהומה, הוצע שיעור מאציינג פרוגרסיבי. כך שכלל המשתתפים קיבלו מאציינג בשיעור של 1:0.1, בעוד משפחות בעלות רמת הכנסה נמוכה, קיבלו שיעור מאציינג בשיעור של 1:1 (Nam et al., 2013).

מודל ייחודי נמצא בסינגפור, בה הפרוגרסיביות אינה מתמקדת רק ברמת ההכנסה של המשפחה אלא גם בגיל הילדים וסדר הולדתם. בתוכנית *Baby Bonus Scheme*, המיועדת לילדים מגיל הלידה ועד גיל 6, ובתוכנית *Post Secondary Education Account - PSEA*, המיועדת לגילאי 7 - 20, הכוללות מרכיב של מאציינג בשיעור של 1:1, הפרוגרסיביות מוגדרת על פי מיקום הילד במשפחה ובאה לידי ביטוי בגובה תקרת המאציינג: עבור הילד הראשון והשני התקרה היא \$6,000 (1 דולר סינגפורי = 2.6 ש"ח), ועבור הילד השלישי והרביעי- התקרה \$12,000, ועבור כל ילד נוסף- התקרה \$18,000 (Loke & Sherraden, 2009). בתוכנית אחרת הפועלת בסינגפור, *Edusave account*, תוכנית המותאמת עבור ילדים בגילאי 6 - 16, הפרוגרסיביות באה לידי ביטוי בסכום המענק השנתי המופקד על ידי המדינה. סכום זה משתנה בהתאם לגיל הילדים: עבור ילדים בבית הספר היסודי, מוענק סכום של \$200, ועבור ילדים בבית הספר העל-יסודי, מוענק סכום של \$240 (Beverly et al., 2013). בתוכנית נוספת שפועלת כיום בסינגפור (*PSEA - Post Secondary Education Account*), הפרוגרסיביות מתבטאת בשילוב של מתן מענק גבוה יותר בהתאם לגיל הילדים ורמת ההכנסה של המשפחה: כלומר, ילדים בגילאי 7 - 12, מקבלים סכום שנתי של \$100 או \$200, בהתאם לרמת ההכנסה של המשפחה וילדים בגילאי 13 - 20 מקבלים סכום שנתי של \$200 או \$400, בהתאם לרמת ההכנסה המשפחתית (Loke & Sherraden, 2009).

ממצאי מחקרים על תרומת מרכיב הפרוגרסיביות

היות ומרכיב הפרוגרסיביות מיושם באמצעות מרכיבי התוכנית השונים. ממצאי המחקרים שנמצאו בסקירה ובחנו את מרכיב הפרוגרסיביות, יפורטו להלן בהתאם למרכיב הרלוונטי לגביו נערך המחקר.

תנאים למשיכת כספי החיסכון

הגדרת התנאים למשיכת כספים כוללת שני מרכיבים: האחד נוגע להגבלת המועד בו ניתן למשוך את כספי החיסכון, והשני להגבלת המטרות עבורן ניתן להשתמש בכספי החיסכון. להלן יפורטו תוכניות הכוללות את שני המרכיבים הללו.

רכישת השכלה בולטת כמטרה מרכזית של תוכניות חיסכון. בסן פרנסיסקו (Phillips & Stuhldreher, 2011), באינדיאנה (www.wabashcountypromise.org) ובנבדה

(collegekickstart.nv.gov) ניתן להשתמש בכספי החיסכון להוצאות לימודיות בלבד. ניתן לדוגמה לממש את החיסכון עבור תשלום שכר לימוד באוניברסיטה, לימודים מקצועיים, רכישת חומרי לימודים וכדומה, כולל עבור מימון לימודים במדינות אחרות (Shipman-Bevans, 2013). בסן פרנסיסקו יש לממש את החיסכון לפני גיל 25. במקרים חריגים כגון דחיית לימודים מפאת שירות צבאי, ניתן לקבל אישור כדי למשוך את הכספים לאחר גיל 25 (Phillips & Stuhldreher, 2011). בסן פרנסיסקו ובנבדה במידה ועד גיל 25 הכספים לא נמשכו, החשבון נסגר באופן אוטומטי לאחר שכספים שהופקדו במשך השנים על ידי הילד ומשפחתו שבים אליהם, וכספים שהופקדו מטעם התוכנית, חוזרים למפעילה של התוכנית (Phillips & Stuhldreher, 2011; collegekickstart.nv.gov). בקנזס, במידה והכספים לא נוצלו לשם מימון לימודים אלא למטרות אחרות, מושת מס על סך עשרה אחוזים על כספי התוכנית (www.dcf.ks.gov).

תוכניות אחרות מציעות את ההשכלה כאחד היעדים אולם מאפשרות גם שימוש בכסף שנחסך ליעדים אחרים שיכולים לתרום לעתידו של הצעיר. ארגון ה-SEED הוא ארגון ללא מטרות רווח בארצות הברית. הארגון הפעיל עשר תוכניות חיסכון ברחבי ארצות הברית, כאשר לכל תוכנית נקבעו מאפיינים שונים במעט, למשל במטרת החיסכון, בתמריצים הקיימים וכדומה. תוכניות אלו הושקו בין השנים 2003 - 2004 ונועדו עבור משפחות מעוטות יכולת, בעלות רמת הכנסה בינונית-נמוכה. התוכניות יועדו למשתתפים שגילם נע מגילאי טרום בית ספר ועד שנות ה-20 המוקדמות. משך התוכניות הוגדר לתקופה של שלוש עד ארבע שנים (Mason et al., 2009). באשר להגבלת יעדי החיסכון, רוב התוכניות של ארגון זה הוגדרו כתוכניות חיסכון לטווח ארוך עבור השכלה גבוהה, רכישת בית או הקמת עסק. לצד זה, בחלק קטן של התוכניות, בעיקר עבור חוסכים בגילאים המבוגרים יותר, ניתן היה להשתמש בכספים גם עבור מימוש בטווח הקצר, כגון: תשלום שכר לימוד או תשלומי אגרה לקולג', רכישת מחשב, רכב או למימון מגורים עצמאיים (Mason et al., 2009).

בדרום קוריאקה, התוכנית מאפשרת משיכה של כספים מגיל 15 עד 17, בתנאי שהחשבון פעיל לפחות במשך חמש שנים. במצב זה, ניתן להשתמש בכספים עבור מטרות כגון: מימון שכר לימוד או הכשרה מקצועית. מגיל 18 ניתן להשתמש בכספים עבור השכלה גבוהה, הכשרה מקצועית, רכישת בית או הקמת עסק, מימון הוצאות רפואיות או מימון הוצאות חתונה (Nam & Ham, 2010).

נציין כי בחלק מהתוכניות ישנה חלוקה של הכספים למטרות של טווח ארוך ולשימוש בטווח הקצר. כך לדוגמה בניו מקסיקו, ישנה תוכנית במסגרתה נפתחים שני חשבונות: האחד, למטרת מימון לימודים והשניה, למטרת מימון הוצאות שאינן צפויות. לגבי התוכנית הראשונה,

במידה והכספים לא נוצלו לשם מימון לימודים על-תיכוניים, בגיל 23, ניתן להשתמש בכספים לכל מטרה שתסייע לניהול חיים עצמאיים, כגון: רכישת בית, פתיחת עסק וכדומה. כספי התוכנית השניה ניתנים למימוש בכל עת ולכל מטרה (Lewis et al., 2016). בפורטוריקו, ארה"ב, ניתן למשוך את הכספים מגיל 18, עבור השכלה אקדמאית, מקצועית או פתיחת עסק. עם זאת, כאשר הילד מגיע לגיל שש, קיימת אפשרות למשוך 20% מהסכום שהצטבר עבור רכישת מחשב או עבור הוצאות לימודיות עבורו. במקרה של פטירת הילד, הכספים שהופקדו ע"י הקרן המממנת מטעם העיריה שבים לחשבון הקרן, ושאר הכספים, שהופקדו על ידי המשפחה, עוברים לרשות היורשים החוקיים (Marxuach, 2010). כמו כן, בארה"ב, ברוב התוכניות שהופעלו על ידי ה-SEED הכספים שהופקדו כתמריצים, הופקדו ישירות לחשבון החיסכון. אולם, בשלוש מהתוכניות התמריצים הופקדו לחשבון האחראי על התוכנית או לחשבונו של הילד עצמו, כך שניתן היה להשתמש בסכומים הללו לכל מטרה ובכל עת (Mason et al., 2009). בתוכנית שפועלת במיין (Alfond Challenge Program), כספים שמופקדים על ידי הקרן ניתן לממש עבור השכלה גבוהה בלבד. לעומתם, כספים שהופקדו על ידי המשפחה, ניתן לממש עבור כל מטרה שנבחרה על ידי הילד (Clancy & Lassar, 2010).

מודל ייחודי הוא של התוכניות המופעלות על ידי ארגון EARN בארה"ב, בשל היותן מוגבלות בזמן של לכל היותר שנתיים ולכל הפחות שישה חודשים. הסכום המקסימלי לחיסכון מוגבל ל-2,000 דולר (כאשר מתוכו המשפחה מפקידה רק 500 דולר). בתוכניות אלו ניתן להשתמש בכספים עבור מטרות לימודיות: תשלום שכר לימוד, תשלום עבור קורס הכנה למבחני כניסה ללימודים גבוהים, חוגי העשרה (שיעורי מוזיקה, לימודי שפות, קורסי קיץ וכדו') ורכישת מחשב או מדפסת עבור הילד. במועד סיום התוכנית ניתן להעביר את הכספים לתוכנית חיסכון אחרת. לכל אורך התקופה, ניתן למשוך את הכספים שהופקדו על ידי המשפחה עבור כל מטרה. במקרה כזה, כספי המאצינג חוזרים לקרן והתוכנית נסגרת (Shipman, 2016).
בסקירת הספרות מצאנו כי בשש מדינות (ארבע מתוכן בארצות הברית), אין או לא היתה הגבלה לגבי יעדי ההוצאה של כספי החיסכון בהן בריטניה (Loke & Sherraden, 2009), הונג קונג (Chan et al., 2013) וארה"ב (במדינות בוסטון, לין, סאלם במסצ'וסטס וצ'ילסי) (Imboden & Shuang, 2017).

במספר מדינות היעדים אינם קבועים מראש אולם ההורים או בעל החשבון נדרשים להצהיר מראש על יעדיו. בהונג קונג, לדוגמה, ניתנה אפשרות למשתתפים לבחור את יעדי התוכנית עם פתיחת החשבון. אחד המרכיבים בתוכנית בהונג קונג הוא שילוב מנטורינג בתוכנית, כך שבתחילת התוכנית הילד בשיתוף עם המנטור, עובד סוציאלי המלווה את התוכנית והוריו מגדירים יעדים אישיים הקשורים ללימודים, הכשרה מקצועית ופיתוח מיומנויות (Chan et al., 2013). בארבעת המדינות, קניה, נפאל, גאנה וקולומביה, המשתתפים התבקשו לבחור את יעדי התוכנית. נמצא כי 48.7% מהמשתתפים בחרו לחסוך עבור מטרות רכישת השכלה, 25.9% בחרו לחסוך עבור מצבי חירום ו-11.7% בחרו לחסוך עבור הוצאות יומיומיות (Johanson et al., 2013).

כאמור לעיתים המדיניות אינה מגבילה רק את יעדי החיסכון אלא גם או רק את עיתוי הוצאת הכספים, וזאת על מנת לאפשר הצטברות של סכום גדול דיו לקידום מטרות החיסכון (בין

אם הן קבועות מראש ובין אם מטרת החיסכון לא הוגדרה). כך לדוגמה במקסיקו, אין אפשרות כלל למשוך את הכספים עד למועד סיום הלימודים בתיכון (Meyer et al., 2010). בבריטניה, ניתן היה למשוך את כספי החיסכון רק מגיל 18 לכל מטרה, למעט מקרה בו הילד חולה במחלה סופנית (Loke & Sherraden, 2009). לעומת זאת, בסרי לנקה, בתוכנית המופעלת על ידי חברות אשראי, ניתן למשוך את הכספים לפני גיל 18, עבור מימון הוצאות בריאות או חינוך של הילד בכל גיל (Meyer et al., 2010). גם בתוכנית המופעלת בסנגל, ניתן אחת לשנה, בסמוך למועד תחילת שנת הלימודים, להשתמש בסכום שווה ערך לכ-70 דולר אמריקאי, לשם מימון הוצאות הלימודים (Meyer et al., 2008). בקנדה, ניתן למשוך את הכספים בתנאי שבשנה שהילד בן 15, הופקד סכום מינמלי של 100 דולר ולא היו משיכות כספים בארבע השנים שקדמו לשנה זו (Human Resources and Skills Development Canada, 2010).

לסיכום, בהתייחס למרכיב הראשון, של הגבלת המטרות עבורן ניתן להשתמש בכספי התוכנית, בקצה הראשון של הרצף ניצבות המדינות המגבילות את השימוש בכספי החיסכון למטרות מצומצמות החל ממימון לימודים בלבד, כגון: אוקלהומה (Beverly et al., 2016), קנדה (Human Resources and Skills Development Canada, 2010), מיין (Clancy & Lassar, 2010), דרום אפריקה (Meyer et al., 2010), וסן פרנסיסקו (Phillips & Stuhldreher, 2011). לצידן ישנן מדינות שמלבד רכישת השכלה אפשרו יעדים נוספים, כגון: מימון הכשרה מקצועית והקמת עסק, למשל בפורטוריקו (Marxuach, 2010; Kim et al., 2015). על הרצף ישנן עוד מדינות אשר מאפשרות להורים להגדיר בעצמם את היעדים לחיסכון בהן הונג קונג (Ng, Lai & Chan, 2014; Zou, Lai & Sherraden, 2015) וסינגפור (Beverly et al., 2013), תוכניות ה-EARN בסן פרנסיסקו ולוס אנג'לס (shipman, 2016). בקצה השני של הרצף ניצבות המדינות אשר כלל לא הגבילו את יעדי התוכנית, כגון: בריטניה (Cramer, 2009) וקולומביה (Johnson et al., 2015a). כאמור לעיל ישנן תוכניות בהם חלק מהכספים נמצאים בחשבון בו ניתן להוציאם לכל מטרה (ראה לדוגמה: Loke & Sherraden, 2009; Mason et al., 2009; Meyer et al., 2010).

בהתייחס למרכיב השני, של עיתוי משיכת הכספים, בקצה הראשון של הרצף ניצבות לדוגמה המדינות מקסיקו ובריטניה, אשר אוסרות כל משיכה של כספים טרם הגיע הילד לגיל 18. בהמשך הרצף, ישנן תוכניות שונות אשר איפשרו משיכת כספים במועדים ספציפים במהלך התוכנית, לדוגמה בתוכנית שפעלה בקולומביה, שם ניתן היה למשוך את הכספים לאחר הצטברות של סכום קבוע שהוגדר מראש. גם בנפאל הוגדרו מראש הסכום והמועד המותרים למשיכת הכספים (Johnson et al., 2015a). בקצה השני של הרצף יש תוכניות המאפשרות משיכת חלקית של הכספים בכל עת, כמו בחלק מהתוכניות המופעלות בארצות הברית, על ידי ארגון ה-SEED (Meyer et al., 2010; Loke & Sherraden, 2009; Mason et al., 2009; Clancy & Lassar, 2010).

כמו כן, וכפי שפורט לעיל, חלק מהתוכניות הגדירו תנאים לאופן הטיפול במצבים חריגים כגון: מעבר דירה, מחלה או מוות של הילד. דוגמאות לכך ניתן למצוא בפורטוריקו, סן פרנסיסקו,

בריטניה (Loke & Sherraden, 2009; Marxuach, 2010; Phillips & Stuhldreher, 2011) ונבדה (collegekickstart.nv.gov).

ממצאי מחקרים על תרומת מרכיבי הגבלת והגדרת יעדי החיסכון

מחקרים מעטים נערכו באשר להגדרת והגבלת מטרות תוכנית החיסכון ובחנו סוגייה זו מזוויות שונות. מספר מחקרים בחנו עמדות שקשורות ליעדי החיסכון. בארה"ב, נערך מחקר שבחן את עמדות ההורים ביחס ליעדי תוכניות חיסכון. המדגם כלל 1,001 הורים. הם התבקשו להתייחס ליעדים שונים ולציין האם לתפסתם, מדובר ביעדים חשובים (ל-53% מהם היו תוכניות חיסכון קיימות): 98% מההורים ציינו כי השכלה גבוהה, חינוך ובריאות הינם לתפסתם יעדים חשובים, 74% ציינו את היעד של רכישת דירה כחשוב. ביחס למטרות ספציפיות, 69% ציינו כי יעדיהם לחסוך עבור חינוך הילדים, 56% יעדיפו חיסכון לעתות חירום ולמצבים של הוצאות לא צפויות ו-47% יעדיפו לחסוך עבור תקופת הפרישה לגמלאות (Shipman-Bevans & Chiem, 2012). במחקר איכותני, שנערך בארבעת המדינות בהן פעלה התוכנית *Youth Save* (קולומביה, נפאל, גאנה וקניה) תוכניות חיסכון לילדים שפעלה במשך חמש שנים, היעד למימוש כספי החיסכון בתוכנית היה נתון להחלטת המשתתפים. במחקר, רואיינו 24 צעירים, בגילאי 12 - 18, אחד ההורים של הצעיר והמלווה האישי של התוכנית מטעם בית הספר או הבנק. הצעירים ציינו מטרות עיקריות עבורן חשוב להם לחסוך: "לעתיד", מרבית הצעירים התייחסו למטרה זו באופן כללי בלבד. עם זאת, כשהתבקשו להתמקד ציינו כיעדים רצויים את מימון שכר הלימוד, להבטיח עבור עצמם עצמאות כלכלית ולתמוך ולסייע בפרנסת המשפחה (Zou, Myers-Tlapek, 2015). (Sherrasen & Gabbert, 2015).

ישנם מחקרים שבחנו את יעדי החיסכון ומימושם בפועל, ולא הסתפקו בבחינת עמדות. כך לדוגמה בהונג קונג, בתוכנית בה ניתנה אפשרות למשתתפים לבחור את יעדי החיסכון מראש, נערך מחקר אורך בין השנים 2008 - 2012. תוכנית החיסכון לילדים נמשכה שלוש שנים, וכללה את מרכיב המאצ'ינג, מנטורים שליוו באופן אישי כל משפחה ותוכניות חינוך פיננסי. מערך המחקר היה דמוי ניסוי בעל חלק כמותי וחלק איכותני: החלק הכמותי במחקר כלל 721 נבדקים, וקבוצת ביקורת של 488 נבדקים. המחקר העלה כי בסופו של דבר, בסיום שלוש השנים של התוכנית, 81.6% שינו לפחות את אחד מיעדי התוכנית מכפי שהגדירו בתחילתה (Chan et al., 2013). במחקר אחר שנערך בארה"ב, בסן פרנסיסקו ולוס אנג'לס על מאגר נתונים של 3,088 תוכניות חיסכון לילדים שמפעיל ארגון ה-EARN אשר נאספו בין השנים 2012 - 2015, נבחנו היעדים עבורם הורים בחרו לממש בפועל את כספי החיסכון עם סיום התוכנית. המחקר העלה כי 89% מההורים בחרו לממן באמצעות כספי החיסכון הוצאות עבור לימודים או הכנה ללימודים, למשל רכישת מחשב, ספרים, מימון קורסי הכנה, תשלום שכר הלימוד וכדו' (Shipman, 2016). מצאנו מחקר יחיד שהתייחס לעיתוי משיכת הכספים. מחקר איכותני שבחן את עמדות של 58 הורים כלפי התוכנית בבריטניה, בה לא הוטלה כל הגבלה על אופן מימוש כספי החיסכון, העלה כי ההורים מדגישים את חשיבות הנושא של שימוש אחראי בכספים. לדוגמה, הם הביעו תמיכה בהעלאת גיל המשיכה מגיל 18 ל-21, מתוך תפיסה כי בגיל 21 הכספים ינוצלו בתבונה רבה יותר. המחקר העלה עוד כי ההגבלה מלהשתמש בכספי החיסכון לפני גיל 18, עודדה את ההורים לחסוך סכומים גדולים יותר, היות וידעו כי כספי החיסכון שמורים היטב עבור הילד ולא יעשה

בהם כל שימוש אחר. עם זאת, לרעיון הגבלת אפשרויות מימוש הכספים על ידי המדינה, היתה תמיכה מעטה מצד ההורים (Prabhakar, 2007).

רכיבים לעידוד חיסכון מצד מפעילי התוכנית

בפרק שלהלן נתייחס למרכיבי תוכניות שנמצאים באחריות מפעילי תוכנית החיסכון שמטרתם לעודד את פתיחת חשבון החיסכון או להגדיל את סכום החיסכון. להלן נפרט על הרכיבים הבאים:

1. מאצינג
2. מענק לפתיחת חשבון
3. מענקים והטבות לאורך התוכנית
4. תוכניות חינוך לחיסכון והשכלה פיננסית
5. מתן דיווחים על החיסכון

מאצינג

נפתח במרכיב זה מאחר והוא מרכיב מרכזי בתוכניות החיסכון לילדים אף כי אינו קיים בכולן. מטרתו היא לעודד הפקדות מצד המשתתפים. מאצינג משמעו כי על כל סכום שחוסכת המשפחה למען הילד, המדינה או מפעיל התוכנית מפקידים סכום יחסי. בתוכניות בהן קיים מאצינג ישנן ורסיות שונות באשר לאופן בו מרכיב זה מיושם בפועל. השוני מתבטא ביחס התשלום שניתן על כל הפקדה מצד הילד ומשפחתו (לדוגמה יחס של 1:1 או 2:1), באוניברסליות או הסלקטיביות של המאצינג: האם הוא ניתן ובאיזה סכום לכלל האוכלוסייה בהשוואה למשפחות עניות, וביחס לקיומם של תנאים המגבילים את סכום המאצינג, כלומר תקרת הפקדה שעד אליה ניתן המאצינג (Johnson et al., 2013; Nam & Han, 2009).

שיעור המאצינג ותקרת ההפקדה עבור הזכאות למאצינג, משתנה בין המדינות. שיעור המאצינג הגבוה ביותר שמצאנו עבור הפקדות במהלך התוכנית הוא של 7:1, הניתן במסגרת תוכניות IDA, התוכנית מיושמת ב-13 מקומות שונים בארה"ב ומיועדת בעיקר למבוגרים אך גם למתבגרים (גילאי 14-72) (Grinstein-Weiss et al., 2006; Schreiner, 2006) ושיעור מאצינג של 1:8 עבור הפקדה ראשונית בלבד, הניתן [במדינת מיין](#). בארה"ב, בתוכניות המופעלות על ידי ארגון EARN, שיעור המאצינג הוא ביחס של 3:1 והתקרה היא 1,500 דולר לכל תקופת התוכנית. בתוכניות אלה ישנה הגבלה של 2,000 דולר על הסכום הסופי המצטבר בתוכנית, כך שעל ההורים להפקיד מקסימום סכום של 500 דולר, והמאצינג לו הם זכאים הוא בסכום של 1,500 דולר (Shipman, 2016). באוגנדה, נקבע שיעור של 2:1 (Curley et al., 2010). תקרת ההפקדה לקבלת המאצינג הוא בשווי של 10 דולר אמריקאי אך ניתן להפקיד יותר מסכום זה (Ssewamala & Ismayilova, 2008).

שיעור המאצינג השכיח הוא 1:1. כך לדוגמה בדרום קוריאה, כאשר התקרה היא 30 דולר לחודש (Nam & Han, 2010). כך גם בסן פרנסיסקו והתקרה היא 100 דולר (Phillips & Stuhldreher, 2011). גם בניו-מקסיקו שיעור המאצינג הוא ביחס של 1:1 והתקרה היא 200 דולר לשנה במשך עשר שנים (Lewis et al., 2016). גם במדינת קנזס, שיעור המאצינג זהה עד

לתקרה של 1,000 דולר לילד בכל תקופת החיסכון (www.dcf.ks.gov). גם בבוסטון, לין, סאלם במסצ'וסטס וצ'ילסי, בתוכנית שמפעיל ארגון Inversant, שיעור המאצינג זהה והתקרה היא 1,500 דולר לכל אורך התוכנית (Imboden & Shuang, 2017). בארה"ב, ארגון ה-SEED הפעיל עשר תוכניות שונות, עבור קבוצות גיל שונות ואוכלוסיות ייחודיות. במסגרת זו בכל תוכנית היו מרכיבים שונים בהתאם לצרכי אוכלוסיית היעד. בהתייחס למרכיב המאצינג, יחס ההפקדה היה 1:1, ותקרת המאצינג נעה בין 750 ל-3,000 דולר לשנה (Mason et al., 2009).

בקנדה, סכום המאצינג נמוך בהשוואה למדינות אחרות. בתוכנית (Canada CESP Education Saving Program), אחת לשנה, לאחר שהצטבר בחשבון סכום של 2,500 דולר קנדי, הופקד מאצינג מטעם התוכנית בסך ביחס של 1:0.2. כמו כן, נקבעה תקרה למאצינג והסכום המקסימלי שהמדינה מפקידה עד מועד סיום התוכנית הוא 7,200 דולר קנדי לכל ילד (Beverly et al., 2013). אף במדינת מיין בארה"ב, המאצינג נמוך והוא 1:0.5 והתקרה היא 300 דולר לשנה (www.nextgenforme.com).

זכאות מותנה לקבלת מאצינג נמצאה במדינת מיין, כך שעל המשתתף להפקיד מינימום של 50 דולר במשך השנה, כדי להיות זכאי לקבלת המאצינג. בשנתיים הראשונות שהתוכנית פעלה, בין השנים 2002 - 2004, סכום ההפקדה הנדרש לשם קבלת המאצינג היה 200 דולר, ומאז שנת 2005 הינו 50 דולר (Clancy, Han, Mason & Sherraden, 2006). באופן דומה, באינדיאנה, נדרשת הפקדה כדי להיות זכאי לקבלת המאצינג, אולם בסכום נמוך יותר של 25 דולר (Elliott & Lewis, 2015a).

חלק מהמדינות, שהגדירו את התוכנית כאוניברסלית, שילבו במרכיב המאצינג אלמנטים פרוגרסיביים, כך שעבור משפחות מעוטות יכולת, המדינה מאפשרת שיעור מאצינג גבוה יותר: למשל, בקנדה, כאשר משפחות מעוטות יכולת, צברו סכום ראשוני של 500 דולר קנדי בתוכנית החיסכון, הפקידה המדינה עבורם סכום בשיעור מאצינג של 10% או 20% (50 או 100 דולר קנדי, בהתאמה). זאת, בנוסף למאצינג הניתן לכלל האוכלוסייה. שיעור המאצינג נקבע לפי רמת ההכנסה הכלכלית של המשפחות (עבור כלל האוכלוסייה בתוכנית זו כאמור הופקד אחת לשנה, מאצינג בסך של 20%, על 2,500 דולר הקנדי) (Beverly et al., 2013). באוקלהומה, ניתן מאצינג בשיעור של 1:1 עבור משפחות בעלות הכנסה כלכלית נמוכה (מתחת ל-29,000 דולר לשנה) או 1:0.5 (עבור בעלי הכנסות בין 29,000 ל-43,499 דולר), בעוד שבעלי הכנסות גבוהות מ-43,500 דולר לא זכאים למאצינג עבור הפקדותיהם בחשבון (Beverly, Clancy, Huang & Sherraden, 2015). דוגמה יחידה למאצינג על פי מספר הילדים נמצאה במסגרת תוכנית הפועלת בסינגפור. בתוכנית החיסכון Baby Bonus, אליה ניתן להצטרף מהלידה. התקרה עבור הילד הראשון והשני היא 6,000 דולר סינגפורי לשנה, עבור הילד השלישי 12,000 ועבור הילד הרביעי ואילך 18,000 דולר סינגפורי (Loke & Sheraden, 2009).

ישנן תוכניות שהפעילו את מרכיב המאצינג עבור ההפקדה הראשונית בלבד, כתמריץ להצטרפות לתוכנית. כלומר, כאשר משתתף מצטרף לתוכנית ומפקיד סכום ראשוני, יופקד עבורו סכום כספי ביחס לסכום ההפקדה הראשונית. מרכיב זה קיים למשל, במדינת מיין (עבור הפקדה

ראשונית בסך של 25 דולר, מוענק מאציינג ביחס של 1:8), [ובסרי לנקה](#) (עבור סכום הפקדה ראשוני של 1,000 רופי, ניתן מאציינג ביחס של 1:1). ישנן מדינות בהן מאציינג אינו מהווה כלל חלק ממרכיבי התוכנית. לדוגמה בפורטוריקו, ארה"ב. התוכנית בפורטוריקו הופעלה בשיתוף של העיריה, נציגי אקדמיה ובנק פרטי (Marxuach, 2010). אף בבריטניה, בתוכנית שהופעלה מטעם הממשל בין השנים 2005 - 2010 לא נכלל מרכיב זה (Beverly et al., 2013).

ממצאי מחקרים על תרומת מרכיב המאציינג

מחקרים שונים בחנו את תרומת המאפיינים של המאציינג, בהם גובהו, הגבלת הסכום ועוד. מהממצאים ניכר כצפוי, כי גובה הסכום הניתן מגדיל את הסכום הסופי המצטבר בחשבון, ומכאן את הפוטנציאל להשגת יעדי החשבון. כך לדוגמה באוגנדה, נערך מחקר אורך בקרב 50 נערים בעלי תוכנית חיסכון שגילם הממוצע היה 13.6 שנים. אחד ממרכיבי התוכנית היה מרכיב המאציינג בשיעור של 1:2. בתום שנה, סכום ההפקדה הממוצע לחודש של הצעירים היה \$8.85. הודות למרכיב המאציינג, הסכום שהצטבר כל חודש בתוכנית היה \$26.55. בתום שנה של השתתפות בתוכנית ממוצע הסכום הכספי שהיה ברשותם של כל הצעירים שהשתתפו בתוכנית היה \$318. באוגנדה, סכום זה שווה ערך למימון שנתיים שכר לימוד בבתי הספר העל-יסודיים (Sswamala, Alicea, Bannon & Ismayilova, 2008).

מספר מחקרים אחרים מצביעים על תרומה מעורבת של מרכיב זה. כך לדוגמה מחקרם שנערך על בסיס מאגר נתונים של 1,171 משתתפים מגילאי הגן ועד שנות העשרים המוקדמות שהשתתפו בעשרת התוכניות שהופעלו על ידי ארגון ה-SEED, מצא כי מרכיב המאציינג היה בקשר חיובי עם ממוצע ההפקדה הרבעוני אולם תרומתו לא היתה גדולה. על כל 100 דולר שהופקדו כמאציינג, נמצאה עליה של שני דולר בממוצע ההפקדה הרבעוני (Mason et al., 2009). מחקר נוסף הצביע על כך שלמרכיב זה תרומה לא עקבית לאורך זמן התוכנית: המחקר נערך בארה"ב, בקרב 73 משתתפי תוכנית החיסכון *I Can Save*. משך תוכנית זו היה ארבע שנים, והיא יועדה לתלמידי כיתה א' עד ד'. טווח הזמן בו השתתפו הנבדקים בתוכנית היה בין שלוש לארבע שנים. המחקר העלה כי בחודשים הראשונים של התוכנית, בוצעו יותר הפקדות וכן לקראת סיום התוכנית. החוקרים מסבירים ממצאים אלו כי בתחילת התוכנית, המוטיבציה להשתתפות פעילה גבוהה ומושפעת ממאפיינים נוספים בתוכנית (כגון הפקדה ראשונית). לקראת סיום התוכנית, קיימת מוטיבציה לנצל את תקרת המאציינג עד תומה ובכך להגדיל את הסכום הסופי שיצטבר בחשבון (Guo, Sherraden & Johnson, 2009). ממצא זה מדגיש את תרומת תקרת המאציינג כמעודדת לבצע הפקדות.

סוגיה נוספת כאמור הינה הצבת תקרה למאציינג. ארגון Inversant, הפעיל בין השנים 2007 - 2015 תוכניות חיסכון לילדים בארבעה מקומות: בוסטון, לין, סאלם במסצ'וסטס וצ'ילסי. בסה"כ הופעלו בתקופה זו כ-1,000 חשבונות עבור 800 משפחות. כל תוכנית כללה מאפיינים שונים. מסיכום תוצאות התוכניות עלה באופן גורף כי ככל שתקרת המאציינג היתה גבוהה יותר כך המשתתפים חסכו יותר: במשך שנה וחצי, משתתפים שהתוכנית הציעה להם תקרת מאציינג של 300 דולר לתקופה של שנתיים: 56% חסכו פחות מ-400 דולר, 25% חסכו בין 400 ל-600 דולר, ו-20% בלבד חסכו יותר מ-600 דולר. לעומת זאת, באשר למשתתפים שהתוכנית הציעה להם

תקרת מאצ'ינג של 1,800 דולר במשך שלוש שנים : 14% מתוכם חסכו פחות מ-400 דולר, 27% מתוכם חסכו בין 400 ל-600 דולר, ו-60% מתוכם חסכו מעל 600 דולר (Imboden & Shuang, 2015).

מעבר ליתרונו האפשרי של המאצ'ינג בהגדלת סכום החיסכון מחקרים מצביעים על יתרונות נוספים. במסגרת מחקר איכותני, שנערך בקרב 30 צעירים בגילאי 14 - 19, אשר השתתפו בתוכניות חיסכון של ארגון ה-SEED בארצות הברית, המרואיניים ציינו כי מרכיב המאצ'ינג בתוכנית סייע להם בהפחתת החרדה והדאגה בנוגע ליכולתם לשלם את שכר הלימוד ובאשר ליכולתם להצליח להתמודד כלכלית במקרה של מצב חירום (Scanlon & Adams, 2008). זאת ככל הנראה מאחר ומרכיב המאצ'ינג, מגדיל את סכום הפיקדון באופן משמעותי ובכך מאפשר לו להיות בעל ערך כלכלי רב יותר.

מחקרים שונים מצביעים על כך כי חשוב לבחון את האופן בו תקרת המאצ'ינג והיחס שנקבע קשורים לעידוד חיסכון באוכלוסיות שונות. כלומר, משתנים דמוגרפיים הינם משתנים מתערבים : למשל, בקרב משפחות בעלות הכנסה נמוכה, מרכיב המאצ'ינג לבדו אין בו בכדי לעודד חיסכון. מסקנה זאת נובעת מיישום התוכנית בקנדה. בקנדה, תוכנית החיסכון (CESG) הופעלה לראשונה בשנת 1998. התוכנית נועדה עבור ילדים עד גיל 17 לשם עידוד השכלה גבוהה. תוכנית זו העניקה מאצ'ינג של 20% עבור הפקדה של 2,500 דולר הראשוניים לתוכנית החיסכון. אולם במסגרת התוכנית נדרשו המשתתפים לפתוח חשבון בתוכנית ותיקה (RESP) אשר דרשה הפקדה ראשונית. לאור היענות נמוכה מצד משפחות בעלות הכנסה נמוכה להשתתפות בתוכנית, בשנת 2004 הופעלו תוכניות חיסכון שכללו מאפיינים פרוגרסיביים, כגון מאצ'ינג של 20% לאחר הפקדה של 500 דולר לתוכנית החיסכון ואף פטור מתשלום עבור פתיחת חשבון. בעקבות כך, בשלב הראשון נמצאה עליה באחוזי ההצטרפות לתוכניות החיסכון אך לא בקרב משפחות בעלות הכנסה נמוכה. עם זאת, במהלך שנתיים לאחר הערכת התוכנית בפעם הראשונה, נמצאה מגמה של עלייה באחוזי ההצטרפות של משפחות בעלות הכנסה נמוכה (Human Resources and Skills Development Canada, 2010). תמיכה נוספת ליעילות מוגבלת של מרכיב המאצ'ינג ניתן למצוא במחקר שנערך באוקלהומה בקרב משתתפי תוכנית ה-SEED OK, תוכנית שכללה מאצ'ינג לבעלי הכנסה נמוכה. המחקר העלה כי הקבוצה שהיתה זכאית למאצ'ינג בשל היותה בעלת הכנסה נמוכה, לא הצליחה לחסוך יותר בהשוואה לקבוצה בעלת הכנסה נמוכה שלא היתה זכאית למאצ'ינג (Nam et al., 2013).

לסיכום, הממצאים המעטים הקיימים מראים כי המאצ'ינג כצפוי תורם לגובה הסכום הנחסך אך לא לגובה ההפקדות. לעומת זאת, תקרת המאצ'ינג נמצאה כמעודדת ביצוע הפקדות כך שהתקרה תנוצל במלואה.

מענק לפתיחת חשבון

מענק לפתיחת חשבון משמעותו שעם פתיחת התוכנית המדינה או הגוף היוזם של התוכנית מפקיד סכום כספי בחשבון החיסכון. בדרך כלל מדובר בסכום גבוה משמעותית מהטבות אחרות, שיפורטו להלן, הניתנות כתמריצים במהלך התוכנית (Clancy & Lasser, 2013; Marxuach, 2010; Mason et al., 2009).

השונויות בין מענקי החיסכון מתבטאת בעיקר בגודל סכום המענק. בעשרת התוכניות שהופעלו ע"י ה-SEED בארה"ב, סכום המענק הראשוני הגיע עד ל-1,000 דולר (Mason et al., 2009). במיין, לשם עידוד פתיחת תוכנית חיסכון, ניתן מענק מטעם קרן אלפונד, בסך של 500 דולר, המיועד עבור פתיחת חשבון חיסכון בלבד (Clancy & Lassar, 2010). בקנדה סכום המענק עמד על 525 דולר קנדי (שווה ערך ל-420 דולר אמריקאי). בפורטוריקו, ניתן מענק על סך של 250 דולר עם פתיחת תוכנית החיסכון. תוכנית החיסכון שם מנוהלת בשיתוף של הקרן המעניקה את כספי המענק ובשיתוף ארגון נוסף המפעיל ומרכז את הפעילות בחשבון. ההורים מקבלים וואוצ'ר ומתבקשים לפנות למרכז המפעיל את החשבונות ולהצטרף לתוכנית החיסכון (Marxuach, 2010). באוהיו, ניתן מענק בסכום של 100 דולר (www.governing.com). בנבדה (collegekickstart.nv.gov), סן פרנסיסקו (Phillips & Stuhldreher, 2011), ובתוכנית *I Can Save* שפעלה בארה"ב (Sherraden et al., 2011), חשבון חיסכון נפתח אוטומטית לכל ילד עם רישומו למוסד לימודים ציבורי והופקד מענק ראשוני בסכום של 50 דולר. באינדיאנה, ארה"ב, ניתן מענק הפקדה בסכום נמוך יחסית, של 25 דולר והוא למעשה מהווה וואוצ'ר לפתיחת חשבון בתוכנית 529s (Elliott & Lewis, 2015a). בסנגל, בתוכנית שהופעלה על ידי המדינה, המענק הראשוני שניתן היה בשווי של 10.06 דולר אמריקאי. מקור המימון של ההפקדות בסנגל היה מקרן תרומות עבור תוכניות החיסכון לילדים במדינה (Agence Nationale de la Case, 2010; In: Meyer et al., 2007; desTout-Petits).

בריטניה הציגה מודל ייחודי בו ההחלטה לגבי השימוש בכספי המענק הניתן היא של ההורים. עם הולדתו של הילד, ניתן מענק הפקדה ראשוני, על סך של 250 פאונד לכלל האוכלוסיה ולמשפחות מעוטות יכולת ניתן סכום כפול. השימוש בכספי מענק זה ניתן לשיקול דעתם של ההורים, הם יכלו לבחור להפקיד סכום זה בחשבון או להשתמש בו עבור צרכים אחרים (Beverly et al., 2013).

מודל נוסף יושם בסינגפור לפיו סכום מענק הפקדה אינו אחיד לכלל האוכלוסיה. במידע שפורסם בשנת 2013 דווח על תוכנית שמטרתה עידוד להמשך לימודים גבוהים, ונועדה לילדים בגילאי 7 - 20. בתוכנית הופקד כמענק הפקדה ראשוני, סכום הנע בין 100\$ ל-500\$ (שווה ערך ל-135 - 675 דולר אמריקאי), בהתאם לגיל הילד ורמת ההכנסה של המשפחה (Beverly et al., 2013; Loke & Sherraden, 2009).

נמצא מודל נוסף בו ניתן מענק ראשוני אולם הזכאות לקבלתו ולהצטרפות לתוכנית מותנית בהתחייבות להפקדה מצד ההורים. בסרי לנקה, פועלת תוכנית שניתן להצטרף אליה מרגע הלידה, הכוללת התחייבות להפקדה חודשית בסכום של 1000 רופי (סכום שווה ערך לכתשעה דולר אמריקאי). בעת ההצטרפות לתוכנית, ניתן מענק הפקדה ראשוני בסכום ההתחייבות להפקדה החודשית (www.hnb.net).

מודל ייחודי נוסף הינו של תוכנית חיסכון הכוללת שני חשבונות וניתן מענק שונה לכל אחד מהחשבונות. בניו-מקסיקו, תוכנית חיסכון לילדים כוללת שני חשבונות: האחד, לשם חיסכון לטווח הארוך והשני מיועד לשימוש במקרה של הוצאות בלתי צפויות. לחשבון הראשון

ניתן מענק הפקדה ראשוני בסך של 100 דולר, בעוד שלחשבון השני ניתן מענק ראשוני בסך של עשרה דולר (Lewis et al., 2016).

ממצאי מחקרים על תרומת מרכיב המענק לפתיחת חשבון

מייסון ועמיתיה (Mason et al., 2009), ערכו מחקר על בסיס מאגר נתונים של 1,171 משתתפים. המחקר התמקד בעשרת התוכניות שהופעלו על ידי ארגון ה-SEED שכולן כללו מרכיב של מענק הפקדה ראשוני שניתן על ידי הארגון. טווח הגילאים נע בין גילאי הגן לשנות העשרים המוקדמות (הגיל הממוצע של המשתתפים בתוכניות היה שבע וחצי שנים). הנתונים נאספו בין השנים 2003 - 2007. במחקר נבחנה תרומתם של מרכיבי התוכנית ביחס לממוצע הפקדות רבעוני ולסכום הסופי שהצטבר בתוכנית החיסכון. המחקר הצביע על כך שלא נמצא קשר בין מענק ההפקדה הראשוני לבין המדד של ממוצע ההפקדות הרבעוני. עם זאת, כצפוי מרכיב זה תרם לסכום הסופי שהצטבר בתוכנית החיסכון. נמצא כי כל תוספת של 100 דולר לסכום מענק ההפקדה הראשוני, נמצא קשור לעליה בסך 110 דולר בסכום הסופי שהצטבר בתוכנית. כלומר, גובה המענק לפתיחת חשבון לא היווה תמריץ מבחינת המשתתפים בתוכנית לבצע יותר הפקדות במהלך התוכנית, ותרומתו היתה בסכום הסופי המצטבר בחשבון.

מחקרים נוספים בתחום זה התייחסו למקרים בהם מענק ההפקדה אינו מופקד ישירות בחשבון, ונדרשת פעולה אקטיבית מצד הורי הילד. [באוהיו](#) נפתחו חשבונות לכל הילדים, ונשלח להוריהם וואוצ'ר על סך 100 דולר, אותו היה עליהם להפקיד בחשבון, ובכך למעשה להפעיל את החשבון. במידה ובחרו שלא להפקיד, המענק נשאר ברשות מפעילי התוכנית. מתוך נתונים שפורסמו לגבי התוכנית (www.cleveland.com), עולה כי ארבעה אחוזים בלבד מכלל ההורים בחרו לממש את הוואוצ'ר ולהפעיל בכך את החשבון. ממצאים חיוביים יותר נמצאו באוקלהומה במחקר שבחן את תוכנית החיסכון *SEED OK*. בתוכנית זו ההורים פותחים תוכנית חיסכון מטעמם, ובמקביל נפתחת תוכנית חיסכון מטעם המדינה בו מופקדים כספי המאצ'ינג. החשבון אותו מתבקשים ההורים לפתוח שייך לתוכנית ותיקה הפועלת באוקלהומה (תוכנית חיסכון *OK 529*), ומעודדת חיסכון למטרת השכלה גבוהה. עבור פתיחת חשבון *OK 529*, יש להפקיד 100 דולר. במחקר הוגדרה קבוצת הניסוי כקבוצה שקיבלה תמריצים לחסוך: מענק הפקדה ראשוני בסך 1,000 דולר, חומרי קריאה בנושא חיסכון והשכלה גבוהה ודוחות רבעוניים של מצב החיסכון. בנוסף, במטרה לעודד את המשתתפים לפתוח חשבון זה, כדי שיוכלו לבצע הפקדות ולקבל עבורם מאצ'ינג, תוכנית *SEED OK* העניקה כתמריץ בטווח זמן מוגבל, מענק של 100 דולר לטובת פתיחת חשבון *OK 529*. הורים מקבוצת הביקורת לא קיבלו תמריצים כלשהם אך היו זכאים לפתוח תוכנית חיסכון עבור ילדיהם. במחקר נמצא כי 16.8% מהמשתתפים בקבוצת הניסוי פתחו את החשבון, זאת בהשוואה לקבוצת הביקורת, שרק 1.1% מהם פתחו חשבון זה (Beverly et al., 2016). כך שניכר שהמענק הראשוני היווה תמריץ אולם ברמה מצומצמת יחסית לפתיחת החשבונות.

מחקר איכותני שנערך בבריטניה בחן את עמדות ההורים ביחס למענק ההפקדה שיושם באופן פרוגרסיבי (ניתן מענק הפקדה ראשוני בסכום כפול עבור משפחות עם הכנסה נמוכה בהשוואה לכלל האוכלוסיה). המחקר כלל 58 הורים במערך של שבע קבוצות מיקוד. ממצאיו העלו כי כלל ההורים, כולל ההורים שקיבלו עבור ילדיהם את סכום המענק הכפול, הביעו עמדה

שלילית ביחס למרכיב הפרוגרסיביות, ותמכו במתן מענק בעל אותו ערך כספי עבור כלל האוכלוסייה. בנוסף, בתוכנית נקבע מועד שרירותי (ספטמבר 2002), אשר כל הילדים שנולדו לאחר מועד זה, במשפחה המוגדרת כמשפחה בעלת הכנסה נמוכה, יהיו זכאים למענק כפול. מצב זה, יצר מציאות לא שיוויונית בין ילדי המשפחה, ביחס לילדים שנולדו לפני מועד זה ואלה שנולדו לאחריו. הורים הביעו חשש כי מצב זה יקשה עליהם לתת לכל אחד מילדיהם, בהגיעו לגיל 18, תמיכה כספית באופן שוויוני (Prabhakar, 2007).

מענקים והטבות לאורך התוכנית

ישנן מדינות בהן מלבד מענק פתיחה לתוכנית החיסכון, המדינה או יזמי התוכנית מספקים תמריצים כלכליים נוספים, בהם הטבות ומענקים כספיים המופקדים בהזדמנויות שונות לאורך תקופת התוכנית. מטרת מרכיב זה היא להגביר מוטיבציה אצל המשפחות והילדים להגדיל את חסכוניהם (Meyer et al., 2010). בכל מדינה ישנם תנאים שונים שבגינם זכאי הילד להטבות בחשבון החיסכון כפי שיפורט להלן.

הטבות מס ושיעורי ריבית

במטרה לעודד את ההורים להצטרף ולהיות פעילים בתוכנית חיסכון חשוב להבטיח כי ההשקעה והעלויות הנדרשות מצידם בעת פתיחת התוכנית ובמהלכה, תהיינה מינמליות והרווחים מהחיסכון יהיו מקסימליים. סוגיה זו באה לידי ביטוי בין השאר בעלויות נמוכות עבור עמלות בחשבון או חשבון חיסכון ללא עמלות ועוד (Meyer et al., 2008). כך, בדרום קוריאנה, שם הופעלה תוכנית החיסכון לילדים כיוזמה ממשלתית, הבנק שנבחר לנהל את חשבונות החיסכון היה הבנק שהציע את הריבית הגבוהה ביותר עבור ההפקדות בחשבון ואת העמלות הנמוכות ביותר (Nam & Han, 2010). בארצות הברית, תוכניות חיסכון לילדים אשר פועלות בשיתוף עם תוכנית 529s או College Saving Plans, שהן תוכניות חיסכון המנוהלות על ידי המדינה, כוללות עמלות נמוכות ואף פטור מתשלום מס במידה וכספי החיסכון מנוצלים עבור מימון השכלה (Clancy, Orszag & Sherraden, 2004). גם בקנדה הסכומים המופקדים לחיסכון פטורים מתשלום מס (Human Resources and Skills Development Canada, 2010). בנפאל, נקבע שיעור ריבית אטרקטיבית לחיסכון של 4.5%. שיעור זה היה גבוה יותר משיעור העמלות שנגבו בתוכנית (Johanson et al., 2015). תמריצים המתבטאים בריבית גבוהה יחסית ניתנים גם [באוגנדה](http://www.postbank.co.ug) (שיעור הריבית הוא שישה אחוזים) www.postbank.co.ug [ומונגוליה](http://www.khanbank.com/mn/personal) www.khanbank.com/mn/personal (שיעור הריבית הוא 14.8%). גיונסון ועמיתיה ממליצים על עריכת מחקרים לגבי האופן בו שיעורי הריבית והעמלות משפיעים על האפקטיביות של תוכניות החיסכון לילדים (Johanson et al., 2015).

תמריצים כספיים בעקבות ביצוע פעולות מצד משתתפי התוכנית

תמריצים כספיים ניתנים בתוכניות על מגוון רחב של פעולות לדוגמה השתתפות הורים בהדרכות להתנהלות כלכלית או הישגי הילד בלימודים. להלן יוצגו מספר דוגמאות ממדינות שונות:

- בפורטוריקו, אחד מבתי היולדות בעיר קאגוס, מעניק הטבה בסך 25 דולר המופקדת לתוכנית החיסכון, עבור כל היילודים בבית יולדות זה (Marxuach, 2010).
 - בארה"ב, במסגרת התוכניות שהופעלו על ידי ארגון ה-SEED, במידה והאחראי על הילד משתתף בקורס הדרכה פיננסית הוא מקבל מענק של 50 דולר המופקדים עבורו בתוכנית החיסכון (Mason et al., 2009).
 - בבוסטון, לין, סאלם במסצ'וסטס וצ'ילסי, בתוכנית שמפעיל ארגון Inversant, הורים המשתתפים במפגשים לימודיים חודשיים בנושאים פיננסיים ועידוד לחיסכון, מקבלים מענק בסך 25 דולר עבור כל מפגש, וזכאות להשתתף בהגרת פרס כספי בסך של 300 דולר לאחר נוכחות ביותר מארבע מפגשים במשך השנה (Imboden & Shuang, 2017).
 - בארה"ב, במסגרת התוכניות שהופעלו על ידי ארגון ה-SEED במידה והילד הגיע להישגים בולטים בלימודיו הוא קיבל מענק של 20 דולר (Mason et al., 2009).
 - במקסיקו, בשנת 2003, הופעלה תוכנית חיסכון לילדים על ידי הממשלה לילדים ממשפחות מעוטות יכולת הנתמכות על ידי המדינה. בתמורה לנוכחות וסיום כל שנת לימודים נצברות לטובת הילד "נקודות". עם סיום לימודי התיכון, נקודות אלו מומרות למענק כספי בסך של 336 דולר אמריקאי, המשמש כמילגת לימודים לרכישת השכלה (Meyer et al., 2008; Meyer et al., 2010).
 - במדינת קנזס, בארה"ב, בתוכנית *Child Support Savings Initiative (CSSI)*, מעודדים את משתתפי התוכנית לצרף חברים נוספים לתוכנית. בעת ההרשמה לתוכנית, מתבקש הנרשם לציין את שמו של החבר שבעקבות המלצתו החליט להצטרף לתוכנית, הממליץ מקבל כבונוס, מענק כספי בסך של 25 דולר המופקד לחשבון החיסכון שלו (www.dcf.ks.gov).
 - תמריץ נוסף וייחודי הקיים במדינת קנזס, הוא כי במידה וההורה הוא בעל חוב כספי למדינה, עבור כל דולר שיפקיד בתוכנית החיסכון של ילדו, יימחקו שני דולרים מחובו למדינה. במידה וההורים גרושים והחוב של ההורה הוא להורה השני, במסגרת תשלומי חובה הנובעים מהסכם הגירושין, על כל דולר שיפקיד בעל החוב לתוכנית החיסכון של הילד יפחת חובו להורה השני בסך של דולר אחד (www.dcf.ks.gov).
- תמריץ כספי שנתי, תלוי שיעור הפקדה
- מספר מדינות מעודדות הפקדה באמצעות תמריצים שניתנים בהתאם לגובה ההפקדות השנתיות כך לדוגמה:
- בצ'ילה, בתוכנית שמופעלת על ידי הבנק, מופקד כתמריץ סך של עשרה אחוזים מהסכום שנחסך במשך שנה, במידה ולא בוצעו משיכות מתוכנית החיסכון במהלך שנה זו (www.bancoestado.cl).
 - בדרום אפריקה כל שנה, במסגרת תוכנית פיילוט, *Fundisa*, שהופעלה כיוזמה פרטית, מופקד בחשבון מענק בסכום של 25% מסך ההפקדות השנתי שבוצעו בחשבון (Meyer et al., 2010).
 - באוגנדה, במידה ובמשך רבעון לא התבצעה משיכת כספים מהחשבון, ניתנה ריבית כפולה בהשוואה לריבית הרגילה הניתנת עבור תקופה זו (Meyer et al., 2010).

- גרסה אחרת קיימת בהונג קונג, שם רק לאחר שנתיים של השתתפות בתוכנית שהוגדרה למשך שלוש שנים, ניתן מענק של כ-387 דולר (Zou et al., 2015).

תמריץ כספי קבוע לאורך התוכנית

בתוכניות מסוימות התמריצים אינם תלויי הפקדות, לדוגמה: בסנגל הופקד מענק קבוע של חמש דולר אמריקאי בכל חודש למשך שש שנים (Agence Nationale de la Case des Tout-). (Petits, 2007, In: Meyer et al., 2010). דולר אמריקאי (Meyer et al., 2010).

מענק כספי בימי הולדת

ישנן תוכניות שמעודדות את החיסכון באמצעות מענקים כספיים באירועים מיוחדים. כך לדוגמה בארה"ב, במסגרת התוכניות המופעלות על ידי ארגון ה-SEED, ביום הולדתו של הילד שעל שמו התוכנית ניתן לו מענק על סך חמשה דולרים (Mason et al., 2009). בבריטניה, ביום הולדתו השביעי של הילד הופקד מענק בסך של 250 פאונד. משפחות מעוטות יכולות קיבלו מענק בסכום כפול (Beverly et al., 2013).

מתנות במהלך התוכנית

תוכניות שונות מעניקות מתנות למשתתפי התוכנית, כגון: מתנות בעת ההצטרפות לתוכנית או במהלכה, בימי הולדת או בעת הצטברות של סכום מסוים בתוכנית. המתנות הן לדוגמה: קופת חיסכון, תיק בית ספר, תלושים והנחות למוזיאונים, כרטיסים להופעות וכד' (Meyer et al., 2008). בקולומביה לדוגמה, בתוכנית המיועדת לילדים בגילאי 7 - 17, בעת פתיחת החשבון קיבל כל ילד מתנה שכללה למשל: קופת חיסכון, ארנק, צמיד וכדו' (Johnson et al., 2015a). בסרי לנקה, בתוכנית המיושמת מהלידה ועד גיל חמש, כל שנה, ביום ההולדת, הילד זכאי למתנה כגון: צעצוע, תיק, נייר מכתבים, שעון יד.

ממצאי מחקרים על תרומת מרכיב המענקים לאורך התוכנית

מצאנו התייחסות אחת בלבד לתרומת מרכיב המענקים להגדלת כספי החסכונות. בנפאל, במטרה להעריך את אפקט התמריץ הכספי על התוכנית, הופקדו תמריצים כספיים קטנים למשך תקופה מוגבלת של שבעה חודשים. מבדיקת נתוני התוכנית עלה כי משתתפים שקיבלו תמריצים אלו היו בעלי הפקדות חודשיות גבוהות במובהק בהשוואה לאלה שלא קיבלו תמריצים כספיים (Johnson et al., 2015a).

תוכניות חינוך לחיסכון והשכלה פיננסית

הכללת תוכניות חינוך פיננסי כחלק מתוכנית החיסכון משמעותן יצירת מערכי לימוד במסגרתן יועברו לילדים ו/או להורים תכנים בנושאים של התנהלות כלכלית, הקניית מיומנויות חיסכון תוך עידוד להעצמה ואחריות של הילד ועוד. מרכיב זה הינו אחד המרכיבים עליהם המליץ שרדן (Sherraden, 1991) כמרכיב יסוד של תוכניות לצבירת נכסים. חשוב לציין כי כמה מתוכניות החינוך הפיננסי מתמקדות דווקא בהקניית הידע להורים. זאת, במטרה לקדם את מעורבות ההורים בניהול תוכנית החיסכון של הילד ומתוך תפיסה כי ההורה יוכל להעביר את הידע שהתוכנית הקנתה לו לילדיו (Cramer & Newville, 2009). מהסקירה עולה כי חלק

מהתוכניות בחרו לשלב מרכיב זה בתוך בתי הספר, באמצעות הכשרות ומערכי למידה המותאמים לגילאים השונים. לעומתן, תוכניות אחרות קיימו מפגשים מטעמן, ללא שיתוף פעולה עם מערכת החינוך (Johnson & Sherraden, 2007). כל מדינה ותוכנית בהן נכלל מרכיב זה יישמה אותו באופן שונה. להלן מספר דוגמאות מרכזיות.

כאמור, חלק מהפעילויות הקשורות לחיסכון מתרחשות במסגרות החינוכיות. כך לדוגמה

ברחבי ארה"ב, בחלק מבתי הספר היסודיים פועלת כיום התוכנית לעידוד חיסכון *Save For America*. התוכנית מיועדת לגילאי גן ועד כיתה ח'. בתוכנית זו אחת לשבוע מתנדבים או הורים אוספים את כספי החיסכון ישירות מהתלמידים ומבצעים עבורם את הפקדת הכספים בחשבון. בנוסף, במסגרת התוכנית, התלמידים משתתפים בפעילויות בנושא החיסכון. התכנים (סרטונים, דפי עבודה וכדו') נשלחים לצוות המורים בבית הספר ומועברים על ידם (www.saveforamerica.org). במדינת אילינוי, תוכנית זו פועלת באופן שכספי החיסכון נאספים

אחת לחודש על ידי נציגי הבנק שמגיעים לבית הספר (www.stlouisfed.org). בסן פרנסיסקו, החינוך הפיננסי משולב בתוכנית הלימודים החל מגן הילדים ובשנות בית הספר. כך שהילד רוכש כלים וידע פיננסי הכוללים: היכרות של המוסדות הפיננסיים, חישובי צבירת ריביות, ניהול תקציב וכדומה. המושגים הפיננסיים משולבים גם בשיעורי המתמטיקה כך שהילד משתמש במושגים אלה ולומד להכיר אותם באופן מעמיק. היות ובמדינה זו לכל ילד נפתח חשבון עם רישומו לגן הילדים הציבורי מתאפשר לכל ילד גם חיבור אישי ללימודים הפיננסיים (Phillips & Stuhldreher, 2011). גם בפורטוריקו, בה תוכניות החיסכון מיועדות לכלל תושבי העיר קאגוס, מפעילים תוכניות חינוך פיננסי המועברות במסגרת בתי הספר הציבוריים עבור הילדים וההורים (Marxuach, 2010).

לעומת זאת כאמור, ישנן תוכניות המקיימות פעילויות לחינוך לחיסכון בעצמן. כך לדוגמה היה בתוכנית *Credit Where Credit is Due (CWCID)*, שפעלה בניו יורק משנת 1998 ועד 2005 ויועדה לילדי כתות ד'-ה', ממשפחות מהגרים, בעלות הכנסה נמוכה והמתגוררים בשכונות מצוקה. הילדים השתתפו בתוכנית חינוך פיננסי במערך של מפגשים חודשיים. בנוסף לכך, כתמריץ ליישום התכנים הנלמדים, למשתתפים שחסכו את הסכום הגבוה ביותר במשך השנה הופקד מטעם התוכנית מענק כספי (CWCID, 2005, In: Johnson & Sherraden, 2007). תוכנית נוספת, שפעלה בארצות הברית, ונקראה *I Can Save (ICS)*, קיימה מפגשים שבועיים להקניית חינוך פיננסי, לגילאי גן ועד כיתה ד', תוכנית זו כללה את מרכיב המאצ'ינג ביחס של 1:1 ומענק הפקדה ראשוני בסכום של 250 דולר. בנוסף, בתמורה לכך שהילד הגיע למפגש השבועי העניקה לו התוכנית סך של דולר אחד. במידה והילד בחר להפקיד את הדולר שקיבל בתוכנית החיסכון הוא הרוויח דולר נוסף הודות למרכיב המאצ'ינג. בנוסף, התוכנית עודדה את ההורים להשתתף בסדנאות בנושאים פיננסיים. בכל פעם שהורה הגיע לסדנה, הופקד לחשבון החיסכון של הילד תמריץ כספי בסך של 25 דולר. סכום זה הוכפל אף הוא, בשל מרכיב המאצ'ינג. עם סיום התוכנית, לאחר ארבע שנים, הכספים הופקדו בתוכנית חיסכון המיועדת למימון שכר הלימוד. תוכנית זו (*Missouri's 529 college saving program*) היתה פרי שיתוף פעולה עם המגזר השלישי ומוסד אקדמי (Clancy et al., 2004; Sherraden, Johanson, Elliott, Porterfield & Rainford, 2007; Sherraden et al., 2011).

חלק מהתוכניות החינוכיות ממוקדות גם בשימוש בכספי החיסכון ליעד החשוב של רכישת השכלה, ובמסגרת המפגשים מקנות מידע גם בתחום זה. בבוסטון, לין, סאלס במסצ'וסטס וצ'לסי, במסגרת התוכנית שמפעיל ארגון Inversant, מתקיימים מפגשים חינוכיים חודשיים עבור ההורים. במפגשים אלה מקנים כלים פיננסיים לניהול החיסכון וכן מתמקדים בהסברת חשיבות ההשכלה הגבוהה ומעודדים לחיסכון (Imboden & Shuang, 2017). כמו כן, התכנים מתמקדים בהיבטים נוספים הקשורים ללימודים גבוהים בהם מתן מידע על קרנות, מלגות ומקורות מימון נוספים, הסבר על תהליך ההרשמה ללימודים וכן הלאה. בנוסף, כתמריץ לעודד את נוכחות ההורים במפגשים, ניתן מענק של 25 דולר עבור השתתפות במפגש, וניתנה זכאות להשתתפות בהגרלת מענק כספי של 300 שח לאחר נוכחות בארבעה מפגשים (Imboden & Shuang, 2015). גם באינדיאנה, ארה"ב, בתוכנית *Promice Indiana's CSA*, מטרת התוכנית היא לעודד לימודים גבוהים. לצד עידוד ביצוע הפקדות, תוכניות החינוך הפיננסי מתמקדות בעיקר בעידוד ובהסברה על חשיבות לימודים גבוהים. התוכנית החינוכית כוללת ימי הסברה בבית הספר בנושא, קיום ימי פעילות בקולגיים ובאוניברסיטאות יחד עם ההורים (המכונים "Walk into My Future") ושיחות עם ההורים לגבי חשיבות החיסכון (Elliott & Lewis, 2015a).

תוכניות חינוך פיננסיות הן לעיתים חלק ממערך התערבויות. כך למשל מצאנו במסגרת תוכנית JUMA הפועלת בארצות הברית (התוכנית פועלת באטלנטה, דאלאס, יוסטון, ניו-אורלינס, אוקלנד, סקרמנטו, סן-פרנסיסקו, סנטה קלרה וסיאטל). תוכנית זו מיועדת לבני נוער בגילאי 16 - 24, שנשרו מבית הספר, צעירים שעובדים, סטודנטים המתקשים לממן את לימודיהם או בעלי מוטיבציה להיות הראשונים במשפחתם שיתחילו לימודים בקולג'. התוכנית מציעה לבני הנוער מענה ביחס לשלושה תחומים עיקריים: לימודים, עבודה ותוכניות חיסכון. במסגרת זו התוכנית מספקת לצעירים ליווי של מנטור אישי, קורסים לחינוך פיננסי, ומממנת עבורם מאטצ'ינג בשיעור של 1:2 (www.juma.org). דוגמה נוספת לתוכנית חינוך פיננסי כחלק ממערך התערבויות מתוארת בקוריאה: תוכנית החיסכון לילדים פועלת כתוכנית מטעם הממשלה ומיועדת לילדים עד גיל 17 כולל: ילדים המטופלים על ידי משרד הרווחה, ילדים השוהים במוסדות וילדים עם מוגבלויות. אחת ממטרות התוכנית היא לסייע לילדים לפתח עצמאות כלכלית, מאחר ועם הגיעם לגיל 18 למעשה אין גורם כלשהו התומך בהם כלכלית. בתוכנית זו קיים גם מרכיב של חינוך פיננסי. תוכנית החינוך הפיננסי נקראת: "תיק של תקווה" (*a bag of hope*). מטרותיה הן: הקניית מיומנויות לשם צרכנות נבונה וחיסכון, סיוע לילדים ליישם בחיי היום יום את המיומנויות שהתוכנית מקנה להם, וסיוע לילדים בתכנון עתיד כלכלי יציב. הממשל המקומי מפתח את מערך השיעורים, בהתאם לגילאי הילדים, ובשיתוף פעולה עם המוסדות בהם הילדים נמצאים (Kim, Kim & Hong, 2007, In: Nam & Ham, 2010). דוגמה נוספת להפעלת תוכנית רחבה הכוללת את החיסכון נמצאה באוגנדה, שם הופעלה תוכנית חיסכון עבור ילדים יתומים. התוכנית כללה בין השאר: חינוך פיננסי, תוכנית מנטורינג לתכנון העתיד והקריירה, עידוד למניעת לקיחת סיכונים (Curley et al., 2010; Ssewamala & Ismayilova, 2008). בהקשר זה התוכנית בהונג קונג הינה ייחודית מאחר ונעשה במסגרתה ליווי משמעותי סביב החיסכון (www.cdf.gov.hk). כלומר, תוכנית חינוך לחיסכון אינה חלק ממערך התערבויות

אלא כוללת מגוון התערבויות. [בהונג קונג](#), התוכנית מיועדת לילדים ממשפחות בעלות הכנסה נמוכה. לאור פיילוט מוצלח שהחל בשנת 2014 וכלל 2,600 משתתפים, הכריזה ממשלת הונג קונג בספטמבר 2017 על הרחבת היקפה של התוכנית ל-51 פרויקטים עבור 20,000 ילדים ממשפחות בעלות הכנסה נמוכה (www.cdf.gov.hk). הילדים (בגילאי 10-16) משתתפים בתוכנית חיסכון שאורכה שלוש שנים. לשם כך, כל ילד זוכה להדרכה אישית מאת מנטור שתפקידו ללוות את הילד לכל אורך התוכנית. בתחילת התוכנית, מוגדרות לכל ילד מטרות אישיות למימוש תוכנית החיסכון. במקביל, בשיתוף עם עובדים סוציאליים, ההורים והמנטור מתקיימים במשך חצי השנה הראשונה לתוכנית 16 מפגשים קבוצתיים בין השאר לשם הקניית מושגים פיננסיים והשגת יעדי התוכנית. לצד מפגשים אלו, עבור צוות המנטורינג וכן עבור ההורים, נערכות הדרכות מטעם התוכנית כך שישכילו לתמוך בילד באופן המיטבי להשגת יעדי התוכנית (Chan et al., 2013; Ng et al., 2014).

ניתן לסכם כי תוכניות החינוך הפיננסי שונות מאד זו מזו במאפייניהן ולמעשה קיימת קשת רחבה של תוכניות: רוב התוכניות מיועדות בעיקרן לילדים וכוללות מספר מפגשים. בחלקן התדירות היא חודשית ובאחרות מדובר בסדרת מפגשים חד פעמית. בחלקן ישנו תמריץ כספי להשתתפות ובאחרות ישנן מרכיבים נוספים כגון מנטור לתמיכה בלמידה הכלכלית. כמו כן, ישנן תוכניות המקיימות פעילויות לחינוך פיננסי המיועדות גם להורים.

ממצאי מחקרים על תרומת מרכיב תוכניות חינוך לחיסכון והשכלה פיננסית

ניכר כי מרבית המחקרים שבחנו את תרומת תוכניות החינוך הפיננסי באופן ייחודי (ולא את תוכנית החיסכון בכללה) התמקדו דווקא בהורים. מחקר שבחן את עמדות ההורים בסך פרנסיתם ביחס למרכיבי התוכנית, מצא כי 52% מההורים ציינו את מרכיב הטמעת תכנים פיננסיים בתוכנית הלימודים בבית הספר כפחות משמעותי ביחס למרכיבים האחרים בתוכנית (Shipman-Bevans, 2013). מחקר אחר מארה"ב שנערך בסנט לואיס מצביע על ממצאים בכיוון דומה. המחקר נערך בקרב משתתפים בתוכנית החיסכון לילדים *I Can Save*, בה השתתפו 74 ילדים והיא פעלה לתקופה מוגבלת מראש של ארבע שנים. המחקר דיווח על היענות נמוכה מצד ההורים להשתתף בתוכניות פיננסיות המיועדות עבורם. במהלך התוכנית נעשו התערבויות שונות במטרה להגדיל את ההיענות, שהשתפרה עם הזמן, בהן: חיזוק הקשר עם ההורים באמצעות העברת חומרי קריאה על חשיבות התוכנית, יצירת קשר ישיר בין המורה וההורה, הוספת פעילות בה מתמקדים בילד ספציפי, כך שההורה יגיע כדי להיות בפעילות המתמקדת בילד שלו וכו' (Elliott & Wagner, 2007; Sherraden et al., 2007).

במסגרת התוכנית שמפעיל ארגון Inversant בבוסטון, לין, סאלס במסצ'וסטס וצילסי, נמצא כי התמריץ הכספי שניתן להורים, במידה והם משתתפים בתוכנית החינוך, מעלה את נוכחות ההורים במפגשים. בתחילת התוכנית, לפני שנוסף מרכיב התמריץ הכספי לתוכנית, שיעור הנוכחות של ההורים במפגשים עמד על 30%. לאחר הוספת התמריץ הכספי, בסך של 25 דולר למפגש וזכאות להשתתף בהגרלת פרס כספי בסך של 300 דולר לאחר השתתפות בארבעה מפגשים, עלתה הנוכחות ל-58% (Imboden & Shuang, 2015). בדיווח נוסף שפרסם ארגון Inversant, מתוך מאגר נתונים של 244 משתתפים בתוכנית, עולה כי ככל שהורים השתתפו במספר רב יותר של מפגשים שנערכו אחת לחודש, כך עלה הסכום הכספי שחסכו וזמן

ההשתתפות בתוכנית. הנתונים מעלים כי הורים שהסכום הסופי בחשבון היה בסך של 1,500 דולר ומעלה השתתפו ב-68% מהמפגשים החודשיים (קבוצה זו מייצגת 38% מהמדגם). זאת, לעומת הורים שהסכום הסופי היה עד 500 דולר שהשתתפו ב-34% בלבד מהמפגשים (קבוצה זו מייצגת 26% מהמדגם). עוד נמצא כי הורים שהשתתפו ב-80% - 100% מהמפגשים, הפקידו סכום חודשי ממוצע של 68 דולר ונשארו בתוכנית במשך 32 חודשים בממוצע. לעומתם, הורים שהשתתפו בעד 20% מהמפגשים, הפקידו סכום חודשי ממוצע של 18 דולר ונשארו בתוכנית במשך 19 חודשים בממוצע (Imboden & Shuang, 2017).

בהתייחס להפנמת חשיבות החיסכון לאורך זמן בעקבות ההשתתפות בתוכניות החינוך לחיסכון, נראה כי הממצאים אינם מעודדים: בארה"ב פעלה תוכנית שהופעלה על ידי ארגון ה-EARN, שהינו ארגון ללא מטרת רווח, המפעיל בארה"ב החל משנת 2003 2,740 תוכניות חיסכון לילדים (בקרוב 1,963 משפחות). ארגון זה הפעיל תוכנית שהוגדרה מראש לתקופה מקסימלית של שנתיים בלבד, וכללה סדנאות יעוץ פיננסי. עם סיומה, ניתנה להורים האפשרות לבחור עבור אילו הוצאות לימודיות הם בוחרים לממש את כספי הפיקדון. כמו כן, ניתנה להם אפשרות נוספת להמשיך את תוכנית החיסכון במסגרת תוכנית חיסכון אחרת הפועלת בארה"ב (תוכנית 529s), מתוך כלל המשתתפים 4% בלבד בחרו באופציה זו. כלומר, 96% מהמשפחות בחרו לממש באופן מיידי את כספי החיסכון ולא להמשיך לחסוך (Shipman, 2016).

מתן דיווחים על החיסכון

התפיסה עליה מבוססות תוכניות החיסכון מדגישה את יתרונותיהן העולים על סך הכספים שנחסכו לאורך התוכנית. יתרונות אלו כוללים, כאמור לעיל, פיתוח תפיסת עתיד חיובית של הצעיר לגבי עתידו (Sherraden, 1991). מתן מידע קבוע על הסכומים הנצברים יכולה לסייע בכיוון זה. יש הרואים בשליחת מידע רלוונטי על החיסכון, המלצות לגבי התנהלות כלכלית ותכנים פיננסיים סוג צנוע יותר של חינוך לחיסכון. מצאנו לכך כמה דוגמאות: במדינת מיין, יחד עם הדוח הרבעוני על מצב החיסכון נשלח עלון עם מידע רלוונטי חינכי בתחומים שונים לטובת המשפחות. העלון עסק למשל בתחומי חינוך, בריאות, כלכלה וכדו'. מטרת תכנים אלו להקנות להורים ידע חשוב שיתרום לרווחת המשפחה, ובכלל זה כאמור, הקניית מידע רלוונטי הקשור להתנהלותם הכלכלית. בנוסף, יועצים היו זמינים למשפחות באמצעות אתר האינטרנט לצורך מתן מידע נוסף (Clancy & Lassar, 2010). גם באוקלהומה, נשלח באמצעות הדואר מידע פיננסי לגבי התוכנית (Beverly et al., 2015). במסגרת תוכניות החיסכון המופעלות על ידי ארגון Inversant, בבוסטון, לין, סאלם במסצ'וסטס וצ'לסי, נשלח מידע פיננסי להורים. כדי לעודד את ההורים לקרוא את המידע, הארגון עורך הגרלה חודשית ומעניק לזוכה פרס כספי בסך של 100 דולר. זכאי להשתתף בהגרלה כל הורה שהשתתף בסקר שנשלח אליו באמצעות הדואר האלקטרוני. הסקר כולל שאלות ידע המבוססות על המידע הפיננסי שנשלח להורים (Imboden & Shuang, 2015). באוגנדה, במטרה לעודד את ההפקדות מצד המשתתפים, כל חודש נשלח דו"ח עדכני של הכספים שהצטברו (Ssewamala & Ismayilova, 2008).

ממצאי מחקרים על תרומת מרכיב הדיווחים על החיסכון

מחקר שבחן את נושא הדיווחים על החיסכון נערך באוקלהומה, שם פעלה התוכנית ה-*SEED OK*. תוכנית זו פעלה כאמור באמצעות שני חשבונות עבור כל משתתף. המחקר התייחס למרכיב מתן מידע הפיננסי בתוכנית, שכלל שליחת חומרי קריאה עם מידע פיננסי הקשור לחיסכון עבור השכלה גבוהה באמצעות הדואר. המחקר כלל ראיונות איכותניים עם 60 אימהות שהשתתפו בתוכנית. בראיונות עלה כי חלקן כלל לא קראו את החומרים שנשלחו אליהן, חלקן אף ציינו שחומרים אלו כלל לא הגיעו לידיהן. תימה נוספת שעלתה היא כי חומרי הקריאה לא היו ברורים לאימהות והן התקשו בהבנתם. למשל, חלק מהן לא הבינו כי יקבלו מענק של 100 דולר במידה ויפתחו חשבון בתוכנית *OK 529*, וכי באמצעות חשבון זה יוכלו לבצע הפקדות ולקבל כנגדן כספי מאצינג שיופקדו בחשבון ה-*SEED OK*. חלק מאמהות אף הבינו כי כדי לפתוח חשבון עבור הפקדות מטעמן עליהן לשלם 100 דולר (Beverly et al., 2016).

מחקרים אחרים בחנו שימוש באמצעי תקשורת נוספים. מחקר שנערך בקולומביה בחן את יעילותן של תזכורות לביצוע הפקדות ומידע פיננסי באמצעות שליחת מסרונים לטלפון הנייד. המחקר כלל 10,053 משתתפים שסווגו לארבע קבוצות: קבוצה שנשלחו אליה הודעות תוכן עם מידע פיננסי אחת לחודש, קבוצה שנשלחו אליה תזכורות לביצוע הפקדות אחת לחודש, קבוצה שנשלחו אליה תזכורות לביצוע הפקדות פעמיים בחודש וקבוצת ביקורת אליה לא נשלחו כלל הודעות. הגיל הממוצע של הילדים המשתתפים היה 12 שנים. המחקר מצא כי שליחת הודעות תוכן עם מידע פיננסי לא נמצאה קשורה להפקדות בחשבון. עוד נמצא כי ההפקדות שבוצעו בחשבונות של ילדים שלהוריהם נשלחו מסרונים עם תזכורת לבצע הפקדות פעם בחודש או פעמיים בחודש היה גבוה ב-28% וב-43% (בהתאמה) מההפקדות שבוצעו בקבוצת הביקורת. אפקט זה נשמר, כך ששיעור ההפקדות היה גבוה יותר במהלך שמונה חודשים לאחר שכבר לא נשלחו הודעות תזכורת (Rodriguez & Saavedra, 2016). תמיכה נוספת לממצאי מחקר זה, עולה מתוך נתונים שהציג ארגון Inersant, המפעיל תוכניות חיסכון לילדים בבוסטון, לין, סאלם במסצ'וסטס וצ'ילסי. החל משנת 2012, נשלחו למשתתפי התוכנית תזכורות באמצעות שליחת מסרונים לטלפון הנייד הן באשר לביצוע הפקדות והן בנושא חשיבות ההשכלה הגבוהה. לאחר הטמעת מרכיב זה בתוכנית, אחוז המשתתפים המפקידים בקביעות בתוכנית עלה מ-22.4% לפני שליחת התזכורות ל-32.5% לאחר מכן (Imboden & Shuang, 2016).

במחקר נוסף שנערך בקרב משתתפי תוכנית החיסכון בסן פרנסיסקו התראיינו 300 הורים באשר לתפיסותיהם לגבי אמצעי התקשורת עימם. במסגרת החלק הכמותי במחקר עלה כי הורים ציינו כי ההעדפה הראשונית שלהם לגבי אופן העברת המידע הרלוונטי לאורך התוכנית היא שליחת מכתבים בדואר. בעדיפות נמוכה יותר ההורים ביקשו העברת המידע במסגרת אירועים ומפגשים המתקיימים בבית הספר, באמצעות הדואר האלקטרוני, על ידי עדכון דרך אתר האינטרנט של התוכנית. בעדיפות הנמוכה ביותר צוינה האפשרות של יצירת קשר טלפוני עמם (Shipman-Bevans, 2013). לסיכום, סוגיה זו קיבלה התייחסות מחקרית במידה רבה יחסית לסוגיות אחרות. מתוך הממצאים ניתן להסיק כי במידה ומרכיב שליחת המידע הפיננסי למשתתפים נכלל בתוכנית החיסכון יש להבטיח כי המידע יגיע ליעדו, שהתוכן יהיה ברור לנמענים ושאופן שליחת המידע לא יחוה כמציף או מטריד.

מאפיינים נוספים של תוכניות חיסכון לילדים בעולם

להלן סקירה של מאפיינים נוספים שנמצאו לתוכניות שסקרנו. אנו מביאות אותם בפרק נפרד היות ולא מדובר במרכיבים הבסיסיים של התוכנית, וכן מאחר ומאפיינים אלו קשורים לבחירות ספציפיות לגבי אופן הפעלת התוכנית שמצאנו במדינות השונות ולא לעקרונות הפעלתה. נתייחס למאפיינים הקשורים לאופן **ניהול תוכנית החיסכון בפועל** כולל מתן אפשרות לניהול החשבון על ידי הילד באופן בלעדי ומלא, אפשרות להפקדות נוספות מצד בני המשפחה וחברים, מידת מעורבות ההורים בכל הנוגע לחיסכון והתחייבות להפקדה חודשית קבועה.

מתן אפשרות לניהול החשבון על ידי הילד

מתן שליטה מלאה ובלעדית לילד על הפעילות בחשבון החיסכון יש בו כדי לתרום להעצמת הילד ולשפר את תפיסת העתיד החיובית שלו (Elliott, 2009). בנוסף, כאשר החשבון נפתח על שמו של הילד הכספים, שהופקדו לטובת הילד, מוגנים מפני ניצול ושימוש בכספיו עבור מימון צרכי ההורים והמשפחה (Meyer et al., 2010; Prabhakar, 2007). במספר מדינות החשבון נפתח על שם הילד ולא על שם ההורים למשל באוגנדה, דרום קוריאה וסן פרנסיסקו (Loke & Sherraden, 2009; Shipman-Bevans, 2013; Ssewamala & Ismayilova, 2008). במדינות רבות, רק בהגיע הילד לגיל 18, ניתנת לו שליטה מלאה ובלעדית בניהול החשבון, ללא צורך בקבלת הסכמה לביצוע פעולות בחשבון של מבוגר אחראי, למשל האפוטרופוס עליו (Meyer et al., 2008). יוצא מן הכלל מצאנו בקולומביה בה הילד עצמאי בניהול החשבון החל מגיל שבע, בכל הקשור לביצוע הפקדות ומשיכות (Meyer et al., 2010). גם בצ'ילה, ניהול עצמאי של החשבון על ידי הילדים מתאפשר בהגיעם לגיל הבגרות (בנות מגיל 12 ובנים מגיל 14) (Meyer et al., 2010). בנפאל, מגיל 16, בקניה וגאנה, מגיל 18, הילד עצמאי בניהול החשבון אולם עד אז הוא יכול לבצע הפקדות על דעת עצמו. לשם משיכת כספים עליו לקבל את אישור ה"מבוגר הנאמן" שהוגדר בעת פתיחת החשבון (Johnson et al., 2015b).

הפקדות נוספות מצד קרובי הילד וחברי המשפחה

במרבית התוכניות ההפקדות נעשות על ידי הורי הילד אולם ישנן מדינות המעודדות הפקדות של גורמים נוספים מטעם משפחתו של הילד או חברי משפחה. התוכנית של קרן אלפונד במדינת מיין מאפשרת ביצוע הפקדות על ידי מי שמוגדר כבעל החשבון, קרובי משפחה או חברים שהוגדרו כרשאים לבצע הפקדות בעת פתיחת התוכנית. סכומים אלו מופקדים בחשבון נפרד, וניתנים למשיכה ולמימוש עבור מטרות נוספות מלבד רכישת השכלה (Clancy & Lassar, 2010). גם באוקלהומה (Beverly et al., 2016), בריטניה (Prabhakar, 2007), בתוכניות המנוהלות על ידי ארגון ה-SEED בארה"ב (Mason et al., 2009) ובסן פרנסיסקו, ההורים, המשפחה המורחבת וחברים רשאים להפקיד כספים לתוכנית החיסכון (Shipman-Bevans, 2013).

במסגרת מחקר איכותני שנערך בבריטניה בקרב 58 הורים בעלי תוכנית חיסכון לילדיהם שהשתתפו בקבוצות מיקוד, ההורים דיווחו כי באירועים כגון ימי הולדת וחגים, בהם הילד מקבל סכומי כסף כמתנה, הם פנו בבקשה לקרובי המשפחה להפקיד את המתנה הכספית עבור הילד

ישירות לחשבון החיסכון (Prabhakar, 2007). מחקר שנערך בארצות הברית על מאגר הנתונים של תוכניות החיסכון אשר הופעלו על ידי ארגון ה-SEED, העלה ממצא מעניין לפיו בחשבונות בהם האחראי על התוכנית איננו ההורה, אלא אדם שאינו קרוב משפחה, לדוגמה הורים במשפחת אומנה, סך הכספים שהופקדו בחשבון החיסכון היה גבוה יותר בהשוואה לחשבונות בהם ההורה היה האחראי על החשבון (Mason et al, 2009).

מעורבות ההורים באשר לחשבון החיסכון

במסגרת תוכנית החיסכון, חשובה מעורבות ההורים ועידודם את הילד לחסוך. למשל, במתן כספים המיועדים להפקדה, בתזכורת לגבי החיסכון, בהסעת ילדיהם לבנק כדי שיפקידו או בביצוע ההפקדות עבורם (Scanlon, Brooks & Adams, 2006).

מנתוני מחקר כמותי שנערך בקרב 1,496 הורים בעלי תוכניות חיסכון מטעם ארגון ה-EARN בסן פרנסיסקו ולוס אנג'לס עולה כי בעוד שמרבית ההורים דיווחו שילדיהם היו מודעים לכך שהם בעלי תוכנית חיסכון ושבאפשרותם לבצע הפקדות לחשבון (97%), רק קרוב למחצית מהילדים הפקידו כספים בתוכנית החיסכון. זאת ועוד, 19% מההורים בלבד ציינו כי הכספים שהופקדו על ידי הילדים סייעו בסופו של דבר להגיע לסכום הסופי שהצטבר בתוכנית החיסכון. רוב ההפקדות שהתבצעו על ידי ההורים והילדים יחד, היו לשם החוויה והתנסות בביצוע הפקדות לתוכנית, ולא היו מכספי הילדים. כמו כן, המחקר העלה כי הילדים הגיעו עם ההורים לבנק בהזדמנויות מעטות כמו למשל כדי להפקיד כספים שהילד קיבל לכבוד יום הולדתו או דמי כיס שקיבל. הזדמנויות אלו היו סימבוליות עבור הילד, אך לא תרמו באופן ממשי לסכום הכספי שהצטבר בחשבון (Shipman, 2016).

במחקר איכותני, שנערך בארבעת המדינות בהן פעלה התוכנית *YouthSave* (ראה פירוט על התוכנית תחת "נקודות יציאה והגדרת תנאים למשיכת כספי החיסכון" לעיל), הצעירים ציינו כי הוריהם היוו עבורם מודל להתנהגות שעודד אותם לחסוך, מאחר וכל ההורים היו בעלי תוכניות חיסכון אחרות (Zou, Myers-Tlapek et al., 2015). מעורבות ההורים בתהליך החיסכון מתבטאת גם בהפקדת כספים לחשבון. מחקר שנערך על בסיס הנתונים של ארבעת המדינות שהשתתפו בתוכנית *YouthSave*, העלה כי 82.6% מהצעירים דיווחו שהוריהם סייעו להם לחסוך (Johnson et al. 2015b).

ניכר כי מעבר לחשיבות ההורים בקידום ובהגדלת החיסכון, לחיסכון עצמו עשויה להיות תרומה ליחסים המשפחתיים. במחקר שנעשה בארה"ב, בקרב 1,496 הורים בעלי תוכניות חיסכון מטעם ארגון ה-EARN בסן פרנסיסקו ולוס אנג'לס, נמצא כי לאחר התוכנית 39% מההורים ציינו כי הם משוחחים יותר עם ילדיהם על נושאים פיננסיים בהשוואה לתקשורת ביניהם בנושא טרם ההשתתפות בתוכנית. בנוסף, 43% ציינו כי ילדיהם מעורבים יותר בהתנהלות הפיננסית המשפחתית לאחר התוכנית, ו-40% מהילדים היו מעורבים באופן אקטיבי בקבלת החלטות פיננסיות במשפחה (Shipman, 2016).

לצד עידוד מעורבות הילדים בקבלת החלטות פיננסיות, מחקר איכותני שנערך בבריטניה ובחן את עמדות ההורים ביחס לתוכנית החיסכון, מצביע על כך שההורים היו רוצים להיות בעלי שליטה כלשהי על האופן בו הילד מחליט לממש את הכספים. היו אף שציינו כי קיבלו יעוץ פיננסי

שעודד אותם לחסוך עבור הילד בתוכנית חיסכון אחרת, בה מתאפשרת להם שליטה על אופן מימוש כספי החיסכון. בבריטניה, כאשר הילד הגיע לגיל 18, הוא יכול להחליט למשוך את כספי החיסכון ולממשם עבור כל מטרה שיבחר (Prabhakar, 2007).

ישנו היבט נוסף הקשור למעורבות המשפחה בחיסכון. כפי שהוזכר לעיל, אחד האתגרים של תוכנית החיסכון, היא לוודא כי כספי החיסכון ישמשו לטובת הילד, בהתאם למטרות התוכנית. החשש הוא כי משפחות בעלות קשיים כלכליים יומיזמיים ינצלו את כספי החיסכון לצרכי המשפחה. מספר תוכניות גיבשו פתרון לאתגר זה בכך שיצרו אבחנה בין הכספים שהופקדו על ידי הממשלת או האחראי על החשבון לאלו שהופקדו על ידי המשלה. באוגנדה, בכל רגע נתון במהלך התוכנית ניתנה אפשרות להשתמש בכספי החיסכון שהופקדו על ידי האחראי על החשבון. לעומתם, הכספים שהצטברו במסגרת הפקדות המאציינג מטעם המדינה נשמרו בנפרד, ללא אפשרות להשתמש בכספים אלו לצורך אחר שאינו רכישת השכלה או לצורך מטרות אחרות שהוגדרו בתוכנית. כאשר הילד מוכן להתחיל את לימודיו בתיכון, סכום כספי המאציינג נשלח ישירות לביה"ס. זאת, כדי למנוע מצב בו תהיה נגישות להורים להשתמש בכספים למטרות אחרות במהלך תקופת החיסכון. באופן זה מובטח שהחיסכון ימלא את ייעודו (Ssewamala & Ismayilova, 2008). אף בדרום קוריאא יצרו הפרדה בין כספי המאציינג שהופקדו על ידי המדינה לבין כספי החיסכון שהופקדו על ידי המשפחה או הילד, כך שבמידה ובעלי החשבון יבחרו לבצע משיכות, יוותר סכום שיהווה בסיס לחיסכון (Nam & Han, 2010).

התחייבות להפקדה חודשית קבועה

מרכיב זה משמעו כי על ההורים או בני משפחה להתחייב לבצע הפקדה חודשית קבועה, בדרך כלל בסכום מינימלי מסוים. מרכיב זה כולל סוגיות מהותיות, כגון: מהן הסנקציות במידה ולא יתבצעו תשלומים כנדרש וקבלת החלטות לגבי הסכום שכבר הצטבר בתוכנית. מרכיב זה, של התחייבות להפקדה חודשית קבועה, קיים בקולומביה, במסגרת תוכנית YouthSave. התוכנית מנוהלת באופן פרטי, בסיוע ארגון למען ילדים. מרכיב זה קיים גם בתוכנית המנוהלת באופן פרטי בקניה (Johnson et al., 2015b). במסגרת התוכנית שהופעלה בהונג קונג, כל משתתף התחייב לסכום חודשי קבוע להפקדה (200 HKD או סכום אחר שיוכל לעמוד בו). עם זאת, במידה ונוצר מצב בגינו המשפחה התקשתה לעמוד בהתחייבות זו, נבנתה תוכנית התערבות שמטרתה לסייע למשפחה להמשיך בתוכנית ולהתמיד בה על אף הקושי. מרכיב זה, של מענה מיידי מותאם לקושי שמתעורר, נובע מהמאפיין הייחודי לתוכנית בהונג קונג. התוכנית שילבה מרכיבים חינוכיים, התמקדה בפן ההתפתחותי האישי של הילד וליוותה את המשפחה לכל אורך התוכנית, על ידי שילוב מנטור, ליווי של עו"ס, הדרכות תכנון פיננסי וקבוצות פעילות להתפתחות אישית ובין אישית (Chan et al., 2013).

לעומת זאת, ישנם מקומות בהם הפקדה קבועה אינה חובה אולם יש ניסיונות לעודדה. במטרה לעודד הפקדה קבועה, ניתנים תמריצים למשתתפי התוכנית, למשל בסן פרנסיסקו (Phillips & Stuhldreher, 2011) ומדינת מיין (www.nextgenforme.com), בהן ניתן מענק כספי. בתוכנית בסן פרנסיסקו ניתן מענק כספי במידה ובוצעו הפקדות בחשבון במשך שישה חודשים ברצף, בסכום מינימלי של עשרה דולר לחודש. במדינת מיין ניתן מענק בסך של 100 דולר

במידה והתקבלה התחייבות להפקדה חודשית קבועה, בסכום של לפחות 25 דולר (Phillips & Stuhldreher, 2011; Shipman-Bevans, 2013).

ממצאי מחקרים על תרומת מרכיב ההתחייבות להפקדות לתוכנית

גיוסון ועמיתיה (2015), ערכו מחקר בנושא תוכניות החיסכון לילדים. המחקר כלל ארבע מדינות בהן הופעלו תוכניות החיסכון (קולומביה, גאנה, קניה ונאפל). בסיס הנתונים היה גדול (69,247 תוכניות). טווח הגילאים של משתתפי התוכנית היה 12-18 שנים וכל הילדים היו ממשפחות עם הכנסה נמוכה. התוכניות נפתחו בין השנים 2012-2014. מאפייני התוכניות בכל מדינה היו שונים והותאמו לאוכלוסייה. נמצא כי התחייבות להפקדת סכום קבוע מעודדת ביצוע הפקדות על ידי המשתתפים. עם זאת, נמצא כי עם סיום התוכנית ולאחר השגת סכום היעד כפי שהוגדר בתחילת התוכנית, שליש מהמשתתפים בחרו שלא להצטרף לתוכנית חיסכון חדשה ולהמשיך לחסוך. כך שנראה שעל אף שהתחייבות להפקדה חודשית קבועה עודדה שינוי בהתנהגות במהלך ההשתתפות בתוכנית, שינוי זה לא הביא לשינוי תפיסתי ביחס לחיסכון, ונראה שלא הופנמה החשיבות של תוכניות חיסכון (Johnson et al., 2015b). מחקר נוסף נערך על פעילותו של ארגון ה-EARN, שהינו ארגון ללא מטרת רווח המפעיל בארה"ב החל משנת 2003 2,740 תוכניות חיסכון שונות לילדים. המחקר מצא כי מבין שלוש תוכניות חיסכון לילדים, משתתפי התוכנית שלא התאפיינה בדרישה להפקדה חודשית קבועה סיגלו במידה הפחותה ביותר הרגלי חיסכון, זאת בהשוואה לתוכניות בהן נדרשה הפקדה כזו (Shipman, 2016).

ממצאי מחקרים שבחנו את השלכות ההשתתפות בתוכנית חיסכון לילדים

מספר מחקרים בחנו את אופן התנהלותם ו/או שינויים שחלו אצל בעלי תוכניות החיסכון לילדים. היות וכל תוכנית כללה מאפיינים שונים, לא ניתן להעריך את תרומת כל אחד ממרכיבי התוכנית בנפרד באשר לתוצאות מחקרים אלו. עם זאת, מחקרים אלו מספקים היבט נוסף וחשוב באשר למשמעות ההשתתפות בתוכנית חיסכון עבור המשתתפים ותרומתה להם.

מחקר שבחן את תרומתם של מספר מרכיבים בתוכנית לחיסכון נערך בקרב משתתפי

אחת התוכניות באוקלהומה שהופעלה על ידי ארגון ה-SEED. קבוצת המחקר כללה 1,358 נבדקים, שסווגו לקבוצת מחקר ולקבוצת ביקורת. התוכנית הציעה חשבון חיסכון שנפתח אוטומטית לקבוצת המחקר ועודדה את המשתתפים לפתוח חיסכון נוסף באמצעות מאציינג ומענק ראשוני. המחקר הצביע על כך שיותר חשבונות חיסכון נפתחו בקבוצת הניסוי אולם ההפרשים בין הקבוצות באשר לסכום החיסכון היה קטן. כלומר, עידוד לפתיחת חשבון לא מבטיח התנהלות פעילה וביצוע הפקדות בחשבון (Nam et al., 2013).

מחקר אורך שנערך בהונג קונג, במשך תקופה של 42 חודשים (בין השנים 2008 - 2012) בקרב משתתפי תוכנית החיסכון לילדים, מציג אף הוא את השלכות ההשתתפות בתוכנית מבחינת ההתנהלות הפיננסית. התוכנית נמשכה שלוש וחצי שנים וכללה את מרכיב המאציינג, מנטורים שליוו באופן אישי כל משפחה ותוכניות חינוך פיננסי. מערך המחקר היה דמוי ניסוי בעל חלק כמותי וחלק איכותני: החלק הכמותי במחקר כלל 721 נבדקים, וקבוצת ביקורת של 488 נבדקים. המחקר בדק את עמדות ההורים, הילדים והמנטור בחמש נקודות זמן שונות לאורך התוכנית. כמו כן, בחלק האיכותני נערך דיון במסגרת קבוצות מיקוד. המחקר העלה כי רוב (96.1%) המשתתפים מימשו את היעדים אשר הגדירו בתחילת התוכנית ו-82% מהמשתתפים הפקידו באופן קבוע כל

חודש כספים לתוכנית. עם זאת, נמצא כי לקראת תום תקופת התוכנית, נצפתה ירידה בהפקדות, וכן לאחר השגת יעדי התוכנית, רבים לא המשיכו לחסוך ושוב להתנהלות פיננסית שקדמה להצטרפותם לתוכנית. המחקר מצביע על כך כי על אף הידע והניסיון שרכשו הורים במהלך שלוש שנות התוכנית, ללא הדרכה וליווי מתאים לאורך זמן, קיים קושי ליישם את המידע ולהטמיעו כך שיוכלו להמשיך לחסוך בעצמם (Chan et al., 2013).

מספר מחקרים בחנו אף את התרומה שמעבר לסכומי החיסכון. כך לדוגמה ממצאים נוספים מהמחקר בהונג קונג הצביעו על כך שההשתתפות בתוכנית חיסכון שיפרה את יכולת הילדים לתכנן את העתיד, תרמה להערכה עצמית גבוהה יותר, חוסן נפשי ותחושת שייכות משפחתית. תחושת השייכות והקשר המשפחתי התחזקו מאחר שבמסגרת התוכנית הילדים נדרשו להגדיר מטרות אישיות לעתיד יחד עם הוריהם, מה שחיזק את התקשורת ביניהם. כאשר היו חוסר הסכמות בין הילד להורים, העובדים הסוציאליים והמנטורים גישרו ביניהם. בנוסף, נמצא שהילדים שהשתתפו בתוכנית הציבו לעצמם יעדים לטווח הקצר ותכננו כיצד לממש את יעדיהם לטווח הארוך, לדוגמה, בתחום תכנון הקריירה והלימודים באקדמיה (Chan et al., 2013).

מחקר אורך שנערך באוגנדה, על תוכנית המיועדת לילדים יתומים, בחן את הקשר בין ההשתתפות בתוכנית לבין תחושת העצמה, תוכניות לעתיד ורמת הביטחון ביכולת לממש אותן. מרכיבי התוכנית היו פתיחת תוכנית חיסכון אוטומטית, חינוך פיננסי ומנטורינג. המחקר כלל 157 בנות יתומות (83 בנות שהשתתפו בתוכנית ו-74 בנות בקבוצת הביקורת) שגילן הממוצע היה 14 שנים. המחקר התמקד באופן בו ההשתתפות בתוכנית קשורה לתחושת העצמה של הבנות. נתוני המחקר נאספו בשתי נקודות זמן, אחת בתחילת התוכנית והשנייה כעבור כשנה. הבנות התבקשו לדווח על תוכניותיהן לעתיד בתחום הלימודים. כמו כן, הן התבקשו לדווח על מידת הביטחון בכך שיצליחו לממש תוכניות עתידיות אלו. המחקר העלה כי אצל קבוצת הניסוי חל שיפור מובהק בהשוואה לקבוצת הביקורת במדדים שנבחנו. בנקודת הזמן השנייה, 33% מהבנות שהשתתפו בתוכנית דיווחו על תוכניות אקדמיות גבוהות יותר ו-13% מהבנות דיווחו על שאיפות נמוכות בהשוואה לדיווחן בנקודת הזמן הראשונה. לעומתן, בקבוצת הביקורת רק 27% מהבנות דיווחו על שאיפות אקדמיות גבוהות יותר ו-21% דיווחו על שאיפות נמוכות יותר. מלבד זאת, הבנות שהשתתפו בתוכנית היו בעלות רמת ביטחון גבוהה יותר במסוגלותן לממש תוכניות אלו, בהשוואה לרמה שדווחה על ידן בתחילת התוכנית. לעומתן, אצל הבנות שלא השתתפו בתוכנית חל שינוי ברמה נמוכה יותר. בנוסף, הבנות שלא השתתפו בתוכנית דיווחו בנקודת הזמן השנייה על רמה גבוהה יותר של פסימיות ביחס למסוגלותן לממש את תוכניותיהן הלימודיות בהשוואה למידת הפסימיות שדווחה על ידי הבנות שהשתתפו בתוכנית (35% לעומת 1%, בהתאמה). משמעות ממצאים אלה היא כי ההשתתפות בתוכנית תרמה לתחושת ביטחון אצל הבנות היתומות באשר למימוש תוכניותיהן לעתיד בתחום ההשכלה (Curley et al., 2016).

מחקר אחר שנערך באוגנדה בחן את הקשר בין ההשתתפות בתוכנית לבין עמדות הצעירים ביחס להתנהגויות למניעת מחלת האיידס ותוכניותיהם לעתיד בתחום הלימודים. במחקר השתתפו 96 צעירים (הגיל הממוצע היה 13.6), אשר הוקצו לשתי קבוצות, קבוצה שהשתתפה בתוכנית (50 צעירים) וקבוצה שלא השתתפה (46 צעירים). בתחילת המחקר, לא היה הבדל בין הקבוצות בשני המדדים. כעבור שנה, בקבוצה שהשתתפה בתוכנית נמצאו עמדות

חיוביות יותר ביחס להתנהגויות למניעת מחלת האיידס ושאיפות גבוהות יותר בתחום הלימודים. בקבוצת הביקורת לעומת זאת נמצאה ירידה בשני המדדים (Sswamala et al., 2008).

מחקר איכותני נוסף נערך בארבעת המדינות בהן פעלה התוכנית *YouthSave*, תוכנית לילדים שפעלה במשך חמש שנים. בתוכנית זו לא הוגדרו תנאים מוקדמים להצטרפות. כמו כן, עם פתיחת החשבון, הוענקה מתנה סימלית (ארנק, ספל וכדו'). היעד למימוש כספי החיסכון לא הוגדר על ידי התוכנית והיה נתון להחלטת המשתתפים. מרכיב המאצ'ינג לא נכלל בתוכנית זו אולם היא לוותה בתוכנית חינוך לחיסכון שנערכה במסגרת תוכנית הלימודים בבית הספר. במחקר, רואיינו 24 צעירים, בגילאי 12-18, אחד ההורים של הצעיר והמלווה האישי של התוכנית מטעם בית הספר או הבנק. במחקר עלה שעצם ההשתתפות בתוכנית תרמה בכך שהקנתה לצעירים מיומנויות חיסכון, הבנה של חשיבות החיסכון והתנהלות כלכלית מושכלת. בנוסף, המחקר הצביע על מספר יתרונות פסיכולוגיים בעקבות ההשתתפות בתוכנית כגון, חיזוק המשמעת העצמית, פיתוח אחריות אישית, תחושת גאווה וכן, מתן השראה ועידוד הסביבה להצטרף לתוכנית חיסכון (Zou, Myers-Tlapek et al., 2015).

דוגמה לתוכנית חיסכון על כלל מרכיביה

לסיום בחרנו להציג תוכנית שלימה על כלל מרכיביה מאחר וזו מייצגת בצורה הטובה ביותר את המבנה אותו מתאר שרדן (Sherraden, 1991) בכתיבתו בנושא ואת המלצותיו. להלן תוצג תוכנית החיסכון לילדים, כפי שיושמה באוקלהומה, תוכנית ה-*SEED OK* שפעלה במסגרת ארגון ה-*SEED*: התוכנית היתה אוניברסלית, נפתחה באופן אוטומטי עם הלידה. במסגרת התוכנית ניתן מענק ראשוני בסכום של 1,000 דולר וכן ניתן תמריץ בסך של 100 דולר עבור פתיחת חשבון נפרד המיועד להפקדות של בני המשפחה. התוכנית כללה את מרכיב המאצ'ינג והופעלה באופן פרוגרסיבי, כך שניתנו תמריצים נוספים למשפחות בעלות הכנסה נמוכה בזמנים שונים לאורך התוכנית. חומרי קריאה הכוללים מידע פיננסי נשלחו למשתתפים. הכספים שהופקדו לתוכנית על ידי ארגון ה-*SEED* היו מיועדים לרכישת השכלה בלבד. עם הרישום של הצעיר ללימודים הועברו הכספים ישירות למוסד הלימודים אליו נרשם הצעיר. את הכספים שהופקדו על ידי המשפחות ניתן היה לממש גם עבור מטרות אחרות לאחר קיזוז תשלומי מס וקנסות (Nam et al., 2013). נציין כי החיסרון של תוכנית זו היא האפשרות של משיכת הכספים לאורך כל תקופת החיסכון (Nam et al., 2013).

התוכנית הופעלה כתוכנית ניסויית בשנת 2007. קבוצת המחקר כללה 1,358 משתתפים שהוקצו רנדומלית, לקבוצת ביקורת ולקבוצת הניסוי. קבוצת הניסוי הוגדרה כקבוצה שקיבלה תמריצים לחסוך: מענק הפקדה ראשוני בסך 1,000 דולר, חומרי קריאה בנושא חיסכון והשכלה גבוהה ודוחות רבעוניים על מצב החיסכון. בנוסף, במטרה לעודד את המשתתפים לפתוח חשבון (*OK 529*), כדי שיוכלו לבצע הפקדות ולקבל עבורם מאצ'ינג, תוכנית *SEED OK* העניקה כתמריץ בטווח זמן מוגבל מענק של 100 דולר לטובת פתיחת חשבון *OK 529*. קבוצת הביקורת לא קיבלה תמריצים כלשהם אך יכלה לפתוח תוכנית חיסכון עבור ילדיהם. להלן חלק מממצאי המחקר שבחן את התוכנית: לאחר שבע שנים, המשתתפים בתוכנית (99.9%), היו בעלי סכום כספי המהווה נכס כלכלי עבור התפתחותם העתידית. עבור הילדים בקבוצת הניסוי הסבירות כי

הוריהם יפתחו עבורם חשבון נוסף עבור הפקדות היה גבוה פי שמונה. כמו כן, הסכום הממוצע שנחסך עבור ילדים מקבוצת הניסוי היה גבוה כמעט פי שש מאשר ילדים מקבוצת הביקורת (בממוצע 1,851 דולר לעומת 323 דולר, בהתאמה).

בנוסף, המחקר הצביע גם על תרומה נוספת שנבעה מההשתתפות בתוכנית: בתחילת התוכנית, נמדדה רמת הציפיות של האימהות ביחס לתחום ההשכלה עבור ילדיהן. נמצא כי לאחר שבע שנות ההשתתפות בתוכנית רמת הציפיות נשמרה או עלתה. עוד נמצא כי אימהות שילדיהן השתתפו בתוכנית היו בעלות רמה נמוכה יותר של תסמיני דיכאון בהשוואה לאימהות של ילדים שלא השתתפו בתוכנית, במיוחד כאשר המדובר באמהות מאוכלוסיות מוחלשות. זאת ועוד, ילדים שהוריהם השתתפו בתוכנית היו בעלי התפתחות רגשית-חברתית טובה יותר מאשר ילדים שהוריהם לא השתתפו בתוכנית. עם זאת, לא נמצא כי ההשתתפות בתוכנית תרמה לאינטראקציה טובה יותר בין ההורה לילד (Beverly et al., 2016).

לסיכום, לתוכניות החיסכון לילדים קיימים מרכיבים רבים. בסקירה להלן נבחרו המרכיבים שבהם ישנם מרכיבים בעלי תמיכה מחקרית מבוססת באשר להשגת מטרותיהן של תוכניות חיסכון לצבירת נכסים כגון: הקשר בין פתיחת חשבון אוטומטית לבין שיעורי הצטרפות לתוכנית והקשר בין תקרת מאצ'ינג גבוהה לשיעורי ההפקדות. לצד זאת, ישנם מרכיבים אחרים אשר לגביהם קיימים מחקרים מועטים בשלב הנוכחי, בו המחקר בתחום החיסכון לילדים רק מתפתח, והם אינם מהווים בסיס מחקרי מגובש דיו (Loya, Garber & Santos, 2017). מומלץ על כן כי ההחלטה בנוגע לבחירת המרכיבים השונים עבור תוכנית חיסכון ייעודית לילדים תתקבל תוך בחינה זהירה של הממצאים הקיימים וכן בהתחשב בהקשר ואוכלוסיית היעד הרלוונטית. הגדרה ברורה של מטרות התוכנית במקרה זה תשפיע על בחירת המרכיבים המתאימים ביותר למימושה. חשוב בהקשר זה לציין בשנית כי סקירה זו מוגבלת לחומרים שהתפרסמו בשפה האנגלית בלבד וכאלו שהיו זמינים באינטרנט ובמאגרי המידע האקדמיים. וכן, כי יכולת ההכללה של מחקרים שנערכו במדינות אחרות ובהקשרים אחרים (לדוגמה בקרב ילדים יתומים) צריכה להיבחן בזהירות במעבר להקשר הישראלי. כמו כן, בסקירה, הוצגו ממצאים בהתייחס לכל מרכיב בנפרד כפי שדווח על ידי החוקרים. עם זאת, היות וכל תוכנית התאפיינה במרכיבים ובמטרות שונות, יש לציין כמגבלות המחקר, את הקושי לשלוט על תרומת כלל מרכיבי התוכנית ולבחון את תרומתו של כל מרכיב בנפרד.

התפתחות ויישום מדיניות "חיסכון לכל ילד" בישראל

שיטה

בין התאריכים מאי 2016 לספטמבר 2017 נערכו ראיונות עם 17 גורמי מפתח בעיצוב ופיתוח התוכנית "חיסכון לכל ילד". הראיונות נערכו עם אנשי אקדמיה, גורמים בכירים במשרדי הממשלה וגורמי מגזר שלישי שלקחו חלק בפיתוח היוזמה. הראיונות נמשכו בין חצי שעה לשעה וחצי. בנוסף, התבקשו המרואיינים לשתף במסמכים הקיימים ברשותם הנוגעים למעורבותם בתוכנית. ההגעה למרואיינים היתה על בסיס המלצות של עמיתים וקריאת פרסומים בתחום באמצעי התקשורת.

השאלות שנשאלו במסגרת הראיון הן:

- מה היתה המעורבות שלך בנושא "חיסכון לכל ילד"?
- מי היו השותפים שלך?
- מה המהלכים שניסית לקדם לצורך יישום התוכנית?
- מדוע התוכנית הזו נראתה לך עדיפה למול תוכניות חברתיות אחרות לצמצום עוני בין-דורי?
- מהם המרכיבים החשובים מבחינתך בתוכנית "חיסכון לכל ילד"?
- מה דעתך על מרכיבי התוכנית הנוכחית ביחס למרכיבים החשובים שמנית?
- מה היית רוצה שיהיו הישגי התוכנית? האם וכיצד אתה מעריך שבגרסה הנוכחית זה יתממש?

בעלי התפקידים עמם נערכו הראיונות כללו:

אנשי אקדמיה:

1. פרופ' גיוני גל, בית הספר לעבודה סוציאלית ורווחה חברתית באוניברסיטה העברית
2. פרופ' מיכל גרינשטיין-וייס, בית הספר לעבודה סוציאלית באוניברסיטת וושינגטון בסנט לואיס
3. פרופ' ורד סלונים-נבו, המחלקה לעבודה סוציאלית באוניברסיטת בן גוריון

גורמים ממשרדי הממשלה:

1. גבי יעל אגמון, רכזת רווחה באגף התקציבים באוצר ולשעבר רפרנטית ביטוח לאומי באגף התקציבים
2. מר יוגב גרדוס, רכז רווחה וביטוח לאומי כיום, משרד האוצר
3. פרופ' דניאל גוטליב, סמנכ"ל מחקר ותכנון בביטוח לאומי
4. מר אמיר לוי, הממונה לשעבר על אגף התקציבים, משרד האוצר
5. גבי רבקה לויפר, רכזת רווחה וביטוח לאומי לשעבר, משרד האוצר
6. פרופ' שלמה מור יוסף, לשעבר מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי
7. מר ציון מזרחי, מנהל תחום בכיר ילדים, המוסד לביטוח לאומי
8. מר יקותיאל צבע, מנהל האגף למחקר, תכנון והכשרה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים
9. מר אורי קנדל, לשעבר יועץ למנכ"ל ביטוח לאומי

גורמי מגזר שלישי, החברה האזרחית והתקשורת:

1. מר רן מלמד, סמנכ"ל עמותת "ידיד" – מרכזי זכויות בקהילה
2. ד"ר רובי נתנזון, מנכ"ל מרכז מאקרו לכלכלה מדינית
3. גבי בטי קורן-מרטין, לשעבר אחראית פיתוח משאבים בעמותה להעצמה כלכלית לנשים
4. עיתונאית שבחרה להישאר בעילום שם

ציר הזמן בהתפתחות מדיניות "חיסכון לכל ילד"

בפרק שלהלן יתואר תהליך עיצוב, פיתוח והטמעת מדיניות "חיסכון לכל ילד" על בסיס הראיונות והמסמכים שסופקו על ידי המרואיינים.

ניצנים ראשונים ל"חיסכון לכל ילד" בישראל- עד שנת 2010

תחילתה של יוזמת "חיסכון לכל ילד" בישראל הופיעה לראשונה בהקשר הישראלי בתחילת שנות ה-90 במסגרת עבודתה של פרופ' ורד סלונים-נבו מאוניברסיטת בן גוריון. באותה עת, בארה"ב פורסם ספרו של פרופ' מייקל שרדן "Asset and the Poor: New American Welfare Policy". פרופ' סלונים-נבו שהתה בארה"ב בין השנים 1987 - 1989, שם פגשה את פרופ' מייקל שרדן ונחשפה לתיאוריית צבירת הנכסים שפיתח. פרופ' סלונים-נבו התמקדה באותה עת במחקרה בתפיסת העתיד בקרב בני נוער במצבי סיכון שונים. מחקרה של פרופ' סלונים-נבו הצביעו על כך שככל שתפיסת העתיד היתה חיובית, נמצאה התנהגות מסתגלת יותר ומסתכנת פחות בקרב אוכלוסיית בני הנוער בסיכון. פרופ' שרדן טוען בספרו² כי: "לבעלות על נכסים השלכות חשובות בתחום הרווחה בנוסף לנכס עצמו. ההשלכות הן: שיפור תחושת היציבות הכלכלית ויצירת תפיסה רגשית וקוגניטיבית כלפי העתיד" (עמ' 152) תאוריית צבירת הנכסים נתפסה לכן בעיני פרופ' סלונים-נבו כראויה לייבוא וליישום בישראל ככלי לקידום תפיסת עתיד חיובית בקרב נוער בסיכון.

בתחילת שנות ה-2000, החלה פרופ' סלונים-נבו, בניסיונות לקדם את יישום תוכניות חיסכון לנוער בסיכון בארץ. היא ניסחה הצעות שונות אשר כללו את מאפייני התוכנית המקורית (כולל מאצ'ינג, תוכניות חינוך פיננסי והגבלה על מטרות השימוש) אשר נשלחו למגוון גורמים רלוונטיים. זאת לצורך לגיוס מקורות מימון ליישום התוכנית: "הגשתי הרבה הצעות שחוזרות על עצמן בכל מיני צורות, לנוער בסיכון, לנוער בדואי ועוד. כולן היו ניסיונות. כתבתי הצעות שמטרתן חיסכון בשביל עניים, חיסכון בדרך להשכלה גבוהה וחיסכון כדרך ליציאה ממצבי סיכון. משנת 2000 כתבתי הצעות רבות והן כולם וריאציות".

בזמנו, מאמצים אלו לא נשאו פרי ופרופ' סלונים-נבו המשיכה בשנים הבאות לנסות לקדם את הנושא. במקביל הנושא של "חיסכון לכל ילד" הועלה לשיח אצל קובעי המדיניות על ידי מקורות אחרים. החל מאמצע שנות ה-2000, החל הרעיון של חיסכון לילדים לבלוט בשיח במוסד לביטוח הלאומי, באקדמיה ובמשרד הרווחה. בביטוח הלאומי לדברי מר ציון מזרחי (מנהל תחום ילדים בביטוח לאומי), נושא החיסכון לילדים עלה לראשונה בשנים 2005 - 2006. מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי דאז, מר יגאל בן שלום, מינה צוות חשיבה במסגרת מכון מנדל, יחד עם ד"ר נרי הורוביץ:

ישבנו שם, ואיך אמר לנו אז המנכ"ל? בואו תצאו מהקופסא, תחשבו דברים חדשים, תיראו דברים, תלמדו מה קורה בעולם. ישב צוות בנושא קצבאות

² Sherraden, M. (1991). *Assets and the poor*. London: M. E. Sharpe.

ילדים, וצוות בנושא זקנה. אני הייתי שותף לצוות לקצבאות ילדים. אחד מהדברים שלמדנו ושראינו, זה הנושא של תוכנית חיסכון. עם סיום עבודת הצוות הגשנו נייר עמדה מסכם שאחד מהמלצותיו היה נושא תוכנית החיסכון. במשך השנים הגיעו מספר פעמים חוקרים מחו"ל כדי לסייע לביטוח הלאומי בחשיבה ובפיתוח הרעיון. כתוצאה מכל אלה ב-2010 הפיץ הביטוח הלאומי מסמך אודות נושא זה שנקרא בזמנו מענק העצמה. אז כך שהיסודות של התוכנית הזאת, קמו צמחו ועלו בביטוח הלאומי.

במקביל קודמה התוכנית גם על ידי נציגי האקדמיה. בדצמבר 2005, התבקשה פרופ' סלונים-נבו על ידי מר אלי אללוף, מנכ"ל קרן רש"י דאז (כיום ח"כ), לעמוד בראש ועדת המשנה לרווחה של התוכנית הלאומית האסטרטגית לפיתוח הנגב "ועדת דרומה". ועדה זו התמקדה במתן הצעות למענים עבור אוכלוסיית הנגב הזכאית לקצבאות הבטחת הכנסה, קצבת נכות כללית וקצבאות זקנה ושארים עם השלמת הכנסה. כחלק מהצעות שונות שגובשו לטובת פיתוח מענים לתושבי הדרום, הוגש דוח ועדת המשנה³, בו הומלץ על יישום: "תוכנית חיסכון מתוגמל, עבור מבוגרים". התוכנית המוצעת כללה מרכיבים על פי מודל תוכניות ה-IDA-Individual Development Account (שהינן במבנה דומה לחיסכון לילדים אולם מוצעות לאוכלוסיה מבוגרת יותר) ושכבר יושמו בתקופה זו בארצות הברית, כגון: פתיחת חשבון אוטומטית, הפקדה ראשונית בסך של 5,000 ₪, מאצינג, יעדי שימוש מוגבלים לתקופה מינימלית של שלוש שנים עם אפשרות לבחור במסלול משפחתי או אישי. הומלץ כי במידה והחשבון יהיה אישי, ניתן יהיה על פי המלצות הוועדה להשתמש בכספים מגיל 18. בשנת 2006, פורסם בעיתון הארץ מאמר דעה מאת פרופ' סלונים-נבו⁴, המתאר את התוכנית כבעלת יכולת משמעותית לצמצום העוני הבין דורי וכן מובאות כדוגמה התוכניות מארה"ב.

לקראת סוף שנת 2006 היתה פעילות נוספת בתחום, הפעם מטעם משרד הרווחה. מר יקותיאל צבע מנהל האגף למחקר, תכנון והכשרה במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים פנה בכתב⁵, למנכ"ל שר הרווחה, לבכירי המוסד לביטוח לאומי ומנכ"ל קרן רש"י, בבקשה לשיתוף פעולה ביישום תוכניות החיסכון כתוכנית פיילוט בארץ. במכתב זה צוין כי:

התוכנית הובאה לתשומת ליבי על ידי פרופ' גרינשטיין-וייס, חוקרת ישראלית שחקרה את הנושא בהנחיית יוזם התוכנית בארה"ב, פרופ' מייקל שרדן. בארץ עוסקת בתחום פרופ' ורד סלונים-נבו... ברי שיש עוד לגבש גרסא ישראלית לתוכנית אך על פניו, היא חדשנית מאוד בנוף התוכניות להתמודדות עם העמקת העוני.

במכתבו זה, ביקש מר צבע ליישם את התוכנית כפיילוט בקרב מדגם קטן של משפחות. במכתב מוצע כי השירות לפרט ולמשפחה ועו"סים במחלקות לשירותים חברתיים ילוו את המשפחות וידריכו אותן. כמו כן, מופנית בקשה כי המוסד לביטוח לאומי יכיר בתוכנית במסגרת

³ דוח ועדת המשנה לרווחה של התוכנית הלאומית האסטרטגית לפיתוח הנגב, מ: 12.2005.

⁴ מאמר דעה בנושא: [חיסכון אישי לעניים - על חשבון המדינה](#), עיתון הארץ, מאת פרופ' ורד סלונים-נבו, מתאריך: 24.07.2006.

⁵ מכתב בנושא: IDA-Individual Development Account, מאת מר יקותיאל צבע- מנהל האגף לתכנון, מחקר והכשרה, משרד הרווחה, עבור מר משה שיאן- מנכ"ל משרד הרווחה, ד"ר יגאל בן שלום- מנכ"ל המוסד לביטוח לאומי, גבי ברנדה מורגנשטיין- ביטוח לאומי, מר מרדכי וינטר- מנהל האגף לשירותים חברתיים ואישיים, משרד הרווחה, גבי יעל הרמן- מנהלת השירות לפרט ולמשפחה, משרד הרווחה, מר אלי אללוף- מנכ"ל קרן רש"י, מתאריך: 08.11.2006.

הקרן למפעלים מיוחדים, יסייע בהפעלתו ויחקור את תוצאותיו, בשיתוף עם האגף למחקר, תכנון והכשרה. בהמשך למכתב זה, בשנת 2007 התקיימה במשרד הרווחה ה"במה למדיניות חברתית", בה השתתפה פרופ' מיכל גרינשטיין-וייס והרעיון של תוכניות חיסכון לילדים הוצג בפני הגורמים הבכירים במשרד הרווחה. פרופ' גרינשטיין-וייס אף היא ציינה כי מאז שנת 2007, פעלה באופן מתמיד להעלאת המודעות לתוכנית בישראל, בשיתוף עם מר צבע. היא הציגה בכנסים שונים את התוכנית ונפגשה עם גורמים שונים ממשרדי ממשלה ומגזר שלישי על מנת להעלות את המודעות לתוכנית.

בעקבות הקמת וועדת השרים לבחינת קצבאות הילדים בשנת 2008, היוזמות השונות בנושא "חיסכון לכל ילד" הובאו לידיעתו של שר הרווחה דאז, ח"כ יצחק הרצוג. במכתב⁶ בנושא "הצעות לשיפור מערכת קצבאות הילדים" מאת הגב' אסתר דומיניסיני, המנהלת הכללית, המוסד לביטוח לאומי, עבור שר הרווחה, יצחק הרצוג, ממרץ 2008 נכתב:

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

בחודש אפריל 2008, התקיים דיון בנושא חיסכון לילדים⁷ בלשכת השר בהשתתפות הביטוח הלאומי. הדיון נועד לבחון אפשרות ליצירת חיסכון לילדים בחסות המדינה. הביטוח הלאומי הציע שתי חלופות לחיסכון: א. חלק מקצבאות הילדים יומר לתוכנית חיסכון, סכום קבוע יופרש מהלידה, מדי חודש עד גיל 20. ב. מענק "העצמה": בעת הלידה יופקד למשפחה סכום חד פעמי בריבית מועדפת עד גיל 21. המענק יינתן למשפחות עניות בשלב הראשון. הביטוח הלאומי הציע אף לקדם מס הכנסה שלילי. ההמלצה היתה כי חלק מהחזרי המס שיינתנו יופנו לתוכנית חיסכון לילדים.

במסגרת הדיון ד"ר רובי נתנזון, מנכ"ל המרכז לכלכלה מדינית, הציג את המודל האנגלי בו קצבאות הילדים מועברות ישירות לתוכנית חיסכון בריבית של חמישה אחוזים. בדיון הועלתה הבעייתיות בתוכנית שמשמעה התערבות בהחלטות הכלכליות של המשפחות וכן החשש מלחץ של המפלגות החרדיות לקבלת הכסף לחשבון העו"ש לטובת משפחות המתמודדות עם עוני חמור בהווה. בסיכום הדיון, השר הרצוג הנחה כי יוקם צוות מיוחד בראשות מר צבע- מנהל אגף למחקר, תכנון והכשרה במשרד הרווחה ובהשתתפות פרופ' גוטליב- סמנכ"ל מחקר ותכנון בביטוח לאומי, עו"ד סבטו- יועץ בכיר למנכ"ל ביטוח לאומי וד"ר נתנזון- מנכ"ל המרכז לכלכלה מדינית. צוות זה התבקש להציע בתוך חודש ימים מתווה מלא ומפורט לתוכנית. מבדיקה שערכנו, עולה כי פעילותו של צוות זה לא נמשכה. עם זאת, במהלך שנת 2008, מתועדות התכתבויות שונות, בין מר צבע, לאנשי האקדמיה בהם פרופ' גרינשטיין-וייס, בנוגע לניסוח טיוטא להצעה ליישום התוכנית הארץ תוך התייחסות למרכיבים שונים בתוכנית.

⁶ מכתב בנושא: הצעות לשיפור מערכת קצבאות הילדים, מאת אסתר דומיניסיני, המנהלת הכללית, המוסד לביטוח לאומי, עבור ח"כ יצחק הרצוג, שר הרווחה, מתאריך: 24.03.2008.

⁷ סיכום דיון בנושא חיסכון לילדים מיום: 30.04.2008, משרד הרווחה, לשכת השר.

באפריל 2008 פרסם מנהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי מסמך בשם "הצעה להגדלת קצבת הילדים ולתשלום מענק העצמה לילדים החיים בעוני מתמשך"⁸, בו מוצעת תוכנית במבנה דומה לתוכנית שהתקבלה בבריטניה. על פי התוכנית המוצעת הממשלה תעניק בשתי נקודות זמן (בעת הלידה ובגיל שבע), סכומי כסף המופקדים לתוכנית חיסכון, באופן פרוגרסיבי, כך שמשפחות בעלות הכנסה נמוכה יהיו זכאיות להפקדות בשיעור גבוה יותר מכלל האוכלוסיה. כמו כן, צוין כי היתרון העיקרי של הצעה זו הוא שקביעת הזכאות היא חד פעמית או דו פעמית לכל היותר (בהתאם למספר התשלומים עליו יוחלט), ולכן פשוטה וישימה. עוד הוצע כי בדיקת הזכאות תעשה דרך שוק ההון, על ידי זיהוי של אלו שלא קיבלו הטבות ולכן גם לא תדרוש תהליכים בירוקטיים למימוש הזכאות שעשויים למנוע את מימוש הזכויות. תוכנית זו גם תכלול עידוד למשפחות להגדיל את החיסכון שהממשלה התחילה, למשל באמצעות מתן ריבית מועדפת על הסכומים שיחסכו על ידי המשפחות עצמן.

בשלב זה נושא חיסכון לילדים הועלה לדיון לראשונה בממשלה ואף זכה לתגובה ציבורית. בכתבה שהתפרסמה באתר דה-מרקר, בחודש מאי 2008⁹ מוצגות מספר התנגדויות ליוזמה מטעמים שונים: יו"ר ש"ס, אלי ישי, שעמד בראש ועדת השרים לבחינת קצבאות הילדים התנגד ואמר: "אני שבאתי ממשפחות מצוקה, יודע מה משמעות הקצבאות. מי שבא ממקום אחר מחפש פתרונות שמתאימים לילדי שוק ההון, ולא לילדים רעבים". דרישתו היתה לפעול להעלאת הקצבאות, בייחוד על רקע עליית המחירים. הוא ציין עוד כי יהיה מוכן לתמוך בהצעתו של השר הרצוג, בתנאי שהשר הרצוג יתמוך קודם לכן בדרישתו. שר האוצר דאז, רוני בר-און, התנגד אף הוא ליוזמה מאחר ולתפיסתו הפתרון לעוני הוא בעידוד יציאה לעבודה של שני ההורים יחד עם תגבור השירותים לילדים. אף המועצה לשלום הילד הביעה עמדתה, כי על אף שהתוכנית מבורכת, יש לשקם תחילה את הקצבאות שקוצצו: "הממשלה לא יכולה לקחת מהילדים את ההווה ועל חשבון הצרכים המידיים שלהם לממן חיסכון לימים יבואו".

נראה כי התנגדויות אלו השתקפו מאוחר יותר בהצעת המדיניות שהמשיכה לקדם מנכ"לית המוסד לביטוח לאומי. במסמך נוסף מחודש יוני 2008¹⁰ מטעם הביטוח הלאומי הוצג מתווה מומלץ בנושא קצבאות הילדים הכולל: א. הגדלת הקצבה האוניברסלית השוטפת. ב. הצעת חיסכון לטווח ארוך בשתי וורסיות אפשריות: (1). מענק העצמה- הממשלה תחסוך עבור כל ילד מהשכבות החלשות סכום של 3,500 ₪ בריבית מועדפת של 5.5% או ללא ריבית מועדפת, עד גיל 18 או 21. (2). חיסכון מתוגמל- הממשלה תחסוך 25 ₪ כל חודש עבור ילדים מהשכבות החלשות במשך 21 שנים. היות ותוכנית זו אינה אוניברסלית, מצוין הקושי לעקוב אחר רמת הנזקקות של הילדים לאורך 21 שנים. במסמך הוצע לשלב בין שתי הוורסיות. בשנה זו אף התרחש במקביל תהליך אשר המחיש את הפוטנציאל של תוכניות החיסכון לבניית נכסים. במהלך שנת 2008, חברה אל פרופ' גרינשטיין-וייס, הגב' בטי מרטין-קורן, שהיתה אחראית פיתוח משאבים בעמותה להעצמה כלכלית לנשים. מדובר בעמותה המסייעת ומלווה נשים החיות בפגיעות לעוני במטרה לפתח עצמאות כלכלית על ידי יזמות עסקית. בשנה שקדמה

⁸ הצעה להגדלת קצבת הילדים ולתשלום מענק העצמה לילדים החיים בעוני מתמשך, מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, מתאריך: 29.04.2008.

⁹ כתבה שהתפרסמה באתר דה-מרקר, מיום: 14.05.2008, מאת רות סיני: [הצעת משרד הרווחה: חשבון חיסכון לכל ילד - במקום מתן תוספות לקצבאות הילדים](#).

¹⁰ מסמך הצעות הביטוח הלאומי לשינוי בקצבאות הילדים, מאת אסתר טולדנו, מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, מתאריך: 01.06.2008.

לכך הגב' מרטין-קורן יצרה קשר עם פרופ' שרדן, לאחר שלמדה על הצלחת תוכניות ה-IDA בארה"ב (מדובר בתוכנית בניית נכסים למבוגרים), וביקשה ליישם את התוכנית על פי המודל במסגרת העמותה. פרופ' שרדן חיבר בין הגב' מרטין-קורן לפרופ' גרינשטיין-וייס. בהמשך לכך, תוכניות החיסכון על פי המודל של IDA יושמו בשנת 2008 כפיילוט בעמותה להעצמה כלכלית לנשים. התוכנית במסגרת הפיילוט כללה 55 משתתפות, ונמשכה 30 חודשים. הן התבקשו לחסוך לתקופה של שנתיים ולבצע לפחות 24 הפקדות בסכום מינימלי של 150 ש"ח, במשך 30 חודשים. הסכום שנחסך יועד לקידום העסק שבעלותן, והן נדרשו לממש את כספי החיסכון בתוך חמש שנים עם סיום התוכנית. התוכנית כללה את מרכיב המאציינג (ביחס של 1:0.5), חינוך לחיסכון והשכלה פיננסית (שישה מפגשים, סה"כ 18 שעות) וכן קבוצות תמיכה עם מנטור (עד 15 שעות). הממצאים העלו כי 76% מהמשתתפות ביצעו הפקדות (49% עמדו בדרישות ההפקדה המינימליות, 16% ביצעו יותר ממחצית ההפקדות הנדרשות, 11% ביצעו פחות ממחצית ההפקדות הנדרשות). הסכום החודשי הממוצע שהופקד היה 187 ₪, והסכום המצטבר הממוצע עמד על 1,413 ש"ח. בשנת 2009, ניתן היה להציג ממצאים ראשוניים אלו התומכים למעשה בכך שאוכלוסיות בעלות הכנסה כלכלית נמוכה מסוגלות לחסוך. נתונים אלו הוצגו במסגרת הצעות שונות שנכתבו במטרה לקדם את הטמעת תוכניות החיסכון בארץ. כמו כן, הממצאים הוצגו במסגרת מפגש שהתקיים בניו-יורק בשנת 2009 בחסות ברוקדייל בו השתתפו בכירי משרד הרווחה, המוסד לביטוח לאומי, נציגי בנק ישראל, אגף התקציבים, ברוקדייל, העמותה להעצמה כלכלית לנשים, אנשי אקדמיה מישראל, אנשי אקדמיה מארה"ב, בינהם פרופ' שרדן ומר מארק עברי (סגן שר האוצר לענייני בריאות ופנסיה בארה"ב ויועצו של הנשיא אובמה). אף כי מדובר בפיילוט של תוכנית חיסכון למבוגרים החיים בעוני ולא לילדים הנמצאים במוקד מחקר זה, ניכר כי תרומתה העיקרית של הגב' מרטין-קורן, לקידום הנושא בארץ היה היישום המוצלח של התוכנית במסגרת העמותה. נסיון זה היווה הוכחה לכך שגם בישראל אוכלוסיות מוחלשות מסוגלות לחסוך ולהתרחם מהתוכנית.

ניתן לסכם, כי במהלך השנים 2000 - 2009, החל הנושא של חיסכון לילדים לעלות למודעות ולהכנס לשיח של קובעי המדיניות בישראל והתרחשה פעילות בשני מישורים עיקריים: האחד, נסיונות לקדם מדיניות דיפרנציאלית עבור קבוצות אוכלוסיה ספציפיות בעיקר על ידי גורמים חיצוניים למשרדי הממשלה. מישור נוסף, הוא של פעולות במישור הפוליטי שמטרתן לקדם מדיניות אוניברסלית או לפחות כלל ארצית אשר נעשו בעיקר על ידי גורמים מהמוסד לביטוח לאומי ומשרד הרווחה.

בין תוכנית סלקטיבית וממוקדת לאוניברסלית - שנת 2010

לשנה זו יוקדש פרק מיוחד משום שניכר כי פעילות משמעותית לקידום חיסכון לילדים התרחשה בשנה זו. המפגש בניו יורק הוביל לחידוש המאמצים לקדם את נושא החיסכון לילדים בישראל. כך עולה ממכתב מאת מר נחום איצקוביץ, מנכ"ל משרד הרווחה, עבור הגב' אסתר דומיניסיני, מנכ"לית המוסד לביטוח לאומי, מחודש ינואר 2010, בנושא קרנות העצמה אישיות¹¹:

כידוע לך, קיימנו בניו יורק מפגש מרתק עם טובי המומחים בנושא קרנות ההעצמה האישיות. למדנו שמדינות שונות יזמו תוכניות במתכונות שונות

¹¹ מכתב בנושא: קרנות העצמה אישיות IDA, מאת נחום איצקוביץ, מנהל הכללי, משרד הרווחה, עבור גב' אסתר דומיניסיני, מנכ"לית המוסד לביטוח לאומי, מתאריך: 21.01.2010.

ובדרכי מימון שונות. למדנו עוד שלא מדובר רק בתוכניות לעניים אלא בתוכניות העצמה לשיקום, ושלצד ההיבט הכספי, התוכניות הטובות כוללות גם רכיבים של ליווי וייעוץ מקצועי ופסיכו-סוציאלי. לכן מברך על שיתוף הפעולה הנרקם בין הסמנכ"ל למחקר בביטוח הלאומי, האגף הבכיר למחקר, תכנון והכשרה במשרד ובין ד"ר מיכל גרינשטיין-וייס בנושא זה. אני מציע שנטיל על דניאל גוטליב [סמנכ"ל מחקר ותכנון בביטוח לאומי] וקותי צבע [מנהל האגף למחקר, תכנון והכשרה, משרד הרווחה] להמשיך ולגבש תוכניות העצמה אישיות ונציגן יחד לשר. אני גם מבקש שהתוכנית תתייחס לקבוצת הילדים חסרי העורף המשפחתי, ובהם "בוגרי" פנימיות ומשפחות אומנה הזקוקים לכאורה לסיוע יותר מכל קבוצה אחרת.

מתוך ההתכתבויות מחודש פברואר 2010, בין מר צבע, מר איצקוביץ והגב' דומיניסיני עולה כי המשרדים נערכו לגיבוש הצעה לתוכנית החיסכון. נכתב כי פרופ' גרינשטיין-וייס עתידה להגיע לישראל יחד עם קבוצת חוקרים, שיוכלו לסייע בגיבוש סופי של המבנה הישראלי של התוכנית ולהציגן בפני שר הרווחה דאז.

מר צבע מתאר כי בשלב זה, בעת גיבוש ההצעות הקונקרטיות של מרכיבי התוכנית במשרדי הרווחה והביטוח הלאומי, טרם הצגתן לשר הרווחה הרצוג, נדונו שתי הצעות: האחת, הועלתה על ידו והתמקדה באוכלוסיית בני נוער חסרי עורף משפחתי, שמטרתה להבטיח להם השתלבות טובה יותר כבוגרים עצמאיים. השניה, הועלתה על ידי פרופ' גוטליב, בעלת מבנה אוניברסלי. לבסוף, הצעתו של פרופ' גוטליב נתמכה על ידי בכירי המשרד וכן על ידי השר הרצוג.

השר הרצוג רצה את התוכנית הגדולה, מסיבות מובנות. ואני חשבתי שהיא כל כך גדולה, שהיא כל כך נכונה, שאין לה שום סיכוי להצלחה, ושבוא נסתפק בנערים שאצלנו ונבטיח שהם מקבלים את זה. לא הצלחתי לשכנע אותו. זה נגמר בכלום. באנו אליו מלכתחילה, פרופ' דניאל גוטליב [סמנכ"ל מחקר ותכנון בביטוח לאומי] ואני וכל אחד עם ההרצאה שלו. זאת אומרת, הוא בא עם התוכנית הגדולה, ביטוח לאומי, חיסכון, תוכניות, מאצינג, כל מה שדיבר עליו. אני באתי עם תוכנית יותר קטנה שהיתה אמורה להתמקד במשהו כמו אלף ילדים בשנה שמסיימים השמות ומתחילים את החיים בלי כלום. מנכ"לית הביטוח הלאומי שכנעה את בוזי ללכת בגדול וזה נגמר בכלום (מר צבע).

המפגש שהתקיים בחודש מרץ 2010, מצוין כאבן דרך בתהליך הטעמת התוכנית בארץ על ידי חלק ניכר מהמתראיינים למחקר הנוכחי (פרופ' סלונים-נבו, פרופ' גוטליב, מר צבע, פרופ' גרינשטיין-וייס, פרופ' גל והגב' מרטיין-קורן). במהלך שלושה עבדו המשתתפים על טיוטת ההצעה אשר ניסחה לראשונה פרופ' גרינשטיין-וייס ובסיומם הוצגה הצעה סופית בפני השר הרצוג שתמך מאד ברעיון. למפגש זה הוזמן גם מר מארק עברי, יועץ בכיר לשר האוצר האמריקאי וסגן שר האוצר לענייני בריאות ופנסיה. מר עברי היה גם אחד מיועציו הקרובים של נשיא ארה"ב דאז, אובמה, וסייע בגיבוש רפורמת הבריאות בארה"ב. פרופ' גרינשטיין-וייס מציינת כי על מנת לאפשר את השתתפותו של מר עברי ומשתתפים נוספים מארה"ב בעלי נסיון וידע משמעותי בנושא קידום תוכניות חיסכון לילדים בעולם, כגון פרופ' מייקל שרדן ומר ריי בושארה (סגן

הנשיא בארגון (New America Foundation), היא גייסה מימון מאוניברסיטת צפון קרוליינה. במהלך שהותו של מר עברי בארץ, התקיים מפגש בינו לבין שר הרווחה דאז, מר הרצוג. מפגש זה תואר כבעל תרומה משמעותית לקידום התוכנית בישראל. הזמנתה את מר עברי, שהיה בעל מעמד חשוב בממשל האמריקאי באותה עת, נבעה מהבנתה את החשיבות שניתנת בישראל לקידום מהלכים אשר יש להם תמיכה רעיונית בממשל בארה"ב.

בכתבה שהתפרסמה באתר דה-מרקר, מיד לאחר המפגש (מרץ 2010)¹², מוצגות שתי חלופות לתוכניות חיסכון לילדים. האחת הינה של הביטוח הלאומי שנקראה מענק העצמה והתמקדה במענק כספי למטרות חיסכון בעת הלידה ובעידוד הורים לחיסכון מתוך קצבת הילדים וכללה מאציינג. והשניה, זו שקודמה על ידי השר הרצוג, ביקשה שחלק מהתשלום השוטף עבור קצבאות הילדים יוסט לטובת תוכנית החיסכון.

בחודש מאי 2010, הוגשה לשר הרווחה מטעם המוסד לביטוח לאומי הצעה בשם מענק העצמה לילד¹³. נכתב כי ההצעה גובשה לאחר המפגש המוזכר לעיל בנושא חשבונות חיסכון של ילדים (שהתקיים במנהל המחקר והתכנון של הביטוח הלאומי), וכי היא מהווה המשך להצעה קודמת מטעם הביטוח הלאומי שהוגשה בשנת 2008. מרכיבי התוכנית העיקריים שנכללו בהצעה:

1. הזכאות למענק: התוכנית מוגדרת כתוכנית סלקטיבית, המיועדת לאוכלוסיה בעלת הכנסה נמוכה. מרכיב זה מטרתו להנגיש את תוכניות החיסכון עבור משפחות ללא מפרנסים וכן מי שעובדים במקומות עבודה לא יציבים. מדובר באוכלוסיה שאינה זכאית להטבות של פטור ממס על תוכניות חיסכון כגון פנסיות, קרנות ההשתלמות, קופות גמל וכד', כך שבאופן זה יצומצם אי השיוויון.
2. מענק הלידה וזכות הסירוב: הביטוח הלאומי יציע לכל יולדת להפקיד את סכום מענק הלידה בסך 1,600 ₪ לתוכנית החיסכון.
3. סכום מינימלי: יוצע להורים להפקיד כל חודש 50 ₪ מתוך קצבת הילדים לתוכנית החיסכון. כמו כן, משפחה תוכל לבצע הפקדות מהכנסותיה האחרות.
4. הטבות לחוסכים: במשך 18 שנים, הממשלה תבצע הפקדות התואמות את סכום ההפקדה מצד המשפחה (מאציינג). המאציינג יוגבל לסכום מסויים, וכן יוגדר באופן פרוגרסיבי כך שעבור משפחות נזקקות הממשלה תפקיד סכום מאציינג כפול.
5. יעוד החיסכון: רכישת השכלה מגיל 18 - 30, הכשרה מקצועית, פתיחת עסק מגיל 25 - 30, קניית דירה מגיל 30 ומעלה או השקעת החיסכון בקרן פנסיונית.

בהצעה יש התייחסות להיתכנותה. נרשם כי נערכה בדיקה על ידי מנהל הכנסות המדינה וניתן יהיה לאתר את התושבים הזכאים להטבות מס, כך שכל מי שלא נכלל ברשימה זו, יהיה זכאי להשתתף בתוכנית מענק העצמה. כמו כן, צוין כי התוכנית תופעל באמצעות מערכת הבנקאות בתנאים של תחרות הוגנת או לחילופין שילוב בנק הדואר בעמלה מינימלית. הרווח הצפוי הוא כי בגיל 18 יעמוד לרשות החוסך סכום של כ-38,000 ₪, ובמידה ויבחר לשמור את כספי החיסכון עד לגיל 25, לשם פתיחת עסק, הסכום עתיד לעמוד על סך של 64,000 ₪. ההצעה היא לתוכנית התערבות מוגבלת בזמן. הצפי הוא שהתוכנית תוביל לשינוי בדפוסי ההתנהגות

¹² כתבה, עיתון דה-מרקר, מיום: 26.03.2010, מאת מירב ארלוזורוב. <https://www.themarker.com/consumer/1.562550>

¹³ מסמך, הצעה: מענק העצמה לילד, מאת פרופ' גוטליב והגב' טולדנו, סמנכ"ל מנהל מחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, מתאריך: 14.05.2010.

בתחום החיסכון, ומעורבות הסקטור הפרטי בעידוד חיסכון תגדל כתוצאה מכך. כך שבהמשך יתייחר הצורך בהמשך הפעלת התוכנית.

ד"ר נתנון, מנכ"ל מרכז מאקרו לכלכלה מדינית, תיאר כי התבקש על ידי שר הרווחה דאז, הרצוג, לייצר רעיונות חדשניים במטרה ליישם מדיניות חדשנית. במסגרת זו הצוות המקצועי של מרכז מאקרו עמל על גיבוש מדיניות חדשנית, מודל לפתרון כלכלי-חברתי להתמודדות עם בעיית העוני¹⁴. מודל זה כלל מספר תוכניות כאשר אחת מהן היתה תוכנית החיסכון לילדים. הם הציגו אותה לשר באופן מפורט המתאר את עיקריה. התוכנית התבססה על הקצאת תשלום שנתי אחד של קצבאות הילדים לתוכנית חיסכון עבור הילד. בהגיעו לגיל 18, יוכל לממש את הכספים למטרת מימון השכלה גבוהה בלבד.

בשנת 2010 השר הרצוג אף הציג את עיקרי התוכנית בספרו, "תוכנית עבודה: מתכון לרווחה כלכלית"¹⁵. בספרו פורטו ארבעה מרכיבים על בסיס התאוריה של צבירת נכסים: *כוללניות* - אוניברסליות שתפעל להבטיח את השתתפות כלל האוכלוסיה בתוכנית. *פרוגרסיביות* - מתן הטבות גבוהות יותר עבור משפחות מעוטות אמצעים. *קוהרנטיות ואינטגרציה* - מערכת אחת שתפעיל את כל מערך החשבונות. הוא הציע כי המערכת תבנה על תשתית מוסדית קיימת ותתרחב בהתאם לצרכי התוכנית. כמו כן, היא תלווה את הילד לאורך כל חייו. *התפתחות* - הוא מצייך כי לשם התפתחות וקידום הילד חשוב להגדיר מטרות למימוש כספי התוכנית. באופן כזה, ניתן יהיה להבטיח כי התוכנית תתרום להעצמת היחיד והמשפחה, ותתן אפשרות לבוגרים לשלוט על חייהם, ובכך לתרום לחברה ולכלכלה. הרצוג הציע בתחילה להגדיר את התוכנית כתוכנית רשות, לבחון את יעילותה ובהמשך להגדירה כתוכנית חובה. כחלק ממרכיבי התוכנית הוצע מענק הפקדה ראשוני, מאצ'ינג לתקופה של חמש השנים הראשונות להשתתפות בתוכנית, וכן תוכניות חינוך פיננסי במסגרת בתי הספר.

יש לציין כי בשנה זו, לצד הפעילות הרחבה המתוארת לעיל במשרדי הרווחה והביטוח הלאומי לקידום ויישום התוכנית, נמשכה הפעילות במרחב האקדמי, שהתבטאה בעיקר בניסוח הצעות פיילוט המלווה במחקר המתמקדות באוכלוסיות בסיכון. לתהליך ניסוח הצעות אלו מתועד כי היו שותפים פרופ' גרינשטיין-וייס וצוות המחקר באוניברסיטת צפון קרוליינה, פרופ' שרדן, מר ריי בושארה (סגן הנשיא בארגון New America Foundation), הגב' מרטיין-קורן ופרופ' סלונים-נבו. מסמך מאוקטובר 2010¹⁶, מתעד פעילות זו. במסמך מפורטות שלוש הצעות ליישום תוכניות חיסכון על פי המודל שפותח על ידי פרופ' שרדן. שלוש ההצעות הן עבור: נערים בני 15 שהושמו בפנימיות, נערים בני 13 מהאוכלוסיה הבדואית וילדים בסיכון מגיל הלידה ועד גיל שש. התוכניות כוללות את מרכיב ההפקדה הראשונית, מאצ'ינג, תוכניות חינוך פיננסי ועידוד לחיסכון.

שינויים פוליטיים יוצרים מעצור - 2011 עד סוף 2015

בינואר 2011, על רקע הפילוג במפלגת העבודה, התפטר ח"כ הרצוג מתפקידו כשר בממשלה, ובמהלך שנה זו התמודד על ראשות מפלגת העבודה. אירועים אלו היו בעלי השלכות על המשך קידום הרעיון. שר התקשורת דאז, מר משה כחלון מונה לתפקיד שר הרווחה במקומו של

¹⁴ "חלון פתוח לרווחה, יוזמת זכרון". (2008). מרכז מאקרו. <http://www.macro.org.il/images/upload/items/71827971101617.pdf>

¹⁵ הרצוג, י, (2010). "תוכנית עבודה - מתכון לרווחה כלכלית", גני תקוה: הוצאת ספר.

¹⁶ מסמך, *Creating Opportunity for Children and Youth: An asset building demonstration - Proposal for an Asset Building Demonstration*, מאת פרופ' מיכל גרינשטיין-וייס וצוות המחקר באוניברסיטת צפון קרוליינה, שנערך בסיוע של פרופ' שרדן, מר בושארה, הגב' מרטיין-קורן ופרופ' סלונים-נבו, מתאריך: 17.10.2010.

ח"כ מר הרצוג. מר צבע תיאר את התייחסותו של השר כחלון בתקופה זו לתוכנית: "הגיע כחלון, ניסינו לשווק את הרעיון לכחלון, וכחלון שמע אבל לא עשה עם זה הרבה". בשלב זה תאר מר מלמד, סמנכ"ל עמותת "ידיד", מרכזי זכויות בקהילה, כי פנה אל ח"כ הרצוג. הוא הציע לו לנסח עבורו את הרעיון שהרצוג קידם כהצעת חוק ולקדם אותה באמצעות פעילות ציבורית, שתכלול קמפיין ויצירת לחץ על חברי הכנסת וועדת השרים לחקיקה. עם קבלת הסכמתו של ח"כ הרצוג למהלך, תיאר מר מלמד כי החלו בכתיבת הצעת החוק ובבניית הקמפיין אשר התבטא בפעילות ציבורית ותקשורתית:

את הצעת החוק הזאת אנחנו בונים כקמפיין, בשביל ח"כ הרצוג ומתחילים להריץ אותו. אנחנו חונכים אותו בבית השאנטי בתל אביב באיזה שהוא אירוע, ומתחילים לרוץ ברחבי הארץ. בהרבה מאוד מקומות שהרצוג הולך אליהם... אנחנו באים אחריו, אנחנו מעמידים דוכן, אנחנו נפגשים עם אנשים, אנחנו מתחילים להחתים אנשים על עצומה שהם בעד. אנחנו עושים סקר דעת קהל מאוד גדול כדי להבין האם הציבור תומך או לא תומך. האם האמירה האינטואיטיבית של 'החלשים לא ירצו כי הם יגידו שזה הכסף של המחייה שלהם' - האם היא נכונה או לא נכונה. מקבלים תשובות, שהיא לא נכונה, ועם הסקר הזה בין השאר אנחנו רצים. עושים הרבה תקשורת, מתחילים לקדם את זה גם בחקיקה.

בנוסף, תיאר מר מלמד כי במקביל לפעילות זו, נערכו הרצאות והדרכות לחברי הכנסת, חברי הממשלה ופקידים במשרד האוצר במטרה לקדם את הפרוייקט. ד"ר נתנון תיאר את האווירה הציבורית סביב הקמפיין כאשר גם ח"כים חתמו על תמיכה ברעיון וגם היתה הפצה רחבה שלו בתקשורת: "פתאום זה נהפך להיות להיט אחרי שבתקופה הראשונה אחרי שהצענו את זה היתה הרבה הססנות וספקנות".

לאחר שפרש מהממשלה הגיש ח"כ הרצוג, את הצעת חוק חיסכון לאומי לכל ילד, התשע"א, אוגוסט 2011¹⁷. בדברי ההסבר לחוק נכתב בין השאר כך:

התוכנית תוצע עבור כל ילדי ישראל, ללא קשר לרמת הכנסת הוריהם [...] עם לידתו, יופקד סכום ראשוני לחשבון שיפתח של שמו של הילד. במהלך 18 או 21 השנים הבאות, יופרש חלק מסכום קצבאות הילדים לטובת חשבון זה, כאשר הפקדות נוספות תוכלנה להתבצע בכל עת על ידי המשפחה, חברים או הילד עצמו. הילד יזוכה בסכום מקביל שיופקד על ידי הממשלה, עד לקביעת תקרה מסוימת, וכאמור באופן פרוגרסיבי תלוי הכנסת המשפחה. [...] בישראל שוררת נטייה נפוצה מדי להתמקד בפתרונות לטווח קצר, אך דפוס חשיבה זה מסכן את עתיד ילדינו [...] תוכנית חיסכון לאומי- אישי לכל ילד מהווה דוגמה לתכנון לטווח ארוך. התוכנית פועלת לצמצום הפערים בין קווי הזינוק של ילדים מרקעים סוציו-אקונומיים שונים על ידי הענקת בסיס פיננסי לילדי העתיד להתחלת חייהם.

¹⁷ הצעת חוק חיסכון לאומי לכל ילד, התשע"א, ח"כ יצחק הרצוג, מתאריך: 03.08.2011.

נציין כי בראיונות גורמים שונים הדגישו את מעורבותם בניסוח הצעת החוק, בהם עמותת "ידיד", פרופ' מיכל גרינשטיין וייס וכן מרכז מאקרו. הצעת חוק זו קודמה בתחילה כמתואר לעיל לאחר שפרש ח"כ הרצוג מהממשלה כהצעת חוק פרטית, לאור עלויותיה הגבוהות לא מפתיע כי היא לא הגיעה בשלב זה לכדי חקיקה.

בדצמבר 2011, נערך סקר¹⁸ בקרב הורים לילדים אשר הוזמן על ידי עמותת "ידיד" במטרה לבחון את עמדות הציבור ביחס לתוכנית החיסכון לטובת ילדים, את דפוסי החיסכון בקרב המשפחות ואת המטרות המועדפות למימוש כספי החיסכון. ממצאי העלו כי רוב (66%) ההורים תומכים ברעיון הקצאת חלק מקצבת הילדים לטובת חיסכון. כמו כן, עלה כי למעלה ממחצית (57%) מההורים לא חוסכים כלל עבור ילדיהם, כרבע (28%) מהם חוסכים באופן קבוע ו-12% באופן מזדמן בלבד. בקרב 61% מההורים שהביעו התנגדות לתוכנית, היתה תמיכה בתוכנית חיסכון שתכלול הפקדות נוספות מטעם המדינה. כמו כן, הסקר הצביע על כך שהורים מהמגזר היהודי שאינם חרדים, הורים מהמגזר הערבי והורים שהינם עולים חדשים, העדיפו לממש את כספי החיסכון עבור רכישת השכלה, בעוד שהורים חרדים העדיפו לרכוש דירה בכספי החיסכון.

בשנה זו, שנת 2011, פרצה המחאה החברתית, הזכורה כ"מחאת האוהלים" שהתמקדה במצוקה של מעמד הביניים. בעקבות המחאה, בחודש אוגוסט 2011, מונתה ועדת טרכטנברג. הועדה התבקשה להתמקד בחמישה תחומים עיקריים: הצעות לשינוי סדר עדיפויות במטרה להקל על הנטל של אזרחי ישראל, שינוי בתמהיל תשלומי המיסים, הרחבת נגישות לשירותים חברתיים, הגברת התחרותיות וצעדי יישום לפתרונות הדיור. פרופ' סלונים-נבו ציינה כי הצעות לגבי יישום תוכניות החיסכון בישראל נשלחו לוועדת טרכטנברג.

פועל יוצא נוסף של המחאה החברתית, היתה התארגנותם של צוותי מומחים, בראשות פרופ' יוסי יונה ופרופ' אביה ספיבק, שערכו את 'דוח המחאה החברתית 2011 - 2012: "אפשר גם אחרת-מתווה לכינונה של חברה מתוקנת"¹⁹. בתקופה זו, פרופ' גיוני גל נפגש עם פרופ' שרדן ופרופ' גרינשטיין-וייס והתרשם מהפוטנציאל של תוכניות החיסכון לילדים כאחד הכלים לצמצום עוני בין דורי. פרופ' גל היה אחד המומחים שהיו שותפים לעריכת דוח המחאה החברתית. הוא תאר כי במהלך המפגשים במסגרת עריכת דוח המחאה עלה הנושא של חיסכון לילדים:

היינו באים בערב [לאוהלי המחאה] והיינו מדברים שעה וחצי על ביטחון סוציאלי. אז אחד מהרעיונות שאני זוכר שעמד במרכז היה להציע דברים שונים קצת, חדשים. אז זה [חיסכון לילדים] היה אחד מהרעיונות. וגם בהרצאות, שהסתובבנו והרצינו לקבוצות בזמן המחאה החברתית, זה אחד מהרעיונות שהעלנו. זאת אומרת, עד אז זה כבר היה מגובש, הרעיון היה ברור.

לבסוף, המליץ צוות המומחים בתחום הרווחה, שכלל 26 חברי צוות, מהאקדמיה ומהשטח המקצועי, על הטמעת מענק העצמה וכך נרשם בדוח:

למען קידום נייודות חברתית בקרב צעירים, אנו מציעים להנהיג בישראל תוכנית חיסכון לטווח ארוך לילדים, שתכונה מענק העצמה... אנו מציעים להנהיג מענק

¹⁸ מסמך, סקר בקרב הורים בנושא חיסכון לילדים, עבור עמותת ידיד. נערך על ידי 'מאגר מוחות-מכון מחקר ויעוץ בינתחומי בע"מ, דצמבר 2011.

¹⁹ דוח המחאה החברתית 2011-2012, אפשר גם אחרת- מתווה לכינונה של חברה מתוקנת, עורכים: יוסי יונה ואביה ספיבק. הוצאת הקיבוץ המאוחד.

העצמה שיכלול הפקדה ראשונית עבור כל ילד בעת הולדתו והתחייבות של המדינה להשלים הפקדות של ההורים במהלך חמש השנים הראשונות לחייו (עד סכום קבוע מוגדר מראש). בגיל 18 יהיה רשאי הבוגר לפדות את החיסכון לצורך השכלה, הכשרה מקצועית, הקמת עסק או רכישת בית.

על אף חשיבותו של הדוח כמציין מתווה למדיניות חברתית על בסיס של צדק חברתי, במציאות של המדיניות החברתית המצטמצמת בישראל, דוח המחאה, כצעדי המחאה כולה, לא חוללו שינוי ממשי במדיניות הציבורית בישראל.

בתחילת שנת 2013, התקיימה מערכת הבחירות לראשות הממשלה ולכנסת ה-19. תוכנית חיסכון לילדים היתה חלק מקמפיין הבחירות של ח"כ הרצוג, שהמשיך לקדם את התוכנית במסגרת שדולה לקידום חוק חיסכון לאומי לכל ילד. ד"ר נתנון סייע בהצגת יתרונות התוכנית במסגרת השדולה. מרכיבי התוכנית המוצעת העיקריים היו: אוניברסליות, מסלול ברירת מחדל, הפקדות מטעם הממשלה על חשבון קצבאות הילדים, עם אפשרות לפרוגרסיביות עבור משפחות מעוטות יכולת, תוכנית חינוך פיננסי חובה מגיל 16, מתן אפשרות למימוש כספי התוכנית החל מגיל 18 או למטרות מוגבלות (רכישת השכלה, פתיחת עסק או רכישת דירה). מאחר ומפלגתו של ח"כ הרצוג לא נכנסה לקואליציה, תוכנית חיסכון לילדים לא קודמה במישור הפוליטי במהלך השנים הבאות.

עם זאת, ניכר כי בחזיתות אחרות נמשכו המאמצים לקדם את התוכנית. פרופ' גרינשטיין-וייס ציינה כי במהלך השנים הבאות המשיכה להציג את רעיון תוכנית החיסכון לילדים בפני צוותים במסגרת הכנס הקבוע של משרד הרווחה עם בכירי ברוקדייל. מנכ"ל הביטוח הלאומי דאז, פרופ' שלמה מור יוסף, ציין כי למרות שהיה ברור שהתוכנית לא תצא לפועל בשלב זה, צוותים מהביטוח הלאומי והאוצר עמלו על עריכתה כתוכנית מגירה. כמו כן, מר אורי קנדל, יועץ המנכ"ל לביטוח הלאומי בתקופה זו, ציין כי בחר לפעול לקידום תוכנית זו בראש ובראשונה בשל היותה אוניברסלית, ושנית מכיוון שעקב שנים של תכנון מדיניות ברמות שונות ובקרב שחקנים שונים באקדמיה, בכנסת, במשרדי ממשלה ובביטוח הלאומי, נוצרה בשלות לקידומה, ובהינתן הנסיבות הפוליטיות המסוימות, גם ליישומה.

בתקופה זו נמשכו במשרד הרווחה דיונים בנוגע ליישום תוכנית החיסכון עבור אוכלוסיית ילדים חסרי עורף משפחתי. כמתועד לדוגמה במסמך סיכום דיון בנושא קידום תוכניות חיסכון עבור ילדים חסרי עורף משפחתי מינואר 2013²⁰. הדיון עסק בהגדרת אוכלוסיית היעד, כאשר כאוכלוסייה ראשונה הוגדרו חסרי עורף משפחתי ולאחריהם מי שנמצאים בקשר עם המשפחה אך חסרי תמיכה כלכלית. בנוגע למימון התוכנית, הוצע להסב את קצבאות הילדים לחשבונות החיסכון, בשיתוף עם הקרן למחקרים של הביטוח הלאומי, עבור מימון מרכיב ההפקדה הראשונית. עוד עלה כי יש צורך לבחון את התנאים בהם הקרן תוכל לממן את המענק הראשוני וכן נחיצות לבדיקה משפטית של אפשרות הסבת הקצבאות למטרת מימון התוכנית. סוגיה שנתרה פתוחה, היא אפשרות שיתוף עמותות וקרנות במימון התוכנית. במקביל לנסיגות לקידום מדיניות חיסכון לילדים במשרדי הממשלה, במישור הפוליטי הוחלט ביולי 2013 על קיצוץ קצבאות הילדים (כאשר שר האוצר היה מר יאיר לפיד). ביולי 2013, במסגרת החוק להתייעלות כלכלית, הוחלט על קיצוץ משמעותי בגובה הקצבאות, כך שמלבד

²⁰ מסמך, סיכום דיון בנושא קידום תוכניות חיסכון עבור ילדים חסרי עורף משפחתי, משרד הרווחה, אגף בכיר למחקר, תכנון והכשרה, מתאריך: 28.01.2013

הקצבה לילדים שנולדו לפני ה-01.06.2013 שמשפרם הסידורי הוא שלישי ואילך, סכום הקצבה לכל ילד, ללא תלות במקומו הסידורי במשפחה היה אחיד, ועמד על סך של 140 ₪ לחודש. חוק זה יושם באוגוסט 2013²¹. מהלך שנתפס כהפוך לניסיון לקדם בניית נכסים לילדים בישראל.

ועדת אללוף- הוועדה למלחמה בעוני בישראל

בשנה זו, שנת 2013, על רקע הקיצוצים בקצבאות הילדים והגזירות הכלכליות מינה שר הרווחה דאז, מר מאיר כהן את מר אלי אללוף, שהיה בזמנו מנכ"ל קרן רש"י (חבר כנסת כיום), לעמוד בראשות הוועדה למלחמה בעוני. הוועדה הורכבה מחמש וועדות משנה שעסקו בתחומים הבאים: כלכלה ותעסוקה; פרט, משפחה וקהילה; דיור; חינוך; בריאות. בראש וועדת פרט, משפחה וקהילה (שלמעשה התמקדה ברווחה וביטחון סוציאלי) עמד פרופ' גל. פרופ' גל תיאר את האופן בו תוכניות החיסכון נדונו בוועדה:

בוועדה שאני עמדתי בראשה היו שותפים חשובים, אנשי הביטוח לאומי, אנשים מהאקדמיה כמו פרופ' יונה רוזנפלד ופרופ' מיכל קרומר-נבו, והיו אנשים חיצוניים, ממשד הרווחה או מהשדה ואנשים שחיים בעוני. ושם גיבשנו גם המלצות. אז ההמלצות, הרבה פעמים היו מבוססות על רעיונות שבאו מהביטוח הלאומי, למשל מה שקראו אז מענק העצמה. הכנסנו גם את מענק העצמה וגם את ההצעה של קוטי (מר צבע) של הפנימיות. שתייהן מאוד מפורטות בהמלצות, גם ברמה של הנמקה וגם ברמה של עלויות ויישום. ואז, בשלב השני, אחרי שהועדות גיבשו המלצות, הם הובאו למליאה לדיון. והרעיון היה שיהיו המלצות מרכזיות של הוועדה. והיו צריכים להציג חמש-שש המלצות מרכזיות וזה אחת מההמלצות המרכזיות. על זה לא היה ויכוח.

פרופ' סלונים-נבו דיווחה כי החומרים הקשורים לחיסכון לילדים שהיא כתבה במהלך השנים נשלחו אף הם לוועדה למלחמה בעוני ושימשו אותה. הגב' רבקה לויפר, מאגף התקציבים במשרד האוצר, ציינה כי במסגרת השתתפותה בדיוני הוועדה למלחמה בעוני למדה לראשונה להכיר את התוכנית ככלי לצמצום העוני.

כמו כן, בחודש מאי 2014, פירסם מר איתמר יקיר, עמית מחקר במכון מילקן²², מסמך בנושא: "פיתוח תוכניות חיסכון לילדים ונוער במשפחות מעוטות הכנסה". במסמך מוסברת חשיבות החיסכון לטווח הקצר והבינוני בקרב אוכלוסיות מעוטות הכנסה, לאור שינויים דמוגרפיים וכלכליים צפויים, כגון: עליה בתוחלת החיים, עליה בדרישה להשכלה גבוהה וכדו'. כמו כן, במסמך נסקרים התמריצים הקיימים בארץ ובעולם לחיסכון בקרב משפחות מעוטות הכנסה. בהמשך, מוצגת תיאוריית צבירת הנכסים של פרופ' שרדן יחד עם מסקנות מהנסיון שנצבר במדינות בהן יושמה התוכנית עד לשנת 2014. במסמך מוצגים המאמצים בישראל לקדם את התוכנית. המפגש שנערך בירושלים בשנת 2010 שהוזכר לעיל מתואר כשיאו של התהליך, נכון לשנת 2014. מר יקיר הציע מתווה עבור נוער המשתייך למשפחות מעוטות הכנסה ומתווה נוסף עבור אוכלוסיות ייחודיות של בוגרי פנימיות. הוא הציע כי תוכנית חיסכון תוגדר כתוכנית לטווח בינוני- דוגמת קרנות השתלמות או קופות גמל (מהסוג הישן), שנבדלות מחיסכון לטווח ארוך,

²¹ פרק 3: פעילות ומגמות בתחום הגמלאות, סקירה שנתית 2013, הביטוח הלאומי.

²² מסמך בנושא: "פיתוח תוכניות חיסכון לילדים ונוער במשפחות מעוטות הכנסה", מאת איתמר יקיר, עמית מכון מילקן, מאי 2014.

לדוגמה במגבלות החלות על השימוש בכספים, בתזמון השימוש בכספים בהתאם לגיל החוסך ובמספר שנות החיסכון. הוא הציע כי תוכניות אלו יוגדרו על פי מתכונת תוכניות CDA. מר יקיר התייחס לנסיגות השונים שנעשו במהלך השנים ליישום התוכנית:

אף שההצעות השונות לפיתוח תוכניות חיסכון מסוג זה טרם הבשילו לכדי תוכנית אופרטיבית, דומה שהדיון שהתפתח תרם בכל זאת ליצירת שיח ולחשיפת הפקידות הבכירה, מעצבי מדיניות ופוליטיקאים בישראל, לעולמן של תוכניות ה-CDA. בכך נורעו הזרעים שיוכלו לנבוט ולקדם תוכניות של ממש, כאשר תתהווה קונסטלציה תקציבית ופוליטית מתאימה (עמוד 58).

במהלך שנת 2014, נמשך ניסיון קידום התוכנית במסגרת חקיקה על ידי עמותת "ידיד". מר מלמד תיאר כי ניסיונות קידום ההליך ועריכת הצעת החוק מחדש נעשו בעבודה משותפת עם הגבי יעל אגמון (היועצת הפרלמנטרית של הרצוג דאז, אשר עברה אחר כך לתפקיד רכזת רווחה באגף התקציבים במשרד האוצר).

מבחינה תקשורתית, תיארה העיתונאית שהתראיינה עבור מחקר זה, כי בתקופה זו ערכה סדרת כתבות בנושא ואף טסה לווינגטון במטרה להפגש עם פרופ' גרינשטיין-וייס במטרה ללמוד יותר על התוכנית. היא תיארה כי בעקבות הנסיעה היא יצרה קשר עם ח"כ הרצוג ועם אמיר לוי הממונה על התקציבים באוצר ושיתפה אותם במידע שאספה במטרה להצביע על חשיבות הנושא של חיסכון לילדים.

בתקופה שקדמה לבחירות 2015, מר קנדל, שכאמור פעל לשם קידום התוכנית, על רקע השינויים הפוליטיים המסתמנים, ומתוך מחשבה ששינויים אלו יתרמו להטמעת התוכנית, פעל יחד עם הגבי אגמון מאגף התקציבים, שהכירה את התוכנית במסגרת תפקידיה הקודמים. הם פעלו יחד במטרה להביא את התוכנית לכדי הצעה מגובשת ושיימה. יזמו פגישות עם אגף שוק ההון וכדומה. מר קנדל תיאר תקופה זו כך:

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

בחודש מרץ 2015, נערכו הבחירות לכנסת ה-20. מפלגת הליכוד בראשות מר בנימין נתניהו ניצחה בבחירות. ראש הממשלה בנימין נתניהו פעל לכינון ממשלה רחבה ובסוף חודש אפריל 2015, נחתמו ההסכמים הקואליציוניים. במסגרת הסכמים אלו, התחייבה הממשלה כלפי המפלגות החרדיות, בין השאר, על ביטול הקיצוץ בקצבאות הילדים. כחודשיים לאחר מכן, עקב שינויים בהקצאת הכספים שהובטחו בשל צורך לקצץ בהוצאות המדינה, לא ניתן היה להעלות את הקצבאות באופן מיידי כפי שהובטח. בתגובה לכך, התכנסה מועצת גדולי התורה לדיון חירום

בעניין הקיצוצים המתוכננים בתקציב²³. בשלב זה, החל משא ומתן בין משרד האוצר לבין יו"ר יהדות התורה, סגן שר הבריאות מר יעקב ליצמן²⁴. הצעת הפשרה שגובשה במשרד האוצר, היא תוכנית "חיסכון לכל ילד": תוכנית זו סיפקה עבור אגף התקציבים פתרון לחיסכון תקציבי למשך השנים הבאות כך שהמדינה תתחייב להוצאת הכספים רק בעת משיכת כספי החיסכון, בהגיע הילד לגיל 18 או 21. בתוכנית שהוצעה נעדרו המרכיבים של המאצ'ינג ותוכניות החינוך הפיננסי, שנכללו בתוכנית המקורית שהוצעה על ידי הביטוח הלאומי. היא אף אינה מחייבת את מעורבות ההורים. בשלב זה, היתה העדפה להציע תוכנית אוניברסלית, אחידה, אשר ניתן להעריך את ההוצאה הצפויה מראש, דוגמת קצבאות הילדים. באופן זה מובטח כי כל ילד יהיה בעל תוכנית חיסכון.

בחודש מאי 2015, לקראת הקמתה של הממשלה החדשה, פורסמה על ידי חוקרי מרכז "טאוב" חוברת המאגדת שורה של יעדים והמלצות לממשלה ה-34²⁵ בתחום הכלכלה, הרווחה, החינוך, שוק העבודה והבריאות. ההמלצות בתחום הרווחה נכתבו על ידי פרופ' גל וכללו את נושא החיסכון לילדים. הומלץ כי התוכנית תהיה סלקטיבית, תכלול את מרכיב המאצ'ינג ומענק הלידה ישמש כסכום ראשוני בתוכנית החיסכון.

בתאריך: 08.11.2015, תוכנית "חיסכון לכל ילד" אושרה בוועדת הכספים. משרד האוצר הגיע להסכמות עם נציגי המפלגות החרדיות כי מעבר להגדלת קצבת הילדים יועבר סכום של 50 שקלים מדי חודש בגין כל ילד לתוכנית חיסכון החל מינואר 2017. כמו כן, סוכם על תשלום רטרואקטיבי של כספי החיסכון החל מחודש מאי 2015, המועד בו נחתמו ההסכמים הקואליציוניים²⁶. מלבד זאת, הוסכם כי בגיל 18 הילד יהיה רשאי למשוך את הכספים עבור כל מטרה, אך יתבקש לאישור המשיכה מצד הוריו²⁶. במידה והילד יבחר למשוך את הכספים בגיל 21, הוא לא ידרש להציג חתימת הורים כתנאי למשיכה וכן יקבל תוספת של 500 שקלים למענק. אחד הנושאים שערכו את אישור הגדלת הקצבאות היתה דרישתו של ח"כ גפני כי יחול פטור ממס על רווחי ההון הצפויים של תוכנית החיסכון. הפשרה שהושגה בנושא זה היא כי המס יגבה, אולם, בעת משיכת הכספים, בגיל 18 יתקבל מענק של 500 שקלים לחשבון החיסכון²⁷. מלבד זאת, נקבע כי האוצר יקבע את תנאי המכרז עבור הגוף שינהל את החיסכון ויקבע את אופי ההשקעות של תוכנית החיסכון²⁶. בנוסף, לצורך הפגת החשש כי התוכנית לא תצא אל הפועל, הוגדר "מנגנון קנס" שמשמעו כי במידה והתוכנית לא תיושם כפי שסוכם, הכספים המובטחים שיועדו לתוכנית החיסכון יועברו באופן ישיר לקצבאות הילדים השוטפות. ההסכמות עוגנו במסגרת חוק ההסדרים ברשומות ספר החוקים מיום: 30.11.2015²⁸. הגב' אגמון, שהיתה שותפה לכתיבת החוק תיארה כי האתגר העיקרי בניסוח החוק היה היעדר הפרטים לגבי אופן תפעול תוכנית החיסכון בשלב מוקדם זה: "אנחנו יודעים ש-50 שקל יועדו לטובת 'חיסכון לכל ילד' אבל אין לנו מושג איך זה הולך לעבוד". בהמשך לכך, שר האוצר משה כחלון התראיין לעיתון גלובס, ביום: 04.12.2006 וצוטט²⁹:

²³ כתבה, עיתון כלכליסט, מיום: 20.07.2015, מאת אורי תובל. <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3664813,00.html>

²⁴ כתבה, עיתון כלכליסט, מיום: 26.07.2015, מאת שאול אמסטרדמסקי. <https://www.calcalist.co.il/articles/0,7340,L-3665329,00.html>

²⁵ "יעדים והמלצות לממשלת ישראל ה-34", מרכז טאוב לחקר המדיניות החברתית בישראל, מאי 2015.

²⁶ כתבה, אתר YNET, מתאריך: 08.11.2005, מאת צבי לביא. <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4722782,00.html>

²⁷ כתבה, עיתון כלכליסט, מתאריך: 08.11.2005, מאת עמרי מילמן. <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3672977,00.html>

²⁸ רשומות ספר החוקים, 2511, יח' בכסליו התשע"ו, 30.11.2015, פרק ה: ביטוח לאומי ותגמולים. סימן א: קצבאות ילדים וחיסכון ארוך טווח לילד, תיקון חוק הביטוח הלאומי- מס' 164. סימן ה: חיסכון ארוך טווח לילד. http://fs.knesset.gov.il/20/law/20_lsr_316719.pdf#page=28

נוודא שלכל ילד יהיו לפחות 20 אלף שקל להתחיל איתם את החיים, ובמידה ויחסוך עד גיל 21 נוסף לו סכום נוסף לחיסכון. יחד עם הפיקדון מהשירות הצבאי, צעיר בישראל יוכל לצאת לחייו החדשים עם כמות משמעותית של עשרות אלפי שקלים שיאפשרו לו לממן לימודים, לפתוח עסק או לרכוש דירה. אני שמח שאנחנו מוציאים את התוכנית לפועל, לאחר ששכבה שנים על גבי שנים במגירות משרד האוצר.

לאחר ההחלטה על קבלת התוכנית ניכרה התגייסות של המערכת, הן בהיבט המדיני והן בהיבט היישומי במטרה להוציאה לפועל ולעמוד בלוחות הזמנים שנקבעו. על מנת לזרז את התהליך ולהימנע מהעיכובים הצפויים באישור חוק ההסדרים, החליטה וועדת הכספים לפצל את תוכנית "חיסכון לכל ילד" מחוק ההסדרים, ולאשר אותה כחוק נפרד²⁹. בהיבט היישומי, בשלב זה, ועדת הכספים אישרה את כניסת תוכנית "חיסכון לכל ילד" לתוקף החל מ-01.01.2017.

יישום ומבנה התוכנית בפועל

כפי שסוכם, קבע משרד האוצר את תנאי המכרז עבור הגוף שינהל את החיסכון²⁶. פורסם מכרז ונקבע כי המועד האחרון להגשת ההצעות יהיה חודש נובמבר 2016. לבסוף, התגבשה רשימת הגופים לשם הפעלת התוכנית, שהם הבנקים וקופות הגמל. הבחירה לפתיחת תוכנית החיסכון במסגרת הבנק או קופות הגמל, נתונה לבחירת ההורים. מר מזרחי, מנהל תחום ילדים בביטוח לאומי, מונה להיות אחראי על יישום התוכנית בפועל. הוא הסביר כי מונה לתפקיד היות וחוק "חיסכון לכל ילד" נכנס לתוך חוק קצבאות הילדים כנגזרת ממנו. כך תיאר מר מזרחי את ההיערכות ליישום התוכנית:

בתור מנהל התחום אני זה שמונתי להוביל את החוק הזה מטעם הביטוח הלאומי. פרויקט משמעותי זה חצה למעשה גורמים מינהליים שונים ומחלקות שונות בביטוח הלאומי. הקמנו צוות היגוי עם כל הגורמים הרלוונטיים במוסד. כל הגורמים הבינו את חשיבותו של הפרויקט הלאומי, שיתפו פעולה בדבקות יוצאת דופן, ופעלו לקידומו המהיר כל אחד בתחומו.

מר מזרחי סיכם את שלב ההתארגנות לקראת יישום התוכנית:

איך זה קורה בפועל? אתה מקבל חוק. אתה צריך לעמוד בלוחות זמנים, להרכיב לך לוחות זמנים, לדעת איך לרכז ולתפעל כל גורם. אנחנו ראינו מטרה אחת מולנו. המטרה היא, והרבה לא האמינו בזה, לייצר בינואר 2017, הפקדה לכל ילד וילד. זו המטרה הכי גדולה שהיתה ופינינו הרבה דברים והרבה משימות. מיפינו את כל המשימות של הפרויקט והבנו את מנגנון "ההשמדה העצמית" שהוכנס לחוק, אם לא תהיה הפקדה לתוכנית חיסכון ב-1.17, אנו מעלים את קצבאות הילדים ויכולים לשכוח מחלום גדול שלנו. זה ללא ספק אחד מהפרוייקטים המאתגרים ביותר בהם השתתפתי שמשמש היום בביטוח הלאומי כדוגמה ומודל לפרוייקט מוצלח תוך עמידה בלוחות זמנים קצרים ביותר.

²⁹ כתבה, אתר YNET, מתאריך: 04.12.2006, מאת צבי לביא. <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4888115,00.html>

לוח הזמנים שנקבע מוצג במסמך מחודש נובמבר 2016³⁰ וכולל את פתיחת המוקד הטלפוני, הממשק האינטרנטי, שליחת הודעות לכלל האוכלוסיה הרלוונטית והקמת עמדות מחשב בסניפי הביטוח הלאומי וכן תחילת קמפיין פרסום בטלוויזיה, הרדיו, העיתונות, האינטרנט והרשתות והחברתיות בדצמבר 2016. נציגי הביטוח הלאומי ציינו כי הממשק הדיגיטלי הוא כלי חדשני בשלבי יישום מדיניות ציבורית. אחד ההישגים במסגרת השקת תוכנית החיסכון היה פיתוח כלי זה בתוך מספר חודשים מועט. יעילות הממשק הדיגיטלי באה לידי ביטוי בנתונים שפורסמו ביוני 2017³¹, לפיהם 77% מההורים בחרו באמצעות הממשק הדיגיטלי ו-23% בלבד מההורים העדיפו את המוקד הטלפוני או הדלפק. ה-10 בינואר 2017 נקבע כיום העברת התשלום לקופות ואילו ה-01.06.2017 נקבע כמועד סיום בחירת ההורים.

בהתאם ללוח הזמנים המתוכנן, בחודש דצמבר 2016 החל הביטוח הלאומי להפיץ 1.4 מיליון מכתבים להוריהם של 2.7 ילדים בגילאי 0 - 18 הזכאים לקצבאות ילדים. במכתב התבקשו ההורים להודיע לביטוח הלאומי עד יום: 01.06.2017 מיהו מפעיל תוכנית החיסכון המועדף עליהם, מרשימת הבנקים או קופות הגמל. כמו כן, ההורים התבקשו לבחור עבור ילדיהם את מסלול ההשקעה בהתאם למידת הסיכון בקופות גמל או את מסלול החיסכון בבנק. במידה וההורים לא הודיעו לביטוח הלאומי מהי העדפתם, נבחר עבורם מסלול ברירת המחדל: עבור ילדים עד גיל 15 - קופות הגמל ועבור ילדים מעל גיל 15 - בנקים²⁹.

מנתוני הביטוח הלאומי, מחודש יוני 2017³⁴, עולה כי מתוך 67% ההורים שבחרו במפעיל לתוכנית החיסכון, שיעור הבוחרים בקרב יהודים חרדים - 85.5%, יהודים לא חרדים - 72.6%, ערבים נוצרים - 58.4%, דרוזים - 54.1% וערבים מוסלמים - 41.5%. שיעור הבחירה לפי חמישון הכנסה היה 77.5% בקרב החמישון החמישי, לעומת 57.2% בקרב החמישון הראשון. כמו כן, נמצא כי 64% מההורים בחרו להוסיף לחיסכון 50 שקלים. שיעור ההורים שהחליטו על הפקדה נוספת עלה ככל שעלתה רמת ההכנסה וירד עם העלייה במספר הילדים במשפחה.

ממצאים דומים עלו גם במחקר מלווה שבחן את הנתונים מחמשת החודשים הראשונים להפעלת התוכנית. עוד העלה המחקר כי מתוך ההורים שבחרו את מסלול החיסכון, 61% מהם בחרו את קופות הגמל כגוף מפעיל לתוכנית לעומת 39% שבחרו בבנק. מקרב הבוחרים בקופות הגמל, מסלול ההשקעה המועדף היה בסיכון גבוה, ומקרב ההורים שבחרו בבנק כגוף המפעיל, מסלול ההשקעה הרווח היה מסלול השקעה בריבית קבועה. הורים בעלי הכנסה רמת הכנסה גבוהה הצטרפו לתוכנית במועד מוקדם יותר בהשוואה להורים בעלי הכנסה נמוכה. כמו כן, נמצא כי 41% מההורים שבחרו שלא להקצות 50 שקלים נוספים לטובת החיסכון, היו הורים מהמגזר הערבי והחרדי. ממצא מפתיע שעלה ביחס למגזר הערבי הינו כי שיעור הבוחרים במסלול השריעה היה נמוך מאד בעוד רובם בחרו בהשקעה בבנק, במסלול הריבית הקבועה³².

תוכנית "חיסכון לכל ילד", בגרסתה הסופית כוללת את המרכיבים הבאים^{33 34}:

- **אוניברסליות** - כל ילד שזכאי לקצבת ילדים בישראל, זכאי לתוכנית חיסכון.

³⁰ מסמך, תוכנית "חיסכון לכל ילד", מתאריך: 11.2016, מאת מר ציון מזרחי, מנהל תחום ילדים בביטוח לאומי.

³¹ מצגת, ישיבת המנהלה, מיום: 11.06.2017, מנהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי. תוכנית "חיסכון לכל ילד": נתונים נבחרים, מועדון ל-2 ביוני 2017.

³² Grinstein-Weiss, M., et al., (In press). Launching CDA's in Israel: Background, Implimentation, and Early Participation Patterns

³³ תקנת הביטוח הלאומי (חיסכון ארוך טווח), תשע"ז-2016.

³⁴ אתר המוסד לביטוח לאומי: <https://hly.gov.il>

- **הפקדות קבועות** - בכל חודש, מופקדים על ידי המדינה 50 שקלים באופן אוטומטי לטובת תוכנית החיסכון. הורים יכולים לבחור להפקיד 50 שקלים נוספים מתוך קצבת הילדים השוטפת לתוכנית החיסכון. יוצא מן הכלל, הורים בעלי חוב לביטוח לאומי אינם זכאים להפקיד 50 שקלים נוספים.
- **מפעילי התוכנית** - קופות גמל או בנקים. נתון לבחירת ההורים.
 - **קופות גמל** - במידה והתוכנית מופעלת על ידי קופת גמל, יש לבחור באחד מחמשת מסלולי ההשקעה (סיכון מועט, בינוני, מוגבר, הלכה או שריעה). את מסלול ההשקעה ניתן לשנות בכל עת. כמו כן, במהלך השנים ניתן לעבור לקופת גמל אחרת.
 - **בנקים** - במידה והתוכנית מופעלת על ידי הבנק, יש לבחור באחד משני המסלולים: מסלול ללא תחנות יציאה, שלא ניתן לשנות את מסלול החיסכון, או מסלול עם תחנות יציאה אחת לחמש שנים. בנוסף, יש לבחור מבין שלושה מסלולים את מסלול החיסכון המועדף (ריבית קבועה לא צמודה למדד, ריבית קבועה צמודה למדד או ריבית משתנה). לא ניתן במהלך השנים להעביר את הכספים לבנק אחר או לקופת גמל. במידה והצעיר בוחר לדחות את פדיון הכספים לאחר גיל 18, עליו לבחור את תקופת החיסכון הנוספת (חודש, שנה, שנתיים או שלוש שנים) וכן את מסלול החיסכון המועדף.
- **אופן פתיחת החשבון וברירת מחדל** - בשלב הראשוני ההורים יכלו לבחור בעצמם למשך חצי שנה היכן יפתח החשבון. והוגדר מסלול ברירת מחדל עבור מי שלא נעשתה עבורו בחירה: עבור ילד שבתאריך 01.01.2017 היה מתחת לגיל 15 בקופות הגמל, במסלול סיכון מועט. עבור ילד שבתאריך 01.01.2017 היה מעל גיל 15, הכספים הופקדו בבנק, במסלול של ריבית קבועה, לא צמודה. מכאן ואילך, הורים יכולים לבחור עבור כל ילד עד גיל חצי שנה היכן יפתח החשבון. במידה ולא תעשה בחירה, החשבון יפתח היכן שנפתח החשבון של אחי הילד, ואם אין חשבון כזה החשבון יפתח עבורו בקופת גמל.
- **מתן דיווחים על החיסכון** - אחת לשנה ישלח מכתב על ידי מפעילי התוכנית. קיימת אפשרות לעקוב בכל עת אחר מצב החיסכון באמצעות אתר האינטרנט.
- **הטבות** - דמי ניהול ישולמו על ידי הביטוח הלאומי עד הגיע הילד לגיל 21. לאחר גיל 21, במידה והכספים לא ייפדו, דמי הניהול ייגבו מכספי תוכנית החיסכון.
- **מס רווח הון** - בעת פדיון כספי התוכנית מושת מס על כספי התוכנית בהתאם לגוף החוסד.
- **מענקים³⁵** - עבור ילדים שנולדו לאחר ה-01.01.17, בהגיעם לגיל שלוש, יינתן מענק בסך 250 ₪, ובגיל בר/בת מצוה יינתן מענק נוסף בסך 250 ₪ לחשבון החיסכון. עבור צעירים שנולדו לפני ה-01.01.17, בהגיעם לגיל 18, יופקד מענק בסך 500 ₪. ללא תלות במועד הלידה, מענק נוסף בסך 500 ₪ יינתן לצעירים אשר ידחו את מועד פדיון כספי החיסכון לגיל 21.
- **נקודות יציאה** - בגיל 18, בצירוף אישור ההורים למשיכת הכספים. בגיל 21, ללא אישור הורים. במקרים חריגים ניתן לפדות את הכספים קודם לכן:
 - מחלת ילד - לשם מימון הוצאות רפואיות. מותנה בקבלת אישור רפואי מהמוסד לביטוח לאומי.

³⁵ תקנות הביטוח הלאומי: סימן ה' - חיסכון ארוך טווח לילד, זכאות של חיסכון ארוך טווח (תיקון מס' 164) תשע"ו-2005, (תיקון מס' 189) תשע"ז-2016.

- פטירת ילד- שלושה חודשים לאחר הפטירה, ניתן לפדות את הכספים. במשך שלושה חודשים אלו, יופקדו 50 שקלים בתוכנית אחת לחודש.

• מטרות שימוש- אין הגבלה על מטרות השימוש.

התוכנית נכון להיום, נעדרת את המרכיבים הבאים: פרוגרסיביות, מאצינג, מענק הפקדה ראשוני ותמריצים אחרים לעידוד הפקדות וכן תוכניות חינוך פיננסי.

מה נעשה בזירות השונות מאז ישום התוכנית?

גם בשלב זה נמשך הדיון על פרטי מרכיבי התוכנית. נציגי האקדמיה המשיכו מאז ההחלטה על ישום התוכנית לכתוב הצעות ליישום המרכיבים השונים. למשל במסמך: "תקציר מדיניות, תוכנית חיסכון לילדים בישראל: רקע וסקירת חלופות", מאת פרופ' גל, גבי מדהלה-בריק, פרופ' גרינשטיין-וייס וגב' קובינגטום, מיוני 2016³⁶, מוצגות ארבע חלופות אפשריות להפעלת התוכנית. חלופה א': מבוססת על ההצעה שאושרה בחוק ההסדרים מ-2015. הצעה זו לא כוללת מרכיבים פרוגרסיביים. חלופה ב': מבוססת על ההמלצה למתן "מענק העצמה", שנכללה בהמלצות הוועדה למלחמה בעוני, מענק שינתן רק למשפחות המתמודדות עם מצוקה כלכלית. חלופה ג': מבוססת על ההצעה שגובשה במקור על ידי צוות החוקרים מאוניברסיטת סנט לואיס בשנת 2010, הכוללת מאצינג פרוגרסיבי, לתקופה של חמש שנים, והפקדת מענקים בשתי נקודות זמן (כשהילד עולה לכתה א', ובמעבר מבית הספר היסודי לחטיבת הביניים). חלופה ד': משלבת בין ההצעות וההמלצות השונות. בסיכום הדוח, צוין כי מחקרים הצביעו על כך כי תוכנית אוניברסליות בעלת מרכיבים פרוגרסיביים לטובת אוכלוסיות מעוטות הכנסה, הן בעלות הסיכוי הגבוה ביותר להצליח והן זוכות לתמיכה ציבורית רחבה. פרופ' גל, התייחס למאמצים שנעשים כיום במטרה לשנות את מרכיבי התוכנית:

ועכשיו אנחנו במרכז "טאוב", מנסים לחשוב על רעיונות, איך אפשר קצת לשכלל ולהוסיף רובד ממוקד יותר של התוכנית, שיתמקד באוכלוסיות שחיות בעוני. אחד מהרעיונות שהעלינו במפגשים עם ארגונים פילנתרופיים היה שארגונים פילנתרופיים יציעו לעשות מאצינג להורים. זאת אומרת, נניח הורים יתנו את החמישים שקל, הם [הארגונים] יתנו מאה שקל על כל חמישים שקלים. זה מחייב שינוי בתקנות, כי התקנות היום אוסרות כסף חוץ מהחמישים שקל האלה. אבל אני חושב שזה משהו שהוא יכול להיות ישים ואז בעצם המדינה לא חייבת להוסיף עוד כסף... זה יגדיל בצורה משמעותית את הכסף שיהיה להם.

גם במסגרת הביטוח הלאומי נערכו דיונים דומים. כפי שמתועד למשל במסמך הסוקר תוכניות חיסכון בינלאומיות, מחודש אוקטובר 2015³⁷. במסמך מוצג לוח השוואתי על תוכניות חיסכון לילדים בחמש מדינות בעולם ובישראל. מצוין כי ייחודי לישראל הוא מימון התוכנית מכספי קצבאות, וכן כי מבין חמשת המדינות הסכום הנמוך ביותר המופקד לתוכנית מטעם הממשל הוא בישראל. מר צבע, ממשרד הרווחה, התייחס אף הוא לשלב שלאחר ישום התוכנית,

³⁶ תקציר מדיניות, תוכנית חיסכון לילדים בישראל: רקע וסקירת חלופות, מאת גיוני גל, שביט מדהלה-בריק, מיכל גרינשטיין-וייס ומרדית קובינגטום, מרכז טאוב- לחקר המדיניות החברתית בישראל, אוניברסיטת סנט לואיס, יוני 2016.

³⁷ מסמך, תוכנית חיסכון לילדים: סקירה בינלאומית, מאת זיק בנדלק ומיכאלה אסולין, מנהל מחקר ותכנון, המוסד לביטוח לאומי, מתאריך: 06.10.2015.

ותיאר כי גורמים שונים פועלים לכך שהשימוש בכספי החיסכון יהיה ממוקד למטרות מסוימות בלבד, למרות התנגדותם של נציגי המפלגות החרדיות.

במקביל, ומתוך ראייה לעתיד והפנמת חשיבות מחקר מלווה לתוכנית, נערך בנובמבר 2016, מפגש בביטוח הלאומי בנושא זה. בין המשתתפים היו פרופ' גרינשטיין-וייס, פרופ' דן אריאלי ופרופ' גל. פרופ' גוטליב התייחס למחקר העתידי (הראיון עמו נערך קודם למועד המפגש): "המטרה של המחקר היא לבדוק האם נניח שיש קרן מחקרים שיכולה לשלם לאיזה קבוצה קטנה איזה מאציינג, שהממשלה לא משלמת, כמה זה היה משפר". פרופ' גרינשטיין-וייס שהתראיינה עבור המחקר הנוכחי במאי 2017, הוסיפה כי: "היום אנחנו עובדים עם הביטוח הלאומי ובנק ישראל על מחקר מלווה. כבר התחלנו, עשינו סקר בשטח, שאנחנו אוספים נתונים ועוד מעט אנחנו נתחיל במחקר הכולל התערבות". מטרת המחקר בין השאר הינה לבחון את התרומה של תדירות המידע שניתן להורים באשר לתפיסותיהם את האפשרויות העתידיות של ילדם. בעת כתיבת שורות אלו כבר נאספו נתונים לחלק מהמחקרים, וכמוצג לעייל פורסמו נתונים ראשוניים.

מה איפשר את יישום "חיסכון לכל ילד" כמדיניות אוניברסלית במדינת ישראל?

המרוואיינים במחקר הנוכחי התייחסו לנסיבות המיוחדות שהביאו בסופו של דבר ליישום תוכנית החיסכון בישראל באופן אוניברסלי ובחסות המדינה. כך לדוגמה אמרה הגב' לויפר, אגף התקציבים באוצר:

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

פרופ' מור-יוסף, לשעבר מנכ"ל הביטוח הלאומי:

כמו בהרבה נושאים היישום של התוכנית לא נבע מראייה חברתית ארוכת טווח. היישום נולד בקונסטלציה פוליטית. ניסו למצוא דרך שתקטין את העלות התקציבית של החזרת קצבאות הילדים לקדמותם לפחות בטווח הקצר. ואז רבקה לויפר, שהיתה אחראית על אגף התקציבים על ביטוח לאומי, התקשרה אלי, ואמרה לי: 'יש לכם את תוכנית 'חיסכון לכל ילד' שפיתחתם בחודשים האחרונים, התוכנית יכולה להתאים לצרכים הנוכחיים במשא ומתן הקואליציוני. ננסה להעביר אותה'. הוצאנו מהמגירה את התוכנית ואמרנו הנה התוכנית 'חיסכון לכל ילד'. ואז התקיימו דיונים פוליטים, תקציביים והתקבלה החלטה שחלק מהעלאה של קצבאות ילדים יהיה בשוטף וחלק יהיה עם הרעיון של תוכנית 'חיסכון לכל ילד' שכל הזמן היה באויר וכולם אמצו אותו עכשיו בהתלהבות. חלק מהפוליטיקאים החרדים ראו בזה פשרה, כי להם היה יותר חשוב הכסף למשפחות עכשיו. חלק אחר של הפוליטיקאים ואנשי מקצוע ראו בזה את היתרון גם מבחינת הבטחת העתיד לילדים וחינוך לחיסכון.

מר מזרחי, מנהל תחום ילדים בביטוח לאומי :

כפי שאמרתי תוכנית החיסכון נמצאת כבר שנים על סדר היום בביטוח הלאומי ואנו מחכים לעיתים לשעת כושר פוליטית. [...] וזה קרה ב-2015 עם כינון הממשלה החדשה, התמזגו כל האפשרויות והצלחנו לדחוף את זה. היה צריך קונסטלציה מיוחדת כדי שזה יקרה. במאי 2015 נחתם ההסכם בין ליכוד ואגודת ישראל. הם ביקשו בסך הכל להחזיר את מה שלפיד לקח. [...] האוצר הסכים. נחתם הסכם קואליציוני. כשהם באו לקיים אותו הם ראו שאין לאוצר מספיק כסף, אז פנו לביטוח לאומי, ידעו שיש לביטוח לאומי תוכנית מגירה בנושא. התוכנית הזאת גם התאימה לאוצר. ידוע כי האוצר לא אוהב להגדיל או לשלם קצבאות, מצד אחד. הוא לא רואה בזה כלי שמחלץ מעוני. מצד שני, יש לך את החרדים. כנראה שהבינו שאם הם לא נענים לזה, הם לא מקבלים שום דבר. יש את הביטוח הלאומי שלבטח שש להרים תוכנית כזאת. לבסוף, בדצמבר 2015 העלנו את קצבאות ילדים רק במיליארד שקל, תוך הבטחה שבינואר 2017 אנחנו מקבלים פתיחת תוכנית לכל הילדים.

מר מלמד והעיתונאית שרואיינה ציינו את תפקידה של הגב' אגמון בהעברת המידע לגבי התוכנית ממשרד הרווחה למשרד האוצר. הגב' אגמון, עבדה קודם הבחירות כרפרנטית במשרד הרווחה, כך שעל רקע תפקידה הכירה את התוכנית. בהמשך דרכה המקצועית עברה לעבוד כרפרנטית באגף התקציבים במשרד האוצר :

הממשלה נופלת ויעל אגמון עוזבת את בוז'י [ח"כ הרצוג] והופכת להיות רפרנטית באגף התקציבים במשרד האוצר של רווחה. [...] החרדים בהסכם שלהם בשנת 2015, דרשו להכניס לתמונה את החזרת קצבאות הילדים. האוצר שלא רוצה להחזיר כל כך כי חבל לו על הכסף, מנסה לחשוב על רעיונות, בודקים מה שקורה בתחום הרווחה, ואז שומעים מיעל אגמון, וואלה, יש הצעת חוק שפעם חשבנו עליה שקוראים לה 'חיסכון לכל ילד'. וכל השאר היסטוריה (מר מלמד).

מלבד זאת, ציינה העיתונאית את תפקיד התקשורת בהעברת המידע לכל אורך התהליך בסופו יושמה תוכנית "חיסכון לכל ילד" בישראל :

הקשר בין עיתונאים ונושאי הסיקור שלהם, הוא קשר חזק היום שהוא לא רק סיקור לדעתי. אנחנו באמת מקורות ידע אחד של השני, וזה מקורות ידע חשובים מאוד. כי הם יושבים שם בירושלים, ולא תמיד יכולים, באמת, לרוב הם מאוד עסוקים בשוטף. וצריך להביא להם, צריך ליידע אותם. עכשיו מה שיפה באוצר שלנו שיש אנשים שמקשיבים. הם באמת מקשיבים באגף תקציבים. יש שם אנשים חכמים שבאמת מחפשים כל הזמן את הדרך לעשות את התקציב שלנו יותר אפקטיבי, מאוד חדשניים. והם באמת חושבים כל הזמן מה עושים ואיך, ולאיזה כיוונים. אני חושבת שזה באמת הכוח של תקשורת בפמפום של הנושא הזה, וזה לא שאנחנו ממציאים משהו אבל אנחנו מהדהדים את הנושא הזה כל הזמן.

לסיכום, מתוך הראיונות עולה כי מדיניות "חיסכון לכל ילד" התקבלה על רקע נסיבות פוליטיות שנוצרו, לצד המודעות לקיומה של התוכנית במשרדי הממשלה שהיו מעורבים במהלך הפוליטי. הודות להיערכות המוקדמת במשרדי הביטוח הלאומי, התוכנית היתה מגובשת דיה והוגדרה כתוכנית מגירה באגף התקציבים. לבסוף, קבלת מדיניות זו נבעה מכך שכל אחד מן הצדדים המעורבים היה בעל אינטרס ליישם ולקדם את הטמעת התוכנית, בהנתן המצב שנוצר ועל אף התנגדויות או עמדות ניטרליות כלפי התוכנית שגילו בעבר.

גורמים מעכבים ומקדמים בקבלת מדיניות "חיסכון לכל ילד" בישראל

נכון למועד כתיבת דוח מחקר זה, התוכנית פועלת כך שכיום, לכל ילד בישראל יש תוכנית חיסכון. המרואיינים במחקר הנוכחי הצביעו על גורמים שונים שתרמו או עיכבו, לתפיסתם, את תהליך הטמעת המדיניות. הגורמים מוצגים על פי סדר המייצג את שכיחות הופעתם בראיונות.

יזמי מדיניות

על פי קינגדון (Kingdon, 2011), כאמור, יזמי המדיניות מתאפיינים בנכונות להשקיע בפעולות המקדמות את יישום המדיניות ובהיותם בעלי מוטיבציות שונות לקידומה. מן הראיונות עלה כי המוטיבציה והנגיעה האישית לתוכנית אפינה את מרבית בעלי התפקידים המעורבים. מלבד זאת, יזמים אלו כאמור צריכים להיות בעמדה שמאפשרת את קידום המדיניות, בעלי קשרים פוליטיים מתאימים ואף בעלי מוכנות ויכולת להשקיע מזמנם לקידומה. מתוך הראיונות שנערכו עולה כי יזמי המדיניות שהיו מעורבים בתהליך הטמעת התוכנית בארץ כללו בעיקר אנשי אקדמיה, בכירים ממשרד הרווחה, מהביטוח הלאומי, מאגף התקציבים במשרד האוצר, מארגוני מגזר שלישי והתקשורת. כל אחד מהנ"ל היה מעורב בשלבים שונים של התהליך. עם זאת, כולם הזכירו **יזמי מדיניות נוספים** אליהם נתייחס בחלק הבא. מצד האקדמיה נכללו גורמים שונים שהתראיינו למחקר. פרופ' סלונים-נבו אף הדגישה את תרומתו המשמעותית של פרופ' שרדן לתהליך. היא ציינה את מעמדו בארץ ובעולם ואת נכונותו לפעול לקידום יישומה של התוכנית בארץ כגורמים שסייעו ליישום התוכנית בישראל. היא הדגישה כי הוא הגיע מספר פעמים לארץ ויצר קשרים עם האקדמיה, הוא אף קיבל תואר ד"ר לשם כבוד מטעם האוניברסיטה העברית בירושלים.

תשעה מבין המרואיינים התייחסו לתפקידו של ח"כ יצחק (בוזי) הרצוג כמעורב בתהליך. תפקידיו כשר הרווחה וכחבר כנסת, היוו תפקידי מפתח אשר אפשרו לו לקדם את התוכנית במסגרת קמפיין בשיתוף עמותת "ידיד" ואף להגיש הצעת חוק בנושא. המשרדים הממשלתיים שהוזכרו בראיונות כמעורבים בתהליך הטמעת תוכנית החיסכון לילדים בארץ היו: משרד הרווחה, הביטוח הלאומי ומשרד האוצר. תואר כי בעלי התפקידים במשרדים אלה היו בעלי שלושת המאפיינים של יזמי מדיניות המתוארים לעיל.

למרות חשיבותם של כל המשרדים האמורים, בלט במיוחד מקומו של **הביטוח הלאומי** (שהוזכר על ידי תשעה מהמרואיינים). המרואיינים התייחסו לתפקידו של הביטוח הלאומי בשלבים הראשוניים של גיבוש הצעות למדיניות. החל משנת 2005 התקיימו דיונים בתוך המשרד לגבי התוכנית ובהשתתפות יזמים חיצוניים למשרד (הוזכרו נציגי משרד הרווחה, האקדמיה, מרכז מנדל למנהיגות ונציגי אגף התקציבים). כתוצאה מדיונים אלה, גובשו במהלך השנים הצעות שונות לתוכנית החיסכון. הצעות אלה הוצגו בפני בכירים במשרדי הממשלה במסגרת פגישות וועדות שונות אולם לא הבשילו לכדי מימוש.

חמישה מהמרוואיינים התייחסו גם לתפקידו של הביטוח הלאומי בשלב היישום של התוכנית בפועל. בשלב זה, תפקידו של הביטוח הלאומי תואר כאחראי על מיצוי הזכויות של האזרחים, בייחוד של האוכלוסיות המוחלשות שאינן חשופות למדיה. המשימה הראשונה לה נדרש המשרד בשלב זה, היתה לעודד את האזרחים לבצע את הבחירה בגוף שיפעיל עבורם את תוכנית החיסכון. לשם כך, הביטוח הלאומי יצר קמפיין תקשורתי להנגשת המידע ולהעלת המודעות לתוכנית. כחלק מתהליך זה הוקם אתר אינטרנט הכולל מידע מפורט על התוכנית. תשעה מהמרוואיינים התייחסו לתפקידם של נציגי **אגף התקציבים** במשרד האוצר בתהליך. תוארו התייעצויות שוטפות בין נציגי האגף לבין פרופ' גרינשטיין-וייס ובינם לבין נציגי הביטוח הלאומי. תרומת נציגי האגף לתהליך התבטאה בייחוד בעת בה נפתח חלון ההזדמנויות הפוליטי, והתוכנית הוצעה על ידם כמענה פוליטי לצורך שנוצר לאחר חתימת ההסכמים הקואליציוניים.

שמונה מהמרוואיינים תיארו את מעורבותם של חברי **המפלגות החרדיות** בתהליך. מעורבותם באה לידי ביטוי בעיקר בדיונים על מרכיבי תוכנית החיסכון ובאשר למטרות השימוש של כספי החיסכון. בעוד מובילי התוכנית תמכו בהגבלת המטרות למימוש כספי החיסכון (בהן השכלה גבוהה, רכישת בית והקמת עסק), נציגי המפלגות החרדיות התנגדו להגבלות כלשהן. בנוסף, הם תמכו באפשרות של נקודת יציאה מהתוכנית בגיל 18, בעוד מובילי התוכנית העדיפו להאריכה לפחות עד גיל 24. בשתי סוגיות אלו, מטעמים פוליטיים, התקבלה דעתם של נציגי המפלגות החרדיות.

מודעות לבעיה ולפתרונות האפשריים

מן הראיונות עולה כי בשלב הראשון של התהליך, המודעות הציבורית לבעיית העוני, נכחה באופן קבוע ברמות שונות, ובעת המחאה החברתית בקיץ 2011 הודגשה אף יותר. עם זאת, לתפיסתם של המרוואיינים תוכנית "חיסכון לכל ילד" איננה כלי בלעדי לחילוף מעוני אלא אמצעי נוסף שצריך להכלל במסגרת נקיטת צעדים נוספים לצמצום העוני בישראל. ניכר מהראיונות כי קידום המודעות לתוכנית חיסכון לילדים כאחד הכלים לצמצום עוני בין דורי, אשר נעשה על ידי גורמים שונים (כולל המרוואיינים עצמם), נתפס כמרכיב מרכזי שהוביל לישומה של התוכנית. מודעות זו תוארה על ידי המרוואיינים משתי זוויות: הראשונה, מודעות לעצם קיומה של התוכנית, ליתרונותיה ומרכיביה השונים, כפי שהופעלו בעולם (שמונה מבין המרוואיינים התייחסו לכך). השנייה, הינה מודעות לממצאי המחקרים שנעשו על התוכנית, שתרמה לגיבוש תמיכתם בכדאיותה. מודעות זו תרמה לחיזוק התמיכה בתוכנית "חיסכון לכל ילד" ובהפניית משאבים מצידם כדי לקדם את יישומה (עשרה מבין המרוואיינים התייחסו לסוגיה זו).

המודעות לתוכנית וליתרונותיה מתוארת לראשונה על ידי פרופ' סלונים-נבו שהתוודעה לתוכנית כבר בתחילת שנות ה-90 ובהמשך נחשפו אליה גורמים רבים נוספים. שנים עשר מהמרוואיינים בסך הכל התייחסו לממצאים שהתקבלו ממחקרים שנעשו בעולם בנושא תוכניות החיסכון. שבעה מתוכם ציינו כי התמיכה המחקרית במרכיבי התוכנית השונים אינה חד משמעית. כמו כן, צויין כי יש לבחון ממצאים אלו, ממחקרים שנעשו בעולם בביקורתיות, וליצור התאמה של מרכיבי התוכנית להקשר הישראלי.

חלון הזדמנויות פוליטי כגורם מקדם

במהלך השנים פעלו יזמי המדיניות לקידום התוכנית בדרכים שונות. אולם לבסוף, מה שאיפשר את יישום תוכנית "חיסכון לכל ילד" היה חלון ההזדמנויות הפוליטי, שנוצר סביב החשש ממסבר קואליציוני. עשרה מהמרואיינים התייחסו לחלון הזדמנויות זה. לטענת המרואיינים על אף כי חלון ההזדמנויות נוצר בשל האירוע הפוליטי, התוכנית התקבלה הודות לכך שהיא כבר זכתה קודם לכן להכרה רבה ולתמיכת גורמי מפתח, גובתה על ידי נציגי האקדמיה, ונמצאה כתוכנית מגירה מגובשת. בנוסף, צוין כי התוכנית התקבלה הודות לנוכחותם של יזמי המדיניות, שהיו מצויים בעמדות מפתח, אשר אפשרו להם לתמוך ולפעול לטובת יישום התוכנית. תואר כי עבור אגף התקציבים, קבלת התוכנית היתה פשרה. מאחר והמציאות הפוליטית שנוצרה, חייבה את הממשלה להעלות את קצבאות הילדים, מדיניות הנוגדת את תפיסת משרד האוצר. לדברי מר אמיר לוי, ראש האגף: "הצלחנו לשכנע את הממשלה שמרבית ההעלאה תהיה לטובת תוכנית 'חיסכון לכל ילד'. אנחנו כלכלנים אז אנחנו בודקים דברים ביחס לאלטרנטיבות. האלטרנטיבה כאן היתה העלאה של הקצבה השוטפת וזה [חיסכון לכל ילד] פיתרון יותר טוב, אין דילמה פה".

יצירת שיתופי פעולה וקואליציות בין יזמי המדיניות

תשעה מבין המרואיינים תיארו את תרומת שיתופי הפעולה למימוש התוכנית. חלק מקשרים אלו היו בין יזמי מדיניות בעלי היכרות קודמת משותפת. דוגמת הקשר בין מר אללוף לבין פרופ' סלונים-נבו. שיתוף פעולה נוסף שהוצג הוא בין ח"כ הרצוג ומר מלמד, סמנכ"ל עמותת "ידיד", שבנה את הקמפיין לקידום תוכנית החיסכון לילדים. בעקבות קמפיין זה התוכנית קיבלה תמיכה (וגם התנגדויות) מאת נציגי הקשת הפוליטית הרחבה. בראיונות תוארו אף מפגשים בין גורמים אשר גיבשו הצעות שונות לתוכנית בהם מפגשי הבמה מטעם ברוקדייל והמפגש שנערך בארץ בנוכחות גורמי מפתח בתוכנית מארה"ב. למפגשים אלה הוזמנו בעלי תפקידים מתחומים שונים, אשר כל אחד תרם בהתאם לתחום מומחיותו. תשעה מהמרואיינים ציינו את השתתפותם של אנשי האקדמיה במפגשים אלו, שהתקיימו במהלך השנים, ותרמו לביסוס התוכנית ולהעלאת המודעות אליה. פרופ' גוטליב תאר את ההתארגנות לאחד מהמפגשים הללו:

היה איזה מאמץ כזה לעשות חשיבה על הנושא וזה היה עם מייקל שרדן ומיכל (פרופ' גרינשטיין-וייס). והזמנתי כל מיני אנשים, ממשרד הרווחה ובנק ישראל ומברוקדייל, כלומר הזמנתי חבורה שלמה אלי פה למנהל המחקר יחד עם מייקל שרדן שכנראה אז בדיוק הגיע לארץ וניצלתי את זה. והיה לנו איזה סמינר של שלושה ארבעה ימים.

מר מלמד התייחס אף הוא למפגש עם החוקרים מחו"ל: "אני יודע שהביקור הזה עשה איזה boost להצעה. הם גרמו להתעוררות הרעיון".

לקראת היישום של התוכנית, תואר שיתוף פעולה בין אגף התקציבים, ביטוח לאומי ופרופ' גרינשטיין-וייס. בשלב זה הדיונים התמקדו בגיבוש מרכיבי התוכנית כך שיתאימו לאוכלוסייה בארץ ולצרכים הפוליטיים. מתואר גם שיתוף פעולה תוך-משרדי נרחב במשרד הביטוח הלאומי, מתוך מטרה לעמוד בלוח הזמנים הקצר שנקבע לתחילת הפעלת התוכנית. בשלב האחרון של התהליך, הוזכר שיתוף פעולה בין משרדי הממשלה לבין האקדמיה לשם עריכת מחקר מלווה לתוכנית.

לצד שיתופי הפעולה שנקמו לטובת קידום התוכנית, התגלעו מחלוקות שמקורן באינטרסים מנוגדים ובתפיסות סותרות של הצדדים המעורבים. עשרה מבין המרואיינים התייחסו לנושא זה. ניכר כי המחלוקות באו לידי ביטוי בשתי זירות עיקריות: הראשונה כללה ביקורת על עצם התוכנית שהושמעה על ידי מגוון גורמים במשרדי הממשלה ובמערכת הפוליטית, כזו שלא מספקת מענה מתאים לבעיית העוני. במסגרת זו הושמעו כמה קולות: האחד, כי התוכנית פטרנליסטית בשל חיוב האזרחים לחסוך. השני, כי עניים אינם מסוגלים לחסוך. והשלישי, כי מדובר בתוכנית שיישומה כרוך בעלות תקציבית גבוהה מאוד ויעילותה בצמצום העוני מוטלת בספק. הזירה השנייה היתה בתוך משרדי הביטוח הלאומי ובין המשרד למשרד הרווחה. תוארו דיונים וחילוקי דעות ביחס לגיבוש התוכנית כ"תוכנית גדולה", אוניברסלית מול "תוכנית קטנה", המיועדת לאוכלוסיות ספציפיות, כגון נוער בסיכון.

חשיבות להצגת נתונים מחקריים לקידום מדיניות

שישה מהמרואיינים התייחסו לחשיבות של הצגת נתונים מחקריים לקידום התוכנית. פרופ' סלונים-נבו: "תמיד הוא (פרופ' שרדן) היה אומר לי: *data do count*, הנתונים כן חשובים. זה לא רק פרופוגנדה, אתה צריך להביא את המחקרים והממצאים...". המרואיינים התייחסו הן לצורך בהצגת הנתונים, והן להכרח להתייחס לממצאי המחקרים בחשיבה ביקורתית. הן פרופ' גרינשטיין-וייס והן ד"ר נתנון הדגישו את המחקרים והערכות של עלויות התוכנית ותפוקתה המצופה שהם הציגו לאורך השנים. את חשיבות הצגת הנתונים במסגרת הטמעת מדיניות, ציין גם מר גרדוס, מאגף התקציבים. לדבריו "אבני הדרך להצלחה של תוכנית היא הגדרת מטרת ברורות מראש אשר מגובות בממצאים מחקריים". כמו כן, ביחס לשיקולים באשר להכללת מרכיבים שונים בתוכנית, כמה מהמרואיינים ציינו כי הניסיון המחקרי שהתקבל מתוכניות דומות בעולם השפיע על קבלת ההחלטה. לאורך התהליך הנתונים הרלוונטים לתוכניות החיסכון לילדים הוצגו במנות שונות אליהן נתייחס להלן:

התקשורת

ארבעה מבין המרואיינים הזכירו את תפקידה של התקשורת בתהליך יישום התוכנית. בתחילתו של התהליך, בתקופה בה פרופ' שרדן הגיע לארץ, הוזכרה התקשורת על ידי פרופ' סלונים-נבו, היא מתארת כי סדרת ההרצאות שהעביר התפרסמה בעיתונות בכל הארץ. מלבד זאת, פורסם מאמר דעה שהיא כתבה בנושא בעיתון הארץ. במהלך אותם השנים, מתארת פרופ' גרינשטיין-וייס כי רואיינה פעמים רבות בנושא והשתתפה בכנסים רבים בהם הרצתה על התוכנית. העיתונאית, שהתראיינה עבור המחקר, ציינה שנושא תוכניות החיסכון עבור ילדים זכה לסיקור רחב על ידי מערכת העיתון בו עבדה והיא פרסמה סדרת כתבות בנושא. היא הוסיפה על דברי המרואיינים האחרים את הטענה שתפקיד התקשורת לתפיסתה, היא כגורם להעברת מידע לגורמים הפוליטיים והמקצועיים. תפקיד זה מתאפשר בעיקר הודות ליחסי העבודה הקבועים הקיימים בין נציגי התקשורת לבין קובעי המדיניות, כגון חברי כנסת.

קמפינים חברתיים

הקמפיין הראשון במסגרתו הוצגה התוכנית לכלל הציבור, היה הקמפיין של עמותת "ידיד" עבור ח"כ יצחק הרצוג בדצמבר 2011. קמפיין זה פעל במהלך תקופת הבחירות לראשות המפלגה. במסגרת זו, חברי כנסת חתמו על עצומה שתומכת ברעיון, והתוכנית הופצה באמצעי התקשורת השונים. מר מלמד, תיאר כי כחלק מתכנון ובניית הקמפיין, נעשתה עבודה מקדימה של

סקר דעת קהל, במטרה לברר את מידת תמיכת הציבור ברעיון של חיסכון לעתיד על חשבון סכום מסויים מתוך קצבת הילדים השוטפת. במסגרת קמפיין הבחירות, התוכנית הוצגה כאחת התוכניות החברתיות שמתעתד ח"כ הרצוג לקדם, במידה ויבחר לראשות מפלגתו. בשלב יישום התוכנית בפועל, ולקראת מועד הבחירה של ההורים בגוף המפעיל ובמסלול ההשקעה, הביטוח הלאומי פיתח והעלה לאוויר ממשק דיגיטלי שמטרתו היתה לאפשר להורים לבצע את הבחירה במינימום זמן ומכל מקום. זאת, לצד קמפיין תקשורתי ארצי שמטרתו היתה להנגיש את המידע הרלבנטי עבור הציבור. מר קנדל הדגיש את חשיבות ההנגשה של התוכנית: *"הבנו שאם יש מדיניות אבל ההנגשה לא מתוכננת ומעוצבת בצורה נכונה אז המדיניות נפגעת"*.

חסמים כלכליים

חמישה מבין המרואיינים התייחסו לחסם זה. פרופ' סלונים-נבו ציינה חסם זה כבר בראשית התהליך, כאשר ניסתה להשיג תמיכה תקציבית לתוכניות הפיילוט שילוו במחקר בנושא זה. ניכר כי לאורך השנים המחסום המשמעותי ליישום התוכנית הוא עלותה התקציבית הגבוהה, אשר היוותה את אחד החסמים המשמעותיים לכך שהתוכנית לא אומצה כבר בשנים הראשונות של התהליך. סוגייה זו של התקציב הנדרש עבור התוכנית, מתוארת על ידי קינגדון (Kingdon, 2011), כמהווה חסם עיקרי בכל תהליך של הטמעת מדיניות חדשה. למעשה, רק כאשר הסכום הכספי נדרש עבור קצבאות ילדים בכל מקרה, ניתן היה להעבירו לטובת תוכנית חיסכון לילדים. נציגי אגף התקציבים תיארו עם זאת שמדובר בהחלטה מקצועית, אף שזו התקבלה רק בנסיבות פוליטיות מסויימות שאיפשרו את ההוצאה התקציבית: *"... גם אנחנו השתכנענו מקצועית שזאת הדרך הכי טובה. זה לא איזה תרגיל לחסוך כסף. בסוף 2.7 מיליארד שקלים יוצאים"*.

הערכת מרכיבי תוכנית החיסכון בישראל

להלן התייחסות למרכיבי תוכניות החיסכון, על פי שכיחות הופעתם במסגרת הראיונות:

אוניברסליות

ארבע עשר מרואיינים התייחסו לחשיבותו של מרכיב זה, כולם מלבד אחד הדגישו את הפן החיובי של האוניברסליות. עשרה מהמרואיינים ציינו כי מרכיב זה מייצג תמיכה במדיניות הרווחה הרואה את תפקידה של הממשלה לדאוג לכלל הילדים. הסברים נוספים ניתנו לחשיבותו של מרכיב זה. כך לדוגמה עלה כי מרכיב זה מאפשר הנגשת תוכניות החיסכון לאזרחים בעלי יכולת כלכלית נמוכה אשר לא זכו לנגישות לתוכניות אלו בעבר. בנוסף, עלה כי האוניברסליות הינה ביטוי למדיניות רווחה, בכך שהאחריות והדאגה לאפשרויות הניצבות בפני האדם הבוגר בהגיעו לגיל 18 אינן רק אחריות הוריו. פרופ' גוטליב, סמנכ"ל מחקר ותכנון בביטוח לאומי, השווה חשיבות מרכיב זה לחשיבותה של חובת הביטוח הסוציאלי. במסגרת מדיניות זו, ההחלטה אם לפתוח תוכנית חיסכון לילד או תוכנית ביטוח לא נותרת בידי האזרח אלא בידי הממשלה. כך שמתוקף המדיניות החברתית מובטח כי כל הילדים בהגיעם לגיל הבגרות יהיו בעלי נכס שיקל עליהם את ההשתלבות כבוגרים עצמאיים בחברה. עוד צוין כי היות שתוכניות החיסכון הינן חלק ממערך קצבאות הילדים, ראוי שכמותן תוכניות אלו תוגדרנה כאוניברסליות. עוד עלה מהראיונות כי קבלת התוכנית כאוניברסלית, יש בה בכדי לעודד תמיכה פוליטית רחבה בעתיד, כך שהסיכוי כי התוכנית תגנוז בטווח הארוך קטן. בין התייחסויות החיוביות עלה עוד כי מדובר במרכיב אשר פרופ' שרדן, שגיבש את תיאוריית צבירת הנכסים, הצביע עליו כמשמעותי בתוכנית החיסכון וכמעודד תפיסת עתיד חיובית בקרב כלל האוכלוסיה.

בכיוון ההפוך, ארבעה מרואיינים ציינו את מרכיב הסלקטיביות, כדורש מנגנוני בקרה וכן הגדרת קריטריונים לזכאות ומעקב עליהם, ההופכים למשימה מורכבת. מדבריהם עלה, כי במקרה של אימוץ מדיניות סלקטיבית, יתכנו מקרים בהם ילד בעת הולדתו לא ימצא זכאי להשתתף בתוכנית, אך במהלך השנים מצבה הסוציאקונומי של המשפחה עלול להשתנות. כך שהיתכנות מקרים מעין אלו מחייבת ביצוע בדיקות זכאות קבועות לאורך השנים. חיסרון למרכיב האוניברסליות עלה ביחס לאפשרות של אימוץ מאפיינים חשובים לתוכנית כאשר התוכנית אוניברסלית (שבעה מרואיינים). נטען כי במידה והתוכנית אוניברסלית, על כלל מרכיביה להיות כאלה. מאחר ועלות מימון מרכיבים נוספים, כגון: מאצינג ותמריצים כספיים נוספים ברמה אוניברסלית גבוהה במיוחד, הפעלת תוכנית אוניברסלית מובילה לצורך לוותר על מרכיבים חשובים בתוכנית החיסכון.

הגדרת מטרות השימוש לכספי החיסכון

ארבע עשר מרואיינים התייחסו למרכיב זה. מהראיונות עלה כי בתאוריה המוצגת על ידי פרופ' שרדן מודגשת החשיבות של הגדרת מטרות שיתרמו לעתידו של הילד (רכישת השכלה, הקמת עסק או דירה). מהראיונות עלה עוד החשש כי כאשר אין הגדרה למטרות השימוש, הכספים עלולים שלא לשרת את הילד אלא למשל לסייע למשפחה להתמודד עם חובות. חשש נוסף שעלה היא כי הילד יבחר להשתמש בכספים שלא לטובת מטרות שיבטיחו את עתידו אלא לצרכים מיידים כמו מימון טיול בחו"ל אחרי השירות הצבאי או למטרות שיפגעו בהתפתחותו בהם רכישת סמים. מר אמיר לוי, מאגף התקציבים ציין כי יש להגדיר מטרות אשר יתרמו להתפתחות העתידית של הצעיר, אך יחד עם זאת, לאפשר דרגות חופש בבחירת המטרות. למשל, בין רכישת השכלה לבין הקמת עסק. מספר מרואיינים התייחסו לכך כי רכיב זה לא אומץ בעיקר בשל התנגדותם הנחרצת של חברי המפלגות החרדיות. אולם חסם נוסף שעלה ליישומם במסגרת הראיונות, היה הקושי התפעולי הנדרש כדי לאכוף את ההגבלות על מטרות השימוש. חסם זה עלה לאחר התייעצות של נציגי הביטוח הלאומי עם נציגי הקרן לחיילים משוחררים במשרד הביטחון. מהתיעצות זו עלה כי מנגנון הבקרה הינו מורכב ויוצר בירוקרטיה העשויה למנוע מהאזרחים למצות את זכויותיהם.

המרואיינים להוציא שלושה, היצרו על כך שמרכיב זה לא התקבל, על אף שנכלל בטיטות השונות של התוכנית. פרופ' גל, אשר תמך באי הגבלת מטרות השימוש בכספים, ציין כי מבחינה ערכית במידה ומתקבלת החלטה לצמצם את אפשרויות הבחירה עבור האזרחים, יש לבסס החלטה זו על שיקולים מוצדקים. במידה ואין כאלה בנמצא, יש לדאוג לשמור על האוטונומיה של האזרחים ככל האפשר. הוא אף מציע לערוך מחקר ולברר מהם המטרות שייבחרו בפועל על ידי האזרחים, במצב הנתון בו אין הגבלה על מטרות השימוש.

שילוב תוכניות חינוך פיננסי כחלק מתוכנית החיסכון

ארבע עשר מרואיינים התייחסו למרכיב זה. מתוכם תשעה מרואיינים רואים חשיבות בשילובו כמרכיב חובה בתוכנית החיסכון ושני מרואיינים ציינו כי יש להתייחס לתוכניות החינוך הפיננסי באופן נפרד מתוכנית החיסכון, ולא כתנאי או חלק מהתוכנית.

המרואיינים שתמכו במרכיב זה הדגישו כי חשוב שתהיינה תוכניות חינוך פיננסי עבור הילד בנפרד, במסגרת מערכת החינוך בבית הספר, ועבור המשפחה. או לחילופין, לכל הפחות שתהיה הכשרה ממוקדת לצעירים לקראת מועד מימוש כספי החיסכון. עוד עלה בראיונות כי

חינוך לחיסכון הינו בעל פוטנציאל לתרום למשתתפים בתחומי חיים נוספים מלבד הקניית ידע פיננסי, לדוגמה, על ידי שילוב תכנים נוספים כגון עידוד להעצמה אישית כחלק ממערך הלמידה. עלתה אף התייחסות לדוחות הרבעוניים שישלחו למשפחות כבעלות ערך בהקשר של עידוד התנהגויות חיסכון בשל העובדה שהם מהווים תזכורת קבועה לכך שלילד יש חיסכון לקראת העתיד. מספר מרואיינים אף ציינו כי ניתן להשתמש בהיותו של כל ילד בעל תוכנית חיסכון ככלי בהקניית חינוך פיננסי, כך שהתוכנית תהווה פלטפורמה ללמידה. כפי שאמר מר קנדל:

מזה שנים רבות מדברים על חינוך פיננסי. הפלטפורמה האוניברסלית של תוכנית 'חיסכון לכל ילד' מהווה הזדמנות מצוינת לחינוך פיננסי לכל ילדי ישראל ברמה הלאומית. הממשק הדיגיטלי שפותח בביטוח הלאומי, לצד אתר האינטרנט שהושק יחד עם משרד האוצר, הם כלי לימוד שכל מורה בחטיבת הביניים ובתיכון יכול לעשות בהם שימוש עם תלמידיו באופן הכי אישי. שכן, לכל ילד יש את האפשרות להיכנס לחסכונו הפרטי ולבדוק את מצב החשבון, ושם, בשיתוף הוריו, לקבל החלטות אופרטיביות לגבי חייו הפיננסיים.

עוד צויין בראיונות כי במקביל ליישום התוכנית ישנן יוזמות חיצוניות לקידום תוכניות חינוך פיננסיות בישראל. כך לדוגמה הוקצה תקציב במסגרת האגף לשוק ההון שמפעיל תוכניות חינוך פיננסי כלליות לציבור. תקציב זה מיועד להפעלת תוכניות בבתי הספר. כמו כן, לאחרונה משרד הרווחה שם דגש על תוכניות חינוך פיננסי ללקוחותיו.

הסכום המצטבר לחיסכון

ארבע עשר מרואיינים התייחסו לסוגיה זו. מתוכם שמונה ציינו כי בתוכנית הנוכחית הסכום הסופי איננו סכום משמעותי שיביא לשינוי מהותי בחייו של הצעיר, ולכן רצוי כי יהיה מלווה בתמיכה נוספת. הסכום הסופי של התוכנית, המוערך בכ-18 אלף שקלים, מתואר כסכום שאיננו מספיק למימון מלא של לימודי תואר ראשון. לעומתם, לתפיסתם של שישה מהמרואיינים האחרים מדובר בסכום המהווה "משהו ראשוני לצאת איתו לחיים". עוד עלה בחלק מהראיונות כי הערך האמיתי של התוכנית איננו בסכום הסופי, כי אם בתהליך אותו חווים המשתתפים במהלך תקופת החיסכון. תהליך זה צריך להיתמך בתוכניות חינוך פיננסי, ובעצם הידיעה ש"מישהו משקיע בדך" שנובעת מהפקדות המדינה. אחת מההשלכות האפשריות לתהליך זה הן כי הצעיר יבחר שלא להוציא את כספי החיסכון ולהמשיך להשקיע ולחסוך כך שהסכום הסופי עבורו יהיה משמעותי הרבה יותר.

חלק מהמרואיינים טענו כי האידיאל היה שהסכום הסופי של התוכנית יהיה כ-40 אלף שיכסה את העלויות ללימודים לתואר ראשון (סכום אשר יכול להצטבר בתוכנית כאשר משיכת הכספים תהיה בגיל 21, במידה וההורים יבחרו להפקיד 50 שקלים בנוסף ל-50 השקלים המופקדים על ידי המדינה וכאשר ישנה השקעה בשוק ההון ולא בבנקים). יחד עם מענק השחרור והפקדון, שצעירים רבים זכאים להם, יהיה לרשותם סכום משמעותי שיכול לסייע להם בראשית דרכם כבוגרים. עם זאת, יש לזכור כי לא כל הצעירים זכאים למענקים אלו. על כן, חשוב לדאוג למרכיבים פרוגרסיביים דוגמת מאציינג או מענק כספי אחר, לטובת אוכלוסיות ברמה סוציאקונומית נמוכה.

עידוד הילד ומשפחתו לאקטיביות סביב תוכנית החיסכון

שלושה עשר מרואיינים התייחסו לנושא זה. בין ההתייחסויות עלה כי המטרות העיקריות של תיאוריית צבירת הנכסים של שרדן: פיתוח תפיסת עתיד חיובית, שינוי התנהגותי בהווה והפנמת התנהגות חיסכון, לא מתאפשרות כאשר ההורים והילד אינם מעורבים באופן אקטיבי בהפעלת תוכנית החיסכון כדרישה הכרחית כפי שקורה בישראל. המשמעות היא שלא נעשה תהליך של התפתחות אישית סביב החיסכון. לאור האמור, צויין כי העדיפות היא שלכל הפחות ההורה יבצע את הבחירה במסלול ובגוף שיפעיל את התוכנית. למרות חשיבות הבחירה והמעורבות של ההורים, מהראיונות עלה כי אחד החסמים של האזרחים להיות פעילים בתוכנית נובע ממחסור בידע פיננסי ביחס לאפשרויות ההשקעה והעדר שליטה במושגים הרלוונטים לשוק ההון. במטרה להקל על חסם זה הושם דגש על הנגשת התוכנית ופשטותה, הנגשת השימוש באינטרנט וצמצום הבחירות הניתנות להורים. הנתונים שהוצגו לעיל מצביעים על יעילותו של הממשל הדגיטלי אשר הוביל לתוצאות מפתיעות בהיקף הבחירה של המשתתפים במסלול החיסכון. מר אורי קנדל תיאר זאת כך:

בעולמות הכלכלה ההתנהגותית כבר ידוע ומוכח שהגבלת אפשרויות בחירה, יוצרת יותר אפשרויות בפועל. זאת מכיוון שהאדם יודע להתמודד עם מספר מוגבל של אפשרויות, שמעליו הוא נסגר ונסוג. ידענו שאם ניתן מספר רב של אפשרויות ואו בחירות שהן מסובכות, ההורים פשוט יבחרו לא לבחור כלל. לכן, לדוגמה, איפשרנו בחירה פשוטה של הכפלת סכום החיסכון מ-50 ש"ח ל-100 ש"ח. הגבלה זו, לדעתי, הגדילה מאוד את מספר ההורים שבחרו לחסוך יותר עבור ילדיהם. זאת לעומת מצב תיאורטי אחר שבו היינו מאפשרים להורים לבחור תוספת לחיסכון של כל סכום שבין שקל ל-50 ש"ח.

שבעה מרואיינים אף הדגישו את חשיבות מסלול ברירת המחדל שהוצע על ידי המדינה למי שלא בחר מסלול חיסכון. מהראיונות עלה כי חשוב שברירת המחדל תהיה טובה מספיק כך שתגן על כספי החיסכון, בעיקר של האוכלוסיות המוחלשות, שספק אם יבצעו את הבחירה או יהיו פעילים במהלך התוכנית. הגב' לויפר מאגף התקציבים באוצר אמרה כי: "היה לנו חשוב דבר ראשון להבטיח שירות נכון וקל לאנשים. דבר שני, רצינו את היעילות של החיסכון עצמו, שיוכלו לחסוך בשביל שירוויחו תשואות, ובמקביל לתת מענה לאנשים שמעוניינים במשהו סולידי, במסלול שהם לא צריכים לחשוב עליו בכלל".

מאצי'נג

שנים עשר מרואיינים התייחסו למרכיב זה כמרכיב חשוב לתוכנית. במספר ראיונות צוינה חשיבות המאצי'נג בהתבסס על ממצאי המחקרים המצביעים כי מרכיב זה מעודד הפקדות בפועל, בייחוד כאשר מוגדרת תקרת מאצי'נג, אשר מעודדת לבצע הפקדות עד למיצוי מלוא התקרה. בעיקר הודגש בראיונות שיש להגדיר את מרכיב המאצי'נג בישראל כתמריץ לחיסכון עבור משפחות בעלות הכנסות נמוכות. ההנחה היא כי משפחות בעלות יכולת כלכלית נמוכה יתקשו לבחור באפשרות להפקיד 50 שקלים נוספים, מתוך הקצבה השוטפת, בנוסף ל-50 השקלים המופקדים על ידי המדינה. לפיכך, ההמלצה היא שרק הן תהיינה זכאיות לקבלת המאצי'נג, בעוד כלל האוכלוסייה לא תהיה זכאית להטבה זו. במידה והמאצי'נג לא יהיה סלקטיבי קיים חשש כי רק משפחות בעלות רמה סוציאקונומית בינונית-גבוהה ינצלו את הטבות המאצי'נג, מה שיסתור

את מטרות התוכנית ויביא להעמקת הפערים החברתיים, במימון המדינה. מנגד, עלו דעות המתנגדות לקיומו של מאצ'ינג סלקטיבי, זאת בטענה שהיות ותוכנית החיסכון מוגדרת כאוניברסלית, על כל מרכיביה להיות כאלה.

תשעה מהמרוויינים ציינו כי הם רואים חיסרון בכך שמרכיב זה לא מיושם בתוכנית בישראל, כאמור, בעיקר בשל עלותו היקרה. כמענה לכך, הוצע כאמור ליצור שיתוף פעולה עם ארגונים פילנתרופיים כדי שיממנו את המאצ'ינג. במידה וההצעה תתקבל, יהיה צורך בשינוי התקנות הנוכחיות, מכיוון שהתקנות כיום מאפשרות הפקדה משלימה מקסימלית בסכום של 50 ₪ בלבד מתוך קצבת הילדים. שלושה מבין המרוויינים ציינו כי כיום מתגבשות הצעות שונות לשם הטמעת מרכיב זה בתוכנית בישראל בעתיד.

אפיקי השקעה - מסלול סיכון גבוה או נמוך

עשרה מרוויינים התייחסו למרכיב זה. שישה מתוכם ציינו בחיוב את מתן האפשרות לבחור להשקיע בשוק ההון, היות וקופות הגמל מניבות תשואות משמעותיות. כמו כן, דרך התוכנית תגבר חשיפת הציבור לשוק ההון. עוד צוין שככל שתקופת החיסכון ארוכה יותר, כך הסיכונים קטנים, מאחר ולקראת סוף התוכנית, ניתן לעבור למסלול השקעה עם סיכון נמוך יותר. זאת, לעומת החיסכון הבנקאי, המציע ריבית קבועה לכל אורך תקופת החיסכון. ששה מרוויינים הדגישו את החשיבות של הגדרת מסלול ברירת מחדל המאפשר ניצול מקסימלי ובטוח של האפשרויות להרוויח. זאת, לטובת המשפחות שאין להן ידע פיננסי שיסייע להן בבחירה.

פרוגרסיביות

תשעה מרוויינים התייחסו למרכיב זה. שמונה מתוכם ציינו את יתרונותיו. בראיונות תואר כי הביטוח הלאומי הציע דרך ליישום מרכיב זה, ללא הצורך בעריכת מבחן הכנסה. דרך זו לא התקבלה במסגרת התוכנית הנוכחית. הוצע כי משפחה אשר לא נהנתה מהטבות מס במשך חמש שנים תהיה זכאית למאצ'ינג בשיעור של 1:1 או 1.5:1. יתרון להצעה זו הוא כי ניתן לבצע איתור הזכאים דרך מערכות המס, מבלי לפנות באופן ישיר לאדם עצמו. במסגרת הראיונות הועלתה גם הצעה ע"י המרוויינים מהאקדמיה כי בתוכנית הנוכחית מימון התמריצים הנוספים יסופק על ידי ארגונים פילנתרופיים עבור אוכלוסיות ספציפיות בלבד. החשיבות של כספים אלה היא בתרומתם להגדלת הסכום הסופי בתוכנית החיסכון באופן משמעותי. עוד צוין כי האוכלוסיות הנזקקות בקרב המגזר הערבי והחרדי, אינן זכאיות למענק השחרור, כך שעבורם מרכיב הפרוגרסיביות אשר יעניק להם תמריצים כספיים גבוהים חשוב במיוחד.

תמריצים כספיים ומענקים נוספים

תשעה מרוויינים התייחסו לחשיבותו של מרכיב זה. צוין כי תמריצים מעודדים ביצוע הפקדות וכן שינוי התנהגות באשר להתנהלות הכלכלית. בדומה לתוכניות מהעולם, הומלץ להגדיר השגת יעדים בתחומים שונים, כגון הישגים לימודיים או הפקדת סכום מסויים, לשם קבלת מענק כספי אשר יופקד לתוכנית החיסכון. עוד הוצע לתת מענקים כספיים בנקודות זמן שונות כגון: מועד הכניסה לגן הילדים, הכניסה לבית הספר וכדו'. הוצע גם להעניק הקלות מס וריבית פרוגרסיבית כתמריץ, ובכלל זה לבטל את המס המושת כיום על כספי החיסכון בתוכנית.

מועד מימוש כספי החיסכון

שמונה מרואיינים התייחסו למרכיב זה. שבעה מתוכם ציינו כי היו מעדיפים כי הגיל בו ניתן למשוך את הכספים בתוכנית בישראל יהיה בגיל גבוה מ-18. מרואיין אחד הביע עמדה נייטרלית וציין כי לדעתו מרכיב זה אינו מרכיב עקרוני בתוכנית. סוגיית הגיל בו ניתן לממש את כספי החיסכון מתחברת אף להגבלת מטרות השימוש. המרואיינים ציינו כי גיל 18 נתפס כגיל צעיר מדי אשר בו היעדר הגבלות עשוי להביא למצב בו הכספים ישמשו למטרות לטווח הקצר שלא בהכרח יתרמו להתפתחותו ולקידומו של הצעיר. אף גיל 21, נקודת הזמן השניה להוצאת הכספים בתוכנית הנוכחית, נתפס כפחות מומלץ, היות ובגיל זה מרבית הצעירים מסיימים את שירותם הצבאי ויתכן כי רבים יבחרו לממן עם כספי תוכנית החיסכון את הטיול לחו"ל, המקובל בקרב חיילים משוחררים. בראיונות הודגש כי האפשרות לממש את הכספים בגיל צעיר מקטינה את הסיכוי שהמטרות שייבחרו למימוש יהיו המטרות עליהן הומלץ בתיאוריית צבירת הנכסים (השכלה, הקמת עסק או רכישת דירה), מטרות התורמות להתפתחות העתידית.

בראיונות צוינה עוד חשיבות התמריץ בסך 500 שקלים, הניתן במידה ומשיכת הכספים מתבצעת בגיל 21 ולא בגיל 18. הומלץ אף על העלאת הגיל ל-24, וכן כי רצוי שינתנו תמריצים נוספים לשם עידוד המשך החיסכון גם לאחר גיל זה, כך שהסכום שיצטבר לבסוף יהווה נכס משמעותי עבור הצעיר. עוד עלה כי בעת הדיונים על מרכיבי התוכנית, נשקלה האפשרות שבמידה ותאושר משיכת הכספים בגיל 18, תחול הגבלה על מטרות השימוש. חשיבות ההגבלה בגיל זה בולטת על רקע הניסיון שנצבר ביחס לצעירים הזכאים לקצבת שארים, בעיקר כאלו שגדלו בילדותם בפנימיות ובאומנה. צעירים אלה מקבלים בגיל 18 סכום משמעותי שנצבר עבורם, וידוע כי רבים מהם מנצלים אותו למטרות בטווח הקצר, שאינן תורמות להתפתחותם העתידית.

הפקדות נוספות לחיסכון ומקורותיהן

שמונה מרואיינים ציינו מרכיב זה, כאשר חמישה מהם תמכו באפשרות של הפקדות נוספות לתוכנית החיסכון. בהתייחס להפקדות מצד המשפחה, עלה הצורך בהגבלת הסכום. הנימוקים לכך הם כי ללא הגבלה, הפער בין צעירים ממשפחות ממצב סוציאקונומי נמוך וגבוה עלול לגדול, כאשר משפחות בעלות יכולת כלכלית יפקידו סכומי כסף גבוהים ביחס להפקדות שיבצעו המשפחות ממצב סוציאקונומי נמוך, והם אף יהנו מתשלום מס מופחת, כחלק מהטבות התוכנית. מלבד זאת, ללא הגבלת סכום, יתכן מצב בו משפחות יפקידו סכום כספי גבוה באופן חד פעמי, מה שיפגע באלמנט החינוכי והתפיסתי של הפנמת התנהגות חיסכון. התנהגות הנרכשת בתהליך ממושך במהלך תקופת החיסכון.

בראיונות צוין כי נכון להיום, המדינה וההורים הם היחידים הרשאים לבצע הפקדות לתוכנית. בהתייחס למקורות מימון חיצוניים, אלו יכולים לסייע כאמור לאמץ מרכיבים שעלות יישומם גבוהה, בייחוד מרכיב המאצינג. המרואיינים העלו הצעות למקורות הפקדה נוספים שאינם כוללים את המשפחה. הצעה אחת היתה לאפשר קבלת תרומות מאת ארגונים עסקיים באופן אוניברסלי. הצעה נוספת היתה להסב את הטבת כספי המס המוענקים על צבירת הון לטובת מימון פרוגרסיבי של מרכיב המאצינג.

מחקר ומעקב

נושא המחקר אינו כלול כחלק מהתוכניות ברחבי העולם. עם זאת, שבעה מרואיינים התייחסו לחשיבותו. צוין כי לרוב בישראל תוכניות מדיניות פועלות ללא מחקר מקדים. שלושה

מרואיינים תיארו את המחקר המלווה בהווה והמתוכנן לעתיד. בראיונות עלה כי על אף שמדובר בתוכנית לטווח ארוך, במסגרת מחקר מלווה, ניתן להגדיר יעדי ביניים, וללוות את תהליך השגתם. המרואיינים ציינו כי מרכיב זה, יוכל לתרום להבנה טובה של התחומים הבאים: מטרות השימוש - ניתן יהיה לבחון את האופן בו יבחרו המשתתפים לנצל את כספי החיסכון. שינוי התנהגות - באמצעות מדידות חוזרות במהלך תקופת החיסכון, ניתן יהיה לבחון האם התוכנית, כפי שהתקבלה, קשורה לשינוי התנהגות כלכלית. עידוד לחיסכון - ניתן יהיה לבחון את יעילות אמצעי הפניה להורים: למשל באמצעות האינטרנט או מכתבים בדואר - עד כמה אמצעים אלו קשורים לביצוע הפקדות לתוכנית החיסכון. מרואיין אחד אף ציין כי בשל מגבלות לוח הזמנים הצפוי שנקבע ליישום התוכנית, לא נעשה מחקר בשלבים בהם התקבלו החלטות, כגון: באשר לאפשרויות בחירת מסלול ההפקדה. צויין עם זאת כי הביטוח הלאומי, החל איסוף נתונים כבר בשלב הבחירה של ההורים במסלול ההשקעה ובגוף המפעיל. כמו כן, מחקר מלווה מתקיים בימים אלו במספר מקומות בארץ, בשיתוף הביטוח הלאומי ובנק ישראל.

הערכת התוכנית שהתקבלה

במהלך הראיונות עלו התייחסויות מגוונות לתוכנית שהתקבלה בפועל. חמישה מהמרואיינים תיארו את התוכנית הנוכחית כטובה בסך הכל. אחד עשר מהמרואיינים ציינו כי התוכנית במתכונתה הנוכחית מהווה בסיס לשינויים ובראייה לעתיד, יש להמשיך ולפעול בכדי להוסיף ולהתאים את מרכיבי התוכנית לצרכי החברה הישראלית. זאת, בייחוד בכל הקשור למרכיבים סוציאליים, פרוגרסיביים לטובת אוכלוסיות ממעמד סוציאקונומי נמוך. ביחס למרכיבים החסרים הודגשו במיוחד מרכיב המאצ'ינג, הגבלת מטרות המימוש, העלאת גיל המשכיה, כמו גם מתן ההפקדות הנוספות כתמריצים והכללת תוכניות החינוך הפיננסי. עוד צוין כאמור כי יש צורך לוודא שהסכום הסופי בתוכנית החיסכון יעמוד על לפחות 40 אלף שקלים. עוד עלה בראיונות כי התוכנית כפי שהתקבלה, נעדרת את המרכיבים הבסיסיים אשר על פי התיאוריה של פרופ' שרדן מביאים לצבירת הנכסים ולשינוי ההתנהגותי- ולבסוף ליציאה ממעגל העוני. במתכונת הנוכחית, הורים לא חייבים לחסוך מעבר להפקדה שהמדינה מבצעת באופן אוטומטי ואוניברסלי. אין הגבלה על מטרות השימוש כך שהתוכנית לא בהכרח מספקת "יחוס ולא דגים". אחד המרואיינים סיכם: "אנחנו בינתיים רגל בדלת, אנחנו מצליחים, החוק חוקק. עכשיו צריך לראות איך מכניסים בו כל מיני דברים סוציאליים". בחלק מהראיונות עלו ספקות ביחס לאפשרות לשנות את מרכיבי התוכנית שהתקבלו. בעיקר בשל ההיבטים הפוליטיים. כפי שהתבטא לדוגמה אחד המרואיינים ביחס להגבלת מטרות השימוש: "החרדים אמרו שזה לא יקרה. אז זה כלום. זה סתם תוכנית חיסכון, נוספת ומיותרת של הממשלה, רגרסיבית במהותה. פוליטיקה במובן הכי לא מוצלח של המילה".

לסיכום ניתן להתייחס לדבריו של מר מזרחי מהביטוח הלאומי כמסכמים את מה שהושג ואת מה שעוד יש להשיג:

ביטוח לאומי ויתר על כמה עקרונות סוציאליים בתוכנית בכדי להפעיל אותה. כעת כאשר אנו כבר בתוך התוכנית, אני רואה חשיבות גדולה בהכנסת ערכים והיבטים סוציאליים. אני ארצה לחזור לאחד העקרונות שהובילו אותנו והוא הפחתת העוני הבין דורי. נצטרך לראות איך ילד שגדל במשפחה קשת יום, יוכל לקבל סכום שיאפשר לו יציאה מהמצב בו היה נתון.

סיכום ודיון

הדוח הנוכחי סקר שני נושאים מרכזיים. האחד הינו המרכיבים של תוכניות חיסכון לילדים לצורך צבירת נכסים מרחבי העולם, כולל מחקרים שבחנו את תרומתם של מרכיבים אלו להישגי התוכניות. בחלקו השני ישנו ניתוח של התפתחות המדיניות של "חיסכון לכל ילד" בישראל על בסיס ראיונות עם גורמים שהיו מעורבים בקידומה, כמו גם ניתוח הגורמים שקידמו ואלו שעכבו את התפתחות מדיניות זו, וכן מתוארת התייחסות המרוויינים למרכיבי התוכניות ברחבי העולם ביחס לתוכנית בישראל. בשל היקפו הרחב של הדוח התמקדנו בדיון בשתיים מהסוגיות המרכזיות שנידונו בו: בתחילה, בחנו את המרכיבים המרכזיים בתאוריה של צבירת נכסים ובמודלים שיישמו אותה ביחס למדיניות שנקבעה בישראל. בהמשך, דנו בתהליך התפתחות מדיניות "חיסכון לכל ילד" בישראל בהתאם לתאוריה של קינגדון (Kingdon, 1984) שהוצגה במבוא.

מרכיבי תוכניות חיסכון לילדים מהעולם בהשוואה לתוכנית בישראל

אחת השאלות המרכזיות שנבחנה בסקירה זו היא תרומתם של מרכיבים שונים בתוכנית להצלחתה. שרדן (Sherraden, 1991) הצביע על מרכיבים מרכזיים בהתאם לתאוריה של צבירת הנכסים בהם האוניברסליות והפרוגרסיביות, המאצינג, הגבלת יעדי החיסכון ועיתוי הוצאת הכספים וכן חינוך פיננסי. לאורך השנים, מחקרים בחנו את יעילותם של מרכיבים אלו ואחרים על מנת להשיג את יעדי התוכנית, כאשר היעד העיקרי הינו יצירת נכסים עבור ילדים ממשפחות עניות שיאפשרו את היחלצותם ממעגל העוני. קרמר וניוויל (Cramer & Newvill, 2009), מציינים מסקירת ממצאי מחקרים בתחום ארבעה מרכיבים הקשורים להצלחת תוכנית החיסכון: מרכיב האוניברסליות, אורך התוכנית, פרוגרסיביות ועידוד לצבירת נכסים (למשל, באמצעות הגבלות על משיכת הפיקדון לאורך תקופת החיסכון). לעומת זאת, בראיונות עומק שנערכו עם צעירים שהשתתפו בתוכניות ה-SEED בארצות הברית עלה כי המרכיבים החשובים ביותר הם: מרכיב ההפקדות הקבועות, המאצינג והחינוך לחיסכון (Scanlon & Adams, 2005) אצל (Cramer, 2010). בשל הממצאים השונים באשר ליעילותם של מרכיבים שונים, בחרנו בפרק שלהלן לבחון את חמשת המרכיבים שהוצגו על ידי שרדן (Sherraden, 1991) מייסד התאוריה. בפרק זה נסכם את הממצאים שהוצגו לעיל ונדון במשמעותם באשר לתוכנית הקיימת בישראל.

אוניברסליות ופתיחת חשבון אוטומטית

האוניברסליות של תוכניות החיסכון הוגדרה כאחד המרכיבים הבסיסיים והחשובים ביותר על ידי שרדן (Sherraden, 1991) ואכן ניכר כי מרכיב זה יושם במספר מדינות שהפעילו את התוכנית לאורך השנים. עם זאת, מהסקירה של הספרות והמחקרים בתחום עלה כי היו וישנן תוכניות פיילוט ותוכניות סלקטיביות רבות קטנות בהיקפן. מהסקירה עלה עוד שמרכיב האוניברסליות אינו מספיק כשלעצמו להבטיח את השתתפות כלל האוכלוסיה בתוכנית וישנה חשיבות לנקיטת צעד נוסף הקשור לפתיחת החשבון באופן אוטומטי. מאידך, מצאנו כי ישנן תוכניות אוניברסליות בהן עיצוב התוכנית כלל דרישה כי ההורים יהיו אקטיביים ויפעלו לפתיחת החשבון כצעד מינימלי על מנת להבטיח את מעורבותם בחיסכון בהמשך. עדות לחשיבות מעורבות זו עלתה ממספר תוכניות שהצביעו על כך שחשבונות רבים שנפתחו אוטומטית נותרו לא פעילים

(לדוג': Johnson et al., 2015; Shipman, 2016; Zichawo et al., 2014). מידע בכיוון ההפוך מצאנו רק בתוכנית אחת שבה רובם הגדול של החשבוניות שנפתחו אוטומטית היו פעילים (Johnson et al., 2015). בישראל, בדומה למה שנעשה בבריטניה, הוצע שילוב בין שתי האפשרויות. מלכתחילה ניתנת אפשרות בחירה להורים והם יכולים להיות אקטיביים בפתיחת החשבון ובבחירת מסלול החיסכון. לאחר פרק זמן מסוים שהוגדר מראש, זכות הבחירה מופקעת מן ההורים, ובאופן אוטומטי התוכנית מוגדרת על פי מסלול ברירת מחדל עבור מי שלא עשה בחירה אקטיבית בפרק הזמן שהוגדר.

על מנת לעודד אקטיביות ובחירה מצד ההורים בהפעלת חשבון החיסכון חשוב להבין מהם הגורמים המקדמים והמעכבים מעורבות כזו. המידע שעולה מתוכניות רווחה מארה"ב מדגיש כי חסם להצטרפות לתוכניות אלו הוא כאשר האדם מתבקש לבחור מבין מספר אפשרויות מסלול מועדף (Clancy & Lasser, 2010; Madrian & Shea, 2001). הצבת אופציה של ברירת מחדל, מקילה על חסם זה ונמצאה קשורה עם שיעור הצטרפות גבוה יותר לתוכנית חיסכון בארה"ב (Madrian & Shea, 2001). קרמר ונביל (Cramer & Newville, 2009) אשר סקרו מחקרים בנושא תוכניות חיסכון לילדים, מציעים אף הם להימנע מלהציע אפשרויות רבות לבחירת מסלולי החיסכון מאחר והם עשויים לבלבל ולהקשות על הבחירה ואף להביא להימנעות מלבצע בחירה כלשהי.

בישראל למרות האפשרויות הרבות שהוצעו להורים שיעור הבחירה במסלולי החיסכון היה גבוה ולמעשה רק עבור כ-30% מהאוכלוסייה נעשה שימוש בברירת המחדל (נתוני הביטוח הלאומי, 2017). יתכן כי מה שעשוי להסביר נתון זה הוא כי תהליך ההצטרפות הוגש באופן ההולם את אוכלוסיית היעד, דבר אשר מגדיל את שיעורי ההצטרפות בקרב אוכלוסיות רווחה ובקרב בעלי הכנסות נמוכות (Currie, 2004). מסקירת הספרות באשר לחסמים לשימוש בתוכניות רווחה עולה כי הפחתת החסמים להצטרפות לתוכניות, כולל צמצום חסמים מנטליים (כגון צורך לזיום קשר טלפוני עם מוקד הרשמה, אף אם היא פעולה שאינה כרוכה בהפסד כספי), מעודדת הצטרפות לתוכניות (Currie, 2004). מהראיונות עלה כי הושקע מאמץ רב בהנגשה זו. כך שיתכן שהאופן בו נעשתה ההרשמה לתוכנית בישראל, שכלל נגישות נוחה באמצעות האינטרנט לצד מתן מענים לאוכלוסיות שאין להן נגישות לאינטרנט, הוא מה שעודד את שיעור הבחירה, וצמצם את הצורך בשימוש בברירת המחדל של פתיחת החשבון האוטומטית.

פרוגרסיביות

סקירת מבני התוכניות מחו"ל הראה כי פרוגרסיביות של תוכניות חיסכון לילדים הינה מאפיין שכיח. היא התבטאה במגוון דרכים, כולל: בגובה המענק הראשוני אשר בחלק מהמדינות ניתן בשיעור גבוה יותר למשפחות בעלות הכנסה נמוכה, בגובה המענקים השנתיים, בשיעור המאציינג ו/או בתקרת המאציינג (לדוג': Beverly et al., 2013; Cramer & Newville, 2009; Loke & Sherraden, 2009). בישראל מרכיב זה אינו קיים כלל ולמעשה כיום התוכנית אינה כוללת כל התייחסות ייחודית לאוכלוסיות עניות או כאלו החוות קושי כלכלי. מניתוח הראיונות ניכר כי היעדר מרכיב זה במבנה הנוכחי של התוכנית אינו מאפשר צמצום פערים בין אוכלוסיות עניות לעשירות ולמעשה אף עשוי להגדיל אותם.

יתרה מזאת, המחקר שהוצג מבריטניה המצביע על חששם של הורים ממשפחות בעלות הכנסה נמוכה להיווצרות פער בין גובה הכספים אשר יעמדו לרשות כל אחד מילדיהם בבגרותם בשל שינוי בגובה המענק בתקופות שונות (Prabhakar, 2007), רלוונטי גם לישראל. מאחר ובישראל החיסכון הוחל בנקודת זמן מסוימת על כל הילדים ייווצר כעת מצב בו חלק מהילדים במשפחה מסוימת יהיו זכאים לסכום מינימלי בסיום תקופת החיסכון, וילדים אחרים במשפחה זו יהיו זכאים לסכום גבוה יותר. זאת הן בשל משך זמן החיסכון והן בשל אפיקי השקעה בעלי יכולת להניב תשואה גבוהה, אשר מתאפשרים רק עבור ילדים שהיו מתחת לגיל 15 בעת כניסת החוק לתוקף. בעוד שהורים במעמד כלכלי גבוה ובינוני יוכלו לפצות על כך ולסייע לילדיהם מכספם, הורים עניים יתקשו לעשות זאת, ולמעשה יאלצו להתמודד מול מצב בו ילדיהם חווים פער בהזדמנויות שניתנות להם.

מאצי'נג

המאצי'נג אומנם הוזכר כאחד המרכיבים בהם הפרוגרסיביות באה לידי ביטוי. אולם מדובר במרכיב מרכזי כשלעצמו בתוכניות חיסכון לבניית נכסים אשר נועד לעודד הפקדות בחשבון החיסכון. מניתוח הפרסומים בתחום אף נראה כי מאחר והמאצי'נג הוא מרכיב בסיסי באשר לתוכניות חיסכון לבניית נכסים, ישנה שאלה אם תוכניות שאינן כוללות מרכיב זה אכן יכולות להיחשב כתוכניות לבניית נכסים. חשיבותו של מרכיב זה הינה בין השאר בכך שהוא מעודד אקטיביות של ההורים או הילד בהפקדה לחשבון החיסכון, ובכך מסייע להקניית מיומנויות להתנהלות פיננסית לטווח ארוך (Sherraden, 1991). אקטיביות זו היא בבסיס התוכניות של חיסכון לבניית נכסים, מאחר והיא נתפסת ככזו המייצרת תחושת שליטה ואף תפיסת עתיד חיובית בנוגע לאפשרויות בעקבות החיסכון (Sherraden, 2003; Okech, Little, & Williams-Shanks, 2011). בנוסף, חשיבותו של מרכיב זה נובעת מהאחריות המשותפת של המדינה והאזרח יחד לגבי החיסכון, ובאופן ספציפי הדאגה של המדינה לאיזון הפערים בחברה באמצעות הענקת מאצי'נג פרוגרסיבי (Sherraden, 1991). המידע מתוכניות בעולם מצביע על טווח רחב ביחס לשיעור ותקרת המאצי'נג אשר בהתאם תורמים להגדלת סכום החיסכון (Imboden & Shuang, 2015; Mason et al, 2009; Sswamala et al., 2008). בחלק מהמדינות מדובר במרכיב פרוגרסיבי או סלקטיבי הניתן למשפחות עניות בלבד (Beverly et al., 2013; Beverly et al., 2015). חשוב לציין כי כיום אין עדויות לגבי המאצי'נג עצמו כמעודד הפקדות לחיסכון. אחד ההסברים הניתן לכך הוא כי במקרים רבים המאצי'נג הינו סלקטיבי. לכן השוואת סכום החיסכון של משפחות עניות עם המאצי'נג למול משפחות אחרות שאינן זכאיות למאצי'נג בשל מעמדן הכלכלי, כפי שנעשה במחקרים הקיימים (לדוג' Nam et al., 2013), אינה מהווה מדד מספק לבחינת יעילותו של מרכיב זה. הסבר נוסף של שריינר (Schreiner, 2006) שבחן תוכניות IDA (המיועדות למבוגרים), הצביע על כך שיתכן ומשתתפי התוכניות הגדירו סכום מסוים כיעד של תוכנית החיסכון. במקרה כזה, כספי המאצי'נג מסייעים להם להגיע לסכום שהגדירו כמטרה, כך שהם אינם זקוקים עוד לבצע הפקדות בסכומים גבוהים מכיסם כדי להגיע לסכום שהגדירו כיעד החיסכון. לכן לתפיסתו, מרכיב זה כשלעצמו עשוי להביא לירידה במוצע ההפקדות (Schreiner, 2006).

עם זאת, מהסקירה עולות עדויות ברורות יותר כי הגבלתו של המאצינג, באמצעות הגדרת גובה התקרה, עשויה לסייע בפועל להגדלת סכום החיסכון, מכיוון שהגבלה זו מעודדת את החוסכים להגיע לתקרת המאצינג (Guo et al., 2009; Imboden & Shuang, 2015). כמו כן, ישנה חשיבות לבחון את תרומתו הרחבה יותר של המאצינג. כך לדוגמה נמצאה תרומה של המאצינג לאמונה של הצעיר ביכולת לממש את התוכניות העתידיות כפי שהצביע המחקר היחיד שמצאנו בתחום (Scanlon & Adams, 2008). רצוי לכן, להמשיך ולבחון היבטים רחבים אחרים כמו תרומת המאצינג לחיזוק תחושת הסולידריות בין הפרט למדינה (בשל התחושה שהמדינה משקיעה בילד), שיפור בהשקעה בלימודים ובהישגים הלימודיים בשל הידיעה כי יצטבר סכום מספיק למימון השכלה גבוהה ועוד.

בישראל מרכיב המאצינג אינו נכלל כך בתוכנית, כך שלא נדרשת אקטיביות מצד המשפחה באשר לתוכנית החיסכון, אולם היא אפשרית. למשפחות מוצע להפקיד 50 שקלים נוספים, אך הן אינן מקבלות הטבות כלשהן בגין הפקדה זו. ניתן להתייחס לכך שהמאצינג בישראל הוא הפוך כך שההורים יכולים לבצע הפקדה משלימה לזו של המדינה והיחס המותר הוא 1:1 בלבד. נתוני הביטוח הלאומי (2017) מורים שהורים ממעמד כלכלי נמוך וממשפחות מרובות ילדים נוטים פחות לחסוך את 50 השקלים הנוספים לילדיהם, כך שמבנה התוכנית בישראל עשוי להעצים פערים חברתיים ולא לצמצם אותם.

ההחלטה כי ניתן להפקיד סכום של 50 שקלים בלבד ואין אפשרות להפקדות בסכום נמוך יותר עשויה להוות חסם נוסף להורים עניים ובקרב משפחות מרובות ילדים. דרישה כזו לא נמצאה בסקירתנו ברוב תוכניות החיסכון אשר מעודדות הפקדות בקרב אוכלוסיות עניות (למעט בקולומביה, גאנה, קניה, נפאל והונג קונג (Chan et al., 2013; Johnson et al., 2015)). תוכניות קיימות דווקא מעודדות גם הפקדות של סכומים קטנים מצד הילד ומשפחתו, בהן דמי כיס ומתנות שהילד קיבל.

יתרה מכך, התוכנית במתכונתה הנוכחית, אשר אינה תובעת השתתפות מצד ההורים, מוותרת על מרכיב האחריות המשותפת לחיסכון עליו ממליץ שרדן (Sherraden, 1991). הצעתו היא לחייב הפקדה מינימלית מצד המשפחות העניות לחשבון החיסכון, ולא לייצר חשבון חיסכון שהמדינה היא האחראית הבלעדית להפקדות בו. העיקרון של האחריות ההדדית מודגש בתאוריה של צבירת הנכסים מאחר שהוא מייצר מצד המשפחות מעורבות בתוכנית וידע לגבי החיסכון, אשר משמעותי לגיבוש תפיסת עתיד חיובית (Sherraden, 1991).

זאת ועוד, מהראיונות וניתוח המסמכים מישראל עלה כי ילדים במשפחות אומנה או בפנימיות היו במוקד העניין של תוכניות חיסכון לצבירת נכסים לאורך השנים בהן נעשו ניסיונות לקדם מדיניות זו. הסיבה לכך הייתה כי מדובר בקבוצה אשר בגיל 18 נדרשת לנהל חיים עצמאיים בכוחות עצמה ללא תמיכה משפחתית וללא מדיניות חברתית למענה. חשבון חיסכון לקבוצה זו יכול לתת דחיפה משמעותית לקראת יציאתם לבגרות. עם זאת, בפועל קצבת הילדים של רוב הילדים הללו מופקדת לחשבון הבנק של הוריהם הביולוגים, אשר לרוב אינם שותפים במימון ההוצאות עבור ילדיהם, ואף לעיתים קרובות הורים אלו חיים בעוני. כך שקשה להניח שעבור קבוצה זו יופקדו 50 השקלים הנוספים. במצב זה הקבוצה הנוקקת ביותר לבסיס הכלכלי משמעותי, בסיס שחשבון החיסכון יכול היה להבטיח עבורם עם צאתם לחיים בוגרים, תצא לחיים הבוגרים עם חשבון חיסכון מצומצם בהיקפו בהשוואה לילדים שגדלו בבית הוריהם.

הראיונות העלו כי בקרב נציגי הביטוח הלאומי ואף בקרב המרואיינים מהאקדמיה התפיסה הרווחת היא כי התוכנית הקיימת הינה בסיס לשינויים, על מנת להפכה לתוכנית המיטיבה עם האוכלוסיות העניות. ברצוננו להתייחס להמלצה חשובה בהקשר למרכיב המאציינג. המידע שהתקבל ממדינת קנזס הצביע על עידוד לחיסכון באמצעות הפחתת החובות, כך שהמאציינג של הורה המפקיד כסף לחשבון החיסכון של ילדיו מתבטא בהפחתת חובו למדינה או חובו להורה השני (במקרה שמדובר בחוב של מזונות) (www.dcf.ks.gov). מדובר במודל ייחודי שעשויים להיות לו יתרונות רבים בעידוד בעל חוב לצבור כספים לטובת עתיד ילדיו. בניגוד לכך, בישראל בחרו למנוע מבעל חוב לביטוח הלאומי אפשרות להוסיף את 50 השקלים לחשבון החיסכון של ילדיו ([אתר חיסכון לכל ילד](#), 2017). אנו מציעות לבחון מודל זה, ואת הפוטנציאל שלו לצמצום חובות ולעידוד חיסכון, בקרב משפחות עניות המתמודדות עם חובות כספיים למדינה.

חינוך לחיסכון

חינוך פיננסי נכלל כמרכיב חובה בתוכניות חיסכון לילדים שמטרתן צבירת נכסים על פי שרדן (Sherraden, 1991) ולתפיסתו למידה זו צריכה להיכלל בתוכנית הלימודים של מערכת החינוך. אף כי ניתן לראות בעצם ההשתתפות בתוכנית, בבחירה במסלולי ההשקעה ובמעקב אחר החיסכון סוג של למידה פיננסית מעשית (Sherraden, 1991; Beverly et al., 2013), ניתנת חשיבות ללמידה הפורמלית של הילד ואף של הוריו, הנוגעת להתנהלות פיננסית בחיי היום יום באופן ממוקד. מהסקירה עלה שחלק מהתוכניות לחינוך פיננסי פונות להורים וילדים, ואחרות ממוקדות בהורים בלבד, בהנחה שהם אלו שינחילו את הידע הרלוונטי לילדיהם. ניתן ללמוד על החשיבות שניתנת למרכיב החינוך הפיננסי כחלק בסיסי מתוכנית החיסכון לצבירת נכסים ברחבי העולם, מכך שבחלק מהתוכניות ניתן מענק כספי על השתתפות הילד ו/או ההורה בסדנאות בנושאים פיננסיים (לדוג' (Imboden & Shuang, 2015; Sherraden et al., 2011)).

סקירת התוכניות מהעולם העלתה קשת רחבה של תוכניות חינוך לחיסכון הנעות בין תוכניות המופעלות בשיתוף פעולה עם בתי הספר לבין אלו המופעלות על ידי מפעילי תוכניות החיסכון באופן עצמאי. חשוב להדגיש כי למידה של חינוך פיננסי וחינוך לחיסכון, תוך שימוש בחשבון החיסכון ככלי ללמידה ולהתנסות, מאפשרת למידה שאינה תאורטית ובשעת מעשה כפי שעלה הן מהראיונות והן מהספרות (לדוג' (Elliott et al., 2011; Johnson & Sherraden, 2007)). כאשר התוכניות הן אוניברסליות, כל הילדים יכולים לחוות למידה זו באמצעות חשבון החיסכון שלהם (Elliott, 2012). יתרה מכך, השימוש בתוכנית החיסכון כמקור ללמידה, לדוגמה בשיעורי המתמטיקה כפי שנעשה בסן פרנסיסקו, מראה כי ניתן להחיל את השיח על החיסכון לתוכנית הלימודים באופן רחב יותר מאשר בשיעורי החינוך הפיננסי בלבד (Phillips & Stuhldreher, 2011).

סקירת התוכניות העלתה עוד כי החינוך לחיסכון יכול להיות חלק מתמונה רחבה יותר של סיוע בגיבוש תפיסת עתיד ותוכניות לעתיד עבור הילד. כך לדוגמה תוכניות חינוך פיננסיות לעיתים כוללות אף רכיבים של עידוד לרכישת השכלה גבוהה (Elliott & Lewis, 2015a; Imboden & Shuang, 2017). מצאנו אף כי תוכניות חינוך לחיסכון נכללות לעיתים במערך התערבויות, לדוגמה עבור נוער בסיכון (www.juma.org), ואף לעיתים כוללות תמיכות נוספות

לעידוד החיסכון לדוגמה ליווי של מנטור (לדוגמה : Ssewamala & Curley et al., 2010; Ismayilova, 2008). אף כי לא כל התוכניות לוו במחקר ניכרת השקעה רבה בתכנון מרכיב זה מצד מפעילי התוכניות השונות ברחבי העולם, מתוך תפיסה כי הוא מהווה מרכיב מרכזי בתוכניות החיסכון לשם בניית נכסים.

אחת ההמלצות שעלו בספרות היא לערוך הכשרות לאנשי החינוך בנושא הקניית מיומנויות פיננסיות ואף להבטיח שהם יהיו מעורבים בעידוד יום יומי של התלמידים לבצע הפקדות לחשבון החיסכון (Phillips & Stuhldreher, 2011). תמיכה לכך עלתה ממחקר שהצביע על שיפור משמעותי בהצטרפות לתוכנית חיסכון בבתי ספר בהם אנשי הצוות עודדו את ההורים להצטרף לתוכנית ואת הילדים לחסוך (Phillips & Stuhldreher, 2011). כיום, באוניברסיטאות בארה"ב ובסינגפור מכשירים עובדים סוציאליים להנגיש למשפחות בעלות הכנסה נמוכה את הרעיון של תוכניות החיסכון ואת הנושא של צבירת נכסים לעתיד (csd.wustl.edu). תוכניות אלו מבוססות על התפיסה כי מדובר בערכים המרכזיים של מקצוע העבודה סוציאלית, ערכים של בניית יכולת כלכלית שוויונית לכלל האוכלוסייה וצמצום הפערים הכלכליים (American Academy of Social Work & Social Welfare, 2017). חשיבות הליווי המקצועי סביב החיסכון טרם נחקרה דיה, ורצוי לבחון את התרומה של אפשרויות ליווי מקצועי שונות לילדים ולמשפחות (Okech et al., 2011). עם זאת, מהאמור לעיל עולה שניתן להסתייע בגורמים המערכתיים המעורבים בחיי ילדים ככלל ואלו המעורבים בחיי משפחות המתמודדות עם מצוקה כלכלית בפרט על מנת להטמיע ידע הקשור לתוכניות החיסכון.

למרות שרבות מתוכניות החינוך הפיננסי התמקדו בילדים או בילדים והוריהם, מרבית המחקרים שמצאו על תוכניות החינוך הפיננסי התמקדו דווקא בהורים. ניכר ממחקרים אלו כי ההורים רואים בתוכניות אלו עול וכי ישנו צורך בתמריצים על מנת לעודד את השתתפותם מהמחקר בסנט לואיס ומהממצאים שהציג ארגון ה-Inversant, ניכר שאפשר לייצר תמריצים שאינם כספיים על מנת לעודד את השתתפות ההורים בתוכניות החינוך החיסכון, לדוגמה דרך העברת חומרי קריאה על התוכנית או תמריצים בעלות תקציבית נמוכה (כגון עריכת הגרלות נושאי פרסים בין העונים נכונה על שאלון המסכם את התכנים הפיננסיים) (Sherraden et al., 2007; Shipman-Bevans, 2013). כיום אין די מחקרים המצביעים על יעילות החינוך לחיסכון, ולמעשה מצאנו רק מחקר אחד המעיד על תרומתו של מרכיב זה. מחקר זה מצא כי כאשר ההורים השתתפו בתוכנית חינוך פיננסי סכומי החיסכון גדלו (Imboden & Shuang, 2017). לעומתו, מחקר אחר הצביע על העדר תרומת ההשתתפות בתוכנית לאורך זמן, כלומר להמשך הפקדות לחיסכון לאחר סיום התוכנית (Shipman, 2016). לאור האמור, ישנה חשיבות להמשך מחקר בתחום, במיקוד על הילדים המשתתפים בתוכניות החינוך הפיננסיות.

בישראל כיום, תוכנית חינוך פיננסית, לילדים או להוריהם, אינה נכללת במסגרת תוכנית "חיסכון לכל ילד". עם זאת, ישנן מספר יוזמות מקבילות שעשויות לסייע בנושא זה. משרד האוצר מפעיל אתר לחינוך פיננסי המיועד למבוגרים וילדים, האתר כולל מערכי שיעור בחינוך הפיננסי המיועדים למורים (haotzarsheli.mof.gov.il). זאת ועוד, אתר הביטוח הלאומי כולל

מחשבוניים והדמיות אשר עשויים להיות שימושיים לצורך למידה פיננסית של הילדים לגבי החיסכון שנצבר לזכותם (www.btl.gov.il). בנוסף, החל מנובמבר 2017 משרד החינוך בשיתוף בנק ישראל התחיל תוכנית בה נציגי הבנקים מלמדים בכיתות ט' תוכנית חינוך פיננסית (www.themarker.com/news/education).

חשוב לציין עם זאת כי מסקירת הספרות בעולם עולה החשיבות להתחיל את החינוך

הפיננסי בשלב מוקדם יותר, ולכל המאוחר בגילאי בית הספר היסודי (Greenspan, 2005; McCormick, 2009). כמו כן, בשל הצורך המשמעותי במידע הפיננסי בייחוד כיום, כאשר השוק הכלכלי הופך מורכב יותר (Greenspan, 2005; Sherraden et al., 2011), ישנה חשיבות רבה לליווי תוכנית "חיסכון לכל ילד" בתוכנית פיננסית מתאימה, וגם לשימוש בתוכנית החיסכון כאמצעי ללמידה פיננסית. בהתאם להמלצות המרואיינים רצוי אף לכלול את ההורים בתוכנית החינוך, על מנת שאלו יהיו גורם תומך נוסף בהדגשת חשיבותו של החיסכון, ובשיח על השימוש בחיסכון להשגת יעדים רצויים בעתיד.

נציין כי כיום בישראל מתוכננים להישלח דיווחים על החיסכון מידי שנה על ידי הגוף בו

מנוהל החיסכון (אתר חיסכון לכל ילד, 2017). כאמור דיווחים אלו נתפסים בחלק מהמקרים כדרך נוספת להקניית השכלה פיננסית או כמעודדים השתתפות בתוכנית החיסכון (Clancy & Lassar, 2010; Ssewamala & Ismayilova, 2008). נציין כי מהמחקרים הקיימים עולה הצורך

לדאוג להנגשת המידע באופן שיהיה ברור למשתתפים (Beverly et al., 2016; Shipman-Bevans, 2013). כמו כן, יש צורך בשימוש באמצעים שמבטיחים הגעה של המידע ליעדו (Beverly et al., 2016). נציין כי מהמחקרים הקיימים אין אינדיקציה ליעילותם של דיווחים אלו לביצוע הפקדות לחיסכון (Rodriguez & Saavedra, 2016). כמו כן, לא מצאנו מחקרים שבחנו את תרומתם לתפיסת עתיד חיובית בתחום של רכישת השכלה או נכסים אחרים. בהתאם לכך, דה-מזה, אירלנבוש ורייניירס (DeMeza, Irlenbusch & Reyniers, 2008), טוענים כי ידע פיננסי תיאורטי לא מבטיח הפנמה של התנהגויות ומיומנויות שיתרמו לחיסכון. עם זאת, הקניית החומר התיאורטי אשר כוללת למשל עידוד אישי לפעולה אקטיבית, הגדרת יעדים ומעקב אחר השגתם וכן יעוץ פיננסי אישי הינם דרכים יעילות יותר לעידוד החיסכון.

הגדרת יעדי החיסכון

מסקירת מרכיבי התוכניות עולה חשיבות הגדרת יעדי החיסכון בייחוד כאשר יעד זה הוא רכישת השכלה. כך לדוגמה נמצא במחקר בקרב הורים בעלי תוכנית חיסכון מטעם ארגון Inversant, בסך פרנסיסקו כי המסר המשכנע ביותר לשיווק תוכנית החיסכון הוא זה שמתייחס ללימודים אקדמאים כמו: "התחלת תשלום שכר לימוד 12 שנים מראש יכולה לעזור לילד שלך להשיג את חלום הקולג'!" (Shipman-Bevans, 2013). חלק מהתוכניות עוצבו כך שההפקדות (בסכום מינימלי קבוע) והמאצינג לאורך הזמן המוגדר של התוכנית יאפשרו את מימון שכר הלימוד המלא לתקופת הלימודים המקובלת ובכך הן הבטיחו את השגת היעד של רכישת השכלה (Meyer et al., 2010; Ssewamala & Ismayilova, 2008).

הגדרת יעד לחיסכון של רכישת השכלה בתוכניות רבות אינה רק על מנת שכספי החיסכון

יאפשרו הישג זה בהיבט הכלכלי. פרסומים אחרונים בנושא מדגישים כי תוכניות חיסכון לשם

צבירת נכסים פועלות על מנת לפתח "זהות של רוכש השכלה גבוהה" מגיל צעיר, ומעצבות את מאפייני התוכנית על מנת לאפשר זאת (Elliott et al., 2011; William & Lewis, 2015). כלומר, נעשה מאמץ מכוון שהתוכנית תייצר במהלך קיומה שינויים בתפיסה העצמית וביכולות הלימודיות שיאפשרו המשך רכישת השכלה גבוהה. בהתאם לכך, כאמור, נמצא במספר מחקרים בתחום שיפור בהישגים לימודיים בקרב צעירים שהייתה להם תוכנית חיסכון, פיתוח תפיסת עתיד חיובית בתחום ההשכלה בקרב הילדים (Curley et al., 2016; Greenspan, 2005; Zou,) (Myers-Tlapek, Sherrasen & Gabbert, 2015) ואף ציפיות חיוביות יותר של המשפחות של ילדים אלו בנוגע להישגים של ילדיהן (Beverly et al, 2016). כמו כן, מספר מצומצם של מחקרי אורך אשר בחן תוכניות חיסכון רגילות לילדים הצביע על שיעור גבוה של השתלבות בלימודים על-תיכוניים בקרב צעירים להם הייתה תוכנית חיסכון המיועדת לרכישת השכלה, הן באוכלוסייה ענייה והן באוכלוסייה מהמעמד בינוני (Elliott & Beverly, 2011; Elliott, Constance-) (Huggins & Song, 2011; Elliott & Nam, 2012).

מעבר להגבלת יעדי הוצאת כספי החיסכון, אף עיתוי הוצאתם רלוונטי לסוגיה של צבירת נכסים. הגבלת עיתוי הוצאת כספי החיסכון מאפשרת צבירה של סכום משמעותי להשגת יעדי התוכנית (Ashraf, Karlan & Yin, 2006). עם זאת, חשוב לציין בהקשר זה מודלים אשר אפשרו מספר נקודות יציאה לחיסכון, או חיסכון לטווח קצר, בינוני וארוך. יצירת מנגנון של חיסכון שמאפשר הוצאת חלק מהסכום בעיתוי מסוים ונדרש (כמו המעבר לבית הספר) עשויה לעודד חיסכון מכיוון שהיא מאפשרת למשפחה לדעת שהכספים יהיו זמינים עבורם סביב מצבי חיים בהם צפוי כי יזדקקו להם (Elliott et al., 2011). מרכיב זה משמעותו בפועל לייצר חיסכון לטווח קצר, בינוני וארוך. באופן כזה שהתוכנית תכלול למשל אפשרות למשיכת הכספים במצבי חירום, או אפשרות למשוך את כספי החיסכון כקצבה חודשית החל מגיל מסוים, או אפשרות להעברת הכספים לתוכנית חיסכון לטווח ארוך כגון חיסכון פנסיוני. רעיון זה אף נתמך בפרסומים בנושא בישראל (הרצוג, 2010; יקיר, 2014).

בישראל כאמור הוגבל גיל המשיכה כאשר הוא מתאפשר בגיל 18 באישור ההורים. ישנו תמריץ כספי להשאיר את החיסכון עד גיל 21, אז ניתן למשוך את כספי החיסכון ללא אישור ההורים. נקודות היציאה נבעו מהמשא ומתן הקואליציוני, ורבים מהמרוויינים העריכו כי מדובר בנקודת זמן מוקדמת מדי. כיום אף ניתן למשוך את הכסף לכל מטרה. מהראיונות עלה כי הסיבה המרכזית להיעדר מגבלה באשר למטרות להוצאת הכספים הייתה התנגדות המפלגות החרדיות לסעיף זה. אולם שיקול מרכזי נוסף בהחלטה, כפי שעלה מהראיונות, היה הקושי התפעולי של סעיף זה והחשש כי בדומה לכספי הפיקדון (שהוצאתם מוגבלת בזמן ולמטרות מסוימות), המגבלה תמנע מהצעירים להשתמש בכסף שנועד עבורם.

למרות הקשיים האמורים, נראה שהוויתור על סעיף הגבלת הייעוד של כספי החיסכון הינו הוויתור המשמעותי ביותר באשר להפיכת החיסכון כלי לבניית נכסים. היעדר מרכיב זה ביחד עם מתן אפשרות למשיכת כספי החיסכון בגיל מוקדם יוצר תוצאה המסיטה את התוכנית מהשגת היעד החברתי-כלכלי של צמצום עוני בין דורי. כפי שעלה ממרבית הראיונות, שחרור כספי החיסכון בגיל 21 שהוא גיל צעיר מהמקובל בחברה הישראלית להשתלבות בהשכלה גבוהה (על פי רוב זו נקודת השחרור מהצבא והנסיעה לטיול של אחרי צבא), עשוי להוביל לשימוש בכספים שלא למטרות של רכישת השכלה. סוגיה זו רלוונטית במיוחד עבור צעירים להם אין יד מכוונת

להתנהלות הכלכלית בשל היעדר תמיכה משפחתית. עם זאת, במגזרים מסורתיים לרוב מדובר בגיל של נישואים והקמת משפחה, והחיסכון עשוי להוות סיוע משמעותי עבורם בנקודת זמן זו. יתכן שהפתרון לכך עשוי להיות עיצוב תוכניות חיסכון עם נקודות יציאה המותאמות למגזרים שונים באוכלוסייה או למצבים שונים (כגון נישואים בגיל צעיר יחסית), הצעה שעלתה אף בבחינת אפקטיביות של תוכניות חיסכון אחרות (Okech et al., 2011).

חסמים לחיסכון

אחד הנושאים שנמצאה לו התייחסות מועטה יחסית בסקירת הספרות ובראיונות שנערכו הוא הנושא של חסמים לחיסכון. לצד התוכניות המעודדות צבירת נכסים עבור הילדים יש לקחת בחשבון כי עבור אוכלוסיות עניות היכולת לחסוך הינה מוגבלת מאד. כך לדוגמה במחקר בקרב הורים עלו מספר חסמים לחיסכון הקשורים למצוקה הכלכלית בהם: מקורות פיננסים מוגבלים, העדפות פיננסיות המתחרות עם הקצאת הכספים עבור חיסכון, חשש כי הצטרפות לתוכנית תמנע קבלת הטבות משרותי הרווחה, וחשש כי ידרשו לשלם מס גבוה יותר מכפי שהם רגילים לשלם במידה ויצטרפו לתוכנית (Shipman-Bevans & Chiem, 2012). במחקר נוסף, משפחות בעלות הכנסה בינונית- נמוכה דיווחו כי הם התקשו לחסוך באופן קבוע, והם חסכו בעיקר בהזדמנויות כגון ימי הולדת וחגים את הכספים שהילדים קיבלו כמתנות (Prabhakar, 2007). ממצאים דומים עלו גם מסקירת מחקרים איכותניים בתחום בארה"ב והם מצביעים על הקושי המשמעותי של המשפחות במצוקה הכלכלית הקשה ביותר לוותר על צרכים חיוניים לטובת החיסכון (Sherraden, Peters, Wagner, Guo, & Clancy, 2013). ממצאים בכיוון זה עולים גם לאחרונה מישראל כאשר כאמור נמצא כי תוספת של 50 שקלים לחיסכון שכיחה אצל האוכלוסיות האמידות והעשירות יותר בהשוואה לעניות (נתוני הביטוח הלאומי, 2017). כך שמגמה זו מצביעה על כך כי למעשה הפערים בין עשירים לעניים אינם צפויים להצטמצם באמצעות תוכנית זו. לפיכך, יש צורך ביצירת מנגנונים נוספים על מנת לסייע לאוכלוסיות החלשות לחסוך, למרות המצוקה היומיומית אותה הן חוות.

אליוט (Elliott, 2012), מרחיב על יתרונות ההצעה לחלק את תוכנית החיסכון לשלושה חשבונות: חיסכון לטווח הקצר, הבינוני והארוך שצויינה לעיל. לטענתו היא מספקת מענה לחסמים השונים לחיסכון שעלו במסגרת יישום תוכניות CDA במדינות שונות. תוכנית החיסכון לטווח הקצר, תאפשר למשפחות העניות, אשר מוטרדות מצרכי היומיום ברמה הקיומית להסתייע בכספי החיסכון, ובכך על פי התיאוריה של מאסלו (Maslow, 1954), יוכלו להתפנות לפעול ולחסוך עבור השגת יעדים ברמה גבוהה יותר כגון מימוש עצמי. יתרונה של התוכנית לטווח הבינוני בולטת במיוחד עבור ילדים בכלל, ועבור ילדים ממשפחות עניות בפרט. התנסות מוצלחת בהשגת יעדי תוכנית חיסכון לטווח הבינוני (כגון חיסכון עבור מימון שיעורי נהיגה, קורס קיץ, רכישת מחשב וכדו'), תביא להפנמת חשיבות החיסכון בכלל, ותקדם חיסכון לטווח הארוך. זאת, היות ועבור ילדים חיסכון לטווח ארוך נתפס כערטילאי וצרכים בטווח הבינוני נתפסים משמעותיים יותר (Furnham & Thomas, 1984). יתרון נוסף להצעה זו היא כי באופן זה כלל הילדים, ובפרט ילדים ממשפחות במצב סוציאקונומי נמוך, יוכלו להתנסות ולהפנים התנהגות לחיסכון על רמותיו השונות, לטווח הקצר, הבינוני והארוך (Elliott, 2012).

לסיכום, טופאנו ושניידר (Tufano & Schneider, 2009) כאמור מציינים כי ישנן שלוש דרכים חשובות לעידוד חיסכון: כוח החוק, הסרת חסמים ושימוש בכלים פסיכולוגיים לעידוד חיסכון. מהשוואה בין מרכיבי התוכנית "חיסכון לכל ילד" בישראל לבין עקרונות תוכניות חיסכון לצבירת הנכסים על פי שרדן (Sherraden, 1991) עולה כי בעיצוב הסופי של התוכנית בישראל הודגש בעיקר המרכיב הראשון של חיסכון מכוח החוק. זאת, כאשר הוחלט מראש עבור ההורים כי חלק מקצבת הילדים (הפוטנציאלית) יוקצה לחשבון החיסכון. הכללתם של המרכיבים האחרים יכולה הייתה לסייע למשפחות ככלל ולמשפחות עניות בפרט לחסוך יותר באמצעות הסרת החסמים (כגון אי-הגבלה של מינימום הפקדה לחיסכון). חשוב מכך, היה ניתן אף להרחיב את השפעת החיסכון להתנהלות הכלכלית בחיי היום יום, ולחזק את תרומתו לגיבוש תפיסת עתיד רחבה הנוגעת לאפשרויות שמייצר החיסכון. זאת באמצעות שימוש בכלים פסיכולוגיים, כגון: חינוך לחיסכון, הכללת השכלה פיננסית כחלק מהתוכנית ואף מתן תמריצים. עם זאת, יש הרואים בהגדרת מסלול ברירת מחדל ובהגבלת עיתוי הוצאת החיסכון כלים פסיכולוגיים המעודדים חיסכון (DeMeza et al., 2008). אלו קיימים בתוכנית הנוכחית בישראל.

התפתחות מדיניות "חיסכון לכל ילד" בישראל

ניתוח התפתחות של מדיניות אינו כולל רק את השחקנים אשר פעלו לקדם את אותה מדיניות אלא את כל המאורעות בהיסטוריה או בהווה שאפשרו את התפתחותה (Finlayson, 2011). באופן דומה למה שאירע בבריטניה לא ניתן להסביר את קבלתה של התוכנית הודות ללובי משמעותי שתמך בה בעת קבלתה (Finlayson, 2011). גם בישראל כמו בבריטניה, רוב האזרחים כלל לא ידעו על התוכנית עד למימושה בפועל, ואמצעי התקשורת לא הרבו לעסוק בה לפני קבלתה כמדיניות (בישראל היה עיסוק תקשורתי וציבורי קודם כאשר הרצוג הציע רעיון זה). עם זאת, ניתוח קבלת מדיניות "חיסכון לכל ילד" בישראל מראה בצורה ברורה כיצד תהליך עיצוב המדיניות במקרה זה משקף את תאוריית היובלים של קינגדון (Kingdon, 1984) ואת המורכבות הכרוכה בתהליך שמתחיל ביוזמת מדיניות ומסתיים בהפיכת היוזמה לחוק או למדיניות מחייבת.

תפקידם ותפקודם של יזמי המדיניות

במסגרת ניתוח ציר הזמן בהתפתחות המדיניות של "חיסכון לכל ילד" ראינו כי יזמי מדיניות רבים פעלו בזירות שונות במטרה לקדם את התוכנית. גורמים אלו היו מהאקדמיה, ממשרדי הממשלה, מהמגזר השלישי ואף מהעיתונות. כל אחד מגורמים אלו בנפרד, ולעיתים תוך שיתוף פעולה, היה בעמדה שאפשרה לו להציג את הרעיון בפני מקבלי ההחלטות הרלוונטיים. רבים מהם השקיעו זמן ומאמצים רבים על מנת לקדם את יישום התוכנית, כפי שניתן לראות בפירוט בפרק שמתאר את ציר הזמן בהתפתחות תוכניות "חיסכון לכל ילד". ניתוח ציר הזמן מראה עוד שתהליך עיצוב המדיניות הוא תהליך ארוך ומתמשך ודורש מחויבות של יזמי המדיניות לקידומה (Kingdon, 1984). ניכר מהראיונות כי אנשים רבים, פעלו לאורך שנים רבות, ובמגוון רחב של ערוצים על מנת לקדם מדיניות זו. בפועל חלפו כ-16 שנים מהרגע שהרעיון הועלה לראשונה בישראל ועד קבלתו כמדיניות מחייבת.

מניתוח הראיונות והמסמכים עלה כי המשרד המרכזי שהיה מעורב בקידום התוכנית לאורך למעלה מעשור הינו הביטוח הלאומי. הביטוח הלאומי מהווה גוף המרכז בישראל את כל נושא הקצבאות ותשלומי ההעברה. עם זאת, מהממצאים ניכר כי הגורמים המובילים במשרד זה

תופסים את תפקידם מעבר לפן של ביצוע חקיקה שנקבעה או מדידה של תוצאותיה. מהראיונות השונים ומניתוח המסמכים הרבים שהועברו לנו ניכרת תפיסת הגורמים השונים בביטוח הלאומי את עצמם כיוזמי מדיניות, ולא רק כמי שמיישמה. כך שלאורך כמעט עשור גורמים שונים במשרד זה פעלו ביחד ולחוד ואף חברו לשותפים ממשרדים נוספים (כמו משרד הרווחה והאוצר) במטרה לנסח גרסאות שונות לתוכנית. השם 'מענק העצמה' שניתן לה בתחילה מבטא את התפיסה הראשונית שהייתה לפחות בביטוח הלאומי כי התוכנית צריכה לחזק אוכלוסיות חלשות. מהראיונות אף עלה כי כיום, על אף שהתוכנית כבר התקבלה ופועלת, המשרד שוקד על שיפור בשני אמצעים: א. בחינת האפשרויות לכלול מרכיבים סלקטיביים וחברתיים לטובת אוכלוסיות עניות. ב. ביצוע מחקר שיאפשר לבחון את תרומת התוכנית ומרכיביה בטווח הקצר על מנת להשפיע על עיצובה בהמשך.

יובל הבעיה

מניתוח הראיונות עלה כי הנושא המרכזי שעלה ביובל הבעיה הוא שיעורי העוני הגבוהים בישראל ככלל ובקרב ילדים בפרט. תוכנית "חיסכון לכל ילד" (בשמותיה ובגרסותיה השונות) הוצעה כדי להתמודד עם בעיה זו. נושא העוני בישראל עולה לשיח הציבורי מדי שנה עם פרסום דוח העוני והפערים החברתיים על ידי הביטוח הלאומי. עם זאת, הוא עלה בעוצמה רבה יותר בדיונים שהתקיימו לקראת, במהלך ולאחר עבודתה של הוועדה למלחמה בעוני בשנת 2014. חשוב לציין כי תוכנית החיסכון לילדים אינה הדרך היחידה שהוצעה כפתרון אפשרי לטיפול בנושא זה כפי שעלה מהראיונות ומהדוחות השונים שהוזכרו (לדוגמה דוח ועדת דרומה, 2005; דוח הוועדה למלחמה בעוני, 2014), וגם כאשר היא הוצעה היא היוותה חלק ממערך התערבויות לצמצום העוני. למרות השיח הציבורי בנושא העוני, שיקולים תקציביים קובעים לעיתים איזו בעיה תעלה לסדר היום של קובעי המדיניות ואיזו בעיה תרד ממנה (Kingdon, 1984). הטיפול בנושא העוני ככלל ובאופן ספציפי תוכנית "חיסכון לכל ילד" נתפסו לאורך השנים כנושאים אשר התקציב הנדרש עבורם גבוה, ויתכן שזו הסיבה שהתהליך לגבי גיבוש מדיניות זו נמשך שנים רבות. מניתוח הספרות והראיונות ניתן לראות עוד כיצד אותו פתרון יכול להיות מוצע לבעיות שונות. כך שנושא החיסכון לילדים הוצע במדינות אחרות סביב בעיות חברתיות אחרות, לדוגמה של שוויון הזדמנויות, צמצום פערים חברתיים, ולא דווקא ככלי שמטרתו להוריד את שיעורי העוני בטווח הארוך. בארה"ב בשנים האחרונות רעיון ה-CDA מוצע כדי להתמודד עם הבעיה של הלוואות סטודנטים וכתחליף לו (Elliott & Lewis, 2015b). הלוואות אלו מציבות צעירים רבים במצוקה כלכלית ופוגעות ביכולתם ליצור הישגים כלכליים במשך שנים ארוכות לאחר סיום לימודיהם (Elliott & Lewis, 2015b).

הנושא של פיתוח תפיסת עתיד הודגש הן בתאוריה (Sherraden, 1991) והן בראיון עם פרופ' ורד סלונים-נבו. הבעיה שהוצגה על ידה היא תקרת הזכוכית הקיימת עבור צעירים ממשפחות עניות המונעת מהם לרכוש השכלה גבוהה או לבסס את עצמם כלכלית עם המעבר לבגרות. החיסכון על פי התאוריה נועד כאמור ליצור לא רק את הבסיס הכלכלי אלא גם את הבסיס הרגשי ואת הצפי בהווה לקראת עתיד חיובי יותר, מה שהוגדר בספרות כפיתוח "זהות של רוכש השכלה גבוהה" (Elliott et al., 2011; Elliott & Lewis, 2015b). עם זאת, נראה שראיית הבעיה ככזו של מחסומים לפיתוח תפיסת עתיד חיובית לא הייתה חלק מהשיח של עיצוב

התוכנית בישראל בשלבים המאוחרים יותר, לקראת יישומה של התוכנית בפועל, בהם נדונו מרכיבי התוכנית. ניתן להסביר בהתאם לכך גם את מאפייני התוכנית שגובשה שאינה כוללת כמעט מרכיבים המקדמים פיתוח תפיסת עתיד חיובית בהם מרכיב התמריצים הנוספים, הגדרת יעדי החיסכון והחינוך הפיננסי לחיסכון (זאת למעט הדיווחים השנתיים).

יובל המדיניות

מאז שבפעם הראשונה הרעיון של תוכניות CDA הועלה בישראל בשנת 2000, פעילות רבה רחשה ביובל זה עד להחלטה על קבלת התוכנית כמדיניות בשנת 2015. פעילות זו פורטה בהרחבה במסגרת תיאור ציר הזמן. בתחילה, דובר ביוזמות קטנות יחסית בהיקפן שהוצעו במבנה של תוכניות פיילוט על ידי פרופ' סלונים-נבו. בהמשך, כאשר ביטוח לאומי ומשרד הרווחה פעלו לקדם את הנושא, החל מאמצע שנות ה-2000, הוצעו מגוון רחב של הצעות כאשר חלקן הוצעו אף הן במבנה של תוכניות פיילוט (לדוגמה למדגם משפחות המוכרות לרווחה), חלקן סלקטיביות (לדוג' עבור בני נוער חסרי עורף משפחתי ועבור משפחות עניות כאלו שלא קיבלו הטבות הון), ואף הוצעה תוכנית אוניברסלית. הוורסיות הרבות והמגוונות שהוצעו לתוכנית, הדרכים הרבות ליישומן והאוכלוסיות השונות שהוגדרו בכל אחת מהן תואמות למה שקינגדון מתייחס אליו כ"מרק קדום" (Kingdon, 1984), כאשר חלק מההצעות עברו עיצובים חוזרים ונשנים ואחרות נכחדו עם הזמן (בהן הצעות הפיילוט וההצעות הסלקטיביות).

בסופו של דבר ההצעה שהגיעה ליובל הפוליטי ולשיח אפשרי לגבי יישום פעמיים (בזמנו של הרצוג ובעת הנוכחית) היא ההצעה האוניברסלית. זאת, על אף שמדובר בהצעה היקרה ביותר מבחינה כלכלית, מה שאמור היה להקשות על יישומה. ככל הנראה מה שאפשר את הישגותיה של הצעה זו על סדר היום ואף את יישומה בפועל, בהתאם לתאוריה, היא היותה מותאמת לערכים חברתיים בישראל על פיהם הקצבאות הן אוניברסליות, ואינן מותנות בבחינת הונו של האדם. האוניברסליות אף מאפשרת את קלות הביצוע, אשר אף היא תורמת לפי התאוריה של יובלי המדיניות לקבלתן של הצעות מדיניות. במקרה זה האוניברסליות איפשרה שימוש במנגנון הקיים של קצבת הילדים ומנעה את הצורך במבחני הכנסות.

היובל הפוליטי

ההפרדה בין היובל הפוליטי למדיני הינה הפרדה מלאכותית לצורך הדיון כאן. זאת אחת הביקורות על גישתו של קינגדון המייצגת הפרדה בין שני היובלים אשר לעיתים קרובות מאד מתאחדים במסגרת מאמצי סינגור לטובת המדיניות (Sabatier, 1988). מניתוח ציר הזמן בהתפתחות המדיניות של "חיסכון לכל ילד" ניכר כי יובלים אלו התקיימו זה לצד זה ונפגשו זה בזה לאורך זמן ממושך. ניתן עם זאת לציין כי לאחר מאמצי הסינגור הממושכים בערוצים שונים מצד גורמים במשרד הרווחה ובביטוח הלאומי, היוזמה הראשונה לקדם את התוכנית לרמה של מדיניות לאומית הייתה של ח"כ הרצוג. ח"כ הרצוג נחשף לתוכנית ככל שידוע לנו בשנת 2008 בתפקידו כשר הרווחה דאז, כאשר הביטוח הלאומי היה הראשון להעלות את הנושא בפניו. הוא ניסה לקדם את הנושא אולם זכה להתנגדות רחבה הן מהממשלה והן מהציבור. בשנים שלאחר מכן נמשכו הניסיונות לעצב את התוכנית מחדש (על ידי יזמי המדיניות), ניסיונות שזכו לתמיכתו של ח"כ הרצוג. ח"כ הרצוג אף ניסה להגיש את הצעת החוק כהצעת חוק פרטית בשנת 2011 ואף קידם את הנושא במסגרת קמפיין הבחירות שלו בשנת 2012 ותחילת 2013, אולם כאשר הוא לא נבחר לראשות המפלגה, הפעילות ביובל זה קפאה.

בראיונות תוארו הניסיונות של יזמי המדיניות לעניין את השרים הרלוונטיים בתוכנית מאז הבחירות בשנת 2013. אולם נראה כי היא לא הצליחה לעורר את העניין הפוליטי הנדרש ולא הצליחה לקבל תמיכה פוליטית משמעותית. יתכן שהעובדה שהיא הוצעה לראשונה כמדיניות על ידי ח"כ הרצוג חבר האופוזיציה תרמה להתנגדות הראשונית לתוכנית. התוכנית זכתה שוב להכרה ביובל הפוליטי רק לאחר הבחירות ב-2015 כפי שיפורט להלן.

חלון ההזדמנויות

חלון הזדמנויות ראשון נסגר עם הפסדו של הרצוג בבחירות. אולם הפעילות ביובל המדיניות לא שקטה כאשר הצעות שונות, סלקטיביות ואוניברסליות, המשכו לעלות ביובל זה והביטוח הלאומי ומשרד האוצר שקדו על גיבוש תוכנית מגירה בנושא. אירוע חשוב ביובל הבעיה בתקופה זו היה כינונה של הוועדה למלחמה בעוני, ועדה שהציבה את נושא העוני במוקד השיח הציבורי, ואף כללה בהמלצותיה את תוכנית החיסכון לילדים, כפי שהוצעה על ידי הביטוח הלאומי (מענק העצמה). כאשר הבעיה הייתה על סדר היום בעקבות דוח הוועדה מ-2014, התוכניות היו מוכנות לקראת יישום ביובל המדיניות, והשיח הפוליטי עסק במיגור העוני, היה צורך באירוע שיאפשר את יציאת התוכנית לפועל, כלומר בפתחה נוספת של חלון ההזדמנויות. אירוע זה קרה בתחילת שנת 2015 סביב הקמת הממשלה החדשה והצורך בניסוח הסכמים קואליציוניים שמחד יספקו את בקשת המפלגות החרדיות להחזרת קצבאות הילדים לרמתן הקודמת (לפני קיצוצי 2013), ומאידך יספקו את התנגדות האוצר להעלאת הקצבאות. בשלב זה יזמי המדיניות היו מוכנים עם התוכנית המתאימה, שחיברה את היובלים השונים ואת הצרכים השונים (Kingdon, 2002). בשלב זה התוכנית התאימה לצרכים של הגורמים הפוליטיים ולכן זכתה לתמיכה מצידם כך שחלון הזדמנויות זה אפשר לבסוף את יישום המדיניות בפועל.

יבוא המדיניות לישראל בהשוואה ליישום בעולם

הנושא של כיצד מדיניות "מיובאת" למדינה אחרת ומיושמת בה הוא נושא שזכה להתייחסות רבה בספרות ומכונה "דיפוזיה של מדיניות" (Shipan & Volden, 2008). מודלים שונים בוחנים כיצד מדיניות מיושמת במדינות אחרות ומה משפיע על אופן היישום שלה, כך לדוג' לפי מודל הדיפוזיה האזורי (Berry & Berry, 1999), סביר שישראל תאמץ מדיניות המיושמת בארה"ב בשל היחסים הטובים הקיימים בין המדיניות לאורך השנים, אף שלא מדובר בשכנות גאוגרפית. לאור האמור אפשר להבין שלאחר ביסוס מחקרי מקיף (אף כי לא מדובר במדיניות כוללת) של תוכניות חיסכון לילדים לשם בניית נכסים בארה"ב, ולאחר שיזמי מדיניות רבים בישראל נחשפו לתוכנית, למדו אותה ותמכו ביישומה בישראל, התאפשר יישום המדיניות בפועל. הקשרים של יזמי המדיניות בישראל עם פרופ' שרדן ופרופ' גרינשטיין-וייס היוו אף הם גורם משמעותי ביבוא מדיניות זאת.

עם זאת, לאור הניתוח לעיל, ניכר כי אופן היישום בישראל רחוק מאד מהאופן בו נוסחה התוכנית על ידי שרדן (Sherraden, 1991), ובפועל הושמטו ממנה המרכיבים החשובים ביותר שיועדו לבניית נכסים. מניתוח הספרות של התוכניות שיושמו ברחבי העולם נראה שהיישום בישראל הוא הקיצוני ביותר בהשמטת רכיבי המדיניות המומלצת על ידי שרדן (Sherraden, 1991), ואף בהשמטת המרכיבים שהומלצו במחקרים שבחנו את תוצאות יישום התאוריה. לאור האמור, קשה יהיה להסיק מתוצאות המחקרים הקיימים מה תהיה תוצאת המדיניות בישראל.

בראיונות עלה כי ההחלטה על יישום המדיניות בישראל נבעה משיקולים פוליטיים בלבד, ולא מתוך מדיניות של קידום מטרות חברתיות או מדיניות שמטרתה לשפר את מצבם של העניים בישראל, בהתאם לכך אף גובש מבנה התוכנית. אנו מצטרפות לתקווה של חלק מהמרואיינים שהתוכנית כפי שהיא קיימת כיום הינה רק הצעד הראשון לקראת הפיכתה לתוכנית לבניית נכסים, והמבנה הנוכחי אינו סוף דבר.

המלצות למדיניות

לאורך פרק הדיון התייחסנו ליישום התוכנית בעולם בהשוואה לתוכנית בישראל. בחנו אף את המחקרים שהעריכו את מרכיבי התוכניות בעולם, ומתוכם נבעו המלצות אף לעיצוב התוכנית בישראל. עם זאת, בחרנו לרכז מספר המלצות מרכזיות לפרק זה:

א. ניכר כי המרכיב החשוב ביותר בתוכנית בישראל הוא מרכיב האוניברסליות, ובהמשך לזה פתיחת חשבון החיסכון באופן אוטומטי, במידה ולא נעשתה בחירה על ידי ההורים. מאידך, מרכיב הבחירה במסלול החיסכון הינו חשוב להטמעה של ההורים והילד את חשיבות חשבון החיסכון. עם זאת, מהסקירה עולה כי בתקופה הראשונה לאחר לידת התינוק, ההורים אינם פנויים להתעסק בנושא החיסכון בשל הטיפול האינטנסיבי בילד. יתכן כי הממשק האינטרנטי בישראל מצמצם בעיה זו, כי לא נדרש מאמץ פיזי מההורים בפתיחת חשבון החיסכון. עם זאת, מדובר בקבלת החלטה מורכבת של בחירה בין מגוון רחב של קרנות ומסלולי חיסכון. לאור האמור, כדאי לבחון את שיעורי ההצטרפות לתוכנית לאחר לידה. ולשקול את הארכת תקופת הבחירה במסלול החיסכון עד לשנה לאחר הלידה, במידה ויעלה כי ההורים אינם מבצעים בחירה בתקופה זו.

ב. ראוי לשלב בתוכנית מרכיבים פרוגרסיביים לטובת משפחות החיות בעוני. אלו צריכים לכלול עידוד לחיסכון על ידי מתן מאצ'ינג או לחילופין מענקים לאורך תקופת התוכנית. צעד ראשון בכיוון זה יהיה לאפשר למשפחות ככלל, או לכל הפחות למשפחות עניות, להפקיד לחשבון החיסכון סכום פחות מ-50 שקלים. בנוסף, בראיונות עלה כי בעבר ובהווה נדונו יוזמות לגייס את הפילנתרופיה לטובת מימון מאצ'ינג למשפחות עניות על מנת לעודד אותן לחסוך. חשוב בשלב הראשון לאפשר ולעודד מיזם זה, שכיום אינו מתאפשר בשל מבנה התוכנית המגביל הפקדות מעבר לסכום כולל של 100 ₪ לחודש, ומאפשר הפקדות מתוך קצבת הילדים בלבד. אנו ממליצות עוד לבחון דרכים בהם תלקח אחריות ממשלתית לעידוד האוכלוסייה הענייה לחסוך באמצעות תמריצים.

ג. חשוב לנצל את המדיניות שיושמה להרחבת החינוך הפיננסי ככלל והחינוך לחיסכון בפרט. אף שכיום מתקיימות יוזמות מקבילות לחינוך פיננסי בבתי הספר, ועבור משפחות המוכרות לשירותי הרווחה, נראה כי הפרדת היוזמות הללו מתוכנית "חיסכון לכל ילד" פוגעת באפקטיביות של תוכניות החינוך הפיננסי. חשוב לייצר פלטפורמה שבה כל ילד משתתף בתוכניות חינוך פיננסי וחינוך לחיסכון ולומד על החיסכון האישי שלו באמצעות התנסות מעשית. מומלץ להתחיל תוכניות אלו בגיל צעיר ולכלל הפחות בבתי הספר היסודיים.

ד. חשוב לבצע התאמה להקשר המקומי בשתי רמות: האחת, בהתאמת מענים ספציפיים למגזרים בישראל. כלומר עבור כל מגזר יש צורך במיפוי החסמים לחיסכון (לדוג' חוסר נגישות לכלים ולידע פיננסי, חוסר גישה לאינטרנט) ומתן מענה להם. השנייה, בהתאמת יעדי התוכנית לצרכים הפיננסיים השונים של כל מגזר. כלומר, יש צורך שתוכניות החיסכון תאפשרנה את השגת הנכסים

הרלוונטיים השונים עבור צעירים מהמגזר החרדי, הערבי או החילוני. כך לדוגמה עבור הצעיר החרדי רכישת דירה תהיה יותר רלוונטית לעומת רכישת השכלה אקדמאית.

ה. המלצתנו המרכזית נוגעת להגדרת יעדי החיסכון. אף כי הגבלת יעד החיסכון יוצרת סרבול בירוקרטי, ישנה חשיבות רבה להגדרת יעדים ברורים לחיסכון. יעדים אלו יאפשרו רכישת נכסים אשר עשויים להוציא צעירים ממעגל העוני, בהם רכישת השכלה על-תיכונית, פתיחת עסק או רכישת דירה. כמובן, שאין המטרה לשלול את הזכאות ממני שלא השיג יעדים אלו, אולם ניתן להחליט על מנגנון בו הכספים ישוחררו ללא הגדרת מטרה ספציפית בגיל מאוחר יותר (לדוג' גיל 25 או 30), או יהיו בסיס השקעה לחיסכון משמעותי יותר.

המלצות למחקר המשך

הספרות מצביעה על הצורך במחקרי אורך, אשר יבחנו את תרומת החיסכון לילדים לאורך שנים ארוכות (Elliott et al., 2011). אף שחלפו למעלה מ-25 שנה מאז שהציג שרדן (Sherraden, 1991) את התאוריה מחקרים כאלו עדיין אינם בנמצא. בישראל, בשל היותה של התוכנית אוניברסלית וקבועה בחוק ישנה אפשרות לביצוע מחקר זה (כאשר החיסרון המרכזי בו הוא היעדר קבוצת ביקורת). עם זאת, מחקר שיבחן את מצבם של ילדים המשתתפים בתוכנית כיום, כולל הישגיהם בלימודים והשתלבותם בהשכלה גבוהה או יציאתם ממעגל העוני בו הייתה נתונה משפחתם יוכל לתת אינדיקציה מסויימת לפוטנציאל התרומה של התוכנית (במגבלות המצוינות לעיל).

יתרה מכך, בשל העובדה שחלק מהילדים התחילו לפני כשנה את השתתפותם בתוכנית, ניתן לבחון את שיפור ההישגים בלימודים עבור ילדים שהתוכנית התחילה עבורם בתקופה שכבר למדו בבית ספר. גם כאן לא תהיה אפשרות להקצאה מקרית של נבדקים לקבוצת ניסוי וביקורת. אולם, ניתן יהיה להצביע על מגמות להם תרמה או לא תרמה התוכנית. זאת, בייחוד כאשר תיבחן כקטגוריית השוואה ילדים שעבורם הייתה הפקדה משלימה וכאלו שלא הייתה הפקדה משלימה, תוך שליטה על משתנה המצב הכלכלי של ההורים.

אנו ממליצות גם על עריכת מחקר איכותני רחב היקף בקרב הורים וילדים על מנת ללמוד על תפיסתם את התוכנית, ועל מנת לשמוע האם תפיסת העתיד שלהם השתנתה בעקבות התוכנית. במסגרת הראיונות יהיה חשוב אף לשמוע את עמדותיהם של ההורים והילדים בנוגע למרכיבי התוכנית בישראל, בהשוואה למרכיבים המומלצים על פי התאוריה של צבירת הנכסים והמיושמים במדינות אחרות (לדוג' מרכיב המאצינג והגבלת יעדי השימוש בחיסכון).

ביבליוגרפיה

- אופיר, מ., ואליאב, ת. (2005). קצבאות הילדים בישראל: מבט היסטורי וראייה הבינלאומית. ירושלים: הביטוח הלאומי.
- ביטוח לאומי. (2015). דוח ממדי העוני והפערים החברתיים, דוח שנתי 2014. ירושלים: המחבר.
- ביטוח הלאומי. (2017). תוכנית חיסכון לכל ילד: נתונים נבחרים, מעודכן ל-2 ביוני. מנהל המחקר והתכנון: המוסד לביטוח לאומי.
- הולר, ר. וגל, גי. (2011). סבסוד מסגרות לגיל הרך: ישראל בפרספקטיבה בינלאומית משווה. בטחון סוציאלי, 87, 37-63.
- הוועדה למלחמה בעוני. (2014). דוח הוועדה למלחמה בעוני. ירושלים: המחבר
- הרצוג, י. (2010). "תוכנית עבודה- מתכון לרווחה כלכלית", גני תקוה: הוצאת טפר
- יקיר, ע. (2014). פיתוח תוכניות חיסכון לילדים ונוער במשפחות מעוטות הכנסה. מחקר מספר 84. ירושלים: מכון מילקן.
- רשות המיסים בישראל (2008). חוזר מקצועי מס הכנסה מס' 4/2008- רשות המיסים: מס הכנסה שלילי- שכירים. ירושלים: ישראל. נדלה ב- 15 בנובמבר 2017:
<https://taxes.gov.il/IncomeTax/documents/hozrim/hoz4-2008.pdf>
- צור, ש. (2011). תעסוקת צעירים בישראל ומבט על צעירים ותעסוקה במדינות המפותחות בעולם [מצגת פאורפוינט]. חטיבת המחקר בבנק ישראל. נדלה ב- 25 לאוקטובר 2015:
<http://www.israelyoung.org.il/files/sagie/employment.pdf>
- Ashraf, N., Karlan, D., & Yin, W. (2006). Tying Odysseus to the mast: Evidence from a commitment savings product in the Philippines. *The Quarterly Journal of Economics*, 121(2), 635-672.
- Axinn, W., Duncan G., & Thornton A. (1997). The effect of parental income, wealth, and attitudes on children's completed schooling and self-esteem. In G. Duncan and J. Brooks-Gunn (Eds.), *Consequences of growing up poor* (pp. 518-540). New York: Russell Sage Foundation.
- Barrientos, A., & DeJong, J. (2006). Reducing child poverty with cash transfers: A sure thing?. *Development policy review*, 24(5), 537-552.
- Berry, F.S. & Berry, W.D. (1999). Innovation and diffusion models in policy research. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 169-200). Boulder, CO: Westview Press.
- Beverly, S. G., & Barton, J. (2006). *Barriers to asset accumulation for families in the SEED Pre-School Demonstration and impact assessment*. (SEED Research Report). Lawrence, KS: University of Kansas School of Social Welfare.
- Beverly, S. G., Clancy, M. M., Huang, J. & Sherraden, M. (2015). *The SEED for Oklahoma Kids Child Development Account Experiment: Account, assets, earning, and saving*. (CSD research brief 15-29). St. Louis, MO: Washington University in St. Louis, Center for Social Development. Retrieved from Center for Social Development website: <https://csd.wustl.edu/Publications/Documents/RB15-29.pdf>
- Beverly, S. G., Clancy, M. M. & Sherraden, M. (2016). *Universal accounts at birth: Results from SEED for Oklahoma Kids*. (CSD research brief 16-07). St. Louis, MO: Washington University in St. Louis, Center for Social Development. Retrieved from Center for Social Development website: <https://csd.wustl.edu/Publications/Documents/RS16-07.pdf>

- Beverly, S. G., Elliott, W., & Sherraden, M. (2013). *Child Development Accounts and college success: Accounts, assets, expectations, and achievements*. (CSD Perspective 13- 27) . St. Louis, MO: Washington University in St. Louis, Center for Social Development. Retrieved from Center for Social Development website: <https://csd.wustl.edu/publications/documents/p13-27.pdf>
- Beverly, S., Kim, Y., Sherraden, M., Nam, Y., & Clancy, M. (2012). *Socioeconomic status and early savings outcomes: Evidence from a statewide Child Development Account experiment*. (CSD Working Paper 12-30). St. Louis, MO: Washington University in St. Louis, Center for Social Development. Retrieved from Center for Social Development website: <https://csd.wustl.edu/publications/documents/rb12-34.pdf>
- Beverly, S. G., Kim, Y., Sherraden, M., Nam, Y., & Clancy, M. (2014). *Are child development accounts inclusive? Early evidence from a statewide experiment*. (CSD Working Papers 12-30). St. Louis, MO: Washington University in St. Louis, Center for Social Development. Retrieved from Center for Social Development website: <https://csd.wustl.edu/Publications/Documents/WP12-30.pdf>
- Boshara, R. (2005). Individual Development Accounts: Policies to build savings and assets for the poor. *Policy Brief Welfare Reform & Beyond*, 32, 1-8.
- Chan, C. C., Lai, M. K., Ng, E. C. W., & Lau, W.S. Y. (2013). A review of features and outcomes of the Hong Kong Child Development Fund. *China Journal of Social Work*, 6(2), 127–148. doi:10.1080/17525098.2013.798240
- Clancy, M.M., C.K. Han, L.R. Mason, & M. Sherraden. (2006). *Inclusion in college savings plans: Participation and saving in Maine’s Matching Grant Program*. St. Louis, MO: Center for Social Development. Retrieved from: <https://csd.wustl.edu/Publications/Documents/RP06-03.pdf>
- Clancy, M. & Lassar, T. (2010). *College savings plan accounts at birth: Maine’s Statewide Program*. (CSD research brief 10-16). St. Louis, MO: Washington University in St. Louis, Center for Social Development. Retrieved from Center for Social Development website: <https://csd.wustl.edu/publications/documents/pb10-16.pdf>
- Clancy, M., Orszag, P., & Sherraden, M. (2004). *College Savings Plans: A platform for inclusive saving policy?*.(CSD policy brief 15-07) St. Louis, MO: Washington University in St. Louis, Center for Social Development.
- Clasen, J. (2013). Defining comparative social policy. In P. Kennett (ed.), *A handbook of comparative social policy* (2nd ed, pp. 71-83). Northampton, USA: Esward Elgar Publishing.
- Currie, J. (2004). *The take up of social benefits* (No. w10488). National Bureau of Economic Research. Retrieved from: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/20338/1/dp1103.pdf>
- Curley, J., Ssewamala, F., & Han, C. K. (2010). Assets and educational outcomes: Child Development Accounts (CDAs) for orphaned children in Uganda. *Children and Youth Services Review*, 32(11), 1585-1590. doi: /10.1016j.chilyouth.2009.07.016
- Curley, J., Ssewamala, F. M., Nabunya, P., Ilic, V., & Keun, H. C. (2016). Child development accounts (CDAs): An asset-building strategy to empower girls in Uganda. *International social work*, 59(1), 18-31.

- Cramer, R. (2009). *The big lift federal policy efforts to create child development accounts*. (CSD working papers 09-43). St. Louis, MO: Washington University, Center for Social Development.
- Cramer, R., & Newville, D. (2009). *Children's savings accounts: The case for creating a lifelong savings platform at birth as a foundation for a "save-and-invest" economy*. Washington, DC: New America Foundation.
- De Meza, D., Irlenbusch, B., Reyniers, D. (2008), *Financial Capability: a behavioral economics perspective*. London: London School of Economic. Retrieved from: <http://www.fsa.gov.uk/static/pubs/consumer-research/crpr69.pdf>
- Elliott III, W. (2009). Children's college aspirations and expectations: The potential role of children's development accounts (CDAs). *Children and Youth Services Review, 31*(2), 274-283.
- Elliott III, W. (2012). *Ideas for refining children's savings account proposals. Creating a financial stake in college: Report IV of IV*. New America Foundation. new america foundation & center for social development. Washington, DC: Main
- Elliott III, W., & Beverly, S. G. (2011). The role of savings and wealth in reducing 'wilt' between expectations and college attendance. *Journal of Children and Poverty, 17*(2), 165-185.
- Elliott III, W., Constance-Huggins, M., & Song, H. A. (2011). *Reducing the college progress gap between low-to moderate-income (LMI) and high-income (HI) young adults*. In CSD Working Paper 11–15. Washington University, Center for Social Development St. Louis, MO.
- Elliott III, W., Choi, E. H., Destin, M., & Kim, K. H. (2011). The age old question, which comes first? A simultaneous test of children's savings and children's college-bound identity. *Children and Youth Services Review, 33*(7), 1101-1111.
- Elliott III, W., Destin, M., & Friedline, T. (2011). Taking stock of ten years of research on the relationship between assets and children's educational outcomes: Implications for theory, policy and intervention. *Children and Youth Services Review, 33*(11), 2312-2328.
- Elliott III, W., & Nam, I. (2012). Direct effects of assets and savings on the college progress of Black young adults. *Educational Evaluation and Policy Analysis, 34*(1), 89-108.
- Elliott III, W., & Lewis, M. K. (2015a). *Transforming 529s into children's savings accounts (CSAs): The Promise Indiana model*. Lawrence, KS: Center on Assets, Education and Inclusion.
- Elliott III, W., & Lewis, M. K. (2015b). *The real college debt crisis: How student borrowing threatens financial well-being and erodes the American dream*. California: ABC-CLIO.
- Elliott III, W., Song, H., & Nam, I. (2013). Small-dollar children's savings accounts and children's college outcomes by income level. *Children and Youth Services Review, 35*, 560–571. Retrieved from <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S019074091200437>

- Elliott III, W., & Wagner, K. (2007). *Increasing Parent Expectations Via College Savings: Closing the Achievement Gap*. (Working Paper No. 07-08). St. Louis, MO: Washington University, Center for Social Development.
- Finlayson, A. (2011). 'What will yours grow into?' Governmentality, governance, social science and the Child Trust Fund. *Policy & Politics*, 39(4), 547-566.
- Fiszbein, A., Schady, N. R., & Ferreira, F. H. (2009). *Conditional cash transfers: reducing present and future poverty*. Washington, D.C.: World Bank Publications.
- Fiszbein, A., Ringold, D., & Srinivasan, S. (2011). Cash transfers, children and the crisis: Protecting current and future investments. *Development Policy Review*, 29(5), 585-601.
- Friedline, T., Elliott III, W., & Chowa, G. A. (2013). Testing an asset-building approach for young people: Early access to savings predicts later savings. *Economics of Education Review*, 33, 31-51.
- Friedline, T., & Freeman, A. (2016). The Potential for Savings Accounts to Protect Young-Adult Households from Unsecured Debt in Periods of Macroeconomic Stability and Decline. *Social Service Review*, 90(1), 83-129.
- Furnham, A., & Thomas, P. (1984). Pocket money: A study of economic education. *British Journal of Developmental Psychology*, 2(3), 205-212.
- Gal, J., Ajzenstadt, M., Ben-Arieh, A., Holler, R., Zielinsky, N. (2010). *Israeli Child Policy and Outcomes*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 104. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kmjnr7kqpls-en>
- Guo, B., Sherraden, M. S., & Johnson, L. (2009). *Seed deposit, match cap, and net savings patterns: An assessment of institutional incentives*. (CSD working papers 09-13). St. Louis, MO: Washington University, Center for Social Development. retrieved from: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=8496EFDC1A23F124CB69CFD850DBDD15?doi=10.1.1.533.3618&rep=rep1&type=pdf>
- Greenspan, A. (2005). The importance of financial education today. *Social Education*, 69, 64-65.
- Greenstone. M., & Looney A. (2013). *Is starting college and not finishing really that bad?* Washington, D.C.: The Hamilton project. Retrieved from: http://www.hamiltonproject.org/assets/legacy/files/downloads_and_links/May_Jobs_Blog_20130607_FINAL_2.pdf
- Gregory, L. (2011). An opportunity lost? Exploring the benefits of the Child Trust Fund on youth transitions to adulthood. *Youth & Policy* (106), 78, 78-94.
- Grinstein-Weiss, M., Sherraden, M., Gale, W. G., Rohe, W. M., Schreiner, M., & Key, C. (2012). Long-term effects of Individual Development Accounts on postsecondary education: Follow-up evidence from a randomized experiment. *Economics of Education Review*, 33, 58-68.
- Grinstein-Weiss, M., Zhan, M., & Sherraden, M. (2006). Saving performance in Individual Development Accounts: Does marital status matter?. *Journal of Marriage and Family*, 68(1), 192-204.
- Huang, J., Beverly, S., Clancy, M., Lassar, T., & Sherraden, M. (2013). Early program enrollment in a statewide Child Development Account Program. *Journal of Policy*

Practice, 12(1), 62-81. Retrieved from: <https://csd.wustl.edu/Publications/ocuments/WP11-23.pdf>

- Human Resources and Skills Development Canada (2010). *Formative Evaluation of the Additional Canada Education Savings Grant and Canada Learning Bond*. Gatineau, Quebec: Evaluation Directorate, Strategic Policy and Research Branch, Human Resources and Skills Development Canada. Retrieved from: <http://www.esdc.gc.ca/eng/publications/evaluations/learning/2009/november.shtml>.
- Imboden, B.A. & Y. Shuang. (2015). *Building a CSA program that empowers families to Invest in higher education*. (Working Paper No. 1). Boston, MA: Inversant. Retrieved from: http://www.inversant.org/docs/research/151016_Inversant_CSA_program_brief_phase6_extraedit3_workingpaper_singles.pdf.
- Imboden, B.A. & Y. Shuang. (2016). *Leveraging technology to boost children's saving account (CSA) programs*. Boston, MA: Inversant. Retrieved from: <http://www.inversant.org/docs/research/Leveraging%20Technology%20to%20Boost%20Childrens%20CSA%20Programs.pdf>
- Imboden, B.A. & Y. Shuang. (2017). *A mixed research methods study of Chelsea CSA program*. (Working Paper No. 3). Boston, MA: Inversant. Retrieved from: <http://www.inversant.org/docs/research/Chelsea%20report%20Final%202017.pdf>
- Johnson, L., Lee, Y., Sherraden, M., Chowa, G., Ssewamala, F., Sherraden, M., Ansong, D., Ssewamala, F... Saavedra, J. (2013). *Savings patterns and performance in Colombia, Ghana, Kenya, and Nepal*. *YouthSave Research Report 2013*. St. Louis, MO: Washington University, Center for Social Development.
- Johnson, L., Lee, Y., Ansong, D., Sherraden, M. S., Chowa, G. A., Ssewamala, F., ... & Sherraden, M. (2015a). *Youth Savings Patterns and Performance in Colombia, Ghana, Kenya, and Nepal: Key findings*. (CSD- Research brief 15-55). St. Louis, MO: Washington University, Center for Social Development.
- Johnson, L., Lee, Y., Ansong, D., Sherraden, M. S., Chowa, G. A., Ssewamala, F., ... & Sherraden, M. (2015b). *Youth Savings Patterns and Performance in Colombia, Ghana, Kenya, and Nepal*. *YouthSave research report 2015*. . St. Louis, MO: Washington University. Center for Social Development.
- Johnson, E., & Sherraden, M. S. (2007). From financial literacy to financial capability among youth. *J. Soc. & Soc. Welfare*, 34, 119.
- Kim, Y., Zou, L., Weon, S., Sherraden, M. & Choi, J., Y. (2015). *Asset-based policy in South Korea*. (CSD Policy Brief 15-48). St. Louis, MO: Washington University, Center for Social Development.
- Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.
- Kingdon, J. W. (1993). How do issues get on public policy agendas? *Sociology and the public agenda*, 40-50.
- Kingdon, J. (2002). The reality of public policy making. *Ethical dimensions of health policy*, 97-116.
- Kingdon, J.W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*. 2nd. New York: Longman.
- Lewis, M.K., M. O'Brien, E. Jung, W. Elliott, III, K. Harrington, & M. Crawford. (2016). *Latino immigrant families saving in Children's Savings Account Program*

- against Great Odds: Prosperity Kids*. Lawrence, KS: University of Kansas, Center on Assets, Education, and Inclusion. Retrieved from: http://assetfunders.org/images/pages/Elliott_Exec_Summary_Latino_Immigrant_Families_Saving_in_Childrens_Savings_Account_Program_against_Great_Odds_Prosperty_Kids.pdf
- Loke, V., & Cramer, R. (2009). *Singapore's Central Provident Fund: A national policy of life-long asset accounts*. Washington, DC: New America Foundation.
- Loke, V., & Sherraden, M. (2009). Building assets from birth: A global comparison of child development account policies. *International Journal of Social Welfare*, 18(2), 119-129.
- Loya., R., Garber., J., & Santos., J. (2017). *Lever for success key features and outcomes of children's savings account programs: A literature review*. Massachusetts: Institute on Assets and Social Policy. Institute on assets and social policy Heller school for social policy and management, Brandeis University
- Madrian, B. C., & Shea, D. F. (2001). The power of suggestion: Inertia in 401 (k) participation and savings behavior. *The Quarterly Journal of Economics*, 116(4), 1149-1187.
- Markoff , S., & Derbigny, D. (2017). *Investing in dreams: A blueprint for designing children's saving account programs*. Washington, DC: Prosperity NOW. Retrieved from: prosperitynow.org/files/resources/InvestingInDreams_Updated%20Oct%202017.pdf
- Marxuach, S. M. (2010). Asset building in Puerto Rico: A study of Children's Accounts in Caguas. *Children and Youth Services Review*, 32, 1555-1560. doi:10.1016/j.childyouth.2010.03.031
- Maslow, A. H. (1954). *Motivation and personality*. New York, NY: Harper and Brothers.
- Mason, L. R., Nam, Y., Clancy, M., Kim, Y., & Loke, V. (2009). *Child Development Accounts and Saving for Children's Future: Do financial incentives matter?* (CSD working papers 09-54). St. Louis, MO: Washington University, Center for Social Development.
- Mason, L.R., Nam, Y., Clancy, M., Loke, V. & Kim, Y. (2009a). *seed account monitoring research: Participants, savings, and accumulation ?* (CSD working papers 09-54). St. Louis, MO: Washington University, Center for Social Development. Retrieved from: <http://csd.wustl.edu/Publications/Documents/RP09-05.pdf>
- Mazur, C., & Wilson, E. (2011). *Housing Characteristics: 2010, 2010 Census brief*. U.S Department of Commerce, Economic and Statistics Administration, U.S. Census Bureaus. Retrieved from: <https://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-07.pdf>
- McCormick, M. H. (2009). The effectiveness of youth financial education: A review of the literature. *Journal of Financial Counseling and Planning*, 20 (1), 70–83.
- McKernan, S. M., & Sherraden, M. W. (Eds.). (2008). *Asset building and low-income families*. Washington DC: The Urban Institute.

- Meyer, J., Masa, R. D., & Zimmerman, J. M. (2010). Overview of Child Development Accounts in developing countries. *Children and Youth Services Review*, 32(11), 1561-1569.
- Meyer, J., Zimmerman, J. M., & Boshara, R. (2008). *Child Savings Accounts: Global trends in design and practice*. Washington, DC: New America Foundation.
- Moser, C., & Dani, A. A. (2008). *Assets, livelihoods, and social policy*. Washington, DC: World Bank.
- Nam, Y., & Han, C. K. (2009). A new approach to promote economic independence among at-risk children. *Child development accounts (CDAs) in Korea*. (CSD Working Paper 09-02). St. Louis, MO: Washington University, Center for Social Development.
- Nam, Y., & Han, C. K. (2010). A new approach to promote economic independence among at-risk children: Child Development Accounts (CDAs) in Korea. *Children and Youth Services Review*, 32(11), 1548-1554.
- Nam, Y., Kim, Y., Clancy, M., Zager, R., & Sherraden, M. (2013). Do Child Development Accounts promote account holding, saving, and asset accumulation for children's future? Evidence from a statewide randomized experiment. *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(1), 6-33.
- Ng, E. C. W., Lai, M. K., & Chan, C. C. (2014). Effectiveness of mentorship program among underprivileged children in Hong Kong. *Children and Youth Services Review*, 47, 268-273.
- Norvilitis, J. M., Szablicki, P. B., & Wilson, S. D. (2003). Factors influencing levels of credit-card debt in college students. *Journal of applied social psychology*, 33(5), 935-947.
- Okech, D., Little, T. D., & Williams-Shanks, T. (2011). Early savings for children's higher education: A comparison between savers and non-savers in a Child Development Account program. *Children and Youth Services Review*, 33(9), 1592-1598.
- Prabhakar, R. (2007). Attitudes towards the Child Trust Fund: What do parents think?. *The British Journal of Politics and International Relations*, 9(4), 713-729.
- Phillips, L., & Stuhldreher, A. (2011). *Kindergarten to College (K2C): A First-in-the-Nation Initiative to set all kindergartners on the path to college. Asset Building Program*. Washington, DC: New America Foundation.
- Planty, M., Provasnik, S., & Daniel, B. (2007). *High School Course taking: Findings from The Condition of Education, 2007*. (NCES 2007-065). Washington, DC: National Center for Education.
- Quercia, R. G., Gorham, L. S., & Rohe, W. M. (2006). Sustaining homeownership: The promise of post purchase services. *Housing Policy Debate*, 17(2), 309-339.
- Rohe, W. M., Van Zandt, S., & McCarthy, G. (2013). The social benefits and costs of homeownership: A critical assessment of the research. *The affordable housing reader*, 40, 196-213.
- Rodríguez, C., & Saavedra, J. E. (2016). *Nudging youth to develop savings habits: Experimental evidence using SMS messages*. (Working Paper 16-19). St. Louis, MO: Washington University, Center for Social Development.

- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences*, 21(2), 129-168.
- Scanlon, E. & Adams, D. (2008) Do Assets Affect Well-Being? Perceptions of Youth in a Matched Savings Program. *Journal of Social Service Research*, 35(1), 33-46, Doi: 10.1080/01488370802477048
- Scanlon, E., Brooks, J.W. & Adams, D. (2006). *How young people save money: Findings from interviews with SEED participants*. Overland Park, KS: University of Kansas School of Social Welfare, SEED Research Office.
- Shanks, T. R. W., Nicoll, K. L., & Johnson, T. (2014). Assets and African Americans: attempting to capitalize on hopes for children through college savings accounts. *The Review of Black Political Economy*, 41(3), 337-356.
- Schreiner, M. (2006). *Match rates, individual development accounts, and saving by the poor*. St. Louis, MO: Washington University, Center for Social Development.
- Schreiner, M., & Sherraden, M. W. (2007). *Can the poor save?: Saving & Asset building in individual development accounts*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Sherraden, M. (1991). *Assets and the poor*. Armonk, NY: ME Sharpe.
- Sherraden, M. (2003). Assets and the social investment state. In: Paxton, W. (Ed). *Equal shares? Building a progressive and coherent asset-based welfare policy*. London: IPPR.
- Sherraden, M. S., Johnson, L., Guo, B., & Elliott, W. (2011). Financial capability in children: Effects of participation in a school-based financial education and savings program. *Journal of Family & Economic Issues*. 32(3): 385-399.
- Sherraden, M. S., Johnson, L., Elliott, W., Porterfield, S., & Rainford, W. (2007). School-based children's saving accounts for college: The I Can Save program. *Children and Youth Services Review*, 29(3), 294-312.
- Sherraden, M., Peters, C., Wagner, K., Guo, B., & Clancy, M. (2013). Contributions of qualitative research to understanding savings for children and youth. *Economics of Education Review*, 32, 66-77.
- Sherraden, M. & Stevens, J. (Eds.) (2010). *Lessons from SEED: A national demonstration of child development accounts*. St. Louis, MO: Washington University, Center for Social Development.
- Shipan, C. R., & Volden, C. (2008). The mechanisms of policy diffusion. *American journal of political science*, 52(4), 840-857.
- Shipman, J. (2016). *Great Expectations: Findings from 13 years of Children's Education Savings Accounts*. (Research Report). San Francisco: EARN. Retrieved from: https://www1.earn.org/wp-content/uploads/2016/06/EARN_Great_Expectations_CSA_Report_FINAL_06-01-2016.pdf
- Shipman-Bevans, J. (2013). *Program Design for Practitioners: Children's Education Saving Account: A Case Study of San Francisco's Kindergarten to College Program*. (Research Report). San Francisco: EERN. Retrieved from: <https://www.earn.org/wp-content/uploads/2015/03/130619-K2C-Practitioners-Report-Final.pdf>
- Shipman-Bevans, J. & Chiem, N. (2012). *Saving for Higher Education in the US: Parents' beliefs, behaviors, and preferences*.

- (Research Report). San Francisco: EERN. Retrived from: https://www.earn.org/wp-content/uploads/2015/03/EARN_SavingForHigherEducationReport-FINAL.pdf
- Shobe, M., & Page-Adams, D. (2001). Assets, future orientation, and well-being: Exploring and extending Sherraden's framework. *Journal of Sociology and Social Welfare*, 28(3), 109–127.
- Sulaiman, M., Praveen, M. and Chandra Das, N. (2009). *Impact pf the Food Price Hike on Nutritional Status of Women and Children*. (Research Monograph Series No. 38). Dhaka: BRAC.
- Ssewamala, F. M., Alicea, S., Bannon, W. M., & Ismayilova, L. (2008). A novel economic intervention to reduce HIV risks among school-going AIDS orphans in rural Uganda. *Journal of Adolescent Health*, 42(1), 102-104.
- Ssewamala, F. M., & Ismayilova, L. (2008). Faith-based institutions as project implementers: An innovative economic empowerment intervention for care and support of AIDS-orphaned and vulnerable children in rural Uganda. In: P. Joshi., S. Hawkins., & J. Novey. *Innovations in Effective Compassion: Compendium of Research Papers for the White House FBO Conference*. (pp. 213-235). Washington DC: US Department of Health and Human Services.
- Tufano, P & Schneider, D. (2009). "Using Financial Innovation to Support Savers: From Coercion to Excitement," In: R. M. Blank, & .M. S. Barr (Eds). *Insufficient Funds: Savings, Assets, Credit and Banking among Low-Income Households*. (pp. 149–190). New York: Russell Sage Foundation
- Zichawo, W., C. Farber, & L. Mensah. (2014). *Child Trust Funds: Renewing the Debate for Long-Term Savings Policies*. Washington, D.C.: The Aspen Institute Initiative on Financial Security. Retrieved from: <https://assets.aspeninstitute.org/content/uploads/files/content/docs/pubs/Child-Trust-Funds-Renewing-the-Debate-for-Long-Term-Savings.pdf>
- Zou, L., Myers-Tlapek, S., Sherrasen, M. S., & Gabbert, J. W. (2015). *Voices of Youth, Parents, and Stakeholders: Findings from Case Studies in the YouthSave Project*. (CSD Publication 15-31). St. Louis, MO: Washington University. Center for Social Development.
- Zou, L., Lai, S., & Sherraden, M. (2015). Asset-based policy in Hong Kong: Child development fund. *CSD Policy Brief*, 15-50.
- Zou, L., & Sherraden, M. (2009). From "dead" savings to assets for life perspectives on the retirement social insurance pilot project in Hutubi, China. *Asia Pacific Journal of Social Work and Development*, 19(1), 96-115. doi: 10.1080/21650993.2009.9756056

אתרי אינטרנט:

1. אוגנדה :
www.postbank.co.ug
 2. דרום אפריקה :
<http://www.butterflieschildrights.org/program.php?title=Childrens+Development+Khazana&id=6>
 2. הונג קונג :
<http://www.cdf.gov.hk/en/index.html>
 3. מקסיקו :
<http://www.homepages.ucl.ac.uk/~uctpjrt/Files/Angelucci%20Attanasio%20Di%20Maro%20-%20Oportunidades%20Consumption%20revised.pdf>
 4. סינגפור :
https://www.babybonus.msf.gov.sg/parent/web/home?_adf.ctrl-state=g59ik4tg8_4&_afLoop=1491420491003406&_afWindowMode=0&_afWindowId=null#%40%3F_afWindowId%3Dnull%26_afLoop%3D1491420491003406%26_afWindowMode%3D0%26_adf.ctrl-state%3D144v6l6ag9_4
 5. סרי לנקה :
<https://www.hnb.net/personal/savings/minor-savings/singithi-kirikatiyo>
 6. צ'ילה :
<https://www.bancoestado.cl/imagenes/ personas/productos/ahorro-e-inversiones/cuenta-ahorro/ninos.asp>
- תוכניות חיסכון בארצות הברית**
1. אוהיו :
<http://www.governing.com>
http://www.cleveland.com/cuyahoga-county/index.ssf/2015/06/cuyahoga_county_ends_its_100_college_savings_program_on_same_day_national_program_is_launched_to_encourage_saving_for_college.html
 2. אילינוי :
<https://www.stlouisfed.org/publications/bridges/winter-2001/illinois-illinois-children-learn-to-bank-at-school>
 3. אינדיאנה :
<https://www.wabashcountypromise.org/faq>
 4. טקומה :
<http://childrenssavingsaccount.org>
<https://www.tacomahousing.net/children's-savings-account-program>

- .5 מיין :
<https://www.nextgenforme.com/grants-for-maine-residents>
- .6 נבדה :
<http://collegekickstart.nv.gov>
- .7 ניו מקסיקו :
<https://prosperitynow.org/map/childrens-savings>
- .8 קונטיקט :
<https://www.aboutchet.com>
<https://www.aboutchet.com/buzz/baby.shtml>
- .9 קנזס :
<http://www.dcf.ks.gov/services/CSS/Pages/529.aspx>
- .10 Save for America :
<http://www.saveforamerica.org>
<https://www.stlouisfed.org>
- .11 JUMA :
<http://www.juma.org/enroll>

נספח 1

ארצות הברית					
פועלת	תוכנית JUMA : אטלנטה, דאלאס, יוסטון, ניו-אורלינס, אוקלנד, סקרמנטו, סן-פרנסיסקו, סנטה קלרה וסיאטל	חסר מידע	ניו-מקסיקו	2014-2015	אוהיו
		פועלת	סן פרנסיסקו	פועלת	אוקלהומה
פועלת	תוכנית EARN : לוס אנג'לס וסן פרנסיסקו	פועלת	אידיאנה	חסר מידע	אילינוי
פועלת	תוכנית Inversant : בוסטון, לין, סאלם במסצ'וסטס וצילסי	פועלת	קונטיקט	פועלת	ווישינגטון- טקומה
2008-2003	תוכנית ה-SEED	פועלת	קנזס	פועלת	מיין
2005-1998	תוכנית CWCID- ניו יורק	2007-2003	תוכנית I Can Save- מיזורי	פועלת	נבדה
דרום אמריקה		אפריקה		המזרח הרחוק	
חסר מידע	ציילה	פועלת	אוגנדה- PostBank	פועלת	דרום קוריא
אירופה		חסר מידע	אוגנדה- The SUUBI Project	פועלת	הונג קונג
2010-2005	בריטניה	דרום אפריקה		פועלת	סינגפור
צפון אמריקה		חסר מידע	מונגוליה	חסר מידע	סנגל
חסר מידע	מקסיקו	חסר מידע	טנזיה	פועלת	סרי לנקה
חסר מידע	פורטוריקו- קאגוס	חסר מידע	ניגריה	אסיה	
חסר מידע	קנדה	חסר מידע	אתיופיה	ישראל	
				פועלת	