

## תמיכה בפיתוח כפרי נוער

### לנוער נושר בסיכון מקבוצות אוכלוסייה ייחודיות

#### הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס :

1. בהמשך להחלטת הממשלה מספר 145 מיום ה-28/6/2015 בדבר "אימוץ הערכת המצב האסטרטגית כלכלית-חברתית לממשלה ה-34", והחלטת הממשלה מספר 147 מיום ה-28/6/2015 בדבר "קידום הסוגיה האסטרטגית טיפוח ומיצוי ההון האנושי", לסייע בפיתוח כפרי נוער קיימים המוכרים על ידי משרד החינוך, המיועדים באופן מלא לנוער נושר בסיכון מקבוצות אוכלוסייה ייחודיות והמצויים בפריפריה הגיאוגרפית.  
בהחלטה זו, "פריפריה גיאוגרפית" – הנגב כמשמעו בחוק הרשות לפיתוח הנגב, התשנ"ב-1991 והגליל כמשמעו בחוק הרשות לפיתוח הגליל, התשנ"ג-1993; קבוצות אוכלוסייה ייחודיות: מיעוטים, חרדים, בעלי מוגבלויות וכדומה.
2. בהתבסס על החלטת הממשלה מספר 145 ו-147 לעיל, פיתוח כפרי נוער נועד להתמודד עם הצורך האקוטי בפיתוח תשתיות ומבני ציבור למערכות חינוך והכשרה קיימות על מנת לסייע לנוער בסיכון לטפח את ההון האנושי.
3. הסיוע לפי החלטה זו לא יינתן למגזרים להם קבעה הממשלה תוכניות סיוע מיוחדות באותם תחומים. הסיוע יינתן רק לכפרי נוער אשר 100% מאוכלוסייתן משתייך לקבוצת אוכלוסייה ייחודית.
4. לצורך יישום ההחלטה, יוקצו התקציבים הבאים:
  - א. משרד הביטחון יקצה 4 מיליון ₪ בפריסה ל-3 שנות תקציב (1.33 מיליון ₪ בכל אחת מהשנים 2018-2020).
  - ב. משרד החקלאות ופיתוח הכפר יקצה 300 אלף ₪ בשנת 2018 ו-700 אלף ₪ בשנת 2019.
  - ג. משרד הבינוי השיכון יקצה 800 אלף ₪ בכל אחת מהשנים 2018-2019.
  - ד. המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל יקצה 4 מיליון ₪ בפריסה ל-3 שנות תקציב (1.33 מיליון ₪ בכל אחת מהשנים 2018-2020).התקציבים יועברו למשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל.
5. המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל יגבש מבחני תמיכה להקצאת התקציב לפי החלטה זו בהתאם לסעיף 3א' לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985

## דברי הסבר

### רקע כללי

#### אוכלוסייה ייחודית - החרדים

ממשלת ישראל רואה חשיבות רבה ביישום תוכניות עבור החברה החרדית, צמצום פערי השכלה ותעסוקה, היחסים בין החברה החרדית לחברה החילונית, שוויוניות ועוד. עובדה זו באה לידי ביטוי במספר רב של החלטות ממשלה מהשנים האחרונות. לדוגמא, שילוב חרדים בתעשיית ההייטק על פי החלטת הממשלה מספר 2292 מיום ה-15/1/2017, שילוב חרדים בשירות צבאי ואזרחי לצורך שילובם בשוק העבודה על פי החלטת הממשלה מספר 1556 מיום ה-17/4/2014, שילוב האוכלוסייה החרדית בשירות המדינה על פי החלטת הממשלה מספר 869 מיום ה-20/12/2015 ועוד. כמו כן, בהחלטת הממשלה מספר 145 מיום ה-28/6/2015, "אימוץ הערכת המצב האסטרטגית כלכלית-חברתית לממשלה ה-34" נקבע כי הממשלה תפעל לטיפול ומיצוי ההון האנושי בקרב מספר אוכלוסיות, וביניהן האוכלוסייה החרדית.

נכון להיום, הקהילה החרדית בישראל, המהווה כ-8% מכלל האוכלוסייה, עוברת תהליכי שינוי. השינויים מתחוללים על רקע מצוקה כלכלית: גודלן של המשפחות, שילוב קבוצות של חוזרים בתשובה וחשיפה מתמדת, לא רצונית, לתכני העולם החילוני. לשינויים אלו השלכות רבות, לעיתים בכיוונים חיוביים של התמקצעות והתפתחות אך לעיתים גם בכיוונים שליליים.

אחת התוצאות הבעייתיות היא נשירת נוער חרדי והתדרדרות למצבי סיכון. הנוער במגזר החרדי לומד בישיבות. הישיבות מיועדות לתלמידים בעלי יכולת לימודית גבוהה, ויש בהן עומס לימודים ותנאי לחץ. לצדם של הלומדים, ישנם בני נוער המתקשים בלימודים, נעדרים משיעורים ומשוטטים ברחובות ללא מעש. לרוב הם גם עוברים בין מספר מסגרות. ישנן 3 קבוצות של נוער חרדי הנמצאות על הרצף של סיכון, כפונקציה של מצבם בתהליך המעבר: בקבוצה הראשונה נמצאים אלו שמתחילים למרוד בחוקים הדתיים ובנורמות שמלוות אותם, אך עדיין רואים את עצמם חלק מהמגזר החרדי. בקבוצה השנייה נמצאים אלו שמורדים בחוקים ובנורמות אבל אינם עוברים למחנה החילוני. הם מנסים לשלב בין שני העולמות, ובסופו של דבר, חלקם, נגררים אל עולם הבילויים, השוטטות והגניבות ועוזבים את הקבוצה. הקבוצה השלישית כוללת את אלה שעברו אל המחנה החילוני. חלקם מתקשים לשרוד, מסתבכים ועוברים על החוק.<sup>1</sup>

על פי חיים להב, האחראי לנושא קידום נוער במשרד החינוך, שיעור הנשירה בקרב הציבור החרדי עומד על 8% מהילדים והנערים, בהשוואה לשיעור נשירה של 4.3% בציבור החילוני. דהיינו, מדובר על למעלה מ-1,500 בני נוער מידי שנה. בפועל, אנשי חינוך מהמגזר החרדי מעריכים כי מדובר בתופעה רחבה הרבה יותר שהיקפה מגיע עד ל-20% מכל שנתון. זאת, משום שרבים מהנושרים, עדיין רשומים במסגרות חרדיות אף כי אינם לוקחים חלק פעיל

<sup>1</sup> Cattani, n. (2001). Orthodox rehab programs: too much of a good thing? Forward (17) news: flows seen in treatment of at-risk kids.

#### אוכלוסייה ייחודית - המיעוטים

ממשלת ישראל רואה חשיבות רבה גם ביישום תוכניות עבור המגזר המיעוטים. לראייה, בשנים האחרונות אושרו בממשלה תוכניות חומש למגזר הבדואי בנגב, למגזר הבדואי בגליל, למגזר הדרוזי ולכלל מגזר המיעוטים במסגרת החלטת הממשלה מספר 922 מיום ה-30/12/2015.

על פי מחקר של מרכז דיין מאוניברסיטת תל אביב, מספר הנושרים בקרב הנוער הערבי גבוה פי 2 ממערכת החינוך העברי. המחקר מציין כי בחברה הערבית יש בעיות חברתיות רבות המשפיעות באופן ישיר על בני הנוער וביניהם נוער ואבטלה, אלימות בתוך המשפחה, מחסור בדיוק, היעדר מסגרות מתאימות לנוער מנותק, נישואי מתבגרים ומתבגרות, התמכרות לסמים ועוד. עוד עולה מהמחקר כי אחוז משמעותי מבני הנוער בגילאי 15-18, אינם לומדים ואינם עובדים ומוגדרים כקבוצת סיכון. התוצאה של כך, בקרב בני נוער רבים, היא תופעות כגון עישון, סמים, אלכוהול, אלימות ועוד.<sup>3</sup>

בהחלטותיה האחרונות, הממשלה התייחסה לתופעת הנוער הנושר במגזר המיעוטים. בתוכנית החומש למגזר הבדואי נקבע כי יוקצה תקציב משמעותי עבור תוכניות חינוך שעיקרן מניעת נשירה, מענה לנוער בסיכון והקמת מסגרות עבור צעירים ונוער בסיכון. בתוכנית החומש למגזר הדרוזי מוקצים תקציבים לשיפור תשתיות פיסיות בתחומי הרווחה, תגבור שירותי הרווחה, שיקום קהילתי, מרכזי נעורים ועוד.

#### אוכלוסייה ייחודית נוספת

מרבית האוכלוסייה הייחודית בקרב בני נוער נושר בסיכון מאוכלוסייה ייחודית משתייך למגזר המיעוטים או החרדים. יחד עם זאת, ישנן קבוצות אוכלוסייה ייחודיות נוספות דוגמת נוער יוצא אתיופיה, נוער בעלי מוגבלויות וכן הלאה, העונים להגדרה זו. ועל כן, החלטה זו ומבחני התמיכה שיגובשו בעקבותיה, תכלול אפשרות למתן מענה גם לאוכלוסיות הללו.

מטרת הצעת החלטה זו היא לפעול להקמת מסגרות מקיפות ותומכות, הכוללות לימודים עיוניים ומקצועיים, לצד פעילויות פנאי והעשרה, בתנאי פנימייה, עבור הנוער הנושר. השאיפה היא לספק מענה מקיף לבני נוער החיים בתנאי סיכון, המנותקים מהמשפחות ומהקהילות שלהם ולאפשר להם לחיות חיים מלאים ויצירתיים במסגרת קהילתית: להשלים את לימודיהם, להתפרנס בכבוד ולהקים בית בישראל. בני הנוער יקבלו כלים שיאפשרו להם להשתלב בחברה, להקים משפחה, להיות אזרחים יצרניים. ההחלטה מיועדת אך ורק למסגרות קיימות המוכרות על ידי משרד החינוך ונדרשות לתקציבים נוספים להשלמת הליכי פיתוח ובינוי.

<sup>2</sup> השנתון "ילדים בישראל 2015", הוצאת המועצה הלאומית לשלום הילד, טבלה 31.5.

<sup>3</sup> אוניברסיטת תל אביב, מרכז דיין. <https://dayan.org/kap/images/stories>

### **נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה**

להחלטה זו תרומה חברתית וכלכלית. השקעה בסקטור של נוער נושר בצורה כזו, המטפלת לאורך זמן, מצליחה להתייחס לשני יעדים: הן טיפול בנוער נושר והן עידוד, הלכה למעשה להשתלבות של בתחום התעסוקה דרך הכשרת הנערים הללו ופיתוח ההון האנושי, העלאת הזכאות לתעודת בגרות והעלאת רמת ההכנסה של אוכלוסיית היעד.

### **תקציב**

התקציב הכולל ליישום ההחלטה עומד על 10.6 מיליון ₪ בפריסה לשלוש שנים.

### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

לא רלוונטי

### **עמדת השרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

- א. השר לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל: תומך בהצעה.
- ב. שר הביטחון: תומך בהצעה.
- ג. שר החקלאות ופיתוח הכפר: תומך בהצעה.
- ד. שר הבינוי והשיכון: תומך בהצעה.

### **עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצורפת חוות דעת.

### **סיווגים**

- סיווג ראשי: ביצועי.
- סיווג משני: תהליך.
- תחום פעולה עיקרי: חברה וכלכלה.

מוגש על ידי השר לפיתוח הפריפריה, הנגב  
והגליל  
ועל ידי שר הבינוי והשיכון

כ"ז באדר התשע"ח  
14 במרץ 2018

**חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים**  
**תמיכה בפיתוח והפעלת כפרי נוער לנוער נושר בסיכון לאוכלוסיות ייחודיות**

**תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:**

1. בהמשך להחלטת הממשלה מספר 145 מיום ה-28.06.15 שעניינה "אימוץ הערכת המצב האסטרטגית כלכלית-חברתית לממשלה ה-34" הכוללת את יישום כיווני הפעולה הכוללים ובין היתר, הסוגיה האסטרטגית ל"טיפול ומיצוי ההון האנושי" והחלטת הממשלה מספר 147 מיום ה-28.06.15 שעניינה "קידום הסוגיה האסטרטגית ל"טיפול ומיצוי ההון האנושי" כנגזרת מהערכת המצב האסטרטגית כלכלית-חברתית לממשלה".
2. בהתבסס על החלטת הממשלה מספר 145 ו-147 לעיל, פיתוח כפרי נוער נועד להתמודד עם הצורך האקוטי בפיתוח תשתיות ומבני ציבור למערכות חינוך והכשרה קיימות על מנת לסייע לנוער בסיכון לטפח את ההון האנושי.
3. הסיוע לפי החלטה זו לא יינתן למגזרים להם קבעה הממשלה תוכניות סיוע מיוחדות באותם תחומים. הסיוע יינתן רק לכפרי נוער אשר 100% מאוכלוסייתן משתייך לקבוצת אוכלוסייה ייחודית.
4. תקציבי המשרדים, יועברו למשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל אשר יגבש מבחני תמיכה להקצאת התקציב בהתאם לסעיף 3א' לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

**קשיים משפטיים ככל שישנם, ודרכי פתרונם:**

- ביום 26.10.17 התקיים דיון במשרד המשפטים בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי) בנושא הקמה ופיתוח כפרי נוער למגזר החרדי בו הודגש כי יש צורך בכפרי נוער ייעודיים לנערים חרדים שנפלטו ממסגרות החינוך הרגילות, כאשר חלק ניכר מהם מצוי בנתק מלא ממשפחתם בעקבות עזיבתם את אורח החיים הנורמטיבי החרדי. הוחלט כי התקציבים יוקצו באמצעות תמיכות במוסדות ציבור.
- בהמשך לדיון זה, ולאור הסתייגויות שהעלה היועץ המשפטי למשרד האוצר התקיים דיון נוסף ביום 18.1.2018 בראשות היועץ המשפטי לממשלה, ובו נקבעה המסגרת הראויה לתמיכה בכפרי נוער ייעודיים לנוער חרדי נושר. לאחר התייעצות נוספת שהתקיימה עם משרד המשפטים הוסכם כי ההחלטה תהיה לתמיכה בפיתוח כפרי נוער לנוער נושר בסיכון לאוכלוסיות ייחודיות.
- בהתאם להצעת ההחלטה, משרדי הממשלה השותפים לפרויקט יעבירו את תקציביהם למשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, אשר יגבש מבחני תמיכה להקצאת התקציב בהתאם לסעיף 3א' לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.
- בכפוף לאמור לעיל בפרק ההיבטים המשפטיים, ההצעה איננה מעוררת קשיים משפטיים.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :**

משרד הבינוי והשיכון – אין מניעה משפטית

משרד הביטחון – אין מניעה משפטית

משרד החקלאות ופיתוח הכפר – אין מניעה משפטית.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההחלטה :**

אין הסתייגות משפטית.

עו"ד מרון כליפה



היועץ המשפטי

המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל