

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ם, על מנת לקדם את מיצוי הפוטנציאל האישי של צעירים וצעירות במצבי סיכון ולקדם את השתלבותם ותרומתם לחברה ולקהילה תוך השגת עתיד בטוח ברמה האישית, המשפחתית והתעסוקתית:

1. בהחלטה זו:

"צעיר" – אדם מגיל 18 ועד לגיל 25 כולל.

"צעיר במצבי סיכון" – צעיר הסובל ממחסור ו/או ממצוקה מתמשכים באחד או יותר מתחומי החיים שלהלן: השכלה, תעסוקה ומיומנויות; רווחה ובריאות רגשית; קיום פיזי, בריאות ומוגנות; השתייכות משפחתית וחברתית. בעת הגדרת צעיר כנתון במצב סיכון יובאו בחשבון שלושה פרמטרים שיסייעו בקביעת עומק והיקף הסיכון: מספר מצבי הסיכון שהצעיר נמצא בהם; משך הזמן בו הצעיר נמצא במצב/י הסיכון והשתייכות לקבוצת אוכלוסייה העלולה להגביר סיכון.

2. מטרות

מטרת החלטה זו לסייע לצעירים במצבי סיכון:

- א. לרכוש השכלה המאפשרת השתלבות חברתית מיטבית.
 - ב. להיות בעלי תחושת מסוגלות עצמית גבוהה ותפיסת עתיד חיובית.
 - ג. להיות בתנאי מחיה נאותים ולקבל מענה לצרכיהם הקיומיים.
 - ד. להיות מעורבים ושייכים למשפחה ולקהילה בה הם חיים.
- כל זאת ע"י מענים ושירותים המקדמים צעירים במצבי סיכון, הפועלים במערך בין משרדי ובין מגזרי מתואם.

3. לצורך מימוש מטרת החלטה זו, להטיל על שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים להפעיל תוכנית לאומית בין-משרדית ובין מגזרית לצעירים ולצעירות במצבי סיכון (להלן: "תוכנית יתד").

4. ליווי אישי וסל מענים לצעירים במצבי סיכון

א. לצורך יישום תוכנית יתד, יעסיקו הרשויות המקומיות מלווים לצעירים בסיכון אשר יתמכו בצעירים לאורך תקופה שתיקבע, יבנו ביחד עימו תוכנית אישית ויפעלו ליישומה בעזרת שירותים קיימים וחדשים במשרדי הממשלה ובארגוני המגזר השלישי (להלן: "סל המענים"). המלווה לצעיר, יהיה בעבורו דמות של מבוגר משמעותי המספק תמיכה ומעודד צמיחה והתפתחות, מיצוי הפוטנציאל שבצעיר והצלחה.

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים יקצה לרשויות המקומיות תקציב למטרה זו, בהתאם לכללי המימון המקובלים בין המשרד לשלטון המקומי.

ב. משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים יפעל לטיוב התיאום הבין משרדי והבין מגזרי לשם התאמת סל המענים לצעירים בסיכון. במסגרת זו יקדם גם את יצירתם והרחבתם של מענים חסרים שיינתנו על ידי המשרד ועל ידי ארגונים חוץ ממשלתיים, והכל בכפוף לחוק חובת המכרזים.

5. ועדת היגוי בין משרדית ובין מגזרית

א. לצורך הקמת והפעלת התכנית, להטיל על מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים להקים עד לתאריך 15.12.16 ועדת היגוי בין משרדית ובין מגזרית לתוכנית (להלן: "ועדת ההיגוי") בראשותו.

ב. ועדת ההיגוי תגדיר את מכלול המענים והשירותים שיורחבו או יפותחו במסגרת התוכנית ותקבע כללים ודרכים לתיאום העבודה הבין משרדית והבין מגזרית בתוכנית.

ג. בוועדת ההיגוי יהיו חברים נציגי המשרדים הבאים: משרד האוצר, משרד הביטחון, משרד החינוך, המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, משרד הבינוי והשיכון, המשרד לשוויון חברתי, משרד הבריאות, משרד העלייה והקליטה, משרד המשפטים, המוסד לביטוח לאומי, הרשות לשירות לאומי אזרחי וצה"ל.

ד. כמו כן יהיו חברים בוועדה נציגי ארגוני מגזר שלישי שימונו על ידי מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים עפ"י קריטריונים שייקבעו.

6. להטיל על מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים להקים מערך מקצועי לתוכנית ולמנות מנהל/ת מקצועי לעמוד בראשו, כל אלה, מתוך התקנים המתוקצבים.

7. מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ידווח לממשלה על התקדמות התוכנית אחת לחצי שנה.

8. לאשר תקציב לתוכנית יתד, אשר יתווסף לבסיס תקציב משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, לפי הסכומים להלן:
לשנים 2017 - 2018 - 100 מלש"ח סה"כ.

לשנים 2021 - 2019 - יתוקצב במסגרת התקציב של אותם שנים.

9. שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, האחראי על ביצוע החלטה זו, יעדכן בתוך שלושה חודשים מיום קבלת החלטת הממשלה את תכנית העבודה המשרדית ב"ספר תוכניות העבודה של משרדי הממשלה".

דברי הסבר

רקע כללי

התוכנית הבין משרדית והבין מגזרית לקידום צעירים במצבי סיכון מתבססת על עבודת מחקר, ייזום ופיתוח מקצועי של גורמי מקצוע במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משרדים ממשלתיים נוספים, אנשי אקדמיה וגורמי חברה אזרחית.

הגדרת הבעיה ואוכלוסיית היעד

בישראל חיים כיום כ- 200,000 צעירים בגילאי 18-25 המוגדרים כצעירים בסיכון רק כ- 30% מהם מקבלים סיוע וגם הוא מצומצם וחלקי.

השולחן העגול הממשקי בנושא צעירים בסיכון במשרד ראש הממשלה (2013), הגדיר את האוכלוסייה כ"צעירים שהסיכוי שלהם גבוה משל אחרים להיקלע לתנאי החיים אחד או יותר מאלו: המסכנים את בריאותם הפיזית או הנפשית, הדנים אותם לעוני או לעימות עם החוק ועם רשויות האכיפה".

רשויות המדינה השונות משקיעות מאמצים ומשאבים רבים במניעה, קידום, טיפול ושיקום בני ובנות נוער במצבי סיכון ואולם, עם המעבר לגיל 18 רובה המוחלט של ההשקעה מופסק, הרצף הטיפולי נקטע באמצעו. בנוסף עד גיל 18 קיימת חקיקה מיוחדת לילדים ובני נוער שתוקפה מסתיים בגיל 18.

צעירים במצבי סיכון מאופיינים בקשיים בתחומים הבאים¹:

א. **השכלה, תעסוקה ומיומנויות** – חסרי 12 שנות לימוד, אינם עובדים ואינם לומדים, עובדים בשכר נמוך ובעבודות בלתי מקצועיות ומזדמנות, חסרי מיומנויות תעסוקתיות, כישורי חיים ולמידה, לא ביצעו ו/או לא סיימו שירות צבאי/לאומי, מעורבים באופן תדיר בהליכים משפטיים, אינם ממצאים את זכויותיהן החוקיות והמשפטיות וזקוקים לסיוע משפטי.

ב. **קיום פיזי, בריאות ומוגנות** – חסרי קורת גג מיטיבה, נמצאים במצוקה כלכלית, התנהגויות מסכנות (לרבות נטייה להתמכרות, זנות, שוטטות), נפגעי עבירה, סובלים מקשיים בריאותיים כרוניים.

ג. **רווחה ובריאות רגשית** – בעלי דימוי עצמי ותחושת מסוגלות עצמית נמוכה, בעלי קשיים רגשיים ונמצאים בסיכון לפגיעה עצמית, בעלי קושי בגיבוש זהות ותפיסת עולם.

ד. **השתייכות משפחתית וחברתית** – חסרי תמיכה/עורף משפחתי, חסרי קשרים חברתיים וזוגיים ורישות חברתית, מרגישים בדידות ובעלי קשיי הסתגלות למערכות המתבטאים בחוסר יציבות.

בהגדרת צעיר הנמצא במצב סיכון יובאו בחשבון שלושה פרמטרים:

א. מספר מצבי הסיכון, מתוך הרשימה שלעיל, אשר הוא נמצא בהם.

ב. משך הזמן בו הוא נמצא במצב/י הסיכון.

ג. השתייכות לקבוצת אוכלוסייה המגבירה סיכון: חברה ערבית, חברה חרדית, עולים

חדשים, חיילים בודדים, צעירים עם מוגבלות, להט"ב, בוגרי מסגרות רווחה ומסגרות

חוץ ביתיות וצעירים המתגוררים בשכונות מצוקה.

¹ ארבעת תחומי החיים שלעיל נגזרים מ- 11 האינדיקטורים של איכות החיים ב- OECD ומ- 7 תחומי החיים המוגדרים במסגרת התכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון (על בסיס ועדת שמיד).

חשיבות קיומה של תוכנית לאומית

ההיבט המערכתי

כיום פועלות בישראל מספר תכניות לצעירים במצבי סיכון, כל אחת מהן פועלת באופן עצמאי, נותנת מענה לפלח אוכלוסייה מסוים ולהיקף מצומצם. ונדרשת ראייה מערכתית כוללת.

פתרון בעיות חברתיות מורכבות אינו יושב לפתחו של גוף אחד. קידום שינוי חברתי משמעותי בחייהם של צעירים במצבי סיכון, מצריך ראייה לאומית ומערכתית, כפי שניתן ללמוד מתכניות לאומיות הפועלות בארה"ב ובאיחוד האירופי (ראובן ותורג'מן, 2015). ראייה כוללת המחברת בין המערכות מתקיימת בהצלחה בתכנית 360 לילדים ונוער בסיכון המוכיחה הישגים משמעותיים. יש צורך ליישם מודל עבודה זה גם בהקשר של צעירים במצבי סיכון.

ההיבט החקיקתי

כיום, לא קיימת חקיקה ייעודית לצעירים במצבי סיכון מעל גיל 18. רוב החקיקה היום המיועדת לקטינים אינה חלה עליהם בהגיעם לגיל 18, כדוגמת חוק לימוד חובה, חוק הנוער (טיפול והשגחה), חוק עבודת הנוער, סעיפים מחוק הבטחת הכנסה

במספר מדינות בעולם, קיימת חקיקה ייעודית המתייחסת לאוכלוסיות הצעירים בגילאי 18-24.

ההיבט הכלכלי

הוכח כי השקעה תקציבית בקידום של צעירים במצבי סיכון ובמניעת הדרדרותם לסיכון גבוה, מניבה לימים הקטנה בהוצאה הממשלתית לתמיכה ישירה בהם ובמשפחתם וכן בהגדלת ההכנסה של המדינה ממיסים ישירים ועקיפים אשר צעירים אלו יכניסו לקופת המדינה, בעקבות גידול צפוי בהכנסתם. הוכחות דומות ניתן לראות גם במדינות ה-OECD וגם בארצות הברית. יפורט להלן.

ההיבט החברתי-מוסרי

המדינה, הנושאת באחריות כלפי אזרחיה, במיוחד אלו שנפגעו ו/או שנקלעו בעל כורחם למצבי סיכון, רואה בצעירים, הון אנושי ופוטנציאל לעתיד לחברה בישראל. בכוחה של תוכנית לאומית לחזק את הלכידות החברתית, לצמצם את האפליה וההדרה החברתית, לקדם שיווין הזדמנויות, לצמצם אבטלה, פשיעה ועוני ולהשפיע לטובה על התפקוד החורי של צעירים אלו בעתיד. מנגד, אי השתלבותם החברתית והדרתם של צעירים במצבי סיכון, עלולה לסכן לא רק את התנהגותם, אלא גם את סביבתם ואת הקהילה בה הם חיים. כמו כן, אי השתלבות הצעירים במסגרות הולמות עלולה להביא לאובדן של הון אנושי וחברתי יקר (נחשון גליק, 2015, קטן 2009).

מטרות התוכנית:

מטרת העל:

צעירים במצבי סיכון יממשו את הפוטנציאל האישי שלהם וישתלבו ויתרמו לחברה

ולקהילה, תוך השגת עתיד בטוח ברמה האישית, המשפחתית והתעסוקתית.

תוצאות מצופות:

בכוחה של תוכנית לאומית הבנויה על עבודה מערכתית מסונכרנת לקדם תוצאות משמעותיות, בארבעת תחומי החיים, שהוגדרו לעיל:

1. צעירים במצבי סיכון מעורבים ומשתייכים למשפחה ולקהילה בה הם חיים.
2. צעירים במצבי סיכון בעלי תחושת חוסן, מסוגלות עצמית גבוהה ותפיסת עתיד חיובית.
3. צעירים במצבי סיכון בעלי השכלה המאפשרת השתלבות חברתית מיטבית.
4. צעירים במצבי סיכון חיים בתנאי מחייה נאותים ומקבלים מענה לצרכיהם הקיומיים.

מטרה מערכתית:

מענים ושירותים המקדמים צעירים במצבי סיכון ופועלים במערך בין משרדי ובין מגזרי מתואם.

דרכי פעולה מרכזיות:

1. יצירת מנגנוני עבודה משותפים לכלל משרדי הממשלה הרלוונטיים לתוכנית וכן לארגוני המגזר השלישי, המגזר העסקי והרשויות המקומיות. מנגנונים אלו יבואו לידי ביטוי באופן קבלת ההחלטות וביישום השוטף של התוכנית. ימונו ועדות בין משרדיות ובין מגזריות ברמה הארצית, ברמה המחוזית וברמה הישובית.
2. מעטפת מקצועית ברמה הארצית, המחוזית (על בסיס המערך המחוזי של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים) והישובית, הכוללת צוות מקצועי ברמה הארצית וברמה המחוזית, כפי שיפורט להלן; הכשרות, פיתוח ידע ומחקר; מסד נתונים הכולל מיפוי צעירים ומעקב תוצאות; פיתוח מענים חדשים.
3. מלווה אישי לצעירים, בהיקף של משרה לכל 70 צעירים.
4. סל מענים מתוקצב במוצע לצעיר, לפי מספר רמות סיכון - סל זה יכלול מענים בארבעת תחומי החיים כפי שפורטו לעיל ובהתאמה לרמת הסיכון.

נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה

ההשקעה בצעירים הינה השקעה אשר תישא רווח לא רק לפרט, אלא גם למדינה. הוכח, כי בעלי השכלה גבוהה יותר משתכרים יותר, משלמים מיסים גבוהים יותר ומכניסים לקופת המדינה כסף רב יותר מאשר אלו שאינם משכילים. עוד הוכח כי ההשקעה בצעירים במצבי סיכון בהווה תניב תשואה של 500% בעתיד ברמה המשקית (ברק-ביאנקו, 2015). זאת ועוד, לצד צמצום אבטלה, הוצאות המדינה על צעירים במצבי סיכון-אכיפה, שיטור, דמי אבטלה - יצומצמו באופן ניכר (החישוב שלעיל אינו מתייחס לחיסכון באכיפה).

כפי שניתן לראות אף בעולם - השקעה בצעירים חוסכת הוצאות בהווה וכן מנבאת בעתיד עלייה משוערת של התוצר המקומי הגולמי. הוכח בארה"ב שכל השקעה של דולר שיושקע בצעיר/ת, יעמיד את הרווחה המשקית על כ-9 דולר, הכוללים הכנסות ממס וחיסכון באכיפה (הבית הלבן, My Brother Keeper), במחקר נוסף הוכח באירופה, כי על כל יורו שיושקע בצעיר/ת, יעמיד את הרווחה המשקית על כ-7 יורו (OECD – Youth Guarantee, 2014).

כמו כן, התוכנית תאפשר את הגברת האפקטיביות של תקציבים קיימים במשרדי הממשלה לטובת צעירים: כיום ישנם תקציבים מסוימים לצעירים במצבי סיכון במשרדי הממשלה השונים. היעדר תיאום בין פעולת המשרדים והיעדר גורם מתכלל ברמה הלאומית וברמת הפרט, מביא למצב בו חלק מהמענים הניתנים כיום, אינם מגיעים לרמת אפקטיביות מלאה.

גורם אחראי למעקב

גורם ראשי:

שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים: חה"כ חיים כץ

תקציב

☐ להחלטה אין עלות תקציבית ישירה.

☒ להחלטה יש עלות תקציבית כמפורט להלן:

2017-2018 : 100 מלש"ח סה"כ.

2019-2021 : יתקצב במסגרת התקציב של אותם שנים.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר - תומך

שר הביטחון - תומך

שר החינוך - תומך

שר הפנים והשר לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל - תומך

שר הבינוי והשיכון - תומך

השרה לשיווין חברתי - תומכת

שר הבריאות - תומך

שרת העלייה והקליטה - תומכת

שרת המשפטים - תומכת

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

ההחלטה המוצעת הינה בהתאם לקווי היסוד של ממשלת ישראל ה-34. בקווי היסוד נקבע כי "הממשלה תשים דגש על קידום של סטודנטים, חיילים ובני נוער ותסייע ככול יכולת לנוער וצעירים בסיכון".

כמו כן, ישנן החלטות קודמות אשר עוסקות בין היתר ובעקיפין בנושא צעירים במצבי סיכון:

- הקמת תוכנית חומש לקהילה האתיופית, החלטה מס. 3116 מיום 10.02.2008, מס' 1979(ע/26). מיום 15.07.2010.
- הקמת תוכנית רב-שנתית לפיתוח ביישובים הדרוזים והצ'רקסים, מס. 2861 מיום 13.02.2011, מס. 59 מיום 07.06.2015, מס. 959 מיום 10.01.2016.
- הקמת תוכנית שילוב חרדים ובני מיעוטים בשירות צבאי ואזרחי, החלטה מס. 638 מיום 28.07.2013.

- הקמת תוכנית רב שנתית לפיתוח הדרום, החלטה מס. 2025 מיום 23.09.2014.
 - תוכנית לטיפול ומיצוי ההון האנושי והסרת חסמים בפני ילדים וצעירים במצבי סיכון, החלטה מס. 147 מיום 28.06.2015.
- קיימות מספר החלטות ממשלה בנושא ילדים ונוער בסיכון. החלטות אלו מהוות מצע רעיוני וארגוני בגיבוש התוכנית: החלטה מס. 477 מיום 12.09.2006, מס' 2281(שחר/7) מיום 16.08.2007, מס. 3070 מיום 03.02.2008, מס. שחר/7 22.07.2007, מס. 212 של הממשלה מיום 12.05.2009 ומס' 4244(חכ/258) מיום 09.02.2012 לאמץ את דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת מצבם של ילדים ובני נוער בסיכון ובמצוקה בראשות פרופ' הלל שמיד, להקים וועדה בין משרדית בנושא בכדי לאגם משאבים במשרדי הממשלה, להקים תוכנית לאומית לילדים ובני נוער בסיכון, לשנות את יחס המשאבים לטובת יישום המלצות הדו"ח, להרחיב את התוכנית ליישובים נוספים ולהגדיל את תקציב התוכנית.
- בנוסף להחלטות אלו, תוכנית לאומית זאת ממשיכה את התהליך שהחל בשולחן העגול הממשקי במשרד רוה"מ משנת 2013 בנושא טיפול בדיוור ובתעסוקה לצעירים במצבי סיכון.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב חוות דעת משפטית.

סיווגים

סיווג ראשי: החלטה ביצועית

סיווג משני: החלטה להנעת תהליך

תחום פעולה עיקרי: חברה וכלכלה

מוגש על ידי שר העבודה, הרווחה
והשירותים החברתיים

כ"ד בתשרי התשע"ז
26 באוקטובר 2016

כ"ד תשרי, תשע"ז

26 אוקטובר, 2016

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים:

נושא הצעת ההחלטה:

הפעלת תוכנית לאומית בין-משרדית ובין מגזרית לצעירים ולצעירות במצבי סיכון, בגילאי 18-28 – "תוכנית יתד".

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

ההצעה מבקשת ליזום תוכנית פעולה ומענים לצעירים וצעירות במצבי סיכון בגילאים 18-28, על מנת לקדם את מיצוי הפוטנציאל האישי של אותם צעירים וצעירות במצבי סיכון ולקדם את השתלבותם ותרומתם לחברה ולקהילה תוך השגת עתיד בטוח ברמה האישית, המשפחתית והתעסוקתית, וזאת על ידי:

1. יצירת מנגנוני עבודה משותפים לכלל משרדי הממשלה הרלוונטיים לתוכנית וכן לארגוני המגזר השלישי, המגזר העסקי והרשויות המקומיות. מנגנונים אלו יבואו לידי ביטוי באופן קבלת ההחלטות וביישום השוטף של היוזמה. ימונו ועדות בין משרדיות ובין מגזריות ברמה הארצית, ברמה המחוזית וברמה הישובית.
2. מעטפת מקצועית ברמה הארצית, המחוזית והישובית, הכוללת צוות מקצועי, הכשרות, פיתוח ידע ומחקר, מסד נתונים הכולל מיפוי צעירים ומעקב תוצאות, פיתוח מענים חדשים.
3. מתן מלווה אישי לצעירים.
4. סל מענים מתוקצב בממוצע לצעיר, לפי מספר רמות סיכון - סל זה יכלול מענים בארבעת תחומי החיים (משפחה וקהילה, מסוגלות עצמית, השתלבות חברתית ותנאי מחייה נאותים) ובהתאמה לרמת הסיכון.

לצורך כך, תוקם ועדת היגוי בין משרדית ובין מגזרית בראשות מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, אשר תגדיר את מכלול המענים והשירותים שיורחבו או יפותחו במסגרת התוכנית ותקבע כללים לתיאום דרכי העבודה הבין משרדיות והבין מגזריות במסגרת התוכנית. ועדת ההיגוי תדווח לממשלה על ביצוע והתקדמות התוכנית אחת לשנה. בהתאם להצעה יאושר ליוזמה, תקציב אשר יתווסף לבסיס תקציב משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן – המשרד), לפי הסכומים שפורטו בהחלטה. המשרד יקצה את תקציב היוזמה על פי קריטריונים אחידים ושיווניים בדומה לחלוקה התקציבית של כלל שירותי הרווחה. הקצאת התקציב תעשה בהתאם לכללי המימון המקובלים בין המשרד לשלטון המקומי.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:
ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:
עמדת היועצים המשפטיים השותפים להצעת ההחלטה:
משרד האוצר – אין מניעה משפטית.
משרד הביטחון – טרם התקבלה עמדתם.
משרד החינוך – אין מניעה משפטית.
משרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל – אין מניעה משפטית.
משרד הבינוי והשיכון – אין מניעה משפטית.
המשרד לשוויון חברתי – אין מניעה משפטית.
משרד הבריאות – אין מניעה משפטית.
משרד העלייה והקליטה – אין מניעה משפטית.
משרד המשפטים – טרם התקבלה עמדתם.
המוסד לביטוח לאומי – אין מניעה משפטית.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:
אין מניעה לאשר את ההצעה.

עו"ד רינת וייגלר



היועצת המשפטית

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים