



מבקר המדינה דוח מיוחד

היערכות מדינת ישראל להזדקנות האוכלוסייה



תמוז התשפ"ו | יוני 2026

ירושלים

מס' קטלוגי 2026-S-0017
ISSN 0793-1948

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה
מאתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה
www.mevaker.gov.il

תוכן העניינים

6	פתח דבר
9	المقدمة
11	Foreword
13	ניהול היערכות הממשלתית להזדקנות האוכלוסייה
25	מערך הביטוח הסיעודי בישראל
37	היערכות מערכת הבריאות בישראל להזדקנות האוכלוסייה
47	השמירה על רווחת האוכלוסייה המזדקנת

פתח דבר

"בְּיָשִׁישִׁים חֶכְמָה, וְאֶרֶץ יָמִים תְּבוֹנָה"

(איוב י"ב, י"ב)

ותיעדוף, כדי שהמדיניות תתורגם ליישום עקבי ומתמשך ולא תישאר בגדר הצהרת כוונות בלבד.

מקבץ הדוחות המונח לפניכם מתאר את תוצאות הביקורת של משרד מבקר המדינה שבה נבחנה התמודדות הרשויות בישראל עם אתגר ההיערכות להזדקנות האוכלוסייה בקשת רחבה של נושאים הנוגעים לאוכלוסייה זו: ניהול ההיערכות הממשלתית שנקבעה להזדקנות האוכלוסייה, היערכות הממשלה ומוסדותיה להתמודדות עם העלייה בתוחלת החיים ועם הגידול בחלקה היחסי של האוכלוסייה הוותיקה, לרבות תכנון כולל שיבטיח הזדקנות מיטבית, עצמאות ואיכות חיים בגיל המבוגר. כמו כן בחן משרד מבקר המדינה את קיומם ואת יעילותם של מנגנונים להכנה לגיל פרישה, את קידום תהליכי הרפואה המונעת במערכת הבריאות וכן את קיומו של תכנון אקטוארי ארוך טווח במוסד לביטוח לאומי (בט"ל), הנדרש לשם שמירה על קיימות כלכלית וביטחון סוציאלי לדורות הבאים.

בשל החשיבות הגלובלית של נושא ההיערכות להזדקנות האוכלוסייה ביצע מבקר המדינה בשנת 2025 את הביקורת שממצאיה מובאים במקבץ דוחות זה, גם כחלק מביקורת בין-לאומית בשיתוף פעולה עם משרדי מבקר המדינה במדינות אחרות: אלבניה, ליטא, מלטה, סלובקיה, פולין, פורטוגל, פרגוואי, ומקדוניה הצפונית. יצוין כי משרד מבקר המדינה בישראל ריכז ביקורת זו, וכי מבקר המדינה משמש נשיא ארגון המבקרים האירופי יורוסאי.

ממצאי הביקורת בארבעת פרקי דוח זה עולה כי על אף ההכרה הממשלתית באתגר האמור ועל אף החלטות שקיבלה הממשלה בשנים האחרונות, הפער בין התכנון למעשה נותר

אוכלוסיית ישראל מזדקנת בקצב מהיר, ולכן הזדקנות האוכלוסייה היא אחד האתגרים שעומדים מתמודדת מדינת ישראל. אתגר זה טומן בחובו השפעות רחבות על מערכת הבריאות, על מערכת הסיעוד, על שירותי הרווחה ועל שוק העבודה. בדומה למדינות מפותחות רבות, ישראל חווה שינוי דמוגרפי מואץ הנובע, בין היתר, מעלייה בתוחלת החיים: מ-70.3 שנים בשנת 1975 ל-81.4 שנים בשנת 2023 בקרב גברים, ומ-74.6 שנים ל-85.5 שנים בקרב נשים. מגמה זו גורמת לגידול מתמשך במספר האזרחים הוותיקים ובשיעורם באוכלוסייה. בסוף שנת 2024 חיו בישראל כ-1.2 מיליון בני 65 ומעלה, שהם כ-13% מתושבי המדינה; בשנת 2050 צפויים לחיות בה כ-2 מיליון אזרחים ותיקים, שיהיו כ-15% מאוכלוסיית המדינה.

הזדקנות האוכלוסייה אינה רק מגמה דמוגרפית אלא מבחן ליכולתה של המדיניות הציבורית לתכנן קדימה, לתאם בין מערכות ולתרגם חזון חברתי לפעולות מדידות. הצלחתה של מדיניות ממשלתית רב-משרדית להתמודדות עם הזדקנות האוכלוסייה נשענת על שלושה רכיבים המשלימים זה את זה: (א) גיבוש תוכנית רב-שנתית ייעודית הכוללת יעדים מדידים, אבני דרך ומדדי ביצוע ברורים, המאפשרים להעריך את ההתקדמות בביצועה; (ב) מינוי גורם מתכלל בעל סמכות ותפקיד מוגדרים, שיהיה אחראי לתיאום בין המשרדים, לביצוע בקרה ולמעקב אחר יישום התוכנית; (ג) קביעת תקציב בהחלטת ממשלה המגדירה מקורות תקציביים ומנגנוני הקצאה

גדול. יותר מעשור חלף מאז הגדירה הממשלה את ההיערכות להזדקנות האוכלוסייה כיעד אסטרטגי, אך משרדי הממשלה עדיין לא גיבשו מענה מערכתי מתואם, וחלוקת האחריות בין הגופים השונים אינה ברורה, דבר היוצר פערים בביצוע המדיניות. כך, למרות הגידול הצפוי במספר הזקנים, מספר הרופאים הגריאטריים ומיטות האשפוז אינם מספקים את הצרכים. קופות החולים מיישמות באופן חלקי פעולות מניעה שנועדו לשמר את בריאות הזקנים ואת עצמאותם; פעולות אלו ממוקדות בעיקר בקרב חולים ושבריריים ואינן מנוצלות די הצורך למניעת מחלות ולשימור בריאותם של הזקנים הבריאים. תחומים נוספים - כמו הכנה לפרישה, תעסוקה, התנדבות ופעילויות להפגת בדידות - אינם מנוהלים בתיאום ובאופן מקיף, וחסרים בהם יעדים ברורים ומנגנוני תיאום בין-משרדי.

עוד עלה כי חלק מההחלטות המינהליות של המוסד לביטוח לאומי (בט"ל) בכל הנוגע לגמלת הסיעוד ושל רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון לגבי הביטוחים הקבוצתיים בקופות החולים מבוססות על שיקולים קצרי טווח. כתוצאה מכך, כלל המענים הקיימים לסיוע בשירותים ובכסף עבור אזרחים ותיקים סיעודיים אינם יציבים בטווח הארוך, והדבר מעמיד בסכנה את היכולת לספק להם את הסיוע הדרוש לאורך זמן. כך לדוגמה, בביקורת עלה כי במסגרת השינויים בביטוחי הסיעוד בבט"ל התקבלו החלטות שתרמו לגידול במספר הזכאים לגמלה יותר מפי שניים (מ-180,000 ל-392,000), ולגידול בהיקף ההוצאה על סיעוד בפועל פי שלושה (201%, מ-7 מיליארד ש"ח ל-21.1 מיליארד ש"ח), וזאת נעשה ללא ליווי אקטוארי של אקטואר בט"ל. עוד עלה כי שלא בהתאם להחלטת הממשלה משנת

2015, מלבד בדיון אחד של הממשלה ב-2018, שבו הוצגה הפגיעה בגירעון האקטוארי בעקבות הרפורמה בסיעוד, אך לא התקבלו שום החלטות אופרטיביות - הממשלה והקבינט החברתי-כלכלי לא קיימו שום דיון בסוגיית הגירעון האקטוארי והתקציבי של בט"ל בשנים 2018 - 2025, אף ששלושה דוחות אקטואריים הצביעו על החמרה משמעותית בגירעון האקטוארי של בט"ל. כמו כן בביקורת עלה כי בשנים 2024 - 2026 אישרה מועצת הביטוח הלאומי תקציב גירעוני, ללא דיון בדרכים שבהן ניתן לצמצם את הגירעון. כתוצאה מכך נפגעה האיתנות הפיננסית של המוסד, כך שהקרן של בט"ל, שהיא העודפים שצבר בט"ל לטובת תשלומי קצבאות עתידיים, צפויה להתרוקן בשנת 2035 ובט"ל לא יוכל לממש עוד את התחייבויותיו כלפי המבוטחים. הקדמה זו של שנת איפוס הקרן פוגעת ביציבות האקטוארית של בט"ל, מגדילה את הסיכון שהמוסד ידרש לבצע קיצוצים חדים או להעלאות של דמי ביטוח בעתיד ומערערת את האמון במנגנון הביטחון הסוציאלי שגובה דמי ביטוח בהווה כדי לשלם גמלאות בעתיד בהתאם לחוק.

כדי לטפל בהזדקנות האוכלוסייה בישראל בצורה המיטבית נדרשת היערכות לאומית מוקדמת; מומלץ כי גופי הממשל הרלוונטיים, ובהם משרד ראש הממשלה, משרד הבריאות, משרד הרווחה והמשרד לשוויון חברתי, וכן בט"ל, יגבשו תוכנית לאומית רב-שנתית. על התוכנית להיות תוכנית אופרטיבית ולכלול בין השאר מענה על הממצאים שהובאו בפרקי דוח זה. השקעה במניעת הידרדרות רפואית, במניעת הידרדרות תפקודית-קוגניטיבית ובהזדקנות מיטבית - באמצעות טיפולים מונעים, שמירה על בריאות גופנית ותפקודית, עידוד אורח חיים

עוד עלה כי חלק מההחלטות המינהליות של המוסד לביטוח לאומי (בט"ל) בכל הנוגע לגמלת הסיעוד ושל רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון לגבי הביטוחים הקבוצתיים בקופות החולים מבוססות על שיקולים קצרי טווח. כתוצאה מכך, כלל המענים הקיימים לסיוע בשירותים ובכסף עבור אזרחים ותיקים סיעודיים אינם יציבים בטווח הארוך, והדבר מעמיד בסכנה את היכולת לספק להם את הסיוע הדרוש לאורך זמן. כך לדוגמה, בביקורת עלה כי במסגרת השינויים בביטוחי הסיעוד בבט"ל התקבלו החלטות שתרמו לגידול במספר הזכאים לגמלה יותר מפי שניים (מ-180,000 ל-392,000), ולגידול בהיקף ההוצאה על סיעוד בפועל פי שלושה (201%, מ-7 מיליארד ש"ח ל-21.1 מיליארד ש"ח), וזאת נעשה ללא ליווי אקטוארי של אקטואר בט"ל. עוד עלה כי שלא בהתאם להחלטת הממשלה משנת

2015, מלבד בדיון אחד של הממשלה ב-2018, שבו הוצגה הפגיעה בגירעון האקטוארי בעקבות הרפורמה בסיעוד, אך לא התקבלו שום החלטות אופרטיביות - הממשלה והקבינט החברתי-כלכלי לא קיימו שום דיון בסוגיית הגירעון האקטוארי והתקציבי של בט"ל בשנים 2018 - 2025, אף ששלושה דוחות אקטואריים הצביעו על החמרה משמעותית בגירעון האקטוארי של בט"ל. כמו כן בביקורת עלה כי בשנים 2024 - 2026 אישרה מועצת הביטוח הלאומי תקציב גירעוני, ללא דיון בדרכים שבהן ניתן לצמצם את הגירעון. כתוצאה מכך נפגעה האיתנות הפיננסית של המוסד, כך שהקרן של בט"ל, שהיא העודפים שצבר בט"ל לטובת תשלומי קצבאות עתידיים, צפויה להתרוקן בשנת 2035 ובט"ל לא יוכל לממש עוד את התחייבויותיו כלפי המבוטחים. הקדמה זו של שנת איפוס הקרן פוגעת ביציבות האקטוארית של בט"ל, מגדילה את הסיכון שהמוסד ידרש לבצע קיצוצים חדים או להעלאות של דמי ביטוח בעתיד ומערערת את האמון במנגנון הביטחון הסוציאלי שגובה דמי ביטוח בהווה כדי לשלם גמלאות בעתיד בהתאם לחוק.

כדי לטפל בהזדקנות האוכלוסייה בישראל בצורה המיטבית נדרשת היערכות לאומית מוקדמת; מומלץ כי גופי הממשל הרלוונטיים, ובהם משרד ראש הממשלה, משרד הבריאות, משרד הרווחה והמשרד לשוויון חברתי, וכן בט"ל, יגבשו תוכנית לאומית רב-שנתית. על התוכנית להיות תוכנית אופרטיבית ולכלול בין השאר מענה על הממצאים שהובאו בפרקי דוח זה. השקעה במניעת הידרדרות רפואית, במניעת הידרדרות תפקודית-קוגניטיבית ובהזדקנות מיטבית - באמצעות טיפולים מונעים, שמירה על בריאות גופנית ותפקודית, עידוד אורח חיים

של מי שהגיעו לגיל המבוגר, אלא גם בהבנה של צורך קולקטיבי להמשיך ולהוקיר את תרומתם לחברה וללמוד מהם. עלינו לשאוף לא רק להבטחת רווחתם של האזרחים הוותיקים, אלא גם למקסום הפוטנציאל הגלום בהם לטובת כולנו, תוך כדי שמירה על כבודם, עצמאותם והשתלבותם בחברה.

פעיל, הכנה לפרישה, תעסוקה והתנדבות - תסייע לדחות את התלות התפקודית, לצמצם את תוחלת החיים בחולי, לחזק את עצמאותם ורווחתם של האזרחים הוותיקים ולייעל את ההוצאה הציבורית על בריאות וסיעוד. השקעה במניעה כאמור תתרום להשתלבות של האזרחים הוותיקים בחברה באמצעות פעולות כמו התנדבות ותאפשר להם לתרום לכלכלת המדינה גם לאחר פרישתם. לצד גיבוש התוכנית הלאומית הרב-שנתית, ובפרט לנוכח הגידול הצפוי במספר האזרחים הוותיקים הסיעודיים והחשש שלמערך הביטוח הסיעודי בישראל אין יכולת בת קיימה לספק להם את הנדרש, על המוסד לביטוח לאומי לפעול כבר כעת בשיתוף משרד האוצר כדי לייצב את המנגנונים של מערך הביטוח הסיעודי ולהבטיח כי גם בשנים הבאות יקבלו האזרחים הוותיקים הסיעודיים את המענה הראוי לצורכיהם.

בראייה צופה פני עתיד, התמודדות מיטבית עם אתגר היערכות להזדקנות האוכלוסייה בתחומי המדיניות, הבריאות, הרווח והתכנון האקטוארי ארוך הטווח תאפשר ליצור חברה ישראלית טובה יותר באמצעות יצירת מעטפת כוללת לאוכלוסייה הוותיקה אשר תוביל להשגת הזדקנות מיטבית לאוכלוסייה זו.

תודתי נתונה לעובדי החטיבה לביקורת תחומי החברה והרווחה ולעובדי חטיבת המטה, אשר עסקו בהכנת מקבץ דוחות זה במקצועיות, ביסודיות ובמסירות ומתוך תחושת שליחות.

אני תקווה כי ממצאי הדוח והמלצותיו יסייעו להבטחת היערכות לאומית מיטבית להתמודדות עם האתגר החברתי-כלכלי של הזדקנות האוכלוסייה. אין מדובר רק במענה על צורכיהם



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

ירושלים,

תמוז התשפ"ו, יוני 2026