



זוּחַ מִבְקֵר הַמְדִינָה

ניהול ההיערכות הממשלתית להזדקנות האוכלוסייה

▪ תמוז התשפ"ו ▪ יוני 2026 ▪



ניהול היערכות הממשלתית להזדקנות האוכלוסייה

תקציר

רקע

הזדקנות האוכלוסייה היא אחד האתגרים שמולם ניצבת מדינת ישראל. אתגר זה טומן בחובו השלכות רחבות על מערכת הבריאות, על מערכת הסייעוד, על שירותי הרווחה ועל שוק העבודה. זאת ועוד, ישראל, בדומה למדינות מפותחות רבות, מתמודדת עם שינוי דמוגרפי משמעותי בשל הזדקנות מואצת של האוכלוסייה. שינוי זה נגרם כתוצאה מעלייה בתוחלת החיים לצד ירידה בשיעורי הילודה; אלו גם מביאים לעלייה מתמדת במספר האזרחים הוותיקים ובשיעורם מתוך כלל האוכלוסייה.

מחקרים מצביעים באופן עקבי על כך שהשקעה בשמירה על בריאות האוכלוסייה הוותיקה ועל רווחתה מניבה תועלת כלכלית גבוהה ביותר, הן ברמת הפרט והן ברמת המשק כולו. על פי מחקר שנעשה בארה"ב, ההערכה היא שעיכוב תהליך הזדקנות בשנה אחת שווה ערך לכ-38 טריליון דולר, ובעשר שנים לכ-367 טריליון דולר. כמו כן נמצא שכל דולר המושקע בהזדקנות בריאה מניב כ-3 דולרים בתועלות כלכליות ובריאותיות. ממצאים אלו מצביעים יחד על שקידום הזדקנות בריאה ומיטיבה אינו רק יעד חברתי ובריאותי, אלא מנוע צמיחה כלכלי בעל תשואה גבוהה.

אתגר זה מחייב היערכות של מדינת ישראל במגוון תחומים - החל בשלב גיבוש המדיניות, דרך התכנון האסטרטגי והתכנון המפורט ועד להכנת האוכלוסייה המתבגרת לקראת שלב הזקנה¹ ולהכנת המערכות התומכות והתשתיות (מערכת הבריאות והרווחה). יותר מכול, היערכות להזדקנות האוכלוסייה מחייבת שימור של אוכלוסיית הזקנים במצב תפקודי, בריאותי, רגשי, חברתי ותעסוקתי מיטבי, דחיקת התלות² ככל הניתן ודאגה לכך שמצבם לא יוחמר.

בהתאם, בשנת 2015 הגדירה המועצה הלאומית לכלכלה (המועצה הלאומית לכלכלה או המועצה) במשרד ראש הממשלה (משרם רה"ם) את הזדקנות האוכלוסייה כאחד מששת האתגרים הכלכליים-חברתיים העומדים לפתחה של מדינת ישראל בעשורים הקרובים. במסגרת החלטת הממשלה 150, הוחלט לקדם את הסוגיה האסטרטגית "היערכות להזדקנות האוכלוסייה" ולהטיל על השרים אחריות לקדמה בתחומי משרדיהם. ב-2021 גיבש צוות עבודה משותף של נציגים ממשרדי הממשלה ומהמגזר השלישי את מפת המדדים הלאומיים להזדקנות מיטבית (מפת המדדים). הזדקנות מיטבית היא מצב שבו אדם זקן מרגיש בריא, בעל משמעות, ובעל יכולת כלכלית למימון מצבו (הזדקנות מיטבית). מפת המדדים נועדה לספק לממשלה כלי לקבלת החלטות מבוססות נתונים, שיאפשרו ניהול יעיל של משאבים ציבוריים, צמצום פערים וחיוק תהליכי הזדקנות מיטבית בישראל. ביולי 2021 אימצה הממשלה במסגרת החלטת הממשלה 127 את מפת המדדים וקבעה, בין היתר, כי על משרדי הממשלה, ובפרט המשרדים שמתן שירותים לאזרחים ותיקים הוא עיסוק מרכזי בהם: המשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה (המשרד לשוויון חברתי), משרד הרווחה והביטחון החברתי (משרד הרווחה), משרד הבריאות והמוסד לביטוח לאומי (בט"ל), להכווין את פעולותיהם ואת דרכי ההתערבות שלהם כדי להשפיע על מדדי הזדקנות ולצמצם את הפערים במדדים בין קבוצות דמוגרפיות.

Yeung, D. Y., & Zhou, X. (2017). Planning for retirement: Longitudinal effect on retirement resources and post-retirement well-being. *Frontiers in psychology*, 8, 1300

1

למ"ס, "מדדים לאומיים להזדקנות מיטבית בישראל 2022" (נובמבר 2024), עמ' 15.

2

נתוני מפתח

0 מתוך 4	81.4 ו-85.5	2 מיליון	1.286 מיליון
אף אחד מכיווני הפעולה שהוגדרו בהערכת המצב האסטרטגית-כלכלית-חברתית להזדקנות האוכלוסייה לא יושם באופן מלא	תוחלת החיים לגברים ולנשים (בהתאמה) בשנת 2023, והיא עלתה ב-16% ב-50 השנים האחרונות	זקנים צפויים לחיות בישראל בשנת 2050, והם יהיו כ-15% מכלל אוכלוסיית ישראל	זקנים בני 65 ומעלה חיו ב-2024 בישראל, והם היו כ-13% מכלל תושבי המדינה
0 תוכנית לאומית רב-שנתית	35%	70%	למדד-על אחד בלבד
הממשלה לא גיבשה שום תוכנית לאומית רב-שנתית מתוקצבת עם יעדים לנושא היערכות להזדקנות האוכלוסייה, בשונה משעשתה במקרים אחרים כדי לקדם מדיניות חברתית-כלכלית המערבת כמה משרדי ממשלה	מהמשיבים מגופי הממשל העוסקים בנושא ההזדקנות, אשר השתתפו בהליך המיפוי של משרד מבקר המדינה, לא הכירו את הפיילוט של משרד רה"ם להגברת תיאום בין-משרדי בנושא ההזדקנות	מגופי הממשל העוסקים בהזדקנות דיווחו למשרד מבקר המדינה, במסגרת הליך המיפוי, כי מידת שיתוף הפעולה בין הגורמים השונים העוסקים בהזדקנות האוכלוסייה היא בינונית ואף פחות מכך	הוגדר יעד כמותי מתוך חמשת מדדי-העל שהוגדרו במפת המדדים להזדקנות מיטבית. המפה גובשה על ידי צוות עבודה משותף של נציגים משרדי הממשלה ומהמגזר השלישי ואומצה על ידי הממשלה בהחלטת ממשלה 127 משנת 2021

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר עד אוקטובר 2025 בדק משרד מבקר המדינה את ניהול היערכות הממשלתית להזדקנות האוכלוסייה ותיאום מערכתי בטיפול בהזדקנות האוכלוסייה. הביקורת נעשתה באגף בכיר אזרחים ותיקים במשרד לשוויון חברתי, באגף ממשל וחברתה במשרד רה"ם, במינהל אזרחים ותיקים במשרד הרווחה, בבט"ל ובמשרד הבריאות. בדיקות השלמה נעשו במועצה הלאומית לכלכלה.



תמונת המצב העולה מן הביקורת

אינדיקטורים מרכזיים לאוכלוסיית הזקנים בישראל

משנת 1975 הולכת וגדלה אוכלוסיית בני ה-65 ומעלה בישראל, ומגמה זו צפויה להימשך גם בעשורים הקרובים: מכ-13% מהאוכלוסייה בשנת 2025 - כ-1.3 מיליון איש - לכ-15% בשנת 2050, שהם כ-2 מיליון זקנים. היום מרביתם צעירים יחסית לקבוצת הגיל הזו: יותר ממחציתם (55%) בני 65 - 74, כשליש בני 75 - 84, ורק מיעוט (12%) בני 85 ומעלה. רוב הזקנים (86%) הם יהודים לא-חרדים, לצד מיעוט חרדי (4%) וערבי (10%), והנשים הן רוב (55%). פחות ממחצית (48%) מהנשים נשואות, לעומת רוב גדול (76%) מהגברים - פער המשקף בין היתר תוחלת חיים גבוהה יותר של נשים. כשליש (31.6%) מהזקנים הם בעלי השכלה אקדמית. כמו כן משנת 2010 ועד שנת 2022 שיעור מקבלי הפנסיה עלה מ-34% ל-37%, וגובה הקצבה החודשית עלה מכ-5,000 ש"ח לכ-7,200. מבחינה כלכלית ניכר כי עד גיל 70 משקי הבית משלמים יותר כספי מיסים למדינה מכספי התשלומים הישירים שהם מקבלים מהמדינה (למשל קצבאות), (כ-315 ש"ח בחודש), ואילו לאחר גיל זה התמונה מתהפכת (כ-682 - 3,143 ש"ח בחודש).



המדיניות הממשלתית להזדקנות האוכלוסייה

יישום הערכת המצב האסטרטגית-כלכלית-חברתית - בשנת 2015 הגדירה המועצה הלאומית לכלכלה את הזדקנות האוכלוסייה כאחד מששת האתגרים הכלכליים-חברתיים העומדים לפתחה של מדינת ישראל בעשורים הקרובים. ממשלת ישראל, במסגרת החלטת הממשלה מ-2015, אימצה את הערכת המצב האסטרטגית על כיווני הפעולה המוצגים בה, ובכלל זה את אלו העוסקים בהתמודדות עם אתגר הזדקנות. ארבעת כיווני הפעולה להיערכות המדינה להזדקנות האוכלוסייה אשר נקבעו בתוכנית האסטרטגית, ונבדקו בדוח זה לא יושמו או יושמו באופן חלקי:



- הגירעון האקטוארי של בט"ל גדל, כך שמשנת 2020 ועד לשנת 2025 הוקדמה שנת איפוס הקרן ב-9 שנים מ-2044 ל-2035.
- גיל הפרישה לא הותאם לתוחלת החיים; גיל הפרישה של גברים נותר 67, ושל נשים עולה בהדרגה ל-65, ותוחלת החיים של גברים עומדת על 81.4 שנים ושל נשים על 85.5, נכון ל-2024.
- שיעור ההשתתפות של אזרחים ותיקים בגילי 67 - 74 בתעסוקה עמד בשנת 2025 על 22.3% לנשים ועל 35.4% לגברים; על פי התחזית שהעריך צוות הביקורת בהתבסס על המגמה הקיימת, צפוי שיעור האזרחים הוותיקים המועסקים בגילים אלה להגיע ל-27% בקרב נשים ול-39.9% בקרב גברים בשנת 2030; ועל כן אינו צפוי לעמוד ביעדי הממשלה לשנת 2030 (28.5% לנשים ו-43.5% לגברים).
- מחסור במיטות אשפוז וברופאים גריאטרים - בין השנים 2020 - 2023 חלה ירידה של 16% במספר מיטות האשפוז הגריאטרי ל-1,000 איש בני 75 ומעלה בשנים אלה (מכ-65 מיטות לכ-55). ובין השנים 2020 - 2024, כמעט שלא השתנה מספר הרופאים הגריאטרים (0.86 רופאים גריאטרים ל-1,000 איש בני 65 - 75, ו-1.05 לבני 75 ומעלה בשנת 2024).

בביקורת עלה כי אף שחלף עשור מהחלטות הממשלה מ-145 ו-150 בשנת 2015, אשר הציבו את היערכות להזדקנות האוכלוסייה כנושא אסטרטגי והטילו על שרי הממשלה ליישמה במסגרת תוכניות עבודה שנתיות במשרדיהם - גופי הממשל הרלוונטיים, ובהם בט"ל, משרד הבריאות, משרד הרווחה והמשרד לשוויון חברתי, טרם גיבשו מענה מערכתי, מתואם וארוך טווח והם אינם ערוכים להזדקנות האוכלוסייה. עוד עולה כי מאז יולי 2018 לא הגישה המועצה הלאומית לכלכלה דוח מעקב אחר יישום הערכת המצב האסטרטגית לשנת 2015 לממשלה, ולא ביצעה מעקב אחר יישום החלטות הממשלה המתבססות על הערכת המצב האסטרטגית, כנדרש מהצוות לניהול האסטרטגיה.

קביעת גורם אחראי לקידום המדדים במפת המדדים להזדקנות מיטבית - ה-OECD וה-EU קבעו שכדי להבטיח שאסטרטגיה תיושם בפועל ולא תישאר רק על הנייר, חייבים להבטיח, בין היתר, תחומי אחריות מוגדרים בבירור. בביקורת עלה כי מפת המדדים וגם החלטת הממשלה מ-2021, אשר אימצה את מפת המדדים, לא קבעו מי הגוף האחראי להובלה של כל אחד מהמדדים ולריכוז של כל הפעולות הנעשות לטובת אותו מדד. זאת אף על פי שחלק מהמדדים רלוונטיים לכמה גופים שונים - כך למשל, משרד הרווחה, משרד הבריאות ובט"ל פועלים כולם לשיפור מדד התפקוד³ ללא גורם אחד המוביל את כל הפעולות הנעשות לטובת שיפור מדד זה ומרכז אותן. מתשובות בעלי תפקידים בגופים המרכזיים העוסקים בהזדקנות - המשרד לשוויון חברתי, משרד הרווחה, משרד הבריאות, בט"ל, קופות החולים, ומשרד רה"ם, למשרד מבקר המדינה, שנמסרו במסגרת הליך מיפוי המידע המובנה, עולה בבירור כי בכל אחד מהמדדים קיים שיעור של משיבים שאינם יודעים מיהו הגורם האחראי על אותו מדד (בין 6% משיבים במדד של ניהול בריאות ל-22% משיבים במדד של חוסן כלכלי).



היעדרן של סמכות ושל אחריות ברורה ומוסכמת על כל מדד במפת המדדים פוגעת באחריותיות, מקשה על קביעת יעדים מדידים ומערימה קשיים בתיאום הפעולות בין הגופים הרלוונטיים. מצב זה עלול להוביל לכפילויות בפעולה, לפערים בטיפול ולחוסר עקביות, הן במעקב אחר הביצוע והן ביישום התוכניות; כמו כן היא יוצרת פגיעה מערכתית בניהול הידע ובתיאום הבין-ארגוני, מייצרת איסוף נתונים כפול, שאינו שיטתי ואינו אחיד; ומקשה על יישוג עקבי לאוכלוסיות יעד.

קביעת יעדים אופרטיביים ומדידים בתוכניות העבודה המשרדיות - הצבת יעדים מדידים היא תנאי הכרחי לתכנון אפקטיבי של מדיניות ציבורית ולהקצאת משאבים מושכלת. הממשלה אימצה את מפת המדדים להזדקנות האוכלוסייה בהחלטת הממשלה 127 משנת 2021 בלי לכלול בה יעדים. בהיעדר יעדים, הגופים הרלוונטיים העוסקים בנושא ההזדקנות, ובהם המשרד לשוויון חברתי, משרד הרווחה, משרד הבריאות ובט"ל, מתקשים לגזור יעדים אופרטיביים בתוכניות העבודה שלהם, לבנות תהליכי ניטור והערכה סדורים ולתאם פעולות בין-משרדיות באופן המכוון לתוצאות. בהיעדר יעדים משרדיים ברורים למדדי מפת המדדים, יכולתם של המשרדים להוביל לשיפור במדדים מוגבלת, ואי אפשר לבחון אם הצעדים שנקטו אכן משיגים את התוצאה הרצויה.

תיאום מערכתי בטיפול בהזדקנות האוכלוסייה

גורם-על מתכלל ומתאם להזדקנות מיטבית - אף על פי שהזדקנות מיטבית מחייבת שיתוף פעולה בין תחומים רבים, ובהם הבריאות, הרווחה והתעסוקה, בישראל אין גוף מרכזי המוביל מדיניות לאומית. בניגוד לדגמים מהעולם ולתחומים מערכתיים אחרים, כמו האקלים או פיתוח מגזר המיעוטים, נושא ההזדקנות נותר ללא גורם מתכלל וללא אסטרטגיה סדורה. מצב זה מוביל לניצול לא מיטבי של משאבים ולחוסר עקביות במדיניות, ופוגע ביכולת המדינה להיערך באופן אפקטיבי להזדקנות האוכלוסייה. המשרד לשוויון חברתי, ובפרט תחום הטיפול באזרחים ותיקים, מאופיין בחוסר יציבות ארגונית ובמעברים תכופים בין המשרדים. בנוסף, המשרד לשוויון חברתי חסר את המאפיינים הנדרשים לגוף מתכלל; כך למשל, לא הוקנו לו הסמכות והאחריות לחייב משרדי ממשלה אחרים לפעול בנושא הזדקנות מיטבית, ואין לו תקציב מוגדר בבסיס תקציב. כמו כן המשרד לשוויון חברתי בכלל, ובאמצעות אגף בכיר אזרחים ותיקים בפרט, אינו משמש גורם מתכלל בפועל, ואף אינו נתפס כגורם מתכלל על ידי יתר הגורמים המעורבים בתחום ההזדקנות. כך, כאשר התבקשו המשיבים - במסגרת מיפוי המידע המובנה - ובכלל זה המשרד לשוויון חברתי, משרד הרווחה, משרד הבריאות, בט"ל, קופות החולים, ומשרד רה"ם, לציין מי לדעתם מתכלל (או צריך לתכלל) את נושא הזדקנות האוכלוסייה, איש מהם לא סימן את המשרד לשוויון חברתי בתור הגוף המוביל והמתכלל את נושא ההיערכות להזדקנות האוכלוסייה בפועל או בתור הגוף שצריך להיות המתכלל.

המועצה הציבורית המייעצת לענייני גמלאים - על פי חוק האזרחים הוותיקים, התש"ן-1989, על השר לשוויון חברתי למנות מועצה ציבורית מייעצת לענייני גמלאים, שאמורה לפעול תחת המשרד לשוויון חברתי ותפקידה ליזום ולגבש פעולות והמלצות לשיפור איכות חייהם של האזרחים הוותיקים. נמצא כי המועצה מונתה בפעם האחרונה באוגוסט 2020, ותוקפם של כתבי המינוי לחברי המועצה פקע בשנת 2023. מאז 2021 לא התכנסה המועצה הציבורית המייעצת לענייני אזרחים ותיקים כלל, לא יזמה ולא גיבשה המלצות לשיפור איכות חייהם של האזרחים הוותיקים. לא זו אף זו, ממועד פקיעתם של כתבי המינוי למועצה באוגוסט 2023 לא מינתה השרה לשוויון חברתי חברי מועצה חדשים, כך שלא בהתאם לקבוע בחוק, לא קיימת מועצה ציבורית לענייני אזרחים ותיקים בפועל.

הגברת התיאום הבין-משרדי בתוכנית העבודה הממשלתית לשנת 2025 - במטרה לחזק את התיאום הבין-משרדי ולהגביר את ההשפעות של הפעולות הממשלתיות, החל אגף משל וחברה במשרד רה"ם ב-2025 במהלך התנסותי (פיילוט) של תכנון משותף סביב סוגיית הליבה של הזדקנות מיטבית בישראל. בביקורת עלה כי רבים מהגופים העוסקים בהזדקנות (35%), כלל אינם מכירים את הפיילוט. מבין אלו המכירים את הפיילוט - רובם (64%) סבורים כי תרומתו לשיתוף פעולה ולתכנון משותף היא מצומצמת מאוד, ואילו מיעוט בלבד (18% - 27%) מעריך כי יש לו השפעה של ממש.

היעדר תיאום וסנכרון בין הגורמים העוסקים בהזדקנות האוכלוסייה - בתחום הזקנה פועלים היום גופים רבים, והם פועלים לעיתים בו זמנית או בחפיפה, ללא תיאום מערכתי כולל. חוסר תיאום זה מוביל לריבוי יוזמות בלתי מתואמות ולפיצול משאבים.



- כך לדוגמה, בט"ל, משרד הרווחה וקופות החולים עוסקים במניעת הידרדרות תפקודית. יוצא אפוא שחפיפה זו מייצרת שימוש לא מיטבי במשאבים, כפילות באיסוף נתונים, מקשה על קביעת יעדים מדידים ועל אחריותיות ויוצרת קושי בתיאום בין הגופים.

- כמו כן כ-70% מגופי הממשל העוסקים בהזדקנות דיווחו כי מידת שיתוף הפעולה בין הגורמים השונים העוסקים בהזדקנות האוכלוסייה היא בינונית ואף פחות מכך.

- בכל הנוגע להעברת מידע בין הגופים העוסקים בהזדקנות, 90% מהמשיבים להליך המיפוי של משרד מבקר המדינה (המשרד לשוויון חברתי, משרד הרווחה, משרד הבריאות, בט"ל, משרד רה"ם וקופות החולים) סבורים כי העברת מידע ונתונים אינה מתקיימת במידה מספקת; 55% השיבו כי היא מתקיימת במידה מועטה או מועטה מאוד, ו-35% נוספים השיבו כי היא מתקיימת במידה בינונית.

תקציב ייעודי לסוגיית ההזדקנות - בביקורת עלה כי בתקציבי המשרדים השונים קיימים תקציבים המוקצים לטיפול בזקנים באותם התחומים. כך לדוגמה משרד הרווחה הקצה בשנת 2023 כ-250,000 ש"ח לתוכנית שמטרתה הפגת בדידות בקרב ניצולי שואה, והמשרד לשוויון חברתי הקצה בשנת 2024 סכום שנע בין 60,000 ל-180,000 לכל רשות מקומית שהשתתפה בתוכניות שמטרתה הפגת בדידות וחיזוק החוסן של אוכלוסיית האזרחים הוותיקים (לאיגוד ערים אשכול רשויות גליל והעמקים הקצה המשרד יותר מ-340,000 ש"ח). ואולם אין היום תקציב מאוחד מוגדר של כל המשרדים הרלוונטיים המיועד לטיפול בסוגיית ההזדקנות, דבר המקשה על טיפול מערכתי ומקיף.



תוכנית רב-שנתית להיערכות להזדקנות האוכלוסייה - דרך המלך של הממשלה לקידום מדיניות חברתית-כלכלית המערבת מספר משרדי ממשלה ב-20 השנה האחרונות היא באמצעות תוכניות רב-שנתיות אשר במסגרתן היא מגדירה אוכלוסיית יעד, גורם מתכלל, תחומי פעולה, משרדים מעורבים והאחריות של כל אחד מהם ותקציב. בדרך דומה גובשו החלטות בתחומי הפיתוח כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית, שיפור קליטת בני העדה האתיופית וצמצום פערים בחברה הערבית. תוכנית כזו מאפשרת לממשלה להתמודד בטווח הארוך עם אתגרים חברתיים וכלכליים מורכבים. עיגונה של תוכנית רב-שנתית בהחלטת ממשלה יוצר ודאות וציבות תקציבית וביצועית ומבטיח תיאום ומחויבות של כלל המשרדים ליעדים שנקבעו. בתחום ההזדקנות לא גובשה תוכנית רב-שנתית.



לוח מחוונים משותף - משרד מבקר המדינה מצוין לחיוב את משרד הרווחה ובט"ל על פיתוח לוח המחוונים, שבו מוצגים לרשויות המקומיות נתונים עדכניים על אודות אוכלוסיית הוותיקים שבתחום שיפוטן וכן נתוני ביצוע של ניצול תקציב הרווחה. זהו צעד חשוב ומבורך לקידום של ניהול מבוסס נתונים בתחום השירותים החברתיים לזקנים. עם זאת, לוח המחוונים אינו כולל מידע מכלל הגופים הציבוריים הרלוונטיים לטיפול באוכלוסיית הזקנים, והגישה ללוח מוגבלת למשרד הרווחה, לבט"ל ולמחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות בלבד, ואינה פתוחה לשאר הגופים הפועלים בתחום, לדוגמה המשרד לשוויון חברתי.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי גופי הממשל הרלוונטיים להיערכות להזדקנות האוכלוסייה ובהם, בט"ל, משרד הרווחה, המשרד לשוויון חברתי ומשרד הבריאות, יפעלו ליישום הערכת המצב האסטרטגית ויעדכנו בכל שנה את הממשלה על מצב ההתקדמות של היישום במשרדם. לשם כך מומלץ שיגבשו תוכניות עבודה שנתיות במשרדיהם.



היות שאתגר ההזדקנות מוגדר כאתגר אסטרטגי לאומי, והיות שהחלטות הממשלה בנושא עומדות בתוקפן המחייב, על המועצה הלאומית לכלכלה ועל הצוות לניהול אסטרטגיה⁴ לאסוף משרדי הממשלה דיווחים עיתיים ולמלא את התפקידים שהוטלו עליהם, ובהם לערוך מעקב תקופתי אחר היישום של כיווני הפעולה. עוד מומלץ כי המועצה הלאומית לכלכלה תמסד מנגנון בקרה ודיווח מחייב שיכלול רכיבים, כדוגמת קביעת יעדים ומדדי תוצאה רב-שנתיים, חובת דיווח רבעוני של מנכ"לי המשרדים על מצב היישום של כיווני הפעולה והגשת דוח התקדמות עיתי לממשלה.



מומלץ שהצוות שגיבש את מפת המדדים יידרש שוב לצורך בקביעת יעדים לאומיים להזדקנות מיטבית ועיגונם בהחלטת ממשלה בהמשך להחלטת הממשלה מיולי 2021 שאימצה את מפת המדדים. זאת, בהינתן שקביעת יעדים אלה תאפשר לגזור יעדי משנה, יעדי ביניים ויעדים קצרי טווח, אשר ישמשו בסיס לתכנון עבודה ממשלתי סדור, לתיעודף הקצאת משאבים ולבחינה של מידת ההתקדמות ביישום המדיניות. כמו כן מומלץ כי במסגרת בחינת הצורך בקביעת יעדי העל יבחן גם הצורך במינורי גורם אחראי למימושם ובגיבוש מנגנון קבוע לניטור, להערכה ולדיווח על עמידה ביעדים. מנגנון זה יסייע להבטיח כי כיווני הפעולה האסטרטגיים של הממשלה יתורגמו לביצוע אפקטיבי ולתוצאות מדידות לאורך זמן.



מומלץ כי גופי הממשל שעוסקים בהזדקנות, ובהם המשרד לשוויון חברתי, משרד הרווחה, משרד הבריאות ובט"ל, בהובלת משרד רה"ם, יגבשו הצעה לממשלה לעדכון החלטת הממשלה המטילה על יחידת הסמך לענייני גמלאים במשרד רה"ם, לימים המשרד לשוויון חברתי, את האחריות לקידום תיאום ואינטגרציה בין הגופים בנושאים הקשורים לאזרחים ותיקים, ולהטיל את האחריות לתכלול נושא ההזדקנות על גוף בעל המאפיינים הנדרשים מגורם מתכלל. כמו כן מומלץ להקים מנגנון קבוע למעקב ולהערכה של פעילות התכלול כדי להבטיח יישום אפקטיבי ומתמשך של מדיניות לטובת האזרחים הוותיקים.



על השרה לשוויון חברתי לפעול בהתאם לחובתה לפי החוק ולמנות חברים למועצה הציבורית לענייני האזרחים הוותיקים, ולקבוע לוח ישיבות קבוע בהתאם לחוק - אחת לחודשיים לפחות. כמו כן על המועצה שתתמנה לקיים דיונים ולדון בכל הסוגיות הנוגעות לשיפור איכות חיי האזרחים הוותיקים.



מומלץ כי אגף ממשל וחברה במשרד רה"ם יבחן את מתכונת הפיילוט לתכנון משותף ואת אפשרויות פיתוחו, כך שבהמשך הדרך יכלול גם מטרות ומשימות חדשות ומשותפות, אשר יעודדו עבודה משולבת ומחייבת בין המשרדים, מעבר להצגת פעולות קיימות. עוד מומלץ לפעול להגברת החשיפה לפיילוט ולהבטיח כי כלל הגורמים הרלוונטיים במשרדים יכירו אותו ויבינו את תכליתו לשם חיזוק המחויבות והמשמעות של שיתוף הפעולה. כמו כן רצוי לקיים מנגנון מעקב שוטף אחר יישום מטרות הפיילוט לאורך השנה, באופן שיאפשר להעריך את התקדמותו, ללמוד מן הניסיון המצטבר ולבצע התאמות נדרשות בהתאם.



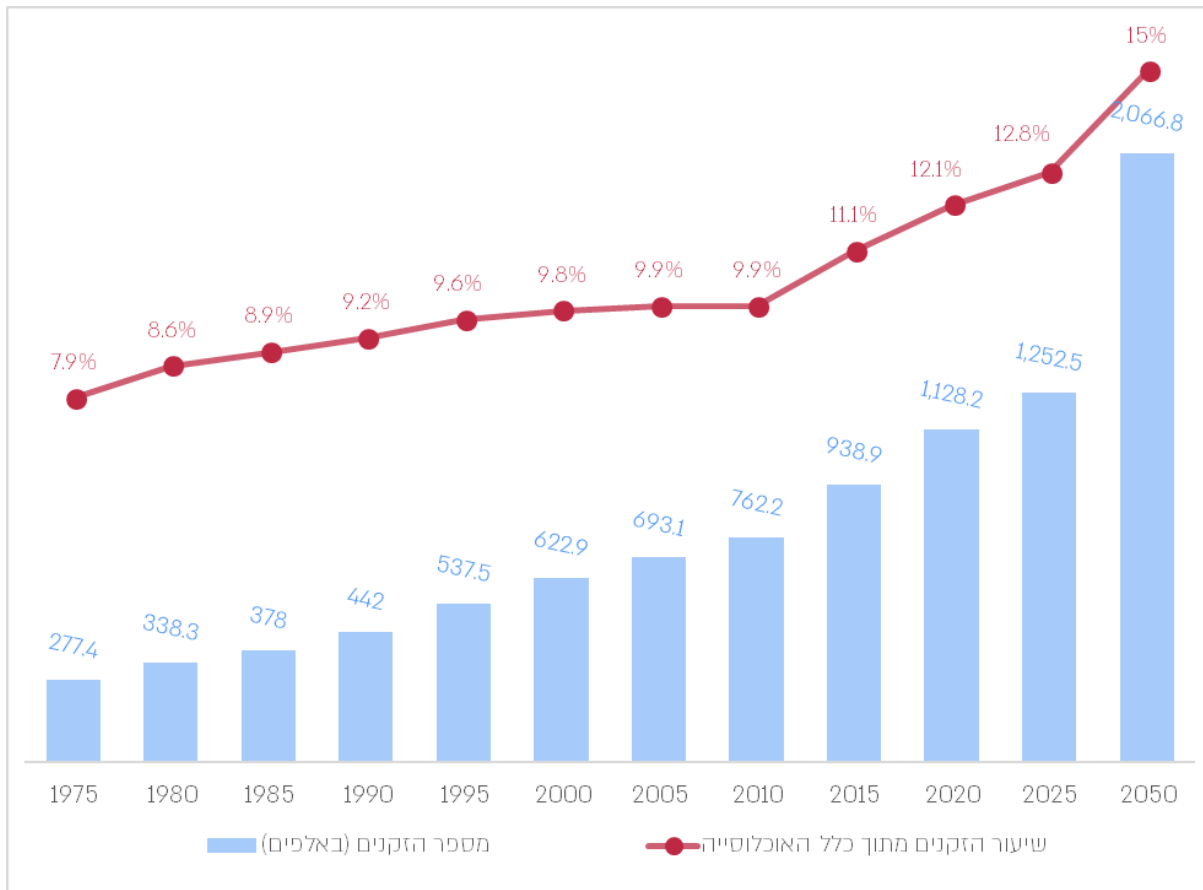
בשל חשיבות ההתמודדות עם אתגר הזדקנות האוכלוסייה, מומלץ כי גופי הממשלה הרלוונטיים, ובהם משרד רה"ם, משרד הבריאות, משרד הרווחה, המשרד לשוויון חברתי ובט"ל, בשיתוף משרד האוצר (ובפרט, אגף התקציבים) - יגבשו תוכנית רב-שנתית להזדקנות האוכלוסייה. תוכנית זו צריכה להיות אופרטיבית ולתרגם הלכה למעשה את התוכנית האסטרטגית ואת מפת המדדים שנקבעו, ובכלל זה לקבוע תחומי פעולה מרכזיים



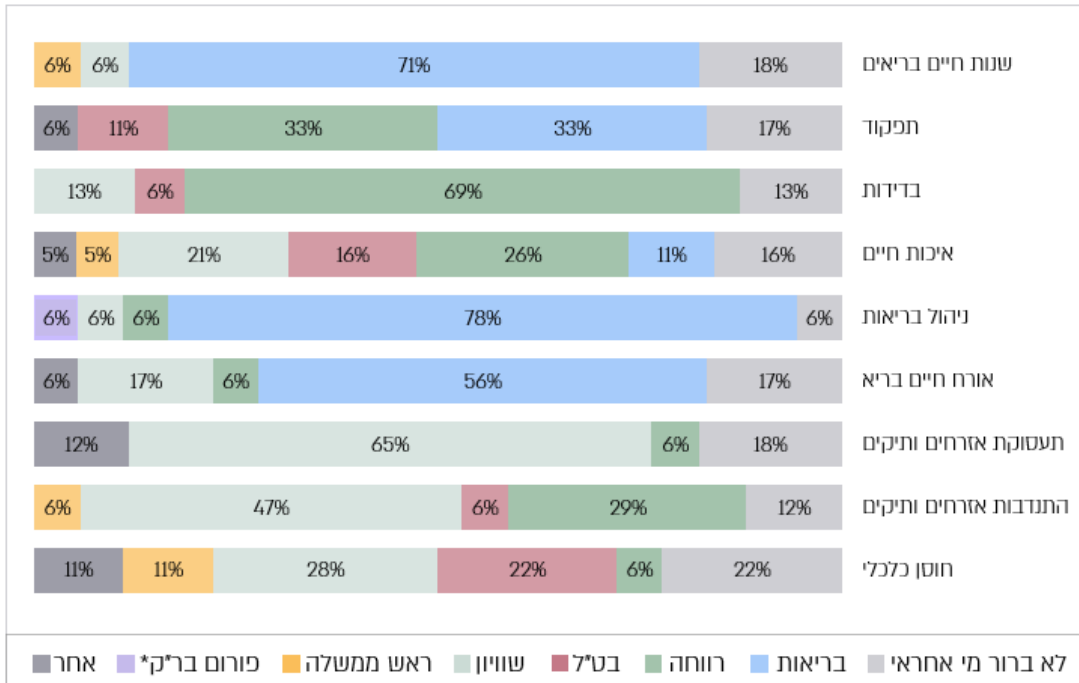
⁴ על פי החלטת ממשלה משנת 2012, הוקם הצוות לניהול אסטרטגיה בראשות מנכ"ל משרד רה"ם ותפקידו, בין היתר, לעקוב אחר תכנון מפורט ויישום של תכניות מתאר אסטרטגיות על-ידי הגורמים הרלוונטיים, ולהציג עדכונים תקופתיים של פעם אחת בשנה לכל הפחות, בפני ועדת השרים, אם תוקם, או בפני הממשלה.

להזדקנות האוכלוסייה, להסדיר את שיתופי הפעולה הנדרשים בין הגופים המעורבים ואת חלוקת האחריות ביניהם, לקבוע מנגנונים לשיתוף מידע ולניהול מחלוקות, ולבצע מעקב שוטף אחר יישום התוכנית ועמידה ביעדים שייקבעו. כמו כן, מומלץ כי הם יגבשו המלצות לגבי קביעת יעדים מדידים, יגדירו גורם מתכלל בעל סמכות ואחריות ברורה והקצאת תקציבים ייעודיים למשרדי הממשלה השונים במסגרת תקציבית אחודה; ויביאו את התוכנית וההמלצות הנלוות לבחינת הממשלה ואישורה, כדי להבטיח את ההתמודדות המיטבית של מדינת ישראל עם האתגר החברתי-כלכלי של הזדקנות האוכלוסייה.

מספר בני ה-65 ומעלה ושיעורם מכלל האוכלוסייה בישראל, לפי שנים, 1975 - 2050 (באלפים ובאחוזים)



עמדות הגופים העוסקים בהזדקנות לגבי זהות הגוף האחראי לכל מדד במפת המדדים, על פי מיפוי המידע המובנה



על פי נתוני הליך המיפוי הבין-משרדי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* פורום בר"ק - פורום משותף של בט"ל, משרד הרווחה וקופות החולים בנושא הזדקנות.

סיכום

הזדקנות האוכלוסייה אינה רק מגמה דמוגרפית אלא מבחן ליכולתה של מדיניות ציבורית לתכנן קדימה, לתאם בין מערכות ולתרגם חזון חברתי לפעולות מדידות. הצלחתה של מדיניות ממשלתית רב-משרדית נשענת על גיבוש תוכנית רב-שנתית ייעודית, שלרוב כוללת שלושה רכיבים משלימים: ראשית, גיבוש תוכנית רב-שנתית ייעודית הכוללת יעדים מדידים, אבני דרך ומדדי ביצוע ברורים, המאפשרים להעריך התקדמות ולהתאים את המהלכים לאורך זמן; שנית, מינוי גורם מתכלל בעל סמכות ותפקיד מוגדרים, שיהיה אחראי לתיאום בין כל גופי הממשל, לביצוע בקרה שוטפת ולמעקב אחר יישום התוכנית; ושלישית, קביעת תקצוב ברור ומחייב במסגרת החלטת ממשלה, המגדירה מקורות תקציביים, מנגנוני הקצאה ותיעוד, כך שהמדיניות לא תישאר הצהרת כוונות אלא תתורגם ליישום עקבי ומתמשך. על אף ההכרה הממשלתית באתגר זה ועל אף החלטות הממשלה שהתקבלו בשנים האחרונות, הפער בין התכנון לבין המעשה נותר גדול.

ממצאי הביקורת מלמדים כי אף שהממשלה אימצה כבר ב-2015 הערכת מצב ותוכניות פעולה, היישום נשאר חלקי: גופי הממשל הרלוונטיים טרם גיבשו מענה מערכתי, מתואם וארוך טווח, והמועצה הלאומית לכלכלה והצוות לניהול אסטרטגיה לא ביצעו מעקב שיטתי ורציף אחר ההתקדמות. כך, בכל כיווני הפעולה שהגדירה הערכת המצב האסטרטגית, ההתקדמות אינה מספקת: חל גידול בגירעון האקטוארי של בט"ל, התאמה חלקית בלבד של גיל הפרישה לעלייה בתוחלת החיים, שיעורי תעסוקה של אזרחים ותיקים שאינם עומדים ביעדים ומחסור מתמשך במיטות אשפוז ובכוח אדם גריאטרי. לצד זאת, מפת המדדים להזדקנות מיטבית אומצה ללא הגדרה של יעדים כמותיים וללא ייחוס של אחריות מוסדרת לגורמים מובילים בכל מדד - דבר המקשה על ניהול ביצועים, על תיעוד משאבים ועל תיאום בין-משרדי.

בשל חשיבות ההתמודדות עם אתגר הזדקנות האוכלוסייה, מומלץ כי גופי הממשל הרלוונטיים, ובהם משרד רה"ם, משרד הבריאות, משרד הרווחה, המשרד לשוויון חברתי ובט"ל, יגבשו תוכנית לאומית רב-שנתית בתחום זה. תוכנית זו צריכה להיות אופרטיבית ולתרגם הלכה למעשה את התוכנית האסטרטגית ואת מפת המדדים שנקבעו, ובכלל זה להגדיר גורם מתכלל בעל סמכות ואחריות ברורה ולקבוע תחומי פעולה מרכזיים להזדקנות האוכלוסייה, להסדיר את שיתופי הפעולה הנדרשים בין הגופים המעורבים ואת חלוקת האחריות ביניהם, לקבוע מנגנונים לשיתוף מידע ולניהול מחלוקות ולבצע מעקב שוטף אחר יישום התוכנית ועמידה ביעדים שנקבעו. כמו כן, מומלץ כי יגבשו המלצות לגבי קביעת יעדים מדידים, והקצאת תקציבים ייעודיים למשרדי הממשלה השונים במסגרת תקציבית אחודה, ויביאו את התוכנית וההמלצות הנלוות לבחינת הממשלה ואישורה, כדי להבטיח היערכות לאומית מיטבית להתמודדות עם האתגר החברתי-כלכלי של הזדקנות האוכלוסייה.