



זוּחַ מִבְקֵר הַמְדִינָה

השמירה על רווחת האוכלוסייה המזדקנת

▪ תמוז התשפ"ו ▪ יוני 2026 ▪



השמירה על רווחת האוכלוסייה המזדקנת

תקציר

רקע

שְׁלוּמוֹת (Well Being) היא מצב של רווחה גופנית, נפשית וחברתית. השלומות משתקפת בתחושה סובייקטיבית של אושר, סיפוק, מימוש עצמי ואיזון רגשי וכן בתנאים אובייקטיביים של בריאות, תפקוד וביטחון. עבור אוכלוסיית האזרחים הוותיקים היכולת לשמר אוטונומיה, לטפח קשרים חברתיים משמעותיים ולצקת תוכן ותכלית לחיים מאפשרת לנהל חיים מלאים ומספקים - חיים של שלומות. בדוח זה ייעשה שימוש במונח "אזרחים ותיקים" עבור אוכלוסיית האזרחים בגילי 65 ומעלה, אלא אם כן צוין מפורשות אחרת.

מדינת ישראל הכירה בחשיבות הדאגה לרווחת האזרחים הוותיקים ושלומותם; המועצה הלאומית לכלכלה פרסמה בשנת 2015 את הערכת המצב האסטרטגית כלכלית חברתית שהציגה את הזדקנות האוכלוסייה כאחד מהאתגרים הניצבים בפני המדינה, וקבעה בין היתר כי יש לפעול לשילוב מבוגרים בתעסוקה ובקהילה, דבר שיתרום הן לכלכלת המדינה והן לאזרחים הוותיקים. בהמשך לכך, בהחלטותיה 145 ו-150 מיוני 2015 אימצה הממשלה את הערכת המצב האסטרטגית. בהחלטת ממשלה 127 מיולי 2021 בנושא "מפת מדדים לאומיים להזדקנות מיטבית" אימצה הממשלה את מפת המדדים להזדקנות מיטבית, הכוללת מדדים הנוגעים לתחושת משמעות כגון תחושת בדידות, אורח חיים חברתי פעיל וכן מדדי חוסן כלכלי.

החשיבות בשמירה על שלומות האזרחים הוותיקים הולכת וגוברת עקב העלייה בתוחלת החיים, וכן עקב העלייה בתוחלת החיים הבריאים (Health Span), המשקפת את שנות החיים הצפויות בבריאות טובה מתוך שנות החיים הצפויות לאדם. עלייה זו בתוחלת החיים ובתוחלת החיים הבריאים מביאה לכך שלאזרח הוותיק יש כיום שנים רבות יותר לחיות בבריאות טובה ובתפקוד גבוה בהשוואה לדורות קודמים.

יכולתה של הממשלה באמצעות משרדיה ובהוצאה כספית מועטה יחסית לסייע לאזרח הוותיק לחוש תחושת רווחה נפשית ולשמר את תחושת המשמעות והשייכות תוך שמירת קשרים חברתיים וקהילתיים, עשויה להאריך את תוחלת החיים הבריאים ולצמצם את מספר השנים שבהן מצבו התפקודי יידרדר עד כדי קבלת גמלת סיעוד.

נתוני מפתח

| כ-1% בלבד | כ-33% בלבד | 77% | 23 ו-15 שנים |
|--|---|---|---|
| מהאזרחים הוותיקים שהגיעו לגיל פרישה בשנים 2020 - 2024 השתתפו בסדנת הכנה לפרישה שקיימו מרכזי אפ +60 ¹ של המשרד לשוויון חברתי (3,831 מתוך 375,000 פורשים) | שיעור האזרחים הוותיקים שהמוסד לביטוח הלאומי הזמין להשתתף בימי המידע שקיים בסניפיו כהכנה לפרישה, מתוך כלל הפורשים בשנים 2020 - 2025 (148,996 מתוך 450,000 פורשים). בפועל השתתפו בימים אלו רק 17,428 משתתפים (המהווים כ-4% מכלל הפורשים באותן שנים) | מכלל המשיבים על סקר שערך משרד מבקר המדינה בקרב אזרחים ותיקים בגילי 60 - 75, בין שפרשו ובין שעומדים לפני פרישה, לא עברו הכנה לפרישה. באומדן, מדובר ב-434,000 אזרחים ותיקים | של פער מפרידות בין גיל הפרישה לבין תוחלת החיים לנשים ולגברים (בהתאמה), נכון לשנת 2023 |

¹ מרכזי אפ +60 הם מרכזי הכוון שמפעיל ומממן המשרד לשוויון חברתי, בשותפות עם ארגון ג'וינט-אשל ועם הרשויות המקומיות. המרכזים מציעים ליווי, הכוון, ידע וכלים פרקטיים לאנשים הנמצאים בשלב המעבר סביב צומת הפרישה, במטרה לעכב תהליכי הידרדרות ולהגביר את הסיכויים להזדקנות מיטבית.

| 82% | 51% | 26% | 22.3% ו-35.4% בלבד |
|--|---|--|---|
| <p>מהאזרחים הוותיקים שמרגישים בודדים, שהם 26% מכלל האזרחים הוותיקים, על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס)², לא אותרו על ידי משרד הרווחה, המוסד לביטוח לאומי והמשרד לשוויון חברתי ולקידום מעמד האישה³. בקרב אוכלוסיות בסיכון השיעור הוא 70%</p> | <p>מהאזרחים הוותיקים שהשתתפו בסקר של משרד מבקר המדינה ציינו שלא נחשפו למידע על אפשרויות התנדבות לאחר פרישה; 92% מאלו שנחשפו למידע ציינו כי היה קושי במידה בינונית ומעלה לקבלו</p> | <p>מהאזרחים הוותיקים שהשתתפו בסקר של משרד מבקר המדינה ציינו כי הם אינם מתנדבים, אך הם מעוניינים להתנדב</p> | <p>מהנשים והגברים (בהתאמה) בגילי 67 - 74 השתתפו בתעסוקה בשנת 2025. אם מגמת התעסוקה לא תגדל, עולה חשש שיעדי הממשלה לשנת 2030 (שיעור תעסוקה של 28.5% לנשים ו-43.5% לגברים) לא יושגו</p> |

פעולות הביקורת



בחודשים ינואר עד אוקטובר 2025 בדק משרד מבקר המדינה את השמירה על שלומות האוכלוסייה המזדקנת ורווחתה. בביקורת נבדקו התחומים האלו: גיל הפרישה, הכנה לפרישה, תעסוקה לאחר הפרישה, התנדבות ובדידות. הביקורת נעשתה במינהל אזרחים ותיקים שבמשרד הרווחה והביטחון החברתי, באגף בכיר אזרחים ותיקים שבמשרד לשוויון חברתי וקידום מעמד האישה ובשירות הייעוץ לאזרח הוותיק ומשפחתו במוסד לביטוח לאומי (בט"ל). בדיקות השלמה נעשו במשרד הבריאות ובקופות החולים. כמו כן במסגרת הביקורת הופץ שאלון (סקר) לאזרחים ותיקים אשר עסק בהכנה לפרישה, תעסוקה לאחר הפרישה, התנדבות ובדידות. על הסקר השיבו 403 אזרחים ותיקים, שהם מדגם מייצג של אזרחים ותיקים בגילי 60 - 75. נוסף על כך, הופץ שאלון בקרב אנשי מקצוע בתחום ההזדקנות אשר עסק בבדידות בקרב אזרחים ותיקים ובמדיניות לאומית להזדקנות האוכלוסייה. על סקר זה השיבו 957 אנשי מקצוע; כמו כן הופץ שאלון (סקר) בקרב רופאי משפחה אשר עסק בתחלת חיים בריאים וברפואה מונעת, בקידום בריאות ובבדידות בקרב אזרחים ותיקים. על סקר זה השיבו 240 רופאי משפחה.

² האיתור של הלמ"ס, ל-26% אזרחים ותיקים שחשים בודדים, נעשה באמצעות הסקר החברתי. הכוונה ב"מאותרים" היא שכתוב במפורש באחת ממערכות הרשויות שהאזרח בודד.

³

תמונת המצב העולה מן הביקורת



הכנה לפרישה - ארגון העבודה הבין-לאומי (International Labour Organization, ILO) עמד כבר בשנת 1980 על הצורך להכין עובדים מבוגרים לפרישה וקבע כי יש ליישם תוכניות הכנה לפרישה בשנים שלפני סיום חיי העבודה, בשיתוף ארגוני עובדים ומעסיקים. מדינות רבות בעולם, לדוגמה אנגליה, צרפת וסינגפור, כחלק מהמדיניות שהן מפעילות, נקטו יוזמות להטמעת תהליכי הכנה לפרישה ולהנגשת מידע הדרוש לשם כך לאזרחים הוותיקים. עם זאת, בביקורת עלה כי אף שהערכת המצב האסטרטגית ומפת המדדים להזדקנות מיטבית שאימצה הממשלה בהחלטותיה בשנים 2015 ו-2021 (בהתאמה) מגדירות את החזון הכולל של חוסן כלכלי ואורח חיים פעיל לאחר הפרישה - בישראל אין כיום מדיניות ממשלתית מוסדרת להכנת אזרחים ותיקים לפרישה מהעבודה; עוד העלתה הביקורת כי האחריות על נושא זה אינה מוסדרת; ואין גוף אחד שמרכז, מתכלל או מתאם את הפעילות בתחום; וכי לא נקבעו לתחום זה יעדים, וזאת שלא בהתאם להמלצת ILO בנוגע לצורך בהכנה לפרישה, ואף שהכנה לפרישה עשויה להגביר את תחושת הסיפוק של הפורש ולהביאו להסתגלות טובה יותר לתקופת החיים החדשה, לרווחה נפשית, לצבירת ידע רלוונטי ולתכנון כלכלי ושיפור בתכנון הזמן.

- בהיעדר מדיניות ותקצוב מוסדר, רוב הסדנאות להכנה לפרישה המבוצעות כיום ביוזמת המשרד לשוויון חברתי, המוסד לביטוח לאומי (בט"ל), מעסיקים ציבוריים כגון נציבות שירות המדינה (נש"ם) או מעסיקים במגזר הפרטי הן יוזמות נקודתיות; מעסיקים אינם מחויבים לערוך לעובדיהם הכנה לפרישה ואף אינם מתומצאים כדי לבצע הכנה כזאת; מנגד, הפורשים אף הם אינם מעודדים או מתומצאים לעבור הכנה לפרישה, ובפועל - מרביתם אינם עוברים אותה.

- על פי סקר אזרחים ותיקים שביצע משרד מבקר המדינה, שיעורם של אזרחים ותיקים בגילי 60 - 75 שאינם משתתפים בהכנה לפרישה מגיע ל-77% (ניתן לאומדם בכ-434,000 אזרחים). בקרב אזרחים ותיקים בגילי 60 - 75 שהכנסת משק הבית שלהם מתחת לממוצע, מגיע שיעורם של אלו שלא השתתפו בהכנה ל-82% (שיעור אשר נאמד בכ-145,350 אזרחים). החסמים העיקריים שצוינו בהקשר זה הם: לא הציעו לאזרחים הוותיקים הכנה כאמור (51%); הם לא ידעו לגבי ההכנה (18%); והם לא חשו בה צורך (21%).

- **ימי הכנה לפרישה שעורך בט"ל** - מספר האזרחים הוותיקים שהזמין בט"ל להשתתף בימי המידע שהוא עורך כהכנה לפרישה קטן יחסית. בעוד שבשנים 2020 - 2025 פרשו כ-450,000 אזרחים ותיקים, בט"ל הזמין רק 148,996 אזרחים ותיקים להשתתף בימי המידע שקיים בסניפיו. היקף מוזמנים זה הוא כ-33% בלבד מכלל הפורשים באותן שנים. בפועל השתתפו בימים אלו 17,428 אזרחים ותיקים (שהם כ-4% בלבד מכלל הפורשים באותן שנים).

השתתפות בסדנאות ההכנה של מרכזי "אפ 60+" - המשרד לשוויון חברתי, בשיתוף פעולה עם ארגון ג'וינט-אשל⁴ ועם הרשויות המקומיות, מפעיל ומשתתף במימונם של מרכזי אפ 60+, שהם מרכזי הכוון לאנשים הנמצאים בשלב המעבר סביב צומת הפרישה, במטרה לעכב תהליכי הידרדרות ולהגביר את סיכוייהם להזדקנות מיטבית. גם בסדנאות ההכנה שמקיים המשרד לשוויון חברתי במרכזי אפ 60+ הפוזורים ברחבי הארץ השתתפו בשנים 2020 - 2024 רק מיעוט מהפורשים (כ-1%, 3,831 פורשים). כן עלה בביקורת כי מספר המרכזים קטן (18); פריסתם הגיאוגרפית מוגבלת (כך לדוגמה אין מרכזים באזור הגליל המערבי, רמת הגולן, הגליל התחתון, הערבה, רמת הנגב ואזור השפלה); וממילא ברובם ההשתתפות מוגבלת לתושבי הרשות שבה הם ממוקמים. בהקשר זה יצוין כי 707,000 אזרחים ותיקים מתגוררים ברשויות שבהן לא נמצא מרכז כאמור לעיל. משמעות הדבר היא כי במרבית היישובים שבהם אין מרכז (למעט יישובים ששייכים לאשכול על-אזורי⁵),

⁴ ג'וינט (חברה לתועלת הציבור) הוא ארגון יהודי אמריקני הפועל בישראל למען אוכלוסיות מוחלשות בשיתוף עם ממשלת ישראל. ג'וינט-אשל עוסק בפיתוח פתרונות להזדקנות מיטבית.

⁵ מרכז על-אזורי (אשכול) הוא מרכז המשרת מספר רשויות מקומיות המשתייכות לאזור, גם אם אינו ממוקם בתוכם.

האזרחים הוותיקים אינם יכולים ליהנות משירותי סדנת ההכנה לפרישה שמקיימים מרכזי אפ +60 וכן כי המרכזים אינם מהווים במתכונתם הנוכחית מענה מספק להכנה לפרישה של כלל הפורשים.

תעסוקה בגיל המבוגר, ובפרט בגילי 67 - 74 - מפת המדדים המעודכנת משנת 2022 קבעה כי השתתפות בתעסוקה בגיל המבוגר תורמת למשק ולכלכלת ישראל ומהווה גורם חשוב בהזדקנות מיטבית כמקור לחיזוק ולשמירה על הקשרים החברתיים. ממשלת ישראל, שהכירה בחשיבות התעסוקה בקרב אזרחים ותיקים, קבעה בכמה החלטות ממשלה את היעד להגדלת שיעור התעסוקה בקרב אזרחים ותיקים; כך לדוגמה - בהחלטת ממשלה 198 קבעה הממשלה יעדי תעסוקה לשנת 2030 עבור אוכלוסיית האזרחים הוותיקים בגילי 67 - 74 (43.5% לגברים ו-28.5% לנשים).

- למרות יתרונות התעסוקה לאחר פרישה ורצונם של אזרחים ותיקים רבים להמשיך לעבוד, רק חלקם הקטן עובדים בפועל (22.3% נשים בגילי 67 - 74 ו-35.4% גברים בגילם אלו, בשנת 2025).
- מאז החלטת הממשלה בשנת 2021, גדל שיעור התעסוקה בקרב אזרחים ותיקים בגילי 67 - 74 באופן רציף ובקצב גבוה מזה שבו הוא גדל טרם החלטת הממשלה, עם זאת, השינוי בקצב הגידול אינו גדול, ובפרט בקרב נשים לגביהן חל גידול שנתי ממוצע של 0.9 נקודות האחוז בתעסוקה לאחר ההחלטה בשנת 2021 לעומת 0.4 לפני שנת 2021.
- אם המגמה מאז 2015 תימשך, והתחזית שהעריך משרד מבקר המדינה תתממש, בשנת 2030 יהיה שיעור הגברים המועסקים בגילי 67 - 74 (39.9%) נמוך מהיעד שנקבע בהחלטת הממשלה (43.5%) ב-3.6 נקודות האחוז; שיעור הנשים המועסקות בגילים אלה (27%) יהיה נמוך ב-1.5 נקודות האחוז מהיעד (28.5%). מכאן שעולה חשש שיעדי הממשלה לתעסוקת אזרחים ותיקים לא יושגו.

תוכנית "ותיקים בעבודה" של המשרד לשוויון חברתי - בשנת 2021 גיבש המשרד לשוויון חברתי את תוכנית "ותיקים בעבודה", במטרה להביא לשינוי התפיסה החברתית בשוק התעסוקה כלפי אזרחים ותיקים ולייצר עבורם הזדמנויות שוות להשתלב בשוק העבודה. בביקורת עלה כי שיעור האזרחים הוותיקים בגילי 60 ומעלה, שזכו ל"השמה איכותית"⁶ במסגרת התוכנית בשנים 2021 - 2024 עמד על 3,955. שיעור זה מהווה 1% מפוטנציאל התעסוקה של אזרחים בגילי 60 ומעלה בשנת 2024. התוספת הגבוהה ביותר במספר המועסקים בכל שנה נרשמה בשנת 2023, והגיעה ל-3,868 אזרחים ותיקים בהשמות ול-2,322 אזרחים ותיקים בלבד בהשמות איכותיות, מספר המשקף 0.9% ו-0.6% (בהתאמה) מפוטנציאל התעסוקה בגילי 60 ומעלה. מן האמור עולה כי תוכנית ותיקים בעבודה לבדה לא תוכל לייצר את השינוי הנדרש לצורך עמידה ביעדים שקבעה הממשלה בהחלטה 198, ולפיהם נדרשת עלייה של 1% מדי שנה בשיעור האזרחים הוותיקים המועסקים.

שילוב אזרחים ותיקים בשירות המדינה - בהמשך להחלטת ממשלה 834 משנת 2015, גובשה תוכנית "תקן אזרח ותיק בשירות המדינה" שבמסגרתה נקבע מסלול העסקה ייעודי המאפשר לאנשים לאחר גיל פרישה להשתלב בתפקידים שונים בשירות המדינה, בין אם הועסקו בשירות המדינה קודם לכן, ובין אם לאו. עם פתיחתה, התוכנית הוגדרה כפיילוט ובמהלך השנים, הפכה לתוכנית ביישום מלא, והתקנים במסגרתה הורחבו מ-60 תקנים ל-400 ועתידיים לעמוד על 1,000 תקנים בשנת 2030. בביקורת עלה כי על אף התרחבותה של תוכנית ותיקים בשירות המדינה וגידול במספר התקנים, בפועל, היקפה של התוכנית מצומצם, והיא מספקת אפשרות תעסוקה לפחות מ-0.1% מאוכלוסיית האזרחים הוותיקים. עוד עלה, כי נכון לשנת 2024, 48% ממשרדי הממשלה ומהיחידות הממשלתיות (50 משרדים ויחידות ממשלתיות מתוך 104)⁷, לא העסיקו אזרח ותיק בתקן; חלקם (40 משרדים ויחידות - 38%) לא העסיקו אזרח ותיק באף אחת משנות פעולתה של התוכנית בשנים 2020 - 2024.

עוד נמצא כי בשנת 2022 ונוכח הצלחת התוכנית להעסקת אזרחים ותיקים בשירות המדינה, פנה המשרד לשוויון חברתי למשרד הפנים, בבקשה לאפשר העסקת אזרחים ותיקים בתקנים ייעודיים גם ברשויות המקומיות, בדומה למשרדי הממשלה. משרד הפנים החל בעבודת מטה על מנת להיערך לתיקון תקנות העיריות (מכרזים לקבלת

⁶ השמה איכותית היא השמה שנמשכת למעלה משישה חודשים.
⁷ רבות משרדי ממשלה, בתי חולים, לשכות בריאות, רשויות ממשלתיות וגופים ציבוריים ממשלתיים נוספים.

עובדים ברשויות המקומיות), התש"ם-1979, (התקנות) באופן שיאפשר העסקה כאמור. עם זאת, נכון למועד סיום הביקורת, טרם תוקנו התקנות, ומשכך לא ניתן בשלב זה להפעיל תקנים ייעודיים לאזרחים ותיקים ברשויות המקומיות.

התנדבות כאורח חיים פעיל - התנדבות בגיל המבוגר מהווה מרכיב חשוב באורח חיים פעיל ובריא, לצד תרומה רבה לרווחת הפרט והחברה כולה, ויש לה גם ערך כלכלי משמעותי. נוכח החשיבות והתרומה הפוטנציאלית של פעילות התנדבותית בקרב אזרחים ותיקים, מדינות כגון אנגליה, סינגפור, גרמניה, אירלנד, הולנד, דנמרק ואוסטרליה מקדמות התנדבות של אזרחים ותיקים כחלק מהזדקנות בריאה ופעילה ואף כחלק מהמטרות הלאומיות שלהן. גם מדינת ישראל מפעילה יוזמות שונות להתנדבות אזרחים ותיקים. עם זאת, ואף שמפת המדדים קובעת כאמור, כי אורח חיים חברתי פעיל, כולל בין היתר, פעילות התנדבותית ופנאי כמנבאים להזדקנות מיטבית - בביקורת עלה כדלהלן:

- נכון למועד סיום הביקורת, אין גורם אחראי לתכלול תחום ההתנדבות בקרב אזרחים ותיקים, ואף אין יעדים קבועים לתחום זה. בהיעדר גורם אחראי ויעדים ברורים לביצוע, קיים קושי לתכנן מדיניות ציבורית בנושא, לקבוע פעולות להשגת התוצאות הרצויות, להעריך את ההתקדמות ולהקצות משאבים בצורה מושכלת.
- היוזמות שמקדמים המשרד לשוויון חברתי ובט"ל לעידוד התנדבות אזרחים ותיקים מקדמות את ההתנדבות רק בהיקף מצומצם, ובישראל שיעור המתנדבים עומד על כ-15% בלבד (לפי סקר ה-SHARE⁸), בעוד שבהולנד לדוגמה עומד השיעור על 40%.
- הוועדה לשילוב מבוגרים בתעסוקה ובקהילה⁹ ציינה כבר בשנת 2014 כי אחד החסמים לפעילות רחבה יותר בתחום ההתנדבות של אזרחים ותיקים הינו חוסר ידע ומידע, על כך הצביעו גם האזרחים הוותיקים בסקר שערך משרד מבקר המדינה (51% מהם כלל לא נחשפו למידע על אפשרויות התנדבות לאחר פרישה, ומבין היתר שנחשפו - 92% ציינו כי נתקלו בקושי במידה בינונית ומעלה בקבלת המידע).
- מדינות שונות, ובהן גרמניה, דנמרק, צרפת, צ'ילה, נורבגיה וסינגפור, מתחזקות פורטלים המרכזים מידע על אפשרויות התנדבות לטובת אזרחיהן. בישראל, אף שהצורך בהנגשת ידע ומידע על התנדבות לאזרחים ותיקים ידוע זה שנים, אין כיום פורטל מאוחד להתנדבות בכלל, לא כל שכן לטובת התנדבות בקרב אזרחים ותיקים. בפועל, המידע מוגש בפיזור רב, ללא תכלול ופעמים רבות עם מידע חלקי בלבד וללא ציון מקום ההתנדבות, שעות הפעילות וימי ההתנדבות, דבר הדורש מהאזרחים הוותיקים לאתר את המידע בעצמם. הדבר מביא לקושי של האזרחים הוותיקים לאתר התנדבות בכלל או התנדבות שמתאימה להם בפרט בהיבטים שונים, כגון התאמה ליכולות שלהם, לזמינותם ולרצונותם ולתחומי העניין שלהם.

בדידות בקרב אוכלוסיית האזרחים הוותיקים - בדידות היא תחושה סובייקטיבית של אדם המבטאת פער בין הקשרים החברתיים הרצויים לאדם לבין אלו שעומדים לרשותו בפועל. בודדות היא מצב אובייקטיבי של היעדר קשרים. אף על פי שלרוב יש קשר חיובי בין שני המצבים - גם אדם עם מספר רב של קשרים יכול להרגיש בודד, והפוך - אדם שנמצא בגפו, עם מעט קשרים, אינו בהכרח מרגיש בודד¹⁰. בדידות ובודדות הוכרו על ידי ארגון הבריאות העולמי כבעיה משמעותית בתחום בריאות הציבור וכסוגיית מדיניות בעלת עדיפות בכל קבוצות הגיל¹¹. מדינת ישראל הגדירה במפת המדדים הלאומיים להזדקנות מיטבית את הבדידות כאחד ממדדי העל להזדקנות מיטבית. בביקורת עלה כדלהלן:

⁸ סקר SHARE (Survey of health, aging and retirement in Europe) הינו מחקר אורך בין-לאומי ורב-תחומי המהווה תשתית לבחינת מצבם הבריאותי, הכלכלי והחברתי של בני 50 ומעלה באירופה ובישראל. הנתונים האחרונים מעודכנים לגל 9 משנת 2021 - 2022

⁹ הוועדה לשילוב מבוגרים בתעסוקה ובקהילה, מונתה באוגוסט 2013, כחלק מהעבודה הממשלתית להתמודדות עם הסוגיה האסטרטגית של הזדקנות האוכלוסייה. הגופים המיוצגים בוועדה הינם המשרד לאזרחים ותיקים, המועצה הלאומית לכלכלה, משרד האוצר, משרד הכלכלה, משרד הרווחה, משרד המשפטים, נציבות "שירות המדינה, המוסד לביטוח הלאומי, בנק ישראל וג'וינט-ישראל. בראש הוועדה עמד, שר המשרד לאזרחים ותיקים דאז, ח"כ אורי אורבך.

¹⁰ ג'וינט ישראל אשל, **דוח הוועדה לבחינת דרכי התמודדות עם בדידות בקרב אנשים זקנים** (2014), עמ' 9 - 12.

¹¹ World Health Organization, Social Isolation and Loneliness במסגרת "עשור האו"ם להזדקנות בריאה" (2021 - 2030).

- על פי הסקר החברתי של הלמ"ס, 26% מאוכלוסיית האזרחים הוותיקים חשים בודדים (במסגרת סקר ה-SHARE, השיעור מגיע אף ל-31%, בדומה לממוצע בקרב המדינות המשתתפות בסקר). שיעור זה נמצא בפער גדול משיעור הבדידות הנמוך במדינות כגון דנמרק (12%), שווייץ (19%) או אוסטריה (20%).
- מתוך 26% האזרחים הוותיקים אשר חשים בודדים על פי סקר הלמ"ס, משרד הרווחה, בט"ל והמשרד לשוויון חברתי איתרו רק 70,000 אזרחים ותיקים בודדים (18%); מתוך האזרחים הוותיקים העריריים (אשר הינם אוכלוסייה בסיכון), איתרו רק 70% בודדים; ובקרב האוכלוסייה הערבית, שעל פי סקר הלמ"ס 53% מאזרחיה הוותיקים חשים בדידות, איתרו רק 8% אזרחים ותיקים בודדים.
- החלטת הממשלה משנת 2021 שאימצה את מפת המדדים לא הטילה על שום משרד את האחריות לאתר ולטפל באזרחים ותיקים בודדים, ובדומה לתחומים אחרים, גם בנושא הבדידות - החלטת הממשלה שאימצה את מפת המדדים לא קבעה יעד כמותי להפחתת שיעורי הבדידות בקרב אזרחים ותיקים. עוד עלה כי המשרד לשוויון חברתי ובט"ל, לא קבעו יעדים לאיתור או לטיפול בבדידות של אזרחים ותיקים, וכי למשרד הרווחה, למשרד הבריאות ולקופות החולים, אין הנחיות או הכשרות בדומה לאלו של בט"ל לאיתור של אזרחים ותיקים הסובלים מתחושת בדידות.
- 60% מהמשיבים שהשתתפו בסקר אנשי מקצוע של משרד מבקר המדינה ציינו כי ניתן לאתר אזרחים ותיקים בודדים במידה רבה או רבה מאוד (569 מתוך 947 משיבים); רוב המשיבים (66% - 619 משיבים) סבורים שאת פעולת האיתור צריכים לבצע כל אחד ואחד מהגורמים שבאים במגע ישיר או עקיף עם האזרחים הוותיקים - המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות מקומיות, מערכת הבריאות, בט"ל, המשרד לשוויון חברתי ומשרד הרווחה; ואולם בפועל כ-59% מהעובדים הסוציאליים במחלקות לשירותים חברתיים (122 עו"סים מתוך 208), כמעט מחצית מרופאי המשפחה (48% מהם - 112 רופאים), וכ-67% מהמתנדבים (186 מתוך 278) ציינו כי הם מבצעים איתור יזום במידה בינונית ומטה. גם 95% מהאזרחים הוותיקים שהשתתפו בסקר של משרד מבקר המדינה ציינו כי אף איש מקצוע לא שוחח איתם על נושא הבדידות. החסמים העיקריים שעליהם הצביעו אנשי המקצוע היו בין היתר מחסור בכלים לאיתור וידע מקצועי, היעדר הנחיות ועומס עבודה.



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את היוזמות שנקטו הגורמים השונים, ממשלתיים, ציבוריים או פרטיים, בהקשר של הכנה לפרישה, גם בהיעדר הטלת אחריות מפורשת, ובהם בט"ל והמשרד לשוויון חברתי, זאת בשיתוף פעולה עם ארגון ג'וינט-אשל, הרשויות המקומיות ונציבות שירות המדינה.

עיקרי המלצות הביקורת



בהמשך להמלצת מבקר המדינה לגופי הממשל הרלוונטיים - משרד ראש הממשלה (רה"ם), משרד הרווחה, המשרד לשוויון חברתי ובט"ל, בשיתוף משרד האוצר (ובפרט, אגף תקציבים) לגבש תוכנית רב-שנתית להזדקנות האוכלוסייה (ראו בפרק "ניהול היערכות הממשלתית להזדקנות האוכלוסייה"), מומלץ כי תוכנית זו תכלול גם התייחסות להכנה לפרישה, בשים לב למדיניות אשר ננקטת במדינות שונות; כן מומלץ כי צוות העבודה המשותף שגיבש את מפת המדדים, שכלל נציגים מגופי ממשל העוסקים בתחום ההזדקנות, ובהם משרד רה"ם, המשרד לשוויון חברתי, משרד הבריאות, משרד הרווחה ובט"ל, יבחן את הצורך בקביעת גורם שיהיה אחראי לנושא ההכנה לפרישה לכלל אוכלוסיית הפורשים, ללא זיקה למקום העבודה או לשיוך הארגוני ובהתאם יגבש המלצה לממשלה. מומלץ כי הגורם שימונה יקבע, בין היתר, את תחומי ההכשרה

שיועברו, היקפיה ואופן יישומה ויתאם בין גורמים ממשלתיים וציבוריים שונים העוסקים בתחום. עוד מומלץ כי הגורם האחראי שימונה, כאמור, בשיתוף עם משרד האוצר, ייצר מגוון אפשרויות ותמריצים שיעודדו את המעסיקים לקיים הכנה לפרישה לעובדיהם, ובמקביל יתמרו את העובדים להשתתף בהכנה שכזו.

מומלץ כי המשרד לשוויון חברתי, הרשויות המקומיות ומרכזי אפ +60, בשיתוף עם משרד האוצר, ירחיבו את מספר סדנאות ההכנה לפרישה שהם מבצעים ואת פריסתן הגיאוגרפית ויגבשו דרכים להעלאת מספר המשתתפים בהן. עוד מומלץ גם כי בט"ל יבחן את האפשרות להרחיב את מספר ימי המידע שהוא מקיים ואת מספר המשתתפים בהם, ובפרט בקרב אוכלוסיות ראויות לקידום והנזקקות ביותר להכנה לפרישה, לדוגמה אנשים בעלי הכנסה נמוכה. מומלץ כי המשרד לשוויון חברתי ובט"ל, בשיתוף עם משרד האוצר, יאגמו משאבים לטובת הרחבת שירותי ההכנה לפרישה. בהיתן הגבלת משאבים, מומלץ כי הם יקיימו סדנאות הכנה מקוונות ולאחר מכן יגישו את התכנים באופן דיגיטלי, בשיתוף עם מערך הדיגיטל הלאומי, בפלטפורמות לאומיות קיימות, כגון אתר Gov.il. עוד מומלץ כי גורמים אלו ימפו את האזרחים שעומדים לפרוש מעבודתם וישלחו להם באופן יזום הזמנה להשתתפות בסדנאות ההכנה לפרישה.

בהתאם להחלטת ממשלה 198, ובחלוף למעלה משלוש שנים מקבלתה ב-2021, על הצוות המשותף למשרד העבודה, למשרד הרווחה ולמשרד האוצר, בהיועצות עם המשרד לשוויון חברתי, לבחון את הצורך בעדכון יעדי התעסוקה שנקבעו בהחלטת הממשלה. במסגרת זו, מומלץ כי הצוות יבחן גם את היתרונות בתעסוקת מבוגרים אל מול החסרונות שבתעסוקה זו, והכול לנוכח השינוי המשתקף בשוק העבודה המשתנה וכניסתה של הבינה המלאכותית, שצפויה אף היא לשנות את עולם התעסוקה. הערכה כזו תאפשר גיבוש יעדים מושכלים, מימוש הפוטנציאל והגדלת כוח העבודה בקרב אזרחים ותיקים.

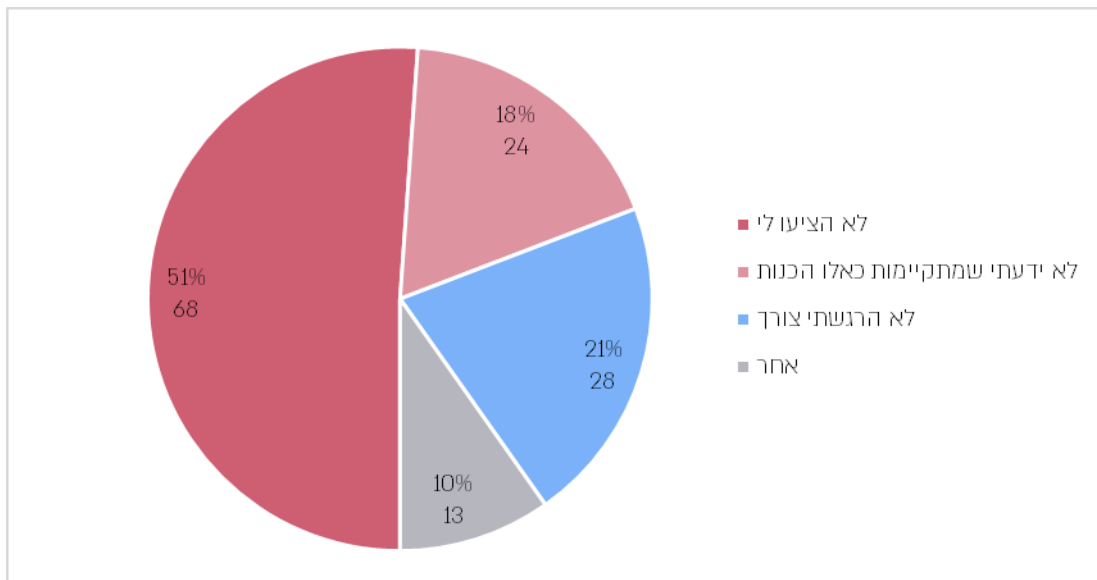
מומלץ כי משרד האוצר, בשיתוף עם משרד הפנים, המשרד לשוויון חברתי, משרד המשפטים והמועצה הלאומית לכלכלה, יפעלו מול שר הפנים במטרה לקדם את תיקון התקנות, באופן שיאפשר הפעלת תקני אזרח ותיק גם ברשויות המקומיות, בדומה להסדר הנהוג בשירות המדינה.

נוכח התרומה הגדולה של התנדבות אזרחים ותיקים, הן עבור האזרחים עצמם והן עבור המדינה - ובפרט בעיתות חירום, וכן בהתאם להחלטת הממשלה 127 אשר במסגרתה נקבע בין השאר כי צוות העבודה המשותף שגיבש את מפת המדדים, יבחן את הצורך בקביעת יעדים לאומיים להזדקנות מיטבית, מומלץ כי הצוות, שבו נציגים מגופי ממשל העוסקים בתחום ההזדקנות, ובהם משרד רה"ם, המשרד לשוויון חברתי, משרד הבריאות, משרד הרווחה ובט"ל, יבחן גם את הצורך בקביעת יעדים לאומיים מדידים להתנדבות בקרב אזרחים ותיקים. כמו כן, מומלץ כי הצוות יבחן את הצורך בקביעת גורם אשר יהיה אחראי לטיפול בתחום זה, ובהתאם יגבש המלצה לממשלה. מומלץ כי הגורם אשר ימונה להיות האחראי לטיפול בנושא ההתנדבויות של האזרחים הוותיקים יבחן את פוטנציאל ההתנדבות בקרבם, יאתר חסמים להתנדבות ויסירם. עוד מומלץ לגורמים המפעילים סדנאות הכנה לפרישה, ובפרט המשרד לשוויון חברתי באמצעות מרכזי אפ +60 ובט"ל באמצעות ימי המידע, להגביר את הנגשת המידע בנושא ההתנדבות ולבחון את יעילות פעולות ההנגשה שלהם. עוד מומלץ, כי הגורם שימונה כאחראי, בסיוע מערך הדיגיטל הלאומי, יפתח מנגנוני הנגשת מידע בדבר אפשרויות ההתנדבות של אזרחים ותיקים, וישקול להקים מאגר מידע ייעודי (או פורטל), נגיש ומותאם לאזרחים ותיקים, אשר ירכז את כלל אפשרויות ההתנדבות הקיימות ברחבי הארץ. כמו כן, מומלץ לגבש מנגנון יזום של פנייה אישית לאזרחים ותיקים לקראת פרישה או בסמוך לאחריה, אשר יפנה אותם למידע זה.

מומלץ כי צוות העבודה המשותף שגיבש את מפת המדדים, שכלל נציגים מגופי ממשל העוסקים בתחום ההזדקנות, ובהם משרד רה"ם, המשרד לשוויון חברתי, משרד הבריאות, משרד הרווחה ובט"ל, יבחן את הצורך בקביעת גורם מוביל לתחום הבדידות, ובהתאם יגבש המלצה לממשלה. כמו כן, ובהתאם להחלטת הממשלה 127, על צוות העבודה המשותף לבחון את הצורך בקביעת יעדים לאומיים להזדקנות מיטבית; מומלץ שיעשה זאת בשיתוף עם הגופים העוסקים בנושא להפחתת תחושת הבדידות בקרב אזרחים ותיקים.

כמו כן, מומלץ כי יבחן את הצורך לגבש מנגנון לשיתוף, תיאום והעברת מידע, לשם חלוקת אחריות ברורה, וכדי למנוע כפילויות באיתור ובטיפול באזרחים ותיקים בודדים, אך חשוב מכך - כדי לוודא שאין אזרחים ותיקים בודדים הנופלים בין הכיסאות ואינם מאותרים או מטופלים, ולהבטיח טיפול רציף עבור כל הזקנים הבודדים, ולבסוף ימליץ על כך לממשלה ולמשרדי הממשלה הרלוונטיים. -מומלץ למשרד הרווחה, למשרד הבריאות ולקופות החולים לקבוע ולהטמיע הנחיות מקצועיות אחידות וברורות לאיתור בדידות בקרב אזרחים ותיקים, לרבות שימוש בכלי סינון מוסכמים, הגדרת אוכלוסיות יעד לאיתור יזום והכשרת אנשי המקצוע.

תשובות המשיבים שלא עברו הכנה לפרישה (בין שפרשו ובין שלא), על סקר האזרחים הוותיקים של משרד מבקר המדינה, בחלוקה לפי התשובה שסומנה כסיבה העיקרית לאי-השתתפות בהכנה לפרישה



על פי סקר אזרחים ותיקים של משרד מבקר המדינה.

סיכום

שלומות מוגדרת כמצב של רווחה גופנית, נפשית וחברתית. העלייה בתוחלת החיים בכלל, ובתוחלת החיים הבריאים בפרט, מביאה לכך שתקופת החיים לאחר הפרישה מהעבודה התארכה, ועל כן ישנה חשיבות גוברת לשמור על שלומות האזרחים הוותיקים. מדינת ישראל אימצה את מפת המדדים להזדקנות מיטבית אשר כוללת מדדים כגון תחושת בדידות ואורח חיים חברתי פעיל (תעסוקה, התנדבות וקשרים חברתיים).

נוכח החשיבות בהיערכות לפרישה, מדינות שונות בעולם נקטו יוזמות להטמעת תהליכי הכנה לפרישה ולהנגשת מידע הדרוש לאזרחים ותיקים לשם כך. בביקורת עלה כי במדינת ישראל אין היום מדיניות ממשלתית מוסדרת לנושא, ואין גוף אחד שמרכז, מתכלל או מתאם את הפעילות בתחום. בהיעדר מדיניות ממשלתית ובהיעדר גורם מתכלל, היוזמות ובפרט סדנאות ההכנה לפרישה שמקיים המשרד לשוויון חברתי במרכזי אפ +60 וימי המידע של בט"ל, הינן נקודתיות

ואינן מספקות מענה כולל לצורכי הפורשים. כמו כן, אין חובה למעסיקים לערוך הכנות כאלו ואין תמריצים לפורשים לעבור את ההכנה כך שבפועל מרבית הפורשים לא עוברים הכנה כזו.

בכל הנוגע לשמירה על אורח חיים פעיל - בביקורת עלה כי למרות התועלות הרבות הגלומות בתעסוקה בגיל המבוגר, קיימים כמה חסמים המונעים או מקשים על השתלבותם של אזרחים ותיקים בשוק התעסוקה, ועל אף הצעדים שנוקטים המשרד לשוויון חברתי ונש"ם בהקשר זה, שיעור האזרחים הוותיקים, ובפרט האזרחים בגילי 67 - 74, המועסקים לאחר גיל פרישה נמוך ולא יאפשר את השגת היעדים שקבעה הממשלה לשנת 2030. כמו כן, הפוטנציאל להתנדבות בקרב אזרחים ותיקים גדול מזה הממומש בפועל, ואחת הסיבות לכך היא היעדר מידע נגיש וברור על אפשרויות ההתנדבות לאחר פרישה.

עוד עלה בביקורת כי על אף ההערכות שלפיהן כרבע מהאזרחים הוותיקים חשים בדידות, רק מיעוטם (כ-18% מהם) אותרו. אף שקיימת חשיבות שכל הגורמים הבאים במגע עם האזרחים הוותיקים, כגון רופאי המשפחה, עובדים סוציאליים ומתנדבי בט"ל, יאתרו את האזרחים הוותיקים החשים בדידות, לא ניתנו לגורמים אלה הנחיות מקצועיות וברורות לבצע זאת; ובפועל, רק מיעוטם עושים זאת.

נוכח החשיבות בשמירה על שלומות האזרחים הוותיקים, בפרט לאחר פרישתם, ונוכח העלייה בתוחלת החיים בכלל ובתוחלת החיים הבריאים בפרט, מומלץ לקבוע גורם אחראי לכל אחד מתחומי העיסוק שנועדו לשמר את שלומותם של האזרחים הוותיקים, ובייחוד תחומי ההכנה לפרישה, ההתנדבות ותחום הבדידות. מומלץ כי הגורמים האחראים יגבשו מדיניות, יקבעו יעדים וייצרו אפשרויות ותמריצים שיספקו את שלומותם של האזרחים הוותיקים בתחומים אלו.

מומלץ למשרד לשוויון חברתי ולבט"ל להרחיב את היקף המשתתפים בסדנאות ההכנה לפרישה שהם מקיימים, לפעול להעלאת המודעות בקרב הפורשים ולייצר הזדמנויות נוספות להשתתפות בסדנאות אלו (לרבות למידה דיגיטלית). עוד מומלץ למשרד לשוויון חברתי ולנש"ם להרחיב את היקף התעסוקה של האזרחים הוותיקים במסגרת התוכניות הפועלות כבר כיום - "ותיקים בעבודה" ו"תקן אזרח ותיק". כן מומלץ למשרד לשוויון חברתי, שעליו הוטלה האחריות לשילוב האזרחים הוותיקים בתעסוקה, לגבש תוכניות נוספות לתעסוקת אזרחים ותיקים, ולפעול בשיתוף עם משרד האוצר להרחבת ההזדמנויות בתעסוקה עבור אזרחים ותיקים. מומלץ גם כי המשרד לשוויון חברתי ובט"ל ינגישו לאזרחים הוותיקים את אפשרויות ההתנדבות לאחר פרישה ואת יתרונותיה, זאת במסגרת סדנת הכנה לפרישה, הנגשת מאגרי מידע או פורטל ייעודי, בשיתוף עם מערך הדיגיטל. מומלץ גם למשרד הבריאות, למשרד הרווחה, ולבט"ל, אשר נציגיהם עומדים בקשר שוטף ישיר או עקיף עם האזרחים הוותיקים, לפעול להגברת פעילות איתור של אזרחים ותיקים בודדים, ולשם כך - מומלץ למשרדים אלה לגבש ולהטמיע הנחיות מקצועיות, אחידות וברורות לאיתור בדידות בקרב אזרחים ותיקים.

ההכרה בחשיבות של שלומות האזרחים הוותיקים מחייבת ראייה מערכתית, המתייחסת לכל היבטי החיים של האזרח הוותיק, כולל הפן החברתי, הכלכלי, הרגשי והבריאותי. נדרש כיום טיפול מידי עבור האזרחים הוותיקים החיים עימנו, אך עלינו להכיר כי העתיד מציב בפנינו אתגרים חדשים וגדולים. הגידול הצפוי במספר האזרחים הוותיקים, יחד עם השינויים בתוחלת החיים ובתוחלת החיים הבריאים, מחייבים התארגנות מיידית ויעילה. היערכות מיטבית היום תתרום לאזרחים הוותיקים של המחר לחיות חיים טובים ובריאים יותר בעתיד. אין מדובר רק במענה על צורכיהם של אלו שהגיעו לגיל המבוגר, אלא בהבנה של צורך קולקטיבי, שבו אנו כחברה וכמדינה נמשיך להוקיר את תרומתם לחברה וללמוד מהם. עלינו לשאוף לא רק למתן מענה על רווחת האזרחים הוותיקים, אלא גם למקסם את הפוטנציאל הגלום בהם לטובת כולנו, מתוך שמירה על כבודם, עצמאותם והשתלבותם בחברה.