

מפת מדדים לאומית להזדקנות מיטבית

הצעה להחלטה

מחליטים, בהמשך להחלטת הממשלה מס' 150 מיום 28.06.2015, החלטת הממשלה מספר 2494 מיום 19.04.2015 ולהחלטת הממשלה מס' 2752 מיום 18.06.2017 ונוכח ההשלכות החברתיות, הכלכליות והמעשיות הצפויות מהזדקנות האוכלוסייה והצורך לכוון את המדיניות הלאומית והמענים המסופקים כך שישפיעו בכיוון הרצוי ובאופן מיטבי:

1. לאמץ את "מפת המדדים הלאומיים להזדקנות מיטבית" שגובשה בצוות עבודה משותף למשרדי הממשלה, גיוינט - אשל, מכון מאירס גיוינט ברוקדייל, מרכז הידע לחקר ההזדקנות בישראל והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בתחומי המדידה הבאים כמפורט להלן:

א. בריאות:

(1) שיעור ומספר השנים בבריאות מתוך תוחלת החיים הצפויה בגיל 65.

(2) שיעור בני ה-65 ומעלה המתקשים בתפקוד ADL ו-IADL (מדדים להערכת התלות של הפרט בזולת בביצוע פעולות היומיום).

ב. משמעות:

(1) שיעור בני 65 ומעלה המדווחים על תחושת בדידות.

(2) ציון במדד CASP לאיכות חיים (מדד המשקף התייחסות לתחושת אוטונומיה, שליטה, הגשמה עצמית ומשמעות) עבור בני 65 ומעלה.

ג. חוסן כלכלי:

(1) הכנסה חציונית לנפש סטנדרטית של אזרחים ותיקים ושיעור הנמצאים מתחת ל-60% מההכנסה החציונית.

(2) שיעור המדווחים על קושי ביכולת לעמוד בכלל ההוצאות החודשיות של משק הבית.

2. להטיל על הצוות המוזכר בסעיף 1 לעיל להמשיך את עבודת המטה במסגרתה ייבחן הצורך בפיתוח מדדים חדשים בנוסף או כתחליף לאחד המדדים המוזכרים לעיל; יפורט מערך המדדים המשלימים שיש למדוד; ייבחן הצורך בקביעת יעדים לאומיים להזדקנות מיטבית. הצוות יגיש המלצותיו לממשלה עד לתאריך 31.12.2021.

3. לקבוע כי מפת המדדים הלאומיים להזדקנות מיטבית תפורסם מדי שנתיים בהשוואה בינלאומית וביחס לחתכים דמוגרפיים כגון קבוצות אוכלוסייה, קבוצות גיל, מגדר, איזורים בארץ או כל חתך רלוונטי.

4. חישוב ופירסום המדדים, לרבות המדדים המנבאים שיפותחו, יכללו כחלק מהסטטיסטיקה השוטפת של הלמ"ס. דוח בנושא, יפורסם אחת לשנתיים וילווה בכנס

ציבורי. האמצעים הדרושים לביצוע המשימה, יסוכמו בין אגף התקציבים במשרד האוצר, הלמ"ס ומשרד ראש הממשלה.

5. בהמשך להחלטת ממשלה מס' 2752 מיום 18.6.2017 לעניין תקציב פרויקט SHARE, לאשר את מימון ביצוע הפרויקט בישראל בשנים 2021 - 2023 על ידי הגופים הבאים בסכומים כלהלן כפי שסוכם בינם לבין המשרד לשוויון חברתי, וזאת על מנת להבטיח את קיומו של בסיס נתונים הנחוץ למפת המדדים הלאומיים להזדקנות מיטבית:

המשרד	סכום
המשרד לשוויון חברתי	₪ 996,015
משרד ראש הממשלה	₪ 160,647
משרד המדע והטכנולוגיה	₪ 257,036
משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים	₪ 257,036
משרד הבריאות	₪ 257,036

לרשום את הודעת המשרד לשוויון חברתי כי יפנה לוועדה לתכנון ולתקצוב (להלן - הות"ת) בבקשה לבחון את האפשרות להשתתפותה במימון ביצוע הפרויקט, זאת מבלי לפגוע בעצמאותה ובסמכויותיה של הות"ת.

לרשום את הודעת שר העבודה הרווחה והשירותים החברתיים על כך שיפנה למוסד לביטוח לאומי בבקשה לבחון את האפשרות להקצות 514,072 ₪ לטובת מימון ביצוע פרויקט SHARE בשנים 2021-2023.

כלל המקורות התקציביים להפעלת הפרויקט בשנים 2021-2023 יהיו מתוך תקציבי המשרדים המאושרים לשנים אלו.

6. להנחות את משרדי הממשלה, ובפרט את המשרדים העוסקים באופן משמעותי במתן שירותים לאזרחים ותיקים, להכווין את פעולותיהם ודרכי ההתערבות שלהם להשפעה על מדדי ההזדקנות המפורטים לעיל, לרבות מדדים נוספים ככל שייקבעו כאמור בסעיף 2 ולצמצום הפערים המשתקפים במדדים בין קבוצות דמוגרפיות רלוונטיות.

7. בהמשך לסעיף 7 לעיל, לרשום את הודעת שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים כי בכוונתו לקבוע מדדים לשירותים שניתנים לאזרחים ותיקים בקהילה על ידי המשרד והביטוח הלאומי ולפרסם מדדים אלה לציבור.

8. עד לאישורו בכנסת של תקציב המדינה לשנת 2021, כל הקצאות התקציבים לפי החלטה זו כפופות להוראות סעיף 33 לחוק יסוד: משק המדינה ולהוראות סעיף 47 לחוק.

דברי הסבר

רקע כללי

הזדקנות האוכלוסייה סומנה כאחד מהאתגרים האסטרטגיים, העומדים בפני מדינת ישראל בשנים הבאות. בישראל, תוחלת החיים גבוהה מהממוצע במדינות ה-OECD. תופעה חיובית לכשעצמה. יחד עם זאת, בכל העולם וגם בישראל מוטרדים מההשלכות שעלולות להאט את הצמיחה העולמית, להגדיל את הביקוש לשירותי בריאות וסיעוד ולאתגר את היכולת הכלכלית לספק את צורכי הפרט בתוחלת חיים מתארכת. לאור זאת, האתגר הוא לשאוף להזדקנות מיטבית. התמודדות עם האתגר מחייבת שילוב בין פעולות הנובעות מהאחריות האישית של הפרט לבין פעולות ומענים שהממשלה אחראית לספקם, יצירת צעדי היערכות ממספר תחומי חיים, שילוב בין מערכות שונות ופעולות של מגזרים שונים (ציבורי, עסקי וחברתי). על מנת לאפשר התמודדות מועילה עם האתגר, התנאי הראשון הוא לייצר מערך מדדי תוצאה בתחומים מרכזיים שיהווה "מצפן" עבור כל העוסקים בזקנה ובאזרחים ותיקים בישראל באופן שיאפשר לבחון היכן אנו נמצאים ביחס לפרמטרים המבטאים הזדקנות מיטבית ולאיזה תוצאות אנו שואפים.

תהליך העבודה לגיבוש מפת המדדים

מפת המדדים גובשה במסגרת פורום משותף למשרדי הממשלה וג'וינט- אשל בתהליך תכנון אסטרטגי להתמודדות עם אתגר ההזדקנות. הפורום כלל את משרד ראש הממשלה, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הבריאות, המשרד לשוויון חברתי, משרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי ומשרד הבינוי והשיכון. תהליך תיקוף מפת המדדים בוצע בהובלת משרד ראש הממשלה ובהשתתפות ג'וינט- אשל, מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל, מרכז הידע לחקר ההזדקנות בישראל והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

בבחירת המדדים סומנו שתי שאלות מחקר מרכזיות: מהם המדדים להזדקנות מיטבית ואילו מדדים יכולים לנבא הזדקנות מיטבית. בתחילה נסקרו עשרות מחקרים שהתבססו על סקרי אורך מרחבי העולם. אלו כללו מגוון רחב של נושאים מתחומי החיים כגון אושר, בריאות, מצב כלכלי, קשרים חברתיים, בדידות ועוד. לאחר מיפוי המדדים נאספו נתונים אודות המצב בישראל ובהשוואה למדינות מובילות ב-OECD. בוצע טיוב של המדדים ונבחנו מקורות מידע אפשריים שיענו על הקריטריונים של זמינות ממאגרים מנהליים ככל הניתן, תדירות איסוף, יכולת השוואה על פני זמן ויכולת השוואה בינלאומית והתקבלו החלטות לגבי שימוש במאגרים הנותנים את המענה המתאים ביותר (שימוש בסקר החברתי וסקר הכנסות והוצאות של הלמ"ס המתפרסם מדי שנה ושימוש בסקר הבריאות, ההזדקנות והפרישה באירופה, המתפרסם מדי שנתיים - הסקר ידוע בכינויו סקר SHARE). בנוסף, נעשה תיקוף של המדדים עם קבוצת מומחים.

מפת המדדים

מפת המדדים הלאומית להזדקנות מיטבית מתמקדת ברמת הפרט וקובעת שלושה תחומים מרכזיים שנמצאו במחקר כמעידים על מצב ההזדקנות של האדם הזקן: המצב הבריאותי-תפקודי, תחושת המשמעות והחוסן הכלכלי. אלו "מדדי על" שהשפעה עליהם היא ארוכת

טווח ותושפע במידה רבה מצבר פעולות המשכיות שיעשו בתחומי מדיניות נוספים. עבור התחומים הללו, מופו מספר מדדים אשר ישמשו להכוונת מדיניות, כגון אוריינות דיגיטלית, שיעורי תעסוקה (איכותית), אוריינות בריאות, פעילות גופנית, השתתפות בפעילות חברתית ורשתות תמיכה (כגון בני משפחה) ועוד. שיפור במדדים אלו יסייע להוביל לשיפור במדדי העל להזדקנות המיטבית.

מפת המדדים כוללת את מדדי הפרט, אך ישנם גם מדדים שמטרתם למדוד את מה שנדרש מבחינה מערכתית על מנת לתמוך ולאפשר את ההזדקנות המיטבית ולהשפיע על מדדי הפרט (אלו מכונים מדדי מערכת). מדדי המערכת ייקבעו ויותאמו בהמשך בקביעת המדיניות ובניית תכניות העבודה במשרדים.

פירוט מדדי העל:

מדדים מרכזיים להזדקנות מיטבית	פירוט הממד	מקור נתונים
מדד בריאות	1. שיעור ומספר השנים בבריאות מתוך תוחלת החיים הצפויה בגיל 65	נתוני פטירות והסקר החברתי – הלמ"ס
	2. שיעור בני 65+ המתקשים בתפקוד ADL ו-IADL	סקר ה-SHARE
מדד משמעות	1. שיעור בני 65+ המדווחים על תחושת בדידות	הסקר החברתי- הלמ"ס וסקר SHARE
	2. ציון במדד CASP לאיכות חיים(הכולל התייחסות לתחושת אוטונומיה, שליטה, הגשמה עצמית ומשמעות) עבור בני 65 ומעלה	סקר SHARE
מדד חוסן כלכלי	1. הכנסה חציונית לנפש סטנדרטית של אזרחים ותיקים ושיעור הנמצאים מתחת ל-60% מההכנסה החציונית	סקר הוצאות והכנסות משק הבית- הלמ"ס
	2. שיעור המדווחים על קושי ביכולת לעמוד בכלל ההוצאות החודשיות של משק הבית	סקר SHARE

באשר לנתונים שמקורם בסקר SHARE, המשרד לשיוויון חברתי יוביל עבודת מטה בתיאום עם משרד ראש הממשלה והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לבחון את אופן ביצוע סקר SHARE והשימוש בו לצורך הפקת מפת המדדים הלאומיים להזדקנות מיטבית.

המשך פיתוח מפת המדדים, עידכונה במידת הצורך, העשרתה במדדים משלימים ותומכים, ימשיכו להיעשות ע"י הפורום המשותף שהוזכר לעיל.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תפרסם את הנתונים בדוח דו שנתי ותלווה את הפרסום בכנס ציבורי.

על מנת להבטיח את קיומו של בסיס נתונים הנחוץ למפת המדדים הלאומיים להזדקנות מיטבית (סקר הבריאות, ההזדקנות והפרישה באירופה - סקר SHARE), מפרטת ההחלטה את היקף השתתפותו של כל משרד, לפי החלק היחסי שהיה נהוג עד כה. הבטחת מקורות המימון באופן קבוע והמשכי, בהשתתפות כלל המשרדים השותפים, מחזקת את היבט השותפות הרחבה הנדרשת בהתמודדות עם אתגר הזדקנות האוכלוסייה שהינו אתגר לאומי. לפיכך, יוסדרו מקורות המימון באיגום משאבים בין משרדי.

שימוש במפת המדדים

מטרתה של מפת המדדים היא להוות כלי מכוון עבור ממשלת ישראל להתמודדות עם האתגר הנרחב, באמצעותה תוכל לעקוב אחר מצבם של האזרחים הוותיקים על פי מדדי ההזדקנות המיטבית לאורך שנים ובהשוואה בינלאומית. הגדרת המדדים תאפשר למשרדי הממשלה לוודא כי צעדי המדיניות שהם מקדמים בעבור האזרחים הוותיקים, תומכים ופועלים באותו כיוון רצוי עליו החליטה הממשלה, וכן תאפשר להם לאמוד את השפעת תכניות ההתערבות וצעדי המדיניות שנבחרו, על שיפור מצבם של האזרחים הוותיקים, על פי האופן שבו ישתקפו במפת המדדים להזדקנות המיטבית. אולם המפה לא מיועדת למגזר הציבורי בלבד. כל גורם העוסק בהזדקנות, יוכל לראות במדדים כלי עבודה שמאפשר לבחון את כיווני ההשפעה הרצויים.

שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים הצהיר על כוונתו לפעול במתאם לאמור לעיל ולקבוע מדדים לשירותים שונים שניתנים לאזרחים ותיקים בקהילה, על ידי משרד הרווחה והביטוח הלאומי ולפרסמם לציבור.

מפת מדדים להזדקנות מיטבית

מדדים להזדקנות מיטבית

חוסן כלכלי	משמעות	בריאות
יכולת לעמוד בהוצאות החודשיות 40% מתקשים	איכות חיים 36 נק' [מתוך 12-48]	תפקוד 17% מתקשים ב-ADL 33% מתקשים ב-IADL
הכנסה פנויה 7,504 ₪ (חציון) 21% נמצאים מתחת ל-60% ממנה	בדידות 28% חשים בידוד	שנים בריאות גברים: 56% [11.2 שנים] נשים: 47% [10.6 שנים]

מדדים מנבאים להזדקנות מיטבית

מוכנות כלכלית	אורח חיים פעיל	אורח חיים בריא	ניהול בריאות
הכנסה נכסים, חסכון, תעסוקה מזהאמת	השתתפות בתעסוקה 28% השתתפות בפעילות חברתית 39%	BMI – מיקוד לזקנה תזונה ים תיכונית* 16.9% עישון 1.9 ליטר אלכוהול פעילות גופנית - מתונה מאומצת	כ- 50% בעלי אוריינות בריאות נמוכה יישום התמדה - שיקום תרופות
אוריינות פיננסית נמוכה 13.7/21 נק'	רישות מערכות תמיכה בני משפחה חברים	אוריינות דיגיטלית - גרם מנבא חחבי אשר משפיע על כל קבוצות המדדים	

תקציב

כאמור בהחלטה

השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

לא רלוונטי

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מס' 150 מיום 28.06.2015

החלטת ממשלה מספר 2494 מיום 19.04.2015

החלטת ממשלה מס' 5146 מיום 14.10.2012

החלטת ממשלה מס' 2752 מיום 18.6.2017

החלטת ממשלה מס' 4702 מיום 2.10.2019

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצורפת.

סיווגים

סיווג ראשי : 02

סיווג משני : 03

תחום פעולה עיקרי : 02 חברה וכלכלה ;

מוגש על ידי
ראש הממשלה
השרה לשוויון חברתי
שר האוצר
שר הבריאות
שרת המדע והטכנולוגיה
שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

ה' באב התשפ"א
14 ביולי 2021



היועצת המשפטית

ירושלים, כ"ח תמוז, התשפ"א
8 ביולי, 2021

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה**נושא הצעת ההחלטה: מפת מדדים לאומית להזדקנות מיטבית****תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:**

1. בהצעת ההחלטה מוצע לאמץ "מפת המדדים הלאומיים להזדקנות מיטבית", בתחומי המדידה שפורטו בהצעה, זאת בהמשך לעבודת מטה מקצועית שבוצעה בנושא ואשר בה היו שותפים משרדי הממשלה וגופים חוץ ממשלתיים רלוונטיים.
2. עוד מוצע לקבוע כי מפת המדדים הלאומיים להזדקנות מיטבית תפורסם באופן תקופתי כמפרט בהצעה, וכן לקבוע כי תמשיך עבודת המטה במסגרתה ייבחן הצורך בפיתוח מדדים חדשים בנוסף או כתחליף לאחד המדדים המוזכרים בהצעה; יפורט מערך המדדים המשלימים שיש למדוד; וייבחן הצורך בקביעת יעדים לאומיים להזדקנות מיטבית. המלצות שיגובשו בסיום עבודת המטה כאמור יוגשו לממשלה.
3. חישוב ופירסום המדדים, לרבות המדדים המנבאים שיפותחו, יכללו כחלק מהסטטיסטיקה השוטפת של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הכל כמפורט בהצעה.
4. בהמשך לאמור, מוצע להנחות את משרדי הממשלה, ובפרט המשרדים העוסקים באופן משמעותי במתן שירותים לאזרחים ותיקים, להכווין את פעולותיהם ודרכי ההתערבות שלהם להשפעה על מדדי ההזדקנות המפורטים לעיל, לרבות מדדים נוספים ככל שייקבעו כאמור לעיל, ולצמצום הפערים המשתקפים במדדים בין קבוצות דמוגרפיות רלוונטיות.
5. בהחלטת ממשלה מס' 2752 מיום 18.6.017 החליטה הממשלה לאגם משאבים לטובת הצטרפות מדינת ישראל לארגון SHARE-ERIC המבצע את סקר הבריאות, ההזדקנות והפרישה באירופה. כעת מוצע להטיל על המשרד לשיוויון חברתי, בתיאום עם משרד ראש הממשלה והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לבחון את אופן ביצוע סקר SHARE והשימוש בו לצורך הפקת מפת המדדים הלאומיים להזדקנות מיטבית. עוד מוצע לאגם משאבים למימון ביצוע פרויקט סקר הבריאות, ההזדקנות והפרישה באירופה (סקר SHARE).
6. לבסוף, מוצע לרשום את הודעת שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים כי בכוונתו לקבוע מדדים לשירותים שניתנים לאזרחים ותיקים בקהילה על ידי המשרד והביטוח הלאומי ולפרסם מדדים אלה לציבור.



היועצת המשפטית

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

ההצעה אינה מעוררת קשיים משפטיים.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הופצה ליועצים המשפטיים של המשרדים והגופים הממשלתיים הרלוונטיים מספר פעמים במהלך החודשים האחרונים, והיא מתואמת עימם.

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

בשים לב לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

סגנית בכירה ליועצת המשפטית