

## קידום הסוגיה האסטרטגית "היערכות להזדקנות האוכלוסייה" כנגזרת מהערכת המצב

### האסטרטגית כלכלית- חברתית לממשלה

#### הצעה להחלטה

מחליטים, בהמשך להחלטת ממשלה מספר 5208 מיום 4.11.12 בעניין "מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית-חברתית" (להלן: החלטת ממשלה מספר 5208), ולהחלטת הממשלה לאמץ את הערכת המצב האסטרטגית הכלכלית-חברתית אשר הוצגה על-ידי ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה בפני הממשלה (להלן: הערכת המצב האסטרטגית), הכוללת את פירוט המגמות והמאפיינים המרכזיים בארץ ובעולם ואת הסוגיות האסטרטגיות וכן את כיווני הפעולה אשר נגזרו מהסוגיות הללו, נועדו לתת מענה משמעותי למגמות והמאפיינים דלעיל, ואשר מפורטים בהחלטת הממשלה לאמץ את הערכת המצב האסטרטגית כלכלית-חברתית (להלן: כיווני הפעולה), ועל מנת להיערך למשמעויות החברתיות והכלכליות המשמעותיות הנובעות מתהליך הזדקנות האוכלוסייה בישראל:

- א. לקדם את יישום כיווני הפעולה באמצעות תכניות מתאר, כמפורט להלן:
1. להטיל על שר האוצר לבחון את כלל ההיבטים הפיננסיים של מערכת הפנסיה בישראל לרבות הצפי להתפתחות הנכסים הפנסיוניים ב-25 השנים הקרובות, ובכלל זה אגרות חוב מיועדות, ולהציג לממשלה בתוך שמונה חודשים ממועד קבלת החלטה זו את ממצאי בדיקתו.
  2. להטיל על השרה לאזרחים ותיקים להגיש לממשלה, בתיאום עם אגף תקציבים במשרד האוצר, בתוך 90 ימים ממועד קבלת החלטה זו, תכנית לקידום שילוב מבוגרים מעל גיל 60 בתעסוקה ובקהילה תוך התייחסות לעבודת המטה שנעשתה על ידי הוועדה לשילוב מבוגרים בתעסוקה ובקהילה.
  3. להטיל על שר האוצר, בהתייעצות עם שר הרווחה והשירותים החברתיים, המוסד לביטוח לאומי והמועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, לגבש תכנית לטיפול בגרעון הנוכחי והאקטוארי של המוסד לביטוח לאומי בראייה ארוכת טווח. התכנית תוגש לממשלה בתוך חצי שנה ממועד קבלת החלטה זו.
- ב. הממשלה רושמת לפניה את הודעת שר הבריאות וסגן שר הבריאות כי הם החלו בגיבוש תכנית מקיפה להיערכות מערכת הבריאות להזדקנות האוכלוסייה כל זאת - תוך התייחסות למשאבי כוח אדם, מיטות אשפוז, תקציבים, מחירים, כלים דיגיטליים ותשתיות הנדרשים ב-20 השנים הקרובות. בהתאם להנחיית שר הבריאות וסגן שר הבריאות, החל מנכ"ל משרד הבריאות בגיבוש עבודת מטה כאמור בשיתוף עם גורמי הממשלה הנוגעים בדבר. עבודת המטה כאמור תושלם עד לחודש ינואר 2016.
- ג. להטיל על השרים המפורטים בהחלטה זו לגבש את תכניות המתאר המפורטות בסעיף א' להחלטה זו בתיאום עם הצוות לניהול אסטרטגיה ולהטמיע את תכניות המתאר במסגרת תכניות העבודה השנתיות של משרדיהם.

- ד. להטיל על השרים המפורטים בהחלטה זו לעדכן את הממשלה מדי שנה, בחודש מרץ, על אודות סטטוס התקדמות יישום החלטה זו.
- ה. להטיל על הצוות לניהול אסטרטגיה שהוקם בהחלטת ממשלה מספר 5208 לקבל ממנכ"לי המשרדים הרלוונטיים לסעיף א' להחלטה זו דיווח, אחת לחצי שנה, על אודות סטטוס התקדמות יישום תכניות המתאר. על בסיס הדיווחים הללו, הצוות לניהול אסטרטגי ידווח לממשלה או לוועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי), בהתאם לשיקול דעתו, על אודות התקדמות יישום תכניות המתאר.

## דברי הסבר

### רקע כללי

הרכב הגילאים של החברה הישראלית עומד בפני מפנה משמעותי. לאחר שלושה עשורים של יציבות יחסית, החל בשנת 2010 תהליך של גידול מתמשך בהיקף הקשישים ביחס לאוכלוסייה בגילאי העבודה. לפי תחזיות הלמ"ס, בין השנים 2009-2030, האוכלוסייה הקשישה צפויה לגדול כמעט פי שניים, מ-741,500 ל-1,366,600 אנשים, כאשר שיעור האנשים שמעל גיל 65 מכלל האוכלוסייה אמור לגדול מ-9.8% ל-13.7%.

הזדקנות האוכלוסייה צפויה להשפיע על מגוון תחומי החיים בישראל. ברמת המשק צפויים שינויים בשוק התעסוקה, לצד דרישה גוברת לשירותים ציבוריים ועלייה בנטל על מערכות הבריאות והסיעוד. תחזית של משרד האוצר צופה עלייה בהוצאות הממשלה השקולה ל-20 מיליארד ש"ח לשנה עד שנת 2030 בשל הזדקנות האוכלוסייה (במחירי 2014).

הגידול בשיעור הקשישים צפוי להביא לשינויים גם בתפיסה הציבורית לגבי חיי העבודה, החינוך והלמידה לאורך החיים (Life Long Learning). הדרישות בתחומי הבריאות, הדיור, התחבורה, שירותי הקהילה והתרבות ישתנו גם הן בהתאם לעלייה בשיעור הקשישים. לשם היערכות מוקדמת לשינוי זה נדרש שינוי תפיסה וטיפול כלל מערכתי ב"קשיש החדש" ובמעגלי התמיכה של הקשיש.

על כן, נדרשת פעולה אסטרטגית-רוחבית ורציפה, לשם היערכות להזדקנות האוכלוסייה. במסגרת הערכת המצב המוצגת לממשלת ישראל ה-34, בהמשך להחלטת ממשלה 5208, אופיינה "היערכות להזדקנות האוכלוסייה" כסוגיה אסטרטגית ממנה נגזרים כיווני פעולה לטיפול מיידי. בהחלטת ממשלה זו מובאת תכנית מתאר ספציפיות לקידום על ידי השרים הרלוונטיים. זאת, לצד טיפול כלל ממשלתי ומתמשך בכיווני הפעולה שפורטו.

כמו כן מובהר כי במונח "תכנית מתאר", כפי שנכתב בהחלטה זו, הכוונה לתכנית מתאר אסטרטגית בתחום הכלכלי-חברתי הנגזרת מהסוגיות האסטרטגיות וכיווני הפעולה בהערכת המצב האסטרטגית, ולא תכנית מתאר כהגדרתה בחוק התכנון והבניה.

### נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

מימוש החלטת ממשלה זו צפויה לקדם את המשק הישראלי לאורך זמן בראיה אסטרטגית.

### תקציב

לא רלוונטי.

### השפעת ההצעה על מצבת כח האדם

לא רלוונטי.

**עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכות**

שר האוצר, שר הבריאות, שר הרווחה והשירותים החברתיים והשרה לאזרחים ותיקים אישרו את נוסח הצעת ההחלטה.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה מספר 5208 מיום 4.11.12 בעניין "מיסוד ושיפור יכולות הממשלה בגיבוש וניהול אסטרטגיה כלכלית-חברתית".

החלטת ממשלה מספר 4028 מיום 25.12.11 בעניין "חיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה".

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה**

מצ"ב.

**סיווגים**

סיווג ראשי 03 תהליך  
תחום פעולה עיקרי 02 חברה וכלכלה

מוגש על ידי ראש הממשלה

ח' בתמוז התשע"ה  
25 ביוני 2015



**היועצת המשפטית**

ירושלים, ז' בתמוז התשע"ה

24 ביוני 2015

**חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים**

נושא הצעת ההחלטה:

קידום הסוגיה האסטרטגית "היערכות להזדקנות האוכלוסייה" כנגזרת מהערכת המצב האסטרטגית כלכלית-חברתית לממשלה.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

בהחלטת ממשלה מספר 5208 מיום 4 בנובמבר 2012 (להלן – החלטת ממשלה מספר 5208) נקבע כי יוקם פורום מקצועי בכיר (להלן – הפורום המקצועי) אשר בין תפקידיו:

"לגבש הערכת מצב אסטרטגית, אשר תוצג לממשלה החדשה, עם כינונה, ולא יאוחר מ- 30 יום ממועד כינונה, ולאחר מכן מדי שנה, לא יאוחר מ-1 במרץ כל שנה."

החלטת הממשלה קבעה שבראש הפורום המקצועי יכהן ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה והחברים בו יהיו בעלי תפקידים בכירים שעוסקים בתכנון ובתחומי פעילות הרלוונטיים לאסטרטגיה כלכלית-חברתית מכל משרדי הממשלה, ראשי יחידות רלוונטיות במשרד ראש הממשלה, וכן נציגים מגופים ממשלתיים נוספים שעוסקים בתכנון ובתחומי פעילות הרלוונטיים לאסטרטגיה כלכלית-חברתית, כפי שיחליט יו"ר הפורום.

בד בבד עם ההצעה כי הממשלה תאמץ את הערכת המצב האסטרטגית הכלכלית-חברתית הכוללת מגמות ומאפיינים מרכזיים בארץ ובעולם, סוגיות אסטרטגיות וכן כיווני פעולה הנגזרים מהסוגיות האסטרטגיות הללו (להלן: כיווני הפעולה), שגובשה על-ידי הפורום המקצועי תוך התייעצות עם גורמי מקצוע נוספים, ואשר הוצגה בפני הממשלה על-ידי ראש המועצה הלאומית לכלכלה, מוצע לקדם את יישום כיווני הפעולה באמצעות תכניות מתאר. לשם כך, מוצע להטיל על שר האוצר לבחון את כלל ההיבטים הפיננסיים של מערכת הפנסיה בישראל לרבות הצפי להתפתחות הנכסים הפנסיוניים ב-25 השנים הקרובות, להטיל על השרה לאזרחים ותיקים להגיש לממשלה, בתיאום עם אגף תקציבים במשרד האוצר, תכנית לקידום שילוב מבוגרים מעל גיל 60 בתעסוקה ובקהילה ולהטיל על שר האוצר, בהתייעצות עם שר הרווחה והשירותים החברתיים,

המוסד לביטוח לאומי והמועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, לגבש תכנית לטיפול בגרעון הנוכחי והאקטוארי של המוסד לביטוח לאומי בראייה ארוכת טווח.

בנוסף, מוצע להטיל על השרים הרלוונטיים לגבש את תכניות המתאר בתיאום עם הצוות לניהול אסטרטגיה שהוקם בהחלטת ממשלה מספר 5208 (להלן: הצוות לניהול אסטרטגיה) ותוך הטמעת התכניות במסגרות תכניות העבודה השנתיות של משרדיהם. הצוות לניהול אסטרטגיה הוקם בהחלטת ממשלה מספר 5208, וכולל את מנכ"ל משרד ראש הממשלה, אשר משמש כיו"ר הצוות, מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על התקציבים במשרד האוצר וראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה. סמכויות הצוות כוללות, בין היתר, הכנת תכניות מתאר אסטרטגיות ויישומן של תכניות שאושרו, תוך שיתוף פעולה כלל ממשלתי, מעקב אחר תכנון מפורט ויישום של תכניות מתאר וגיבוש הצעות לשינויים בתכניות מתאר.

עוד מוצע להטיל על השרים חובות דיווח לממשלה באשר לסטטוס יישום ההחלטה, וחובות דיווח על הצוות לניהול אסטרטגיה על אודות יישום תכניות המתאר. לשם כך מוצע להטיל על הצוות לניהול אסטרטגיה לקבל ממנכ"לי המשרדים הרלוונטיים להחלטה עדכון אחת לחצי שנה על אודות סטטוס התקדמות של יישום תכניות המתאר.

#### קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בהצעה צוין כי הממשלה רושמת לפנייה את הודעת שר הבריאות וסגן שר הבריאות כי הם החלו בגיבוש תכנית מקיפה להיערכות מערכת הבריאות להזדקנות האוכלוסייה. כמו כן, צוין בהצעת ההחלטה כי בהתאם להנחיית שר הבריאות וסגן שר הבריאות החל מנכ"ל משרד הבריאות בגיבוש עבודת מטה, כאמור.

בהתאם לסעיף 25(ב) לחוק יסוד: הממשלה, העוסק בסגני שרים, ובהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה בענין מעמדו של סגן שר (הנחייה מס' 1.1300), ולהנחיית היועץ המשפטי לממשלה בענין היקף העניינים שניתן למסור לסגן שר (הנחייה מס' 1.1301) וכן בהתאם למכתבו של היועץ המשפטי לממשלה מיום 14 במאי 2015 בענין מגבלות החלות על כהונתו של סגן שר במשרד שעליו ממונה ראש הממשלה, עיקרון היסוד בשיטתנו הממשלית הוא כי השרים נושאים באחריות לכל המתרחש במשרד, וסגני שרים פועלים רק "בשם השרים" ובמסגרת העניינים שנמסרו להם. כמו כן, מסירת היקף בלתי מוגבל של עניינים מאת השר לסגנו מותנה בהקפדה על כך שלא תיגרע אחריותו של השר וכי לא יהיה לסגן השר דבר משל עצמו אלא שהוא יראה עצמו לכל דבר וענין כפועל בשם השר, כמצוות חוק היסוד. עיקרון זה אומץ בעבר על ידי בית המשפט העליון בבג"צ 5079/90 **ביטון נ' ראש הממשלה**<sup>1</sup>. יצוין עוד תלויה ועומדת עתירה לבג"צ<sup>2</sup> בענין מינויו של חבר הכנסת ליצמן כסגן שר במשרד הבריאות, בטענה כי מדובר למעשה בסגן שר במעמד שר. על פי העקרונות האמורים ספק אם סגן השר מוסמך להנחות מנכ"ל המשרד.

ברם, במקרה דנא הואיל וצוין כי סגן השר, ביחד עם השר, מגבשים תכנית מקיפה להיערכות מערכת הבריאות להזדקנות האוכלוסייה, ומנחים בצוותא את מנכ"ל המשרד בגיבוש עבודת המטה, הרי שאין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

<sup>1</sup> פ"ד מה(2) 827.

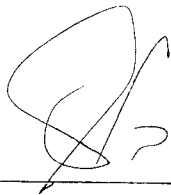
<sup>2</sup> בג"צ 3132/15 **מפלגת יש עתיד נ' ראש ממשלת ישראל ואחרים**.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם :

הצעת ההחלטה הופצה ליועצים המשפטיים הרלוונטיים ביום 17 ביוני 2015 ובהמשך ביום 24 ביוני 2015 וטרם התקבלה עמדתם.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה :

בשים לב לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.



שלומית ברנע פרגו, עו"ד  
היועצת המשפטית