

## ביטוח סיעוד

ביטוח סיעוד נועד לאפשר לקשישים להמשיך ולחיות במסגרת הקהילה זמן ממושך ככל האפשר, באמצעות מתן שירותים דוגמת טיפול אישי ו/או מתן גמלאות כספיות לאלה מהם הזקוקים לעזרה בתפקוד היום-יומי או להשגחה, ובכך לסייע למשפחות המטפלות בהם. החוק חל על כל מי שמבוטח בביטוח אזרח ותיק ושאיירים, על עקרות בית (נשים נשואות שאינן עובדות מחוץ לביתן) ועל עולים חדשים שאינם מבוטחים בביטוח אזרח ותיק ושאיירים. תוכנית ביטוח סיעוד אושרה בכנסת ב-1980 במסגרת חוק הביטוח הלאומי, והחלה לפעול באפריל 1988.

### גמלת סיעוד – כללי

לגמלת סיעוד זכאי כל תושב ישראל בגיל הזכאות<sup>1</sup> המתגורר בקהילה (בביתו, אצל בן משפחה, בדירור מוגן או במחלקה לעצמאים או לתשושים במוסד סיעודי), אם הוא מוגבל בתפקודו הפיזי או הקוגניטיבי ועומד במבחן הכנסות על פי התקנות. אין זכאים לגמלה מי ששוהים בבית אבות במחלקה סיעודית או לתשושי נפש, או בבית חולים גריאטרי או במוסד שרוב הוצאות אחזקתו ממומנות בידי גוף ציבורי. במבחן ההכנסות נבחנות הכנסותיהם של הקשיש ובן הזוג. הגמלה ניתנת בעין (שירותים) או בכסף, או בשילוב של שירותים וכסף (להלן **גמלה משולבת**).

עד אוקטובר 2018, טרם הנהגת הרפורמה בסיעוד, גמלת הסיעוד ניתנה לרוב המכריע של הזכאים כגמלה בעין ולא בכסף – שירותים המסופקים בידי ארגונים ובמימון הביטוח הלאומי: טיפול אישי או השגחה בבית, הסעה וטיפול אישי במרכז יום, אספקת מוצרי ספיגה, שירותי מכבסה ומימון משדרי מצוקה. ממרץ 2008 עד יוני 2015 הונהגה תוכנית ניסיונית, ובמסגרתה מעסיקים של מטפלת צמודה<sup>2</sup> (שישה ימים בשבוע, 12 שעות מדי יום לפחות) שאינה בת משפחה יכלו לבחור בגמלה בכסף, ובאוקטובר 2015 הוסדרה אפשרות זאת לכלל הזכאים. מיוני 2014, מי שזכאים לגמלה בכסף יכולים לקבל שירותים נוספים כחלק ממנה (גמלה משולבת).

כאשר אי אפשר לספק טיפול אישי בבית – משולמת הגמלה בכסף. ערכה במקרה זה הוא 80% מערך הגמלאות בעין המקבילות (כיוון שעל הזכאי לא חלים תשלומים החלים על ספקי שירותים, דוגמת תשלום מע"מ ותקורה).

1 גיל הזכאות לגמלת סיעוד הוא גיל הפרישה – 62 לנשים ו-67 לגברים.  
2 הרוב המכריע של המטפלות הן נשים ולכן נקטנו לשון נקבה.

מי שמעסיק מטפלת צמודה יכול לבחור לקבל את כל הגמלה או את חלקה בכסף. גם במקרה זה, הערך של רכיב הכסף יהיה 80% מערך הגמלאות בעין המקבילות.<sup>3</sup>

הזכאות לגמלה או לגמלה שהוגדלה בעקבות בקשה להחמרה (בקשה לקבל רמת גמלה גבוהה יותר עקב החמרה במצבו של הזכאי) ניתנת מהיום השמיני שלאחר הגשת התביעה/הבקשה (עד מרץ 2016 – מ-1 בחודש שלאחר חודש הגשת התביעה/בקשה).

## רמות הגמלה בעבר

בינואר 2007 נקבעו 3 רמות של גמלה, לפי רמת התלות: נמוכה (בשיעור 91% מקצבת נכות מלאה ליחיד), למימון 9.75 שעות טיפול בימי בשבוע; בינונית (בשיעור 150%), ל-16 שעות; וגבוהה (בשיעור 168%), ל-18 שעות טיפול בשבוע. ממרץ 2009 ניתנה ברמות הגבוהות תוספת שעות למי שלא היה לו היתר בתוקף להעסקת מטפלת זרה (3 שעות ברמה הבינונית ו-4 שעות ברמה הגבוהה). מאז יוני 2016, בני 90 זכאים אוטומטית לגמלה ברמה הגבוהה.

מיולי 2016 רמות הגמלה מוגדרות במונחים של **יחידות שירות** (שעות טיפול סיעודי בשבוע) – במקום באחוזים מקצבת נכות, כדי לעגן בחוק את ערכי הגמלה בשעות טיפול. גם השירותים האחרים המוצעים מוגדרים במונחים אלה, והם מופחתים ממספר שעות הטיפול בבית לפי ערךן של יחידות השירות.

עם המעבר להגדרה כיחידות שירות, הגמלה בכסף מוגדרת כמספר יחידות השירות ברמת גמלת השירותים המקבילה, כפול תעריף השעה המשולם לחברות פרטיות (שהוא גבוה במעט מהתעריף המשולם למלכ"רים, בשל כללי מיסוי). הגמלאות בכסף מתעדכנות לפי תעריף שעת טיפול בבית שמספקות החברות הפרטיות (לדוגמה בעקבות עדכונים בשכר המינימום). בשנת 2020 שויין של יחידות השירות נותר זהה לשויין כפי שנקבע החל מפברואר 2019.

## הרפורמה בביטוח סיעוד

בנובמבר 2018 נכנסה לתוקף הרפורמה בביטוח סיעוד. במסגרת הרפורמה נקבעו 6 רמות גמלה חדשות, והורחבה האפשרות להמיר את השירותים לכסף באופן מלא (ברמה 1) או חלקי (ברמות 2–6). כדי לעודד העסקה של מטפלות ישראליות נוספו למעסיקים של ישראליות יחידות שירות: 3 יחידות בשבוע ברמות 3–4, ו-4 יחידות בשבוע ברמות 5–6. הרפורמה הופעלה ב-3 פעימות, והושלמה בינואר 2021.

3 מאז החלת הרפורמה, הסדר מטפלת צמודה אינו נוגע לרמה 1 (ראו להלן "רמות הגמלה"), משום שברמה זו הזכאות לכל הגמלה בכסף ניתנת ללא שום תנאי.

**רמות הגמלה החדשות**

6 רמות הגמלה החדשות נקבעו בהתאם למידת התלות של הזכאי, שלראשונה נקבעה בחוק: 2.5–10.5 נקודות במבחן התלות. נקבע כי יחיד (בודד) עם 2.5–9 נקודות יהיה זכאי לתוספת של 1.5 נקודות ולרמה אחת גבוהה יותר ממי שאינו יחיד, ויחיד שיש לו עד 2 נקודות יהיה זכאי לתוספת של חצי נקודה, המקנה זכאות לרמה 1. מפברואר 2019, מי שמצבם הרפואי והתפקודי קשה במיוחד והוגדרו כזקוקים להשגחה מתמדת מורכבת זכאים לגמלה ברמה 6.

לוח 1: רמות הגמלה החדשות (מנובמבר 2018). לפי ניקוד התלות

רמת גמלה	ניקוד מינימום	ניקוד מקסימום
1	2.5	3
2	3.5	4.5
3	5	6
4	6.5	7.5
5	8	9
6	9.5	10.5

**המרת הגמלה לכסף**

בעקבות הרפורמה, האפשרות להמיר את הגמלה בכסף – במלואה או בחלקה – הורחבה, כאמור, לכלל הזכאים, ללא תנאי.

- האפשרויות לגמלה ברמה 1
    - 5.5 יחידות שירות בעין (כולל טיפול אישי בבית);
    - 5.5 יחידות שירות בכסף בערך של 100% יחידת שירות בעין המשולמת לחברה פרטית;
    - 5.5 יחידות שירות כגמלה משולבת (כסף ושירותים);
    - 9 יחידות שירות בעין (ללא טיפול אישי בבית);
    - הזכאים למחצית הגמלה בשל מבחן הכנסות זכאים למחצית מספר היחידות בכל אחת מהאפשרויות, לפי בחירתם.
  - האפשרויות לגמלה ברמות 2–6
    - זכאים לקבל עד 4 מיחידות השירות בכסף (לפי בקשתם).
  - האפשרויות לגמלה ברמות 3–6
    - זכאים לקבל עד כשליש מיחידות השירות בכסף (כפוף לאישור של עובד סוציאלי מטעם המוסד).
- ערכן בכסף של היחידות ברמות 2–6 הוא 80% מערך יחידות שירות בעין המשולמות לחברה פרטית.

לוח 2: מספר יחידות השירות לפי רמות הגמלה החדשות (מנובמבר 2018) ולפי פעימה

רמת גמלה*	פעימה ראשונה נובמבר 2018 – דצמבר 2019		פעימה שנייה ינואר 2020 – דצמבר 2020		פעימה שלישית ינואר 2021 ואילך	
	מעסיקים ישראלית	מעסיקים זרה	מעסיקים ישראלית	מעסיקים זרה	מעסיקים ישראלית	מעסיקים זרה
**1	9 או 5.5	9 או 5.5	9 או 5.5	9 או 5.5	9 או 5.5	9 או 5.5
2	10	10	10	10	10	10
3	15	12	15	12	14	17
4	19	16	20	17	18	21
5	23	19	25	21	22	26
6	28	24	30	26	26	30

\* מי שזכאים למחצית גמלה עקב מבחן הכנסות יקבלו מחצית ממספר היחידות הנקוב בלוח.  
\*\* מקבלי 9 יחידות ברמה 1 אינם יכולים לקבל טיפול אישי בבית.

מבחן תלות ומבחן הכנסות

**מבחן התלות (ADL)** בודק באיזו מידה האדם זקוק לסייע בפעולות היום-יום או להשגחה בשל פגיעה ביכולת הקוגניטיבית, הידרדרות בבריאות הנפשית או מצב פיזי. פעולות היום-יום הן רחצה, הלבשה, ניידות (תנועה בבית והימנעות מנפילות), טיפול בהפרשות ואכילה (לרבות חימום מזון ושתייה). הניקוד הקובע במבחן התלות הוא הגבוה בשני הציונים (פעולות יום-יום והצורך בהשגחה). למתגוררים בגפם<sup>4</sup> ניתנת תוספת ניקוד של 1.5 נקודות.

את מבחן התלות עושות מעריכות מקצועיות – אחיות, מרפאות בעיסוק ופיזיותרפיסטיות – העוברות הכשרה מתאימה, והוא מתבצע בבתי התובעים או על פי מסמכים רפואיים.<sup>5</sup> מידת התלות נקבעת על פי המסמכים הרפואיים שהוגשו בתביעה, ריאיון עם התובע ובני משפחתו, והתרשמות המעריכה בעת הביקור (אם יש צורך בביקור). בני 90 ויותר יכולים להיבדק בידי רופא מומחה בגריאטריה במסגרת עבודתו הציבורית, או במרפאתו, או בביתם.

ההחלטה אם לוותר על הבדיקה בבית נתונה בידי המעריכות-יועצות בסניפי הביטוח הלאומי. הביטוח הלאומי מעודד ביצוע של הערכות תלות על פי מסמכים רפואיים, ככל שהמסמכים מאפשרים זאת.

על רמת התלות או החלטה בעניין גמלה זמנית (ראו להלן) אפשר לערער לוועדות המייעצות. ב-3 הוועדות הקיימות חברים רופאים מומחים בגריאטריה או ברפואה פסיקלית ושיקום, ואחיות מוסמכות.

4 גם מי שמתגוררת עימו מטפלת בשכר.  
5 ההערכה לפי מסמכים רפואיים הונהגה בשלבים: מאפריל 2011 עד אפריל 2012 – רק במצבים קשים; ממאי 2012 – גם לרמת גמלה נמוכה; ממרץ 2016 – בכל רמות הגמלה.

## ביטוח סיעוד

**מבחן הכנסות** נערך לכל תובע. המבחן הוא אחיד, למעט החרגה של הכנסות מסוימות. במבחן ההכנסות נכללות ההכנסות של בן הזוג (למי שיש בן זוג), ויש התחשבות בהרכב בני המשפחה של התובע: בני זוג וילדים קטינים, או משרתים בצה"ל, או בשירות לאומי, או לומדים במסגרת השלמת לימודים על-יסודיים. במבחן ההכנסות מובאות בחשבון ההכנסות ב-3 חודשים רצופים מתוך ארבעת החודשים שקדמו להגשת התביעה, ונבחרים שלושת החודשים הרצופים שבהם ההכנסות היו הנמוכות ביותר.

ההכנסות הנכללות במבחן הן ההכנסות לפי סעיף 2 לפקודת מס הכנסה (הכנסות מעבודה שכירה או מעבודה עצמאית, דיבידנדים וריביות, גמלאות, הכנסות מנדליין ומנכסים אחרים והכנסות נוספות). עם ההכנסות שאינן מובאות בחשבון נמנות הכנסות מקצבאות וגמלאות מסוימות כמו קצבת ילדים, הענקות לחיילים ולבני משפחותיהם, דמי מחיה לאלמנה ויתום, גמלת שירותים מיוחדים, קצבת ילד נכה, גמלאות מיוחדות לנכי עבודה (לפי סעיף 112 לחוק הביטוח הלאומי), תשלומים לנפגעי פוליו, גזת ועירווי דם, והכנסות חודשיות מביטוחים סיעודיים פרטיים. קצבאות לנפגעי רדיפות הנאצים המשולמות על ידי גרמניה, מדינות חוץ אחרות ומדינת ישראל אינן נכללות במבחן ההכנסות לגמלת סיעוד.

## לוח 3: מבחן ההכנסות לזכאות לגמלה\*

גמלה	ההכנסה	
מלאה	השכר הממוצע או פחות	יחיד/ה ללא בן/בת זוג
מחצית הגמלה	יותר מהשכר הממוצע ועד 1.5 פעמים השכר הממוצע	יחיד/ה עם בן/בת זוג*
לא זכאי לגמלה	יותר מ-1.5 השכר הממוצע	
מלאה	1.5 פעמים השכר הממוצע או פחות	יחיד/ה עם בן/בת זוג*
מחצית הגמלה	יותר מ-1.5 פעמים השכר הממוצע ועד 2.25 פעמים השכר הממוצע	
לא זכאי לגמלה	יותר מ-2.25 פעמים השכר הממוצע	

הערה: הלוח מתייחס לרוב התובעים.

\* ההכנסות המשותפות. כאשר שני בני הזוג מגישים תביעה לגמלה, הכנסתם המשותפת מחולקת לשניים ומבחן ההכנסות נעשה לכל אחד כאילו היה יחיד.

## גמלה זמנית

כאשר צפוי שיפור בתפקוד (למשל לאחר ניתוח החלפת מפרק הירך, או לאחר אירוע מוח שאירע זמן קצר לפני הבדיקה), ניתנת גמלה זמנית לתקופה של 2-12 חודשים. בני 80 ויותר נבדקים שוב סמוך לתום התקופה, ובני פחות מ-80 נבדקים לפי בקשתם. בדומה לגמלה הקבועה, גם הזכאות לגמלה הזמנית מתחילה ביום השמיני שלאחר הגשת התביעה.

## שינויי חקיקה ושינויים מנהליים, 2020

- **הפעמה השנייה (מתוך 3) של הרפורמה בסיעוד:** בינואר 2020 יצאה לפועל הפעמה השנייה בסיעוד, ובמסגרתה הוגדל מספר היחידות השבועיות בגמלאות ברמה 4–6, כמוצג בלוח 2.
- **מחלקה ראשונה בסיעוד – הגשת תביעות באמצעות בתי חולים (רמב"ם ואיכילוב):** החל מיוני 2020 הונהג שירות בבתי החולים רמב"ם ואיכילוב (בכוונה להרחיב את השירות בעתיד לבתי חולים נוספים), ובמסגרתו עובדים סוציאליים בבתי החולים מבררים עם מאושפזים מעל גיל פרישה העשויים להיות זכאים לגמלת סיעוד, קבועה או זמנית, אם ברצונם להגיש תביעה לגמלה; במקרים של זכאים לפני האשפוז, ועקב מצבם הם עשויים להיות זכאים לרמת גמלה גבוהה יותר (החמרה), העובדים הסוציאליים מסייעים להם להגיש טופס תביעה באמצעות בית החולים. טופס התביעה והמסמכים הנלווים (המעידים על מצב רפואי ועל הכנסות) מועברים מבית החולים היישר למוסד לביטוח לאומי.
- בנוסף לשינויים אלה, נערכו שינויים והתאמות בגמלת הסיעוד, עקב המצב הייחודי של 2020, שנה שמרביתה אופיינה בסגרים ובריחוק חברתי עקב התפרצות מגפת הקורונה. אלה ההתאמות והשינויים שנערכו כדי להתמודד עם מצב ייחודי זה:
  - **הערכות תלות לפי מסמכים, במקום הערכות תלות בבתי התובעים:** מדיניותו של המוסד לביטוח לאומי בשנים האחרונות היא להגדיל את ההסתמכות על מסמכים רפואיים לצד או במקום הערכות תלות בבתי התובעים. עם התפשטות מגפת הקורונה והטלת הסגרים נפסקו במחצית מרץ הערכות התלות בבתי התובעים. החל ממחצית מרץ ועד מאי 2020 הערכות התלות נעשו, רובן ככולן, על בסיס מסמכים רפואיים שהגישו התובעים. במקרים שבהם לא ניתן היה להסיק מהמסמכים הרפואיים בלבד את רמת התלות של הזכאי, ואם היא קבועה או זמנית, הושלמה הערכת התלות בשיחת טלפון עם התובע ו/או עם בני משפחתו – אם נבצר הדבר מהתובע. שיעורי התביעות שניתנה בהן החלטה בדרך זו נותרו גבוהים גם בחודשים שלאחר מכן, כך שרוב הערכות התלות נעשו בדרך זו, ושיעורן הושפע מהחלטות הממשלה בדבר סגרים וצעדים אחרים להתמודדות עם מגפת הקורונה. כך, בחודשים אוקטובר ונובמבר 2020 הערכות התלות נעשו, רובן ככולן, על בסיס מסמכים – בלי או עם שיחות טלפון משלימות. **גמלה בכסף בהיעדר שירותים זמינים:** עם התפשטות מגפת הקורונה ונקיטת צעדים למניעת התפשטותה, נסגרו מרכזי היום והתגלעו קשיים מקומיים במתן שירותי טיפול אישי בבית. יתרה מכך, חלק ממקבלי גמלת סיעוד (ובני משפחותיהם), שהם אחת מקבוצות הסיכון לחלות בקורונה באופן קשה ומסכן חיים, חששו באותה עת מכניסת מטפלים שאינם בני משפחה לביתם. בנסיבות אלה, המוסד לביטוח לאומי אפשר לזכאים לקבל באופן זמני את כל הגמלה או את חלקה בכסף בעילת היעד **שירותים זמינים**, במקום שירותי טיפול אישי בבית ו/או טיפול אישי במרכז יום.<sup>6</sup> בשלהי מאי 2020, עם סיום הסגר הראשון, האריך המוסד הסדר זה

6 קודם למגפת הקורונה עילה זו נשמרה למקרים שבהם זכאי גר באזור מרוחק ולא ניתן לספק לו שירותים באמצעות חברת סיעוד, וכן למקרים מיוחדים שבהם צרכיו של הזכאי לא יכלו לקבל מענה מחברות הסיעוד הפעילות באזור.

## ביטוח סיעוד

לאחר שחלק מהזכאים ביקשו להמשיך לקבל את הגמלה, כולה או חלקה, בכסף, מחשש להכניס לביתם אנשים שאינם בני משפחה, והמוסד לביטוח לאומי נענה לכך. מספר הזכאים שקיבלו גמלה בכסף, כולה או חלקה, בהיעדר שירותים זמינים היה נמוך מאוד ביוני 2020 בהשוואה לחודש שקדם לו, ומאז הוא גדל בהדרגה. התיבה בפרק זה מציגה נתונים בדבר הזכאות לגמלה "בהיעדר שירותים זמינים". **שירות שמירה על קשר עם הזכאים בביתם**: המוסד לביטוח לאומי אפשר לחברות הסיעוד המספקות טיפול אישי בבית להציע לזכאים שעברו לקבל גמלה בהיעדר שירותים זמינים להמיר יחידה בשבוע, שבמסגרתה חברת הסיעוד תיצור קשר טלפוני עם הזכאי כדי לברר את מצבו ולהפיג את בדידותו. "**יחידות קורונה**": למרכזי היום שנסגרו באמצע מרץ 2020 ושוב לפעול רק ביוני 2020 ניתנה אפשרות, בהתאם להנחיית משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, להציע לזכאים כמה שירותים שהוגדרו כיחידות קורונה. את היחידות הללו ניתן היה לקבל יום אחד או יותר בשבוע, והזכאי היה יכול לקבל בימים שונים מספר שונה של יחידות קורונה. יחידת קורונה אחת הקנתה לזכאי שינוע של ארוחת צוהריים לביתו וקשר טלפוני; ב-2 יחידות קורונה נוספו על אלה שעת סיוע אישי בבית או ביקור בבית בן חצי שעה של עובדת סוציאלית מטעם מרכז היום; ב-3 יחידות קורונה נוספה על כל אלה עוד שעת סיוע אישי בבית. ניתן היה לקבל עד 17 יחידות קורונה במצטבר בשבוע. מרכזי היום יכלו להציע את השירות גם לזכאים שלא ביקרו קודם למגפת הקורונה במרכז יום. **מיצוי זכויות בעקבות אי-קבלת שירותים**: המוסד לביטוח לאומי שילם לזכאים לגמלאות סיעוד שלא קיבלו בעת מגפת הקורונה טיפול אישי בבית או ביקורים במרכז יום (שהיו סגורים) גמלאות בכסף. סכום זה היה שווה להפרש בין הגמלה שהיו זכאים לה לבין עלות השירותים שאותם קיבלו.

## תביעות לגמלה ובקשות להחמרה

### תביעות לגמלה

מספר התביעות לגמלת סיעוד של מי שלא היו זכאים לגמלה בזמן הגשת התביעה עלה ב-2020 ב-14.5% לעומת 2019 (לעומת גידול של 15.7% בשנה הקודמת), והגיע ל-120.6 אלף. עלייה זו היא המשך של הגידול במספר התביעות של מי שלא היו זכאים לגמלה בזמן הגשת התביעה מאז הנהגת הרפורמה בסיעוד בסוף 2018 (לוח 4). 58.0% מהתביעות היו תביעות ראשונות, ו-42.0% תביעות חוזרות. בכך התחזקה המגמה שהחלה בעקבות הנהגת הרפורמה, והיא גידול בחלקן של התביעות הראשונות (לוח 4). מספר התביעות הראשונות עלה ב-2020 ב-33.3% בהשוואה ל-2019, ו-72.4% מהן אושרו לעומת מספר התביעות החוזרות שירד ב-4.2% ו-67.5% מהן אושרו. הגידול הניכר במספר התביעות ב-2019 וב-2020 נובע בעיקרו מהשינוי במספר רמות הגמלה, מהגדלת הגמלאות ברמות הגבוהות, ומהרחבת השימוש בגמלה בכסף.

הגידול שחל בשנים 2019–2020 בשיעורי התביעות החדשות שאושרו, וכן בשיעוריהן של בקשות ההחמרה שאושרו (ראו בהמשך), בהשוואה לשנים קודמות, הושפע משינויים במדיניות הביטוח

הלאומי – למשל הסתמכות על מסמכים רפואיים לצורך הערכת התלות (גם בעקבות מגפת הקורונה; ראו לעיל), ושינוי הכללים של מבחן התלות מספטמבר 2019.<sup>7</sup>

**לוח 4: תביעות שהוגשו, תביעות שאושרו, תביעות חוזרות ותביעות חוזרות\***, 2016-2020

שנה	סה"כ תביעות (מספרים מוחלטים)	גידול שנתי (%)	תביעות שאושרו (%)	תביעות ראשונות שאושרו (%)	תביעות חוזרות (%)	תביעות חוזרות שאושרו (%)
2016	85,725	0.4	46.1	55.0	60.8	40.4
2017	90,560	5.6	48.3	56.9	59.6	42.5
2018	90,997	0.5	52.0	59.6	57.5	46.5
2019	105,282	15.7	71.4	72.9	50.2	69.9
2020	120,559	14.5	70.4	72.4	42.0	67.5

\* תביעות שאושרו מתוך כלל התביעות שהוגשו.

**בקשות להחמרה**

בעלי זכאות לגמלה קבועה ברמות 1-5 הסבורים שתלותם בזולת גברה והם זקוקים לעזרה רבה יותר, יכולים להגיש בקשה להחמרה. הגידול במספר הבקשות להחמרה בשנים 2019 ו-2020 בהשוואה לשנים קודמות נבע מהנהגת הרפורמה בסיעוד בסוף 2018. בשנת 2020 עלה מספרן של בקשות ההחמרה (על זכאויות קבועות) ב-19.4% (בהשוואה לגידול של 57.3% בשנת 2019 לעומת 2018) (לוח 5).

**לוח 5: בקשות להחמרה ותוצאותיהן\***, 2016-2020

שנה	סה"כ בקשות להחמרה (מספרים מוחלטים)	גידול שנתי (%)	בקשת ההחמרה אושרה (%)	בקשת ההחמרה לא אושרה** (%)	סך הכל (%)
2016	39,208	2.0	49.1	50.9	100.0
2017	41,299	5.3	49.0	51.0	100.0
2018	49,084	18.9	52.9	47.1	100.0
2019	77,191	57.3	72.3	27.7	100.0
2020	92,153	19.4	65.4	34.6	100.0

\* סך הבקשות כולל בקשות של מי שנפטרו ובקשות שהטיפול בהן לא הסתיים. שיעורי הבקשות לפי תוצאותיהן כוללים רק בקשות שהטיפול בהן הסתיים.  
\*\* לרבות מקרים שהתובע עבר למוסד או נפטר.

7 ראו שינויי חקיקה בסקירה של 2019.



ביטוח סיעוד

65.4% מן הבקשות שהוגשו ב-2020 אושרו – ירידה בהשוואה לשיעור הבקשות שאושרו ב-2019 – 72.3%. הגידול במספר הבקשות שאושרו בשנים 2019 ו-2020 בהשוואה לשנים קודמות נבע מצמצום טווחי הניקוד המזכים ברמות הגמלה השונות.

**בדיקות תלות**

עד התפרצות מגפת הקורונה, רוב בדיקות התלות לגמלת סיעוד נעשו על ידי מעריכות, על פי הסכם בינן לבין הביטוח הלאומי. המעריכות – רובן אחיות ומיעוטן פיזיותרפיסטיות ומרפאות בעיסוק – אינן עובדות המוסד, אך הן פועלות בהתאם להנחיותיו ואוטונומיות בביצוע הבדיקות.

בשנים 2008–2016, בעקבות ביקורת ציבורית וכדי להקל על התובעים, נוספו עוד 3 ערוצים לבדיקת התלות: (א) לבני 90 ויותר – בדיקה בידי רופאים מומחים בגריאטריה במסגרת עבודתם במגזר הציבורי (למשל בקופות חולים ובבתי חולים ציבוריים); (ב) פנייה לוועדה מייעצת (בעבר ועדת ערר) שחבריה הם רופאים ואחיות, כדי לערער על החלטות שהתקבלו; (ג) הערכה לפי מסמכים רפואיים – המתקבלת על ידי יועצות (מעריכות המוסמכות לפקח מטעם המוסד על מעריכות ועל הערכות התלות).

**לוח 6: בדיקות התלות לפי סוג הבדיקה<sup>(1)</sup>, 2007-2020**

שנה	מעריכות <sup>(2)</sup>	רופאים/ות <sup>(3)</sup>	ועדות ערר או ועדות מייעצות <sup>(4)</sup>	מסמכים	סך הכל	שינוי לעומת השנה הקודמת (%)	מעריכות כאחוז מסך הכל (%)
2007	120,173	0	0	0	120,173	10.0	100.00
2010	119,681	957	3,242	0	123,880	4.0	96.61
2015	123,995	2,141	4,666	2,611	133,413	4.3	92.94
2016	122,202	2,214	4,707	7,966	137,089	2.8	89.14
2017	124,330	1,999	4,374	12,622	143,325	4.5	86.75
2018	121,020	2,032	3,874	22,587	149,486	4.3	80.96
2019	143,770	2,657	3,120	50,793	200,340	34.0	71.76
2020	69,070	1,634	2,270	167,436	240,410	20.0	28.73

- (1) לפי מועד הבדיקה (מעריכות/רופאות), או מועד הוועדה, או החלטת פקידת התביעות (חלק מהבדיקות לפי מסמכים), או מועד ההערכה (חלק מהבדיקות לפי מסמכים).
- (2) רק בדיקות שהושלמו.
- (3) רק בדיקות שהוגשו עם טופס התביעה.
- (4) עררים שהתקבלו או נדחו, אך לא עררים שבוטלו או שהטיפול בהם הופסק. עררים שהוחזרו לדין בעקבות החלטות של בתי הדין לעבודה נספרו כחדשים.

מספרן של בדיקות התלות גדל בין שנת 2007 לשנת 2018 ב-24.4% (לוח 6). גידול זה נובע בחלקו מהגידול במספר הקשישים ובמספר הקשישים הסיעודיים, ובחלקו מהעלייה במודעות לבדיקות ובעקבותיה בבקשות להיבדק. בשנת 2019 לבדה גדל מספרן של בדיקות התלות ב-33.6% ובשנת 2020 ב-18.7% – וזאת בשל הגידול במספר התביעות לגמלה ובבקשות ההחמרה בעקבות הרפורמה בסיעוד (לוח 6).

חלקן של הבדיקות בידי מעריכות ירד מ-100.0% ב-2007 ל-72.1% ב-2019. חלקן של ההערכות על פי מסמכים גדל בהתמדה ככל שהורחבו התנאים המאפשרים זאת, והגיע ב-2019 לכ-25.0% לעומת 1.2% ב-2011. ב-2020, בעקבות מגפת הקורונה, הפכו הערכות תלות לפי מסמכים (בלי או עם שיחות טלפון משלימות) לערוץ העיקרי להערכת תלות: כמעט 70% מהערכות התלות נעשו על בסיס מסמכים, ופחות מ-30% נעשו על ידי מעריכות בבתי התובעים (לוח 6). בחודשים שבהם הוטל סגר ב-2020, לא נעשו הערכות בבתי התובעים.

## מספר הזכאים

מספר הזכאים לגמלת סיעוד הוסיף לגדול ב-2020 והגיע ל-240.5 אלף במוצע לחודש – גידול של 21.8% לעומת 2019 (לוח 7). בסך הכל, בין השנים 1991 ל-2020 גדל מספר הזכאים פי 7.6, למרות העלאת גיל הזכאות. שיעור הגידול, הגבוה מהגידול במספר הקשישים באותה התקופה, נובע בין היתר מהעלייה בשיעור מיצוי הזכאות לגמלה, ומסוף 2018 – גם מהרפורמה האמורה בסיעוד ומהשינויים בדרך הערכת התלות (ראו לעיל).

בקרב כלל הקשישים באוכלוסייה, שיעור הזכאים גדל ביותר מפי 3 בהשוואה לשיעורם בתחילת הפעלת החוק. שיעור זה הגיע ב-2012 ל-17.6%, ועד 2017 ירד ל-16.2%. בעקבות הנהגת הרפורמה, שיעור הזכאים עלה שוב והגיע ב-2020 ל-20.6%.

## לוח 7: זכאים לגמלת סיעוד ושיעורם בכלל האוכלוסייה מעל גיל כרישה, 2016–2020

שנה	זכאים לגמלת סיעוד**		קשישים בישראל***	
	מספרים (אלפים)	גידול שנתי (%)	מספרים (אלפים)	גידול שנתי (%)
2016	164.0	2.2	1,008.4	3.7
2017	169.2	3.2	1,046.0	3.7
2018	176.8	4.5	1,085.0	3.7
2019	197.4	11.6	1,123.5	3.5
2020	240.5	21.8	1,160.3	3.3

\* נשים בנות 62 ויותר, גברים בני 67 ויותר.

\*\* ממוצע חודשי.

\*\*\* הנתונים לשנים 2016–2020 הם לגברים בני 67 ויותר ולנשים בנות 62 ויותר, לפי נתוני הלמ"ס.

### מאפייני הזכאים

- **מין:** נשים הן רוב בקרב הזכאים לגמלת סיעוד (הן עקב גיל הפרישה הנמוך יותר, הן עקב תוחלת חיים גבוהה יותר) – 68.8%, ושיעורן בכלל הזכאים ירד במעט לעומת 2019 (לוח 8). בעשור החולף ניכרת עלייה מתונה בשיעור הגברים בקרב כלל הזכאים לגמלת סיעוד (לוח 14 בנספח הלוחות).
- **גיל:** חלקם של בני 85 ויותר ירד – מ-41.9% ב-2019 ל-36.9% ב-2020. זהו המשך של מגמת הירידה שהחלה בעקבות הנהגת הרפורמה בסיעוד בסוף 2018, והשינויים המנהליים שליוו אותה. בולטת הירידה בחלקם של בני 85–89 ושל בני 90–94 בין שתי השנים: מ-23.4% ל-20.9%, ומ-13.7% ל-11.8% (בהתאמה). לעומת זאת, חלקם של בני 70–74 עלה באותן שנים מ-11.1% ל-13.3%. ב-2020 חלה עלייה גם בחלקן היחסי של קבוצות הגיל הצעירות, בהשוואה ל-2019 (לוח 16 בנספח הלוחות).
- **ותק בארץ:** חלקם של העולים בכלל הזכאים עלה מעט בין 2019 ל-2020: בקרב מי שעלו לאחר 1989 חלה עלייה מ-26.1% ל-26.7% (בהתאמה), ובקרב מי שעלו לאחר 1999 חלה עלייה מ-5.3% ל-5.9% (בהתאמה). משרד האוצר מממן חלקית את גמלת הסיעוד למי שעלו לישראל בגיל 62 או יותר, במסגרת סעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי. בשנים האחרונות קטן חלקה היחסי של קבוצה זו בכלל הזכאים. ב-2020 ירד שיעורם ל-12.1% בחודש במוצע, לעומת 13.9% ב-2019.

לוח 8: זכאים לגמלת סיעוד לפי מאפייני דמוגרפיה ורמת הגמלה (ממוצע חודשי), 2020

מאפיינים	מספרים מוחלטים	אחוזים
<b>סך הכל</b>	<b>240,519</b>	<b>100.0</b>
<b>מין</b>		
גברים	74,929	31.2
נשים	165,590	68.8
<b>גיל</b>		
עד 64 <sup>1</sup>	2,938	1.2
69-65	15,097	6.3
74-70	31,878	13.3
79-75	39,998	16.6
84-80	61,941	25.8
89-85	50,205	20.9
94-90	28,428	11.8
99-95	8,743	3.6
+100	1,291	0.5

מאפיינים	מספרים מוחלטים	אחוזים
<b>ניקוד לבודד<sup>2</sup></b>		
יש ניקוד לבודד	159,834	66.5
אין ניקוד לבודד	80,685	33.5
<b>ותק בישראל</b>		
ותיקים	176,257	73.3
עולים <sup>3</sup> - סך הכל	64,262	26.7
מזה: עלו אחרי 1999	14,162	5.9
<b>מקור מימון הגמלה</b>		
ביטוח לאומי	211,347	87.9
אוצר המדינה	29,172	12.1
<b>רמת הגמלה<sup>4</sup></b>		
1	36,212	15.1
2	48,075	20.0
3	40,709	16.9
4	44,238	18.4
5	28,753	12.0
6	42,526	17.7
<b>זכאות לתוספת</b>		
3 יחידות שבועיות	74,769	<sup>5</sup> 88.0
4 יחידות שבועיות	39,981	<sup>5</sup> 56.1

- 1 נשים בלבד.
- 2 זכאים לניקוד בודד המתגוררים בגפם (כולל המתגוררים עם מטפלת בשכר), מי שבן/בת זוגם בן 90 ומעלה או זכאי לגמלת סיעוד או לגמלה מקבילה (דוגמת גמלה לשירותים מיוחדים), ולא מתגורר עימם אדם נוסף.
- 3 מי שעלו לישראל מ-1990.
- 4 ללא זכאים שטרם הוסבו לרמות הגמלה החדשות.
- 5 כאחוז מכלל הזכאים ברמת הגמלה.

• **רמת הגמלה:** כ-35% מהזכאים קיבלו ב-2020 גמלה באחת מהרמות הנמוכות (1 או 2), בהשוואה לכ-40% ב-2019; כ-35% קיבלו גמלה באחת מהרמות הבינוניות (3 או 4) בהשוואה לכ-30% בשנה הקודמת; וכ-30% קיבלו גמלה באחת מהרמות הגבוהות (5 או 6) – בדומה לשנה הקודמת. ברמת הגמלה הנמוכה, מספר הזכאים הממוצע לחודש ב-2020 קטן בהשוואה ל-2019; ברמות הגבוהות יותר, מספרם הממוצע של הזכאים בחודש גדל ב-2020 בהשוואה ל-2019.

כמעט 90% מהזכאים ברמות 3–4 היו זכאים ב-2020 לתוספת של 3 יחידות שבועיות בגין אי העסקה של מטפל זר, וקרוב ל-60% מהזכאים ברמות 5–6 היו זכאים לתוספת של 4 יחידות, מאותה סיבה. מספרי הזכאים שקיבלו תוספת 3 ו-4 יחידות שירות בשבוע בהיעדר מטפל זר גדל בכ-24,700 ובכ-10,000 בממוצע לחודש (בהתאמה) בהשוואה ל-2019.

## ביטוח סיעוד

מספר היחידות הממוצע לזכאי בשבוע עלה ב-2020 בשיעור של 6.1% (מ-15.36 ל-16.31 יחידות), בהשוואה לעלייה של 6.9% ב-2019 (מ-14.38 ל-15.36).<sup>8</sup> הגידול הניכר ב-2019 וב-2020 נבע מהחלת הרפורמה (בנובמבר 2018), ומהפעימה השנייה שלה (בינואר 2020).

## גמלה בכסף

כאמור, עם הנהגת הרפורמה ניתנה לכל הזכאים, ללא תנאי, האפשרות להמיר את הגמלה לכסף, במלואה (רמה 1) או בחלקה (רמות 2–6). שווי הגמלה בכסף הוא 80% משווייה בעין, המחושב ביחידות שירות (חוץ מרמה 1 – שהשווי הוא 100%), וערכה הוא ממוצע לא משוקלל של ערך שעה המשולם על ידי הביטוח הלאומי לחברה פרטית. ערך זה מוכפל במספר היחידות השבועיות וב-4.3 (מספר השבועות בחודש בממוצע). הזכאים יכולים לקבל שירותי סיעוד נוספים, ואז מגמלתם המלאה מנוכה ערך השירותים הנוספים, ומההפרש מופחתים 20% (חוץ מרמה 1).

## מקבלי גמלה בכסף וגמלה משולבת

ערב הרפורמה, באוקטובר 2018, כ-3.0% מכלל הזכאים (5,253 איש) קיבלו גמלה בכסף או גמלה משולבת – 79.6% מבחירתם והיתר בשל היעדר שירותים זמינים. רוב הבוחרים (85.4%) היו זכאים לאחת משתי הרמות הגבוהות והעסיקו מטפלת זרה – הקבוצה הפוטנציאלית העיקרית לקבלת גמלה בכסף, ו-9.8% מקבוצה זו (3,572 מתוך 36,410) בחרו בגמלה בכסף (עם או בלי שירותים נוספים).

בעקבות הרפורמה עלה מספרם של המקבלים גמלה משולבת, והגיע בדצמבר 2019 ל-68,404 איש (31.7%). מספר המקבלים גמלה בכסף עלה והגיע ל-21,000 זכאים (9.7%) (לוח 9). מספר המקבלים גמלה בכסף, מלאה או משולבת, במסגרת הסדר **מטפלת צמודה**, גדל מ-4,179 באוקטובר 2018 ל-6,565 בדצמבר 2019 (מהם 74.9% מהם קיבלו גמלה בכסף, ו-25.1% גמלה משולבת). מספר המקבלים בשל היעדר שירותים זמינים בבית עלה מ-1,074 באוקטובר 2018 ל-1,365 בדצמבר 2019 (מהם 77.1% גמלה בכסף, ו-22.9% גמלה משולבת).

מספרם של המקבלים גמלה משולבת או גמלה בכסף בלבד המשיך לעלות ב-2020, הן עקב לרפורמה הן בשל מגפת הקורונה (ראו לעיל, **שינויי חקיקה ומדיניות** והתיבה בפרק זה). בדצמבר 2020 קיבלו גמלה משולבת 112,832 זכאים, שהם 43.3% מכלל הזכאים. 8.4% מתוך אלה קיבלו גמלה בהיעדר שירותים זמינים, ו-1.7% קיבלו גמלה במסגרת הסדר מטפלת צמודה (לוח 10). 44,254 זכאים, שהם 17.0% מהזכאים, קיבלו גמלה בכסף בלבד, ומקרב אלה, 35.6% קיבלו גמלה בהיעדר שירותים זמינים ו-13.8% קיבלו גמלה בהסדר מטפלת צמודה (לוח 10).

8 ערכה של גמלה ממוצעת מחושב במונחים של יחידות שירות: סך היחידות של כלל הזכאים לפי רמות הגמלה שלהם, חלקי מספר הזכאים.  
9 זכאי יכול לפנות ולבקש לקבל את כל הגמלה או את חלקה בכסף, בזכות העסקת מטפלת אחת או יותר, לפחות 12 שעות ביממה, 6 ימים בשבוע (הסדר מטפלת צמודה). הסדר זה קדם לרפורמה בנובמבר 2018, ועודנו קיים.

לוח 9: מקבלי גמלה בכסף או גמלה משולבת לפי רמת הגמלה – נתונים נבחרים, דצמבר 2019

קיבלו גמלה משולבת**		קיבלו גמלה בכסף**		זכאים ברמת הגמלה	רמה
אחוזים בכלל הזכאים ברמת הגמלה	מספרים	אחוזים בכלל הזכאים ברמת הגמלה	מספרים		
31.7	68,404	9.7	21,000	215,692	סך הכל*
1.5	560	41.3	15,108	36,607	1
42.0	17,938	0.6	266	42,737	2
48.6	14,989	1.4	443	30,838	3
34.4	14,176	3.1	1,293	41,172	4
32.9	8,705	5.1	1,358	26,482	5
31.8	12,035	6.7	2,531	37,844	6

\* 12 מהזכאים לא עברו הסבה לרמות הגמלה החדשות בדצמבר 2019. מהם אחד קיבל גמלה משולבת, ואחד קיבל גמלה בכסף.

\*\* לפי כללי הרפורמה, לפי הסדר מטפלת צמודה או בהיעדר שירותים זמינים.

לוח 10: מקבלי גמלה בכסף או גמלה משולבת לפי רמת הגמלה – נתונים נבחרים, דצמבר 2020

קיבלו גמלה משולבת**		קיבלו גמלה בכסף**		זכאים ברמת הגמלה	רמה
אחוזים בכלל הזכאים ברמת הגמלה	מספרים	אחוזים בכלל הזכאים ברמת הגמלה	מספרים		
43.3	112,832	17.0	44,254	260,283	סך הכל*
2.8	1,037	61.9	22,581	36,477	1
53.1	27,828	9.9	5,193	52,367	2
58.7	28,388	9.6	4,634	48,321	3
50.8	23,708	8.4	3,920	46,691	4
44.3	13,426	9.5	2,884	30,308	5
40.0	18,445	10.9	5,042	46,117	6

\* 2 מהזכאים לא עברו הסבה לרמות הגמלה החדשות בדצמבר 2020.

\*\* לפי כללי הרפורמה, לפי הסדר מטפלת צמודה או בהיעדר שירותים זמינים.

## תיבה 1: גמלה בכסף וגמלה משולבת בהיעדר שירותים זמינים בתקופת הקורונה

בתוכנית ביטוח סיעוד נקבע, למן הפעלתה ב-1988, כי אף שגמלאות הסיעוד יינתנו בעין (=שירותים), הרי במקרים חריגים, **בהיעדר שירותים זמינים**, יינתנו גמלאות הסיעוד לזכאים בכסף. הכוונה היתה כי במקרים שבהם אי אפשר לספק שירותי טיפול אישי בבית, זכאי המתגורר עם בן משפחה (תנאי זה בוטל בתחילת 2019) יוכל לקבל את הגמלה בכסף כדי לממן טיפול אישי בבית שלא באמצעות חברת סיעוד. משנת 2014, משהוצגה האפשרות לבחור בגמלאות משולבת ברמה הבינונית וברמה הגבוהה דאז, ניתן היה לקבלה בהיעדר שירותים זמינים: חלק מהגמלה בכסף וחלק מהגמלה כשירותים נוספים (טיפול אישי במרכז יום, מוצרי ספיגה, משדרי מצוקה ושירותי כביסה).

גמלה בכסף או גמלה משולבת בהיעדר שירותים זמינים (בש"ז) ניתנה באחד משני מצבים: (1) מקום מגורים מרוחק ו/או מבודד שלא פעלו בו חברות סיעוד; (2) מצבו ייחודי או תכונות אישיות של הזכאי (למשל צורך במטפלת דוברת שפה מסוימת) הדורשים שירותים שחברות הסיעוד אינן יכולות לתת להם מענה.

במרבית התקופה של הפעלת ביטוח סיעוד אפשרות זו מומשה בהיקפים קטנים למדי. לוח 1 מציג את היקף הגמלאות בש"ז קודם להתפרצות מגפת הקורונה במרץ 2020. בפברואר 2020, בטרם פרוץ מגפת הקורונה, כ-1,800 זכאים קיבלו גמלה בש"ז, והם היוו כ-0.8% מכלל הזכאים לגמלת סיעוד.

### לוח 1: גמלה בכסף או גמלה משולבת בש"ז לפני התפרצות מגפת הקורונה

חודש	כלל הזכאים	כלל מקבלי גמלה בכסף בש"ז	מהם: כלל מקבלי גמלה הזכאים לגמלת סיעוד בש"ז	מקבלי גמלה משולבת בש"ז	מהם: כלל מקבלי גמלה הזכאים לגמלת סיעוד בש"ז	מקבלי גמלה משולבת בש"ז
אוקטובר 2016	164,462	2,381	364	56	0.03%	0.03%
אוקטובר 2017	170,441	3,050	485	107	0.06%	0.06%
אוקטובר 2018	178,060	4,042	868	206	0.12%	0.12%
אוקטובר 2019	205,919	19,645	1,013	352	0.17%	0.17%
פברואר 2020	224,984	23,364	1,435	372	0.17%	0.17%

החל במרץ 2020 ננקטו צעדים על ידי הממשלה כדי לצמצם את ממדי התפשטותה של מגפת הקורונה. לשם כך הוגבלה התנועה בהתאם להתפשטות התחלואה.

אחת הקבוצות שנחשבו לפגיעות במיוחד היא הקשישים, שזכאי גמלת סיעוד נמנים עימה. אמנם טיפול אישי בבית במסגרת ביטוח סיעוד הוכר כפעילות חיונית, ולמטפלות סיעודיות הותר להגיע למטופלים בלא התחשבות במגבלות התנועה שהוטלו, אך עקב המגבלות על התחבורה הציבורית, וחששן של מקצת המטפלות להגיע לעבודה, כמו גם חששם של הזכאים לגמלה ובני משפחותיהם פגעו בטיפול האישי בבית.

בשל כך חברות הסיעוד הונחו להציע לזכאים לשירות לשמור עימם על קשר טלפוני להפגת הבדידות ומרכזי היום הונחו להציע לזכאים שירותים אלטרנטיביים (ראו שינויים חקיקה ומדיניות). המוסד לביטוח לאומי אפשר להמיר באופן זמני את השירותים שלא ניתנו לגמלאות כספיות (גמלאות משולבות, או גמלאות בכסף בלבד).

כאשר הוקלו ההגבלות ובוטלו הסגרים, וניתן היה לפתוח שוב את מרכזי היום ולתת את שירות הטיפול האישי בבית – כמו לפני הקורונה, המוסד לביטוח לאומי החזיר את הגמלאות ואת תוכניות הטיפול למתכונת שקדמה לתקופת הקורונה. ברם חלק מהזכאים (ובני משפחותיהם) עדיין חששו להכניס לבתי הזכאים את מי שאינם בני משפחה, כל עוד מגפת הקורונה טרם הסתיימה, ובהיעדר דרכים אחרות להתמודדות שהופיעו בשלב מאוחר יותר, דוגמת החיסונים. המוסד לביטוח לאומי גילה הבנה לחששם ואפשר להאריך באופן זמני את הגמלאות בש"ז.

**לוח 2: גמלה בכסף או גמלה משולבת בש"ז. מרץ עד דצמבר 2020**

חודש	כלל הזכאים	כלל מקבלי גמלה בכסף	מהם: מקבלי גמלה בכסף בש"ז	מקבלי גמלה בכסף בש"ז	כלל מקבלי גמלה משולבת בש"ז	מהם: מקבלי גמלה משולבת בש"ז	מקבלי גמלה משולבת בש"ז כאחוז מכלל הזכאים לגמלת סיעוד
מרץ	230,680	26,582	3,503	1.52%	13,099	91,368	5.68%
אפריל	232,091	37,207	12,786	5.51%	11,522	87,459	4.96%
מאי	235,444	37,344	12,224	5.19%	11,048	90,265	4.69%
יוני	236,653	29,903	4,987	2.11%	3,654	95,891	1.54%
יולי	241,259	32,817	6,972	2.89%	4,661	99,141	1.93%
אוגוסט	245,758	35,463	8,941	3.64%	4,877	102,611	1.98%
ספטמבר	249,550	38,044	11,008	4.41%	6,071	105,669	2.43%
אוקטובר	252,780	40,762	13,368	5.29%	7,487	107,395	2.96%
נובמבר	256,298	42,565	14,684	5.73%	9,120	110,044	3.56%
דצמבר	260,283	44,254	15,718	6.04%	9,444	112,832	3.63%

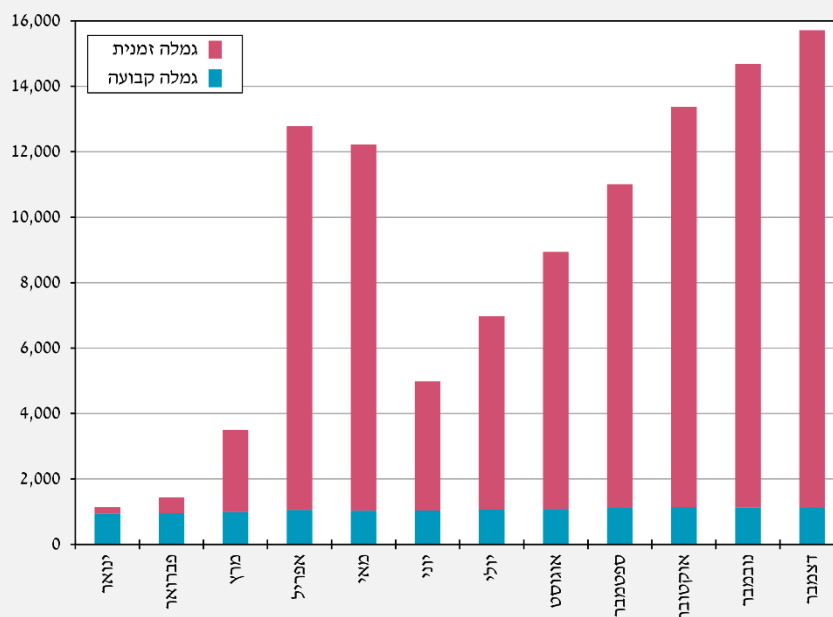


ביטוח סיעוד

לוח 2 מציג את מספרי הזכאים שקיבלו בחודשים מרץ-דצמבר 2020 גמלה בכסף או גמלה משולבת בש"ז. מספר הזכאים שקיבלו גמלה בש"ז זינק בחודות: יותר מ-13,000 מקבלי גמלה משולבת במרץ 2020, לעומת פחות מ-400 בפברואר 2020, וקרוב ל-13,000 מקבלי גמלה בכסף באפריל 2020, בהשוואה לפחות מ-1,500 רק חודשיים קודם לכן. השינויים בחודשים שלאחר מכן הושפעו מצעדי הממשלה ומההגבלות שהוטלו על הציבור. בחודשים האחרונים של 2020 שב וגדל בהדרגה מספר הזכאים שקיבלו גמלאות בש"ז.

עד פברואר 2020, רוב מכריע של מקבלי גמלה בש"ז, הן בכסף (בלבד) הן משולבת, קיבלו אותה כגמלה קבועה. ואילו ממרץ 2020 ואילך, רוב הגמלאות בש"ז ניתנו לתקופה זמנית של כמה חודשים (תרשימים 2, 3).

תרשים 1: מקבלי גמלה בכסף (בלבד) בש"ז לפי גמלה קבועה או זמנית 2020

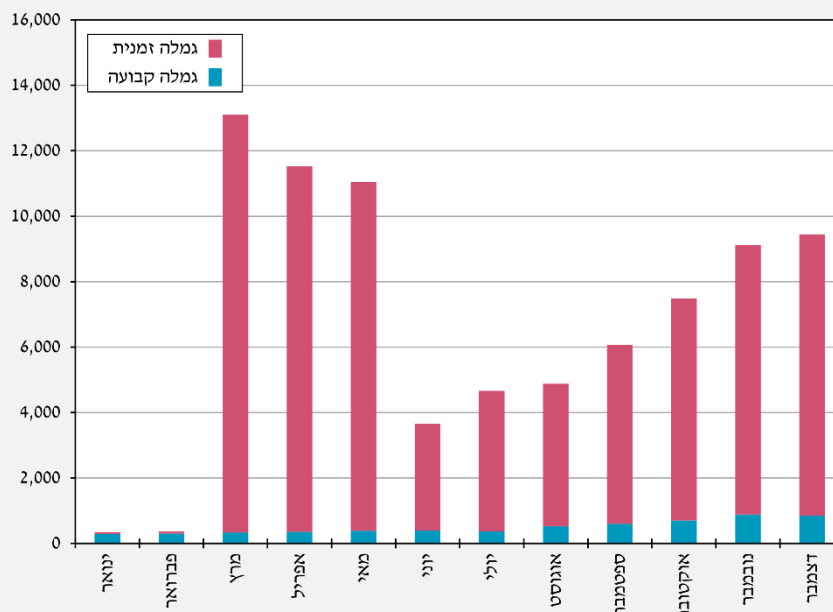


בפברואר 2020, פחות מ-1% מהזכאים בכל רמת גמלה קיבלו גמלה בכסף (בלבד) בש"ז, ושיעור הזכאים בכל רמת גמלה שקיבלו גמלה משולבת בש"ז היה אפסי. ממרץ 2020 ואילך, שיעורי הזכאים שקיבלו גמלה בכסף (בלבד) בהיעדר שירותים זמינים בכל רמות הגמלה<sup>1</sup> זינקו, ובפרט ברמות 2-3, שבהן השיעורים הגיעו בחלק מהחודשים ל-9%-10%.

1 מספר הזכאים ברמת גמלה 1 שקיבלו גמלה בכסף או גמלה משולבת בש"ז לפני פרוץ מגפת הקורונה ולאחריה הוא נמוך במיוחד. סביר להניח כי חלק מהזכאים שקיבלו גמלה בכסף או גמלה משולבת בש"ז סומנו כמי שמקבלים גמלה לפי כללי הרפורמה. עם זאת, מספר הזכאים ברמה 1 שקיבלו גמלה בכסף בש"ז בחודשים אפריל-מאי 2020, ומספר הזכאים ברמה 1 שקיבלו גמלה משולבת בש"ז ובחודשים מרץ-מאי 2020, גדל במידה ניכרת בהשוואה לחודשים שלפניהם ולחודשים שאחריהם.

גם שיעורי הזכאים שקיבלו גמלה משולבת, בכל רמות הגמלה, זינקו ממרץ 2020 ואילך, ובמיוחד ברמות 3–4 (ומעט פחות ברמות 5–6). ברמות אלה שיעורי הזכאים שקיבלו גמלה בש"ז הגיע בחלק מהחודשים לכ-7%–8% (לוחות 3, 4).

**תרשים 2: מקבלי גמלה משולבת בש"ז לפי גמלה קבועה או זמנית, 2020**



**לוח 3: שיעור המקבלים גמלה בכסף (בלבד) בש"ז מכלל הזכאים, לפי רמת גמלה, 2020**

חודש	רמה 1	רמה 2	רמה 3	רמה 4	רמה 5	רמה 6	כלל הזכאים
ינואר	0.17%	0.46%	0.53%	0.52%	0.60%	0.83%	0.52%
פברואר	0.16%	0.69%	0.81%	0.64%	0.67%	0.82%	0.64%
מרץ	0.19%	2.46%	2.32%	1.29%	1.26%	1.32%	1.52%
אפריל	1.37%	9.67%	8.44%	4.84%	4.29%	3.28%	5.51%
מאי	1.21%	8.98%	7.77%	4.66%	4.14%	3.23%	5.19%
יוני	0.34%	3.13%	3.04%	2.00%	1.82%	1.90%	2.11%
יולי	0.33%	4.45%	4.32%	2.73%	2.42%	2.40%	2.89%
אוגוסט	0.36%	5.80%	5.47%	3.48%	2.95%	2.75%	3.64%
ספטמבר	0.37%	7.25%	6.55%	4.12%	3.58%	3.23%	4.41%
אוקטובר	0.39%	8.62%	7.88%	5.04%	4.28%	3.78%	5.29%
נובמבר	0.37%	9.29%	8.39%	5.58%	4.66%	4.10%	5.73%
דצמבר	0.35%	9.75%	8.89%	5.93%	4.81%	4.25%	6.04%

ביטוח סיעוד

לוח 4: שיעור המקבלים גמלה משולבת בע"ז מכלל הזכאים, לפי רמת גמלה, 2020

חודש	רמה 1	רמה 2	רמה 3	רמה 4	רמה 5	רמה 6	כלל הזכאים
ינואר	0.03%	0.04%	0.13%	0.19%	0.22%	0.32%	0.15%
פברואר	0.03%	0.04%	0.12%	0.18%	0.24%	0.39%	0.17%
מרץ	2.22%	6.11%	7.49%	6.58%	6.43%	5.16%	5.68%
אפריל	1.56%	3.50%	6.02%	6.97%	6.41%	5.57%	4.96%
מאי	1.26%	2.95%	5.76%	6.64%	6.31%	5.57%	4.69%
יוני	0.33%	1.15%	1.93%	1.88%	2.00%	2.00%	1.54%
יולי	0.38%	1.55%	2.49%	2.35%	2.44%	2.35%	1.93%
אוגוסט	0.34%	1.31%	2.40%	2.60%	2.67%	2.61%	1.98%
ספטמבר	0.39%	1.82%	3.05%	3.13%	3.16%	2.99%	2.43%
אוקטובר	0.39%	1.65%	3.75%	4.20%	4.02%	3.76%	2.96%
נובמבר	0.32%	1.39%	4.64%	5.32%	5.08%	4.66%	3.56%
דצמבר	0.32%	1.36%	4.69%	5.56%	5.11%	4.78%	3.63%

שיעור הגברים שקיבלו גמלה בכסף (בלבד) או גמלה משולבת היה גבוה יותר מהשיעור המקביל בקרב הנשים. שיעורי הזכאים והזכאיות שקיבלו גמלה בשי"ז גדלו בעקבות מגפת הקורונה, ועדיין נשמרו השיעורים הגבוהים יותר בקרב גברים בהשוואה לשיעור בקרב הנשים בקרב מקבלי גמלה בכסף (בלבד) (לוח 5).

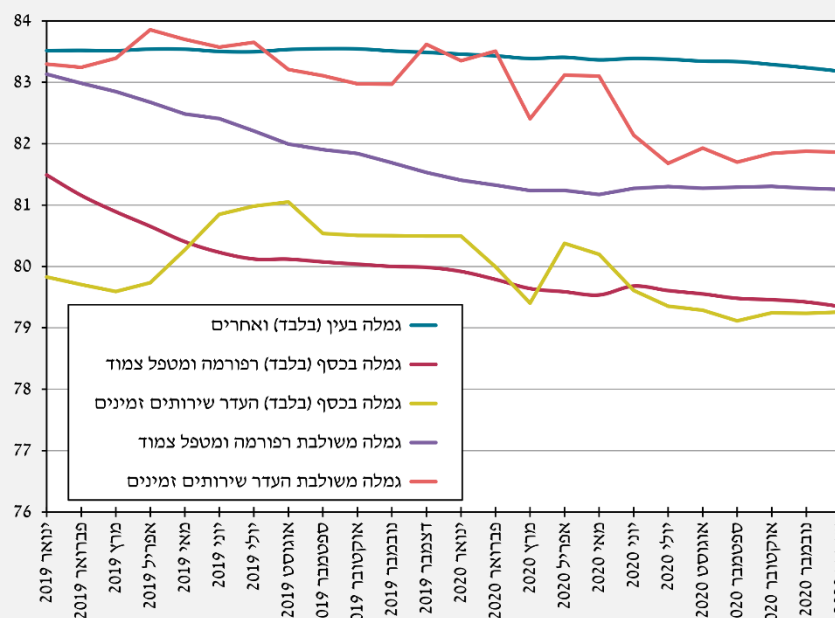
לוח 5: שיעורי המקבלים גמלה בכסף (בלבד) / גמלה משולבת בע"ז בקרב נשים ובקרב גברים, 2020

חודש	נשים		גברים	
	גמלה בכסף (בלבד)	גמלה משולבת	גמלה בכסף (בלבד)	גמלה משולבת
ינואר	0.45%	0.14%	0.67%	0.18%
פברואר	0.55%	0.16%	0.84%	0.18%
מרץ	1.33%	5.67%	1.94%	5.71%
אפריל	5.26%	4.98%	6.07%	4.93%
מאי	4.91%	4.68%	5.83%	4.72%
יוני	1.89%	1.49%	2.59%	1.67%
יולי	2.58%	1.91%	3.57%	1.98%
אוגוסט	3.28%	1.94%	4.42%	2.07%
ספטמבר	3.98%	2.38%	5.36%	2.55%
אוקטובר	4.75%	2.89%	6.46%	3.13%
נובמבר	5.13%	3.44%	7.04%	3.81%
דצמבר	5.42%	3.52%	7.39%	3.85%

אשר לגיל הממוצע של הזכאים, קיימים הבדלים בין קבוצות שונות, לפי סוג הגמלה ועילת קבלתה. יש קשר בין גיל הזכאי לרמת הגמלה, ורמת הגמלה משפיעה על האפשרויות החוקיות לקבל גמלה בכסף (בלבד) או גמלה משולבת במקום גמלה בעין בלבד. מתחילת שנת 2019 ועד לפרוץ מגפת הקורונה במרץ 2020, הגילים הממוצעים של זכאים לגמלה בכסף, בין שבמסגרת הרפורמה או הסדר מטפל צמוד ובין שבש"ז, מאפיינים אותם כזכאים בעלי תלות נמוכה יחסית המצויים ברמות הגמלה הנמוכות, ובפרט ברמה 1 – שבה אפשר לקבל את כל הגמלה בכסף. הגילים הממוצעים של מקבלי גמלה משולבת, בשתי הקבוצות [1] במסגרת הרפורמה או בהסדר מטפל צמוד; [2] בש"ז) נמצאים בתוך. בשני סוגי הגמלה – בכסף (בלבד) ומשולבת – ככל שעבר זמן מתחילת הרפורמה, הגיל הממוצע של זכאים בז"ש עלו, ושל זכאים במסגרת הרפורמה או בהסדר מטפל צמוד – כלומר מתוך בחירה – ירדו.

הגיל של מקבלי גמלה בעין (בלבד) נותר יציב למדי (עם ירידה קלה) לאורך שנת 2020, ומאז פרוץ מגפת הקורונה. הגיל הממוצע של מקבלי גמלה בכסף (בלבד), או גמלה משולבת במסגרת הרפורמה או הסדר מטפל צמוד, ירד בשנת 2020 בהשוואה ל-2019, ובמהלך שנת 2020 נותר יציב למדי (עם ירידה קלה) – בדומה למקבלי גמלה בעין (בלבד). אשר למקבלי גמלה בכסף (בלבד) או גמלה משולבת בש"ז, הגיל הממוצע אינו יציב בחודשים השונים, כפי שעולה מהנתונים לשנת 2019 ולתחילת 2020: עם תחילת מגפת הקורונה במרץ-אפריל 2020 עלה מספר הזכאים בקבוצות אלה, ועלה גם הגיל הממוצע שלהם. מיוני 2020 עד סוף 2020 הגיל הממוצע בשתי הקבוצות נטה לרדת (תרשים 3).

תרשים 3: הגיל הממוצע של זכאים, לפי סוג ומסלול גמלה



## אספקת שירותי הסיעוד

שירותי הסיעוד מסופקים לרוב הזכאים באמצעות חברות לשירותי סיעוד, על פי הסכם עם הביטוח הלאומי (בסוף 2009 פורסמו התוצאות של המכרז האחרון לחברות הסיעוד). ב-2020 פעלו 104 ספקים – 44 מלכ"רים ו-60 חברות פרטיות. בעשור האחרון מספרן של חברות הסיעוד נמצא בירידה: מספרן של החברות פרטיות ירד מ-77 ב-2009 ל-60 ב-2020, ומספרם של המלכ"רים – מ-51 ל-44. חלקן של החברות הפרטיות בכלל שעות הטיפול עלה בין 2009 ל-2020 מ-70.6% ל-76.5% (לוח 11).

ב-2020 סיפקו חברות הסיעוד כ-141.5 מיליון שעות טיפול בסך הכל. מספרן של שעות הטיפול בבית גדל בין 2019 ל-2020 ב-19.3%: של חברות פרטיות ב-20.9%, ושל מלכ"רים ב-14.6%. סך השעות עלה עם הגידול במספר הזכאים, והגידול בחלקם של הזכאים ברמות הגבוהות. מסוף 2018 ואילך עלה מספרן של שעות הטיפול עקב הגידול במספר הזכאים והשינויים ברמות הגמלה בעקבות הרפורמה (נוסף על הגידול בהיקף הגמלאות בכסף). מגפת הקורונה והעלייה במספרי הזכאים שקיבלו גמלאות בכסף בלבד, או משולבות בהיעדר שירותים זמינים, לא בלם את מגמת הגידול בסך שעות הטיפול ב-2020.

### לוח 11: שעות טיפול אישי בבית שסופקו ועשולמו לספק לפי סוג הספק, 2016-2020

שנה	שעות סיעוד						חברות		
	אחוזים			שעות – שנתי (אלפים)			סך הכל	פרטיות	מלכ"רים
	סך הכל	פרטיות	מלכ"רים	סך הכל	פרטיות	מלכ"רים			
2016	100.0	74.0	26.0	101,201	74,911	26,290	116	69	47
2017	100.0	74.6	25.4	105,041	78,358	26,683	115	68	47
2018	100.0	75.2	24.8	109,355	82,278	27,076	111	65	46
2019	100.0	75.6	24.4	118,576	89,603	28,972	108	63	45
2020	100.0	76.5	23.5	141,511	108,314	33,197	104	60	44

בעקבות הרפורמה והגידול במספר הזכאים גדל מספרם של המקבלים טיפול אישי בבית, אך שיעורם בכלל הזכאים ירד (לוח 12). מספר הזכאים שקיבלו טיפול אישי בבית גדל על אף מגפת הקורונה ומעבר זכאים לגמלה בכסף או לגמלה משולבת בהיעדר שירותים זמינים; ברם אלמלא מגפת הקורונה, סביר כי מספר המקבלים טיפול אישי בבית ושיעורם מכלל הזכאים היה גבוה יותר. תופעה דומה נמצאה גם בשירותים אחרים, דוגמת מוצרי ספיגה ומשדרי מצוקה. במקרה של מרכזי היום, סגירתם בחלק מהחודשים ב-2020 הביאה לירידה גדולה במספר הזכאים שתוכנית הטיפול שלהם כוללת ביקורים במרכז יום, ובשיעורם מכלל הזכאים (בחודשים אפריל ומאי מספרם של הזכאים הללו ירד ביותר ממחצית). אולם, כאמור, מרכזי היום סיפקו שירותים אחרים שהותאמו למצב, כגון שירותים במסגרת יחידות קורונה (לוח 12 והתיבה בפרק זה).

לוח 12: מקבלי שירותי סיעוד לפי סוג השירות\*, דצמבר 2019 ודצמבר 2020

דצמבר 2020			דצמבר 2019			סוג השירות
אחוז המקבלים		מספר המקבלים	אחוז המקבלים		מספר המקבלים	
כשירות יחיד בכלל המקבלים שירות זה	מסך הזכאים לגמלה		כשירות יחיד בכלל המקבלים שירות זה	מסך הזכאים לגמלה		
77.0	82.0	213,448	73.5	89.6	193,312	טיפול אישי בבית**
76.3	79.6	207,270	72.8	87.3	188,270	מהם: על ידי חברת סיעוד
14.5	3.2	8,346	9.1	6.1	13,098	טיפול אישי במרכז יום
7.1	13.8	35,804	1.4	16.0	34,551	מוצרי ספיגה
8.0	7.7	19,914	1.5	8.2	17,617	משדר מצוקה
10.6	0.2	530	2.8	0.2	469	שירותי מכבסה
11.5	0.1	349	2.5	0.2	356	קהילה תומכת (תוכנית ניסיונית)

\* מספר הזכאים לגמלה בדצמבר 2019 היה 215,692, ובדצמבר 2020 – 260,283.  
 \*\* לרבות מקבלי גמלה בכסף או גמלה משולבת, ללא טיפול בבית מחברת סיעוד, לפי בחירתם (הסדר מטפלת צמודה).

### היקף התשלומים

נוסף על מימון הגמלאות, הביטוח הלאומי מעביר על פי החוק 15% מהתקבולים השנתיים למשרד הבריאות ו-15% למשרד הרווחה, כדי לממן את העלייה במספר המאושפזים במוסדות. משרד הבריאות מנצל, בדרך כלל, את מלוא ההקצבה, בעוד משרד הרווחה אינו מנצל כלל בשנים האחרונות.<sup>10</sup> סכום נוסף מועבר לקרן לפיתוח שירותים לקשישים בקהילה ובמוסדות. ההוצאה על ענף סיעוד כוללת גם הוצאות מנהליות לתפעול התוכנית, כגון תשלומים למבחני תלות.

בסך הכל, ההוצאה על ביטוח סיעוד ב-2020 היתה כ-11.1 מיליארד שקלים: כ-10.9 מיליארד שקלים לזכאים, והיתר לפיתוח שירותים בקהילה ובמוסדות ולמבחני תלות (לוח 13). התשלומים בביטוח סיעוד, לרבות התשלומים לגמלאות, עלו ריאלית ב-32.5% לעומת 2019. העלייה נובעת מהמשך הגידול במספר הזכאים בעקבות הרפורמה ומהשינויים הנלווים לה (למשל השינויים בהערכת התלות, דוגמת מתן ניקוד על חשש לנפילות, והגדלת הגמלאות ברמות 4-6 בפעימה השנייה). מנגד, הגידול בהיקף הגמלאות בכסף ברמות 2-6 (שערכן 80% בלבד מערך הגמלה המקבילה בעין) מיתן במידה מוגבלת את העלייה בתשלומים.

לוח 13 מראה עוד שכ-85 מיליון שקלים הועברו למשרד הבריאות בעבור הגדלת מספר המאושפזים במוסדות סיעודיים, וכ-103 מיליון שקלים הועברו למשרד הרווחה ולקופות

10 השתתפות המוסד לביטוח לאומי במימון תוספת של מיטות אשפוז מותנית בכך שמספר ימי האשפוז בשנה נתונה גדול ממספר ימי האשפוז ב-1985 (תקופת הבסיס).

ביטוח סיעוד

החולים לבקרה על הפעלת תוכניות הטיפול, ולמעריכות לביצוע מבחני תלות. נוסף על כך, בעקבות התפרצות מגפת הקורונה שופו חברות הסיעוד עבור רכישת ציוד מגן למטפלות (שיפוי זה ממומן מאוצר המדינה).

לוח 13: התשלומים ששולמו בביטוח סיעוד לפי סוג התשלום (מיליוני שקלים, מחירי 2020), 2016-2020

שנה	סך הכל	גמלאות סיעוד	העברה לגורמי חוץ*	פיתוח שירותים	מאושפזים במוסדות סיעוד	על חשבון הסכמים עם משרד האוצר**	תשלומים מנהליים לגורמי חוץ***
2016	5,912.3	5,683.5	115.5	36.4	67.2	6.6	3.1
2017	6,411.3	6,163.4	121.3	43.9	74.0	5.3	3.3
2018	7,043.4	6,805.5	101.9	48.4	77.0	7.0	3.4
2019	8,401.8	8,155.0	113.6	41.3	80.4	7.8	3.7
2020	11,131.8	10,896.5	103.2	33.0	85.4	11.6	2.2

\* העברות למשרד הרווחה והשירותים החברתיים ולקופת חולים כללית לבקרה על תוכניות הטיפול, תשלומים למעריכות למבחני תלות, ושיפוי חברות סיעוד על רכישת ציוד מגן נגד קורונה למטפלות.

\*\* גמלאות לעולים חדשים שנעשו זכאים בשנה הראשונה לאחר הגעתם לישראל.

\*\*\* לרבות סיוע משפטי ומחקרים.