



המוסד לביטוח לאומי  
מינהל המחקר והתכנון  
ירושלים, אייר התשע"ה, מאי 2015



## היבטים בביטוח סיעוד 2013

שרון אסיסקוביץ

סקרים תקופתיים 268





**המוסד לביטוח לאומי**  
מינהל המחקר והתכנון

## **היבטים בביטוח סיעוד 2013**

שרון אסיסקוביץ



## פתח דבר

מינהל המחקר והתכנון מציג פרסום על היבטים שונים בביטוח סיעוד ב-2013.

פרסום זה כולל נתונים על תוכנית ביטוח סיעוד המופעלת בידי המוסד לביטוח לאומי, על מאפייני הזכאים לגמלת סיעוד, על שינויים שנעשו בביטוח סיעוד בשנים האחרונות ועל המטפלות והמטפלים הישראליים.

הדוח הוכן בידי ד"ר שרון אסיסקוביץ בהנחיית מרים שמלצר מהאגף למחקרי גמלאות ארוכות טווח.

תודה למיה עורב-הטל על העריכה הלשונית, לנירה עמיר על ההדפסה והעיצוב, ולחיה רבין ואוסנת כהן על העזרה בהפקה.

ד"ר דניאל גוטליב  
סמנכ"ל מחקר ותכנון



## תמצית

ב-2013 כ-156.5 אלף נשים וגברים מעל גיל פרישה קיבלו גמלת סיעוד מדי חודש במוצע, וההוצאה השנתית על כך הגיעה לכ-4.8 מיליארד ש"ח. בשנים 2006-2013 גדל מספר הזכאים החודשי הממוצע בכ-3.9% מדי שנה, וההוצאה לגמלאות – בכ-6.8% מדי שנה.

כ-17% מהנשים ומהגברים מעל גיל פרישה קיבלו ב-2013 גמלת סיעוד. כ-70% מהזכאים היו נשים. התפלגות הגילים של הזכאים לעומת התפלגות הגילים של כלל הקשישים מלמדת כי הם נוטים להיות מבוגרים יותר.

הפרסום מציג את מאפייני כלל הזכאים לגמלת סיעוד ב-2013, הזכאים החדשים והזכאים שנגרעו בשנה זו לפי מאפיינים שונים, כמו רמות הגמלה, מין וגיל, מצב כלכלי, ותק בארץ והעסקת מטפלת צמודה.

ב-2008 הערכת התלות החלה להיעשות באופנים נוספים: בידי רופאים מומחים בגריאטריה, על-פי מסמכים וועדות ערר. בסוף 2013 ליותר מ-5% מהזכאים נקבעה רמת תלות שלא בידי מעריך/ה מטעם הביטוח הלאומי בביתם.

בדצמבר 2013 יותר מ-76,000 מטפלות ומטפלים ישראלים העניקו טיפול אישי בבית לזכאים לגמלת סיעוד. הרוב המכריע של המטפלים הם נשים, ויותר ממחציתן בנות 50 או יותר.





## תוכן העניינים

### עמוד

	פתח דבר
	תמצית
1	1. מבוא
2	2. ביטוח סיעוד – רקע כללי ועקרונות החוק
4	3. גמלת סיעוד – זכאים ומימון בעשור האחרון
9	4. הקשישים בישראל לעומת הזכאים לגמלת סיעוד
11	5. הזכאים לגמלת סיעוד – מאפיינים
18	6. הזכאים החדשים במערכת ביטוח סיעוד
25	7. זכאים שנגרעו ממערכת ביטוח סיעוד
37	8. שינויים בבדיקות התלות
39	9. מטפלות ישראליות בביטוח סיעוד

### רשימת הלוחות

18	לוח 1: ההחלטה על הזכאות לגמלת סיעוד לפי הגורם המחליט
39	לוח 2: מטפלות ישראליות – מאפיינים שונים
39	לוח 3: מטפלות ישראליות לפי מין, 12/2011, 12/2012, 12/2013

### רשימת התרשימים

4	תרשים 1: זכאים לגמלת סיעוד (מספרים ואחוזים), 2013-2004
5	תרשים 2: ההוצאה על גמלאות סיעוד (מיליוני ₪ ואחוזים), 2013-2004
6	תרשים 3: הגידול השנתי במספר הזכאים ובהוצאה על גמלאות סיעוד, 2013-2004
7	תרשים 4: ההוצאה על גמלאות סיעוד בכלל ההוצאה בענף סיעוד, 2013-2003
8	תרשים 5: מקורות המימון של ענף סיעוד (מיליוני ₪ ואחוזים), 2013-2004
10	תרשים 6: נשים קשישות ונשים הזכאיות לגמלת סיעוד לפי גיל, סוף 2013
10	תרשים 7: גברים קשישים וגברים הזכאים לגמלת סיעוד לפי גיל, סוף 2013
11	תרשים 8: הזכאים לפי רמת גמלה (מספרים)
12	תרשים 9: הזכאים לפי רמת גמלה (אחוזים)
13	תרשים 10: הזכאים לפי מין ורמת גמלה (אחוזים בקבוצת המין)
13	תרשים 11: הזכאים לפי מין וגיל
14	תרשים 12: הזכאים לפי מין ורמת הגמלה
15	תרשים 13: הזכאים לפי ותק בארץ ורמת הגמלה
16	תרשים 14: הזכאים לפי רמת הגמלה ולפי בעלות על היתר להעסקת מטפל זר
17	תרשים 15: ממוצעים וחציונים של תקופת קבלת גמלת סיעוד (חודשים)
19	תרשים 16: הזכאים החדשים לפי מין וגיל
20	תרשים 17: הזכאים החדשים לפי רמת הגמלה (מספרים)

- 20 תרשים 18 : הזכאים החדשים לפי רמת גמלה (אחוזים)
- 21 תרשים 19 : הזכאים החדשים לפי מין ורמת הגמלה (אחוזים בקבוצת המין)
- 22 תרשים 20 : הזכאים החדשים לפי מין ורמת הגמלה
- 23 תרשים 21 : הזכאים החדשים לפי ותק בארץ ורמת הגמלה
- 24 תרשים 22 : הזכאים לפי רמת הגמלה ולפי בעלות על היתר להעסקת מטפל זר
- 25 תרשים 23 : זכאים שנגרעו לפי גיל ומין
- 26 תרשים 24 : זכאים שנגרעו לפי רמת הגמלה (מספרים)
- 26 תרשים 25 : זכאים שנגרעו לפי רמת הגמלה (אחוזים)
- 27 תרשים 26 : זכאים שנגרעו לפי מין ורמת הגמלה (אחוזים בקבוצת המין)
- 28 תרשים 27 : זכאים שנגרעו לפי מין ורמת הגמלה
- 29 תרשים 28 : זכאים שנגרעו לפי ותק בארץ ורמת הגמלה
- 30 תרשים 29 : זכאים שנגרעו לפי רמת הגמלה ולפי בעלות על היתר להעסקת מטפל זר
- 31 תרשים 30 : זכאים שנגרעו לפי סיבת יציאה מהמערכת (מספרים)
- 31 תרשים 31 : זכאים שנגרעו לפי סיבת היציאה מהמערכת ורמת הגמלה
- 32 תרשים 32 : זכאים שנגרעו לפי סיבת היציאה מהמערכת ולפי מין
- 33 תרשים 33 : נשים שנגרעו לפי סיבת היציאה מהמערכת ולפי קבוצות גיל
- 33 תרשים 34 : גברים שנגרעו לפי סיבת היציאה מהמערכת ולפי קבוצות גיל
- 34 תרשים 35 : נשים שנגרעו לפי סיבת היציאה – ממוצעים וחציונים של הגילים
- 34 תרשים 36 : גברים שנגרעו לפי סיבת היציאה – ממוצעים וחציונים של הגילים
- 35 תרשים 37 : זכאים שנגרעו לפי בעלות על היתר להעסקת מטפל זר בחודש האחרון לזכאות ולפי סיבת היציאה מהמערכת
- 36 תרשים 38 : שהות ממוצעת וחציונית במערכת סיעוד של נגרעים ב-2013 לפי סיבת יציאה (חודשים)
- 38 תרשים 39 : הזכאים לפי ערוץ הערכת התלות
- 40 תרשים 40 : מטפלות ישראליות לפי קבוצת גיל, 12/2011, 12/2012, 12/2013
- 40 תרשים 41 : מטפלות ישראליות לפי ותק בארץ, 12/2011, 12/2012, 12/2013
- 41 תרשים 42 : מטפלות ישראליות לפי מספר המטופלים בחודש, 12/2011, 12/2012, 12/2013
- 41 תרשים 43 : מטפלות ישראליות לפי מספר שעות עבודה בחודש, 12/2011, 12/2012, 12/2013

## 1. מבוא

ביטוח סיעוד הוא אחד הענפים של חוק הביטוח הלאומי. מאפריל 1988 קשישים תושבי ישראל זכאים לשירותי סיעוד אם הם תלויים בזולת לביצוע פעולות יומיום בסיסיות או זקוקים להשגחה בגין מצבם הקוגניטיבי, הנפשי או הפיזי.

המוסד לביטוח לאומי מפרסם מדי שנה בדוח השנתי מידע ונתונים על הזכאים, על היקף השירותים, על היקף ההוצאה הכספית ועל שינויים בחוק במסגרת הדוח השנתי<sup>1</sup>. סקירה זו מציגה היבטים שונים הקשורים בתוכנית ביטוח סיעוד ובזכאים לגמלת סיעוד שאינם מוצגים בפרסומים השוטפים של המוסד לביטוח לאומי.

בסקירה זו מוצגים הנושאים האלה: העקרונות המרכזיים של תוכנית ביטוח סיעוד שמפעיל הביטוח הלאומי (פרק 2); מגמות בעשור האחרון בנוגע למספר הזכאים לגמלת סיעוד והיקף ההוצאה עליה (פרק 3); הזכאים לגמלה לעומת כלל הקשישים בישראל בסוף 2013 (פרק 4); מקבלי הגמלה ב-2013 (פרק 5); זכאים שהצטרפו ב-2013 (פרק 6); זכאים שנגרעו מן המערכת בשנה זו (פרק 7).

פרק 8 מציג את השינויים שחלו בבדיקות התלות בשנים האחרונות, ופרק 9 והאחרון עוסק במטפלות הישראליות, המהוות את עיקר כוח העבודה במסגרת השירותים המסופקים בביטוח סיעוד לקשישים.

---

<sup>1</sup> פרסומים ייחודיים על ביטוח סיעוד פורסמו בעבר. ראו: גרא ר' ומורגנשטיין ב' (2000). **מקבלי גמלת סיעוד 1999, סקרים תקופתיים מס' 171**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון. גרא ר' (2004). **מקבלי גמלת סיעוד 2003, סקרים תקופתיים מס' 193**. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.

## 2. ביטוח סיעוד – רקע כללי ועקרונות החוק

תוכנית ביטוח סיעוד, פרק י' בחוק הביטוח הלאומי, מכוונת לסייע לקשישים המתגוררים בקהילה והמוגבלים בביצוע פעולות יומיום בסיסיות (ADL) (הלבשה, רחצה, אכילה, ניידות בבית וטיפול בהפרשות) או נזקקים להשגחה (בשל הידרדרות קוגניטיבית, נפשית או פיזית). במסגרת ביטוח סיעוד רוב הזכאים מקבלים גמלאות בעין (שירותים), הכוללים בראש ובראשונה טיפול אישי בבית הזכאי, וגם טיפול אישי במרכז יום, מוצרי ספיגה, לחצני מצוקה ושירותי כביסה. שירותים אלה ממומנים בידי הביטוח הלאומי וניתנים לזכאים באמצעות חברות סיעוד וחברות המספקות מוצרים (המתקשרות עם המוסד במכרז), ובאמצעות מרכזי יום.

מקצת הזכאים קיבלו ב-2013 גמלת סיעוד בכסף (בעיקר באמצעות שובר) במסגרת תוכנית ניסיונית שהופעלה בתשעה מ-23 סניפי המוסד ממאוס 2008<sup>2</sup>, או במקרים נדירים שבהם לא היה אפשר לספק את השירותים.

בינואר 2007 נקבעו **שלוש רמות של גמלת סיעוד**, שהותאמו לשלוש רמות תלות, ושיעורן נקבע לפי קצבת נכות מלאה ליחיד: גמלה בשיעור 91% מן הקצבה – למימון 9.75 שעות טיפול ביתי בשבוע, 150% למימון 16 שעות בשבוע, ו-168% למימון 18 שעות שבועיות. מי שמעסיקים מטפלות ישראליות ברמות גמלה 150% או 168% זכאים לתוספת של 3 ו-4 שעות בשבוע, בהתאמה. מקצת הזכאים זכאים למחצית רמות הגמלה בהתאם לרמת התלות – על-פי מבחן הכנסות.

גמלאות סיעוד נועדו לסייע לקשיש ולמשפחתו ולהקל עליהם מבחינה פיזית, נפשית וכלכלית. הן לא נועדו להחליף את תפקיד המשפחה וגם לא לכסות את עלות כל הצרכים הסיעודיים של הקשיש הנזקק.

במהלך השנים כמעט כל הזכאים לגמלה קיבלו טיפול אישי בבית, ולכ-2/3 מהם היה זה השירות היחיד שקיבלו. שיעורי המקבלים שירותים אחרים נמוכים במידה ניכרת<sup>3</sup>.

לגמלת סיעוד זכאים מי שמתקיימים בהם התנאים האלה:

- תושבי ישראל.
- הגיעו לגיל פרישה (62 או יותר לנשים, 67 או יותר לגברים).
- מתגוררים בקהילה (כולל בדיור מוגן) ולא במוסד סיעודי או בבית אבות.
- עמדו במבחן הכנסות (כולל קיצבאות הביטוח הלאומי)<sup>4</sup>.
- אינם מקבלים גמלה לשירותים מיוחדים או גמלה לטיפול אישי או השגחה מאוצר המדינה.

<sup>2</sup> ב-2014 הורחבה התוכנית הניסיונית לכל הארץ (עד יוני 2015).

<sup>3</sup> ראו סקירות שנתיות של המוסד לביטוח לאומי.

<sup>4</sup> מאוגוסט 2011, רנטות מחו"ל לניצולי שואה אינן מובאות בחשבון במבחן הכנסות, ומיולי 2014 – גם רנטות המשולמות על ידי הרשות לזכויות ניצולי שואה במשרד האוצר אינן מובאות בחשבון לעניין זה.

• עברו מבחן תלות.

רמות הגמלה קשורות לרמת התלות כפי שנקבעה במבחן התלות – מידת התלות בזולת בביצוע פעולות היומיום או מידת הצורך בהשגחה – הציון הגבוה מביניהם. למתגוררים בגפם ניתנת תוספת ציון. טווח הציונים בהערכת התלות נע בין 0 ל-11, הציון המינימלי לזכאות הוא 2.5 נקודות (או 2 נקודות ועוד תוספת של 0.5 נקודה ל"בודד"). ציון של 2.5-5.5 נקודות מזכה בגמלה בשיעור 91%, 6-8.5 נקודות מזכים בגמלה בשיעור 150%, ו-9-11 נקודות – בגמלה בשיעור 168%.

גמלאות הסיעוד יכולות להיות קבועות או זמניות – עד חצי שנה או עד חודשיים, במקרים של גמלה קצרת מועד (למשל בתביעה ראשונה בעקבות שחרור מבית חולים). הגמלאות הזמניות מוארכות לעתים או נהפכות לקבועות. בשני סוגי הגמלאות (זמניות או קבועות), המוסד רשאי ליזום הערכה מחודשת של מצב הזכאים. מי שנדחו בעבר זכאים לתבוע שוב. זכאים קיימים יכולים לתבוע גמלה ברמה גבוהה יותר בטענה שמצבם החמיר ("החמרה").

הערכות תלות נעשות במרבית המקרים בידי מעריכות<sup>5</sup> מטעם המוסד (במרבית המקרים אחיות, אך גם פיזיותרפיסטיות ומרפאות בעיסוק). הן אינן עובדות המוסד, אלא קשורות עימו בהסכם ומקבלות ממנו את התשלום לבדיקות. מאוגוסט 2008 תובעים בני 90 ויותר רשאים לבחור ברופא מומחה בגריאטריה לביצוע הבדיקה במקום במעריכה מטעם המוסד.<sup>6</sup>

מאוגוסט 2009 תובעי גמלת סיעוד יכולים לערער לפני וועדת ערר על ההחלטה שנקבעה להם (גם על גמלה זמנית).

מאפריל 2011 זכאותם של חלק מהתובעים במצב תפקודי קשה או מי שזקוקים להשגחה מתמדת מוערכת על-פי מסמכים רפואיים בלבד ולא בבדיקה בבית ("מסלול מהיר" לקביעת זכאות ברמה 168%). ממאי 2012 גמלתם של חלק מהזכאים בעקבות אירוע רפואי פתאומי שנעשו תלויים לפרק זמן קצר מוערכת על-פי מסמכים רפואיים בלבד ולא בבדיקה ("מסלול מהיר קצר מועד" לקביעת זכאות ברמה 91%).

<sup>5</sup> הערכות התלות נעשות בידי נשים וגברים. מאחר שמספר המעריכות גדול ממספר המעריכים, ננקוט בפרסום לשון נקבה.

<sup>6</sup> במסגרת תוכנית ניסיונית, הורחבה אפשרות זאת לבני 80-89, המתגוררים ביישובים השייכים לכמה מסיניפי המוסד לביטוח לאומי. ראו פרק 8 בפרסום זה.

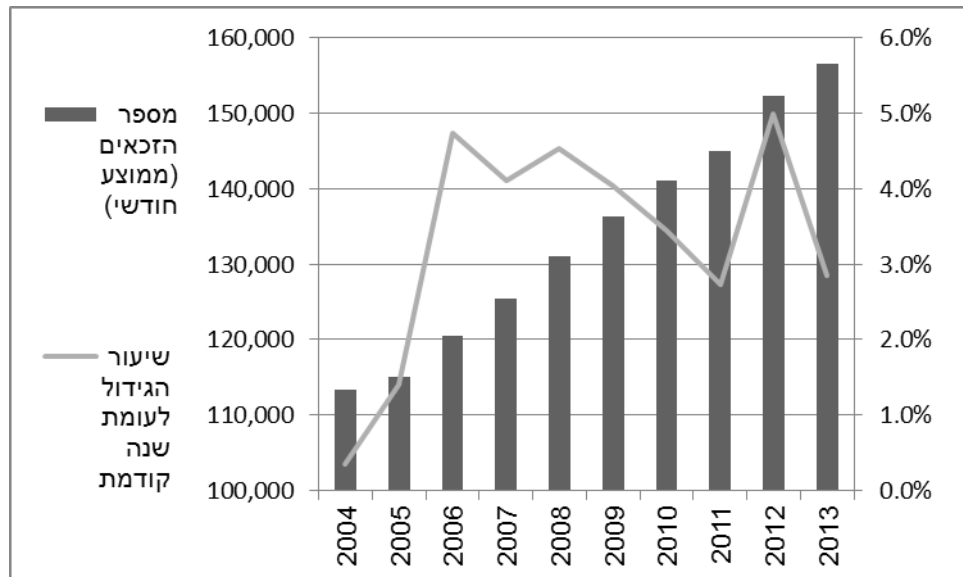
### 3. גמלת סיעוד – זכאים ומימון בעשור האחרון

#### מספר הזכאים

בעשור החולף, 2003-2013, גדל מספר הזכאים החודשי הממוצע לגמלת סיעוד ב-43.4 אלף והגיע ל-156.5 אלף ב-2013 לעומת 113.0 אלף ב-2003. בשנים 2006-2013 גדל מספר הזכאים החודשי הממוצע בכ-3.9% מדי שנה בשנה, שהם כ-5,200 זכאים בממוצע.

תרשים 1

זכאים לגמלת סיעוד (מספרים ואחוזים), 2004-2013

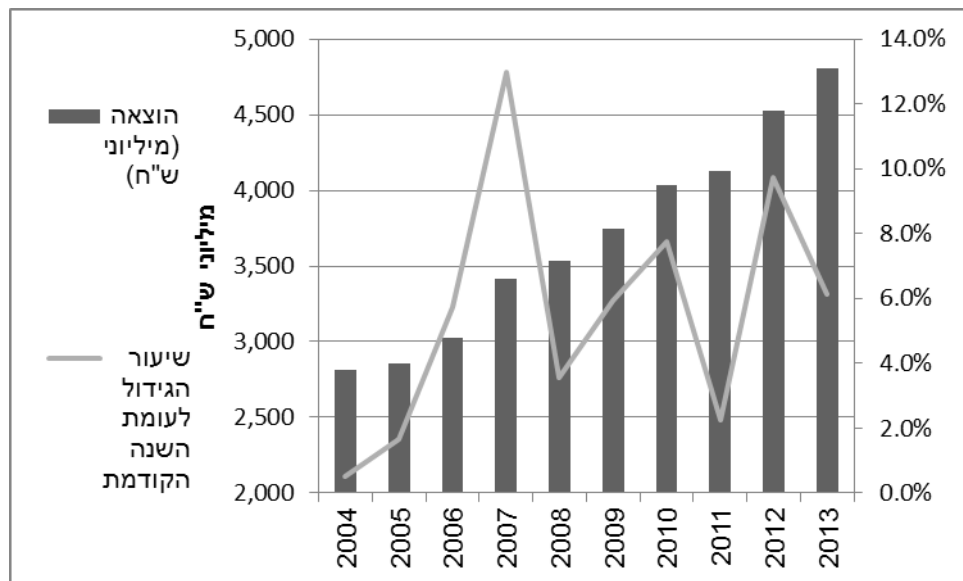


#### ההוצאה

בהתאם לגידול במספר הזכאים גדלה גם ההוצאה לגמלאות סיעוד – מ-2,797.4 מיליון ש"ח ב-2003 (במחירי 2013) ל-4,806.0 מיליון ש"ח ב-2013 – גידול של 71.8%. בשנים 2006-2013 גדלה ההוצאה השנתית לגמלאות בכ-243 מיליון ש"ח בממוצע מדי שנה בשנה – 6.8% בממוצע.

תרשים 2

ההוצאה על גמלאות סיעוד (מיליוני ₪ ואחוזים), 2013-2004



בין השינוי בממוצע החודשי של מספר הזכאים לבין השינוי המוחלט בהוצאה לגמלאות יש מתאם פירסון של 0.728 (המתאם בין שיעורי השינוי השנתיים הוא 0.675). השינוי בהוצאה לגמלאות מושפע מרמות הגמלה הנגזרות מהשינוי ברמות התלות, רמות התלות מושפעות מגילי הזכאים, העולים בהתמדה. השינוי בהוצאה מושפע גם מהשינויים בערכי הגמלה, המתעדכנים בהתאם לעליית מדד המחירים לצרכן<sup>7</sup>. ב-2007 הגידול בהוצאה לגמלאות נבע מביטול הקיצוץ בגמלאות מיולי 2002 ועד דצמבר 2006 בשיעור 4% ומהוספת רמת הגמלה הגבוהה בשיעור 1.68%. ב-2009 הושפע הגידול מהתוספות שהעביר משרד האוצר למוסד לביטוח לאומי בגין העסקת מטפלות ישראליות לזכאים לאחת משתי רמות הגמלה הגבוהות.

<sup>7</sup> על השינויים בשני הגורמים הללו, ראו סקירות שנתיות של המוסד לביטוח לאומי, שנים שונות.

### תרשים 3

#### הגידול השנתי במספר הזכאים ובהוצאה על גמלאות סיעוד, 2004-2013



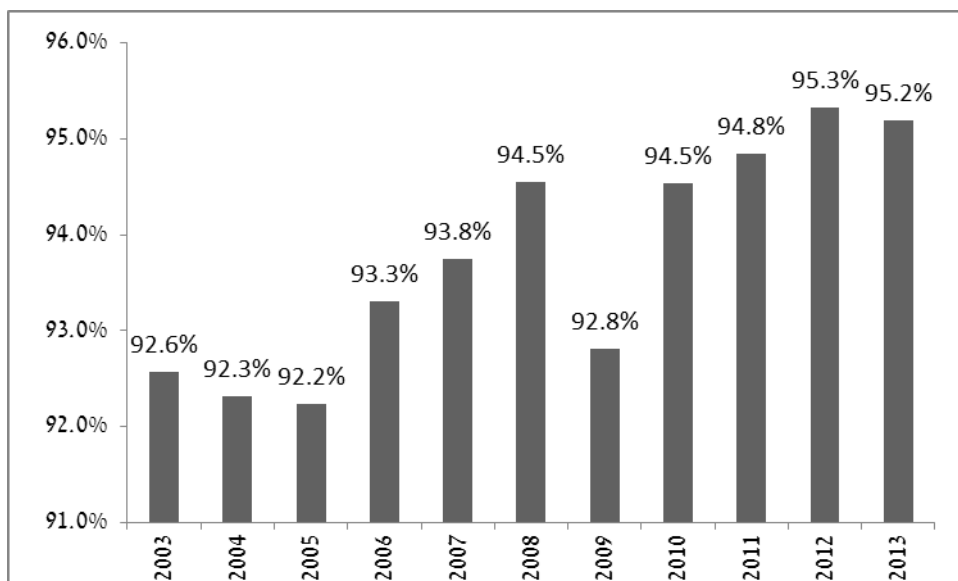
ההוצאות לגמלאות סיעוד מהוות את חלק הארי בהוצאות בענף סיעוד – בעשור החולף חלקן גדל מכ-92% לכ-95%. הוצאות אחרות בענף היו מימון בדיקות התלות, מימון הקרן לפיתוח שירותי סיעוד והשתתפות באשפוז במוסדות סיעוד שבפיקוח משרדי הבריאות והרווחה והשירותים החברתיים.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> ראו הרבעון הסטטיסטי של המוסד לביטוח לאומי.



#### תרשים 4

#### ההוצאה על גמלאות סיעוד בכלל ההוצאה בענף סיעוד, 2003-2013



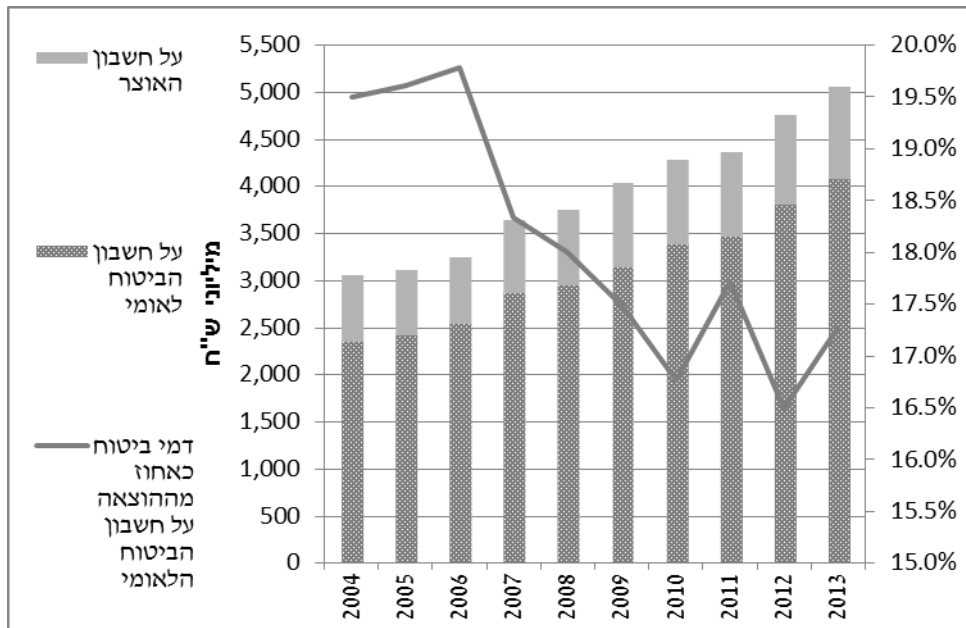
#### מקורות המימון

מקורות המימון העיקריים של גמלאות הסיעוד הם דמי הביטוח שהמבוטחים משלמים, השתתפות הביטוח הלאומי ותשלומי האוצר. משרד האוצר מממן את גמלאות הסיעוד של עולים שבין גיל עלייתם לארץ ועד גיל הפרישה חלפו פחות מחמש שנים (בהם גם זכאים שעלו לישראל לאחר גיל הפרישה). השתתפות האוצר ירדה בהדרגה בעשור האחרון, גם אם ערכה המוחלט גדל<sup>9</sup>, בין היתר בגלל ירידת חלקם היחסי של העולים שלא צברו תקופת אכשרה של חמש שנים. חלקם של דמי הביטוח שמשלמים המבוטחים ירד בתקופה זו מיותר מ-19% ל-16%-17%.

<sup>9</sup> ראו הרבעון הסטטיסטי של המוסד לביטוח לאומי.

תרשים 5

מקורות המימון של ענף סיעוד (מיליוני ₪ ואחוזים), 2013-2004



#### 4. הקשישים בישראל לעומת הזכאים לגמלת סיעוד

עם אוכלוסיית הקשישים בישראל נמנים כל הנשים והגברים שגילם שווה או גבוה לגיל הפרישה המוגדר בחוק מ-2004: ממאי 2009 נשים בנות 62 או יותר וגברים בני 67 או יותר. חלקם של הקשישים בישראל גדל בשנים האחרונות: בשנים 1995-2010 היה חלקם כ-10% אך בשנים האחרונות הוא שב לגדול בהדרגה<sup>10</sup>.

בסוף 2013, כ-924 אלף קשישים היוו כ-11.3% מתושבי ישראל, כ-65.3% בהם נשים לעומת שיעורן בכלל האוכלוסייה – 50.5%. נתונים אלה מבוססים על קובץ בריאות של המוסד לביטוח לאומי, שלפיו מוקצים דמי ביטוח בריאות ממלכתי לקופות החולים. הסיבות לחלקן הגבוה של הנשים הן גיל הפרישה המוקדם יותר שלהן ותוחלת החיים הגבוהה יותר שלהן לעומת גברים. הגיל הממוצע של כלל הקשישים בישראל היה בסוף 2013 74.5 : 73.5 בקרב הנשים ו-76.4 בקרב הגברים<sup>11</sup>.

בסוף 2013 היו 158,752 זכאים לגמלת סיעוד, והם היוו 17.1% מכלל הקשישים. 112,082 בהם – 70.6% – היו נשים, כאמור בגלל תוחלת החיים הגבוהה שלהן. 18.5% מן הנשים היו זכאיות לגמלה לעומת 14.5% מן הגברים. הגיל הממוצע של גברים זכאים היה 83.7, של נשים – 82.6, ושל כלל הזכאים – 82.9.

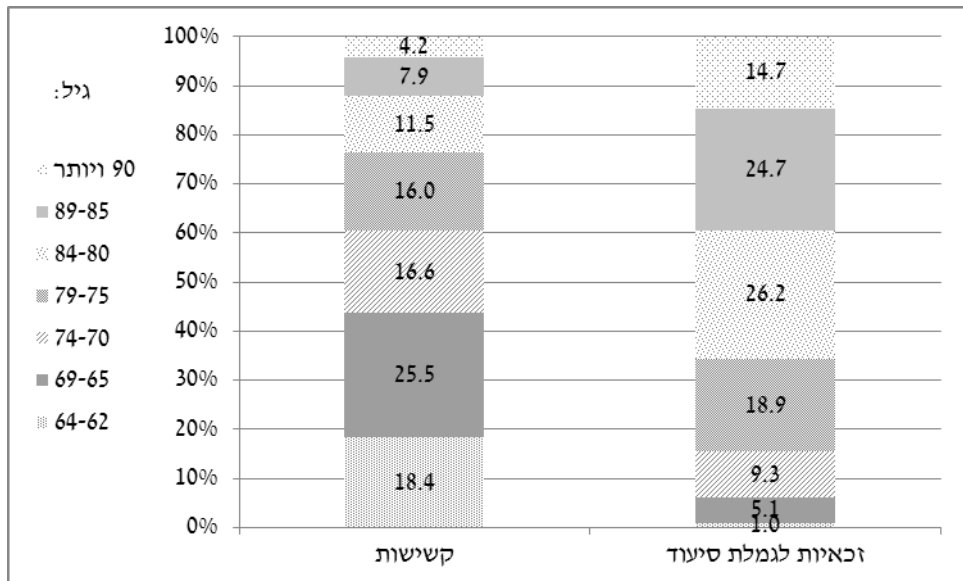
התפלגות הזכאים לגמלת סיעוד בשנים הללו נטתה מאוד לכיוון הגילים המבוגרים יותר לעומת כלל הקשישים: 44.0% מן הגברים ו-39.4% מן הנשים היו בני 85 או יותר, לעומת 13.3% מן הגברים הקשישים ו-12.1% מהנשים הקשישות. 2.0% מן הגברים הזכאים ו-6.1% מן הנשים הזכאיות היו בני פחות מ-70, לעומת 22.7% מן הגברים הקשישים ו-43.8% מן הנשים הקשישות.

<sup>10</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **השנתון סטטיסטי לישראל**, שנים שונות; פלטיאל א' ואחרים (2012). **תחזיות אוכלוסייה לישראל לטווח ארוך: 2009-2059**. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

<sup>11</sup> כאמור, ממוצע הגיל השונה מושפע מגיל הפרישה השונה לנשים ולגברים. הגיל הממוצע בסוף 2013 של כלל תושבי ישראל היה 32.8 שנים: נשים – 33.8 וגברים 31.8.

תרשים 6

נשים קשישות ונשים הזכאיות לגמלת סיעוד לפי גיל, סוף 2013



תרשים 7

גברים קשישים וגברים הזכאים לגמלת סיעוד לפי גיל, סוף 2013



## 5. הזכאים לגמלת סיעוד - מאפיינים

### שהות במערכת סיעוד

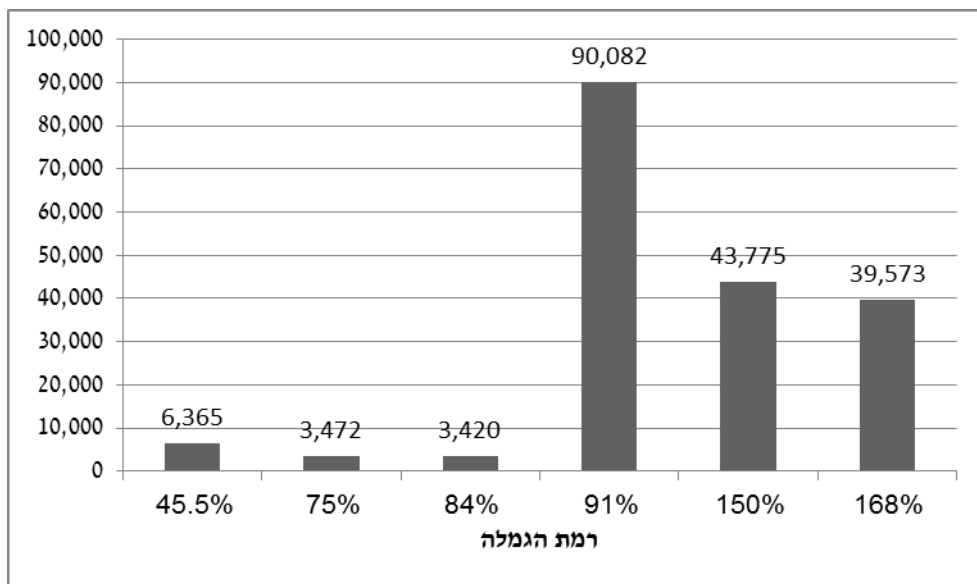
במהלך 2013 נשים וגברים היו זכאים לגמלת סיעוד 10.1 חודשים בממוצע: הנשים ל- 10.2 חודשים והגברים ל-9.8 חודשים. 70.6% אחוזים מן הזכאים קיבלו גמלה במשך 12 חודשים.

### רמות הגמלה<sup>12</sup>

הזכאים לגמלה ברמה הנמוכה (91% או מחציתה) היוו 51.7% מהזכאים, הזכאים ברמה הבינונית (150% או מחציתה) היוו 25.3%, והזכאים ברמה הגבוהה (168% או מחציתה) היוו 23.0%.<sup>13</sup> 92.9% מן הזכאים קיבלו גמלה בשיעור מלא ו-7.1% קיבלו מחצית הגמלה – לאחר מבחן הכנסות.<sup>14</sup>

### תרשים 8

#### הזכאים לפי רמת הגמלה (מספרים)

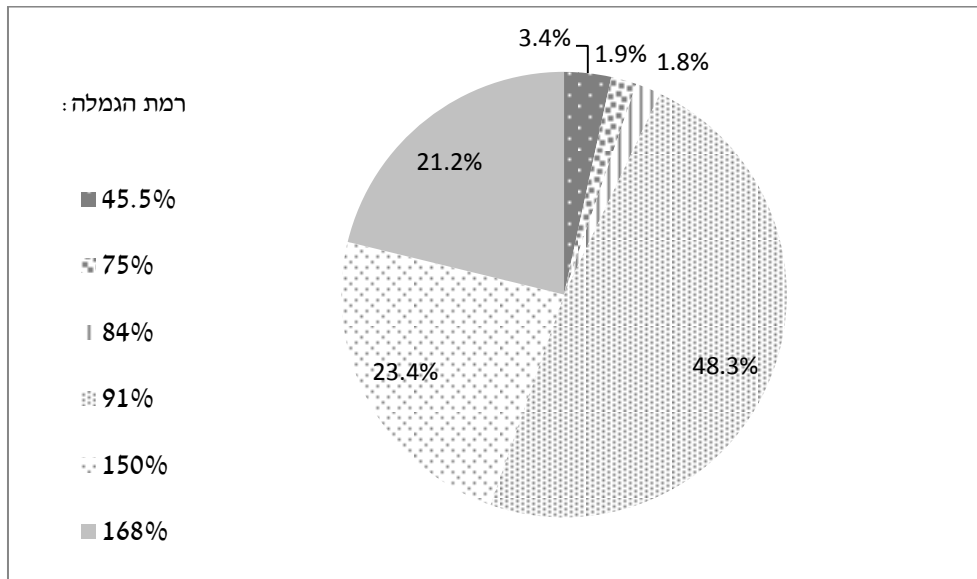


<sup>12</sup> להסבר על רמות הגמלה – ראו פרק 2 בפרסום זה.

<sup>13</sup> בכל מקרה שבו גובה הגמלה של הזכאי השתנה במהלך השנה, מובא בחשבון גובה הגמלה האחרונה שקיבל במהלך 2013.

<sup>14</sup> הזכאים לגמלה בשיעור 45.5% מקבלים 5 שעות טיפול סיעודי בשבוע, הזכאים לגמלה בשיעור 75% – 8 שעות בשבוע, והזכאים לגמלה בשיעור 84% – 9 שעות.

תרשים 9  
 הזכאים לפי רמת הגמלה (אחוזים)



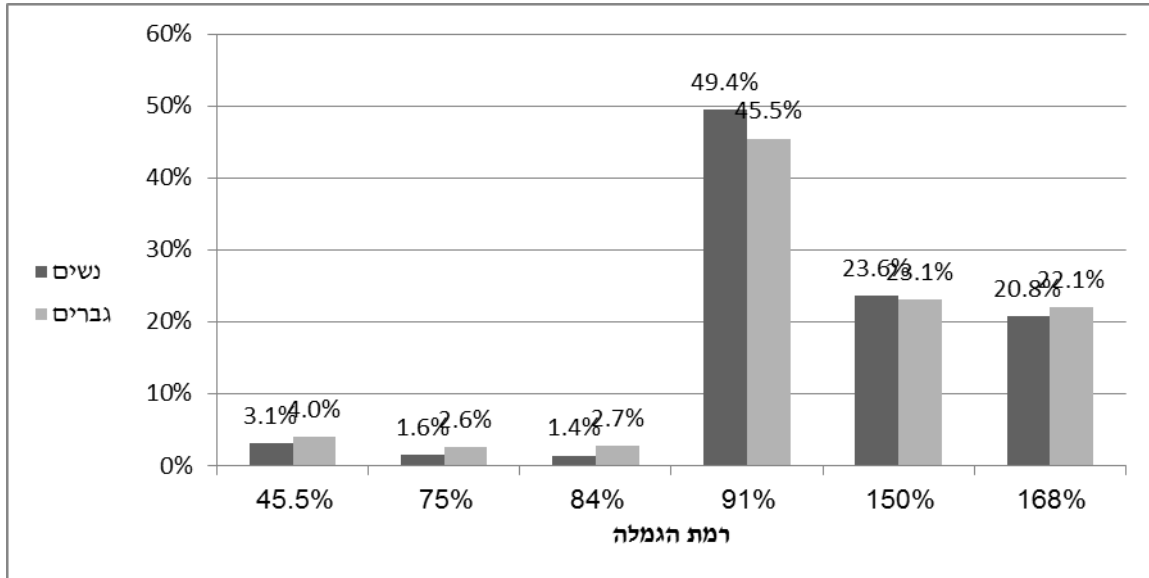
מין וגיל

ב-2013 רוב הזכאים (70%, 130,660) היו נשים, בגלל תוחלת החיים הגבוהה יותר של נשים לעומת גברים. התפלגות הזכאים ברמות הגמלה אינה זהה, אך דומה: הרמה הנמוכה – 52.6% מן הנשים ו-49.5% מן הגברים; הרמה הבינונית – 25.2% ו-25.7%, בהתאמה, והרמה הגבוהה – 22.2% ו-24.8% בהתאמה. ההבדלים נובעים מגיל הכניסה הממוצע של גברים למערכת, הגבוה מזה של הנשים (81.67 לעומת 80.00)<sup>15</sup> – גם בשל ההגדרה השונה בחוק לגיל פרישה וגם בשל העדר יחסי של עזרה סיעודית לא-פורמלית שגברים קשישים מקבלים מבנות זוגן לעומת נשים קשישות מבני זוגן – תוצאה של ההבדלים בתוחלת החיים. הגיל הממוצע של כלל הזכאים לגמלת סיעוד, נשים וגברים, היה ב-2013 82.73 – גברים 83.66 ונשים 82.33.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> גיל הכניסה למערכת סיעוד הממוצע של כלל הזכאים שקיבלו גמלה ב-2013 היה 80.91.  
<sup>16</sup> הגיל נקבע לפי חודש הזכאות המאוחר ביותר במהלך 2013 שבו קיבל הזכאי גמלה.

תרשים 10

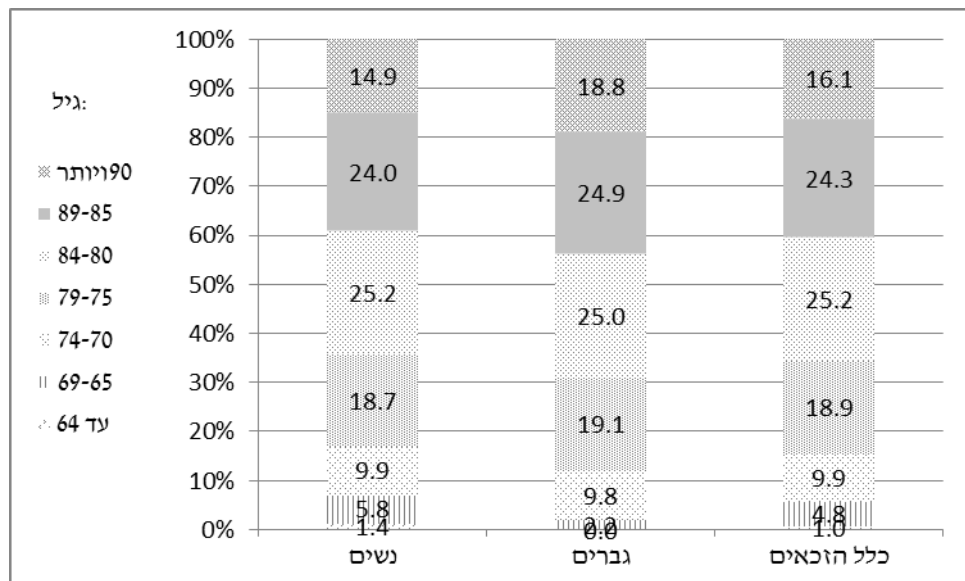
הזכאים לפי מין ורמת הגמלה (אחוזים בקבוצת המין)



התפלגות הזכאים נוטה מאוד לכיוון הגילים המבוגרים יותר לעומת כלל הקשישים: 40.4% מהם בני 85 או יותר לעומת 12.5% בכלל הקשישים; 5.8% בני פחות מ-70 לעומת 36.6% בכלל הקשישים.

תרשים 11

הזכאים לפי מין וגיל



## מצב כלכלי

93.9% מן הנשים הזכאיות ו-90.7% מן הגברים הזכאים היו זכאים ב-2013 לגמלה מלאה. שיעורי הנשים היו גבוהים יותר גם בקרב מקבלי הגמלאות המלאות לעומת שיעורן בקרב מקבלי מחצית הגמלאות. יתרה מכך: שיעור הזכאיות בשנה זו להשלמת הכנסה בקצבת הזיקנה או השאירים בקרב כלל הזכאיות היה 36.8% לעומת 29.5% בקרב הגברים. ההבדלים הללו בין נשים לגברים הם תוצאה של מעמדן הכלכלי הנמוך יותר.

תרשים 12

### הזכאים לפי מין ורמת הגמלה



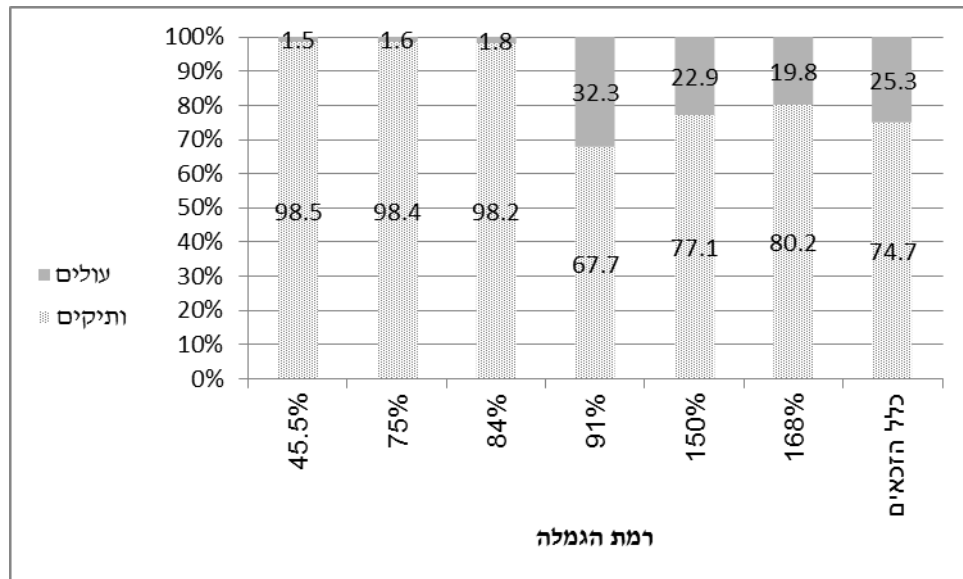
## ותיקים לעומת עולים

ככל שהדברים נוגעים לגמלת סיעוד, ניכר כי מצבם הסוציו-אקונומי היחסי של הוותיקים היה טוב משל העולים (מי שעלו לארץ בשנים 1990-2013): 9.4% מהזכאים הוותיקים קיבלו מחצית הגמלה בשל הכנסותיהם לעומת 0.4% בלבד מהזכאים העולים. 25.3% מכלל הזכאים ב-2013 עלו לישראל בשנים 1990-2013. בקרב העולים לא היה הבדל בשיעור הזכאים בין הנשים לגברים – 25.3% ו-25.2% בהתאמה, אך היה הבדל גדול בזכאות לפי רמות הגמלה: עולים היוו 30.3% מכלל הזכאים לגמלה הנמוכה אך רק 21.3% מן הזכאים לגמלה הבינונית ו-18.4% מכלל הזכאים לגמלה הגבוהה. הם היוו פחות מ-2% מכלל הזכאים למחצית הגמלאות אך כ-27% מכלל הזכאים לגמלאות מלאות.



### תרשים 13

#### הזכאים לפי ותק בארץ ורמת הגמלה



#### העסקת מטפלת צמודה

ענף סיעוד, ובייחוד סיעוד לקשישים, הוא אחד הענפים המרכזיים שבהם מועסקים עובדים זרים. בסוף 2013 היו 36,963 מתוך 158,752 זכאים בעלי היתר להעסקת מטפלת זרה<sup>17</sup> – כ-23.3%. כמעט כל בעלי ההיתרים להעסקת מטפלות זרות הם זכאים לגמלה ברמות 150% או 168% (או מחצית הגמלאות הללו).<sup>18</sup> במהלך 2013 ל-47,670 מ-186,687 הזכאים (25.5%) היה היתר לפחות בחודש אחד להעסקת מטפלת זרה.

הזכאות להעסיק מטפלת זרה מושפעת הן מהצורך של הזכאי והן מהמשאבים הכלכליים שלו (ושל משפחתו): ככל שתלותו בזולת או נזקקותו להשגחה גדולים יותר כך גדל הצורך שלו בעזרה בשעות רבות יותר ביממה גדלה; וככל שמשאביו גדולים יותר, כך באפשרותו לשלם עבור יותר שעות טיפול. שיעורי הזכאים להיתר להעסקת מטפלת זרה משתנים לפי רמת גמלה – שהיא אינדיקציה לרמת התלות – ולפי שיעור הגמלה, מלאה או מחצית, שהיא אינדיקציה למשאבים הכלכליים של הזכאי (ובן/בת הזוג).

ההתפלגות לפי זכאות להשלמת הכנסה (בקצבאות הזיקנה או השאירים) מחזקת את חשיבות המשאבים של הפרט להעסקת מטפלת זרה. 30.8% מן הזכאים בסוף 2013 שלא קיבלו השלמת

<sup>17</sup> היתר להעסקת מטפל זר אין פירושו העסקה בפועל, משום שבמקצת המקרים ההיתר אינו ממומש. יש בעלי היתר שמעסיקים יותר ממטפל אחד.

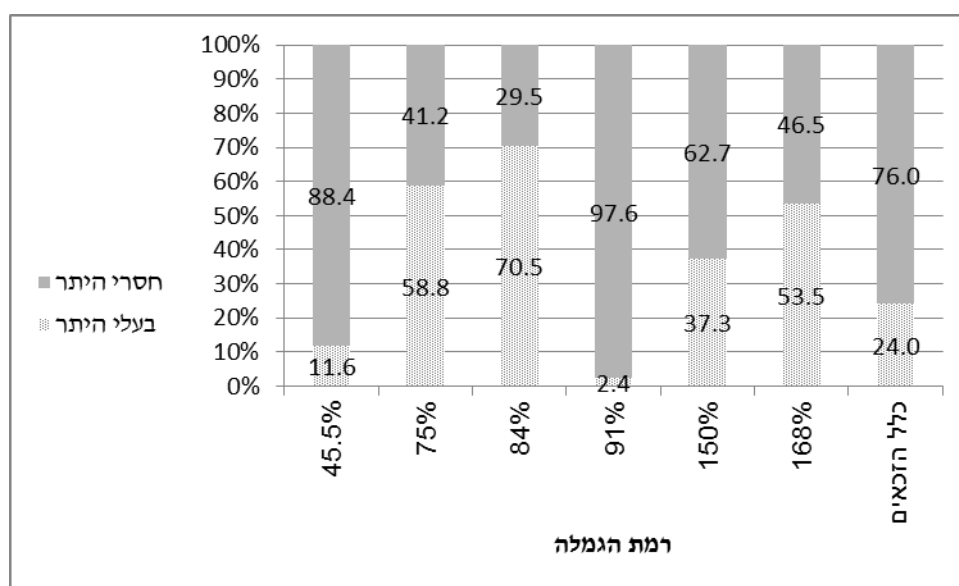
<sup>18</sup> היתר להעסקת מטפל זר ניתן על ידי רשות האוכלוסין וההגירה במשרד הפנים לזכאים שלהם 4.5 נקודות בהערכת תלות. מכאן שנכללים בקבוצה זו הזכאים בשתי רמות הגמלה הגבוהות ומקצת הזכאים ברמת הגמלה הנמוכה (הסבר לציונים בהערכת התלות בפרק 2 בפרסום זה).

הכנסה היו בעלי היתר להעסקת מטפלת זרה לעומת 9.0% בקרב מי שקיבלו השלמת הכנסה. בקרב הזכאים לשתי הרמות הגבוהות 55.8% ממי שלא קיבלו השלמת הכנסה היה היתר להעסקת מטפלת זרה לעומת 22.3% ממי שקיבלו השלמת הכנסה.

מספר הזכאים להעסקת מטפלת זרה ושיעורם בכלל הזכאים (44,795 שהם 24.0% מכלל הזכאים) נמוך יותר מאלה שצוינו למעלה (תרשים 14). שיעור בעלי ההיתרים גדל עם גובה הגמלה והוא גבוה יותר בעקביות בקרב הזכאים למחצית הגמלאות לעומת הזכאים לגמלאות מלאות, לפי מבחן הכנסות.

תרשים 14

הזכאים לפי רמת הגמלה ולפי בעלות על היתר להעסקת מטפל זר<sup>19</sup>



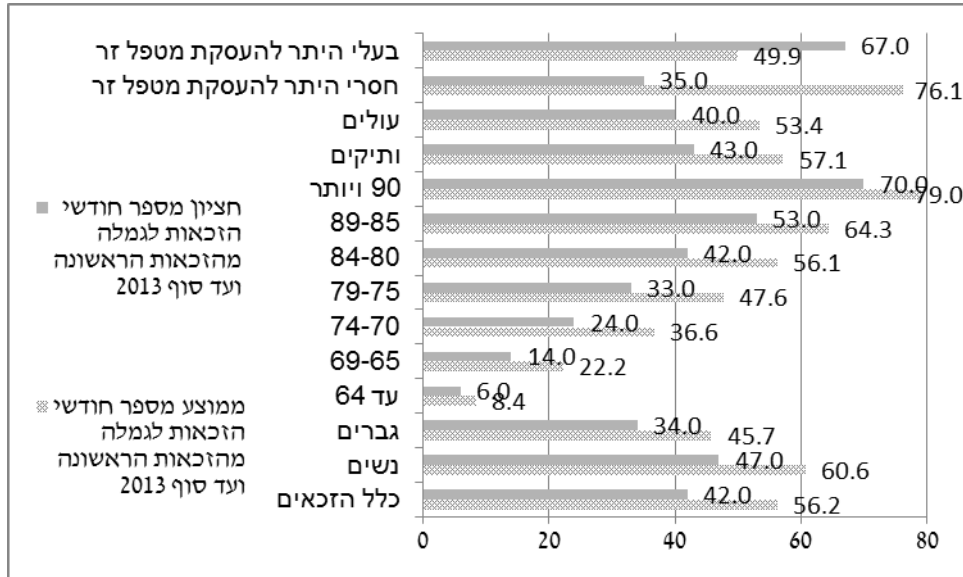
#### תקופת הזכאות לגמלת סיעוד

כלל הזכאים קיבלו ב-2013 גמלת סיעוד במשך 56.2 חודשים בממוצע<sup>20</sup>; החציון (הערך שמתחתיו 50% מהמקרים ושמעליו 50% מהמקרים) היה 42.0 חודשים. המשמעות היא שרוב הזכאים קיבלו גמלת סיעוד בפרק זמן של פחות מארבע שנים.

<sup>19</sup> בעלות על היתר להעסקת מטפל זר בחודש הזכאות האחרון של זכאים במהלך 2013. התקופה בחודשים היא מספר חודשים נטו שבהם קיבל הזכאי גמלת סיעוד מהזכאות הראשונה. נתונים על זכאות קיימים מינואר 1998. לא נספרו חודשים שבהם לא קיבלו זכאים ב-2013 גמלאות, למשל תקופות אי-זכאות בין זכאות זמנית לזכאות נוספת מאוחרת יותר.  
<sup>20</sup>

תרשים 15

ממוצעים וחציונים של תקופת קבלת גמלת סיעוד (חודשים)



## 6. הזכאים החדשים במערכת ביטוח סיעוד

בשנת 2013 הצטרפו למערכת ביטוח סיעוד 33,590 זכאים חדשים<sup>21</sup> – 94.7% מהם נבדקו בידי מעריכות. שיעורי הזכאות הזמנית שנקבעו לזכאים החדשים במהלך 2013 היו גבוהים יותר מפי 8 בהשוואה לשיעור הזכאים בסוף 2013 שזכאותם היתה זמנית (34.6% לעומת 4.2% (לוח 1).

לוח 1

### ההחלטה על הזכאות לגמלת סיעוד לפי הגורם המחליט

זכאים בדצמבר 2013	זכאים חדשים ב-2013	הגורם המחליט
143,346	19,749	מעריך/ה; זכאות קבועה*
6,723	11,614	מעריך/ה; זכאות זמנית**
119	462	מעריך/ה; קצר-מועד
3,898	686	רופא/ה; זכאות קבועה
1	1	רופא/ה; זכאות זמנית
48	207	על סמך מסמכים
1,976	385	על סמך מסמכים; זכאות קצרת-מועד***
2,466	406	ועדת ערר; זכאות קבועה
85	80	ועדת ערר; זכאות זמנית
158,752	33,950	סך הכל

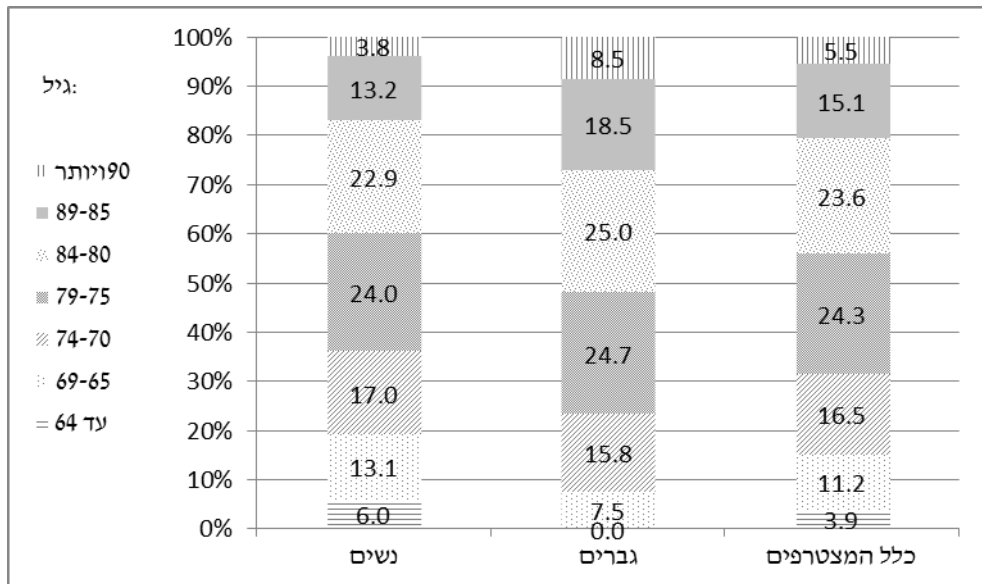
\* זכאות קבועה ניתנת ללא הגבלת זמן, אך המוסד לביטוח לאומי רשאי לשוב ולבדוק בכל זמן אם האדם עודנו תלוי בזולת לביצוע פעולות יומיום או זקוק להשגחה.  
 \*\* זכאות זמנית ניתנת לתקופה של עד 6 חודשים.  
 \*\*\* זכאות קצרת מועד ניתנת באופן מיידי לחודשיים בהתבסס על המלצה רפואית, ורק לתובעים שלא היו זכאים קודם לכן בעברם לגמלת סיעוד.

גיל

הזכאים החדשים ב-2013 היו מבוגרים פחות מכלל הזכאים. שיעורם של בני פחות מ-70 היה 15.1% לעומת 5.8% בקרב כלל הזכאים, אך של בני 85 ויותר – 20.6% לעומת 40.4%, בהתאמה.

<sup>21</sup> זכאי חדש הוא מי שלא קיבל גמלת סיעוד כלל ב-2012 אך קיבל ב-2013.

תרשים 16  
 הזכאים החדשים לפי מין וגיל



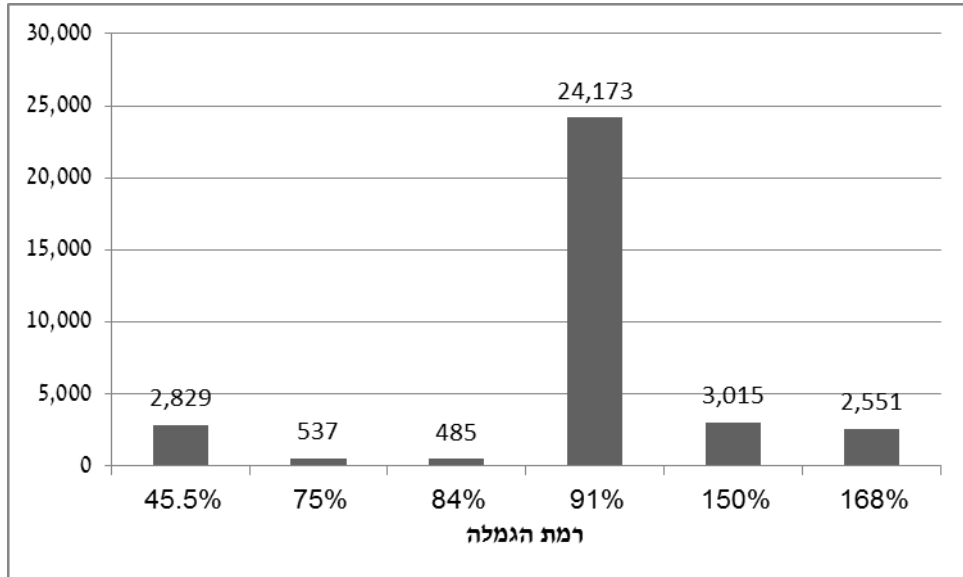
רמות הגמלה

שיעור הזכאים לגמלה נמוכה, 91%, היה גבוה יותר משיעורם בקרב כלל הזכאים – 80.4% לעומת 51.7% בהתאמה. לעומת זאת, שיעורי הזכאים לגמלאות הגבוהות יותר (150% ו-168%) היו נמוכים במידה ניכרת: 10.6% ו-9.0% לעומת 25.3% ו-23.0%.<sup>22</sup> הסיבה: זכאים חדשים מצטרפים למערכת בגיל נמוך יותר וברמת תלות נמוכה יותר, וככל שהם מזדקנים, רמת התלות שלהם עולה ולכן גם רמת הגמלה.<sup>23</sup>

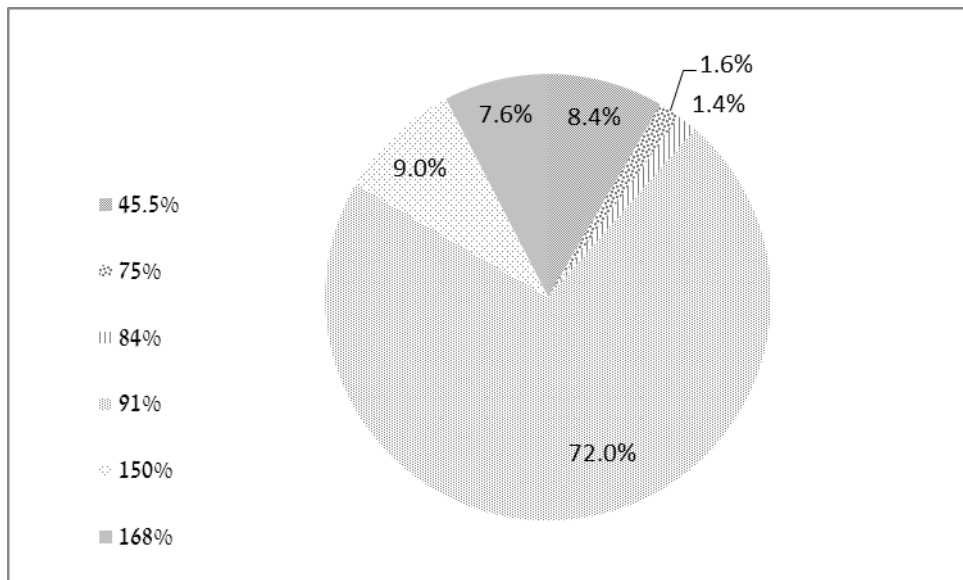
<sup>22</sup> בזכאים החדשים, רמת הגמלה שמובאת בחשבון היא זו שהיו זכאים לה בחודש הראשון ב-2013 שבו קיבלו גמלה; בכלל המצטרפים הובאה בחשבון הגמלה שהיו זכאים לה בחודש האחרון במהלך 2013 שבו קיבלו גמלה – לכך יש השפעה מסוימת על הפערים.

<sup>23</sup> בחלק מהזכאים רמת התלות גדלה, כיוון שהם הופכים לבודדים כאשר בן/בת הזוג נפטר/ת.

תרשים 17  
 הזכאים החדשים לפי רמת הגמלה (מספרים)



תרשים 18  
 הזכאים החדשים לפי רמת הגמלה (אחוזים)

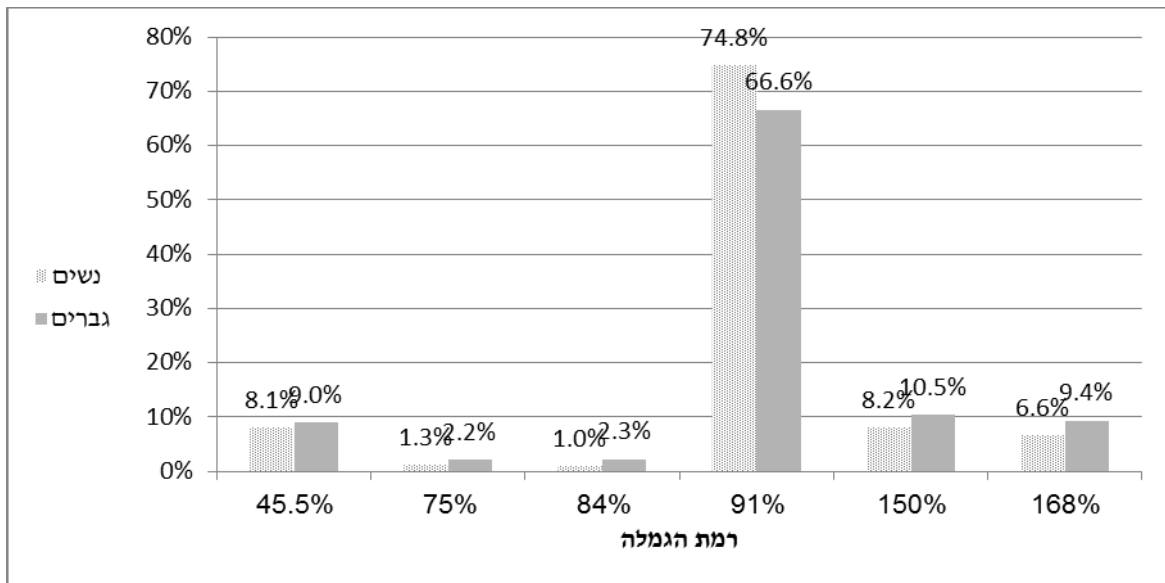


## גברים לעומת נשים

21,835 מהזכאים ב-2013, 65.0% היו נשים, ושיעורן בכלל המצטרפים היה נמוך משיעורן בכלל הזכאים בשנה זו. הגיל הממוצע של כלל הזכאים החדשים, נשים וגברים, ב-2013 היה 78.47: גברים – 80.34 ונשים 77.47.<sup>24</sup>

### תרשים 19

#### הזכאים החדשים לפי מין ורמת הגמלה (אחוזים בקבוצת המין)



89.6% מן הנשים ה"חדשות" לעומת 86.5% מן הגברים ה"חדשים" היו זכאים לגמלה מלאה, וגם שיעוריהן בקרב מקבלי הגמלאות המלאות לעומת מקבלי מחצית הגמלאות מפאת הכנסות גבוהות, היה גבוה למדי. יתרה מכך, שיעור הזכאיות להשלמת הכנסה בקצבת הזיקנה או השאירים בקרבן היה 34.8% לעומת 28.1% בקרב הגברים. אלו הם ביטויים למעמד סוציו-כלכלי נמוך יותר של הנשים.

<sup>24</sup> הגיל נקבע לפי חודש הזכאות הראשון ב-2013 שבו קיבל הזכאי גמלה.

## תרשים 20

### הזכאים החדשים לפי מין ורמת הגמלה



השוואה בין הזכאים החדשים ב-2013 לעומת כלל הזכאים בשנה זו מעלה כי שיעורם של מקבלי מחצית הגמלה בקרבם גבוה יותר, 11.5%, בהשוואה לכלל הזכאים – 7.1%. גם שיעורי מקבלי השלמת הכנסה בקרב הזכאיות והזכאים החדשים ב-2013 היו נמוכים יותר מהשיעורים המקבילים בקרב כלל הזכאים. אף שמדובר רק במבחני הכנסות להכנסות השוטפות התוצאות מעידות על מצב כלכלי טוב יותר יחסית של זכאים חדשים.

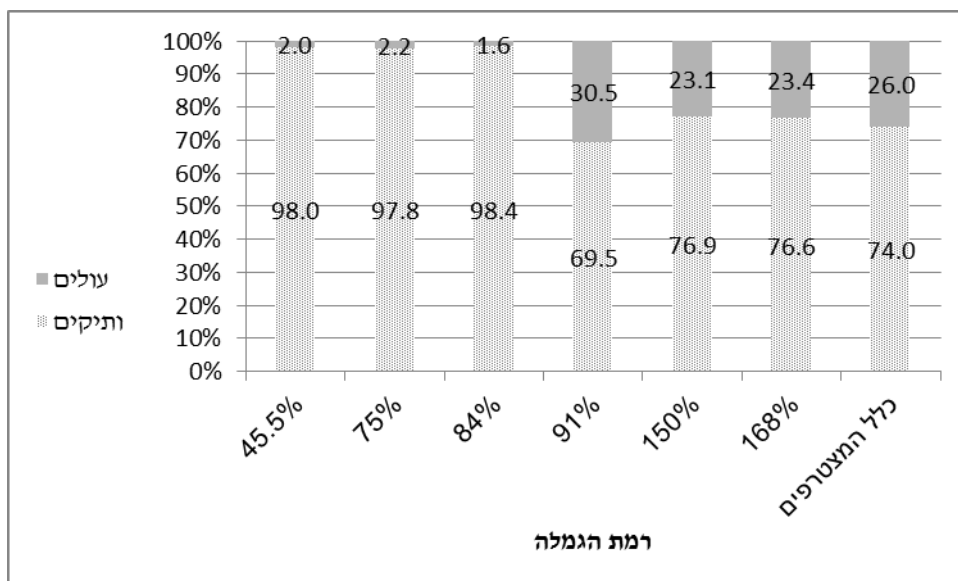
### ותיקים לעומת עולים

בדומה לכלל הזכאים, גם מצבם הסוציו-אקונומי היחסי של המצטרפים והוותיקים היה טוב מזה של העולים החדשים (שעלו לארץ בשנים 1990-2013): 15.2% מן הוותיקים קיבלו מחצית הגמלה בשל הכנסותיהם לעומת 0.9% בלבד מן העולים. 26.0% מכלל הזכאים החדשים ב-2013 עלו לארץ בשנים 1990-2013. שיעור העולים בקרב הנשים היה גבוה קצת יותר משיעורם בקרב הגברים – 26.9% לעומת 24.3%. בדומה לכלל הזכאים, גם בקרב הזכאים החדשים היה הבדל גדול בין שיעורי העולים לפי רמות הגמלה ושיעוריהן: עולים היוו 27.5% מכלל הזכאים לגמלה הנמוכה, אך רק 19.9% מכלל הזכאים הזכאים לגמלאות הבינונית והגבוהה, וכ-2% מכלל הזכאים למחצית הגמלאות אך כ-29% מכלל הזכאים לגמלאות מלאות.



## תרשים 21

### הזכאים החדשים לפי ותק בארץ ורמת הגמלה



### העסקת מטפל צמוד

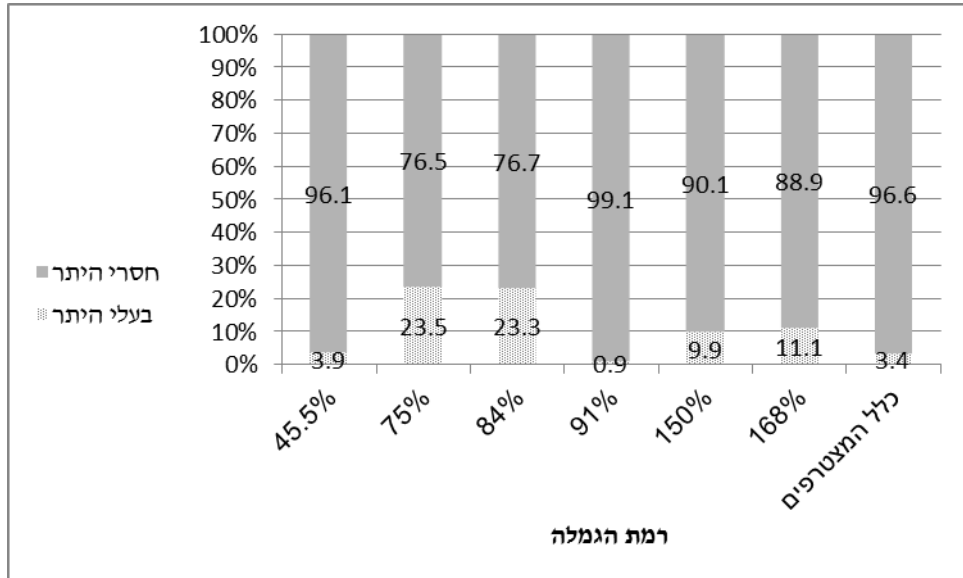
3.4% מן הזכאים החדשים היו בעלי היתר להעסקת מטפל זר (בחודש הראשון לזכאותם) לעומת 24.0% מכלל הזכאים (בחודש הזכאות האחרון שלהם ב-2013) (תרשים 2). שיעור בעלי ההיתרים בקרב הזכאים החדשים נמוך במיוחד, שכן הזכאים לרמת הגמלה הנמוכה בהם מהווים את חלק הארי של הזכאים החדשים – 80.4% – ורובם המכריע אינם יכולים לקבל היתר להעסקת מטפל זר<sup>25</sup>.

ככלל, שיעורי הזכאים בעלי היתרים בכל רמות הגמלה נמוכים מהשיעורים המקבילים בקרב כלל הזכאים; לעתים חולף זמן עד שהזכאי ובני משפחתו נוכחים כי הם זקוקים למטפל זר, ולעתים חולף זמן עד קבלת ההיתר או שנמצא מטפל. בקרב הזכאים החדשים, שיעור בעלי ההיתרים גדל עם גובה הגמלה, והוא גבוה יותר בעקביות בקרב הזכאים למחצית הגמלאות לעומת הזכאים לגמלאות מלאות, לפי מבחן הכנסות.

<sup>25</sup> ראו פרק 2: ביטוח סיעוד – רקע כללי ועקרונות החוק.

תרשים 22

הזכאים החדשים לפי בעלות על היתר להעסקת מטפל זר ולפי רמת הגמלה

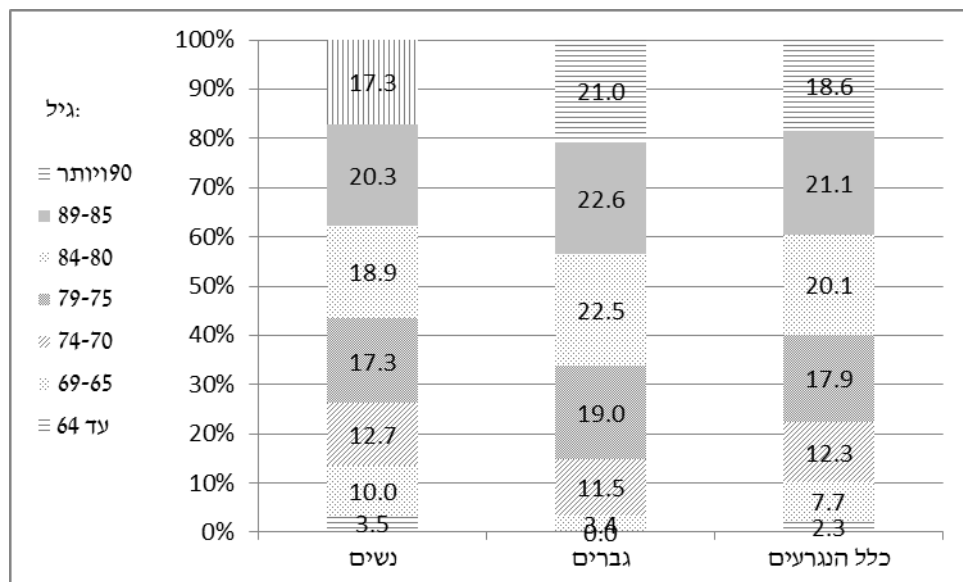


## 7. זכאים שנגרעו ממערכת ביטוח סיעוד

גיל

בשנת 2013 נגרעו ממערכת ביטוח סיעוד 29,486 זכאים<sup>26</sup> בהרכב גילים הדומה למדי לזה של כלל הזכאים. אמנם שיעור הנגרעים בני פחות מ-70 היה 10.0% לעומת 5.8% בקרב כלל הזכאים ו-15.1% בקרב הזכאים החדשים, אך שיעור הנגרעים בני 85 ויותר היה 39.7% לעומת 40.4% בהתאמה (ובקרב בני 90 ויותר – 18.6% בין הנגרעים לעומת 16.1% בין כלל הזכאים).

תרשים 23  
זכאים שנגרעו לפי גיל ומין



## רמות הגמלה

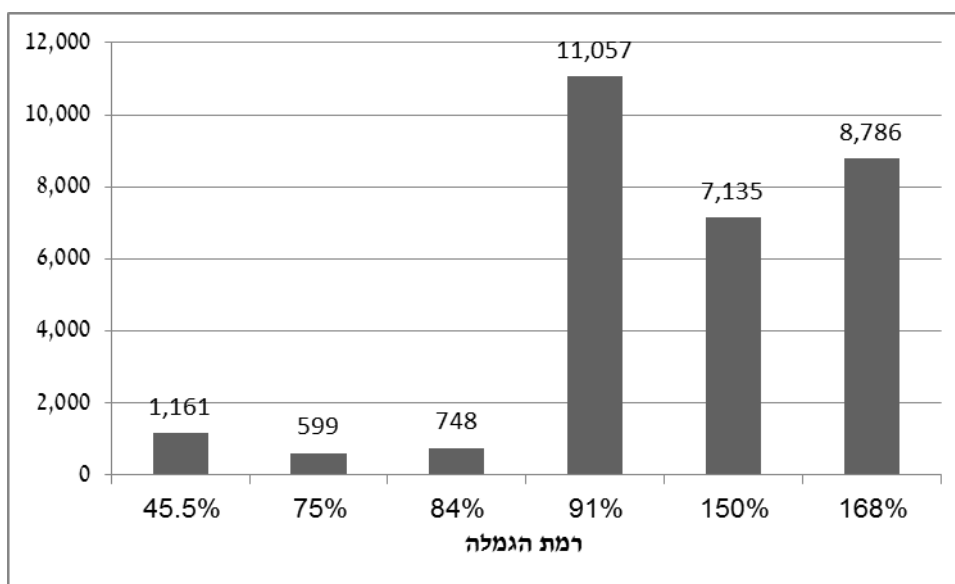
בקרב הזכאים שנגרעו ב-2013 שיעור הזכאים לגמלה הנמוכה, בשיעור 91%, היה נמוך במידה רבה יותר משיעורם בקרב כלל הזכאים: 41.4% לעומת 51.7% בהתאמה, ו-80.4% בקרב הזכאים החדשים. לעומת זאת, שיעורי הזכאים לגמלאות הגבוהות יותר, בשיעורים 150% ו-168%, היו גבוהים במידה ניכרת לעומת השיעורים בכלל הזכאים – 26.2% ו-32.3% לעומת 25.3% ו-23.0%.

<sup>26</sup> זכאי שנגרע הוא מי שקיבל גמלת סיעוד במהלך 2013 ולא קיבל במחצית הראשונה של 2014. סיבות לגריעה: פטירה, מעבר למוסד לטיפול ממושך, תום זכאות זמנית (ואי-הארכתה בזכאות זמנית לפרק זמן נוסף או בזכאות קבועה) והערכה מחדש של זכאי קיים וקבלת ציון תלות נמוך מהנדרש לזכאות; ביצוע מבחן הכנסות מחדש שבו נמצא כי הכנסותיו מעל הסף השולל (למשל לאחר מות בן/בת זוג).

בהתאמה, ו-10.6% ו-9.0% בקרב הזכאים החדשים<sup>27</sup>. התמונה המוצגת עד כה בנוגע לזכאים שנגרעו מורכבת מכמה קבוצות שיש להבחין ביניהן (ראו הערת שוליים מס' 26). הדיון בפרק הבא מבחין בין הקבוצות השונות.

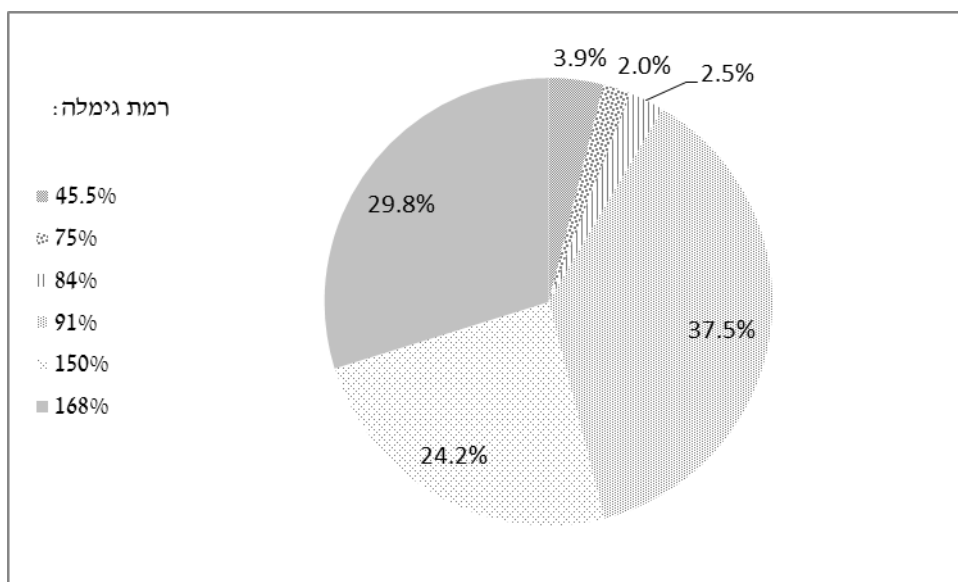
תרשים 24

זכאים שנגרעו לפי רמת הגמלה (מספרים)



תרשים 25

זכאים שנגרעו לפי רמת הגמלה (אחוזים)



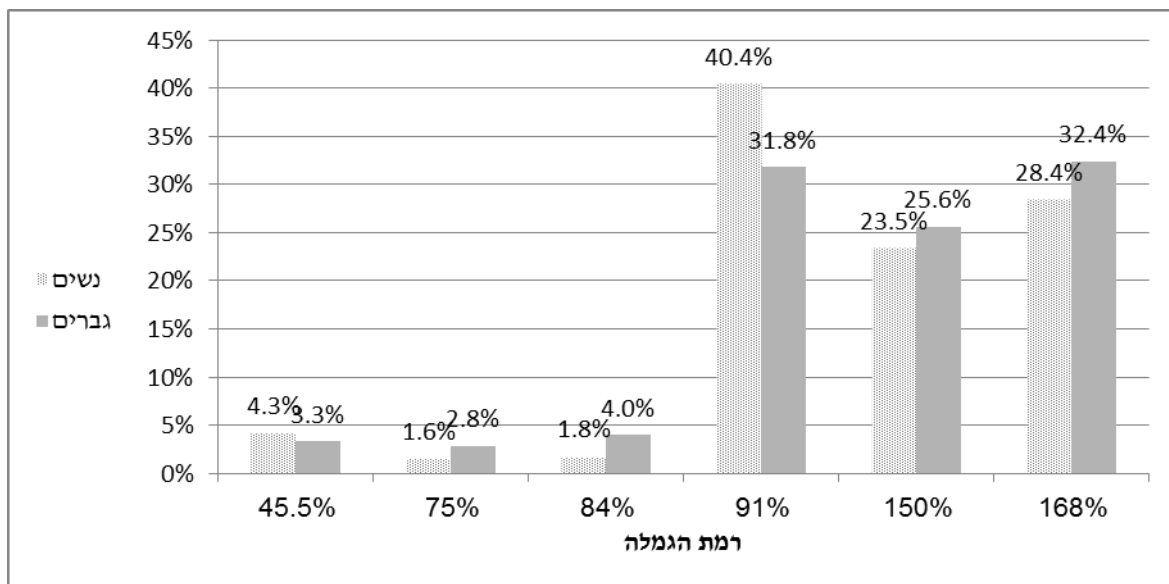
<sup>27</sup> רמת הגמלה המובאת בחשבון בכלל הזכאים ובזכאים שנגרעו היא זו שהיו זכאים לה בחודש האחרון שבו קיבלו גמלה ב-2013; בזכאים החדשים – רמת הגמלה שהיו זכאים לה בחודש הראשון ב-2013 שבו קיבלו גמלה. גם זה גורם בעל השפעה מסוימת על הפערים.

## גברים לעומת נשים

19,430 מהזכאים ב-2013, 65.9%, היו נשים, ושיעורן בכלל הנגרעים היה נמוך משיעורן בכלל הזכאים בשנה זו וגבוה קצת יותר משיעורן בקרב הזכאים החדשים. הגיל הממוצע של כלל הנגרעים, נשים וגברים, היה ב-2013 81.4: הגברים – 83.44 והנשים 81.17.<sup>28</sup>

### תרשים 26

זכאים שנגרעו לפי מין ורמת הגמלה (אחוזים בקבוצת המין)



92.3% מן הנשים שנגרעו לעומת 89.9% מן הגברים היו זכאים לגמלה מלאה. גם שיעוריהן בקרב מקבלי הגמלאות בשתי הרמות הגבוהות לעומת מקבלי מחצית הגמלאות, מפאת הכנסות גבוהות, היו גבוהים למדי (בגמלה הנמוכה, חלקן של הזכאיות במחצית הגמלה מעט גבוה יותר מחלקן בגמלה המלאה). יתרה מכך, שיעור הזכאיות להשלמת הכנסה בקרבן ב-2013 היה 36.8% לעומת 28.8% בקרב הגברים. אלו הם ביטויים למעמד סוציו-כלכלי נמוך יותר של הנשים.

<sup>28</sup> הגיל נקבע לפי חודש הזכאות האחרון ב-2013 שבו קיבל הזכאי גמלה.

## תרשים 27

### זכאים שנגרעו לפי מין ורמת הגמלה



השוואה בין הזכאים שנגרעו ב-2013 לעומת כלל הזכאים בשנה זו מעלה כי שיעורם של מקבלי מחצית הגמלה בקרב הזכאים שנגרעו גבוה יותר, 8.5%, בהשוואה לכלל הזכאים, 7.1%. אף שמדובר רק במבחני הכנסות להכנסות השוטפות, הדבר אינו מעיד בהכרח על מצב כלכלי טוב יותר של יותר זכאים שנגרעו.<sup>29</sup>

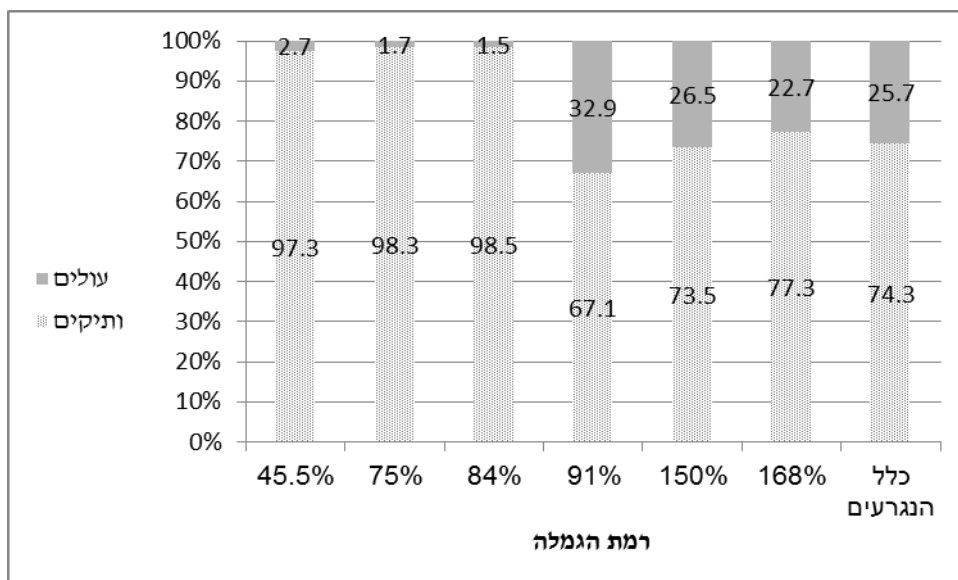
### ותיקים לעומת עולים

בדומה לכלל הזכאים ולמצטרפים החדשים ב-2013, גם מצבם הסוציו-אקונומי היחסי של הוותיקים שנגרעו היה טוב מזה של העולים (עלו לישראל בשנים 1990-2013) שנגרעו – 11.2% קיבלו מחצית הגמלה בשל הכנסותיהם לעומת 0.7% בלבד בהתאמה. 25.7% מכלל הזכאים שנגרעו ב-2013 עלו לישראל בשנים 1990-2013. שיעור הזכאים בין הנשים העולות שנגרעו היה גבוה מעט משיעור הגברים – 26.1% לעומת 24.8%. בדומה לכלל הזכאים ולמצטרפים החדשים בשנה זו, גם בקרב הנגרעים היה הבדל גדול בין שיעורי העולים לפי רמות הגמלה ושיעוריהן: עולים היוו 30.0% מכלל הזכאים לגמלה הנמוכה, אך רק 24.5% מן הזכאים לגמלה בינונית ו-21.0% מן הזכאים לגמלה הגבוהה. עולים היוו כ-2% מכלל הזכאים למחצית הגמלאות, אך כ-28% מכלל הזכאים לגמלאות מלאות.

<sup>29</sup> מבחני הכנסות נעשים כאשר מוגשת תביעה.

תרשים 28

זכאים שנגרעו לפי ותק בארץ ורמת הגמלה



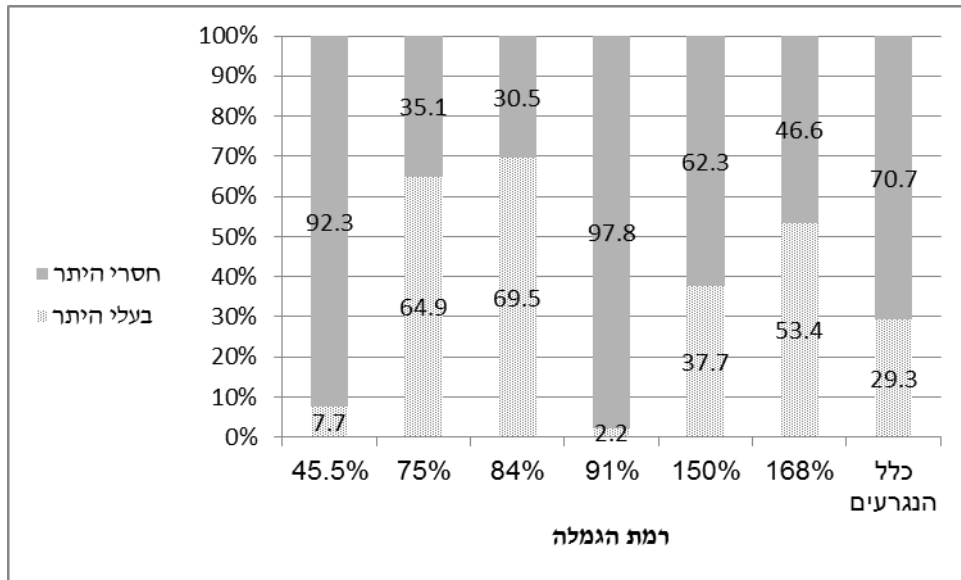
העסקת מטפל צמוד

29.3% מהזכאים שנגרעו היו בעלי היתר להעסקת מטפל זר (בחודש האחרון לזכאותם) לעומת 24.0% מכלל הזכאים (בחודש הזכאות האחרון שלהם ב-2013) (תרשים 20). הסיבה לפער היא המשקל הגבוה יותר של הזכאים לאחת משתי הגמלאות הגבוהות (או מחציתן) – 58.6% לעומת 48.3% בכלל הזכאים.

בדומה לכלל הזכאים, שיעור בעלי ההיתרים גדל עם גובה הגמלה, והוא גבוה יותר בעקביות בקרב הזכאים למחצית הגמלאות לעומת הזכאים לגמלאות מלאות, לפי מבחן הכנסות.

## תרשים 29

### זכאים שנגרעו לפי בעלות על היתר להעסקת מטפל זר ורמת הגמלה



### הסיבות ליציאה ממערכת סיעוד

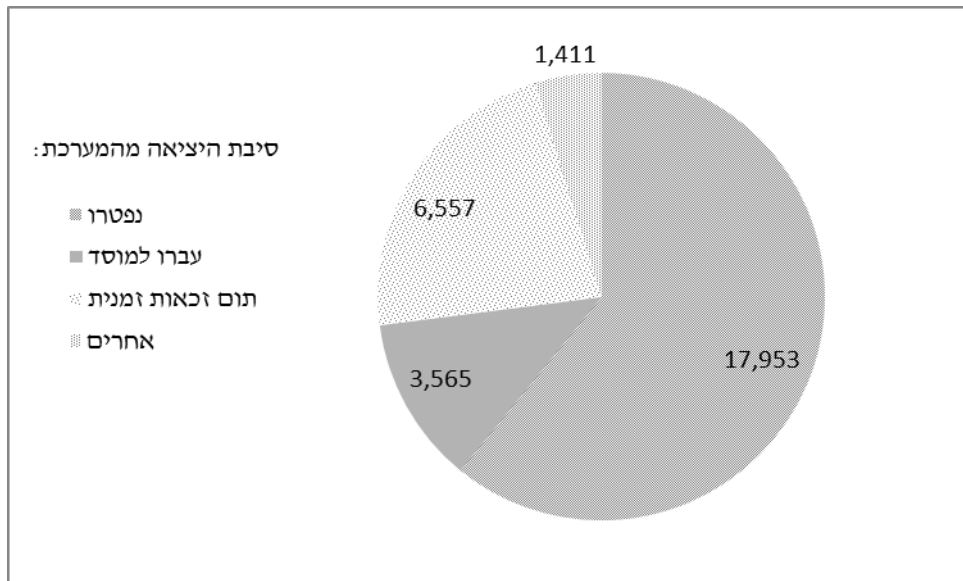
יש כמה סיבות ליציאה ממערכת סיעוד: פטירה (60.9% ב-2013), מעבר למוסד סיעודי (12.1% ב-2013), זכאות זמנית שלא הוארכה (22.2% ב-2013) וזכאות שנפסקה מסיבות אחרות (4.8% ב-2013)<sup>30</sup>

<sup>30</sup> מבחן הכנסות מחודש, מבחן תלות, יציאה מהארץ לפרק זמן השולל גמלה, וזכאים שעברו למוסד והוסיפו לקבל שירות משדר מצוקה במשך שלושה חודשים, ולכן הוסיפו להיות רשומים כזכאים.



תרשים 30

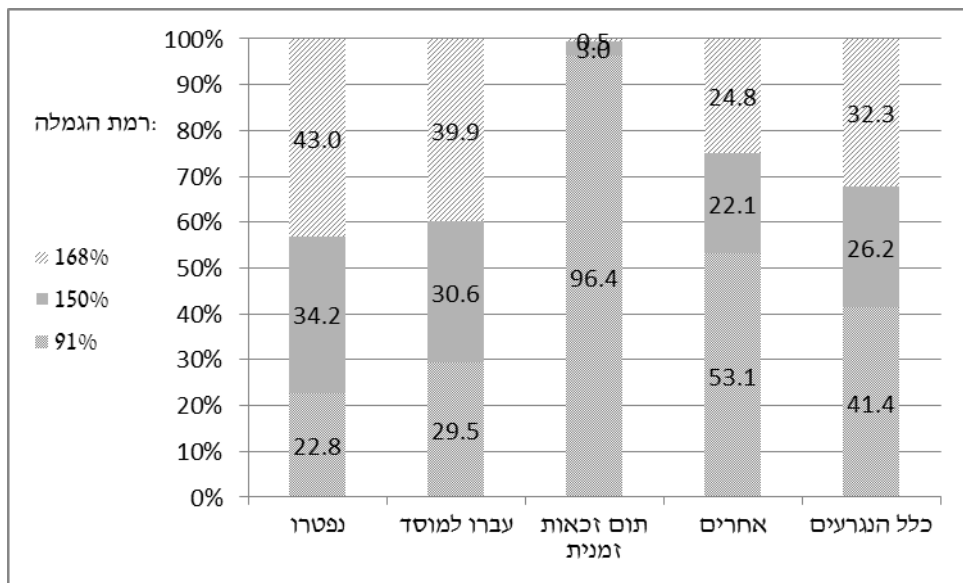
זכאים שנגרעו לפי סיבת היציאה מהמערכת (מספרים)



קבוצות הנגרעים ממערכת סיעוד נבדלות זו מזו: שיעורי הזכאים לרמה הגבוהה או הבינונית של הגמלה גבוהים במיוחד בקרב מי שנפטרו או עברו למוסד (תרשים 31). לעומתם כמעט כל מי שנגרעו בשל זכאות זמנית שלא הוארכה, קיבלו את הרמה הנמוכה מבין השלוש.

תרשים 31

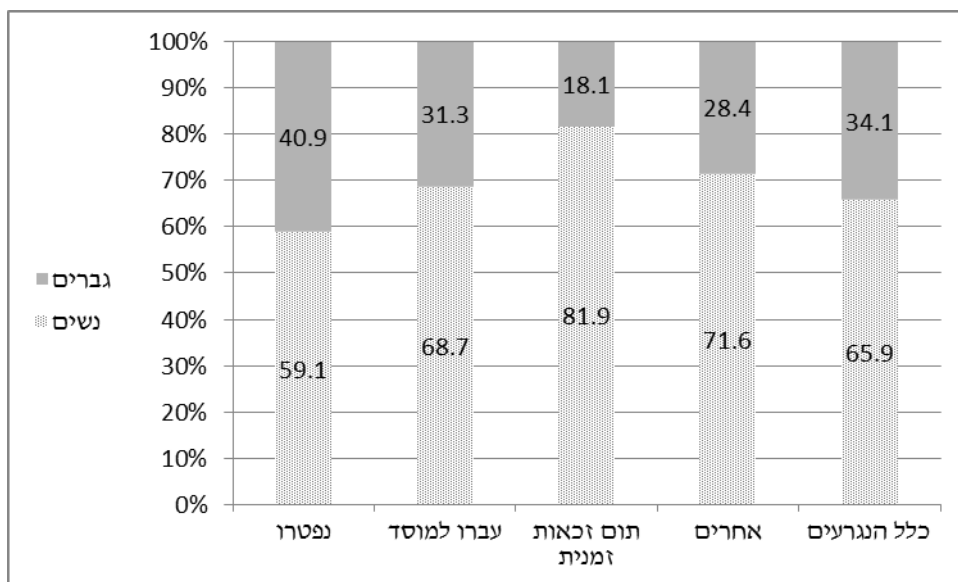
זכאים שנגרעו לפי סיבת היציאה מהמערכת ורמת הגמלה



גורמים מרכזיים להבדלים בהרכב הגמלאות של קבוצות הנגרעים השונות הם מין ובעיקר גיל. נשים מהוות רוב בכל הקבוצות. עם זאת, הגורם המרכזי להסבר להבדלים ברמות התלות בין הקבוצות, המיוצגים על ידי רמות הגמלה, הוא התפלגות הגילים בקרב כל קבוצת נגרעים בהשוואה לקבוצות האחרות באותה קבוצת מין. בקרב נשים קצת יותר ממחצית הנפטרות ומהעוברות למוסד סיעודי היו בנות 85 ויותר, ובקרב גברים – קרוב למחצית. שיעור בנות ה-85 ויותר בקרב כלל הזכאיות באותה קבוצה גבוה יותר מהשיעורים המקבילים בקרב הגברים. לעומת זאת, חלקם של בני ה-85 ויותר בקרב מי שזכאותם הזמנית לא הוארכה הוא נמוך מאוד – 1.8% מהנשים ו-3.4% מהגברים.

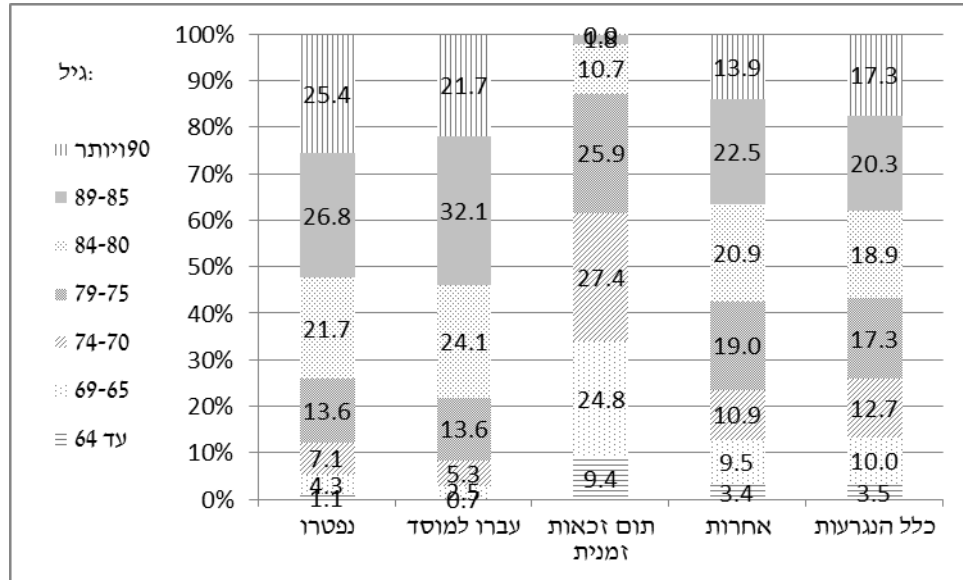
### תרשים 32

זכאים שנגרעו לפי סיבת היציאה מהמערכת ולפי מין



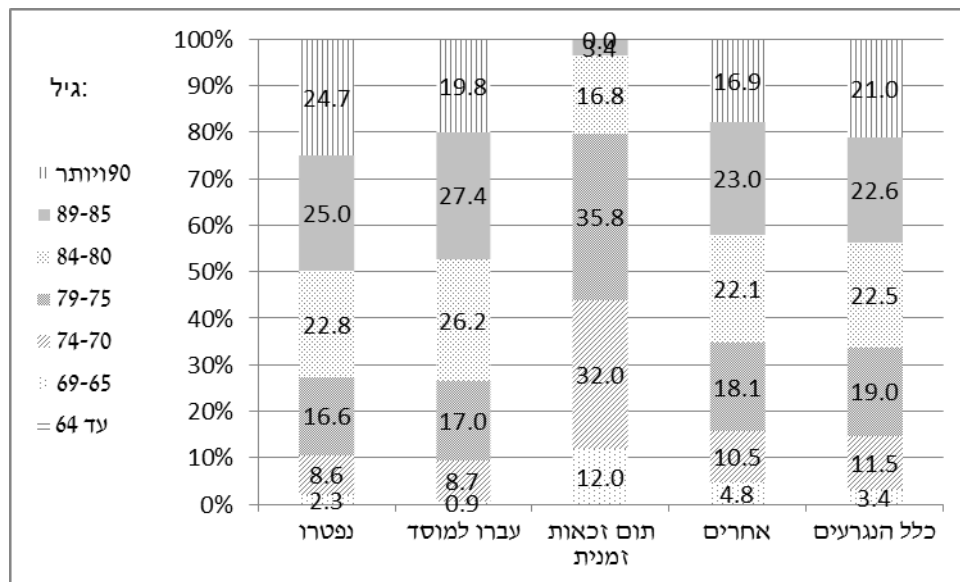
תרשים 33

נשים שנגרעו לפי סיבת היציאה מהמערכת ולפי קבוצת גיל



תרשים 34

גברים שנגרעו לפי סיבת היציאה מהמערכת ולפי קבוצת גיל

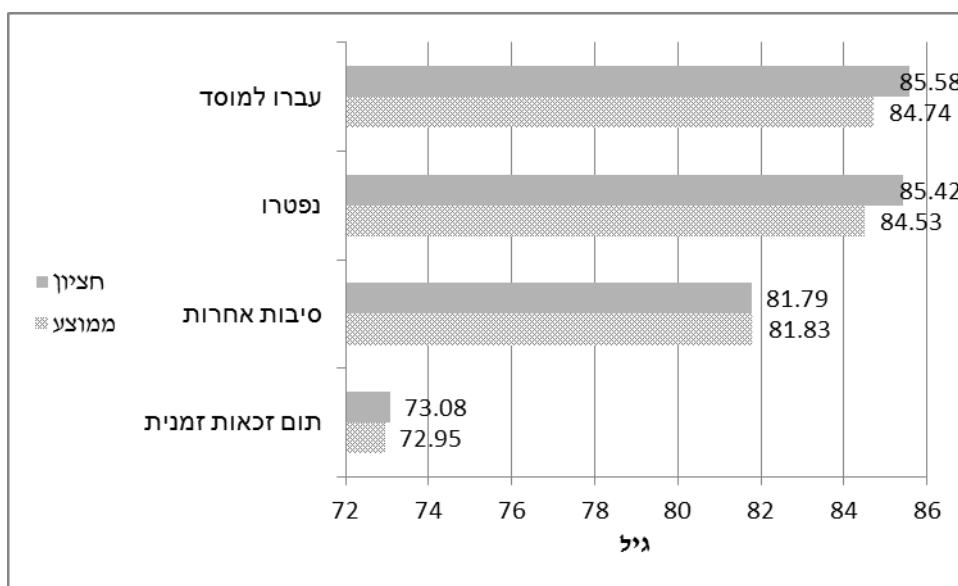


תרשימים 33 ו-34 מציגים את הגיל הממוצע של הנשים ושל הגברים שנגרעו ממערכת סיעוד ב-2013 לפי סיבת הגריעה. הגיל הממוצע של הנשים ושל הגברים שנפטרו כמעט זהה. בקרב

העוברים למוסדות סיעודיים – הנשים מבוגרות בכחצי שנה בממוצע מן הגברים. בקרב מי שזכאותם היתה זמנית ולא הוארכה, הגיל הממוצע היה נמוך במידה ניכרת משתי הקבוצות הקודמות (הגיל הממוצע של הגברים בקבוצת "תום זכאות זמנית" היה גבוה יותר מזה של הנשים בקבוצה המקבילה בהשפעת גיל הכניסה השונה למערכת סיעוד).

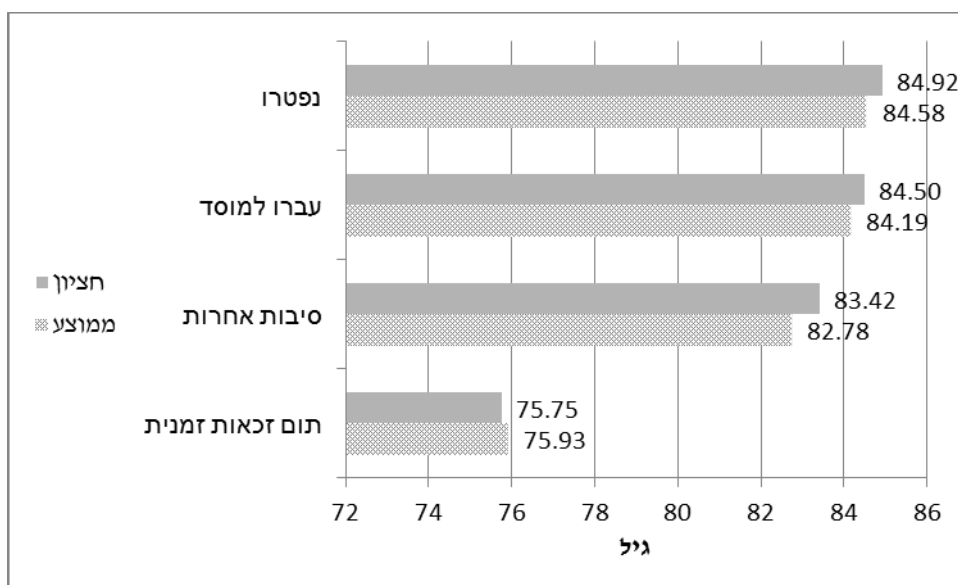
### תרשים 35

נשים שנגרעו לפי סיבת היציאה – ממוצעים וחציונים של הגילים



### תרשים 36

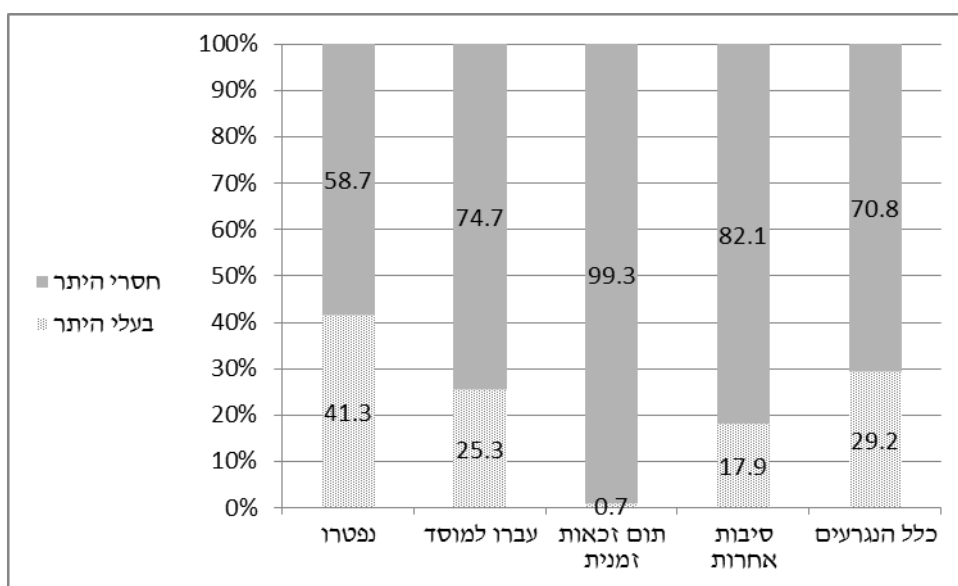
גברים שנגרעו לפי סיבת היציאה – ממוצעים וחציונים של הגילים



3 מכל 10 נגרעים ב-2013 היה בעל היתר להעסקת מטפל זר בחודש האחרון לזכאותו (תרשים 37).  
 4 מכל 10 נפטרים היה בעל היתר להעסקת מטפל זר, ואילו פחות מ-1% מבעלי זכאות זמנית היה בעל היתר להעסקת מטפל זר. לכרבע מכלל הזכאים שעברו למוסדות היה היתר להעסקת מטפל זר בחודש האחרון לזכאותם. נראה כי יש קשר מסוים בין התפלגות רמות הגמלה (תרשים 31) לבין שיעור בעלי ההיתרים בקרב קבוצות הנגרעים השונות.

### תרשים 37

#### זכאים שנגרעו לפי בעלות על היתר להעסקת מטפל זר בחודש האחרון לזכאות ולפי סיבת היציאה מהמערכת

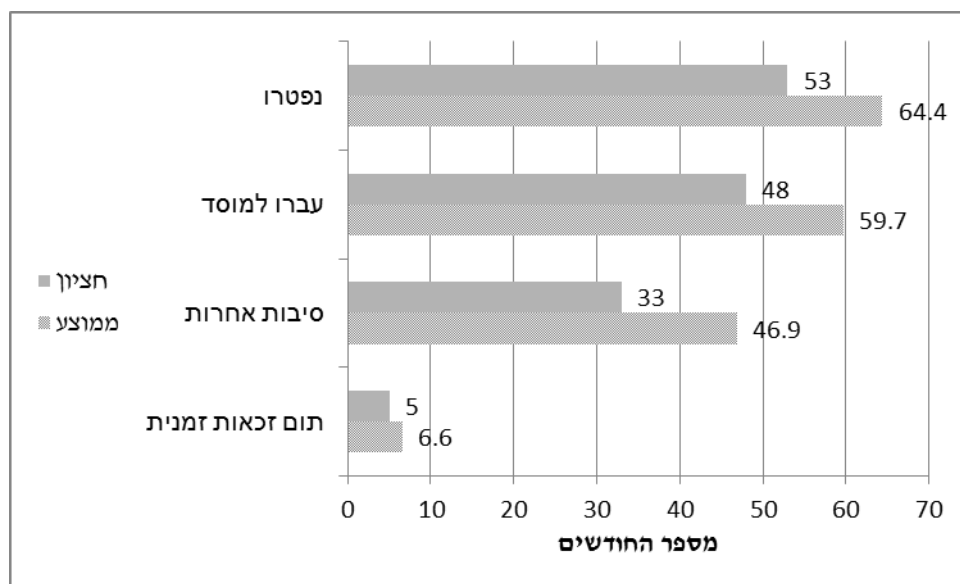


הזכאים שנגרעו ב-2013 שהו במערכת סיעוד תקופות שונות<sup>31</sup> (תרשים 38). ממוצע השהות היה הגבוה ביותר בקרב מי שנפטרו, ומי שעברו למוסדות שהו בממוצע תקופה דומה, קצרה קצת יותר. לעומת שתי קבוצות אלו, מי שנגרעו בגלל זכאותם שהסתיימה קיבלו גמלה כמה חודשים בממוצע. בכל הקבוצות החציון נמוך מהממוצע, כלומר רוב הזכאים בכל קבוצה שהו במערכת פרק זמן נמוך מהממוצע.

<sup>31</sup> מספר החודשים נטו שבהם ניתנה גמלת סיעוד מהזכאות הראשונה. נתונים על זכאות קיימים מינואר 1998. לא נספרו חודשים שבהם לא קיבלו זכאים ב-2013 גמלאות, למשל תקופות אי-זכאות זמנית לזכאות נוספת מאוחרת יותר.

תרשים 38

**שהות ממוצעת וחציונית במערכת סיעוד של נגרעים ב-2013 לפי סיבת היציאה (חודשים)**

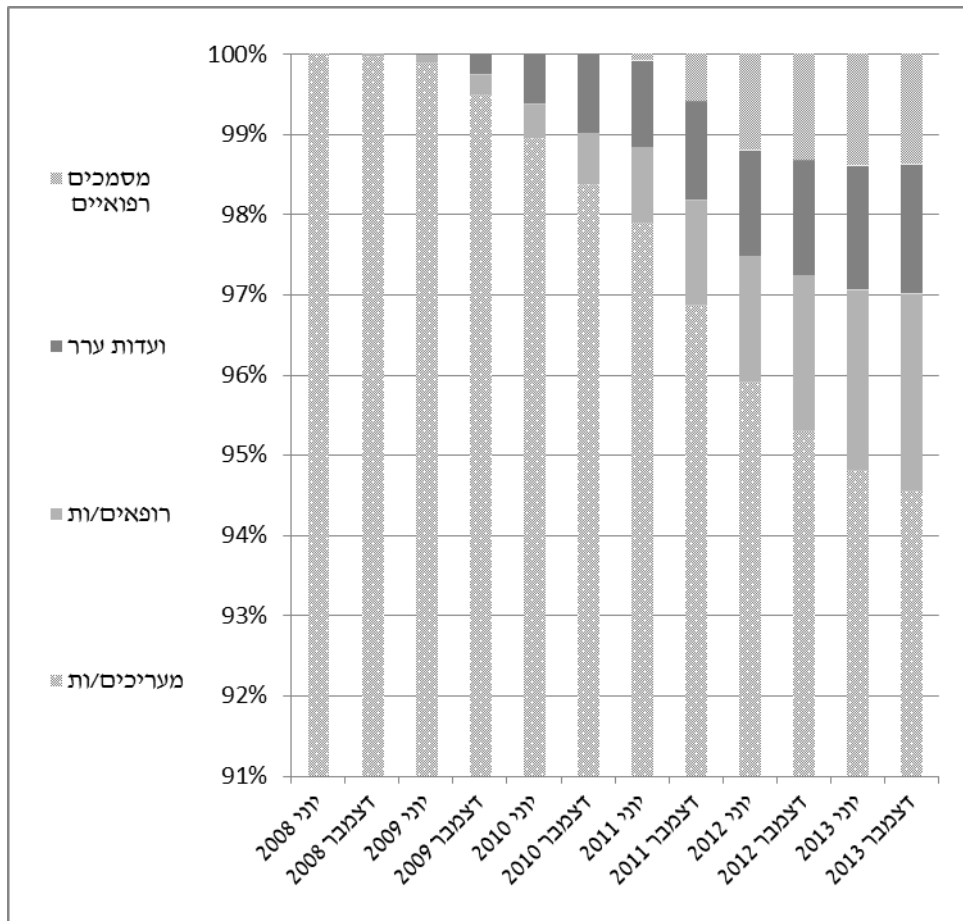


## 8. שינויים בבדיקות התלות

בשנים האחרונות חלו כמה שינויים באופן ביצוע הערכת התלות, להלן אחדים מהם :

- מאוגוסט 2008 תובעי גמלה בני 90 או יותר רשאים לבחור ברופא מומחה בגריאטריה לביצוע הערכת התלות (במקום מעריך מטעם המוסד לביטוח לאומי). ההערכה נעשית בידי רופאים אלה במסגרת עבודתם הציבורית (במרפאה או בבית החולים) או בבית התובע.
  - ממאי 2012 עד אפריל 2013 (12 חודשים), הונהגה תוכנית ניסיונית של בדיקות תלות לבני 80-89 בידי רופאים מומחים בגריאטריה בשלושה סניפים : טבריה, ירושלים ופתח תקוה. הבדיקה נעשתה בבית התובע בלבד. מאוקטובר 2013 עד יולי 2014 (10 חודשים), הורחבה התוכנית לשלושה סניפים נוספים : באר שבע, נהריה ורמת גן.
  - מאוגוסט 2011 הונהגה אפשרות לבדיקת תלות לפי מסמכים רפואיים במקרים של מצב סיעודי קשה המזכה בגמלה בשיעור 168% (או מחצית הגמלה לפי מבחן הכנסות). ההחלטה אם לוותר על בדיקת התלות נתונה לשיקול המעריכים-יועצים בסניפים.
  - ממאי 2012 הונהגה אפשרות לבדיקת תלות לפי מסמכים רפואיים במקרים של צורך בעזרה סיעודית זמנית לאחר שחרור מאשפוז בבית חולים. פרק הזמן לזכאות הוא חודשיים ("קצר מועד") ורמת הגמלה – 91% (או מחצית – לפי מבחן הכנסות). ההחלטה אם לוותר על הערכת התלות נתונה לשיקול המעריכים-יועצים בסניפים.
  - מאוגוסט 2009 תובעי גמלה יכולים לערער לוועדות ערר על החלטות המוסד לעניין מצבם התפקודי. העררים יכולים להיות מוגשים על רמת התלות או על החלטות להעניק גמלה זמנית. בוועדות הערר מכהנים רופאים מומחים בגריאטריה או ברפואה פסיקלית ושיקום ואחיות מוסמכות. יש שלוש ועדות ערר אזוריות.
- בסוף 2013 ל-8,638 זכאים (5.44% מכלל הזכאים) נעשתה בדיקת תלות שלא על ידי מעריכות מטעם המוסד בבית התובע (תרשים 39). חלקם של ערוצי הבדיקה החדשים גדל בהתמדה ככל שגדל מספר המוערכים דרכם.

**הזכאים לפי ערוץ הערכת התלות**





## 9. מטפלות ישראליות<sup>32</sup> בביטוח סיעוד

אחד הנושאים המרכזיים שטרם זכה לדיון הראוי הוא כוח האדם המועסק בענף הסיעוד, ובייחוד בסיעוד לקשישים. בעוד נושא המטפלות הזרות נדון בדוחות ממשלתיים ובמאמרים אקדמיים, הרי שהדיון במטפלות הישראליות, שהן רוב המטפלות, לא זכה לבדיקה מעמיקה עד כה.

בדצמבר 2013 שילם המוסד לביטוח לאומי לחברות הסיעוד בעבור העסקתן של 76,612 מטפלות ישראליות (לעומת זאת, בדצמבר 2013 ל-36,393 זכאים [23.3%] היה היתר בתוקף להעסקת מטפלת זרה. הגיל הממוצע של הישראליות היה 48.91 שנים, והחציון – 51.58 שנים. המשמעות היא שיותר ממחצית המטפלות הישראליות היו בנות 50 או יותר (תרשים 40). גילן של הישראליות נמצאים בעלייה (לוח 1), כמו גם ערכי הממוצע והחציון של שעות העבודה החודשיות שלהם (לוח 2).

### לוח 2

#### מטפלות ישראליות – מאפיינים שונים

דצמבר 2013	דצמבר 2012	דצמבר 2011	
76,612	74,029	70,094	מספר המטפלות – סך הכל
48.91	48.68	48.64	ממוצע גיל
51.58	51.33	51.25	חציון גיל
82.76	79.68	76.27	ממוצע שעות עבודה חודשית
76.00	74.25	70.00	חציון שעות עבודה חודשיות

הרוב מכריע של המטפלים הישראלים בדצמבר 2013 היו נשים – 92.3% – אם כי שיעורן ירד מעט בשנים האחרונות.

### לוח 3

#### מטפלות ישראליות לפי מין, 12/2011, 12/2012, 12/2013

דצמבר 2013		דצמבר 2012		דצמבר 2011		
מספר	אחוזים	מספר	אחוזים	מספר	אחוזים	
70,743	92.3	68,516	92.6	65,042	92.8	נשים
5,869	7.7	5,513	7.4	5,052	7.2	גברים
76,612	100.0	74,029	100.0	70,094	100.0	סך הכל

<sup>32</sup> מרבית המטפלות הן נשים, ולכן נקטנו לשון נקבה; הכוונה גם לגברים.

יותר ממחצית המטפלות הן בנות 50 או יותר, ושיעורן בכלל המטפלות אף עלה מעט בין דצמבר 2011 לדצמבר 2012 – מ-52.9% ל-53.2%. כרבע מן המטפלות בנות 60 או יותר. 3 מכל 7 הן עולות שעלו משנות ה-90 ואילך. כמחצית מהמטפלות מעניקות שירות טיפול אישי בבית לזכאי אחד.

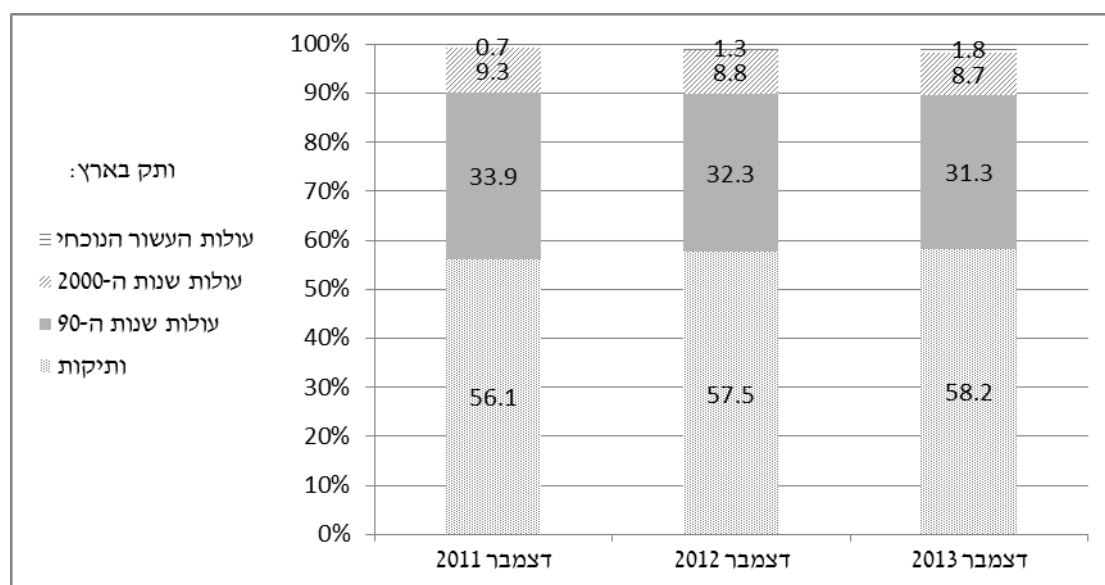
#### תרשים 40

מטפלות ישראליות לפי קבוצת גיל, 12/2011, 12/2012, 12/2013



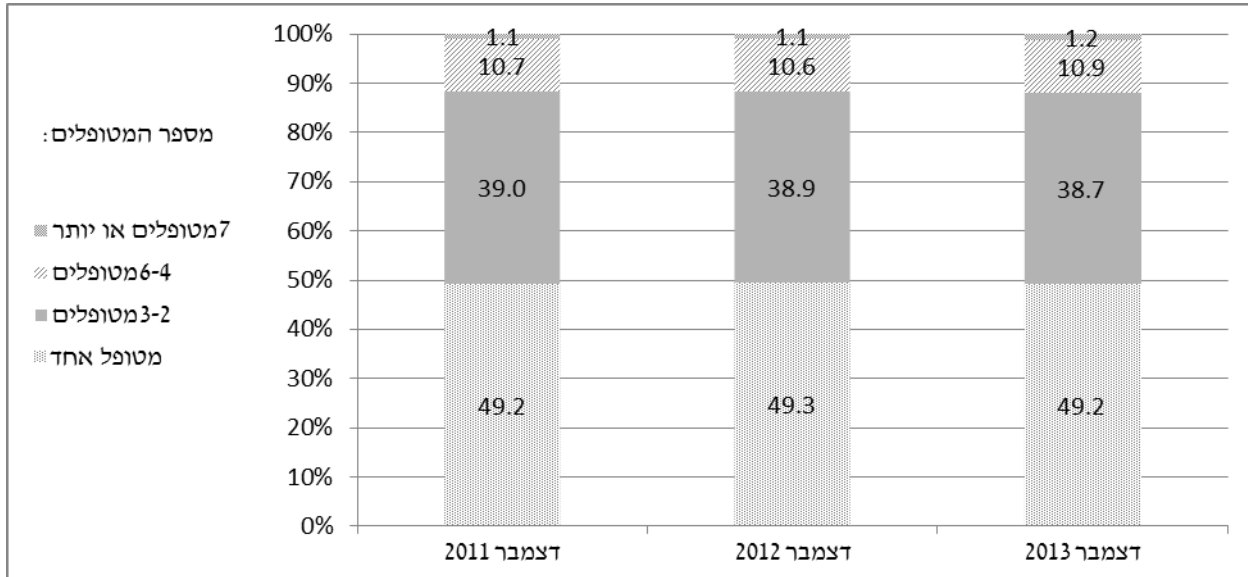
#### תרשים 41

מטפלות ישראליות לפי ותק בארץ, 12/2011, 12/2012, 12/2013



תרשים 42

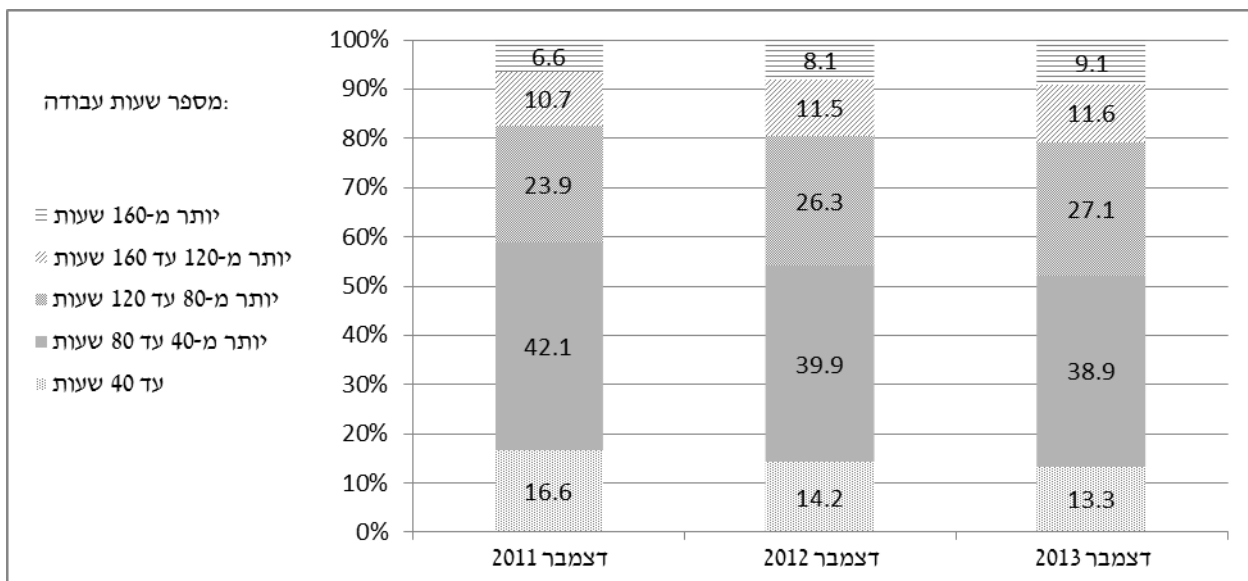
מטפלות ישראליות לפי מספר המטופלים בחודש, 12/2013, 12/2012, 12/2011



כמחצית המטפלות עסקו בטיפול בזכאים עד 80 שעות בחודש, וזו עדות לאופי העבודה בתחום – חלקית (ייתכן שמספר השעות נובע גם ממאפיינים כמו הקושי הפיזי בעבודה והגיל הגבוה של חלק ניכר מהן).

תרשים 43

מטפלות ישראליות לפי מספר שעות העבודה בחודש, 12/2013, 12/2012, 12/2011



## Abstract

In 2013, a monthly average of 156,500 elderly women and men received long-term care benefits. The annual expenditure ran to approximately 4.8 billion NIS. From 2006-2013, the monthly number of beneficiaries grew 3.9% per year, and the expenditure on benefits by 6.8% annually.

About 17% of the elderly women and men received the long-term care benefit in 2013 - approximately 70% of them were women. Their age distribution as compared with that of the elderly population in general indicates that they tend to be older.

This publication presents the characteristics of all long-term care beneficiaries in 2013, newly eligible ones and those that were deducted in that year according to various criteria, such as benefit levels, sex and age, economic situation, length of stay in the country and employment of a formal caregiver.

In 2008 assessment of dependence began to be made in additional ways: by geriatricians and according to medical documents and appeals committees. By the end of 2013 for more than 5% of beneficiaries, level of dependence was not determined by NII assessment in their homes.

In December 2013 more than 76,000 Israeli paid caregivers provided personal home care to long-term care beneficiaries. The overwhelming majority of paid caregivers were female and more than half of them were over the age of 50.





**National Insurance Institute**

Research and Planning Administration

**Aspects of Long-Term Care Insurance  
2013**

**Sharon Asiskovitch**

Jerusalem, May 2015