



הרפורמה בביטוח סיעוד: תמונת מצב ומגמות

(נובמבר 2018 – אפריל 2021)

בנובמבר 2018 נכנסה לתוקף הרפורמה בתוכנית ביטוח סיעוד בה, כפי שיפורט בהמשך, החליפו 6 רמות גמלה את 3 רמות הגמלה שהיו קיימות עד אוקטובר 2018 והורחבה האפשרות לקבל את הגמלה, כולה או חלקה, כקצבה כספית במקום שירותים ("גמלה בעין"). סקירה מפורטת של הרפורמה בסיעוד מוצגת בסקירה השנתית לשנת 2018. מטרת סקירה זו הוא להציג את השינויים ב:

- מספר התביעות הראשונות (תביעות של זכאים לראשונה ותביעות של זכאים בעבר שזכאותם נפסקה);
- מספר התביעות החוזרות (בקשות להחמרה של זכאים קיימים) ושיעורי האישור;
- מספר הזכאים לגמלת סיעוד;
- התפלגות הזכאים לפי רמות הגמלה החדשות ולפי סוגי הגמלה (בעין, בכסף ומשולבת);
- זכאים חדשים לעומת ותיקים;
- היקף הגמלאות בעין (=שירותים) ובכסף.

תביעות לגמלה ובקשות החמרה

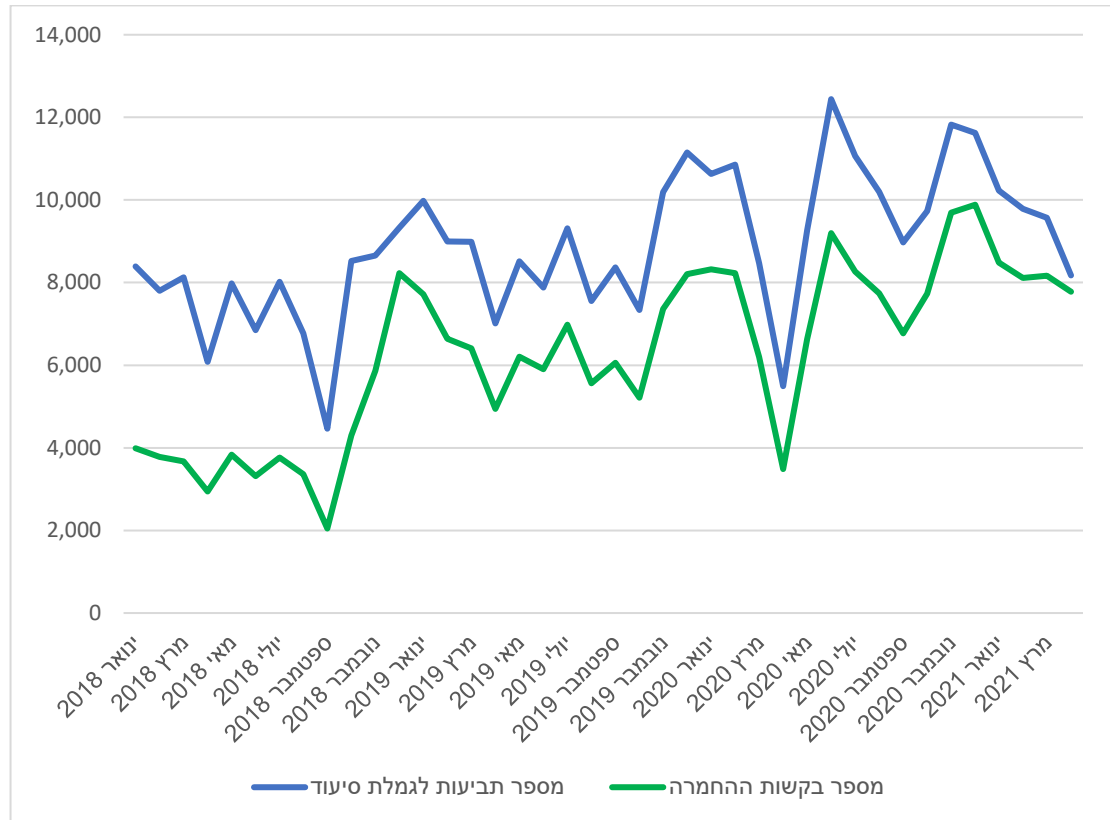
אחד השינויים שנלוו לרפורמה, אם כי אין זה הגורם היחיד לשינויים אלה, הוא הגידול במספר התביעות של מי שלא היו זכאים לגמלה קודם הגשת התביעה ומספר בקשות ההחמרה של הזכאים לגמלה. תרשים 1 מציג את הגידול במספר התביעות ובמספר בקשות ההחמרה (על זכאויות קבועות) לפי חודש הגשתן. מספר התביעות המצטבר מנובמבר 2018 עד אוקטובר 2019 גדל ב-14.1% בהשוואה לתקופה המקבילה נובמבר 2017 עד אוקטובר 2018 ומספר בקשות ההחמרה המצטבר מנובמבר 2018 עד אוקטובר 2019 גדל ב-78.8% בהשוואה לתקופה המקבילה (במיוחד בלט חודש דצמבר 2018 עם גידול של 133.4% במספר בקשות ההחמרה בהשוואה לנובמבר 2017). ב-12 החודשים הבאים, נובמבר 2019 – אוקטובר 2020, גדל מספר התביעות ב-16.2% ביחס לתקופה המקבילה נובמבר 2018 – אוקטובר 2019 (12 החודשים הראשונים ליישום הרפורמה), ומספר בקשות ההחמרה (על זכאויות קבועות) גדל ב-16.4%. בששת החודשים האחרונים, נובמבר 2020 – אפריל 2021, גדל מספר התביעות ב-7.8% בהשוואה לתקופה המקבילה נובמבר 2019 עד אפריל 2020 (הנתונים לחודש אפריל 2021 אינם מלאים), ומספר בקשות ההחמרה (על זכאויות קבועות) גדל ב-24.7% (לוחות 1 ו-2).



המוסד לביטוח לאומי

מנהל מחקר ותכנון

תרשים 1: תביעות לגמלת סיעוד ובקשות החמרה



הערה: מספרי התביעות לגמלה ובקשות החמרה שהוגשו באפריל 2021 אינם מלאים; הנתונים החודשיים עשויים להיות מושפעים מעונתיות (למשל, החודשים אפריל וספטמבר-אוקטובר).

לוח 1: תביעות לגמלת סיעוד אחרי הרפורמה והשוואה לתקופה מקבילה לפני הרפורמה

שנוי ב-%	מספר תביעות לגמלת סיעוד	חודש/תקופה מקבילים בשנה הקודמת	מספר תביעות לגמלת סיעוד	חודש/תקופת הגשת התביעה
14.1%	89,327	נובמבר 2017 – אוקטובר 2018	101,927	נובמבר 2018 – אוקטובר 2019
16.2%	101,927	נובמבר 2019 – אוקטובר 2019	118,453	נובמבר 2019 – אוקטובר 2020
7.8%	56,782	נובמבר 2019 – אפריל 2020	61,205	נובמבר 2020 – אפריל 2021

הערה: מספר התביעות לגמלה באפריל 2021 אינו מלא; הנתונים עשויים להיות מושפעים מעונתיות (למשל, החודשים אפריל וספטמבר-אוקטובר).

לוח 2: בקשות להחמרה אחרי הרפורמה והשוואה לתקופה מקבילה לפני הרפורמה

שנוי ב-%	מספר בקשות החמרה	חודש/תקופה מקבילים בשנה הקודמת	מספר בקשות החמרה	חודש/תקופת הגשת הבקשה להחמרה
78.8%	42,351	נובמבר 2017 – אוקטובר 2018	75,711	נובמבר 2018 – אוקטובר 2019
16.4%	75,711	נובמבר 2019 – אוקטובר 2019	88,138	נובמבר 2019 – אוקטובר 2020
24.7%	41,803	נובמבר 2019 – אפריל 2020	52,124	נובמבר 2020 – אפריל 2021

הערה: מספר הבקשות להחמרה באפריל 2021 אינו מלא; הנתונים עשויים להיות מושפעים מעונתיות (למשל, החודשים אפריל וספטמבר-אוקטובר).



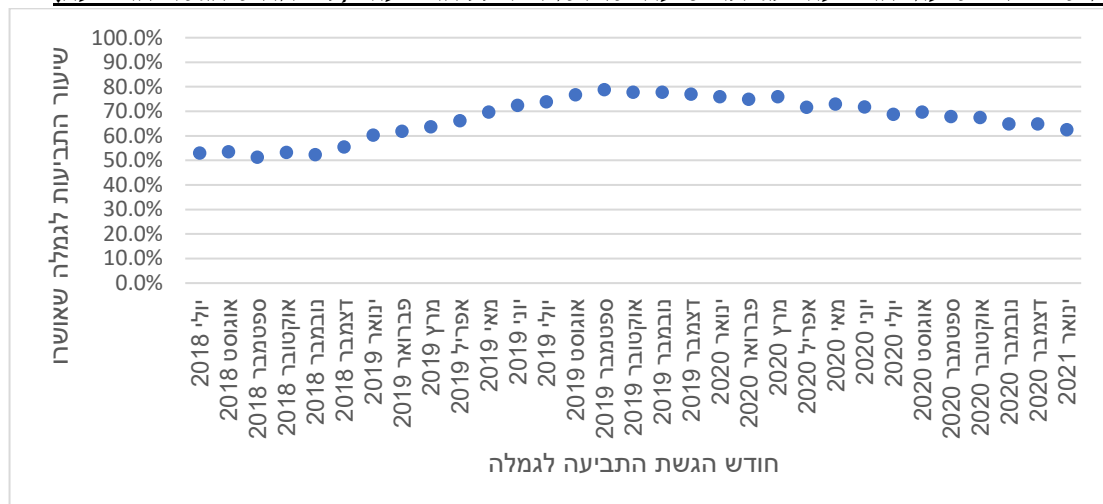
המוסד לביטוח לאומי

מנהל מחקר ותכנון

שיעורי התביעות לגמלת סיעוד והבקשות להחמרה שאושרו עלו, וחלק מהעליות בשיעורים אלה ניתן לייחס לרפורמה – הגדלת מספר רמות הגמלה והקטנת טווח הניקוד בכל רמת גמלה השפיעו על הגדלת שיעור הבקשות להחמרה שאושרו בהשוואה לעבר. שיעור התביעות לגמלת סיעוד¹ שאושרו עלה מ-53.0% מהתביעות שהוגשו ביולי 2018 ל-78.9% בספטמבר 2019 וירד ל-62.6% מהתביעות שהוגשו בינואר 2021 (תרשים א2). שיעור הבקשות להחמרה², כלומר תביעה של זכאים להגדלת רמת הגמלה, עלה מ-52.8% מהבקשות שהוגשו ביולי 2018 ל-77.1% מהבקשות שהוגשו בנובמבר 2019 וירד ל-54.3% ול-55.9% מהתביעות שהוגשו בדצמבר 2020 ובינואר 2021 (תרשים א3). שיעורי התביעות והבקשות להחמרה שאושרו מכלל התביעות והבקשות להחמרה שהוגשו ב-2020 התמתנו במידה מסוימת.

תרשימים ב2 ו-ב3 מציגים את שיעורי התביעות לגמלה ובקשות ההחמרה שאושרו לפי חודש קבלת ההחלטה, כלומר מה שיעור התביעות/הבקשות שאושרו בחודש נתון מכלל התביעות/הבקשות שהתקבלה בהן החלטה בחודש נתון. השיעורים בלוחות ב2 ו-ב3 דומים לשיעורים בלוחות א2 ו-א3.

תרשים א2: שיעור התביעות לגמלת סיעוד שאושרו מכלל התביעות (לפי חודש הגשת התביעה)



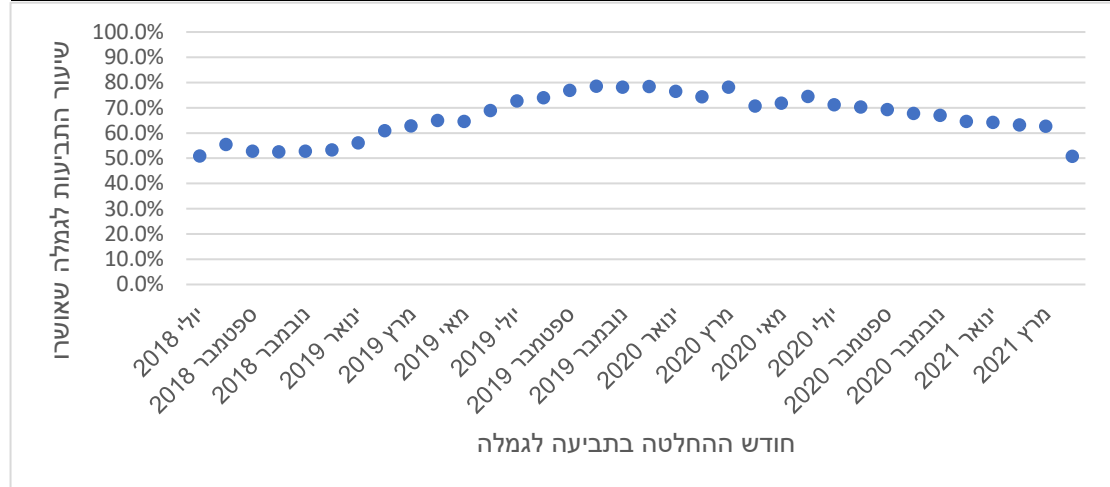
¹ תביעה לגמלת סיעוד – תביעה שהוגשה על ידי מי שלא היה זכאי לגמלת סיעוד בזמן הגשת התביעה.
² בקשה להחמרה בסיעוד – תביעה שהוגשה על ידי זכאי לגמלת סיעוד קבועה בזמן הגשת הבקשה. לא ניתן להפחית רמת גמלה או לבטל זכאות לגמלה בעקבות בקשה להחמרה בשל רמת התלות.



המוסד לביטוח לאומי

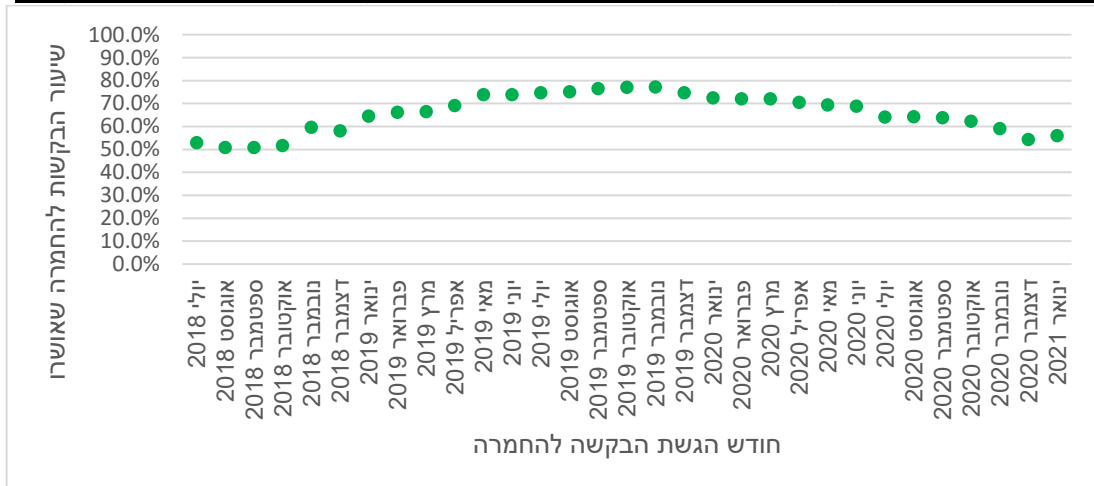
מנהל מחקר ותכנון

תרשים 22: שיעור התביעות לגמלת סיעוד שאושרו מכלל התביעות (לפי חודש ההחלטה בתביעה)

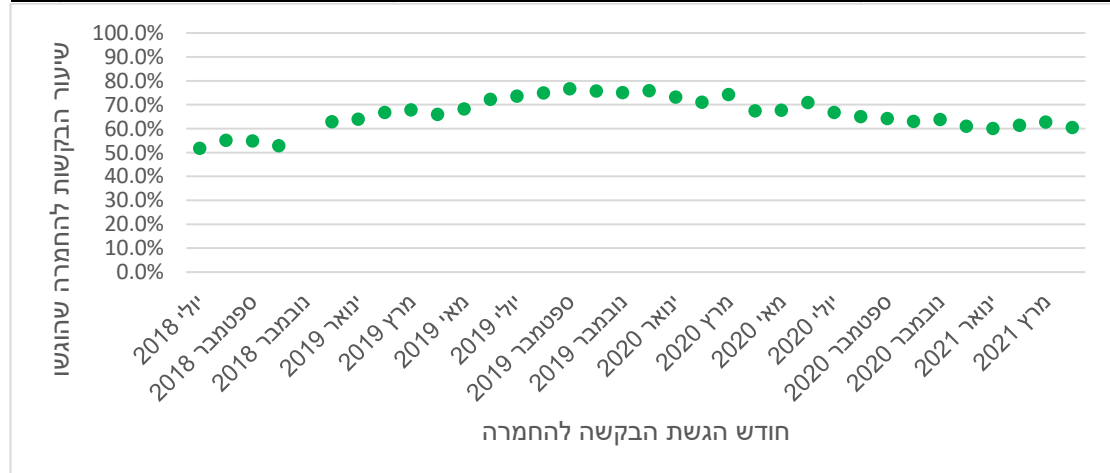


הערה: נתוני אפריל 2021 אינם מלאים.

תרשים 3א: שיעור הבקשות להחמרה בסיעוד שאושרו מכלל הבקשות (לפי חודש הגשת הבקשה)



תרשים 3ב: שיעור הבקשות להחמרה בסיעוד שאושרו מכלל הבקשות (לפי חודש ההחלטה בבקשה)



הערות: נתוני אפריל 2021 אינם מלאים; נתוני נובמבר 2021 חסרים כיוון שהחשבה לרמות הגמלה החדשות באותו חודש השפיעה על הנתונים.



המוסד לביטוח לאומי

מנהל מחקר ותכנון

מספר הזכאים לגמלת סיעוד

לוח 3 מציג את מספר הזכאים לפני הרפורמה ובחודשים החולפים. מספר הזכאים גדל מ-178.1 אלף זכאים באוקטובר 2018, ל-205.9 אלף זכאים באוקטובר 2019, ל-252.8 אלף זכאים באוקטובר 2020 ול-266.0 אלף זכאים באפריל 2021 – גידול של 27.8 אלף זכאים, או 15.6%, ב-12 החודשים הראשונים (בהשוואה לגידול שנתי של 4.5% בין אוקטובר 2017 לאוקטובר 2018 ו-3.6% בתקופה המקבילה שנה קודם), גידול של 46.9 אלף זכאים ב-12 החודשים הבאים, או 22.8%, בין אוקטובר 2019 לאוקטובר 2020 וגידול של 13.2 אלף זכאים בששת החודשים האחרונים, או 5.2%.

לוח 3 : מספר הזכאים לגמלת סיעוד

חודש	מספר הזכאים	שינוי ב- % לעומת נקודת הזמן הקודמת	שינוי ב- % לעומת אוקטובר 2018	שינוי לעומת חודש מקביל בשנה קודמת
אוקטובר 2016	164,462			
אוקטובר 2017	170,441	3.6%		
אוקטובר 2018	178,060	4.5%		
נובמבר 2018	178,988	0.5%	0.5%	
דצמבר 2018	180,450	0.8%	1.3%	
ינואר 2019	182,745	1.3%	2.6%	
פברואר 2019	184,788	1.1%	3.8%	
מרץ 2019	187,323	1.4%	5.2%	
אפריל 2019	189,273	1.0%	6.3%	
מאי 2019	191,455	1.2%	7.5%	
יוני 2019	193,575	1.1%	8.7%	
יולי 2019	197,349	1.9%	10.8%	
אוגוסט 2019	200,704	1.7%	12.7%	
ספטמבר 2019	203,741	1.5%	14.4%	
אוקטובר 2019	205,919	1.1%	15.6%	15.6%
נובמבר 2019	210,346	2.1%	18.1%	17.5%
דצמבר 2019	215,691	2.5%	21.1%	19.5%
ינואר 2020	220,435	2.2%	23.8%	20.6%
פברואר 2020	224,983	2.1%	26.4%	21.8%
מרץ 2020	230,679	2.5%	29.6%	23.1%
אפריל 2020	232,086	0.6%	30.3%	22.6%
מאי 2020	235,441	1.4%	32.2%	23.0%
יוני 2020	236,647	0.5%	32.9%	22.3%
יולי 2020	241,253	1.9%	35.5%	22.2%
אוגוסט 2020	245,750	1.9%	38.0%	22.4%
ספטמבר 2020	249,547	1.5%	40.1%	22.5%
אוקטובר 2020	252,772	1.3%	42.0%	22.8%
נובמבר 2020	256,276	1.4%	43.9%	21.8%
דצמבר 2020	260,248	1.5%	46.2%	20.7%
ינואר 2021	263,476	1.2%	48.0%	19.5%
פברואר 2021	265,084	0.6%	48.9%	17.8%
מרץ 2021	266,825	0.7%	49.9%	15.7%
אפריל 2021	265,964	-0.3%	49.4%	14.6%

הערה: מספר הזכאים באפריל 2021 אינו מלא.



רמות גמלה

רמות הגמלה בסייעוד נקבעות לפי ציון שניתן בהערכת התלות. בהערכת התלות נבדקת תלותו של הפרט בזולת לביצוע פעולות יומיום בסיסיות (ADL) והצורך שלו בהשגחה כדי לא לפגוע בעצמו ו/או בזולתו. ציון התלות הוא הגבוה מבין שני הציונים (ADL וצורך בהשגחה). לזכאים 'בודדים' ניתנת תוספת ציון. עד להנהגת הרפורמה היו נהוגות שלוש רמות גמלה, כמוצג בלוח 4. מקצת הזכאים באפריל 2021, 6.9%, קיבלו מחצית הגמלה בגין מבחן הכנסות שמבוצע במסגרת בדיקת הזכאות.³

לוח 4: רמות הגמלה עד אוקטובר 2018

מספר יחידות שבועיות – לנקודת תלות – מטפל זר	מספר יחידות שבועיות למעסיק מטפל זר	מספר יחידות שבועיות לנקודת תלות – מטפל ישראלי	מספר יחידות שבועיות למעסיק מטפל ישראלי	טווח ניקוד בציון התלות	רמת גמלה
עד 1.8 עד 3.9	9.75	עד 1.8 עד 3.9	9.75	5.5-2.5	נמוכה
עד 1.9 עד 2.7	16	עד 2.2 עד 3.2	19	8.5-6	בינונית*
עד 1.6 עד 2.0	18	עד 2.0 עד 2.4	22	11-9	גבוהה

* החל מיוני 2016, זכאים בני 90 ומעלה שקיבלו ציון תלות בטווח של רמת הגמלה הבינונית קיבלו את רמת הגמלה הגבוהה.

לוח 4 מדגים את הצורך ברפורמה במעבר מ-3 רמות ל-6 רמות גמלה. כפי שניתן לראות, קודם לרפורמה זכאים שתלותם בזולת היתה גבוהה קיבלו פחות שעות טיפול שבועיות⁴ לנקודת תלות בהשוואה לזכאים ברמות תלות נמוכות יותר. פחות ממחצית הזכאים קיבלו ערב הרפורמה את רמת הגמלה הנמוכה, פחות מחמישית קיבלו את רמת הגמלה הבינונית וכשליש קיבלו את רמת הגמלה הגבוהה (לוח 5).

לוח 5: התפלגות הזכאים לפי רמות הגמלה ערב הרפורמה (אוקטובר 2018)

אחוזים				מספרים			
סך הכל	גבוהה	בינונית	נמוכה	סך הכל	גבוהה	בינונית	נמוכה
100.0%	34.0%	18.6%	47.5%	178,060	60,470	33,095	84,495

במסגרת המעבר מ-3 רמות ל-6 רמות חולק טווח הניקוד ל-6 רמות (אין הקבלה מלאה בין 3 הרמות לפני הרפורמה ל-6 הרמות החדשות) והוגדל מספר היחידות השבועיות ברמות הגבוהות יותר. מהלך זה סייע לתקן חלקית לפחות את המצב הקודם לפיו מי שזקוק לעזרה רבה יותר קיבל באופן יחסי פחות (לפי מספר היחידות לנקודת תלות; לוחות 6א-6ג). הרפורמה כוללת הגדלה הדרגתית של מספר היחידות אשר בוצעה ב-3 פעימות (החל מנובמבר 2018 ועד ינואר 2021). כמו כן, שונה מרכיב

³ הסבר אודות מבחני ההכנסות בביטוח סיעוד ניתן למצוא באתר האינטרנט של המוסד לביטוח לאומי: https://www.btl.gov.il/benefits/Long_Term_Care/Pages/zakaut.aspx

המוסד לביטוח לאומי הביע בעבר את עמדתו כי "ראוי שגמלת סיעוד תהיה ללא מבחני הכנסות ותינתן באופן אוניברסלי", וכי לפי מבחני ההכנסות הנוכחיים תוספת הכנסה קטנה גוררת הפסד גמלה בערך רב יותר, כך שמצבם הכלכלי של חלק מהלא-זכאים עשוי להיות רע יותר בהשוואה למצבם של חלק מהזכאים לגמלת סיעוד. ראו: המוסד לביטוח לאומי, "תכנית הצעות לחקיקה חברתית 'צופה פני עתיד'", אפריל 2015, עמוד 21;

https://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/hakikaApril15.pdf

⁴ 1 יחידת שירות = 1 שעת טיפול סיעודי בשבוע.



המוסד לביטוח לאומי

מנהל מחקר ותכנון

הציון שניתן לזכאים 'בודדים' במטרה להבטיח כי זכאי 'בודד' יקבל רמת גמלה אחת גבוהה יותר בהשוואה לזכאי 'לא בודד' באותה רמת תלות. החל מפברואר 2019 נקבע בכללים של המוסד לביטוח לאומי כי מספר קבוצות נוספות של זכאים במצב רפואי ותפקודי קשה יקבלו את רמת גמלה 6 גם אם אינם בודדים.⁵ לוחות א-6א-6 מציינים את שלוש הפעימות.

לוח א6: רמות הגמלה מנובמבר 2018 עד דצמבר 2019

מספר יחידות שבועיות לנקודת תלות – מטפל זר	מספר יחידות שבועיות למעסיק מטפל זר	מספר יחידות שבועיות לנקודת תלות – מטפל ישראלי	מספר יחידות שבועיות למעסיק מטפל ישראלי	טווח ניקוד בציון התלות	רמת גמלה
1.8 עד 2.2	5.5	1.8 עד 2.2	5.5	3-2.5	1
2.2 עד 2.9	10	2.2 עד 2.9	10	4.5-3.5	2
2.0 עד 2.4	12	2.5 עד 3.0	15	6-5	3
2.1 עד 2.5	16	2.5 עד 2.9	19	7.5-6.5	4
2.1 עד 2.4	19	2.6 עד 2.9	23	9-8	5
2.3 עד 2.5	24	2.7 עד 2.9	28	10.5-9.5	6

לוח ב6: רמות הגמלה מינואר 2020 עד דצמבר 2020

מספר יחידות שבועיות לנקודת תלות – מטפל זר	מספר יחידות שבועיות למעסיק מטפל זר	מספר יחידות שבועיות לנקודת תלות – מטפל ישראלי	מספר יחידות שבועיות למעסיק מטפל ישראלי	טווח ניקוד בציון התלות	רמת גמלה
1.8 עד 2.2	5.5	1.8 עד 2.2	5.5	3-2.5	1
2.2 עד 2.9	10	2.2 עד 2.9	10	4.5-3.5	2
2.0 עד 2.4	12	2.5 עד 3.0	15	6-5	3
2.3 עד 2.6	17	2.7 עד 3.1	20	7.5-6.5	4
2.3 עד 2.6	21	2.8 עד 3.1	25	9-8	5
2.5 עד 2.7	26	2.9 עד 3.2	30	10.5-9.5	6

לוח ג6: רמות הגמלה מינואר 2021

מספר יחידות שבועיות לנקודת תלות – מטפל זר	מספר יחידות שבועיות למעסיק מטפל זר	מספר יחידות שבועיות לנקודת תלות – מטפל ישראלי	מספר יחידות שבועיות למעסיק מטפל ישראלי	טווח ניקוד בציון התלות	רמת גמלה
1.8 עד 2.2	5.5	1.8 עד 2.2	5.5	3-2.5	1
2.2 עד 2.9	10	2.2 עד 2.9	10	4.5-3.5	2
2.3 עד 2.8	14	2.8 עד 3.4	17	6-5	3
2.4 עד 2.8	18	2.8 עד 3.2	21	7.5-6.5	4
2.4 עד 2.8	22	2.9 עד 3.3	26	9-8	5
2.5 עד 2.7	26	2.9 עד 3.2	30	10.5-9.5	6

לוח 7 מציג את התפלגות הזכאים במרץ ובאפריל 2021 לפי רמת הגמלה, ובהשוואה לאפריל 2020. חלקם של הזכאים ברמה 1 ממשיך לרדת. מספרם של זכאים אלה נמצא בעלייה מתונה ממחצית

⁵ באפריל 2021 היו 16,661 זכאים בקבוצה זו, מהם 8,651 שאינם בודדים (הנתונים לאפריל 2021 אינם מלאים). במרץ 2021 היו 16,655 זכאים בקבוצה זו, מהם 8,622 שאינם בודדים. באפריל 2020 היו 11,806 זכאים בקבוצה זו, מהם 6,772 שאינם בודדים.



המוסד לביטוח לאומי

מנהל מחקר ותכנון

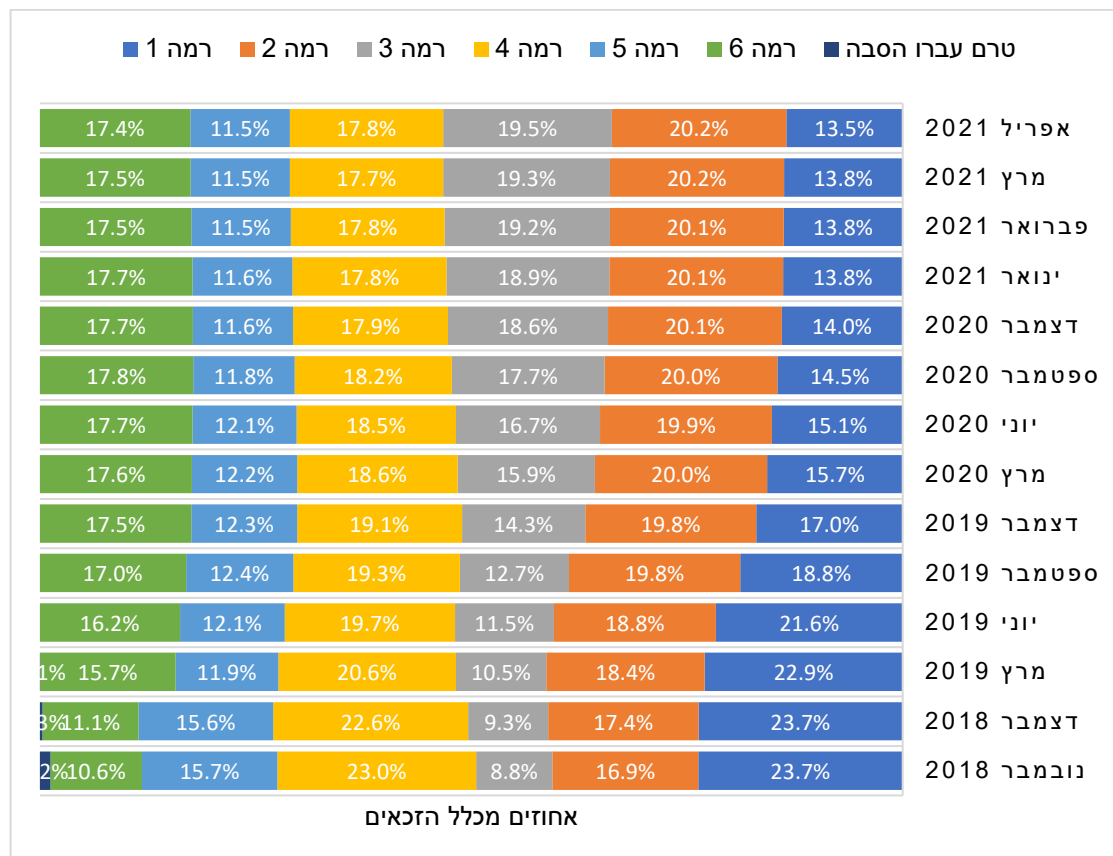
2020, אולם הוא נמוך במידה ניכרת מבחודשים הראשונים לאחר הנהגת הרפורמה (אז היה מספרים כ-42,000-43,000). מספרי הזכאים ברמות 2-6 המשיכו לגדול בחודשים האחרונים. חלקם היחסי של הזכאים ברמה 3 המשיך לגדול, חלקם היחסי של הזכאים ברמות 4, 5 ו-6 ירד מעט בחודשים האחרונים, ושל אלה ברמה 2 נותר דומה (ראו גם תרשים 4).

לוח 7: התפלגות הזכאים לגמלת סיעוד לפי רמת הגמלה, אפריל 2020, מרץ 2021 ואפריל 2021

אפריל 2021		מרץ 2021		אפריל 2020		רמת גמלה
מספר הזכאים	אחוז מכלל הזכאים	מספר הזכאים	אחוז מכלל הזכאים	מספר הזכאים	אחוז מכלל הזכאים	
35,894	13.5%	36,708	13.8%	36,135	15.6%	1
53,794	20.2%	53,834	20.2%	46,663	20.1%	2
51,962	19.5%	51,605	19.3%	37,383	16.1%	3
47,264	17.8%	47,322	17.7%	43,111	18.6%	4
30,662	11.5%	30,709	11.5%	28,153	12.1%	5
46,386	17.4%	46,645	17.5%	40,634	17.5%	6
265,962	100.0%	266,823	100.0%	232,086	100.0%	סך הכל*

* - סך הכל כולל גם זכאים שהסתבתם לרמות הגמלה החדשות טרם הושלמה. הערה: מספר הזכאים באפריל 2021 אינו מלא.

תרשים 4: התפלגות הזכאים לגמלת סיעוד לפי רמת הגמלה (חודשים נבחרים)





סוג הגמלה: גמלה בעין, גמלה בכסף וגמלה משולבת

כחלק מהרפורמה הורחב השימוש בגמלאות בכסף. ברמה 1 זכאים יכולים לבחור האם לקבל את כל הגמלה בעין (5.5 יחידות שבועיות, הכוללות טיפול אישי בבית, או 9 יחידות שבועיות לשירותים שאינם כוללים טיפול אישי בבית), לקבל את כל הגמלה בכסף (בערך של 100% הגמלה בעין), או לקבל גמלה משולבת (שילוב של גמלה בעין [=שירותים] וגמלה בכסף).⁶ ברמות 2-6 זכאים יכולים לבחור עד 4 מהיחידות השבועיות בכסף. זכאים ברמות 3-6 יכולים לבחור, בכפוף לאישור של גורם מקצועי, לקבל עד כשליש מהיחידות השבועיות בכסף.⁷

לוח 8 ותרשים 5 מציגים את השינויים שחלו בעקבות הרפורמה במספר מקבלי גמלה בכסף וגמלה משולבת. ערב הרפורמה, 2.3% מהזכאים קיבלו גמלה בכסף ו-0.7% גמלה משולבת. שיעורי הזכאים שקיבלו גמלה בכסף בלבד או גמלה משולבת עלו לאחר הנהגת הרפורמה. עד פברואר 2020 יותר ממחצית הזכאים אחרי הרפורמה קיבלו את כל הגמלה בעין. החל במרץ 2020 שיעורם ירד מתחת למחצית המקבלים. חלק מהגידול במספר מקבלי גמלה בכסף או גמלה משולבת החל ממרץ 2020 נבע ממגפת הקורונה הודות להתאמות שבוצעו כתוצאה מההגבלות בקבלת טיפול בבית מחברת סיעוד או במרכז יום. זכאים שחששו מכניסת מטפלת לביתם עקב הקורונה המשיכו לקבל לבקשתם גמלה בכסף או גמלה משולבת עד מרץ 2021.

בחודשים אפריל-מאי 2020 מספר הזכאים שקיבלו גמלה בכסף עלה על 37,000 וחלקם בכלל הזכאים היה כ-16%. ביוני 2020 מספר הזכאים שקיבלו גמלה בכסף ירד לכ-30,000, והוא שב לעלות בהדרגה החל ביולי 2020 והגיע לקרוב ל-47,000 בפברואר ומרץ 2021, יותר מ-17% מכלל הזכאים. באפריל 2021 מספר מקבלי גמלה בכסף בלבד ירד לכ-32,500, או כ-12% מהזכאים – כחזרה לשגרה בעקבות ריסון מגפת הקורונה בישראל. מספר מקבלי גמלה משולבת עלה בהדרגה עד מרץ 2020 ליותר מ-91,000, או קרוב ל-40% מהזכאים. בחודשים אפריל ומאי 2020 מספר הזכאים ירד מעט⁸ ושב לעלות. באוגוסט 2020 מספר הזכאים שקיבלו גמלה משולבת עלה לראשונה על 100,000. בספטמבר 2020 מספר מקבלי גמלה משולבת עלה לראשונה על מספר מקבלי גמלה בעין בלבד. במרץ 2021 יותר מ-121,000 זכאים קיבלו גמלה משולבת, וחלקם בכלל הזכאים היה יותר מ-45%. באפריל 2021, בעקבות החזרה לשגרה בעקבות ריסון מגפת הקורונה בישראל, מספר הזכאים שקיבלו גמלה משולבת גדל לקרוב ל-135,000 זכאים, עם מעבר חלק ממקבלי גמלה בכסף קודם לכן לגמלה משולבת (12,716 מתוך 45,581 שהיו זכאים לגמלה בכסף במרץ ועברו לגמלה משולבת באפריל).

⁶ גמלה בכסף ברמה 1 או גמלה משולבת (בעין ובכסף) ברמות 2-6 לפי הרפורמה אינן מותנות ברכישת שירותי סיעוד.

⁷ קבלת כל הגמלה בכסף ברמות 2-6 בהסדר "מטפל צמוד" (העסקת מטפל לפחות 6 ימים בשבוע 12 שעות מדי יום) מחייבת בפועל כי האדם יקבל שירותי סיעוד. ניתן גם לקבל גמלה מלאה בכסף בהעדר שירותים זמינים (אפשרות חוקית שהתקיימה גם לפני הרפורמה).

⁸ ראו הסקירה התקופתית אודות הרפורמה בסיעוד הקודמת, עד ינואר 2021.



המוסד לביטוח לאומי

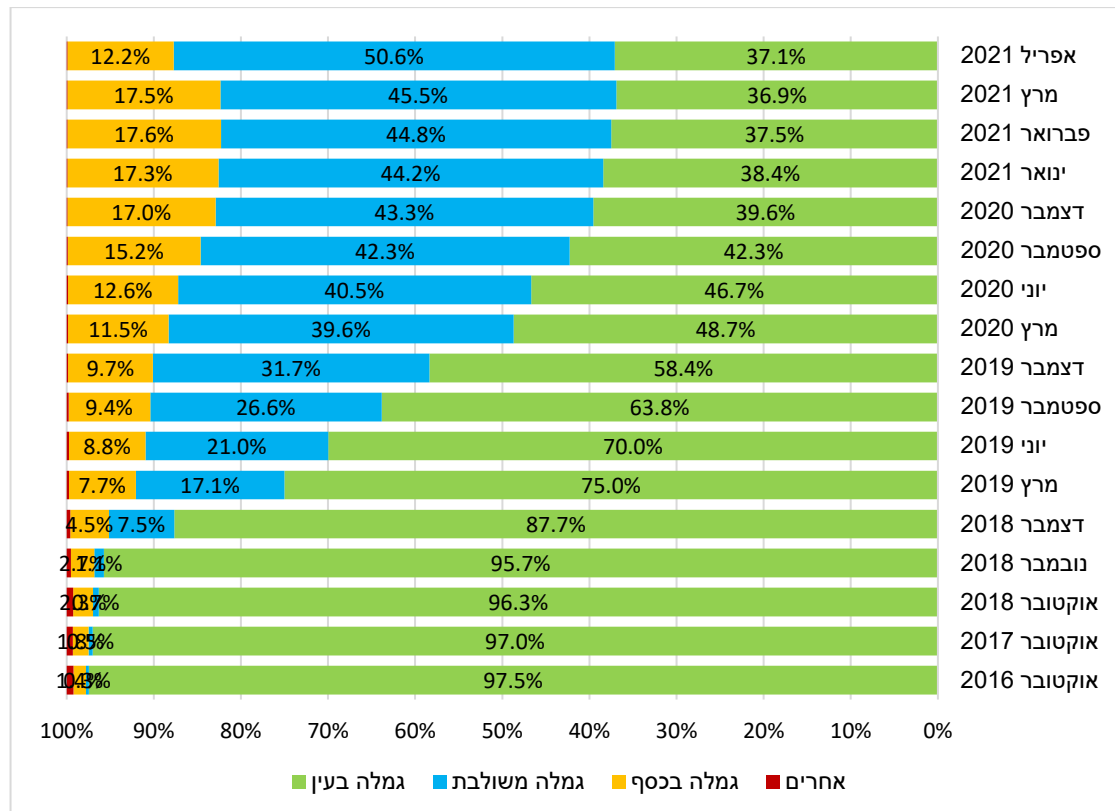
מנהל מחקר ותכנון

לוח 8 : התפלגות הזכאים לגמלת סיעוד לפי סוג הגמלה (חודשים נבחרים)

חודש	גמלה בעיני ⁹	גמלה משולבת	גמלה בכסף	אחרים ¹⁰	סך הכל זכאים
אוקטובר 2017	165,347	821	3,050	1,223	170,441
אוקטובר 2018	171,480	1,211	4,042	1,327	178,060
נובמבר 2018	171,344	1,961	4,794	889	178,988
דצמבר 2018	158,176	13,512	8,048	714	180,450
מרץ 2019	140,478	31,974	14,385	486	187,323
יוני 2019	135,428	40,656	16,949	542	193,575
ספטמבר 2019	130,039	54,157	19,114	431	203,741
דצמבר 2019	125,914	68,405	21,002	370	215,691
מרץ 2020	112,335	91,372	26,586	386	230,679
יוני 2020	110,494	95,889	29,911	353	236,647
ספטמבר 2020	105,515	105,665	38,053	314	249,547
דצמבר 2020	102,932	112,816	44,265	235	260,248
ינואר 2021	101,214	116,356	45,661	245	263,476
פברואר 2021	99,373	118,722	46,728	261	265,084
מרץ 2021	98,474	121,310	46,813	228	266,825
אפריל 2021	98,655	134,614	32,467	228	265,964

הערה : מספר הזכאים באפריל 2021 אינו מלא.

תרשים 5 : התפלגות הזכאים לגמלת סיעוד לפי סוג הגמלה



⁹ רק 95 זכאים ברמה 1 קיבלו באפריל 2021 9 יחידות שבועיות למטרת שירותים שאינם כוללים טיפול אישי בבית (בהשוואה ל-134 בדצמבר 2019 – החודש שבו מספר הזכאים בקבוצה זו היה הגבוה ביותר מאז הנהגת הרפורמה).
¹⁰ קבוצת האחרים כוללת זכאים שמסרבים לקבל שירותים (כ-75% מהקבוצה) וזכאים שזכאותם הוקפאה באופן זמני מסיבות שונות (שהות בחו"ל, אשפוז ממושך ושהות זמנית במוסד סיעודי).



המוסד לביטוח לאומי

מנהל מחקר ותכנון

רוב המקבלים גמלה משולבת באפריל 2021 קיבלו עד 4 יחידות שבועיות או עד כשליש מהיחידות השבועיות בכסף במסגרת הרפורמה: 91,934 ו-30,971, בהתאמה (לוח 9), מתוך 134,614 – 91.3% (ביחד) – מקבלי גמלה משולבת (1,097 זכאים קיבלו גמלה משולבת ברמה 1 במסגרת הרפורמה) (תרשים 6). כ-70% מהמקבלים גמלה בכסף באפריל 2021 היו ברמה 1 במסגרת הרפורמה: 22,971 זכאים קיבלו גמלה בכסף ברמה 1 – 70.8% מתוך 32,467 מקבלי גמלה בכסף (תרשים 7). יתרה מכך, מספרם ושיעורם של המקבלים גמלה משולבת גדל לעומת מרץ 2021; שיעורם של המקבלים גמלה בכסף במסגרת הרפורמה עלה באפריל לעומת מרץ עקב ירידת מספר מקבלי גמלה בכסף בלבד בעקבות הירידה במספר מקבלי גמלה בכסף בהעדר שירותים זמינים (תרשימים 6-7).¹¹

מספר הזכאים המקבלים גמלה בכסף במסגרת הסדר "מטפל צמוד" גדל מ-3,174 באוקטובר 2018 ל-6,809 באפריל 2021 (גידול חד למדי ביחס למרץ – 6,330), ומספר המקבלים גמלה משולבת במסגרת הסדר זה גדל מ-1,005 ל-2,207 (גידול חד למדי ביחס למרץ – 2,029). מספר מקבלי גמלה בכסף או גמלה משולבת בהעדר שירותים זמינים באפריל 2021 ירד בהשוואה למרץ בעקבות ההחלטה לחזור לשגרה בעקבות ריסון מגפת הקורונה בישראל. בפברואר 2020 – טרם התפרצות מגפת הקורונה – 1,435 זכאים קיבלו גמלה בכסף ו-371 זכאים קיבלו גמלה משולבת בהעדר שירותים זמינים. בחודשים אפריל-מאי 2020 יותר מ-12,000 זכאים מדי חודש קיבלו גמלה בכסף ובחודשים מרץ-מאי 2020 11,000-13,000 זכאים מדי חודש קיבלו גמלה משולבת בהעדר שירותים זמינים. מספרים אלו ירדו במידה חדה באפריל 2020 (כ-5,000 וכ-3,700), אך שבו לעלות עד לשיא בפברואר 2021 – 17,388 זכאים גמלה בכסף ו-13,145 זכאים קיבלו גמלה משולבת בהעדר שירותים זמינים. באפריל 2021 2,687 זכאים בלבד קיבלו גמלה בכסף ו-8,405 קיבלו גמלה משולבת בהעדר שירותים זמינים (תרשימים 6-7).

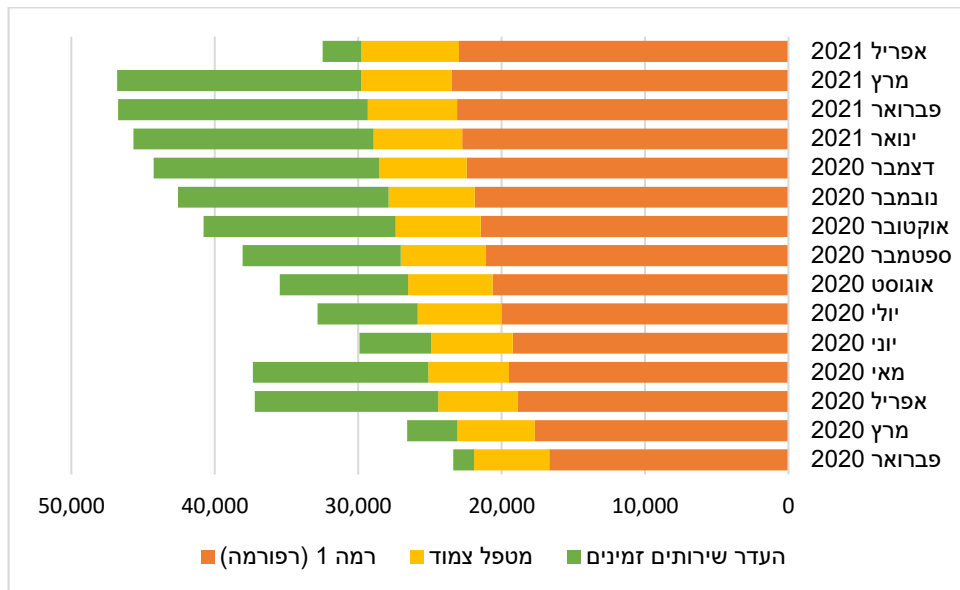
לוח 9: התפלגות מקבלי גמלה משולבת ברמות 2-6 לפי הרפורמה לפי היקף הגמלה בכסף

רמת גמלה	מרץ 2021				אפריל 2021			
	עד 4 יחידות	עד כשליש גמלה	סך הכל	אחוזים עד כשליש גמלה	עד 4 יחידות	עד כשליש גמלה	סך הכל	אחוזים עד כשליש גמלה
2	29,013	0	29,013	0.0%	34,306	0	34,306	0.0%
3	21,618	6,374	27,992	22.8%	24,317	8,556	32,873	26.0%
4	14,323	7,521	21,844	34.4%	15,729	9,344	25,073	37.3%
5	7,295	4,666	11,961	39.0%	7,878	5,682	13,560	41.9%
6	9,109	6,251	15,360	40.7%	9,704	7,389	17,093	43.2%
סך הכל	81,358	24,812	106,170	23.4%	91,934	30,971	122,905	25.2%
רמות 3-6	52,345	24,812	77,157	32.2%	57,628	30,971	88,599	35.0%

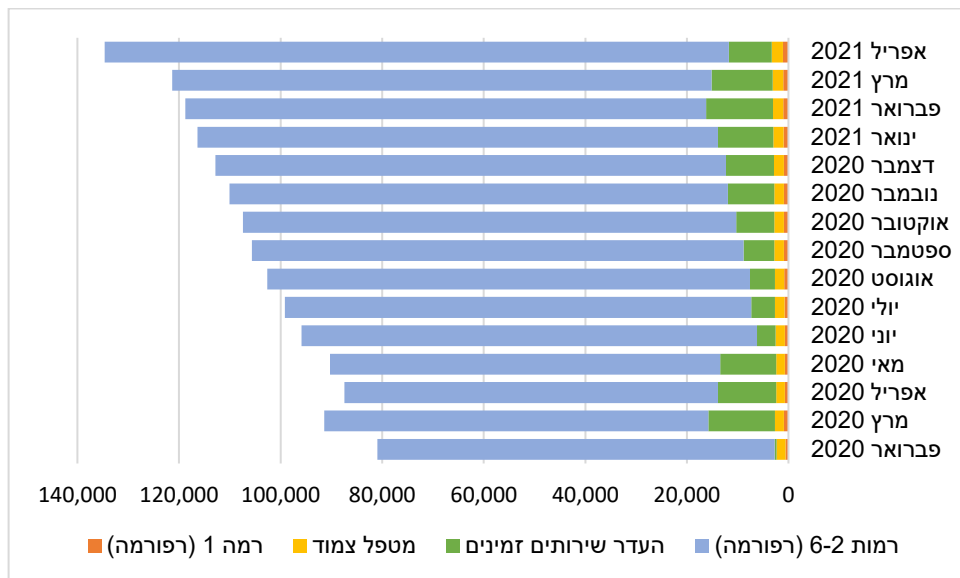
¹¹ כאמור למעלה, בעקבות החזרה לשגרה לאחר ריסון מגפת הקורונה בישראל.



תרשים 6: התפלגות המקבלים גמלה בכסף לפי מסלול



תרשים 7: התפלגות המקבלים גמלה משולבת לפי מסלול



דורות – זכאים ותיקים וזכאים חדשים

לפי הרפורמה זכאים חדשים (דור ב) מקבלים את רמת הגמלה לפי רמות הגמלה החדשות. זכאים ותיקים (דור א) – מי שהיו זכאים ערב הרפורמה – מקבלים את רמת הגמלה הגבוהה מבין שתי האפשרויות: רמת הגמלה שנקבעה להם לפי כללי הניקוד החדשים או רמת הגמלה שקיבלו ערב החוק. מספרם וחלקם היחסי של הזכאים החדשים גדל בהתמדה. בנובמבר 2020 עלה לראשונה מספר הזכאים החדשים על מספר הזכאים הותיקים. באפריל 2021 היו 116,706 זכאים ותיקים – 43.9% מכלל הזכאים – ו-149,258 זכאים חדשים שהיוו 56.1% מכלל הזכאים.



כ-52.6% מהזכאים בדור א וכ-25.0% מהזכאים בדור ב קיבלו באפריל 2021 גמלה בעין בלבד (לוח 10) (בפברואר 2020, לפני מגפת הקורונה, 65.3% ו-33.3%, בהתאמה, קיבלו גמלה בעין). שיעור הזכאים שקיבלו גמלה בכסף בקרב דור ב היה פי 2.3 משיעורם בקרב דור א (לוח 10). שיעור הזכאים שקיבלו גמלה משולבת בדור ב היה פי 1.5 משיעורם בקרב דור א (לוח 10).

לוח 10: התפלגות הזכאים בפברואר 2020, במרץ ובאפריל 2021 לפי דור וסוג גמלה

כלל הזכאים		דור ב		דור א		סוג גמלה, פברואר 2020
אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	
53.5%	120,286	33.5%	28,084	65.3%	92,202	גמלה בעין
36.0%	80,946	49.1%	41,095	28.2%	39,851	גמלה משולבת
10.4%	23,366	17.3%	14,499	6.3%	8,867	גמלה בכסף
0.1%	385	0.1%	77	0.3%	308	אחרים*
100.0%	224,983	100.0%	83,755	100.0%	141,228	סך הכל
כלל הזכאים		דור ב		דור א		סוג גמלה, מרץ 2021
אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	
36.9%	98,474	24.6%	36,460	52.4%	62,014	גמלה בעין
45.5%	121,310	51.3%	76,168	38.1%	45,142	גמלה משולבת
17.5%	46,813	24.1%	35,746	9.3%	11,067	גמלה בכסף
0.1%	228	0.0%	61	0.1%	167	אחרים*
100.0%	266,825	100.0%	148,435	100.0%	118,390	סך הכל
כלל הזכאים		דור ב		דור א		סוג גמלה, אפריל 2021
אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	
37.1%	98,655	25.0%	37,265	52.6%	61,390	גמלה בעין
50.6%	134,614	58.8%	87,771	40.1%	46,843	גמלה משולבת
12.2%	32,467	16.2%	24,156	7.1%	8,311	גמלה בכסף
0.1%	228	0.0%	66	0.1%	162	אחרים*
100.0%	252,414	100.0%	149,258	100.0%	116,706	סך הכל

הערה: מספר הזכאים באפריל 2021 אינו מלא.

* - קבוצת האחרים כוללת זכאים שמסרבים לקבל שירותים (כ-75% מהקבוצה) וזכאים שזכאותם הוקפאה באופן זמני מסיבות שונות (שהות בחו"ל, אשפוז ממושך ושהות זמנית במוסד סיעודי).

הבחירה בגמלה בכסף או בגמלה משולבת מושפעת מרמת הגמלה של הזכאים ומהאפשרויות החוקיות לקבל גמלה בצורה כזו או אחרת. כך, כמעט חמישית (18.4%) מהזכאים בדור ב היו באפריל 2021 ברמה 1 לעומת פחות מעשירית (7.2%) מהזכאים בדור א, כך שסביר ששיעור הבחורים מביניהם בגמלה בכסף ניתן להסבר, בין היתר, בזכות העובדה שהם נוטים להיות במצב רפואי ותפקודי טוב יותר.

יחידות – סך הכל, בעין ובכסף

גמלאות הסיעוד מוגדרות במונחי יחידות. למשל שעת טיפול אישי בבית בשבוע שווה ליחידה אחת. שינוי רמות הגמלה הוביל להגדלת סך היחידות לזכאים לגמלת סיעוד מעבר לגידול במספר הזכאים. סך היחידות לזכאים, לפי גמלאותיהם¹², גדל בחודש הראשון של הרפורמה מ-2.550 מיליון בשבוע

¹² יחידות שבועיות לכל זכאי לפי רמת הגמלה שלו.



המוסד לביטוח לאומי

מנהל מחקר ותכנון

באוקטובר 2018 ל-2.753 מיליון יחידות בשבוע בנובמבר 2018 – גידול של 203 אלף יחידות בשבוע, או 7.9%, בעוד הגידול במספר הזכאים היה 0.5% (לוח 11). במרץ ובאפריל 2021 המשיך לעלות סך כל היחידות ועמד על 4.515 ו-4.509 מיליון יחידות בשבוע, בהתאמה (הנתון לאפריל אינו מלא) (לוח 11), מספרים הגדולים בכ-77% בהשוואה לאוקטובר 2018, בעוד מספר הזכאים גדל ב-50%.

לוח 11: סך היחידות וסך הזכאים (חודשים נבחרים)

חודש	זכאים בחודש		סך יחידות שבועיות	
	מספר	שינוי לעומת אוקטובר 2018	מספר (אלפים)	שינוי לעומת אוקטובר 2018
אוקטובר 2018	178,064		2,550,225	
נובמבר 2018	178,988	0.5%	2,752,814	7.9%
דצמבר 2018	180,450	1.3%	2,760,296	8.2%
מרץ 2019	187,323	5.2%	2,858,963	12.1%
יוני 2019	193,575	8.7%	2,959,179	16.0%
ספטמבר 2019	203,741	14.4%	3,142,426	23.2%
דצמבר 2019	215,691	21.1%	3,360,968	31.8%
מרץ 2020	230,679	29.6%	3,759,212	47.4%
יוני 2020	236,647	32.9%	3,858,393	51.3%
ספטמבר 2020	249,547	40.1%	4,074,393	59.8%
דצמבר 2020	260,248	46.2%	4,248,307	66.6%
ינואר 2021	263,476	48.0%	4,478,252	75.6%
פברואר 2021	265,084	48.9%	4,490,473	76.1%
מרץ 2021	266,825	49.9%	4,514,520	77.0%
אפריל 2021	265,924	49.4%	4,508,621	76.8%

הערה: מספר הזכאים וסך היחידות השבועיות באפריל 2021 אינם מלאים.

מספר מקבלי **גמלה בעין** בלבד היה כמעט זהה בחודשים אוקטובר ונובמבר 2018: 171,480 ו-171,344¹³, בהתאמה (ראו לוח 8), ואולם סך היחידות של מקבלי גמלה בעין בלבד, לפי גמלאותיהם, גדל מאוקטובר 2018 לנובמבר 2018 בכ-178 אלף יחידות שבועיות (2.450 ו-2.629 מיליון, בהתאמה), או ב-7.3%.

סך היחידות בעין בשבוע, לפי תוכניות הטיפול¹⁴, ירד מ-2.620 מיליון בנובמבר 2018 ל-2.523 מיליון בינואר 2019 ועלה בהדרגה עד ל-2.987 מיליון בפברואר 2020. הגידול בסך היחידות בשבוע בינואר 2020 בהשוואה לדצמבר 2019 הושפע גם מהפעמייה השנייה של הרפורמה שבה הוגדלו הגמלאות ברמות 4-6 (ראו לוחות 6א ו-6ב). בעקבות מגפת הקורונה סך היחידות בעין בשבוע ירד עד ל-2.809 מיליון יחידות באפריל 2020. מחודש מאי 2020 ואילך סך היחידות בעין המשיך לעלות בהדרגה (פרט לירידה מזערית באוקטובר 2020) עד ל-3.076 מיליון בשבוע בדצמבר 2020. בחודשים ינואר

¹³ יחד עם זאת, יש לזכור כי שתי קבוצות הזכאים אינן זהות – יש שהיו זכאים באוקטובר 2018 ולא היו זכאים בנובמבר 2018, ולהפך, ושגמלתם של חלק מהזכאים השתנתה בשל החמרה או הערכה מחדש.

¹⁴ יחידות שירות לזכאי לפי תוכנית הטיפול או חלק הגמלה בכסף. לכל זכאי המקבל שירותים ניתן שירות אחד או יותר המרכיבים את סל השירותים (טיפול אישי בבית, טיפול אישי במרכז יום, מוצרי ספיגה, משדרי מצוקה ושירותי מכבסה). לכל שירות ניתן ערך ביחידות. המטרה עבור כל זכאי היא כי ערך סל השירותים ועוד הגמלה בכסף (אם הוא מקבל) יהיה זהה למספר היחידות השבועיות להן הוא זכאי לפי הגמלה. במיעוט המקרים סך היחידות לפי תוכנית הטיפול נמוך במקצת ממספר היחידות השבועיות לפי הגמלה. פערים קיימים גם במקרים של תחילת זכאות שאיננה בתחילת החודש. לכן הפערים בין תרשימים 8 ו-9 ובין לוח 11.



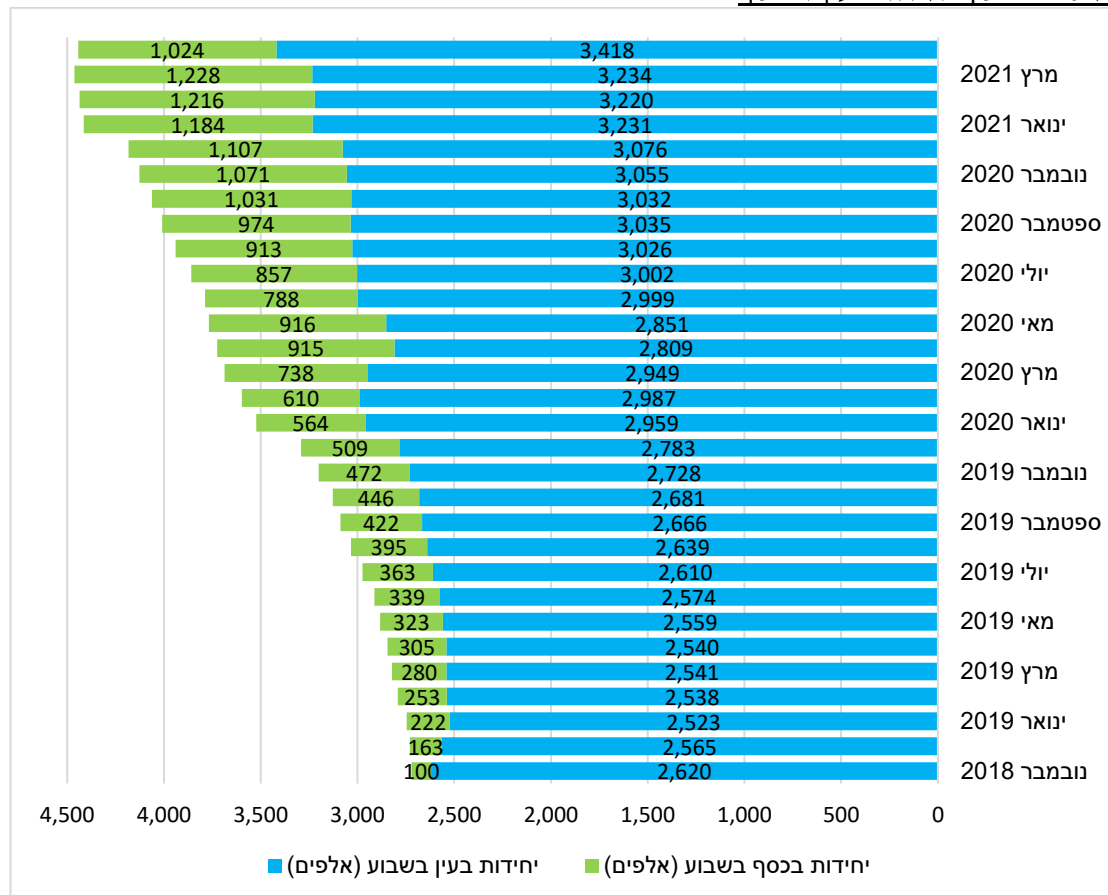
המוסד לביטוח לאומי

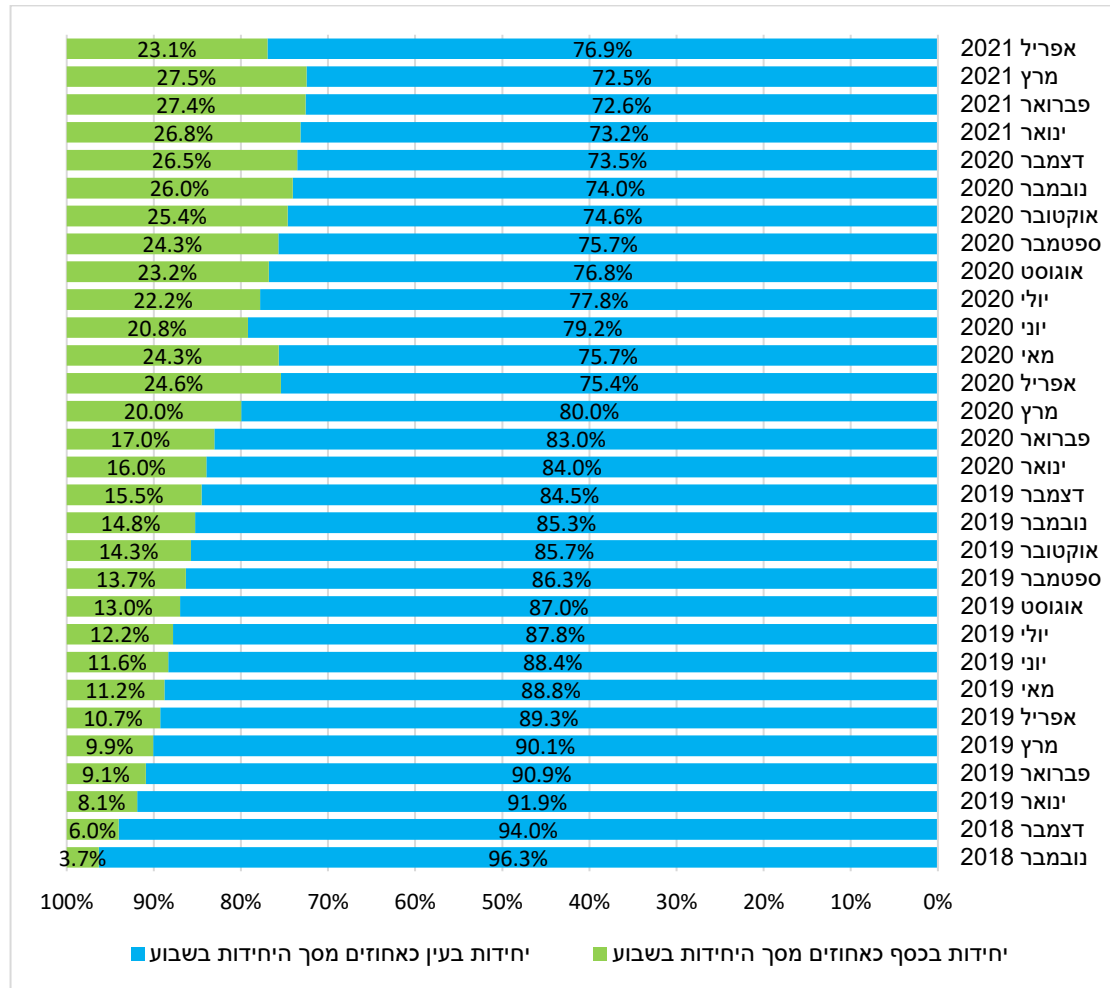
מנהל מחקר ותכנון

עד מרץ 2021 סך היחידות בעין עלה ליותר מ-3.2 מיליון בשבוע כתוצאה מהפעמה השלישית שבה הוגדלו הגמלאות ברמות 3-5 (ראו לוחות 6ב ו-6ג). באפריל 2021 סך היחידות בעין עלה על 3.4 מיליון – תוצאה של צמצום מתן גמלאות בכסף או משולבות בעילה של העדר שירותים זמינים (תרשים 6).

סך היחידות בכסף בשבוע גדל מ-100 אלף בנובמבר 2018 ל-610 אלף בפברואר 2020 ול-915 ו-916 אלף באפריל ובמאי 2020, בהתאמה. מגפת הקורונה גרמה לחלק מהזכאים לעבור החל ממרץ 2020 לגמלה בכסף או לגמלה משולבת עקב אי-זמינות שירותי סיעוד. ביוני 2020 הוחזרו חלק מהזכאים שעברו לגמלה בכסף או גמלה משולבת בעילת העדר שירותים זמינים בחודשים הקודמים לסוג הגמלה שקיבלו טרם מגפת הקורונה; עם זאת, המוסד לביטוח לאומי נענה לבקשות זכאים שחששו מכניסת מטפלים שאינם בני משפחה לבתייהם בתקופה זו להמשיך ולקבל גמלה בכסף או גמלה משולבת בעילת העדר שירותים זמינים. באוקטובר 2020 מספר היחידות בכסף בשבוע היה 1.031 מיליון, ובמרץ 2021 – 1.228 מיליון. באפריל 2021 ירד מספר היחידות בכסף ל-1.024 עקב צמצום מתן גמלאות בכסף או משולבות בעילה של העדר שירותים זמינים בעקבות ריסון מגפת הקורונה (תרשים 8). שיעור היחידות בכסף מסך היחידות גדל מ-3.7% בנובמבר 2018 ל-27.5% במרץ 2021, ובאפריל 2021 היה 23.1% (תרשים 9).

תרשים 8: סך יחידות בעין ובכסף





הגם שמספר הזכאים המקבלים גמלה בעין (בלבד) ירד ומספר המקבלים גמלה משולבת או גמלה בכסף (בלבד) גדל הרי שלא רק מספר היחידות בכסף גדל, אלא גם מספר היחידות בעין (לפי תוכניות הטיפול) – תוצאה, בין היתר, של גידול במספרי הזכאים ברמות הגמלה הגבוהות.

מספר היחידות הממוצע בשבוע לזכאי, לפי רמת הגמלה (והאם יש לו מטפל זר או לא ברמות 3-6), עלה מ-14.32 באוקטובר 2018 ל-15.38 בנובמבר 2018, עם תחילת הרפורמה בעקבות שינוי רמות הגמלה. מספר היחידות הממוצע ירד מעט עד ל-15.21 בינואר 2019 עם כניסת זכאים חדשים ברמות הגמלה הנמוכות, והחל לעלות בהדרגה עד ל-15.58 בדצמבר 2019 בהשפעת הגידול בבקשות ההחמרה שהתקבלו (ראו לוח 2 ותרשים 3). בינואר 2020 מספר היחידות הממוצע לזכאי עלה ל-16.30 עם הפעלת הפעימה השנייה והגדלת הגמלאות ברמות 4-6, ובינואר 2021 ל-17.00 בעקבות הפעימה השלישית והגדלת הגמלאות ברמות 3-5 (ראו תרשים 10).



תרשים 10 : מספר יחידות ממוצע לזכאים

