



## הרפורמה בביטוח סיעוד: תמונת מצב ומגמות

### (נובמבר 2018 – יולי 2020)

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. 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. בתשעת החודשים האחרונים, נובמבר 2019 – יולי 2020, גדל מספר התביעות ב-12.4% ביחס לתקופה המקבילה נובמבר 2018 – יולי 2019 – החודשים הראשונים ליישום הרפורמה – ומספר בקשות ההחמרה (על זכאויות קבועות) גדל ב-10.7%. מספרי התביעות ובקשות ההחמרה שהוגשו בחודשים מרץ ואפריל 2020 נמוכים בהשוואה לחודשים מרץ ואפריל 2019 עקב משבר הקורונה שהגביל את הערוצים להגשת תביעות ובקשות החמרה (יש להעיר כי הנתונים ביחס לחודש אפריל 2020 אינם מלאים). לעומת זאת, בחודשים מאי – יולי 2020 מספרי התביעות החדשות ובקשות ההחמרה (על זכאויות קבועות) היו גבוהים יותר מבחודשים מאי – יולי 2019 (ובמידה ניכרת בחודש יוני 2020).

תרשים 1 מציג את הגידול במספר התביעות ובמספר בקשות ההחמרה (על זכאויות קבועות) לפי חודש הגשתן. לוחות 1 ו-2 מציגים את השינוי במספר התביעות ובקשות ההחמרה ביחס לחודשים

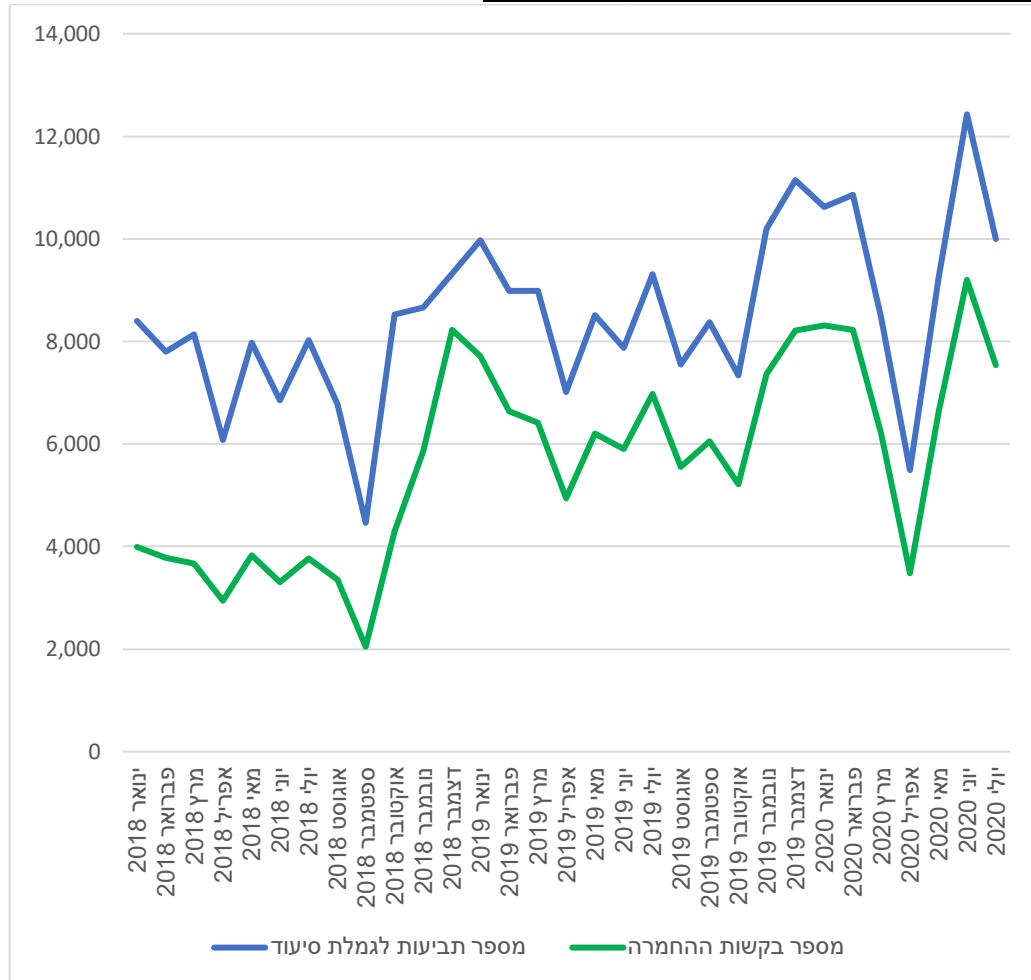


## המוסד לביטוח לאומי

### מנהל מחקר ותכנון

המקבילים בשנה הקודמת – ניכרות עלייה במספר התביעות לגמלת סיעוד ובמספר בקשות החמרה (במיוחד בולט חודש דצמבר 2018 – גידול של 133.4% במספר בקשות החמרה).

תרשים 1: תביעות לגמלת סיעוד ובקשות החמרה



הערה: מספר התביעות לגמלה ובקשות החמרה שהוגשו ביולי 2020 אינם מלאים; הנתונים החודשיים עשויים להיות מושפעים מעונתיות (למשל, החודשים אפריל וספטמבר-אוקטובר).



## המוסד לביטוח לאומי

## מנהל מחקר ותכנון

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

שינוי ב-%	מספר תביעות לגמלת סיעוד בחודש המקביל	חודש מקביל בשנה הקודמת	מספר תביעות לגמלת סיעוד	חודש הגשת התביעה
-3.9%	8,738	ינואר 2017	8,394	ינואר 2018
-0.6%	7,849	פברואר 2017	7,804	פברואר 2018
1.3%	8,023	מרץ 2017	8,131	מרץ 2018
5.1%	5,783	אפריל 2017	6,079	אפריל 2018
2.4%	7,794	מאי 2017	7,979	מאי 2018
-12.3%	7,805	יוני 2017	6,846	יוני 2018
0.4%	7,990	יולי 2017	8,020	יולי 2018
-8.5%	7,404	אוגוסט 2017	6,771	אוגוסט 2018
-22.5%	5,757	ספטמבר 2017	4,463	ספטמבר 2018
20.0%	7,101	אוקטובר 2017	8,523	אוקטובר 2018
2.4%	8,459	נובמבר 2017	8,658	נובמבר 2018
18.7%	7,859	דצמבר 2017	9,328	דצמבר 2018
18.9%	8,394	ינואר 2018	9,977	ינואר 2019
15.2%	7,804	פברואר 2018	8,992	פברואר 2019
10.6%	8,131	מרץ 2018	8,989	מרץ 2019
15.4%	6,079	אפריל 2018	7,015	אפריל 2019
6.7%	7,979	מאי 2018	8,517	מאי 2019
15.1%	6,846	יוני 2018	7,877	יוני 2019
16.2%	8,020	יולי 2018	9,317	יולי 2019
11.5%	6,771	אוגוסט 2018	7,552	אוגוסט 2019
*87.5%	4,463	ספטמבר 2018	8,369	ספטמבר 2019
-13.9%	8,523	אוקטובר 2018	7,337	אוקטובר 2019
17.7%	8,658	נובמבר 2018	10,191	נובמבר 2019
19.5%	9,328	דצמבר 2018	11,151	דצמבר 2019
6.5%	9,977	ינואר 2019	10,621	ינואר 2020
20.7%	8,992	פברואר 2019	10,853	פברואר 2020
-5.9%	8,989	מרץ 2019	8,461	מרץ 2020
-21.8%	7,015	אפריל 2019	5,485	אפריל 2020
8.7%	8,517	מאי 2019	9,255	מאי 2020
57.8%	7,877	יוני 2019	12,429	יוני 2020
7.3%	9,317	יולי 2019	9,995	יולי 2020

הערה: מספר התביעות לגמלה ביולי 2020 אינו מלא; הנתונים החודשיים עשויים להיות מושפעים מעונתיות (למשל, החודשים אפריל וספטמבר-אוקטובר)

\* בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2019 (תקופה בה חלים חגים יהודיים) הוגשו 15,706 תביעות לגמלה בהשוואה ל-12,986 תביעות לגמלה בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2018 – גידול של 20.9%.



## המוסד לביטוח לאומי

### מנהל מחקר ותכנון

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

שינוי ב-%	מספר בקשות החמרה בחודש המקביל	חודש מקביל בשנה הקודמת	מספר בקשות החמרה	חודש הגשת הבקשה להחמרה
-6.2%	4,255	ינואר 2017	3,992	ינואר 2018
2.5%	3,688	פברואר 2017	3,782	פברואר 2018
5.3%	3,486	מרץ 2017	3,671	מרץ 2018
10.7%	2,660	אפריל 2017	2,944	אפריל 2018
12.1%	3,418	מאי 2017	3,830	מאי 2018
-6.8%	3,552	יוני 2017	3,311	יוני 2018
6.7%	3,528	יולי 2017	3,763	יולי 2018
-4.4%	3,515	אוגוסט 2017	3,360	אוגוסט 2018
-23.2%	2,663	ספטמבר 2017	2,046	ספטמבר 2018
35.2%	3,178	אוקטובר 2017	4,297	אוקטובר 2018
52.9%	3,830	נובמבר 2017	5,859	נובמבר 2018
133.4%	3,525	דצמבר 2017	8,226	דצמבר 2018
93.3%	3,992	ינואר 2018	7,716	ינואר 2019
75.6%	3,782	פברואר 2018	6,642	פברואר 2019
74.6%	3,671	מרץ 2018	6,409	מרץ 2019
67.8%	2,944	אפריל 2018	4,940	אפריל 2019
62.0%	3,830	מאי 2018	6,206	מאי 2019
78.3%	3,311	יוני 2018	5,905	יוני 2019
85.4%	3,763	יולי 2018	6,977	יולי 2019
65.4%	3,360	אוגוסט 2018	5,558	אוגוסט 2019
*196.0%	2,046	ספטמבר 2018	6,057	ספטמבר 2019
*21.4%	4,297	אוקטובר 2018	5,215	אוקטובר 2019
25.6%	5,859	נובמבר 2018	7,361	נובמבר 2019
-0.2%	8,226	דצמבר 2018	8,208	דצמבר 2019
7.7%	7,716	ינואר 2019	8,308	ינואר 2020
23.8%	6,642	פברואר 2019	8,223	פברואר 2020
-3.3%	6,409	מרץ 2019	6,200	מרץ 2020
-29.5%	4,940	אפריל 2019	3,484	אפריל 2020
7.0%	6,206	מאי 2019	6,638	מאי 2020
55.8%	5,905	יוני 2019	9,201	יוני 2020
8.0%	6,977	יולי 2019	7,533	יולי 2020

הערה: מספר הבקשות להחמרה ביולי 2020 אינו מלא; הנתונים החודשיים עשויים להיות מושפעים מעונתיות (למשל, החודשים אפריל וספטמבר-אוקטובר).

\* בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2019 (תקופה בה חלים חגים יהודיים) הוגשו 11,272 בקשות החמרה בהשוואה ל-6,343 בקשות החמרה בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2018 – גידול של 77.7%.

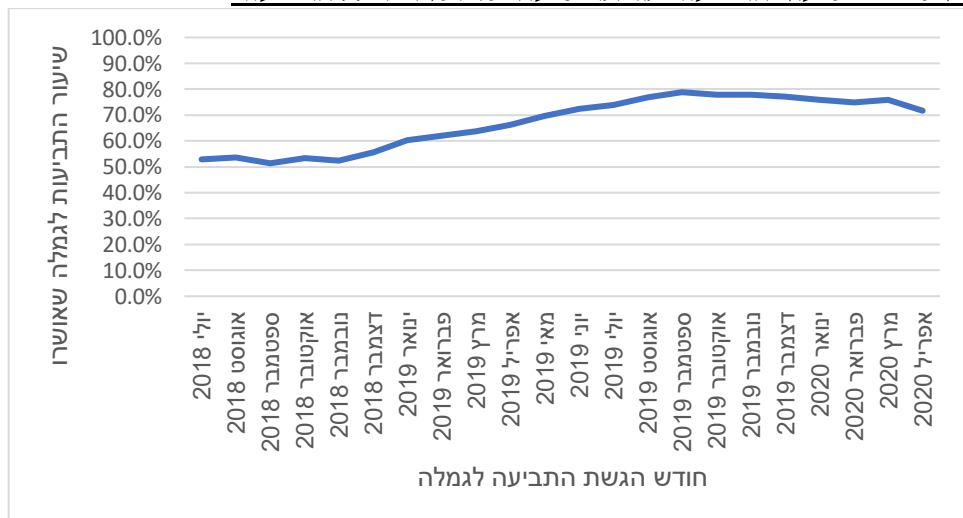


## המוסד לביטוח לאומי

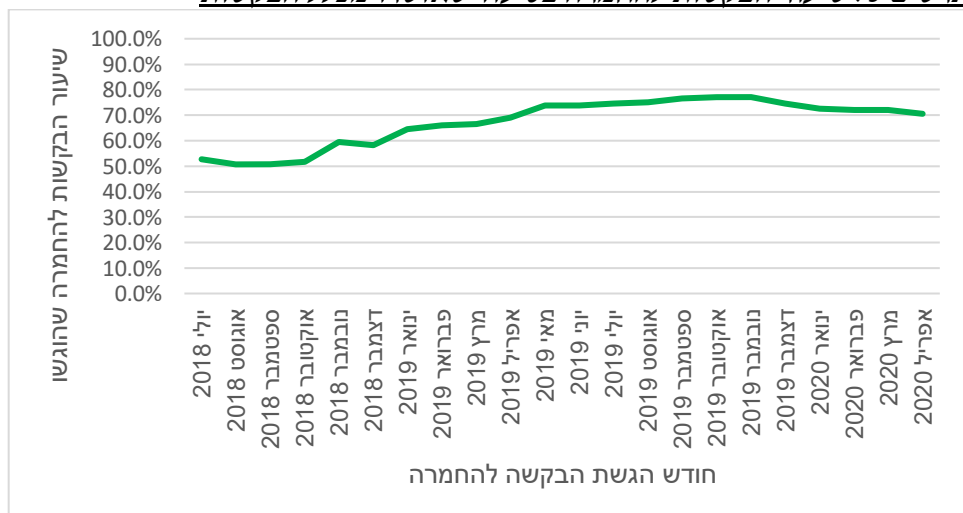
### מנהל מחקר ותכנון

שיעורי התביעות לגמלת סיעוד והבקשות להחמרה שאושרו עלו, וחלק מהעליות בשיעורים אלה ניתן לייחס לרפורמה. שיעור התביעות לגמלת סיעוד<sup>1</sup> שאושרו עלה מ-53.0% מהתביעות שהוגשו ביולי 2018 ל-77.9% מהתביעות שהוגשו בנובמבר 2019 (שנה לרפורמה) (תרשים 2). שיעור הבקשות להחמרה<sup>2</sup>, כלומר תביעה של זכאים להגדלת רמת הגמלה, עלה מ-52.8% מהבקשות שהוגשו ביולי 2018 ל-77.1% מהבקשות שהוגשו בנובמבר 2019 (שנה לרפורמה) (תרשים 3). שיעורי התביעות והבקשות להחמרה שאושרו מכלל התביעות והבקשות להחמרה שהוגשו בחודשים דצמבר 2019 – מרץ 2020 התמתנו מעט (תרשימים 2-3). הגדלת מספר רמות הגמלה והקטנת טווח הניקוד בכל רמת גמלה השפיעו על הגדלת שיעור הבקשות להחמרה שאושרו בהשוואה לעבר.

תרשים 2: שיעור התביעות לגמלת סיעוד שאושרו מכלל התביעות



תרשים 3: שיעור הבקשות להחמרה בסיעוד שאושרו מכלל הבקשות



<sup>1</sup> תביעה לגמלת סיעוד – תביעה שהוגשה על ידי מי שלא היה זכאי לגמלת סיעוד בזמן הגשת התביעה.  
<sup>2</sup> 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

#### מספר הזכאים לגמלת סיעוד

לוח 3 מציג את מספר הזכאים לפני הרפורמה ובחודשים החולפים. מספר הזכאים גדל מ-178.3 אלף זכאים באוקטובר 2018 ל-206.4 אלף זכאים באוקטובר 2019 ול-240.5 אלף זכאים ביולי 2020 – גידול של 28.1 אלף זכאים, או 15.8% ב-12 החודשים הראשונים (בהשוואה לגידול שנתי של 4.6% בין אוקטובר 2017 לאוקטובר 2018 ו-3.7% בתקופה המקבילה שנה קודם) וגידול של 34.1 אלף זכאים ב-9 החודשים האחרונים, או 16.5% בין אוקטובר 2019 ליולי 2020. מיולי 2019 עד יולי 2020 גדל מספר הזכאים ב-42.8 אלף, 21.6%. את האטת הגידול בחודשים אפריל-יולי 2020 (לוח 3) ניתן לייחס לחג הפסח (בדומה להאטה בגידול באפריל 2019) ולמשבר הקורונה שהגביל את הערוצים להגשת תביעות ובקשות החמרה בחודשים מרץ עד מאי, ומנגד לגידול רב במספר התביעות ובקשות ההחמרה ביוני 2020 שיבוא לידי ביטוי בגידול במספר הזכאים בחודשים הקרובים (וכן הנתונים ליולי 2020 אינם מלאים).

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	170,491	3.7%		
אוקטובר 2018	178,281	4.6%		
נובמבר 2018	179,232	0.5%	0.5%	
דצמבר 2018	180,715	0.8%	1.4%	
ינואר 2019	183,040	1.3%	2.7%	
פברואר 2019	185,103	1.1%	3.8%	
מרץ 2019	187,665	1.4%	5.3%	
אפריל 2019	189,635	1.0%	6.4%	
מאי 2019	191,832	1.2%	7.6%	
יוני 2019	193,965	1.1%	8.8%	
יולי 2019	197,760	2.0%	10.9%	
אוגוסט 2019	201,140	1.7%	12.8%	
ספטמבר 2019	204,194	1.5%	14.5%	
אוקטובר 2019	206,339	1.1%	15.8%	15.8%
נובמבר 2019	210,855	2.2%	18.3%	17.6%
דצמבר 2019	216,230	2.5%	21.3%	19.7%
ינואר 2020	221,030	2.2%	24.0%	20.8%
פברואר 2020	225,631	2.1%	26.6%	21.9%
מרץ 2020	231,396	2.6%	29.8%	23.3%
אפריל 2020	232,857	0.6%	30.6%	22.8%
מאי 2020	236,261	1.5%	32.5%	23.2%
יוני 2020	237,244	0.4%	33.1%	22.3%
יולי 2020	240,512	1.4%	34.9%	21.6%

הערה: מספר הזכאים ביולי 2020 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



## המוסד לביטוח לאומי

### מנהל מחקר ותכנון

ואו 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 ביולי 2020, 7.2%, קיבלו מחצית הגמלה בגין מבחן הכנסות שמבוצע במסגרת בדיקת הזכאות.<sup>3</sup>

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	2.5-5.5	נמוכה
עד 1.9 עד 2.7	16	עד 2.2 עד 3.2	19	6-8.5	בינונית*
עד 1.6 עד 2.0	18	עד 2.0 עד 2.4	22	9-11	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 שבועיות<sup>4</sup> 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%	47.4%	178,281	60,584	33,144	84,553

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; לוח 6). הרפורמה כוללת הגדלה הדרגתית של מספר היחידות אשר תבוצע ב-3 פעימות (החל מנובמבר 2018 ועד ינואר 2021). כמו כן, שונה מרכיב 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

<sup>3</sup> 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](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](https://www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/hakikaApril15.pdf)

<sup>4</sup> 1 יחידת שירות = 1 שעת טיפול סיעודי בשבוע.



## המוסד לביטוח לאומי

### מנהל מחקר ותכנון

6 גם אם אינם בודדים.<sup>5</sup> לוחות א6 ו-6ב מציגים את רמות הגמלה החדשות. לוח א6 מציג את הפעימה הראשונה מבין שלוש, שתוקפה עד סוף 2019. לוח 6ב מציג את הפעימה השנייה מבין שלוש, שתוקפה עד סוף 2020. רמות הגמלה 3-5 צפויות לגדול ב-2021 במסגרת הפעימה השלישית (לוח א6).

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 6ב: 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 א6ג: 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 ביוני וביולי 2020 לפי רמת הגמלה, ובהשוואה ליולי 2019. מספר הזכאים ברמה 1 וחלקם בכלל הזכאים ירדו. מספרי הזכאים ברמות 2-6 גדלו בין יולי 2019 ליולי 2020. חלקם היחסי של הזכאים ברמות 3 ו-6 עלה, חלקם היחסי של הזכאים ברמה 4 ירד, ושל אלה ברמות 2 ו-5 נותר דומה (ראו גם תרשים 4).

<sup>5</sup> ביולי 2020 היו זכאים בקבוצה זו, מהם 7,406 שאינם בודדים (הנתונים ליולי 2020 אינם מלאים) בהשוואה לדצמבר 2019 שבו היו 9,339 זכאים בקבוצה זו, מהם 5,762 שאינם בודדים.





## המוסד לביטוח לאומי

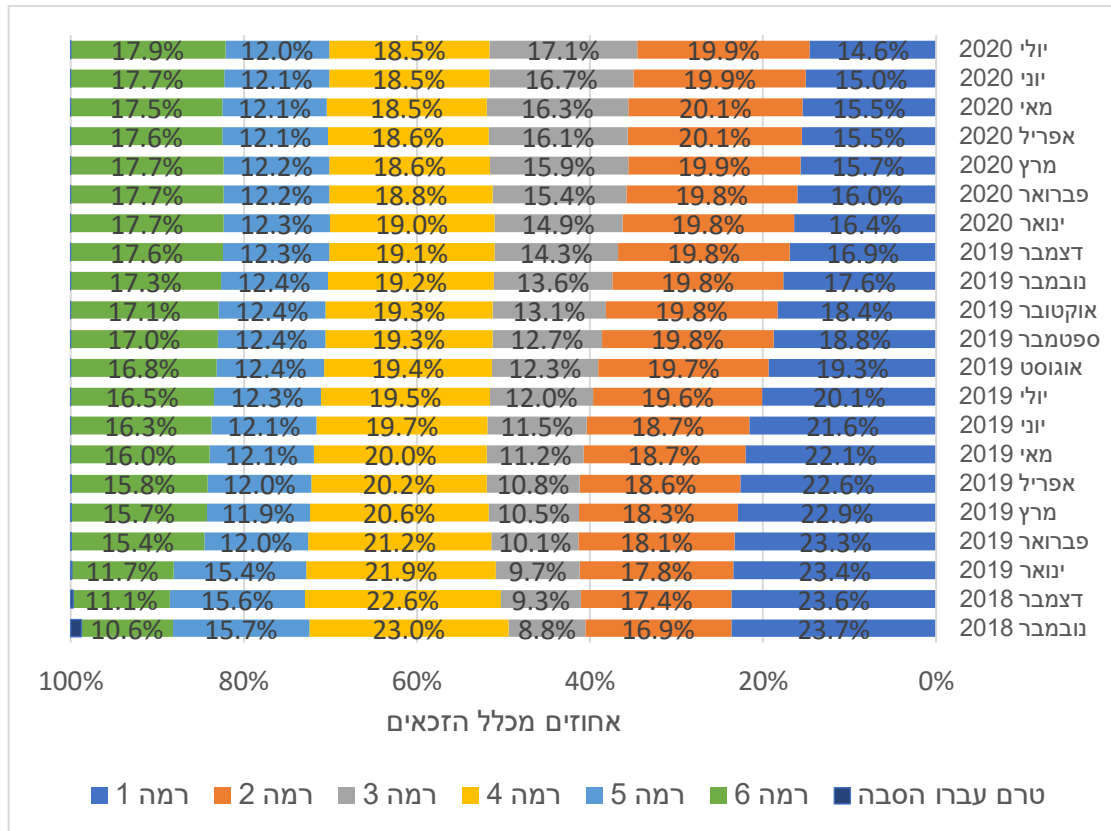
## מנהל מחקר ותכנון

לוח 7: התפלגות הזכאים לגמלת סיעוד לפי רמת הגמלה, יולי 2019, יוני 2020 ויולי 2020

יולי 2020		יוני 2020		יולי 2019		רמת גמלה
מספר הזכאים	אחוז מכלל הזכאים	מספר הזכאים	אחוז מכלל הזכאים	מספר הזכאים	אחוז מכלל הזכאים	
35,174	14.6%	35,698	15.0%	39,698	20.1%	1
47,889	19.9%	47,229	19.9%	38,644	19.6%	2
41,087	17.1%	39,589	16.7%	23,638	12.0%	3
44,487	18.5%	43,915	18.5%	38,582	19.5%	4
28,932	12.0%	28,702	12.1%	24,422	12.3%	5
42,940	17.9%	42,106	17.7%	32,729	16.5%	6
240,509	100.0%	237,239	100.0%	197,733	100.0%	סך הכל*

\* - ביוני 2020 היו 5 זכאים וביולי 2020 היו 3 זכאים שתהליך הסבתם לרמות הגמלה החדשות טרם הושלם. ביולי 2019 היו 27 זכאים כאלה.

### תרשים 4: התפלגות הזכאים לגמלת סיעוד לפי רמת הגמלה



### 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).<sup>6</sup> ברמות 2-6 זכאים יכולים

<sup>6</sup> גמלה בכסף ברמה 1 החדשה או גמלה משולבת (בעין ובכסף) ברמות 2-6 איננה מותנית ברכישת שירותי סיעוד.



## המוסד לביטוח לאומי

## מנהל מחקר ותכנון

לבחור עד 4 מהיחידות השבועיות בכסף. זכאים ברמות 3-6 יכולים לבחור, בכפוף לאישור של גורם מקצועי, לקבל עד כשליש מהיחידות השבועיות בכסף.<sup>7</sup>

לוח 8 ותרשים 5 מציגים את השינויים שחלו בעקבות הרפורמה במספר מקבלי גמלה בכסף וגמלה משולבת. עד לאחרונה מרבית הזכאים אחרי הרפורמה קיבלו את כל הגמלה בעין. החל במרץ 2020 שיעורם ירד מתחת למחצית המקבלים. ערב הרפורמה, 2.3% מהזכאים קיבלו גמלה בכסף ו-0.7% גמלה משולבת. בחודשים אפריל-מאי 2020 מספר הזכאים שקיבלו גמלה בכסף עלה על 37,000 וחלקם בכלל הזכאים היה כ-16%. ביולי 2020 12.8% מהזכאים קיבלו גמלה בכסף ו-41.3% גמלה משולבת (תרשים 4). חלק מהגידול במספר מקבלי גמלה בכסף בחודשים מרץ-מאי 2020 נובע ממשבר הקורונה הודות להתאמות שבוצעו כתוצאה מההגבלות בקבלת טיפול בבית מחברת סיעוד או במרכז יום. חלק מאותם זכאים החושיים מכניסת מטפלת לביתם עקב הקורונה המשיכו לקבל לבקשתם גמלה בכסף גם בחודשים יוני ויולי 2020.

לוח 8 : התפלגות הזכאים לגמלת סיעוד לפי סוג הגמלה

חודש	גמלה בעין	גמלה משולבת	גמלה בכסף	אחרים*	סך הכל זכאים
אוקטובר 2017	165,397	821	3,050	1,223	170,491
אוקטובר 2018	171,699	1,211	4,042	1,329	178,281
נובמבר 2018	171,596	1,960	4,792	884	179,232
דצמבר 2018	158,445	13,516	8,046	708	180,715
ינואר 2019	147,398	24,119	10,954	569	183,040
פברואר 2019	143,270	28,436	12,874	523	185,103
מרץ 2019	140,818	31,987	14,383	477	187,665
אפריל 2019	138,109	35,458	15,606	462	189,635
מאי 2019	136,728	38,230	16,377	497	191,832
יוני 2019	135,820	40,671	16,946	528	193,965
יולי 2019	134,823	44,716	17,726	495	197,760
אוגוסט 2019	132,269	49,991	18,440	440	201,140
ספטמבר 2019	130,489	54,181	19,110	414	204,194
אוקטובר 2019	128,579	57,787	19,640	393	206,399
נובמבר 2018	127,860	62,418	20,225	352	210,855
דצמבר 2019	126,447	68,443	20,996	344	216,230
ינואר 2020	124,010	74,639	22,039	342	221,030
פברואר 2020	120,935	81,019	23,351	326	225,631
מרץ 2020	113,077	91,450	26,557	312	231,396
אפריל 2020	107,831	87,563	37,154	309	232,857
מאי 2020	108,290	90,394	37,279	298	236,261
יוני 2020	111,454	96,050	29,468	272	237,244
יולי 2020	110,112	99,331	30,816	253	240,512

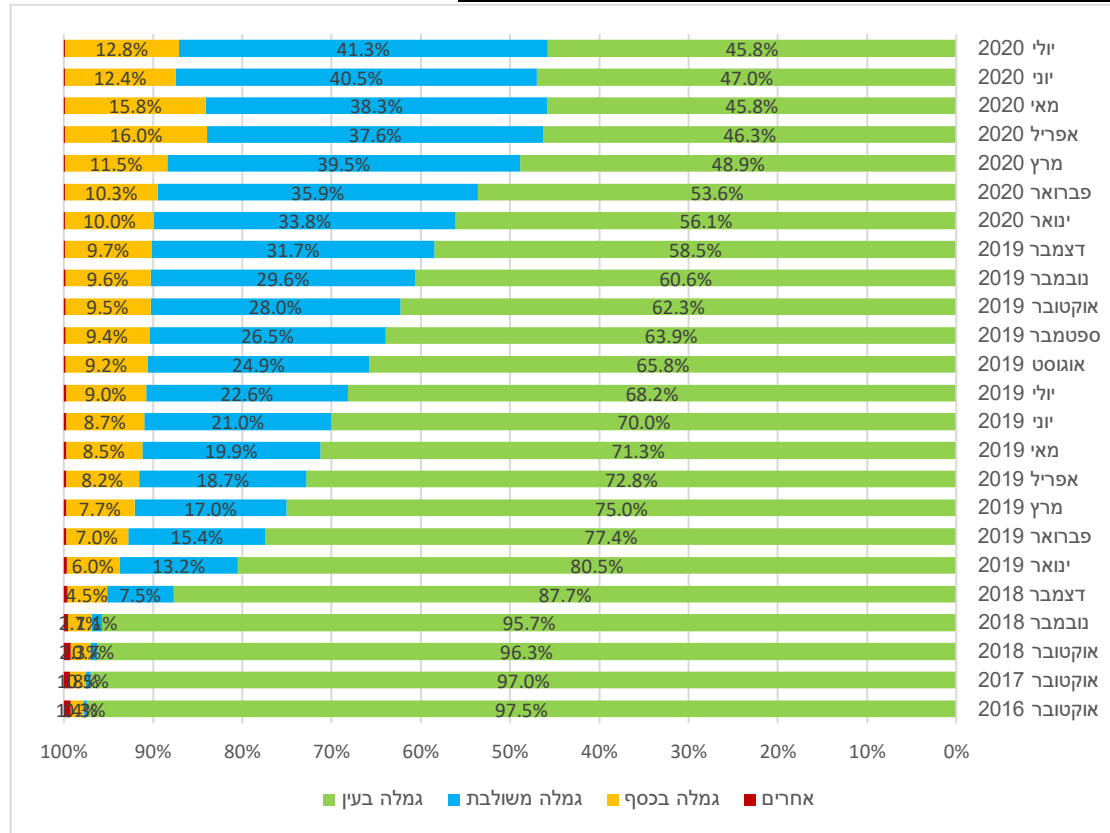
הערה: מספר הזכאים ביולי 2020 אינו מלא.

\* קבוצת האחרים כוללת זכאים שמסרבים לקבל שירותים (יותר מ-90% מהקבוצה) וזכאים שזכאותם הוקפאה באופן זמני מסיבות שונות (שהות בחו"ל, אשפוז ממושך ושהות זמנית במוסד סיעודי).

<sup>7</sup> 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. במקרים מעטים ניתן לקבל גמלה מלאה בכסף בהעדר שירותים זמינים (אפשרות חוקית שהתקיימה גם לפני הרפורמה).



תרשים 5: התפלגות הזכאים לגמלת סיעוד לפי סוג הגמלה



הרוב המכריע מבין המקבלים גמלה משולבת ביולי 2020 קיבל עד 4 יחידות שבועיות או עד כשליש מהיחידות השבועיות בכסף במסגרת הרפורמה: 72,947 ו-19,384, בהתאמה, מתוך 99,331 – 93.6% (ביחד) ממקבלי גמלה משולבת (769 זכאים קיבלו גמלה משולבת ברמה 1 במסגרת הרפורמה). מרבית המקבלים גמלה בכסף היו ברמה 1: ביולי 2020, 18,878 זכאים קיבלו גמלה בכסף ברמה 1 – 61.3% מתוך 30,816 מקבלי גמלה בכסף. מספר הזכאים המקבלים גמלה בכסף במסגרת הסדר "מטפל צמוד" גדל מ-3,174 באוקטובר 2018 ל-5,784 ביולי 2020, ומספר המקבלים גמלה משולבת במסגרת הסדר זה גדל מ-1,005 ל-1,856. מספר מקבלי גמלה בכסף או גמלה משולבת בהעדר שירותים זמינים גדל בעקבות משבר הקורונה: בפברואר 2020 זכאים קיבלו גמלה בכסף ו-371 זכאים קיבלו גמלה משולבת בהעדר שירותים זמינים; בחודשים אפריל ומאי 2020 יותר מ-12,000 זכאים קיבלו גמלה בכסף בהעדר שירותים זמינים, ו-11,000-13,000 זכאים קיבלו גמלה משולבת בהעדר שירותים זמינים בחודשים מרץ-מאי 2020; בחודשים יוני ויולי 2020 ירדו מספרי הזכאים שקיבלו גמלה משולבת בהעדר שירותים זמינים – 6,154 קיבלו גמלה בכסף ו-4,375 קיבלו גמלה משולבת בהעדר שירותים זמינים ביולי 2020. רק 88 זכאים ברמה 1 קיבלו ביולי 2020 9 יחידות שבועיות למטרת שירותים שאינם כוללים טיפול אישי בבית (בהשוואה ל-134 בדצמבר 2019).



**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. ביולי 2020 היו 133,336 זכאים ותיקים – 55.4% מכלל הזכאים – ו-107,176 זכאים החדשים שהיוו 44.6% מכלל הזכאים.

כ-59.4% מהזכאים בדור א וכ-28.9% מהזכאים בדור ב קיבלו ביולי 2020 גמלה בעין (לוח 9) (בפברואר 2020, לפני משבר הקורונה, 65.4% ו-33.6%, בהתאמה, קיבלו גמלה בעין). שיעור הזכאים שקיבלו גמלה בכסף בקרב דור ב היה פי 2.6 משיעורם בקרב דור א (לוח 9). שיעור הזכאים שקיבלו גמלה משולבת בדור ב היה פי 1.6 משיעורם בקרב דור א (לוח 9).

לוח 9: התפלגות הזכאים בפברואר, יוני ויולי 2020 לפי דור וסוג גמלה

כלל הזכאים		דור ב		דור א		סוג גמלה, פברואר 2020
אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	
53.6%	120,935	33.6%	28,148	65.4%	92,787	גמלה בעין
35.9%	81,019	49.1%	41,112	28.1%	39,907	גמלה משולבת
10.3%	23,351	17.3%	14,489	6.2%	8,862	גמלה בכסף
0.1%	326	0.1%	65	0.2%	261	אחרים*
100.0%	225,631	100.0%	83,814	100.0%	141,817	סך הכל
כלל הזכאים		דור ב		דור א		סוג גמלה, יוני 2020
אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	
47.0%	111,454	29.4%	30,136	60.3%	81,318	גמלה בעין
40.5%	96,050	51.3%	52,594	32.2%	43,456	גמלה משולבת
12.4%	29,468	19.2%	19,673	7.3%	9,795	גמלה בכסף
0.1%	272	0.0%	54	0.2%	218	אחרים*
100.0%	237,244	100.0%	102,457	100.0%	134,787	סך הכל
כלל הזכאים		דור ב		דור א		סוג גמלה, יולי 2020
אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	
45.8%	110,012	28.9%	30,943	59.4%	79,169	גמלה בעין
41.3%	99,331	51.8%	55,466	32.9%	43,865	גמלה משולבת
12.8%	30,816	19.3%	20,719	7.6%	10,097	גמלה בכסף
0.1%	253	0.0%	48	0.1%	205	אחרים*
100.0%	240,512	100.0%	107,176	100.0%	133,336	סך הכל

הערה: מספר הזכאים ביולי 2020 אינו מלא.

\* - קבוצת האחרים כוללת זכאים שמסרבים לקבל שירותים (יותר מ-90% 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, חמישית (20.0%) מהזכאים בדור ב היו ביולי 2020 ברמה 1 לעומת כעשירית (10.3%) מהזכאים בדור א, כך שסביר ששיעור הבוחרים מביניהם בגמלה בכסף ניתן להסבר, בין היתר, בזכות העובדה שהם נוטים להיות במצב רפואי ותפקודי טוב יותר.



## המוסד לביטוח לאומי

## מנהל מחקר ותכנון

### 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 גמלאותיהם<sup>8</sup>, גדל בחודש הראשון של הרפורמה מ-2.554 מיליון בשבוע באוקטובר 2018 ל-2.758 מיליון יחידות בשבוע בנובמבר 2018 – גידול של כ-203 אלף יחידות בשבוע, או 8.0%, בעוד הגידול במספר הזכאים היה 0.5% (לוח 10). ביולי 2020 המשיך לעלות סך כל היחידות ועמד על 3.935 מיליון יחידות בשבוע (לוח 10), מספר הגדול גדול ב-54.1% בהשוואה לאוקטובר 2018, בעוד מספר הזכאים גדל ב-34.9%.

לוח 10: סך היחידות וסך הזכאים, אוקטובר 2018 – יולי 2020

חודש	זכאים בחודש		סך יחידות שבועיות	
	מספר	שינוי לעומת אוקטובר 2018	מספר (אלפים)	שינוי לעומת אוקטובר 2018
אוקטובר 2018	178,281		2,554	
נובמבר 2018	179,232	0.5%	2,758	8.0%
דצמבר 2018	180,715	1.4%	2,765	8.3%
ינואר 2019	183,040	2.7%	2,785	9.1%
פברואר 2019	185,103	3.8%	2,834	10.9%
מרץ 2019	187,665	5.3%	2,866	12.2%
אפריל 2019	189,635	6.4%	2,890	13.2%
מאי 2019	191,832	7.6%	2,930	14.7%
יוני 2019	193,965	8.8%	2,967	16.2%
יולי 2019	197,760	10.9%	3,037	18.9%
אוגוסט 2019	201,140	12.8%	3,100	21.4%
ספטמבר 2019	204,194	14.5%	3,151	23.4%
אוקטובר 2019	206,399	15.8%	3,191	24.9%
נובמבר 2019	210,855	18.3%	3,277	28.3%
דצמבר 2019	216,230	21.3%	3,372	32.0%
ינואר 2020	221,030	24.0%	3,606	41.2%
פברואר 2020	225,631	26.6%	3,682	44.2%
מרץ 2020	231,396	29.8%	3,774	47.8%
אפריל 2020	232,857	30.6%	3,793	48.5%
מאי 2020	236,261	32.5%	3,843	50.5%
יוני 2020	237,244	33.1%	3,875	51.7%
יולי 2020	240,512	34.9%	3,935	54.1%

הערה: מספר הזכאים וסך היחידות השבועיות ביולי 2020 אינם מלאים.

מספר מקבלי גמלה בעין בלבד היה כמעט זהה בחודשים אוקטובר ונובמבר 2018: 171,699 ו-171,596<sup>9</sup>, בהתאמה (ראו לוח 8), ואולם סך היחידות של מקבלי גמלה בעין בלבד, לפי גמלאותיהם, גדל מאוקטובר 2018 לנובמבר 2018 בכ-180 אלף יחידות שבועיות (2.454 ו-2.634 מיליון בהתאמה), או ב-7.3%.

<sup>8</sup> יחידות שבועיות לכל זכאי לפי רמת הגמלה שלו.

<sup>9</sup> 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.

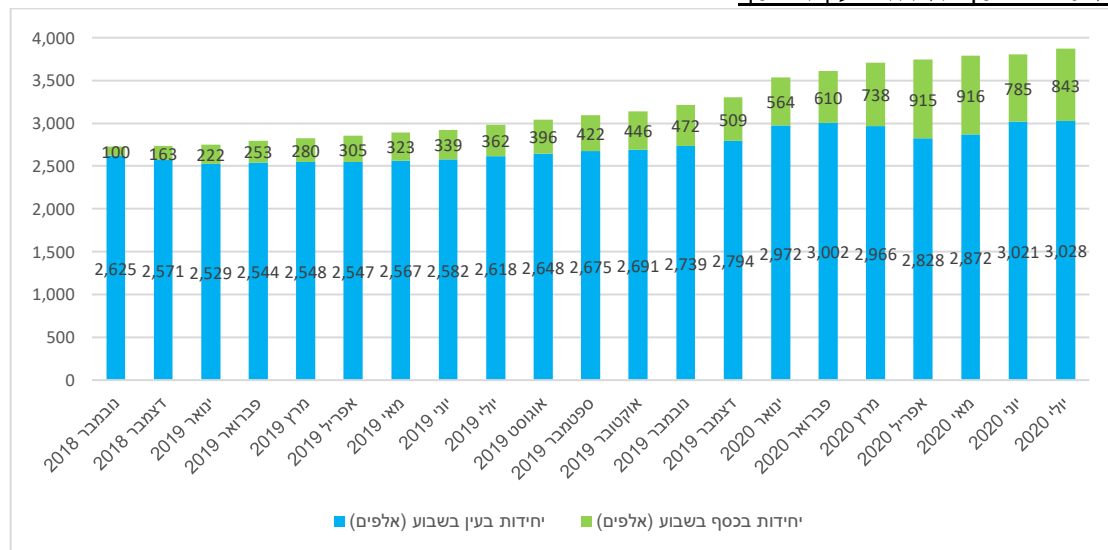


## המוסד לביטוח לאומי

## מנהל מחקר ותכנון

סך היחידות בעין בשבוע, לפי תוכניות הטיפול<sup>10</sup>, ירד מ-2.625 מיליון בנובמבר 2018 ל-2.529 מיליון בינואר 2019 ועלה בהדרגה עד ל-3.002 מיליון בפברואר 2020. הגידול בסך היחידות בשבוע בינואר 2020 בהשוואה לדצמבר 2019 הושפע גם מהפעמה השנייה של הרפורמה שבה הוגדלו הגמלאות ברמות 4-6 (ראו לוחות א ו-ב). בעקבות משבר הקורונה סך היחידות בעין בשבוע ירד עד ל-2.828 מיליון יחידות באפריל 2020. בחודשים מאי-יולי 2020 מספר היחידות בעין בשבוע שב לעלות עד ל-3.028 מיליון (תרשים 6). סך היחידות בכסף בשבוע גדל מ-100 אלף בנובמבר 2018 ל-916 אלף באפריל ובמאי 2020, בהתאמה. בחודש יולי 2020 מספר היחידות בכסף בשבוע היה 843 אלף (תרשים 6). שיעור היחידות בכסף מסך היחידות גדל מ-3.7% בנובמבר 2018 עד ל-24.4% באפריל 2020, וביולי 2020 השיעור עמד על 21.8% (תרשים 7). משבר הקורונה הביא חלק מהזכאים לעבור החל ממרץ 2020 לגמלה בכסף או לגמלה משולבת עקב זמינות שירותי סיעוד. ביוני 2020 הוחזרו חלק מהזכאים שעברו לגמלה בכסף או גמלה משולבת בעילת העדר שירותים זמינים בחודשים הקודמים לסוג הגמלה שקיבלו טרם משבר הקורונה; עם זאת, המוסד לביטוח לאומי נענה לבקשות של זכאים שחוששים מכניסת מטפלים שאינם בני משפחה לבתיהם בתקופה זו להמשיך ולקבל גמלה בכסף או גמלה משולבת בעילת העדר שירותים זמינים.

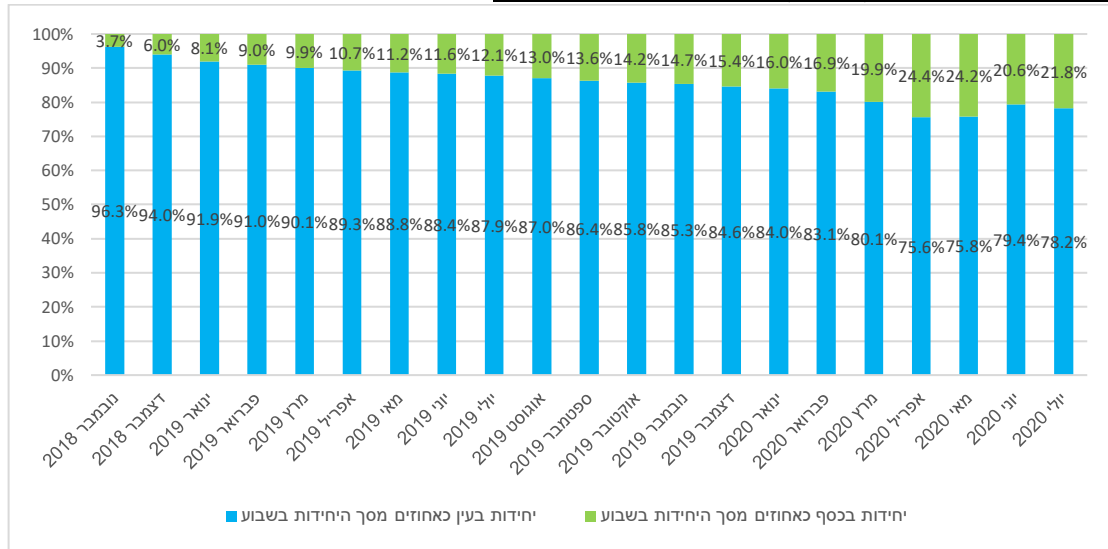
תרשים 6: סך יחידות בעין ובכסף



<sup>10</sup> 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 יחידות השבועיות לפי הגמלה. פערים קיימים גם במקרים של תחילת זכאות שאיננה בתחילת החודש. לכן הפערים בין תרשימים 5 ו-6 ובין לוח 10.



**תרשים 7: יחידות בעין ובכסף כאחוזים מכלל היחידות**



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-14.33 באוקטובר 2018 ל-15.39 בנובמבר 2018, עם תחילת הרפורמה בעקבות שינוי רמות הגמלה. מספר היחידות הממוצע ירד מעט עד ל-15.22 בינואר 2019 עם כניסת זכאים חדשים ברמות הגמלה הנמוכות, והחל לעלות בהדרגה עד ל-15.59 בדצמבר 2019 בהשפעת הגידול בבקשות ההחמרה שהתקבלו (ראו לוח 2 ותרשים 3). בינואר 2020 מספר היחידות הממוצע לזכאי עלה ל-16.31 עם הפעלת הפעימה השנייה והגדלת הגמלאות ברמות 4-6. ביולי 2020 מספר היחידות הממוצע לזכאי היה 16.36 (ראו תרשים 8).

**תרשים 8: מספר יחידות ממוצע לזכאים**

