

ביטוח סיעוד

ביטוח סיעוד נועד לאפשר לקשישים הזקוקים לעזרה בתפקוד היומיומי או להשגחה להמשיך ולחיות במסגרת הקהילה זמן ממושך ככל האפשר, ומסייע להם ולמשפחות המטפלות בהם. במסגרת ביטוח סיעוד ניתנים שירותים כמו טיפול אישי ומשולמות גמלאות בכסף. תוכנית ביטוח סיעוד אושרה לראשונה בכנסת ב-1980 במסגרת חוק הביטוח הלאומי, עקרוניתה עוגנו בחקיקה ב-1986 והיא החלה לפעול באפריל 1988.

מי זכאים לגמלת סיעוד?

החוק חל על כל המבוטחים בביטוח אזרח ותיק ושאיירים, על עקרות בית (נשים נשואות שאינן עובדות מחוץ לביתן) ועל עולים חדשים שאינם מבוטחים בביטוח אזרח ותיק ושאיירים.

לגמלת סיעוד זכאי כל תושב ישראל בגיל הזכאות¹, המתגורר בקהילה (בביתו, אצל בן משפחה, בדיוור מוגן או במחלקה לעצמאים או לתשושים במוסד סיעודי בפקוח משרד הרווחה שרוב אחזקתם אינה ממומנת בידי גוף ציבורי), אם הוא מוגבל בתפקודו הפיזי או הקוגניטיבי ועומד במבחן הכנסות על פי התקנות. לא זכאים לגמלה מי ששוהים במחלקה סיעודית או במחלקה לתשושי נפש בבית אבות או בבית חולים גריאטרי או במוסד שרוב הוצאות אחזקתו ממומנות בידי גוף ציבורי. במבחן ההכנסות נבחנות הכנסותיהם של הזכאים ובני/בנות הזוג. הגמלה ניתנת בעין (שירותים) או בכסף או בשילוב של שירותים וכסף (גמלה משולבת).

עד הנהגת הרפורמה בסיעוד באוקטובר 2018, הרוב המכריע של הזכאים קיבלו גמלה בעין בלבד ולא בכסף – שירותים שסיפקו ארגונים שונים ומימן הביטוח הלאומי: טיפול אישי או השגחה בבית, הסעה וטיפול אישי במרכז יום, אספקת מוצרי ספיגה, שירותי מכבסה ומימון משדרי מצוקה. בשנים 2008-2015 הונהגו תוכניות ניסיוניות שונות לבחירה בגמלה בכסף². מנובמבר 2018 הזכאים לגמלה יכולים לבחור לקבל את הגמלה, חלקה או במלואה, בהתאם לרמת הגמלה, בכסף במקום בשירותים.

1 גיל הזכאות לגמלת סיעוד הוא גיל הפרישה: לגברים 67, לנשים – עולה על-פי שנת הלידה שלהן (ב-2024 63 לילידות 1962, ולכן גיל הפרישה שלהם נדחה למעשה בשנה ל-2025). ראו:

https://www.btl.gov.il/benefits/old_age/Conditions_of_eligibility/gilMezake/Pages/gilPrisha.aspx

2 ראו דוחות של השנים הרלוונטיות.

כאשר אי אפשר לספק טיפול אישי בבית, משולמת הגמלה בכסף ושיעורה במקרה זה (ברמות 2-6) הוא 80% מערך הגמלאות בעין (שירותים) המקבילות לה, (זאת משום שעל הזכאי לא חלים תשלומים החלים על ספקי שירותים, כמו תשלום מע"מ ותקורה). ברמה 1 שיעור הגמלה בכסף הוא 100% הגמלה בעין המשולמת לחברה פרטית.

מי שמעסיק מטפלת צמודה יכול לקבל את הגמלה כולה או את חלקה בכסף, וגם במקרה זה יהיה שיעורה 80% מערך הגמלאות בעין המקבילות (ברמות 2-6).

הזכאות לגמלה או לגמלה שהוגדלה בעקבות בקשה להחמרה ניתנת מהיום השמיני שלאחר הגשת התביעה/הבקשה (עד מרץ 2016 – מ-1 בחודש שאחרי החודש שבו הוגשה התביעה/בקשה).

רמות הגמלה בעבר

בינואר 2007 נקבעו שלוש רמות של גמלה לפי רמת התלות: נמוכה (בשיעור 91% מקצבת נכות מלאה ליחיד) למימון 9.75 שעות טיפול ביתי בשבוע; בינונית (בשיעור 150%), ל-16 שעות; וגבוהה (בשיעור 168%), ל-18 שעות. ממרץ 2009 ניתנו תוספות ברמה הבינונית והגבוהה של שלוש וארבע שעות בהתאמה למי שלא היה להם היתר בתוקף להעסקת מטפלת זרה. מיוני 2016, בני 90 היו זכאים אוטומטית לגמלה ברמה הגבוהה.

מיולי 2016 רמות הגמלה מוגדרות במונחים של יחידות (1 יחידה = 1 שעת טיפול סיעודי בשבוע) במקום כאחוזים מקצבת נכות. כדי לעגן בחוק את ערכי הגמלה בשעות טיפול, גם השירותים האחרים המוצעים מוגדרים במונחים אלה, והם מופחתים ממספר שעות הטיפול בבית לפי ערכן של היחידות.

עם המעבר להגדרה כיחידות, הגמלה בכסף הוגדרה כמספר היחידות ברמת גמלת השירותים המקבילה כפול תעריף השעה המשולם לחברות פרטיות (שהוא גבוה במעט מהתעריף המשולם למלכ"רים, בשל כללי מיסוי). הגמלאות בכסף מתעדכנות לפי תעריף שעת טיפול בבית, למשל בעקבות עדכונים בשכר המינימום. באפריל 2024 שוויה של יחידה התעדכן בעקבות העלייה בשכר המינימום³.

הרפורמה בביטוח הסיעוד – 2018

בנובמבר 2018 נכנסה לתוקף הרפורמה בביטוח הסיעוד, ובמסגרתה נקבעו שש רמות גמלה והורחבה האפשרות להמיר את השירותים לכסף באופן מלא (רמה 1) או חלקי (רמות 2-6). כדי לעודד העסקה של מטפלות ישראליות, הורחב העיקרון של מתן תוספת יחידות שבועיות לגמלה כאשר לא מועסקת מטפלת זרה: ברמות 3-4 שלוש יחידות בשבוע, וברמות 5-6 ארבע יחידות בשבוע. הרפורמה הופעלה בשלושה שלבים והושלמה בינואר 2021.

3 הרוב המכריע של המטפלות הוא נשים ולכן נקטנו לשון נקבה. מאז החלת הרפורמה אין הסדר מטפלת צמודה נוגע לרמה 1, משום שברמה זו הזכאות לכל הגמלה בכסף ניתנת ללא שום תנאי.

4 בחודשים ינואר-מרץ 2024 היה תעריף יחידה 62.37 ש"ח; בחודשים אפריל-דצמבר 2024 – 65.39 ש"ח.

ביטוח סיעוד

רמות הגמלה החדשות

שש רמות הגמלה החדשות נקבעו בהתאם למידת התלות של הזכאי, שלראשונה נקבעה בחוק: 2.5-10.5 נקודות במבחן התלות. נקבע שיחיד ("בודד")⁵ עם 2.5-9 נקודות יהיה זכאי לתוספת של 1.5 נקודות ולרמה אחת גבוהה יותר מזה שאינו יחיד, ויחיד שיש לו עד 2 נקודות יהיה זכאי לתוספת של חצי נקודה, המקנה זכאות לרמה 1. מי שמצבם הרפואי והתפקודי קשה במיוחד והוגדרו כזקוקים להשגחה מתמדת מורכבת זכאים לגמלה ברמה 6, אף אם אינם נחשבים לבודדים (מפברואר 2019).

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

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

המרת הגמלה לכסף

בעקבות הרפורמה הורחבה כאמור לכלל הזכאים האפשרות להמיר בכסף את הגמלה – חלקה או כולה.

- האפשרויות לגמלה ברמה 1 (גמלה מלאה):
 - 5.5 יחידות בעין (כולל טיפול אישי בבית);
 - 5.5 יחידות בכסף בערך של 100% יחידת שירות בעין המשולמת לחברה פרטית;
 - 5.5 יחידות כגמלה משולבת (כסף ושירותים);
 - 9 יחידות בעין (ללא טיפול אישי בבית);
 - רמות 2-6 – זכאים לקבל בכסף עד 4 מהיחידות (לפי בקשתם).
 - רמות 3-6 – זכאים לקבל עד כשליש מהיחידות בכסף (כפוף לאישור של עובדת סוציאלית מטעם המוסד).
- ערך בכסף של היחידות ברמות 2-6 הוא 80% מערך יחידות השירות בעין המשולמות לחברה פרטית.

5 זכאים לניקוד בודד מי שמתגוררים בגפם (לרבות המתגוררים עם מטפלת בשכר), ומי שבן/בת זוגם בן 90 ויותר זכאי לגמלת סיעוד או לגמלה מקבילה (דוגמת גמלה לשירותים מיוחדים), ולא מתגורר עימם אדם נוסף.

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

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

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

מבחן תלות ומבחן הכנסות

מבחן התלות (ADL) בודק באיזו מידה האדם זקוק לסיוע בפעולות היומיום או להשגחה בשל פגיעה ביכולת הקוגניטיבית, הידרדרות בבריאות הנפשית או בשל מצב פיזי. פעולות היומיום הן רחצה, הלבשה, ניידות (תנועה בבית וסיכון לנפילות), טיפול בהפרשות ואכילה (לרבות חימום מזון ושתייה). הניקוד הקובע במבחן התלות הוא הגבוה בשני הציונים (פעולות יומיום והצורך בהשגחה). למתגוררים בגפם ("בודדים"), לרבות מי שמתגוררת עימם מטפלת בשכר, ניתנת תוספת ניקוד של 1.5 נקודות⁶.

את מבחן התלות עושות מעריכות מקצועיות – אחיות, מרפאות בעיסוק ופיזיותרפיסטיות – העוברות הכשרה מתאימה, והוא מתקיים בבתי התובעים או על פי מסמכים רפואיים (או מסמכים רפואיים ושיחות טלפון משלימות עם התובעים או בני משפחותיהם⁷). ניקוד התלות נקבע על פי המסמכים הרפואיים שהוגשו בתביעה, ריאיון עם התובע ועם בני משפחתו והתרשמות המעריכה אם התקיים ביקור. בני 90 ויותר יכולים להיבדק בידי רופא מומחה בגריאטריה במסגרת עבודתו הציבורית, במרפאתו או בביתם.

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

6 להגדרת "בודד" ראו הערה 6. אם שני בני זוג זכאים גרים יחדיו, והם נחשבים שניהם ל"בודדים" – שניהם מקבלים תוספת ניקוד ל"בודד". זכאים לרמה 6 מפאת מצבם הנחשבים בודדים מקבלים תוספת של חצי נקודה כדי להשלים את הניקוד שלהם לניקוד המרבי הקבוע בחוק: 10.5 נקודות.
7 ההערכה לפי מסמכים רפואיים הונהגה בשלבים: מאפריל 2011 עד אפריל 2012 – רק במצבים קשים; ממאי 2012 – גם לרמת גמלה נמוכה; ממארכ 2016 – בכל רמות הגמלה.

ביטוח סיעוד

מאפשרים זאת (ראו לוח 6). ערעור על רמת הגמלה או על החלטה בעניין גמלה זמנית אפשר להגיש לוועדות המייעצות (ראו להלן), שבהן מכהנים רופאים מומחים בגריאטריה או ברפואה פיזיקלית ושיקום ואחיות מוסמכות.

מבחן הכנסות אחיד נערך לכל תובע. במבחן ההכנסות נכללות ההכנסות של בן הזוג (למי שיש לו בן זוג), ומתחשבים בהרכב בני המשפחה של התובע: בני זוג וילדים קטינים, או משרתים בצה"ל, או בשירות לאומי, או לומדים במסגרת השלמת לימודים על-יסודיים⁸. במבחן ההכנסות מובאות בחשבון ההכנסות של שלושה חודשים רצופים מארבעת החודשים שקדמו להגשת התביעה ונבחרים שלושת החודשים הרצופים שבהם היו ההכנסות הנמוכות ביותר.

ההכנסות המובאות בחשבון הן הכנסות לפי סעיף 2 לפקודת מס הכנסה: הכנסות מעבודה שכירה או מעבודה עצמאית, הכנסות מפנסיה ומקצבאות הביטוח הלאומי (אזרח ותיק, נכות כללית⁹ ושאיירים), דיווידנדים וריביות, הכנסות מנדל"ן ומנכסים אחרים והכנסות נוספות. ההכנסות שאינן מובאות בחשבון הן הכנסות חודשיות מביטוחים סיעודיים פרטיים, קצבאות לנפגעי רדיפות הנאצים מישראל או ממדינות אחרות, והכנסות מגמלאות מסוימות (קצבת ילדים, הענקות לחיילים ולבני משפחותיהם, דמי מחיה לאלמנה וליתום, קצבה לשירותים מיוחדים¹⁰, גמלה לילד נכה, גמלאות מיוחדות לנפגעי עבודה, ותשלומים לנפגעי פוליו, גזות ועירוויי דם).

לוח 3: מבחן ההכנסות לזכאות לגמלה*

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

הערה: הלוח מתייחס לרוב התובעים.

* השכר הממוצע לפי סעיף 2 בחוק הביטוח הלאומי.

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

8 מי שלא מלאו לו 20 והוא מסיים את לימודיו במוסד חינוך על יסודי או לומד להשלמת בחינות בגרות, או בעל לקות למידה ונמצא במסגרת שהוכרה בידי המוסד לביטוח לאומי.

9 אם בן הזוג מקבל גמלה כזו וטרם הגיע לגיל פרישה.

10 אם בן הזוג מקבל.

גמלה זמנית

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

שינויי חקיקה ושינויים מנהליים, 2024

- **תשלום לזכאים על שעות טיפול אישי שלא ניתנו:** בשל מלחמת חרבות ברזל חלק מהזכאים לגמלת סיעוד לא קיבלו טיפול אישי בבית או במרכז יום מסיבות הקשורות בהם או בנותני השירותים, כגון שינוי מקום מגורים שלהם או של המטפלות או סגירה זמנית של מרכזי היום. כדי למצות את זכויותיהם של הזכאים לקבלת סיוע במימון שירותי סיעוד חלופיים, שילם המוסד לביטוח לאומי לזכאים גמלה בכסף במקום יחידות השירות שלא נוצלו.
- **עדכון הנחיות לביצוע הערכות תלות ולבחירת החלופה המתאימה לביצוע:** באפריל 2024 עדכן אגף הסיעוד את הכללים לביצוע הערכת תפקוד: לפי מסמכים רפואיים בלבד; לפי מסמכים רפואיים והשלמת המידע החסר בשיחת טלפון; לפי מסמכים רפואיים והשלמת המידע בטלפון ובביקור בבית הנבדק; ולפי מסמכים רפואיים והשלמת המידע בבית הנבדק. הבחירה בחלופה המתאימה תלויה במידה שבה אפשר להסיק מהמסמכים הרפואיים מידע על מצבו הגופני, הנפשי והקוגניטיבי של התובע ועל מצבו הסיעודי והסוציאלי ברוב שעות היממה והשבוע. אם יש צורך בדרכים נוספות לקבלת המידע יש לכבד את כבוד התובע, את פרטיותו ואת העדפותיו תוך ביצוע הערכת התלות במהירות וביסודיות. תובעים רשאים לבקש הערכת תלות בביתם כפי שהיה נהוג באופן נרחב עד שנת 2020 (לוח 6).
- **תוכנית ניסיונית לתשלום למרכזי יום עבור היעדרויות של זכאים:** החל ב-1.8.2024 ועד 31.12.2024 מרכזי היום יכלו לדווח על יום היעדרות לא מתוכננת אחד של כל זכאי שאינו מעסיק מטפל זר במקרה שנעדר ממרכז היום יום אחד או יותר במהלך חודש, ולא ניתן לו שירות חלופי (ביקור במרכז היום במועד אחר או שירות חלופי של טיפול אישי בבית). מטרת הניסוי היתה לאפשר למרכזי היום לתכנן את פעילותם השבועית ולצמצם את הפגיעה הכלכלית בהם הנובעת מהיעדרויות לא מתוכננות של זכאים. במקרים של זכאים המעסיקים מטפלת זרה, שילם המוסד לביטוח לאומי לזכאים או לנותן שירות טיפול אישי בבית בשווי יום היעדרות ממרכז היום.

תביעות לגמלה ובקשת להחמרה

תביעות חדשות לגמלה

מספר התביעות החדשות לגמלת סיעוד (של מי שלא היו זכאים לגמלה בזמן הגשת התביעה¹¹) היה ב-2024 134,766 – עלייה של 1.5% לעומת 2023. עלייה זו היא המשך מגמת הגידול במספר התביעות של קבוצה זו מאז הרפורמה ב-2018 (חוץ משנת 2021 שבה מספר התביעות ירד בהשוואה ל-2020, אך עדיין היה גבוה בהרבה ממספרן לפני הרפורמה) (לוח 4).

54.7% מהתביעות היו תביעות ראשונות ו-45.3% תביעות חוזרות (בדומה לשנת 2023). בעקבות הרפורמה גדל שיעורן של התביעות הראשונות בכלל התביעות החדשות, אך בשנים 2023-2021 ירד (לוח 4). ב-2024 מספר התביעות החדשות הראשונות עלה ב-1.5% בהשוואה ל-2023, ו-58.0% בהן אושרו – התמתנות מגמת הירידה שהחלה ב-2020. מספר התביעות החדשות החוזרות עלה ב-1.3% (בהשוואה לעלייה של 9.9% ב-2023) ו-53.7% בהן אושרו – שיעור גבוה מב-2023 (53.4%) אך עדיין נמוך בהשוואה לשנים קודמות (לוח 4).

הגידול הבולט במספר התביעות מאז הנהגת הרפורמה בנובמבר 2018 נבע מהשינוי במספר רמות הגמלה וייתכן שגם מהגדלת הגמלאות ברמות הגבוהות ומהרחבת השימוש בגמלה בכסף לצד השפעה אפשרית של מגפת הקורונה (בשנים 2020-2022), כמו גם מגידול באוכלוסייה מעל גיל הפרישה והזדקנותה¹².

בשנים 2019-2020 עלה שיעור התביעות החדשות שאושרו כמו גם שיעורי בקשות ההחמרה שאושרו (ראו להלן) לעומת השנים שלפני הרפורמה וב-2021-2024 הם ירדו בהשוואה ל-2020-2019. עליות וירידות אלה הושפעו בתחילה משינויים במדיניות הביטוח הלאומי, למשל הערכת תלות על-פי מסמכים רפואיים (בשל הגידול במספר התביעות החדשות ובקשות ההחמרה שהוגשו בעקבות הנהגת הרפורמה וגם בשל הריחוק החברתי בעת מגפת הקורונה), ובעקבות שינוי הכללים של מבחן התלות מספטמבר 2019, מאפריל 2021 וממאי 2023 שנועד להבהיר את מצבי התלות ואת ניקוד התלות שנקבע¹³.

- 11 בביטוח סיעוד בחוק הביטוח הלאומי יש הבחנה בין תביעות חדשות שמגישים מי שאינם זכאים לגמלה בעת הגשת התביעה (וייתכן שהיו זכאים בעבר לגמלת סיעוד) ובין זכאים קיימים המגישים תביעות במטרה לקבל גמלה ברמה גבוהה יותר, ואלה נקראות בקשות החמרה (ראו בהמשך).
- 12 בשנים האחרונות החלה העלאה הדרגתית של גיל הפרישה לנשים שאמורה להימשך גם בשנים הבאות ואמורה להיות לה השפעה ממתנת, גם אם קלה, על המשך הגידול במספר התביעות לגמלת סיעוד.
- 13 ראו שינויי חקיקה בדוחות 2019, 2021 ו-2023.

לוח 4: תביעות חדשות שהוגשו, תביעות שאושרו, תביעות ראשונות ותביעות חוזרות, 2016-2024

שנה	סך כל התביעות* (מספרים מוחלטים)	גידול שנתי (%)	תביעות שאושרו** (%)	תביעות ראשונות* (%)	תביעות חוזרות* (%)	תביעות חוזרות שאושרו** (%)
2016	85,718	0.4	46.1	39.2	55.0	60.8
2017	90,558	5.6	48.3	40.4	56.9	59.6
2018	90,993	0.5	52.0	42.5	59.6	57.5
2019	105,283	15.7	71.4	49.8	72.9	50.2
2020	120,571	14.5	70.4	58.0	72.5	42.0
2021	115,546	-4.2	63.2	57.3	67.4	42.7
2022	127,747	10.6	60.4	57.1	64.6	42.9
2023	132,806	4.0	58.3	54.6	62.3	45.4
2024	134,766	1.5	58.0	54.7	61.6	45.3

* לרבות תביעות שהוגשו והטיפול בהן לא הסתיים בעת כתיבת הפרק.

** תביעות שאושרו או נדחו בכלל התביעות שניתנה בהן החלטה.

בקשות להחמרה

בעלי זכויות לגמלה ברמות 1-5 החשים שתלותם בזולת גברה והם זקוקים לעזרה רבה יותר, יכולים להגיש בקשה להחמרה. הגידול במספר הבקשות להחמרה בשנים 2019-2024 בהשוואה לשנים קודמות נבע מהנהגת הרפורמה בסיעוד בסוף 2018: עקב הצמצום בטווח הניקוד ברמות הגמלה, הגידול במספר הזכאים¹⁴ ושינויים נוספים¹⁵, עלה מספרן של בקשות ההחמרה על זכויות קבועות והיה גבוה ב-2024 ב-11.5% לעומת 2023 (לוח 5).

לעומת זאת, פחות ממחצית (43.1%) מהבקשות שהוגשו ב-2024 וניתנה בהן החלטה אושרו ובכך נמשכת מגמת הירידה מ-2019. הגידול בשיעור הבקשות שאושרו בשנת 2019 בהשוואה לשנים קודמות (72.9% ב-2019 בהשוואה ל-52.9% ב-2018 ול-49.0% ב-2017) והירידה ההדרגתית בשנים 2020-2024 נבעו מהשינוי ברמות הגמלה, לאחר שהצטמצמו טווחי הניקוד המזכים ברמות הגמלה השונות, ומהשינויים בכללי מבחן התלות בספטמבר 2019, באפריל 2021 ובמאי 2023 שהבהירו את מצבי התלות ואת הניקוד בגינם.

14 מספר הזכאים גדל בין דצמבר 2023 לדצמבר 2024 ב-28,524 – מ-346,553 ל-375,077.

15 למשל ביטול האפשרות להפחית או לבטל זכויות עקב בדיקות החמרה לבעלי זכויות קבועה ושינויים בהערכות התלות ובדרכי ביצוען.

לוח 5: בקשות להחמרה ותוצאותיהן*, 2020-2024

שנה	סך כל הבקשות להחמרה (מספרים מוחלטים)	גידול שנתי (%)	בקשות שאושרו (%)	בקשות שלא אושרו** (%)	סך הכל (%)
2020	92,149	19.4	65.4	34.6	100.0
2021	105,072	14.0	54.1	45.9	100.0
2022	130,555	24.3	50.3	49.7	100.0
2023	146,186	12.0	45.0	55.0	100.0
2024	162,978	11.5	43.1	56.9	100.0

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

בדיקות תלות

עד התפרצות מגפת הקורונה נערכו רוב בדיקות התלות לגמלת סיעוד בבתי התובעים. את הבדיקות עשו מעריכות שאינן עובדות המוסד לביטוח לאומי – רובן אחיות ומיעוטן פיזיותרפיסטיות ומרפאות בעיסוק – שפעלו באופן עצמאי בהתאם להנחיות אגף סיעוד במוסד לביטוח לאומי.

בשנים 2008-2016, בעקבות ביקורת ציבורית וכדי להקל על התובעים, נוספו עוד שלושה ערוצים לבדיקת התלות: (א) לבני 90 ויותר – בדיקה בידי רופאים מומחים בגריאטריה במסגרת עבודתם במגזר הציבורי (למשל בקופות חולים ובבתי חולים ציבוריים); (ב) פנייה לוועדה מיעצת (בעבר ועדת ערר) שחבריה הם רופאים ואחיות, כדי לערער על החלטות שהתקבלו; (ג) הערכה לפי מסמכים רפואיים.

בין 2007 ל-2018 גדל מספרן של בדיקות התלות ב-24.4% במצטבר (לוח 6). גידול זה נבע בחלקו מהעלייה במספר הקשישים והקשישים הסיעודיים ובחלקו מהעלייה במודעות לגמלת סיעוד ובעקבותיה גידול במספרי התביעות החדשות ובקשות ההחמרה (ראו לעיל). בעקבות הרפורמה בסיעוד זינק בשנת 2019 מספר הבדיקות ב-34.3%, והוסיף לגדול בשנים שלאחר מכן, עד 2023, בשיעורים גבוהים יותר מבשנים שקדמו לרפורמה בסיעוד. לעומת זאת, בשנת 2024 ירד סך הערכות התלות ב-1.2% לעומת שנת 2023. בסך הכל עלה מספרן של הבדיקות ב-2024 ביותר מפי שניים (ב-110.5%) לעומת 2018 (לוח 6).

חלקן של הבדיקות בידי מעריכות ירד מ-100% ב-2007 ל-71.6% ב-2019. חלקן של ההערכות על-פי מסמכים גדל בהתמדה ככל שהורחבה האפשרות לכך והגיע ב-2019 ל-25.5%, לעומת 1.2% ב-2011. מ-2020, בעקבות מגפת הקורונה, הפכה ההערכות לפי מסמכים (בלי או עם שיחות טלפון משלימות) לערוץ העיקרי להערכת תלות: ב-2020 כ-70% מההערכות נעשו על-פי מסמכים; ב-2021, על אף ההתאוששות ממגפת הקורונה, נמשכה המגמה – כ-90%; וב-2022-2024 כמעט כל ההערכות נעשו על-פי מסמכים ופחות מ-2% נעשו בבתי (לוח 6). כ-95% מההערכות התלות שנעשו בשנים 2023 ו-2024 על בסיס מסמכים, נעשו בליווי שיחות טלפון משלימות..

לוח 6: בדיקות התלות לפי סוג הבדיקה⁽¹⁾, 2024-2007

שנה	מעריכות ⁽²⁾	רופאים / רופאות ⁽³⁾	ועדות ערר או ועדות מייעצות ⁽⁴⁾	מסמכים ⁽⁵⁾	סך הכול	שינוי לעומת השנה הקודמת (%)	מעריכות כאחוז מסך הכל (%)
2007	119,976	0	0	0	119,976	10.0	100.0
2008	116,743	64	0	0	116,807	-2.6	99.9
2009	117,852	484	473	0	118,809	1.7	99.2
2010	119,421	957	3,242	0	123,620	4.0	96.6
2011	113,672	1,832	4,775	1,434	121,713	-1.5	93.4
2012	116,688	2,199	4,216	2,922	126,005	3.5	92.6
2013	118,451	2,195	4,929	2,507	128,082	1.6	92.5
2014	118,382	2,430	4,316	2,512	127,640	0.3-	92.7
2015	123,680	2,141	4,666	2,611	133,098	4.3	92.9
2016	121,928	2,215	4,707	7,966	136,816	2.8	89.1
2017	124,072	2,000	4,374	12,622	143,068	4.6	86.7
2018	120,738	2,035	3,847	22,664	149,284	4.3	80.9
2019	143,582	2,659	3,120	51,101	200,462	34.3	71.6
2020	69,022	1,647	2,270	171,738	244,677	22.1	28.2
2021	21,557	1,323	3,585	227,829	254,294	3.9	8.5
2022	5,526	1,160	3,214	281,586	291,486	14.6	1.9
2023	3,914	961	3,360	309,747	317,982	9.1	1.2
2024	4,495	820	2,600	306,270	314,185	1.2-	1.4

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

מספר הזכאים

מספר הזכאים לגמלת סיעוד הוסיף לגדול ב-2024 והגיע ל-362,225 במוצע לחודש – גידול של 8.9% לעומת 2023. בסך הכל, למרות העלאת גיל הזכאות גדל מספר הזכאים בין השנים 2024-1991 פי 11.5 (לוחות 8-9). שיעור הגידול, הגבוה מהגידול במספר הקשישים באותה התקופה, נבע גם מהגדלת שיעור מיצוי הזכאות, בין היתר בזכות הגדלת המודעות לביטוח סיעוד, ומסוף 2018 – גם מהרפורמה בסיעוד ומהשינויים בדרך הערכת התלות : ממוצע הזכאים לחודש ב-2024 היה גדול ב-104.8% ממוצע הזכאים לחודש ב-2018.

ביטוח סיעוד

בדצמבר 2014 היה שיעור הזכאים לגמלת סיעוד 16.6% מכלל האוכלוסייה בגיל הפרישה (ירידה מ-17.2% בדצמבר 2013)¹⁶, ומאז ועד כניסת הרפורמה לתוקף ירד ל-16.1%. עם הנהגת הרפורמה והגידול במספר הזכאים גדל השיעור והגיע ל-27.2% בדצמבר 2023 ול-29.0% בדצמבר 2024 (לוח 7). המשך העלאת גיל הפרישה לנשים ב-2023 וב-2024 תרם להעלאת שיעור הזכאים בקבוצה זו, שכן שיעור הזכאים בקרב קבוצות הגיל הצעירות יותר הוא נמוך יותר. בדצמבר 2024, 62.9% מבנות ובני 80 ויותר קיבלו גמלת סיעוד – 67.9% מהנשים ו-55.6% מהגברים (לוח 7).

לוח 7: זכאים לגמלת סיעוד ושיעורם בכלל האוכלוסייה בגיל פרישה*, 2014-2024

חודש	כלל הזכאים		אוכלוסייה בגיל פרישה**		שיעור הזכאים בכלל האוכלוסייה מעל גיל פרישה (%)	שיעור הזכאים (גברים ונשים) בני 80 ויותר (%)	שיעור הנשים הזכאיות בני 80 ויותר (%)	שיעור הגברים הזכאים בני 80 ויותר (%)
	שינוי לעומת דצמבר בשנה קודמת (%)	מספרים (אלפים)	שינוי לעומת דצמבר בשנה קודמת (%)	מספרים (אלפים)				
דצמבר 2014	0.8	159.4	4.4	962.4	16.6	45.4	51.6	35.7
דצמבר 2015	0.9	160.8	3.7	998.4	16.1	45.2	51.4	35.5
דצמבר 2016	3.3	166.1	3.6	1,034.7	16.1	45.3	51.5	35.7
דצמבר 2017	3.8	172.5	3.8	1,074.3	16.1	45.6	51.9	36.0
דצמבר 2018	4.6	180.4	3.6	1,113.4	16.2	46.1	52.5	36.4
דצמבר 2019	19.5	215.6	3.5	1,152.5	18.7	50.2	56.6	40.4
דצמבר 2020	20.6	260.1	3.0	1,187.3	21.9	55.4	61.5	46.2
דצמבר 2021	10.1	286.4	2.9	1,221.2	23.5	58.2	64.1	49.4
דצמבר 2022	10.2	315.7	2.2	1,248.7	25.3	60.5	66.0	52.1
דצמבר 2023	9.8	346.6	1.9	1,271.9	27.2	62.2	67.4	54.5
דצמבר 2024	8.2	375.1	1.6	1,292.1	29.0	62.9	67.9	55.6

* ראו הערת שוליים 1.

** לפי נתוני הביטוח הלאומי.

16 גיל הפרישה בשנים המופיעות בלוח: לגברים 67, ולנשים – עד 2021 (כולל) 62, ומ-2022 הוא עולה על פי שנת לידתן (ראו קישור בהערה 1).

מאפייני הזכאים

- **מין:** נשים הן הרוב בקרב הזכאים לגמלת סיעוד (הן בשל גיל הפרישה הנמוך יותר והן בשל תוחלת החיים הגבוהה יותר) – 66.5% ב-2024 (67.0% ב-2023) (לוח 8). מקצת הירידה בחלקן של הנשים ב-2024 מוסברת בהעלאת גיל הפרישה. בעשור האחרון (2014-2024) ניכרת עלייה מתונה בשיעור הגברים הזכאים לגמלה סיעוד (לוח 14 בנספח הלוחות).
- **גיל:** חלקם של בני 85 ויותר ירד מ-32.0% ב-2023 ל-31.0% ב-2024. זהו המשכה של מגמת הירידה שהחלה בעקבות הנהגת הרפורמה בסיעוד בסוף 2018, לרבות השינויים הנוספים שנלוו אליה עקב עלייה בחלקם של זכאים צעירים יותר (לוח 16 בנספח הלוחות). בולטת הירידה בחלקם בכלל הזכאים (אך לא במספריהם המוחלטים) של בני 80-84 ושל בני 90-94 בשנים אלה: מ-21.9% ל-20.5%, ומ-9.3% ל-8.8% (בהתאמה). בה בעת גדל באותן השנים חלקם של בני 75-79 – מ-21.0% ל-22.4%. סיבת השינוי בהרכב הגילים היא הגידול במספר הצעירים יותר מבין הזכאים היה גבוה משל המבוגרים, שחלקם בסך המקבלים היה גבוה ממילא.
- **תוספת ניקוד ליחידים ("בודדים"):** ניתנה ב-2024 בממוצע חודשי ל-67.8% מהזכאים, בדומה ל-2023 (67.6% מהזכאים).
- **ותק בארץ:** חלקם של העולים שעלו מ-1990 ואילך בכלל הזכאים ירד מעט מ-2023 ל-2024 – מ-26.7% ל-26.1%. משרד האוצר מממן חלקית את גמלת הסיעוד לאלה שעלו לישראל בני 62 ויותר (במסגרת סעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי). בדומה לשנים האחרונות גם ב-2024 הוסיף שיעורם לרדת והגיע ל-7.8% בחודש בממוצע (לעומת 8.7% ב-2023).
- **רמת הגמלה:** 32.8% מהזכאים קיבלו ב-2024 גמלה באחת הרמות הנמוכות (1 או 2), בהשוואה ל-33.3% ב-2023; 40.4% קיבלו גמלה באחת הרמות הבינוניות (3 או 4) בהשוואה ל-38.9% בשנה הקודמת; ו-26.7% קיבלו גמלה באחת מהרמות הגבוהות (5 או 6) בהשוואה ל-27.8% בשנה הקודמת. בכל רמות הגמלה גדל ב-2024 מספרם הממוצע של הזכאים בחודש בהשוואה ל-2023, ובמיוחד בולט הגידול ברמה 3 – מ-78.6 אלף זכאים בממוצע בחודש ל-91.1 אלף (ומנגד, רמה 5 שגדלה בכ-1,100 זכאים בממוצע בחודש – מ-35.3 אלף ל-36.4 אלף) (לוח 9).

ביטוח סיעוד

לוח 8: זכאים לגמלת סיעוד לפי מאפייני דמוגרפיה ורמת הגמלה
(ממוצע חודשי, 2024)

מאפיינים	מספרים מוחלטים	אחוזים
סך הכל	362,225	100.0
מין		
גברים	121,371	33.5
נשים	240,854	66.5
גיל		
עד 64 ¹	4,684	1.3
65-69	28,935	8.0
70-74	60,844	16.8
75-79	81,184	22.4
80-84	74,181	20.5
85-89	69,695	19.2
90-94	31,971	8.8
95-99	9,115	2.5
+100	1,616	0.4
ניקוד לבודד²		
יש ניקוד לבודד	245,697	67.8
אין ניקוד לבודד	116,528	32.2
ותק בישראל		
ותיקים	267,703	73.9
עולים – סך הכל מ-1990	94,522	26.1
מזה : עלו בשנים 2015-2024	7,678	2.1
מקור מימון הגמלה		
ביטוח לאומי	333,983	92.2
אוצר המדינה	28,242	7.8
רמת הגמלה		
1	48,014	13.3
2	70,908	19.6
3	91,138	25.2
4	55,360	15.3
5	36,429	10.1
6	60,376	16.7
זכאות לתוספת³		
3 יחידות שירות	137,657	⁵ 94.0
4 יחידות שירות	59,326	⁵ 61.3

(1) נשים בלבד.

(2) ראו הערת שוליים 6 בפרק זה.

(3) תוספת יחידות שבועיות למי שאינם מעסיקים מטפלת זרה : 3 ברמות 3-4, ו-4 ברמות 5-6.

(4) כאחוז מכלל הזכאים ברמת הגמלה.

לתוספת למי שאינו מעסיק מטפלת לא-ישראלית היו זכאים ב-2024 94.0% מהזכאים ברמות 3-4 (שלוש יחידות שבועיות) ו-61.3% מהזכאים ברמות 5-6 (ארבע יחידות). מספרם של הזכאים לעוד שלוש וארבע יחידות גדל ב-2024 בכ-17,000 ובכ-3,700 בממוצע לחודש (בהתאמה), לעומת 2023.

לוח 9: זכאים לפי רמות גמלה (ממוצע לחודש), 2020–2024

שנה	רמה 1	רמה 2	רמה 3	רמה 4	רמה 5	רמה 6	סך הכל*
2020	36,151	48,121	40,782	44,386	28,868	42,733	241,041
2021	37,765	55,252	54,131	46,576	31,417	48,087	273,228
2022	41,027	60,429	66,178	47,407	33,772	53,767	302,579
2023	45,668	65,016	78,630	50,640	35,337	57,213	332,504
2024	48,014	70,908	91,138	55,360	36,429	60,376	362,225

* רק זכאים ברמות 1-6 וללא מי שטרם הוסבו לרמות החדשות.

מספר היחידות הממוצע לזכאי לשבוע ירד במעט ב-2024 ב-0.1% (מ-16.70 ל-16.68 יחידות)¹⁷ (לוח 10). הגידול בשנים 2019-2021 נבע מהחלת הרפורמה (בנובמבר 2018) ומהפעימה השנייה והשלישית שלה (בינואר 2020 ובינואר 2021, בהתאמה). הירידה הקטנה בשנים 2022-2024 היא תוצאה של כניסת זכאים חדשים שנוטים לקבל את אחת משלוש רמות הגמלה הנמוכות יותר.

לוח 10: מספר יחידות ממוצע לזכאי לשבוע, 2015–2024

שנה	מספר יחידות ממוצע לזכאי לשבוע	שינוי לעומת שנה קודמת (%)
2015	13.69	
2016	13.86	1.3
2017	14.02	1.2
2018	14.38	2.6
2019	15.36	6.8
2020	16.31	6.1
2021	16.88	3.5
2022	16.81	-0.4
2023	16.70	-0.7
2024	16.68	-0.1

17 ערכה של גמלה ממוצעת מחושב במונחים של יחידות שירות: סך היחידות של כלל הזכאים לפי רמות הגמלה שלהם, חלקי מספר הזכאים.

גמלה בכסף וגמלה משולבת

כאמור, עם הנהגת הרפורמה ניתנה לכל הזכאים האפשרות להמיר את הגמלה לכסף, במלואה (רמה 1) או בחלקה (רמות 2-6). שווי הגמלה בכסף ברמות 2-6 הוא 80% משווי התעריף שהביטוח הלאומי משלם לחברת סיעוד פרטית עבור שעת טיפול אישי בבית; ברמה 1 שווי הגמלה בכסף זהה לתעריף לחברת סיעוד פרטית. ערך זה מוכפל במספר היחידות השבועיות וב-4.3 (מספר השבועות בחודש). הזכאים יכולים לקבל שירותי סיעוד נוספים, ואז מנכים מהגמלה המלאה את ערכם ומההפרש מופחתים 20% (חוץ מרמה 1).

ערב הרפורמה, באוקטובר 2018, 2.3% מהזכאים קיבלו גמלה בכסף ו-0.7% קיבלו גמלה משולבת (כסף ושירותים). בעקבות הרפורמה גדל מספרם של הזכאים בשתי הקבוצות, ובדצמבר 2019 הגיע שיעורם ל-9.7% ו-31.7% בהתאמה. בעקבות התפרצות מגפת הקורונה המוסד לביטוח לאומי איפשר לזכאים לקבל את הגמלה, כולה או חלקה, בכסף בהעדר שירותים זמינים – וכך מספרם וחלקם בכלל הזכאים גדלו במידה ניכרת. בדצמבר 2020 שיעורם של המקבלים גמלה בכסף היה 17.0% ושל גמלה משולבת 43.4%. שיא המקבלים גמלה בכסף בתקופת מגפת הקורונה היה במרץ 2021 – 47,133, כ-17.7% מהזכאים. עם דעיכת מגפת הקורונה וצמצום מתן גמלה בכסף או גמלה משולבת בהעדר שירותים, ירד מספרם, ובדצמבר 2021 הגיע שיעורם ל-13.6% (גמלה בכסף) ו-54.1% (גמלה משולבת). בדצמבר 2024 מספר המקבלים גמלה בכסף היה 70,288, ושיעורם בכלל הזכאים היה 18.7% (לעומת 16.2% בדצמבר 2023). מספרם של מקבלי גמלה משולבת הוסיף לעלות והגיע ל-232,493 – 62.0% מהזכאים (בהשוואה ל-61.6% בדצמבר 2023) (לוח 9). חלק מהגידול בסוף 2023 ובמהלך 2024 במספר מקבלי גמלה בכסף וגמלה משולבת נבע מהעדר שירותים זמינים בעת מלחמת חרבות ברזל.

באוקטובר 2018 78.5% מן המקבלים גמלה בכסף ו-82.9% ממקבלי גמלה משולבת קיבלו אותה בהסדר מטפלת צמודה¹⁸. עם הנהגת הרפורמה בסיעוד רוב הזכאים המקבלים גמלה בכסף או גמלה משולבת מקבלים אותה מכוח הרפורמה, ומיעוטם מכוח הסדר מטפלת צמודה או בהעדר שירותים זמינים. מספר מקבלי גמלה בכסף או גמלה משולבת מכוח הסדר מטפלת צמודה עלה בהדרגה והגיע בדצמבר 2024 ל-17,529, מהם 12,900 מקבלי גמלה בכסף בלבד (בהשוואה ל-15,339 בדצמבר 2023, מהם 11,317 מקבלי גמלה בכסף בלבד). לרובם זו מטפלת זרה. 59.0% מהזכאים בהסדר מטפלת צמודה, 10,338 זכאים, קיבלו רמת גמלה 6. מספרם של המקבלים גמלה בכסף בלבד או גמלה משולבת בשל העדר שירותים זמינים הושפע גם מאירועים חיצוניים לביטוח סיעוד כמו מגפת הקורונה ומלחמת חרבות ברזל ומצעדי המדיניות של הביטוח הלאומי בעקבות אירועים אלה לצד מחסור במטפלות בשכר: בפברואר 2021 הוא הגיע לשיא של 30,602 (כ-11.6% מכלל הזכאים), ובדצמבר 2024 מספרם היה 27,018 – 7.2% מכלל הזכאים (בהשוואה ל-10,904 בדצמבר 2023, 3.0% מכלל הזכאים אז) (לוחות 11-12).

18 זכאי לגמלה בכסף, כולה או חלקה, אם הוא מקבל כחלק מהגמלה שירותים נוספים שאינם טיפול אישי בבית. מי שמעסיק מטפלת אחת או יותר, לפחות 12 שעות ביממה, שישה ימים בשבוע (מטפלת צמודה). הסדר זה קדם לרפורמה בנובמבר 2018 ועדיין תקף.

לוח 11: מקבלי גמלה בכסף או גמלה משולבת לפי ההסדר, (רפורמה, העדר שירותים זמינים ומטפלת צמודה) (מספרים), נקודות זמן שונות

חודש	כלל הזכאים	מקבלי גמלה בכסף בלבד				מקבלי גמלה משולבת			
		סך הכל	במסגרת הרפורמה	שירותים זמינים	העדר שירותים	סך הכל	במסגרת הרפורמה	שירותים זמינים	העדר שירותים
אוקטובר 2018	178,051	4,045	0	871	3,174	1,212	0	207	1,005
דצמבר 2019	215,629	21,015	15,029	1,065	4,921	68,398	66,440	315	1,643
דצמבר 2020	260,075	44,284	22,435	15,753	6,096	112,759	101,345	9,470	1,944
פברואר 2021	264,842	46,774	23,112	17,428	6,234	118,635	103,436	13,174	2,025
מרץ 2021	266,759	47,133	23,707	17,098	6,328	121,184	107,036	12,119	2,029
אפריל 2021	266,788	34,330	24,035	3,354	6,941	134,207	123,284	8,661	2,262
דצמבר 2021	286,417	39,084	27,631	3,529	7,924	154,838	150,869	1,229	2,740
דצמבר 2022	315,653	47,156	32,487	5,199	9,470	184,949	180,001	1,611	3,337
דצמבר 2023	346,553	56,217	38,018	6,882	11,317	213,525	206,051	3,452	4,022
דצמבר 2024	375,077	70,288	38,647	18,741	12,900	232,493	219,587	8,277	4,629

לוח 12: מקבלי גמלה בכסף או גמלה משולבת לפי ההסדר, (רפורמה, העדר שירותים זמינים ומטפלת צמודה) (אחוזים בכלל הזכאים), נקודות זמן שונות

חודש	כלל הזכאים	מקבלי גמלה בכסף בלבד				מקבלי גמלה משולבת			
		סך הכל	במסגרת הרפורמה	שירותים זמינים	העדר שירותים	סך הכל	במסגרת הרפורמה	שירותים זמינים	העדר שירותים
אוקטובר 2018	100.0	2.3	0.0	0.5	1.8	0.7	0.0	0.1	0.6
דצמבר 2019	100.0	9.7	7.0	0.5	2.3	31.7	30.8	0.1	0.8
דצמבר 2020	100.0	17.0	8.6	6.1	2.3	43.4	39.0	3.6	0.7
פברואר 2021	100.0	17.7	8.7	6.6	2.4	44.8	39.1	5.0	0.8
מרץ 2021	100.0	17.7	8.9	6.4	2.4	45.4	40.1	4.5	0.8
אפריל 2021	100.0	12.9	9.0	1.3	2.6	50.3	46.2	3.2	0.8
דצמבר 2021	100.0	13.6	9.6	1.2	2.8	54.1	52.7	0.4	1.0
דצמבר 2022	100.0	14.9	10.3	1.6	3.0	58.6	57.0	0.5	1.1
דצמבר 2023	100.0	16.2	11.0	2.0	3.3	61.6	59.5	1.0	1.2
דצמבר 2024	100.0	18.7	10.3	5.0	3.4	62.0	58.5	2.2	1.2

ביטוח סיעוד

מספר המקבלים גמלה בכסף או גמלה משולבת ושיעוריהם בכלל הזכאים בכל רמת גמלה מושפעים מכללי הרפורמה (לוחות 13-14). בין דצמבר 2023 לדצמבר 2024 חל גידול במספר המקבלים גמלה בכסף בכל הרמות, ובעיקר ברמות 2 ו-3, ובמספר המקבלים גמלה משולבת בכל הרמות, ובעיקר ברמות 3 ו-4 – תוצאה בעיקר של הגידול במספר מקבלי גמלה בהעדר שירותים זמינים בנוסף להשפעה של גידול במספר הזכאים.

לוח 13: מקבלי גמלה בכסף או גמלה משולבת לפי רמת הגמלה, דצמבר 2023

רמת הגמלה	מספר הזכאים לגמלה	קיבלו גמלה בכסף*		קיבלו גמלה משולבת*	
		מספרים	אחוזים בכלל הזכאים ברמת הגמלה	מספרים	אחוזים בכלל הזכאים ברמת הגמלה
סך הכל	346,553	56,217	16.2	213,525	61.6
1	47,693	38,018	79.7	1,650	3.5
2	66,534	1,913	2.9	49,679	74.7
3	84,565	2,602	3.1	67,572	79.9
4	52,625	2,500	4.8	39,143	76.6
5	36,096	3,084	8.5	23,062	63.9
6	59,040	8,100	13.7	32,419	54.9

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

לוח 14: מקבלי גמלה בכסף או גמלה משולבת לפי רמת הגמלה, דצמבר 2024

רמת הגמלה	מספר הזכאים לגמלה	קיבלו גמלה בכסף*		קיבלו גמלה משולבת*	
		מספרים	אחוזים בכלל הזכאים ברמת הגמלה	מספרים	אחוזים בכלל הזכאים ברמת הגמלה
סך הכל	375,077	70,288	18.7	232,493	62.0
1	48,039	38,647	80.4	1,878	3.9
2	74,337	9,067	12.2	50,986	68.6
3	96,909	5,542	5.7	76,996	79.5
4	57,722	3,691	6.4	43,908	76.1
5	36,672	3,735	10.2	23,953	65.3
6	61,398	9,606	15.6	34,772	56.6

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

שירותי הסיעוד

שירותי הסיעוד מסופקים לרוב הזכאים באמצעות חברות ייעודיות, על פי הסכם עם הביטוח הלאומי (בסוף 2009 פורסמו התוצאות של המכרז האחרון לחברות הסיעוד). ב-2024 פעלו 96 ספקים – 44 מלכ"רים ו-52 חברות פרטיות. מספרן של חברות הסיעוד נמצא בירידה (תוצאה של מיזוג חברות): מספרן של החברות הפרטיות ירד מ-77 ב-2009 ל-52 ב-2024, ומספרם של המלכ"רים – מ-51 ב-2009 ל-44 ב-2024. עם זאת, חלקן של החברות הפרטיות בכלל שעות הטיפול עלה מ-70.6% ב-2009 ל-77.7% ב-2024 (לוח 15).

חברות הסיעוד סיפקו ב-2024 כ-192.9 מיליון שעות טיפול. מספר השעות בין 2023 ל-2024 גדל ב-4.3% (של חברות פרטיות ב-4.5%, ושל מלכ"רים ב-3.4%). מסוף 2018 עלה סך שעות הטיפול בשל הגידול במספר הזכאים ובשל השינויים ברמות הגמלה בעקבות הרפורמה והגידול במספרם של הזכאים ברמות הגבוהות (נוסף על הגידול בהיקף הגמלאות בכסף).

לוח 15: שעות טיפול אישי בבית עשולמו לספק לפי סוג הספק, 2019-2024

שנה	חברות			שעות – שנתי (אלפים)			שעות סיעוד		
	מלכ"רים	פרטיות	סך הכל	מלכ"רים	פרטיות	סך הכל	אחוזים		
							מלכ"רים	פרטיות	סך הכל
2019	45	63	108	28,971	89,604	118,575	24.4	75.6	100.0
2020	44	60	104	33,206	108,327	141,532	23.5	76.5	100.0
2021	45	59	104	39,634	124,381	161,315	22.9	77.1	100.0
2022	45	56	101	39,387	134,812	174,199	22.6	77.4	100.0
2023	45	53	98	41,659	143,305	184,964	22.5	77.5	100.0
2024	44	52	96	43,068	149,824	192,892	22.3	77.7	100.0

בעקבות הרפורמה והגידול במספר הזכאים גדל מספרם של המקבלים טיפול אישי בבית, אך ירד שיעורם בכלל הזכאים בהשוואה לתקופה שלפני הרפורמה (ראו דוחות שנתיים קודמים). עם דעיכת מגפת הקורונה וחזרתם של השירותים הזמינים, הביטוח הלאומי שינה את מדיניותו ונותרו כמה אלפים בלבד שקיבלו את הגמלה בכסף, כולה או חלקה, בהעדר שירותים זמינים. כאמור, מספרם גדל ל-10,334 בסוף 2023 ול-27,018 בעקבות מלחמת חרבות ברזל, המצב הביטחוני בצפון והמחסור במטפלות בשכר (ראו לעיל) (לוח 11). בשירותים אחרים, כמו מוצרי ספיגה ומשדרי מצוקה, גדל מספר הזכאים וירד שיעורם בכלל הזכאים בהשוואה לתקופה שלפני הרפורמה. סגירת מרכזי היום בתחילת מגפת הקורונה הביאה לירידה גדולה במספר הזכאים שתוכנית הטיפול שלהם כוללת ביקורים במרכזים אלה ובשיעורם בכלל הזכאים (בחודשים אפריל ומאי 2020 ירד מספרם במחצית ויותר). מאמצע 2020 החלה עלייה בהדרגה, ובספטמבר 2023 הגיע מספר הזכאים הללו ל-13,437. בחודשים אוגוסט וספטמבר 2023 עלה לראשונה מספר הזכאים הללו על מספרם ערב משבר הקורונה בישראל, והם היוו כ-4% מהזכאים (לעומת יותר מ-7% ערב משבר הקורונה). בסוף 2023 ירד מספרם ל-12,850 עקב

ביטוח סיעוד

סגירת מרכזי יום באזורי לחימה בדרום ובצפון, והוא שב לעלות בהדרגה ל-14,170 בדצמבר 2024. מאז כניסת הרפורמה לתוקף ירד שיעורם של זכאים אלה בכלל הזכאים מ-7% ויותר ערב הרפורמה ל-3.8% בדצמבר 2024 (לוח 16).

לוח 16: מקבלי שירותי סיעוד לפי סוג השירות*, דצמבר 2023 ודצמבר 2024

דצמבר 2024			דצמבר 2023			סוג השירות
אחוז המקבלים		מספר המקבלים	אחוז המקבלים		מספר המקבלים	
כשירות יחיד בכלל המקבלים שירות זה	מסך הזכאים לגמלה		כשירות יחיד בכלל המקבלים שירות זה	מסך הזכאים לגמלה		
79.2	81.1	304,365	78.9	83.7	290,003	טיפול אישי בבית**
78.0	78.0	292,394	78.0	80.5	278,992	מהם : בידי חברת סיעוד
15.5	3.8	14,170	13.7	3.7	12,824	טיפול אישי במרכז יום
8.1	10.6	39,676	7.2	11.3	39,113	מוצרי ספיגה
9.0	6.5	24,197	7.2	6.8	23,725	משדר מצוקה
6.0	0.2	637	5.7	0.2	644	שירותי מכבסה
9.2	2.3	8,511	6.8	1.5	5,153	קהילה תומכת

* מספר הזכאים לגמלה בדצמבר 2023 היה 346,553 ובדצמבר 2024 – 375,077.
** לרבות מקבלי גמלה בכסף או גמלה משולבת, ללא טיפול בבית מחברת סיעוד (הסדר מטפלת צמודה).

היקף התשלומים

בסך הכל היתה ההוצאה על ביטוח סיעוד ב-2024 כ-18.6 מיליארד שקלים : כ-18.3 לזכאים והיתר לפיתוח שירותים בקהילה ובמוסדות ולמבחני תלות (לוח 17). כדי לממן את העלייה במספר המאושפזים במוסדות, הביטוח הלאומי מעביר על פי חוק 15% מהתקבולים השנתיים למשרד הבריאות ו-15% למשרד הרווחה. משרד הבריאות מנצל בדרך כלל את מלוא ההקצבה אך משרד הרווחה אינו מנצלה כלל בשנים האחרונות¹⁹. כ-88 מיליון ש"ח הועברו למשרד הבריאות בגין הגדלת מספר המאושפזים במוסדות סיעודיים וכ-108 מיליון למשרד הרווחה ולקופות החולים תמורה לבקרה על הפעלת תוכניות הטיפול ושכר למעריכות שעשו את מבחני תלות.

19 השתתפות המוסד לביטוח לאומי במימון תוספת מיטות אשפוז מותנית בכך שמספר ימי האשפוז בשנה נתונה יעלה על מספר ימי האשפוז ב-1985 (תקופת הבסיס).

לוח 17: התשלומים ששולמו בביטוח סיעוד לפי סוג התשלום (מיליוני שקלים, מחירי 2024), 2024-2020

שנה	סך הכל	גמלאות סיעוד	העברה לגורמי חוץ*	פיתוח שירותים	מאושפזים במוסדות סיעוד	על חשבון הסכמים עם משרד האוצר**	תשלומים מנהליים לגורמי חוץ***
2020	12,668.2	12,400.4	117.4	37.5	97.1	13.2	2.5
2021	14,641.9	14,421	95.2	27.6	89.6	7.9	0.6
2022	15,366.8	15,133.7	94.1	21.6	90.4	26.6	0.6
2023	16,625.9	16,368.1	104.8	32.4	90.9	28.6	1.1
2024	18,595.1	18,340.9	107.7	44.5	88.2	11.4	2.4

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

** גמלאות לעולים חדשים שהפכו זכאים בתום השנה הראשונה להגעתם לישראל.

*** לרבות סיוע משפטי ומחקרים.

ב-2024 עלו ריאלית התשלומים בביטוח סיעוד, לרבות התשלומים לגמלאות, ב-11.8% לעומת 2023, בשל המשך הגידול במספר הזכאים בעקבות הרפורמה (9.0% בממוצע חודשי) והעלייה בתעריף יחידת סיעוד בשיעור 4.8% בעקבות עדכון שכר המינימום באפריל 2024. עם זאת, הגידול בהיקף הגמלאות בכסף ברמות 2-6 (שערכן 80% בלבד מערך הגמלה המקבילה בעין) וירידת ממוצע היחידות לשבוע לזכאי (מ-16.70 ל-16.68, ראו לעיל "מאפייני הזכאים") - תוצאה של כניסת זכאים חדשים ברמות נמוכות והגידול בחלקם היחסי בכלל הזכאים - מיתנו במידה מוגבלת את העלייה בתשלומים. הרפורמה בסיעוד, הגידול הדמוגרפי, הגברת המודעות ומיצוי הזכאות הובילו לכך שבין 2018 ל-2024 התשלומים לביטוח סיעוד גדלו פי 2.3 (ב-2018 סך התשלומים בענף סיעוד היה 8,015.5 מיליון ש"ח [מחירי 2024]).