



הרפורמה בביטוח סיעוד: תמונת מצב ומגמות

(נובמבר 2018 – ינואר 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. 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. 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%. בשלושת החודשים האחרונים, נובמבר 2020 – ינואר 2021, גדל מספר התביעות ב-3.7% בהשוואה לתקופה המקבילה נובמבר 2019 עד ינואר 2020 (הנתונים לחודשים נובמבר 2020 – ינואר 2021 אינם מלאים), ומספר בקשות ההחמרה (על זכאויות קבועות) גדל ב-16.3%.

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

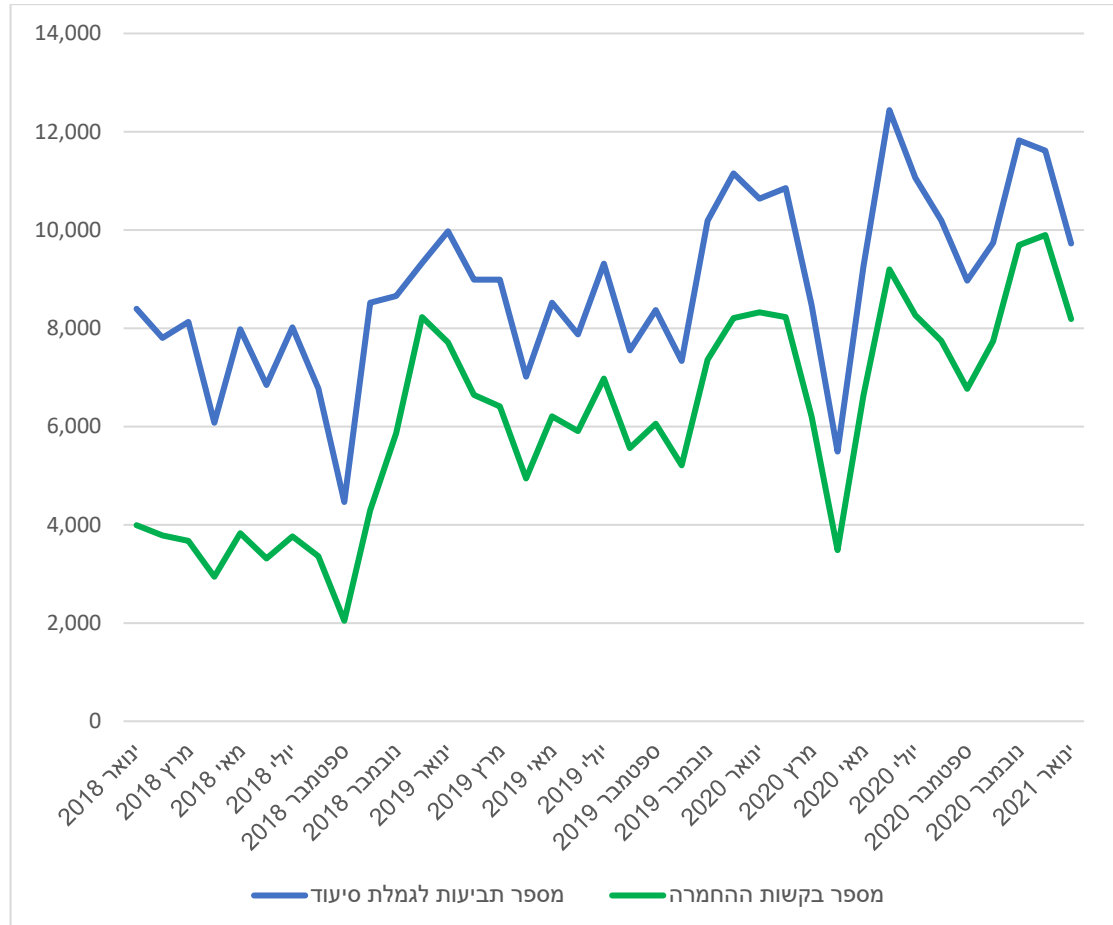


המוסד לביטוח לאומי

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: מספרי התביעות לגמלה ובקשות החמרה שהוגשו בינואר 2021 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
1.4%	8,022	מרץ 2017	8,132	מרץ 2018
5.1%	5,783	אפריל 2017	6,079	אפריל 2018
2.4%	7,793	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
18.8%	8,394	ינואר 2018	9,976	ינואר 2019
15.2%	7,804	פברואר 2018	8,992	פברואר 2019
10.5%	8,132	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	10,190	נובמבר 2019
19.5%	9,328	דצמבר 2018	11,151	דצמבר 2019
6.6%	9,976	ינואר 2019	10,636	ינואר 2020
20.7%	8,992	פברואר 2019	10,853	פברואר 2020
-5.8%	8,989	מרץ 2019	8,465	מרץ 2020
-21.8%	7,015	אפריל 2019	5,489	אפריל 2020
8.8%	8,517	מאי 2019	9,265	מאי 2020
57.9%	7,877	יוני 2019	12,440	יוני 2020
18.7%	9,317	יולי 2019	11,061	יולי 2020
35.0%	7,552	אוגוסט 2019	10,194	אוגוסט 2020
7.1%	8,369	ספטמבר 2019	8,967	ספטמבר 2020
32.7%	7,337	אוקטובר 2019	9,736	אוקטובר 2020
16.0%	10,190	נובמבר 2019	11,824	נובמבר 2020
4.2%	11,151	דצמבר 2019	11,616	דצמבר 2020
-8.6%	10,636	ינואר 2020	9,725	ינואר 2021

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



מנהל מחקר ותכנון

המוסד לביטוח לאומי

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
6.6%	3,529	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
53.1%	3,830	נובמבר 2017	5,862	נובמבר 2018
133.4%	3,525	דצמבר 2017	8,226	דצמבר 2018
93.3%	3,992	ינואר 2018	7,715	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	5,559	אוגוסט 2019
196.0%	2,046	ספטמבר 2018	6,057	ספטמבר 2019
21.3%	4,297	אוקטובר 2018	5,212	אוקטובר 2019
25.6%	5,862	נובמבר 2018	7,361	נובמבר 2019
-0.2%	8,226	דצמבר 2018	8,208	דצמבר 2019
7.9%	7,715	ינואר 2019	8,322	ינואר 2020
23.8%	6,642	פברואר 2019	8,224	פברואר 2020
-3.2%	6,409	מרץ 2019	6,201	מרץ 2020
-29.5%	4,940	אפריל 2019	3,485	אפריל 2020
6.9%	6,206	מאי 2019	6,634	מאי 2020
55.7%	5,905	יוני 2019	9,195	יוני 2020
18.5%	6,977	יולי 2019	8,265	יולי 2020
39.3%	5,559	אוגוסט 2019	7,742	אוגוסט 2020
11.7%	6,057	ספטמבר 2019	6,767	ספטמבר 2020
48.4%	5,212	אוקטובר 2019	7,735	אוקטובר 2020
31.7%	7,361	נובמבר 2019	9,696	נובמבר 2020
20.6%	8,208	דצמבר 2019	9,897	דצמבר 2020
-1.6%	8,322	ינואר 2020	8,188	ינואר 2021

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

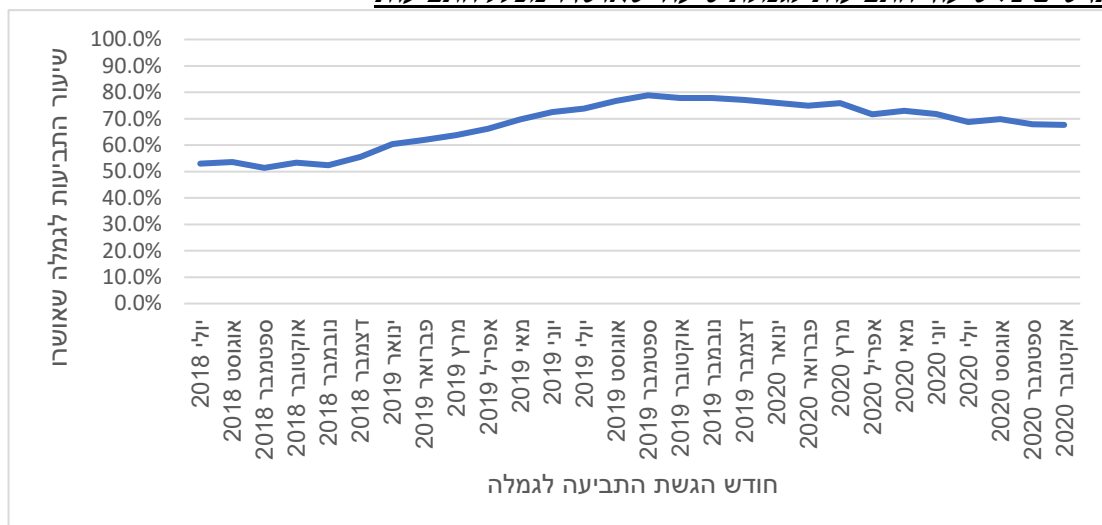


המוסד לביטוח לאומי

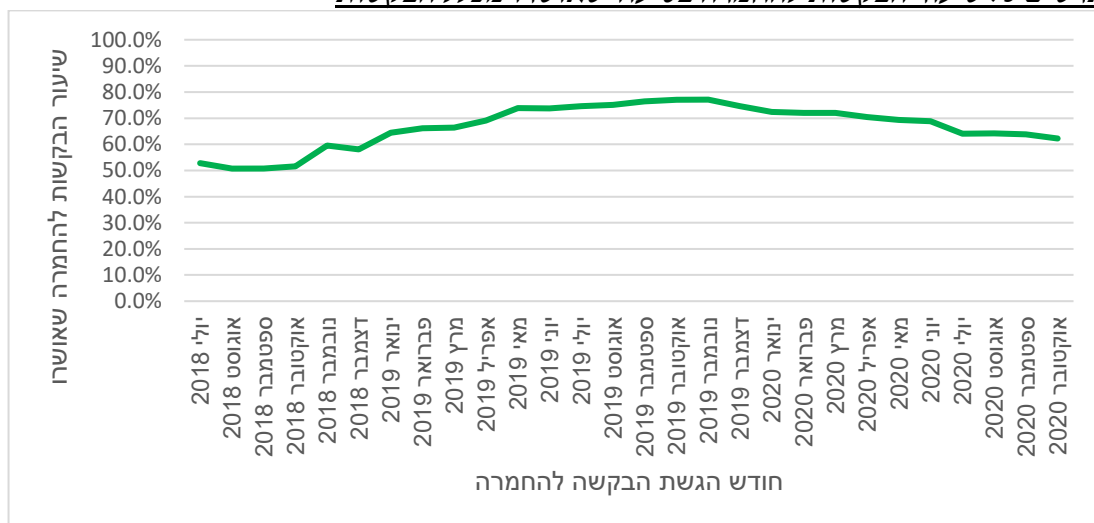
מנהל מחקר ותכנון

שיעורי התביעות לגמלת סיעוד והבקשות להחמרה שאושרו עלו, וחלק מהעליות בשיעורים אלה ניתן לייחס לרפורמה. שיעור התביעות לגמלת סיעוד¹ שאושרו עלה מ-53.0% מהתביעות שהוגשו ביולי 2018 ל-77.9% (שנה לרפורמה) (תרשים 2). שיעור הבקשות להחמרה², כלומר תביעה של זכאים להגדלת רמת הגמלה, עלה מ-52.8% מהבקשות שהוגשו ביולי 2018 ל-77.1% (שנה לרפורמה) (תרשים 3). שיעורי התביעות והבקשות להחמרה שאושרו מכלל התביעות והבקשות להחמרה שהוגשו ב-2020 התמתנו במידה מסוימת (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



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

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-262.9 אלף זכאים בינואר 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 10.1 אלף זכאים בשלושת החודשים האחרונים, או 4.0%.

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	178,064	4.5%		
נובמבר 2018	178,993	0.5%	0.5%	
דצמבר 2018	180,455	0.8%	1.3%	
ינואר 2019	182,752	1.3%	2.6%	
פברואר 2019	184,795	1.1%	3.8%	
מרץ 2019	187,330	1.4%	5.2%	
אפריל 2019	189,281	1.0%	6.3%	
מאי 2019	191,463	1.2%	7.5%	
יוני 2019	193,584	1.1%	8.7%	
יולי 2019	197,357	1.9%	10.8%	
אוגוסט 2019	200,711	1.7%	12.7%	
ספטמבר 2019	203,748	1.5%	14.4%	
אוקטובר 2019	205,925	1.1%	15.6%	15.6%
נובמבר 2019	210,353	2.2%	18.1%	17.5%
דצמבר 2019	215,700	2.5%	21.1%	19.5%
ינואר 2020	220,446	2.2%	23.8%	20.6%
פברואר 2020	224,993	2.1%	26.4%	21.8%
מרץ 2020	230,691	2.5%	29.6%	23.1%
אפריל 2020	232,101	0.6%	30.3%	22.6%
מאי 2020	235,457	1.4%	32.2%	23.0%
יוני 2020	236,668	0.5%	32.9%	22.3%
יולי 2020	241,274	1.9%	35.5%	22.3%
אוגוסט 2020	245,774	1.9%	38.0%	22.5%
ספטמבר 2020	249,567	1.5%	40.2%	22.5%
אוקטובר 2020	252,807	1.3%	42.0%	22.8%
נובמבר 2020	256,336	1.4%	44.0%	21.9%
דצמבר 2020	260,288	1.5%	46.2%	20.7%
ינואר 2021	262,859	1.0%	47.6%	19.2%

הערה: מספר הזכאים בינואר 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 בינואר 2021, 7.1%, 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%	178,064	60,470	33,096	84,498

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

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

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 בדצמבר 2020 ובינואר 2021 לפי רמת הגמלה, ובהשוואה לינואר 2020. מספר הזכאים ברמה 1 וחלקם בכלל הזכאים ירדו. מספרי הזכאים ברמות 2-6 גדלו בין ינואר

⁵ בינואר 2021 היו 16,332 זכאים בקבוצה זו, מהם 8,568 שאינם בודדים (הנתונים לינואר 2021 אינם מלאים) בהשוואה לאוקטובר 2020 שבו היו 15,084 זכאים בקבוצה זו, מהם 8,109 שאינם בודדים, ולדצמבר 2019 שבו היו 9,349 זכאים בקבוצה זו, מהם 5,776 שאינם בודדים.



המוסד לביטוח לאומי

מנהל מחקר ותכנון

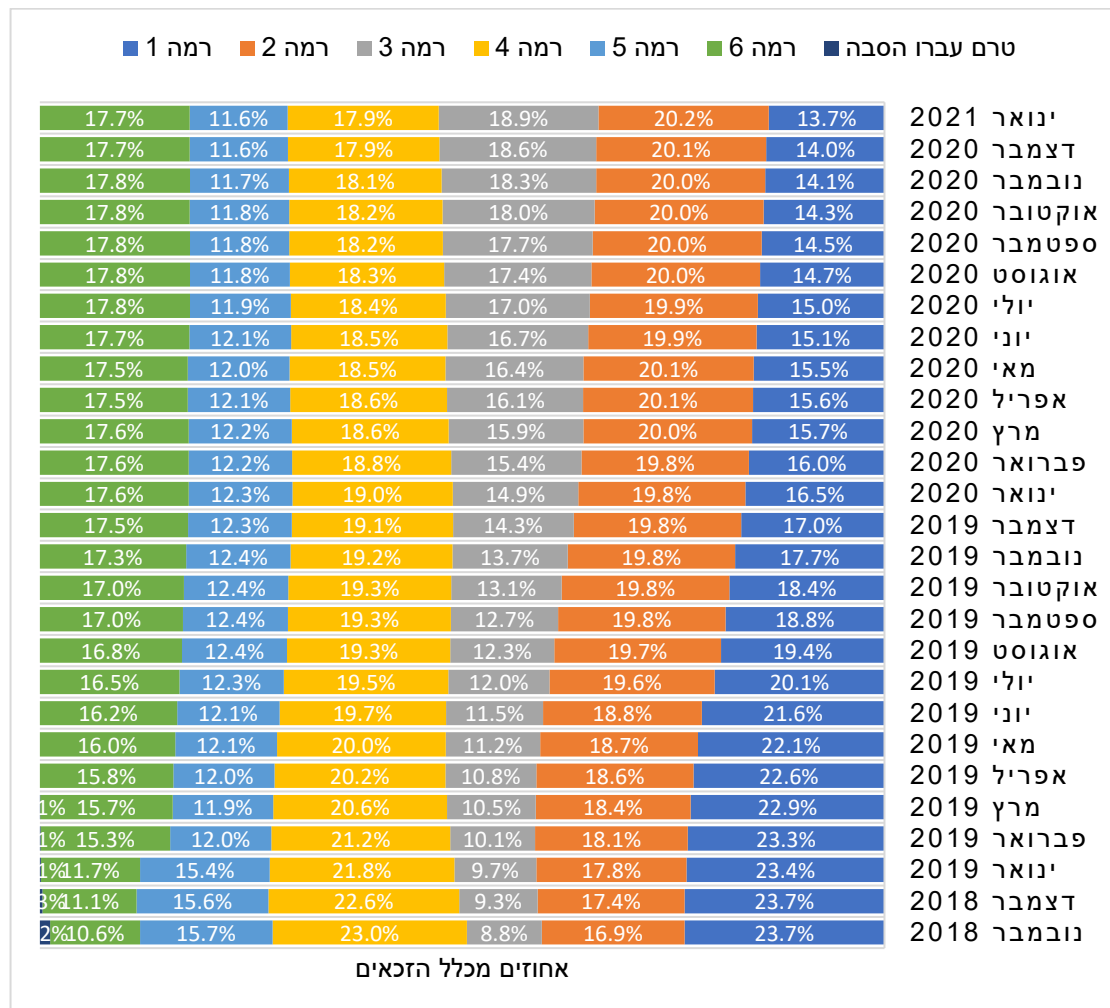
2020 לינואר 2021. חלקם היחסי של הזכאים ברמה 3 עלה, חלקם היחסי של הזכאים ברמות 4 ו-5 ירד מעט, ושל אלה ברמות 2 ו-6 נותר דומה (ראו גם תרשים 4).

לוח 7: התפלגות הזכאים לגמלת סיעוד לפי רמת הגמלה, ינואר 2020, דצמבר 2020 וינואר 2021

ינואר 2021		דצמבר 2020		ינואר 2020		רמת גמלה
מספר הזכאים	אחוז מכלל הזכאים	מספר הזכאים	אחוז מכלל הזכאים	מספר הזכאים	אחוז מכלל הזכאים	
35,977	13.7%	36,441	14.0%	36,274	16.5%	1
53,007	20.2%	52,374	20.1%	43,667	19.8%	2
49,737	18.9%	48,327	18.6%	32,760	14.9%	3
47,033	17.9%	46,698	17.9%	41,850	19.0%	4
30,527	11.6%	30,311	11.6%	27,010	12.3%	5
46,576	17.7%	46,135	17.7%	38,873	17.6%	6
252,414	100.0%	260,288	100.0%	220,446	100.0%	סך הכל*

* סך הכל כולל גם זכאים שהסתברם לרמות הגמלה החדשות טרם הושלמה.

תרשים 4: התפלגות הזכאים לגמלת סיעוד לפי רמת הגמלה



אחוזים מכלל הזכאים

סוג הגמלה: גמלה בעין, גמלה בכסף וגמלה משולבת



המוסד לביטוח לאומי

מנהל מחקר ותכנון

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. עד פברואר 2020 יותר ממחצית 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%. ביוני 2020 מספר הזכאים שקיבלו גמלה בכסף ירד לכ-30,000, והוא שב לעלות בהדרגה החל ביולי 2020 והגיע לקרוב ליותר מ-44,000 בדצמבר 2020 ובינואר 2021, 17% מכלל הזכאים. מספר מקבלי גמלה משולבת עלה בהדרגה עד מרץ 2020 ליותר מ-91,000, או כ-40% מהזכאים. בספטמבר 2020 מספר מקבלי גמלה משולבת עלה לראשונה על מספר מקבלי גמלה בעין (בלבד). בחודשים נובמבר 2020 – ינואר 2021 יותר מ-110,000 זכאים מדי חודש קיבלו גמלה משולבת, וחלקם בכלל הזכאים היה כ-43%-44%. חלק מהגידול במספר מקבלי גמלה בכסף או גמלה משולבת החל ממרץ 2020 נובע ממשבר הקורונה הודות להתאמות שבוצעו כתוצאה מההגבלות בקבלת טיפול בבית מחברת סיעוד או במרכז יום. זכאים החוששים מכניסת מטפלת לביתם עקב הקורונה ממשיכים לקבל לבקשתם גמלה בכסף או גמלה משולבת.

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).



המוסד לביטוח לאומי

מנהל מחקר ותכנון

לוח 8 : התפלגות הזכאים לגמלת סיעוד לפי סוג הגמלה

חודש	גמלה בעין ⁸	גמלה משולבת	גמלה בכסף	אחרים*	סך הכל זכאים
אוקטובר 2017	165,347	821	3,050	1,223	170,441
אוקטובר 2018	171,483	1,211	4,042	1,328	178,064
נובמבר 2018	171,348	1,961	4,794	890	178,993
דצמבר 2018	158,180	13,512	8,048	715	180,455
ינואר 2019	147,110	24,107	10,957	578	182,752
פברואר 2019	142,963	28,423	12,876	533	184,795
מרץ 2019	140,484	31,974	14,385	487	187,330
אפריל 2019	137,753	35,444	15,609	475	189,281
מאי 2019	136,359	38,215	16,380	509	191,463
יוני 2019	135,436	40,656	16,949	543	193,584
יולי 2019	134,417	44,699	17,729	512	197,357
אוגוסט 2019	131,842	49,969	18,442	458	200,711
ספטמבר 2019	130,046	54,157	19,113	432	203,748
אוקטובר 2019	128,103	57,761	19,645	416	205,925
נובמבר 2018	127,358	62,386	20,231	378	210,353
דצמבר 2019	125,924	68,405	21,000	371	215,700
ינואר 2020	123,432	74,582	22,047	385	220,446
פברואר 2020	120,297	80,945	23,364	387	224,993
מרץ 2020	112,355	91,366	26,583	387	230,691
אפריל 2020	107,051	87,458	37,207	385	232,101
מאי 2020	107,448	90,267	37,345	397	235,457
יוני 2020	110,515	95,895	29,905	353	236,668
יולי 2020	108,986	99,145	32,818	325	241,274
אוגוסט 2020	107,384	102,614	35,463	313	245,774
ספטמבר 2020	105,537	105,674	38,043	313	249,567
אוקטובר 2020	104,352	107,406	40,762	287	252,807
נובמבר 2020	103,471	110,065	42,556	244	256,336
דצמבר 2020	103,024	112,862	44,184	218	260,288
ינואר 2021	101,427	116,433	44,782	217	262,859

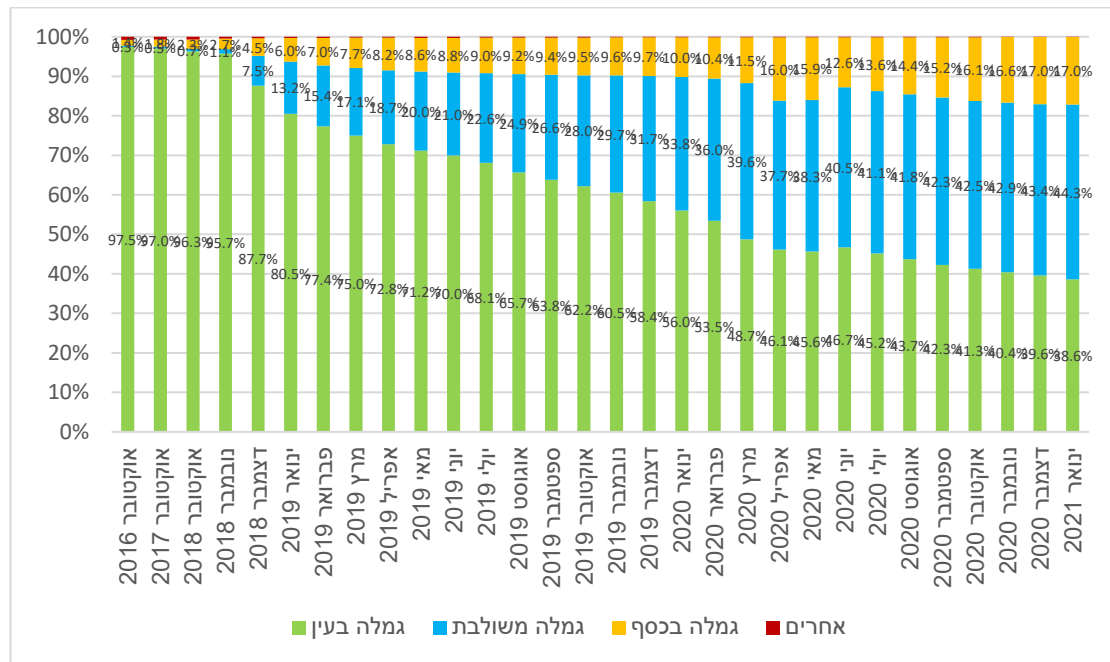
הערה : מספר הזכאים בינואר 2021 אינו מלא.

* - קבוצת האחרים כוללת זכאים שמסרבים לקבל שירותים (כ-80% מהקבוצה) וזכאים שזכאותם הוקפאה באופן זמני מסיבות שונות (שהות בחו"ל, אשפוז ממושך ושהות זמנית במוסד סיעודי).

⁸ רק 86 זכאים ברמה 1 קיבלו בינואר 2021 9 יחידות שבועיות למטרת שירותים שאינם כוללים טיפול אישי בבית (בהשוואה ל-134 בדצמבר 2019).



תרשים 5: התפלגות הזכאים לגמלת סיעוד לפי סוג הגמלה



רוב המקבלים גמלה משולבת בינואר 2021 קיבלו עד 4 יחידות שבועיות או עד כשליש מהיחידות השבועיות בכסף במסגרת הרפורמה: 79,430 ו-23,177, בהתאמה (לוח 9), מתוך 116,433 – 88.1% (ביחד) – מקבלי גמלה משולבת (978 זכאים קיבלו גמלה משולבת ברמה 1 במסגרת הרפורמה) (תרשים 6). כמחצית מהמקבלים גמלה בכסף היו ברמה 1 במסגרת הרפורמה: בינואר 2021, 22,208 זכאים קיבלו גמלה בכסף ברמה 1 – 49.6% מתוך 44,782 מקבלי גמלה בכסף (תרשים 7). מספר הזכאים המקבלים גמלה בכסף במסגרת הסדר "מטפל צמוד" גדל מ-3,174 באוקטובר 2018 ל-6,158 בינואר 2021, ומספר המקבלים גמלה משולבת במסגרת הסדר זה גדל מ-1,005 ל-1,996. מספר מקבלי גמלה בכסף או גמלה משולבת בהעדר שירותים זמינים גדל בעקבות משבר הקורונה: בפברואר 2020 1,425 זכאים קיבלו גמלה בכסף ו-372 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 בהדרגה; בינואר 2021 קיבלו 16,416 זכאים גמלה בכסף ו-10,852 זכאים קיבלו גמלה משולבת בהעדר שירותים זמינים (תרשימים 6-7).



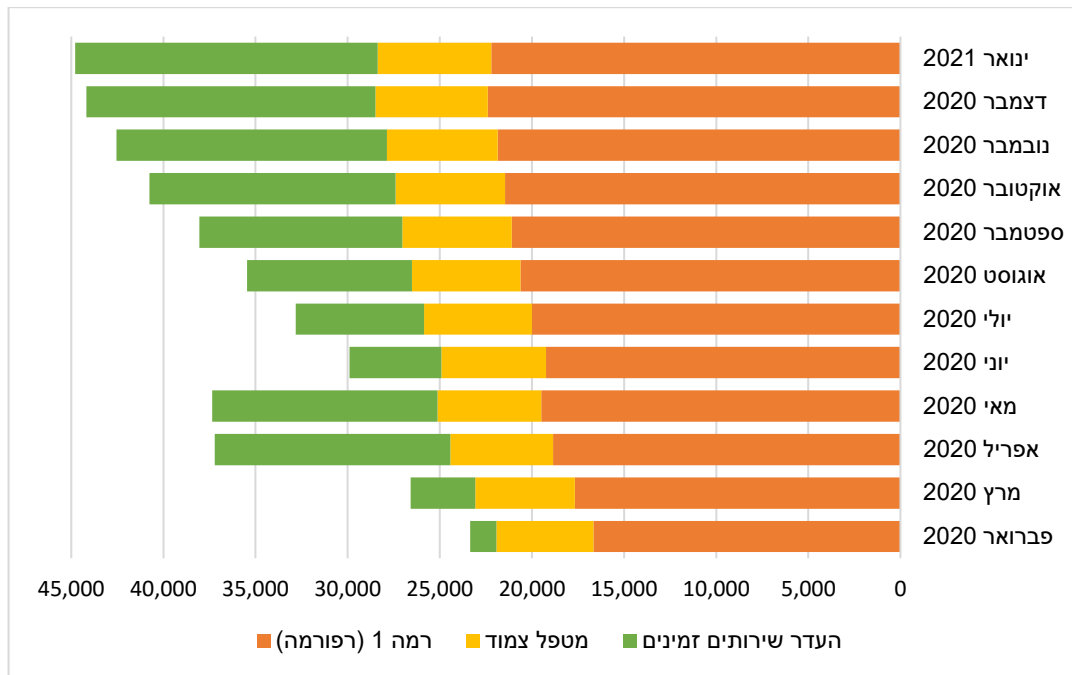
מנהל מחקר ותכנון

המוסד לביטוח לאומי

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

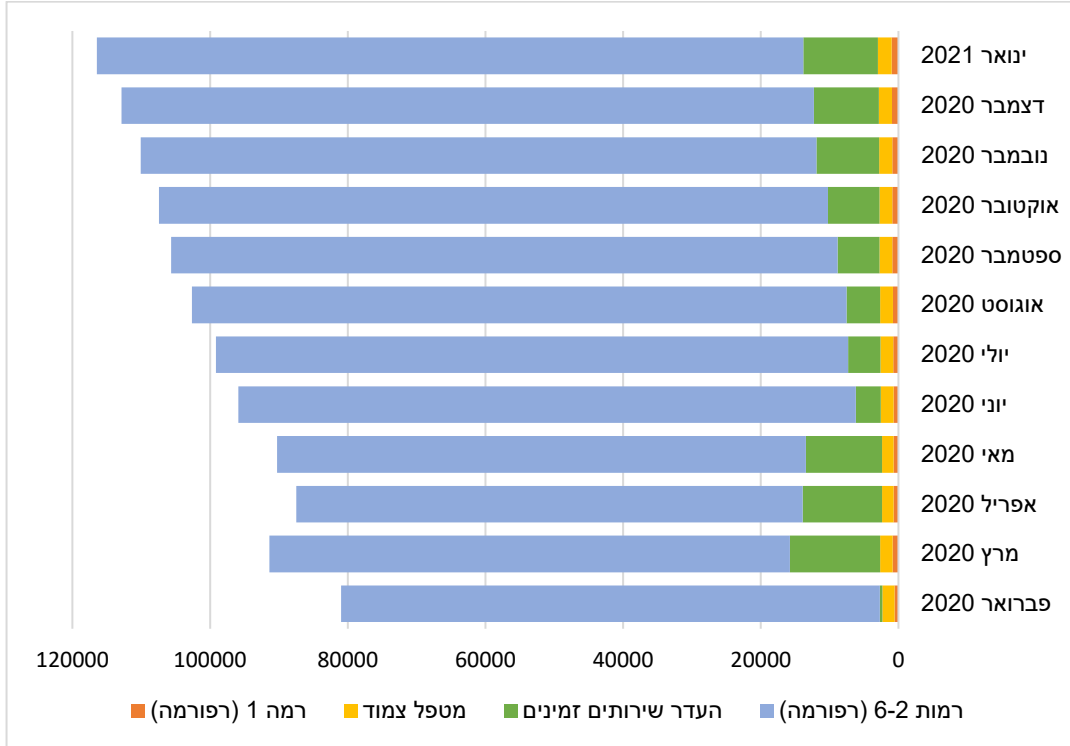
ינואר 2021				דצמבר 2020				רמת גמלה
אחוזים עד כשליש גמלה	סך הכל	עד כשליש גמלה	עד 4 יחידות	אחוזים עד כשליש גמלה	סך הכל	עד כשליש גמלה	עד 4 יחידות	
0.0%	27,708	0	27,708	0.0%	27,109	0	27,109	2
20.7%	26,624	5,507	21,117	19.1%	26,089	4,973	21,116	3
33.4%	21,315	7,112	14,203	31.8%	20,893	6,650	14,243	4
38.0%	11,621	4,421	7,200	36.7%	11,418	4,185	7,233	5
40.0%	15,339	6,137	9,202	38.9%	15,049	5,852	9,197	6
22.6%	102,607	23,177	79,430	21.5%	100,558	21,660	78,898	סך הכל
30.9%	74,899	23,177	51,722	29.5%	73,449	21,660	51,789	רמות 3-6

תרשים 6: התפלגות המקבלים גמלה בכסף לפי מסלול





תרשים 7: התפלגות המקבלים גמלה משולבת לפי מסלול





זורות – 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. בינואר 2021 היו 122,295 זכאים ותיקים – 46.6% מכלל הזכאים – ו-140,564 זכאים החדשים שהיוו 53.4% מכלל הזכאים. בנובמבר 2020 עלה לראשונה מספר הזכאים החדשים על מספר הזכאים הותיקים.

כ-53.7% מהזכאים בדור א וכ-25.4% מהזכאים בדור ב קיבלו בינואר 2021 גמלה בעין (לוח 10) (בפברואר 2020, לפני משבר הקורונה, 65.3% ו-33.3%, בהתאמה, קיבלו גמלה בעין). שיעור הזכאים שקיבלו גמלה בכסף בקרב דור ב היה פי 2.6 משיעורם בקרב דור א (לוח 10). שיעור הזכאים שקיבלו גמלה משולבת בדור ב היה פי 1.4 משיעורם בקרב דור א (לוח 10).

לוח 10: התפלגות הזכאים בפברואר 2020, בדצמבר 2020 ובינואר 2021 לפי דור וסוג גמלה

כלל הזכאים		דור ב		דור א		סוג גמלה, פברואר 2020
אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	
53.3%	120,297	33.3%	28,086	65.3%	92,211	גמלה בעין
35.9%	80,945	48.8%	41,096	28.2%	39,849	גמלה משולבת
10.6%	23,864	17.8%	15,000	6.3%	8,864	גמלה בכסף
0.1%	387	0.1%	77	0.3%	310	אחרים*
100.0%	225,493	100.0%	84,259	100.0%	141,324	סך הכל
כלל הזכאים		דור ב		דור א		סוג גמלה, דצמבר 2020
אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	
39.6%	103,024	25.8%	35,211	54.7%	67,813	גמלה בעין
43.4%	112,862	49.9%	68,059	36.1%	44,803	גמלה משולבת
17.0%	44,184	24.2%	32,983	9.0%	11,201	גמלה בכסף
0.1%	218	0.0%	51	0.1%	167	אחרים*
100.0%	260,288	100.0%	136,304	100.0%	123,984	סך הכל
כלל הזכאים		דור ב		דור א		סוג גמלה, ינואר 2021
אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	
38.6%	101,427	25.4%	35,721	53.7%	65,706	גמלה בעין
44.3%	116,433	50.7%	71,221	37.0%	45,212	גמלה משולבת
17.0%	44,782	23.9%	33,569	9.2%	11,213	גמלה בכסף
0.1%	217	0.0%	53	0.1%	164	אחרים*
100.0%	252,414	100.0%	140,564	100.0%	122,295	סך הכל

הערה: מספר הזכאים בינואר 2021 אינו מלא.

* - קבוצת האחרים כוללת זכאים שמסרבים לקבל שירותים (כ-80% מהקבוצה) וזכאים שזכותם 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 (18.7%) מהזכאים בדור ב היו בינואר 2021 ברמה 1 לעומת פחות מעשירית (7.9%) 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 הסייעוד 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 גמלאותיהם⁹, גדל בחודש הראשון של הרפורמה מ-2.550 מיליון בשבוע באוקטובר 2018 ל-2.753 מיליון יחידות בשבוע בנובמבר 2018 – גידול של כ-203 אלף יחידות בשבוע, או 7.9%, בעוד הגידול במספר הזכאים היה 0.5% (לוח 11). בינואר 2021 המשיך לעלות סך כל היחידות ועמד על 4.474 מיליון יחידות בשבוע (לוח 11), מספר הגדול גדול ב-75.4% בהשוואה לאוקטובר 2018, בעוד מספר הזכאים גדל ב-47.6%.

לוח 11: סך היחידות וסך הזכאים, אוקטובר 2018 – אוקטובר 2020

חודש	זכאים בחודש		סך יחידות שבועיות	
	מספר	שינוי לעומת אוקטובר 2018	מספר (אלפים)	שינוי לעומת אוקטובר 2018
אוקטובר 2018	178,064		2,550,273	
נובמבר 2018	178,993	0.5%	2,752,889	7.9%
דצמבר 2018	180,455	1.3%	2,760,371	8.2%
ינואר 2019	182,752	2.6%	2,779,701	9.0%
פברואר 2019	184,795	3.8%	2,827,617	10.9%
מרץ 2019	187,330	5.2%	2,859,058	12.1%
אפריל 2019	189,281	6.3%	2,883,182	13.1%
מאי 2019	191,463	7.5%	2,922,562	14.6%
יוני 2019	193,584	8.7%	2,959,307	16.0%
יולי 2019	197,357	10.8%	3,029,268	18.8%
אוגוסט 2019	200,711	12.7%	3,091,216	21.2%
ספטמבר 2019	203,748	14.4%	3,142,531	23.2%
אוקטובר 2019	205,925	15.6%	3,181,219	24.7%
נובמבר 2019	210,353	18.1%	3,267,452	28.1%
דצמבר 2019	215,700	21.1%	3,361,102	31.8%
ינואר 2020	220,446	23.8%	3,593,348	40.9%
פברואר 2020	224,993	26.4%	3,668,631	43.9%
מרץ 2020	230,691	29.6%	3,759,377	47.4%
אפריל 2020	232,101	30.3%	3,776,963	48.1%
מאי 2020	235,457	32.2%	3,825,676	50.0%
יוני 2020	236,668	32.9%	3,858,700	51.3%
יולי 2020	241,274	35.5%	3,931,867	54.2%
אוגוסט 2020	245,774	38.0%	4,010,556	57.3%
ספטמבר 2020	249,567	40.2%	4,074,690	59.8%
אוקטובר 2020	252,807	42.0%	4,131,201	62.0%
נובמבר 2020	256,336	44.0%	4,191,500	64.4%
דצמבר 2020	260,288	46.2%	4,249,642	66.6%
ינואר 2021	262,859	47.6%	4,474,024	75.4%

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

⁹ יחידות שבועיות לכל זכאי לפי רמת הגמלה שלו.



המוסד לביטוח לאומי

מנהל מחקר ותכנון

מספר מקבלי גמלה בעין בלבד היה כמעט זהה בחודשים אוקטובר ונובמבר 2018: 171,483 ו- 171,348¹⁰, בהתאמה (ראו לוח 8), ואולם סך היחידות של מקבלי גמלה בעין בלבד, לפי גמלאותיהם, גדל מאוקטובר 2018 לנובמבר 2018 בכ-178 אלף יחידות שבועיות (2.451 ו-2.629 מיליון בהתאמה), או ב-7.3%.

סך היחידות בעין בשבוע, לפי תוכניות הטיפול¹¹, 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 מהפעימה השנייה של הרפורמה שבה הוגדלו הגמלאות ברמות 4-6 (ראו לוחות 6א ו-6ב). בעקבות משבר הקורונה סך היחידות בעין בשבוע ירד עד ל-2.810 מיליון יחידות באפריל 2020. מחודש מאי 2020 ואילך סך היחידות בעין המשיך לעלות בהדרגה (פרט לירידה מזערית באוקטובר 2020), ובינואר 2021 סך היחידות הגיע ל-3.236 מיליון בשבוע בהשוואה ל-3.079 מיליון בדצמבר 2020, תוצאה שם של הפעימה השלישית שבה הוגדלו הגמלאות ברמות 3-5 (ראו לוחות 6ב ו-6ג) (תרשים 6).

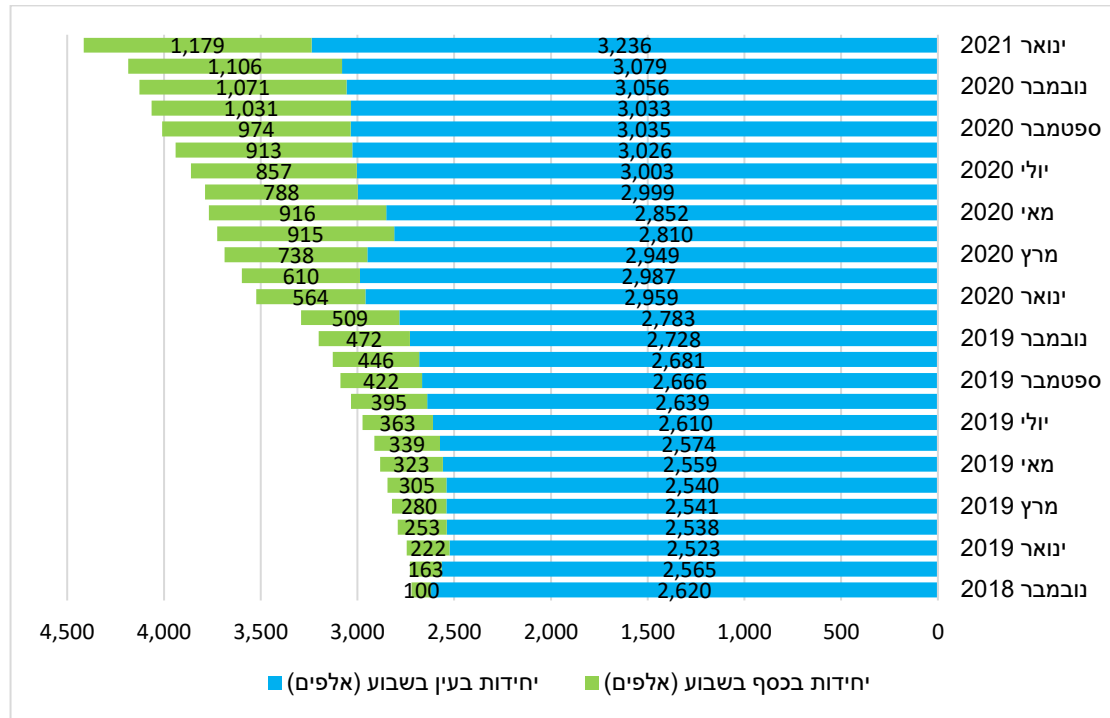
סך היחידות בכסף בשבוע גדל מ-100 אלף בנובמבר 2018 ל-610 אלף בפברואר 2020 ול-915 ו-916 אלף באפריל ובמאי 2020, בהתאמה. באוקטובר 2020 מספר היחידות בכסף בשבוע היה 1.031 מיליון, ובינואר 2021 – 1.179 מיליון (תרשים 8). שיעור היחידות בכסף מסך היחידות גדל מ-3.7% בנובמבר 2018 ל-26.7% בינואר 2021 (תרשים 9). משבר הקורונה הביא חלק 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 משבר הקורונה; עם זאת, המוסד לביטוח לאומי נענה לבקשות זכאים שחוששים מכניסת מטפלים שאינם בני משפחה לבתיהם בתקופה זו להמשיך ולקבל גמלה בכסף או גמלה משולבת בעילת העדר שירותים זמינים.

¹⁰ 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.

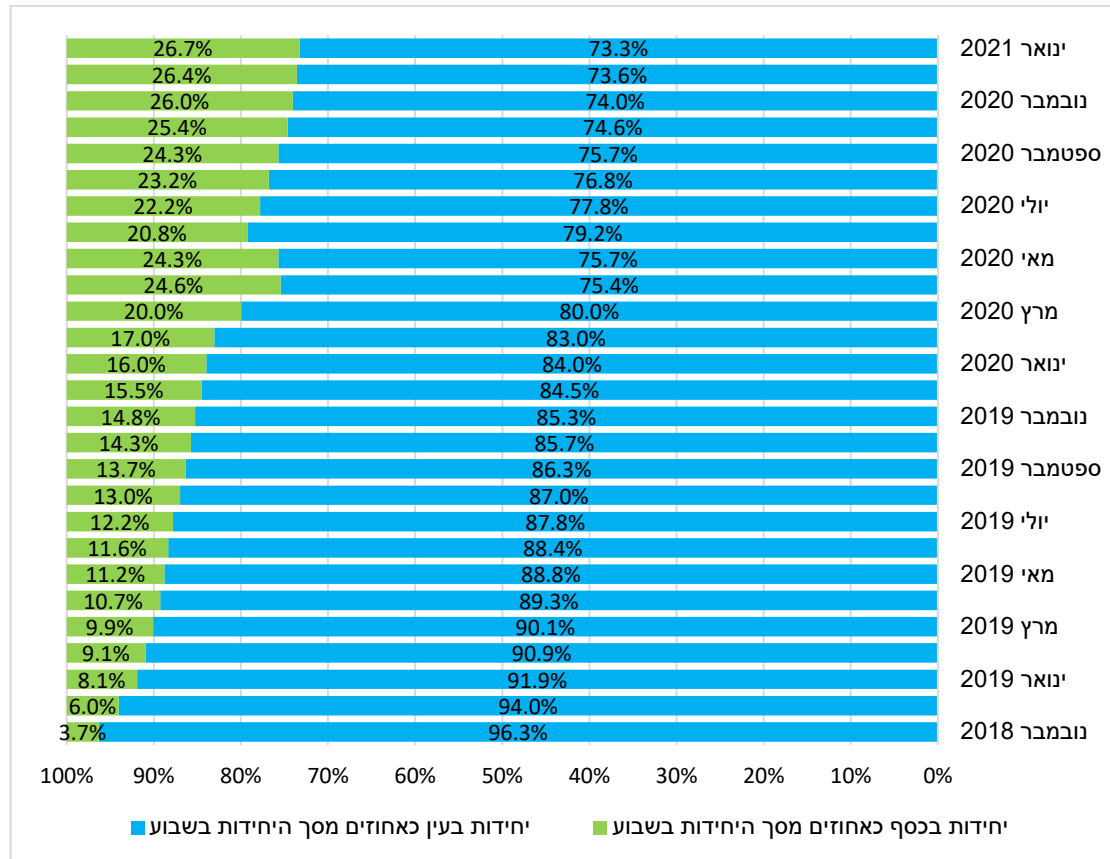
¹¹ יחידות שירות לזכאי לפי תוכנית הטיפול או חלק הגמלה בכסף. לכל זכאי המקבל שירותים ניתן שירות אחד או יותר המרכיבים את סל השירותים (טיפול אישי בבית, טיפול אישי במרכז יום, מוצרי ספיגה, משדרי מצוקה ושירותי מכבסה). לכל שירות ניתן ערך ביחידות. המטרה עבור כל זכאי היא כי ערך סל השירותים ועוד הגמלה בכסף (אם הוא 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 8 ו-9 ובין לוח 11.



תרשים 8: סך יחידות בעין ובכסף



תרשים 9: 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-14.32 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-17.02 בעקבות הפעימה השלישית והגדלת הגמלאות ברמות 3-5 (ראו תרשים 10).

תרשים 10 : מספר יחידות ממוצע לזכאים

