



הרפורמה בביטוח סיעוד: תמונת מצב ומגמות

(נובמבר 2018 – אפריל 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.

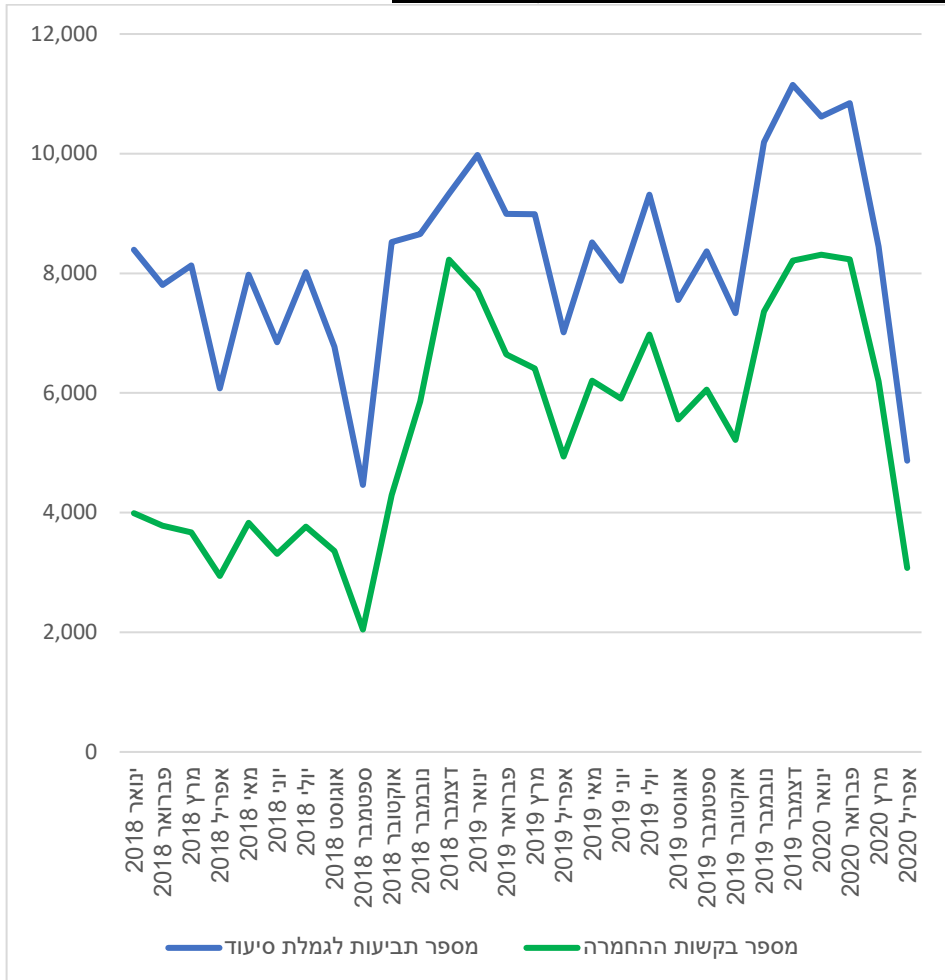
תביעות לגמלה ובקשות החמרה

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 בנובמבר 2017 עד אוקטובר 2018 ומספר בקשות ההחמרה המצטבר מנובמבר 2018 עד אוקטובר 2019 גדל ב-78.8% בהשוואה לתקופה המקבילה. בששת החודשים האחרונים, נובמבר 2019 – אפריל 2020, גדל מספר התביעות ב-6.0% ביחס לתקופה המקבילה בנובמבר 2018 – אפריל 2019 – החודשים הראשונים ליישום הרפורמה – ומספר בקשות ההחמרה גדל ב-4.0% זאת למרות שמספרי 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).

תרשים 1 מציג את הגידול במספר התביעות ובמספר בקשות ההחמרה לפי חודש הגשתן. לוחות 1 ו-2 מציגים את השינוי במספר התביעות ובקשות ההחמרה ביחס לחודשים המקבילים בשנה הקודמת – ניכרות עלייה במספר התביעות לגמלת סיעוד ובמספר בקשות ההחמרה (במיוחד בולט חודש דצמבר 2018 – גידול של 133.4% במספר בקשות ההחמרה).



תרשים 1: תביעות לגמלת סיעוד ובקשות החמרה



הערה: מספר התביעות לגמלה ובקשות החמרה שהוגשו באפריל 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	8,516	מאי 2019
15.1%	6,846	יוני 2018	7,877	יוני 2019
16.2%	8,020	יולי 2018	9,316	יולי 2019
11.5%	6,771	אוגוסט 2018	7,553	אוגוסט 2019
*87.5%	4,463	ספטמבר 2018	8,369	ספטמבר 2019
-13.9%	8,523	אוקטובר 2018	7,336	אוקטובר 2019
17.7%	8,658	נובמבר 2018	10,190	נובמבר 2019
19.5%	9,328	דצמבר 2018	11,149	דצמבר 2019
6.4%	9,977	ינואר 2019	10,620	ינואר 2020
20.6%	8,992	פברואר 2019	10,846	פברואר 2020
-6.1%	8,989	מרץ 2019	8,445	מרץ 2020
-30.6%	7,015	אפריל 2019	4,866	אפריל 2020

הערה: מספר התביעות לגמלה באפריל 2020 אינו מלא; הנתונים החודשיים עשויים להיות מושפעים מעונתיות (למשל, החודשים אפריל וספטמבר-אוקטובר)
 * בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2019 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%	3,179	אוקטובר 2017	4,297	אוקטובר 2018
52.9%	3,831	נובמבר 2017	5,858	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
62.1%	3,830	מאי 2018	6,207	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	5,214	אוקטובר 2019
25.7%	5,858	נובמבר 2018	7,364	נובמבר 2019
-0.2%	8,226	דצמבר 2018	8,210	דצמבר 2019
7.7%	7,716	ינואר 2019	8,311	ינואר 2020
24.0%	6,642	פברואר 2019	8,235	פברואר 2020
-3.3%	6,409	מרץ 2019	6,195	מרץ 2020
-37.8%	4,940	אפריל 2019	3,074	אפריל 2020

הערה: מספר הבקשות להחמרה באפריל 2020 אינו מלא; הנתונים החודשיים עשויים להיות מושפעים מעונתיות (למשל, החודשים אפריל וספטמבר-אוקטובר).
 * בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2019 הוגשו 11,271 בקשות החמרה בהשוואה ל-6,343 בקשות החמרה בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2018 – גידול של 77.7%.

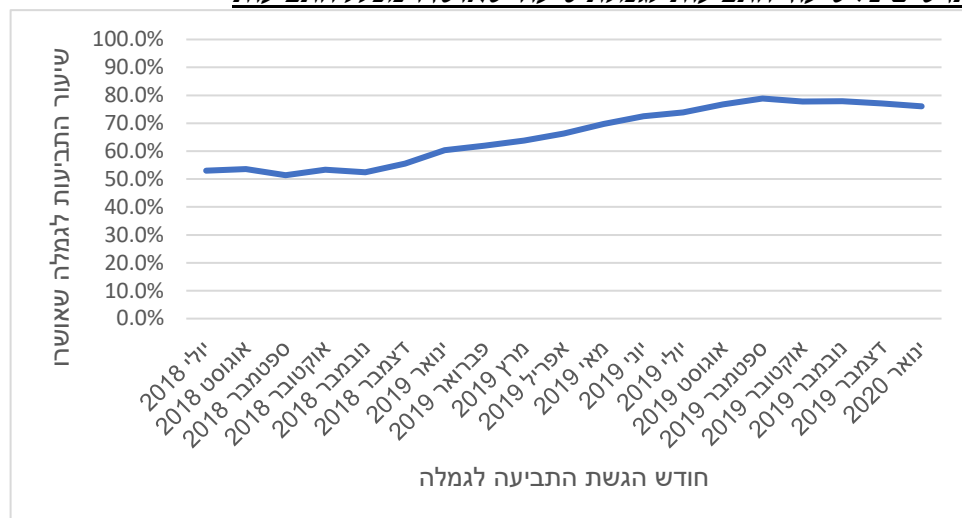


המוסד לביטוח לאומי

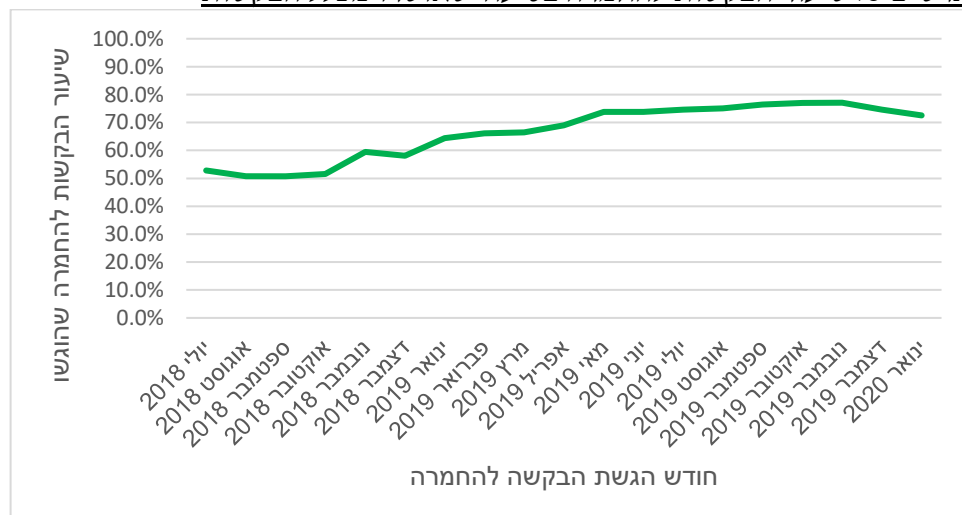
מנהל מחקר ותכנון

שיעורי התביעות לגמלת סיעוד והבקשות להחמרה שאושרו עלו, וחלק מהעליות בשיעורים אלה ניתן לייחס לרפורמה. שיעור התביעות לגמלת סיעוד¹ שאושרו עלה מ-53.0% מהתביעות שהוגשו ביולי 2018 ל-77.9% מהתביעות שהוגשו בנובמבר 2019 (תרשים 2). שיעור הבקשות להחמרה², כלומר תביעה של זכאים להגדלת רמת הגמלה, עלה מ-52.8% מהבקשות שהוגשו ביולי 2018 ל-77.1% מהבקשות שהוגשו בנובמבר 2019 (תרשים 3). שיעורי התביעות והבקשות להחמרה שאושרו מכלל התביעות והבקשות להחמרה שהוגשו בחודשים דצמבר 2019 וינואר 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



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.



מספר הזכאים לגמלת סיעוד

לוח 3 מציג את מספר הזכאים לפני הרפורמה ובחודשים החולפים. מספר הזכאים גדל מ-178.4 אלף זכאים באוקטובר 2018 ל-206.6 אלף זכאים באוקטובר 2019 ול-232.7 אלף זכאים באפריל 2020 – גידול של 28.3 אלף זכאים, או 15.8% ב-12 חודשים הראשונים (בהשוואה לגידול שנתי של 4.6% בין אוקטובר 2017 לאוקטובר 2018 ו-3.7% בתקופה המקבילה שנה קודם) וגידול של 54.4 אלף זכאים ב-18 חודשים מאז תחילת הרפורמה, או 30.5% בשנה וחצי. ב-12 החודשים האחרונים, מאפריל 2019 עד אפריל 2020 גדל מספר הזכאים ב-43.0 אלף, 22.6%. את האטת הגידול באפריל 2020 (לוח 3) ניתן לייחס לחג הפסח (בדומה להאטה בגידול באפריל 2019) וגם למשבר הקורונה שהגבילו את הערוצים להגשת תביעות ובקשות החמרה (וכן הנתונים לאפריל 2020 אינם מלאים).

לוח 3 : מספר הזכאים לגמלת סיעוד

שינוי לעומת חודש מקביל בשנה קודמת	שינוי ב- % לעומת אוקטובר 2018	שינוי ב- % לעומת נקודת הזמן הקודמת	מספר הזכאים	חודש
			164,462	אוקטובר 2016
		3.7%	170,521	אוקטובר 2017
		4.6%	178,361	אוקטובר 2018
	0.5%	0.5%	179,321	נובמבר 2018
	1.4%	0.8%	180,814	דצמבר 2018
	2.7%	1.3%	183,155	ינואר 2019
	3.8%	1.1%	185,225	פברואר 2019
	5.3%	1.4%	187,803	מרץ 2019
	6.4%	1.1%	189,779	אפריל 2019
	7.6%	1.2%	191,988	מאי 2019
	8.8%	1.1%	194,136	יוני 2019
	11.0%	2.0%	197,941	יולי 2019
	12.9%	1.7%	201,331	אוגוסט 2019
	14.6%	1.5%	204,404	ספטמבר 2019
15.8%	15.8%	1.1%	206,623	אוקטובר 2019
17.7%	18.4%	2.2%	211,093	נובמבר 2019
19.7%	21.4%	2.6%	216,484	דצמבר 2019
20.8%	24.1%	2.2%	221,339	ינואר 2020
22.0%	26.7%	2.1%	225,978	פברואר 2020
23.4%	29.9%	2.5%	231,671	מרץ 2020
22.6%	30.5%	0.5%	232,748	אפריל 2020

הערה: מספר הזכאים באפריל 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 /או בזולתו. ציון התלות הוא הגבוה מבין שני הציונים (ADL וצורך בהשגחה). לזכאים 'בודדים'



המוסד לביטוח לאומי

מנהל מחקר ותכנון

ניתנת תוספת ציון. עד להנהגת הרפורמה היו נהוגות שלוש רמות גמלה, כמוצג בלוח 4. מקצת הזכאים, 7.3%, 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	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 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%	47.4%	178,361	60,632	33,158	84,571

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 6 גם אם אינם בודדים.⁵ לוחות 6א ו-6ב מציגים את רמות הגמלה החדשות. לוח 6א מציג את

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.

⁵ באפריל 2020 היו 11,791 זכאים בקבוצה זו, מהם 6,784 שאינם בודדים (הנתונים לאפריל 2020 אינם מלאים) בהשוואה לדצמבר 2019 שבו היו 9,372 זכאים בקבוצה זו, מהם 5,793 שאינם בודדים.



המוסד לביטוח לאומי

מנהל מחקר ותכנון

הפעימה הראשונה מבין שלוש, שתוקפה עד סוף 2019. לוח 6 מצג את הפעימה השנייה מבין שלוש, שתוקפה עד סוף 2020. רמות הגמלה 3-5 צפויות לגדול ב-2021 במסגרת הפעימה השלישית.

לוח 6א: 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 7 מצג את התפלגות הזכאים במרץ ובאפריל 2020 לפי רמת הגמלה, ובהשוואה לאפריל 2019. מספר הזכאים ברמה 1 וחלקם בכלל הזכאים ירדו. מספרי הזכאים ברמות 2-6 גדלו בין אפריל 2019 לאפריל 2020. חלקם היחסי של הזכאים ברמות 2, 3 ו-6 עלה, חלקם היחסי של הזכאים ברמה 4 ירד, ושל אלה ברמה 5 נותר דומה.

לוח 7: התפלגות הזכאים לגמלת סיעוד לפי רמת הגמלה, דצמבר 2019 וינואר 2020

רמת גמלה	מספר הזכאים, אפריל 2019	אחוז מכלל הזכאים, אפריל 2019	מספר הזכאים, מרץ 2020	אחוז מכלל הזכאים, מרץ 2020	מספר הזכאים, אפריל 2020	אחוז מכלל הזכאים, אפריל 2020
1	42,861	22.6%	36,205	15.6%	35,856	15.4%
2	35,247	18.6%	46,120	19.9%	46,704	20.1%
3	20,418	10.8%	36,891	15.9%	37,841	16.1%
4	38,411	20.2%	43,139	18.6%	43,397	18.6%
5	22,741	12.0%	28,296	12.2%	28,361	12.2%
6	30,053	15.8%	41,014	17.7%	40,945	17.7%
סך הכל*	189,731	100.0%	231,665	100.0%	232,744	100.0%

* - במרץ 2020 היו 6 זכאים ובאפריל 2020 היו 4 זכאים שתהליך הסבתם לרמות הגמלה החדשות טרם הושלם. באפריל 2019 היו 48 זכאים כאלה.



סוג הגמלה: גמלה בעין, גמלה בכסף וגמלה משולבת

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

לוח 8 ותרשים 2 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. באפריל 2020 14.9% מהזכאים קיבלו גמלה בכסף ו-37.7% גמלה משולבת (תרשים 4). חלק מהגידול במקבלי גמלה בכסף בחודשים מרץ ואפריל 2020 נובע ממשבר הקורונה הודות להתאמות שבוצעו כתוצאה מאי-אפשרות לקבל טיפול בבית מחברת סיעוד או במרכז יום.

לוח 8: התפלגות הזכאים לגמלת סיעוד לפי סוג הגמלה

חודש	גמלה בעין	גמלה משולבת	גמלה בכסף	אחרים*	סך הכל זכאים
אוקטובר 2017	165,427	821	3,049	1,224	170,521
אוקטובר 2018	171,780	1,211	4,041	1,329	178,361
נובמבר 2018	171,686	1,959	4,791	885	179,321
דצמבר 2018	158,545	13,516	8,045	708	180,814
ינואר 2019	147,509	24,122	10,954	570	183,155
פברואר 2019	143,387	28,440	12,874	524	185,225
מרץ 2019	140,953	31,991	14,383	476	187,803
אפריל 2019	138,251	35,461	15,607	460	189,779
מאי 2019	136,882	38,234	16,377	495	191,988
יוני 2019	135,988	40,676	16,947	525	194,136
יולי 2019	135,001	44,722	17,727	491	197,941
אוגוסט 2019	132,458	49,996	18,440	437	201,331
ספטמבר 2019	130,693	54,191	19,109	411	204,404
אוקטובר 2019	128,798	57,799	19,636	390	206,623
נובמבר 2018	128,100	62,435	20,210	348	211,093
דצמבר 2019	126,707	68,460	20,979	338	216,484
ינואר 2020	124,330	74,672	22,005	332	221,339
פברואר 2020	121,320	81,074	23,273	311	225,978
מרץ 2020	114,299	90,856	26,124	292	231,671
אפריל 2020	110,083	87,655	34,735	275	232,748

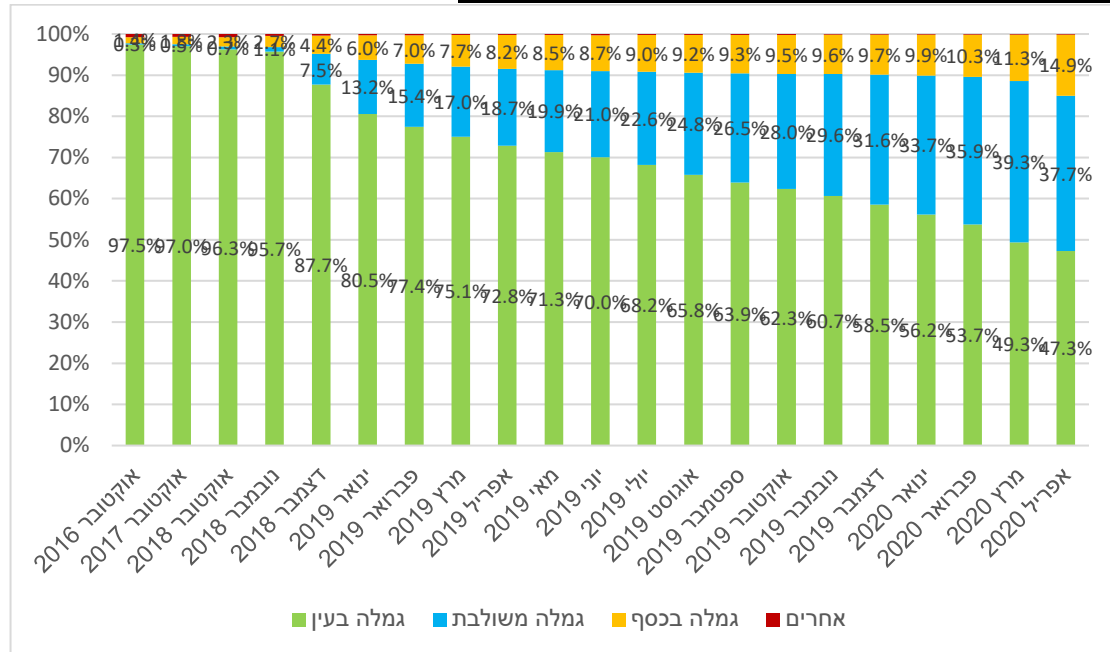
הערה: מספר הזכאים באפריל 2020 אינו מלא.

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

⁶ גמלה בכסף ברמה 1 החדשה או גמלה משולבת (בעין ובכסף) ברמות 2-6 איננה מותנית 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. במקרים מעטים ניתן לקבל גמלה מלאה בכסף בהעדר שירותים זמינים (אפשרות חוקית שהתקיימה גם לפני הרפורמה).



תרשים 4: התפלגות הזכאים לגמלת סיעוד לפי סוג הגמלה



הרוב המכריע מבין המקבלים גמלה משולבת באפריל 2020 קיבל עד 4 יחידות שבועיות או עד כשליש מהיחידות השבועיות בכסף במסגרת הרפורמה: 60,387 ו-15,205, בהתאמה, מתוך 75,592 – 96.7% (ביחד) ממקבלי גמלה משולבת (569 זכאים קיבלו גמלה משולבת ברמה 1 במסגרת הרפורמה). מרבית המקבלים גמלה בכסף היו ברמה 1: באפריל 2020, 17,569 זכאים קיבלו גמלה בכסף ברמה 1 – 71.5% מתוך 34,735 מקבלי גמלה בכסף. מספר הזכאים המקבלים גמלה בכסף במסגרת הסדר "מטפל צמוד" גדל מ-3,174 באוקטובר 2018 ל-5,245 באפריל 2020, ומספר המקבלים גמלה משולבת במסגרת הסדר זה גדל מ-1,005 ל-1,763. רק 68 זכאים ברמה 1 קיבלו באפריל 2020 9 יחידות שבועיות למטרת שירותים שאינם כוללים טיפול אישי בבית (בהשוואה ל-134 בדצמבר 2019).

זרות – 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. באפריל 2020 היו 138,623 זכאים ותיקים – 59.6% מכלל הזכאים – ו-94,125 זכאים החדשים שהיוו 40.4% מכלל הזכאים.

כ-59.8% מהזכאים בדור א וכ-29.0% מהזכאים בדור ב קיבלו באפריל 2020 גמלה בעין (לוח 9) (בפברואר 2020, לפני משבר הקורונה, 65.5% ו-33.6%, בהתאמה, קיבלו גמלה בעין). שיעור הזכאים שקיבלו גמלה בכסף בקרב דור ב היה פי 2.5 משיעורם בקרב דור א (לוח 9). שיעור הזכאים שקיבלו גמלה משולבת בדור ב היה פי 1.5 משיעורם בקרב דור א (לוח 9).



המוסד לביטוח לאומי

מנהל מחקר ותכנון

לוח 9: התפלגות הזכאים בפברואר-אפריל 2020 לפי דור וסוג גמלה

כלל הזכאים		דור ב		דור א		סוג גמלה, פברואר 2020
אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	
53.7%	121,320	33.6%	28,199	65.5%	93,121	גמלה בעין
35.9%	81,074	49.1%	41,128	28.1%	39,946	גמלה משולבת
10.3%	23,273	17.2%	14,418	6.2%	8,855	גמלה בכסף
0.1%	311	0.1%	57	0.0%	254	אחרים*
100.0%	225,978	100.0%	83,802	100.0%	142,176	סך הכל
כלל הזכאים		דור ב		דור א		סוג גמלה, מרץ 2020
אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	
49.3%	114,299	36.1%	27,961	61.5%	86,338	גמלה בעין
39.3%	90,956	47.7%	46,192	31.9%	44,674	גמלה משולבת
11.3%	26,124	16.1%	17,095	6.4%	9,029	גמלה בכסף
0.1%	292	0.1%	51	0.2%	241	אחרים*
100.0%	220,830	100.0%	91,299	100.0%	140,372	סך הכל
כלל הזכאים		דור ב		דור א		סוג גמלה, אפריל 2020
אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	
47.3%	110,083	29.0%	27,252	59.8%	82,381	גמלה בעין
37.7%	87,655	47.3%	44,523	31.1%	43,132	גמלה משולבת
14.9%	34,735	23.7%	22,305	9.0%	12,430	גמלה בכסף
0.1%	275	0.0%	45	0.2%	230	אחרים*
100.0%	232,748	100.0%	76,242	100.0%	138,623	סך הכל

הערה: מספר הזכאים באפריל 2020 אינו מלא.

* - קבוצת האחרים כוללת זכאים שמסרבים לקבל שירותים שהוצעו להם (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, כחמישית (21.5%) מהזכאים בדור ב היו באפריל 2020 ברמה 1 לעומת כתשיעית (12.3%) מהזכאים בדור א, כך שסביר ששיעור הבוחרים מביניהם בגמלה בכסף ניתן להסבר, בין היתר, בזכות העובדה שהם נוטים להיות במצב רפואי ותפקודי טוב יותר.

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 גמלאותיהם⁸, גדל בחודש הראשון של הרפורמה מ-2.556 מיליון בשבוע באוקטובר 2018 ל-2.759 מיליון יחידות בשבוע בנובמבר 2018 – גידול של כ-204 אלף יחידות בשבוע, או 8.0%, בעוד הגידול במספר הזכאים היה 0.5% (לוח 10). באפריל 2020 המשיך לעלות סך כל היחידות ועמד על 3.798 מיליון יחידות בשבוע (לוח 10), מספר הגדול גדול ב-48.6% בהשוואה לאוקטובר 2018, בעוד מספר הזכאים גדל ב-30.5%.

⁸ יחידות שבועיות לכל זכאי לפי רמת הגמלה שלו.



המוסד לביטוח לאומי

מנהל מחקר ותכנון

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

חודש	זכאים בחודש		סך יחידות שבועיות	
	מספר	שינוי לעומת אוקטובר 2018	מספר (אלפים)	שינוי לעומת אוקטובר 2018
אוקטובר 2018	178,361		2,556	
נובמבר 2018	179,321	0.5%	2,759	8.0%
דצמבר 2018	180,814	1.4%	2,767	8.3%
ינואר 2019	183,155	2.7%	2,788	9.1%
פברואר 2019	185,225	3.9%	2,836	11.0%
מרץ 2019	187,803	5.3%	2,869	12.2%
אפריל 2019	189,779	6.4%	2,893	13.2%
מאי 2019	191,988	7.6%	2,933	14.8%
יוני 2019	194,136	8.8%	2,970	16.2%
יולי 2019	197,941	11.0%	3,041	19.0%
אוגוסט 2019	201,331	12.9%	3,104	21.4%
ספטמבר 2019	204,404	14.6%	3,156	23.5%
אוקטובר 2019	206,623	15.8%	3,195	25.0%
נובמבר 2019	211,093	18.4%	3,282	28.4%
דצמבר 2019	216,484	21.4%	3,377	32.1%
ינואר 2020	221,339	24.1%	3,613	41.4%
פברואר 2020	225,978	26.7%	3,690	44.4%
מרץ 2020	231,671	29.9%	3,782	48.0%
אפריל 2020	232,748	30.5%	3,798	48.6%

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

מספר מקבלי גמלה בעין בלבד היה כמעט זהה בחודשים אוקטובר ונובמבר 2018: 171,780 ו-171,686⁹, בהתאמה (ראו לוח 8), ואולם סך היחידות של מקבלי גמלה בעין בלבד, לפי גמלאותיהם, גדל מאוקטובר 2018 לנובמבר 2018 בכ-180,000 יחידות שבועיות (2.456 ו-2.635 מיליון בהתאמה), או ב-7.3%.

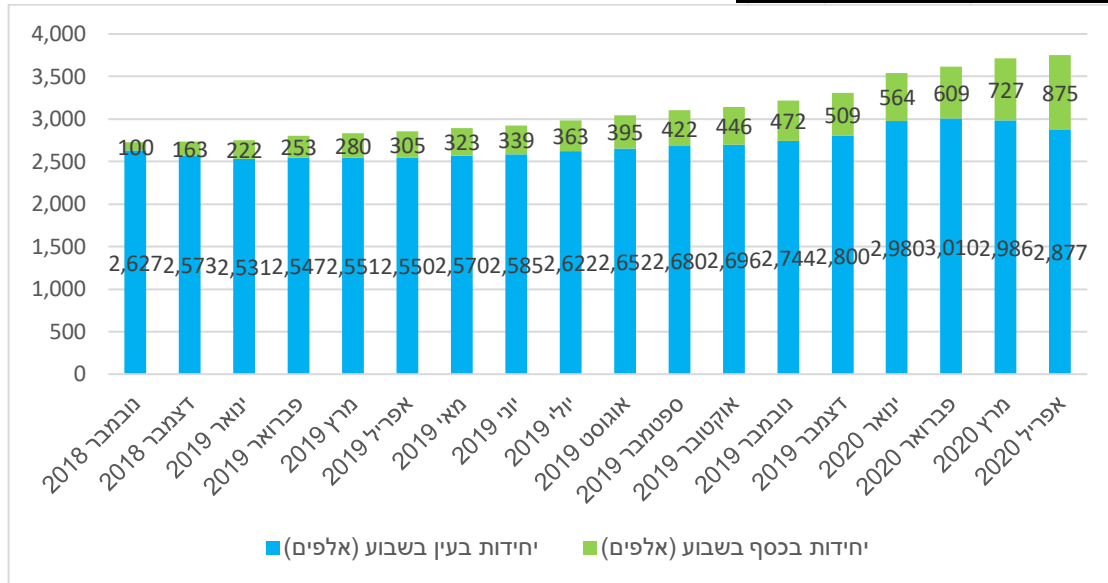
סך היחידות בעין בשבוע, לפי תוכניות הטיפול¹⁰, ירד מ-2.627 מיליון בנובמבר 2018 ל-2.531 מיליון בינואר 2019 ועלה בהדרגה עד ל-3.010 מיליון בפברואר 2020. במרץ ובאפריל 2020 ירדו סך היחידות בעין בשבוע ל-2.986 מיליון ול-2.877 מיליון, בהתאמה. הגידול בסך היחידות בשבוע בינואר 2020 בהשוואה לדצמבר 2019 הושפע גם מהפעמה השנייה של הרפורמה שבה הוגדלו הגמלאות ברמות 4-6 (ראו לוחות 6א ו-6ב). סך היחידות בכסף בשבוע גדל מ-100 אלף בנובמבר 2018 ל-875 אלף באפריל 2020 (תרשים 5). שיעור היחידות בכסף מסך היחידות גדל מ-3.7% בנובמבר 2018 ל-23.3% באפריל 2020 (תרשים 6), גם עקב משבר הקורונה שהביא זכאים רבים לעבור במרץ ובאפריל 2020 לגמלה בכסף או לגמלה משולבת עקב היעדר זמינות שירותי סיעוד.

⁹ 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.

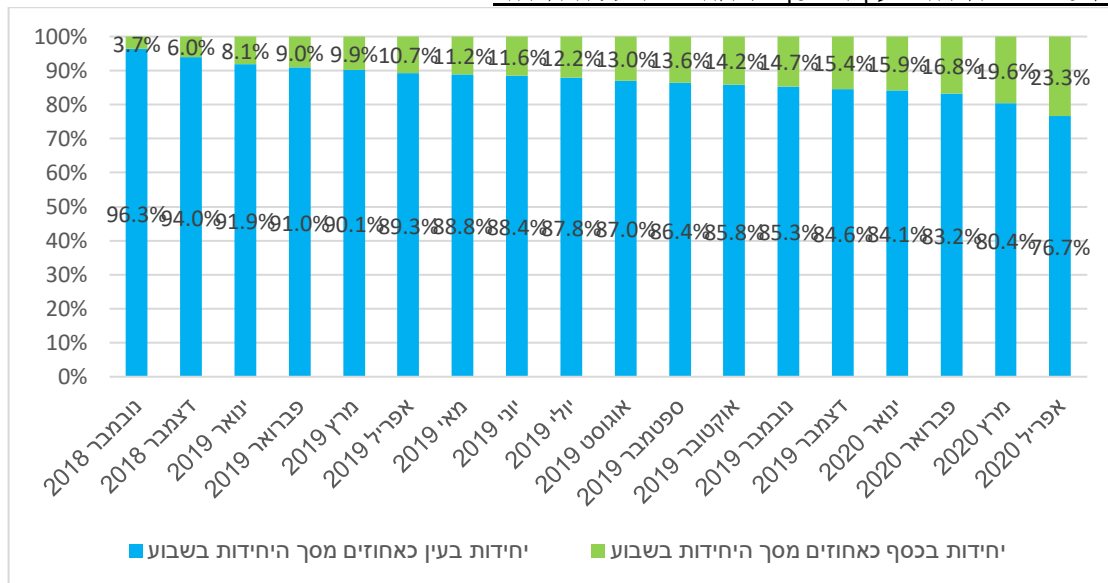
¹⁰ יחידות שירות לזכאי לפי תוכנית הטיפול או חלק הגמלה בכסף. לכל זכאי המקבל שירותים ניתן שירות אחד או יותר המרכיבים את סל השירותים (טיפול אישי בבית, טיפול אישי במרכז יום, מוצרי ספיגה, משדרי מצוקה ושירותי מכבסה). לכל שירות ניתן ערך ביחידות. המטרה עבור כל זכאי היא כי ערך סל השירותים ועוד הגמלה בכסף (אם הוא 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 5: סך יחידות בעין ובכסף



תרשים 6: יחידות בעין ובכסף כאחוזים מכלל היחידות



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-15.60 בדצמבר 2019 בהשפעת הגידול בבקשות ההחמרה שהתקבלו (ראו לוח 2 ותרשים 3). בינואר 2020 מספר היחידות הממוצע לזכאי עלה ל-16.32 עם הפעלת הפעימה השנייה והגדלת הגמלאות ברמות 4-6, וזה היה גם מספר היחידות הממוצע לזכאי באפריל 2020 (ראו תרשים 7).

