



## הרפורמה בביטוח סיעוד: תמונת מצב ומגמות

### (נובמבר 2018 – אוקטובר 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.

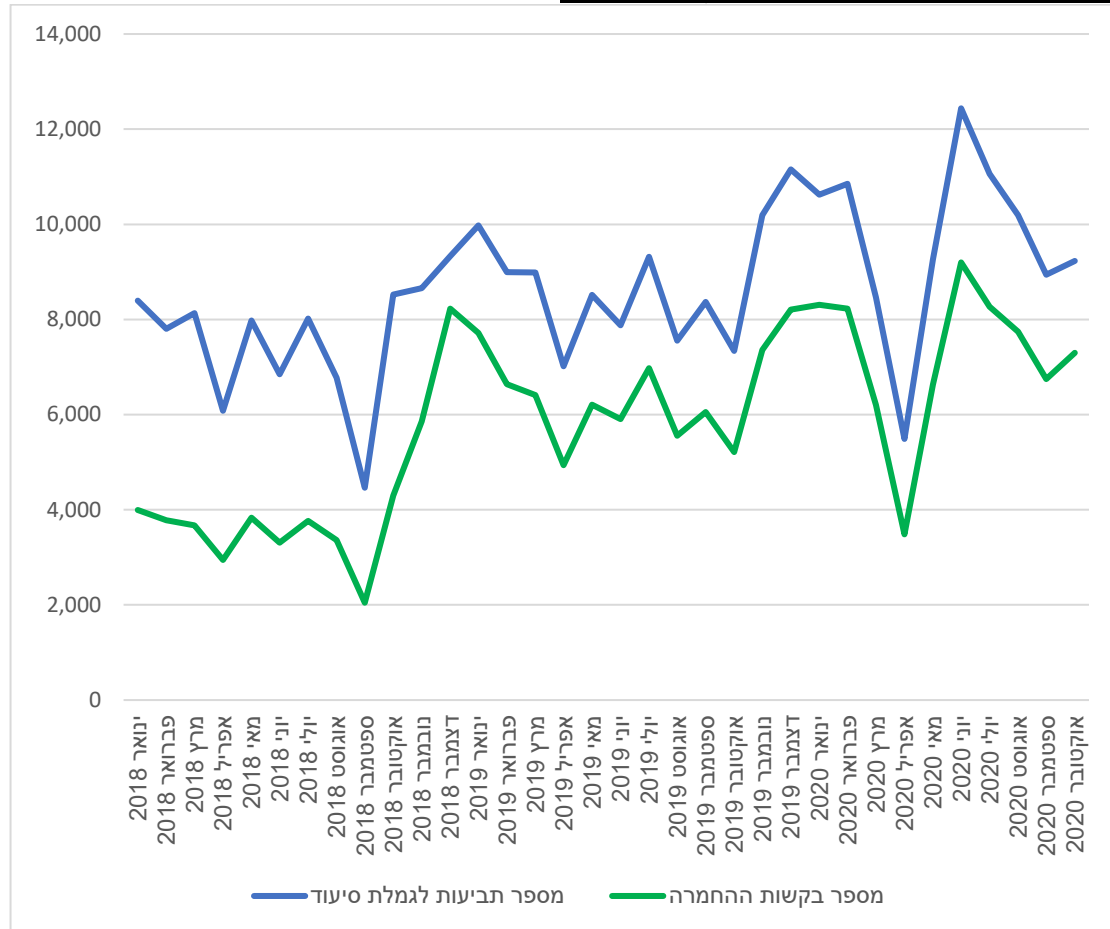
### **תביעות לגמלה ובקשות החמרה**

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. ב-12 החודשים האחרונים, נובמבר 2019 – אוקטובר 2020, גדל מספר התביעות ב-15.7% ביחס לתקופה המקבילה נובמבר 2018 – אוקטובר 2019 – 12 החודשים הראשונים ליישום הרפורמה – ומספר בקשות ההחמרה (על זכאויות קבועות) גדל ב-15.8%.

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 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 באוקטובר 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
1.4%	8,023	מרץ 2017	8,132	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
18.8%	8,394	ינואר 2018	9,976	ינואר 2019
15.2%	7,804	פברואר 2018	8,992	פברואר 2019
10.6%	8,132	מרץ 2018	8,990	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
6.5%	9,976	ינואר 2019	10,622	ינואר 2020
20.7%	8,992	פברואר 2019	10,853	פברואר 2020
-5.8%	8,990	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	12,438	יוני 2020
18.7%	9,317	יולי 2019	11,057	יולי 2020
34.9%	7,552	אוגוסט 2019	10,191	אוגוסט 2020
6.8%	8,369	ספטמבר 2019	8,941	ספטמבר 2020
25.8%	7,337	אוקטובר 2019	9,228	אוקטובר 2020

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



## 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
53.0%	3,830	נובמבר 2017	5,861	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	5,214	אוקטובר 2019
25.6%	5,861	נובמבר 2018	7,361	נובמבר 2019
-0.2%	8,226	דצמבר 2018	8,208	דצמבר 2019
7.7%	7,715	ינואר 2019	8,307	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	6,635	מאי 2020
55.8%	5,905	יוני 2019	9,199	יוני 2020
18.5%	6,977	יולי 2019	8,270	יולי 2020
39.3%	5,559	אוגוסט 2019	7,746	אוגוסט 2020
11.4%	6,057	ספטמבר 2019	6,750	ספטמבר 2020
40.0%	5,214	אוקטובר 2019	7,299	אוקטובר 2020

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

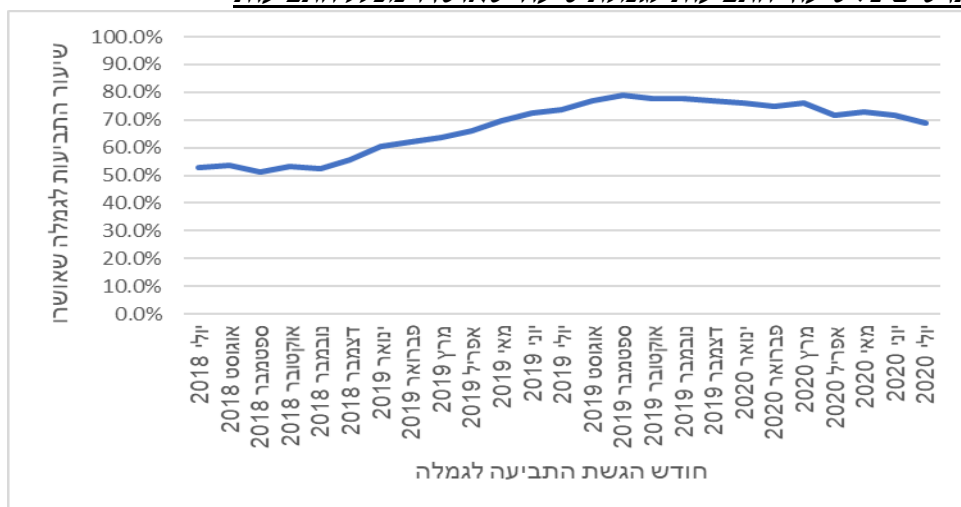


## המוסד לביטוח לאומי

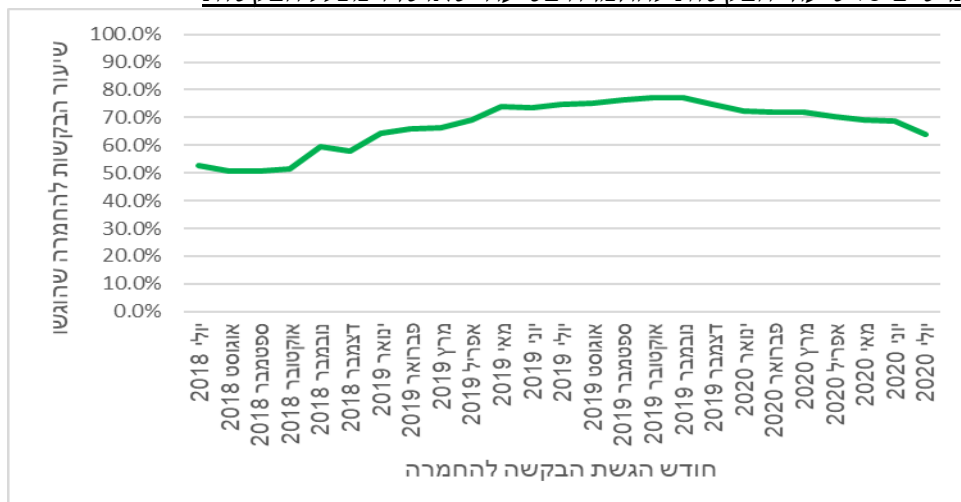
## מנהל מחקר ותכנון

שיעורי התביעות לגמלת סיעוד והבקשות להחמרה שאושרו עלו, וחלק מהעליות בשיעורים אלה ניתן לייחס לרפורמה. שיעור התביעות לגמלת סיעוד<sup>1</sup> שאושרו עלה מ-53.0% מהתביעות שהוגשו ביולי 2018 ל-77.9% (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% (שנה לרפורמה) (תרשים 3). שיעורי התביעות והבקשות להחמרה שאושרו מכלל התביעות והבקשות להחמרה שהוגשו ב-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-178.2 אלף זכאים באוקטובר 2018 ל-206.1 אלף זכאים באוקטובר 2019 ול-252.4 אלף זכאים באוקטובר 2020 – גידול של 28.0 אלף זכאים, או 15.7% ב-12 החודשים הראשונים (בהשוואה לגידול שנתי של 4.5% בין אוקטובר 2017 לאוקטובר 2018 ו-3.6% בתקופה המקבילה שנה קודם) וגידול של 46.3 אלף זכאים ב-12 החודשים האחרונים, או 22.5% בין אוקטובר 2019 לאוקטובר 2020. את האטת הגידול בחודשים אפריל-יוני 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. מחודש יוני 2020 ואילך ניכרת עלייה דומה לעלייה בחודשים שקדמו למשבר הקורונה (נתוני אוקטובר 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	170,441	3.6%		
אוקטובר 2018	178,155	4.5%		
נובמבר 2018	179,095	0.5%	0.5%	
דצמבר 2018	180,566	0.8%	1.4%	
ינואר 2019	182,877	1.3%	2.7%	
פברואר 2019	184,928	1.1%	3.8%	
מרץ 2019	187,474	1.4%	5.2%	
אפריל 2019	189,430	1.0%	6.3%	
מאי 2019	191,616	1.2%	7.6%	
יוני 2019	193,744	1.1%	8.8%	
יולי 2019	197,525	2.0%	10.9%	
אוגוסט 2019	200,885	1.7%	12.8%	
ספטמבר 2019	203,929	1.5%	14.5%	
אוקטובר 2019	206,116	1.1%	15.7%	15.7%
נובמבר 2019	210,552	2.2%	18.2%	17.6%
דצמבר 2019	215,915	2.5%	21.2%	19.6%
ינואר 2020	220,683	2.2%	23.9%	20.7%
פברואר 2020	225,249	2.1%	26.4%	21.8%
מרץ 2020	230,969	2.5%	29.6%	23.2%
אפריל 2020	232,406	0.6%	30.5%	22.7%
מאי 2020	235,782	1.5%	32.3%	23.0%
יוני 2020	237,006	0.5%	33.0%	22.3%
יולי 2020	241,632	2.0%	35.6%	22.3%
אוגוסט 2020	246,173	1.9%	38.2%	22.5%
ספטמבר 2020	249,863	1.5%	40.3%	22.5%
אוקטובר 2020	252,414	1.0%	41.7%	22.5%

הערה: מספר הזכאים באוקטובר 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 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 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
1.8 עד 3.9	9.75	1.8 עד 3.9	9.75	2.5-5.5	נמוכה
1.9 עד 2.7	16	2.2 עד 3.2	19	6-8.5	בינונית*
1.6 עד 2.0	18	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%	178,155	60,516	33,115	84,524

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

<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

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.<sup>5</sup> לוח 6א 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 6ג).

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 6ג: 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 בספטמבר ובאוקטובר 2020 לפי רמת הגמלה, ובהשוואה לאוקטובר 2019. מספר הזכאים ברמה 1 וחלקם בכלל הזכאים ירדו. מספרי הזכאים ברמות 2-6

<sup>5</sup> באוקטובר 2020 היו 15,060 זכאים בקבוצה זו, מהם 8,093 שאינם בודדים (הנתונים לאוקטובר 2020 אינם מלאים) בהשוואה ליולי 2020 שבו היו 13,592 זכאים בקבוצה זו, מהם 7,463 שאינם בודדים, ולדצמבר 2019 שבו היו 9,352 זכאים בקבוצה זו, מהם 5,778 שאינם בודדים.





## המוסד לביטוח לאומי

## מנהל מחקר ותכנון

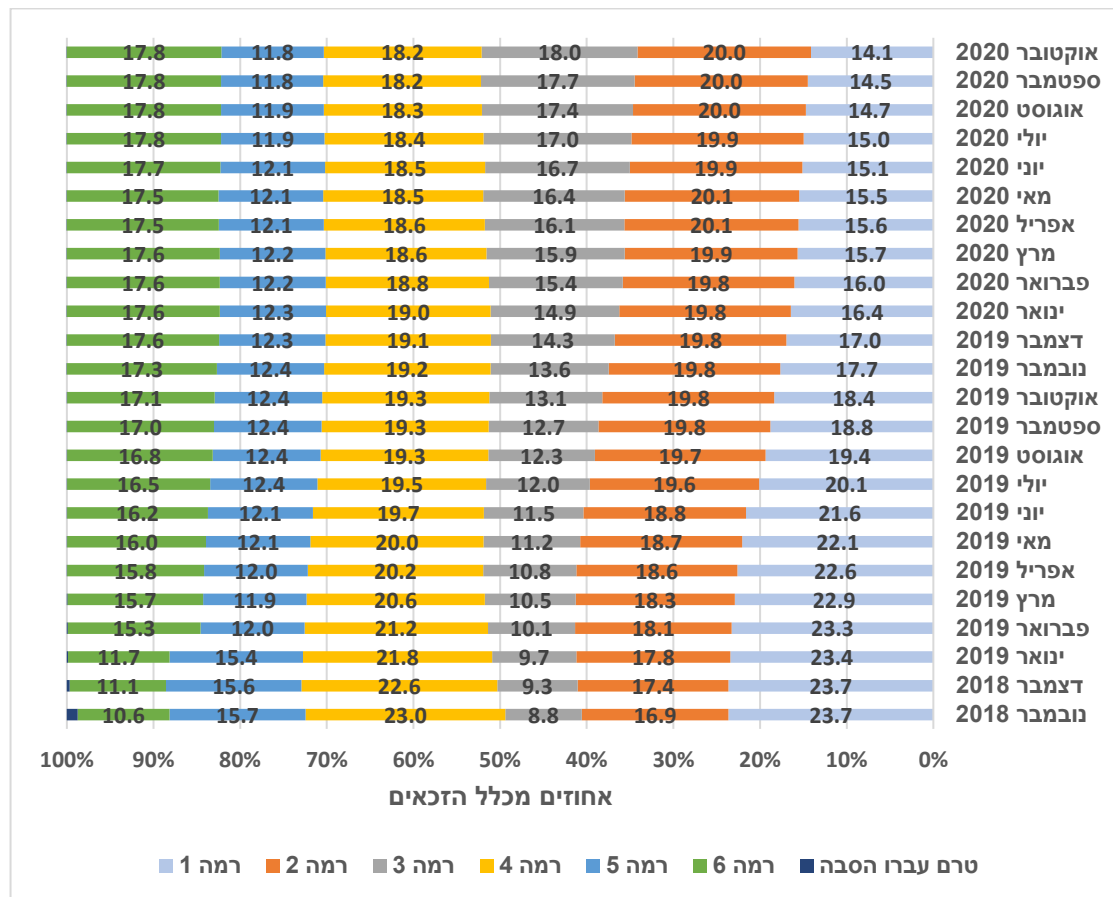
גדלו בין אוקטובר 2019 לאוקטובר 2020. חלקם היחסי של הזכאים ברמות 3 ו-6 עלה, חלקם היחסי של הזכאים ברמות 4 ו-5 ירד, ושל אלה ברמה 2 נותר דומה (ראו גם תרשים 4).

לוח 7: התפלגות הזכאים לגמלת סיעוד לפי רמת הגמלה, אוקטובר 2019, ספטמבר ואוקטובר 2020

אוקטובר 2020		ספטמבר 2020		אוקטובר 2019		רמת גמלה
מספר הזכאים	אחוז מכלל הזכאים	מספר הזכאים	אחוז מכלל הזכאים	מספר הזכאים	אחוז מכלל הזכאים	
35,655	14.1%	36,189	14.5%	37,869	18.4%	1
50,494	20.0%	49,991	20.0%	40,848	19.8%	2
45,460	18.0%	44,236	17.7%	26,935	13.1%	3
45,963	18.2%	45,504	18.2%	39,762	19.3%	4
29,877	11.8%	29,445	11.8%	25,533	12.4%	5
44,963	17.8%	44,496	17.8%	35,153	17.1%	6
252,414	100.0%	249,863	100.0%	206,116	100.0%	סך הכל*

\* - סך הכל כולל גם זכאים שהסבתם לרמות הגמלה החדשות טרם הושלמה.

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 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 פברואר 2020 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%. ביוני 2020 מספר הזכאים שקיבלו גמלה בכסף ירד לכ-30,000, והוא שב לעלות בהדרגה החל ביולי 2020 והגיע לקרוב ל-40,000 באוקטובר 2020, 16% מכלל הזכאים. מספר מקבלי גמלה משולבת עלה בהדרגה עד מרץ 2020 ליותר מ-91,000, או כ-40% מהזכאים. בחודשים האחרונים יותר מ-100,000 זכאים מדי חודש קיבלו גמלה משולבת, וחלקם בכלל הזכאים עלה על 40%. באוקטובר 2020 מספר מקבלי גמלה משולבת עלה לראשונה על מספר מקבלי גמלה בעין והגיע ליותר מ-107,000 (כ-43% מהזכאים). 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. חלק מאותם זכאים החוששים מכניסת מטפלת לביתם עקב הקורונה ממשיכים לקבל לבקשתם גמלה בכסף או גמלה משולבת.

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

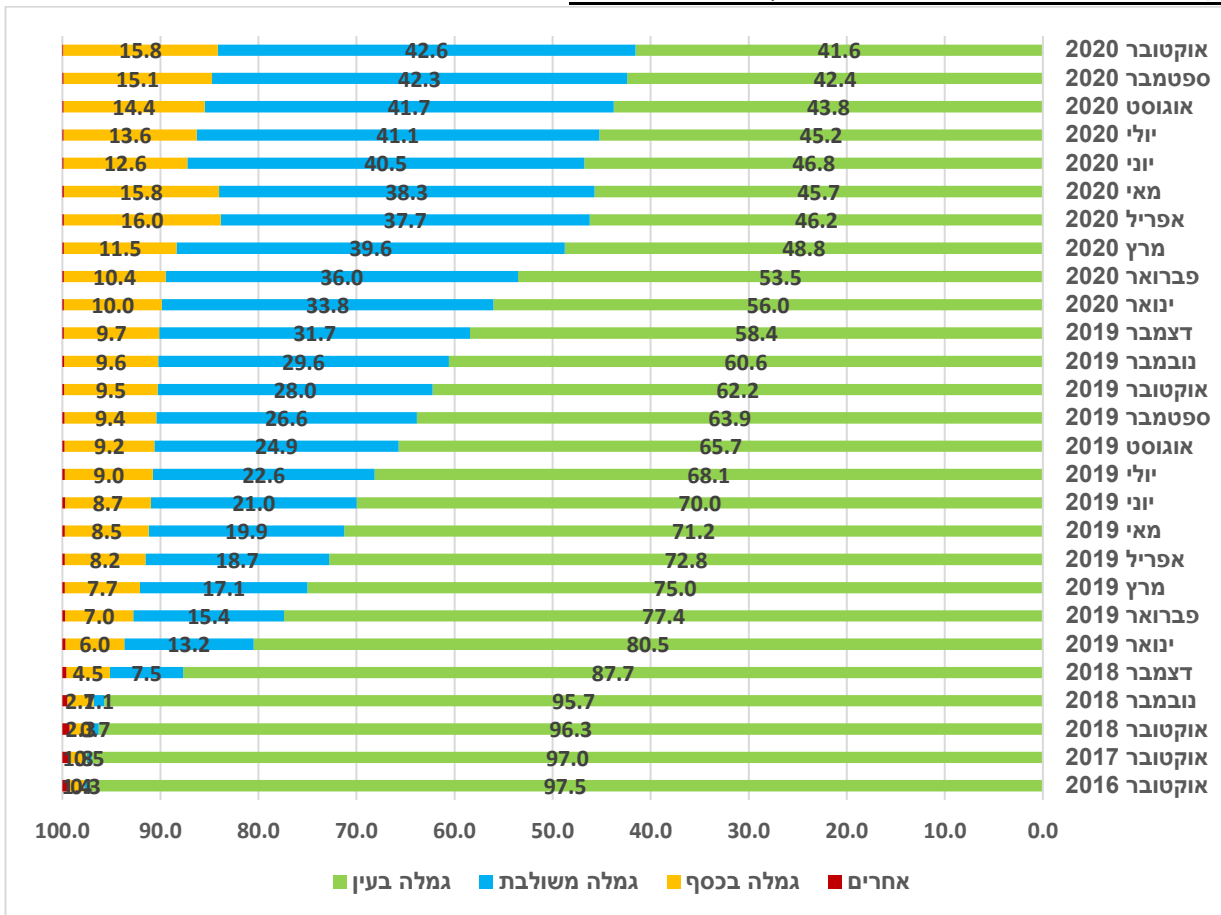
סך הכל זכאים	אחרים*	גמלה בכסף	גמלה משולבת	גמלה בעין	חודש
170,441	1,223	3,050	821	165,347	אוקטובר 2017
178,155	1,329	4,043	1,211	171,572	אוקטובר 2018
179,095	884	4,795	1,960	171,456	נובמבר 2018
180,566	708	8,049	13,513	158,296	דצמבר 2018
182,877	569	10,958	24,115	147,235	ינואר 2019
184,928	523	12,877	28,432	143,096	פברואר 2019
187,474	477	14,386	31,983	140,628	מרץ 2019
189,430	462	15,609	35,453	137,906	אפריל 2019
191,616	497	16,381	38,224	136,514	מאי 2019
193,744	528	16,950	40,665	135,601	יוני 2019
197,525	495	17,730	44,709	134,591	יולי 2019
200,885	440	18,443	49,981	132,021	אוגוסט 2019
203,929	414	19,114	54,170	130,231	ספטמבר 2019
206,116	395	19,645	57,776	128,300	אוקטובר 2019
210,552	356	20,232	62,401	127,563	נובמבר 2018
215,915	347	21,002	68,424	126,142	דצמבר 2019
220,683	350	22,049	74,612	123,672	ינואר 2020
225,249	336	23,368	80,981	120,564	פברואר 2020
230,969	326	26,588	91,402	112,653	מרץ 2020
232,406	324	37,208	87,503	107,371	אפריל 2020
235,782	316	37,343	90,322	107,801	מאי 2020
237,006	293	29,907	95,946	110,860	יוני 2020
241,632	275	32,814	99,215	109,328	יולי 2020
246,173	261	35,455	102,696	107,761	אוגוסט 2020
249,863	259	37,850	105,787	105,967	ספטמבר 2020
252,414	232	39,768	107,533	104,881	אוקטובר 2020

הערה : מספר הזכאים באוקטובר 2020 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).



תרשים 5: התפלגות הזכאים לגמלת סיעוד לפי סוג הגמלה



רוב המקבלים גמלה משולבת באוקטובר 2020 קיבלו עד 4 יחידות שבועיות או עד כשליש מהיחידות השבועיות בכסף במסגרת הרפורמה: 75,911 ו-21,457, בהתאמה, מתוך 107,533 – 90.5% (ביחד) ממקבלי גמלה משולבת (870 זכאים קיבלו גמלה משולבת ברמה 1 במסגרת הרפורמה). יותר ממחצית המקבלים גמלה בכסף היו ברמה 1 במסגרת הרפורמה: באוקטובר 2020, 20,868 זכאים קיבלו גמלה בכסף ברמה 1 – 52.5% מתוך 39,768 מקבלי גמלה בכסף. מספר הזכאים המקבלים גמלה בכסף במסגרת הסדר "מטפל צמוד" גדל מ-3,174 באוקטובר 2018 ל-5,900 באוקטובר 2020, ומספר המקבלים גמלה משולבת במסגרת הסדר זה גדל מ-1,005 ל-1,886. מספר מקבלי גמלה בכסף או גמלה משולבת בהעדר שירותים זמינים גדל בעקבות משבר הקורונה: בפברואר 2020 1,437 זכאים קיבלו גמלה בכסף ו-372 זכאים קיבלו גמלה משולבת בהעדר שירותים זמינים; בחודשים אפריל-מאי 2020 12,000-13,000 זכאים מדי חודש קיבלו גמלה בכסף ובחודשים מרץ-מאי 2020 11,000-13,000 זכאים מדי חודש קיבלו גמלה משולבת בהעדר שירותים זמינים; באוקטובר 2020 קיבלו 13,000 זכאים גמלה בכסף ו-7,409 זכאים קיבלו גמלה משולבת בהעדר שירותים זמינים. רק 89 זכאים ברמה 1 קיבלו באוקטובר 2020 9 יחידות שבועיות למטרת שירותים שאינם כוללים טיפול אישי בבית (בהשוואה ל-134 בדצמבר 2019).



## המוסד לביטוח לאומי

### מנהל מחקר ותכנון

#### 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. באוקטובר 2020 היו 127,787 זכאים ותיקים – 50.6% מכלל הזכאים – ו-124,625 זכאים החדשים שהיוו 49.4% מכלל הזכאים.

כ-56.2% מהזכאים בדור א וכ-26.5% מהזכאים בדור ב קיבלו באוקטובר 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 1.4 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	
53.5%	120,564	33.6%	28,114	65.4%	92,450	גמלה בעין
36.0%	80,981	49.1%	41,102	28.2%	39,879	גמלה משולבת
10.4%	23,368	17.3%	14,500	6.3%	8,868	גמלה בכסף
0.1%	336	0.1%	67	0.2%	269	אחרים*
100.0%	225,249	100.0%	83,783	100.0%	141,466	סך הכל
כלל הזכאים		דור ב		דור א		סוג גמלה, ספטמבר 2020
אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	
42.4%	105,967	26.7%	32,125	57.1%	73,842	גמלה בעין
42.3%	105,787	50.7%	61,123	34.5%	44,664	גמלה משולבת
15.1%	37,850	22.5%	27,163	8.3%	10,687	גמלה בכסף
0.1%	259	0.0%	52	0.1%	207	אחרים*
100.0%	249,863	100.0%	120,463	100.0%	129,400	סך הכל
כלל הזכאים		דור ב		דור א		סוג גמלה, אוקטובר 2020
אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	
41.6%	104,881	26.5%	33,053	56.2%	71,828	גמלה בעין
42.6%	107,533	50.5%	62,934	34.9%	44,599	גמלה משולבת
15.8%	39,768	22.9%	28,597	8.7%	11,171	גמלה בכסף
0.1%	232	0.0%	43	0.1%	189	אחרים*
100.0%	252,414	100.0%	107,176	100.0%	127,787	סך הכל

הערה: מספר הזכאים באוקטובר 2020 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).

הבחירה בגמלה בכסף או בגמלה משולבת מושפעת מרמת הגמלה של הזכאים ומהאפשרויות החוקיות לקבל גמלה בצורה כזו או אחרת. כך, חמישית (19.3%) מהזכאים בדור ב היו באוקטובר 2020 ברמה 1 לעומת כעשירית (9.0%) מהזכאים בדור א, כך שסביר ששיעור הבחורים 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-2.552 מיליון בשבוע באוקטובר 2018 ל-2.755 מיליון יחידות בשבוע בנובמבר 2018 – גידול של כ-203 אלף יחידות בשבוע, או 8.0%, בעוד הגידול במספר הזכאים היה 0.5% (לוח 10). באוקטובר 2020 המשך לעלות סך כל היחידות ועמד על 4.134 מיליון יחידות בשבוע (לוח 10), מספר הגדול גדול ב-62.0% בהשוואה לאוקטובר 2018, בעוד מספר הזכאים גדל ב-41.7%.

לוח 10: 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	178,155		2,551,830	
נובמבר 2018	179,095	0.5%	2,754,803	8.0%
דצמבר 2018	180,566	1.4%	2,762,492	8.3%
ינואר 2019	182,877	2.7%	2,782,110	9.0%
פברואר 2019	184,928	3.8%	2,830,220	10.9%
מרץ 2019	187,474	5.2%	2,861,912	12.2%
אפריל 2019	189,430	6.3%	2,886,132	13.1%
מאי 2019	191,616	7.6%	2,925,593	14.6%
יוני 2019	193,744	8.8%	2,962,498	16.1%
יולי 2019	197,525	10.9%	3,032,620	18.8%
אוגוסט 2019	200,885	12.8%	3,094,659	21.3%
ספטמבר 2019	203,929	14.5%	3,146,116	23.3%
אוקטובר 2019	206,116	15.7%	3,185,024	24.8%
נובמבר 2019	210,552	18.2%	3,271,392	28.2%
דצמבר 2019	215,915	21.2%	3,365,369	31.9%
ינואר 2020	220,683	23.9%	3,598,330	41.0%
פברואר 2020	225,249	26.4%	3,674,041	44.0%
מרץ 2020	230,969	29.6%	3,765,239	47.6%
אפריל 2020	232,406	30.5%	3,783,412	48.3%
מאי 2020	235,782	32.3%	3,832,548	50.2%
יוני 2020	237,006	33.0%	3,865,834	51.5%
יולי 2020	241,632	35.6%	3,939,479	54.4%
אוגוסט 2020	246,173	38.2%	4,018,996	57.5%
ספטמבר 2020	249,863	40.3%	4,083,097	60.0%
אוקטובר 2020	252,414	41.7%	4,133,932	62.0%

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

מספר מקבלי גמלה בעין בלבד היה כמעט זהה בחודשים אוקטובר ונובמבר 2018: 171,572 ו-171,456<sup>9</sup>, בהתאמה (ראו לוח 8), ואולם סך היחידות של מקבלי גמלה בעין בלבד, לפי גמלאותיהם,

<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.



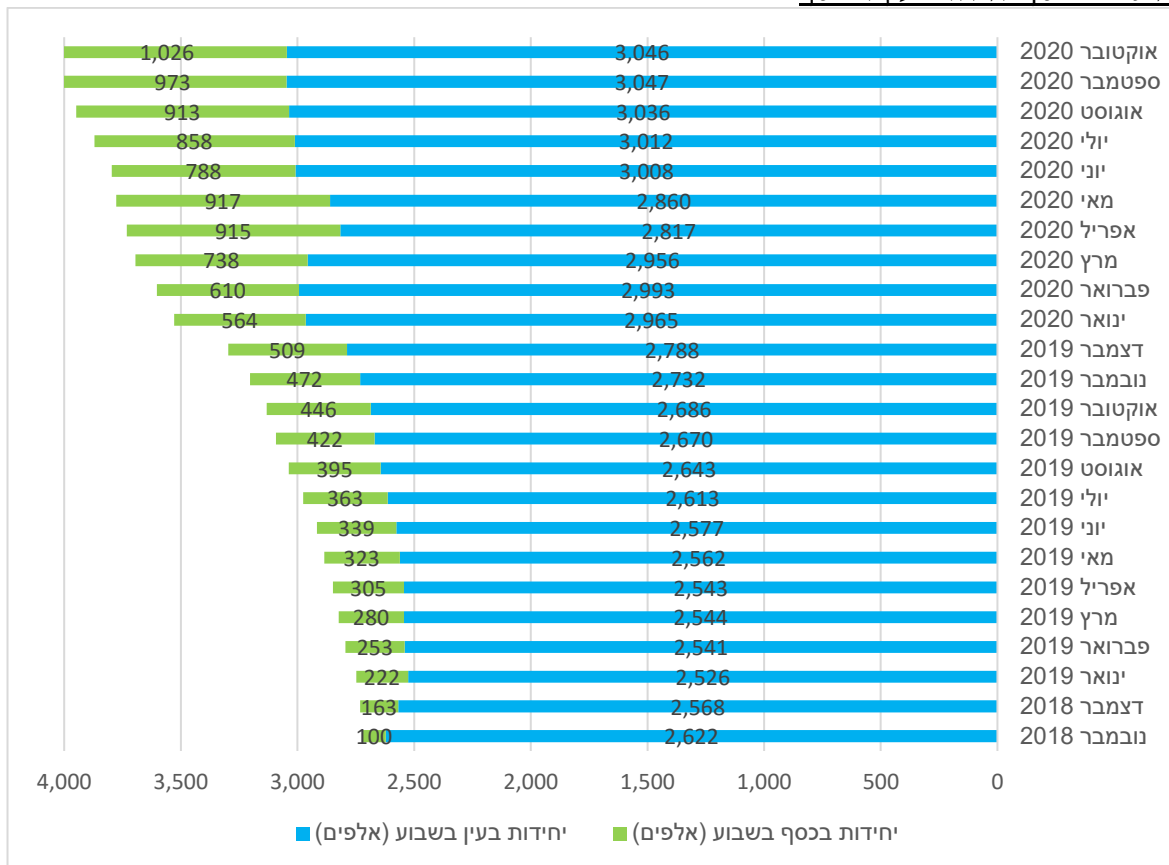
## המוסד לביטוח לאומי

### מנהל מחקר ותכנון

גדל מאוקטובר 2018 לנובמבר 2018 בכ-179 אלף יחידות שבועיות (2.452 ו-2.631 מיליון בהתאמה), או ב-7.3%.

סך היחידות בעין בשבוע, לפי תוכניות הטיפול<sup>10</sup>, ירד מ-2.622 מיליון בנובמבר 2018 ל-2.526 מיליון בינואר 2019 ועלה בהדרגה עד ל-2.993 מיליון בפברואר 2020. הגידול בסך היחידות בשבוע בינואר 2020 בהשוואה לדצמבר 2019 הושפע גם מהפעמייה השנייה של הרפורמה שבה הוגדלו הגמלאות ברמות 4-6 (ראו לוחות 6א ו-6ב). בעקבות משבר הקורונה סך היחידות בעין בשבוע ירד עד ל-2.817 מיליון יחידות באפריל 2020. בחודשים מאי-ספטמבר 2020 מספר היחידות בעין בשבוע שב לעלות עד ל-3.047 מיליון ו-3.046 מיליון באוקטובר 2020 (תרשים 6). סך היחידות בכסף בשבוע גדל מ-100 אלף בנובמבר 2018 ל-610 אלף בפברואר 2020 ול-915 ו-917 אלף באפריל ובמאי 2020, בהתאמה. באוקטובר 2020 מספר היחידות בכסף בשבוע היה 1.026 מיליון (תרשים 6). שיעור היחידות בכסף מסך היחידות גדל מ-3.7% בנובמבר 2018 ל-25.2% באוקטובר 2020 (תרשים 7).

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

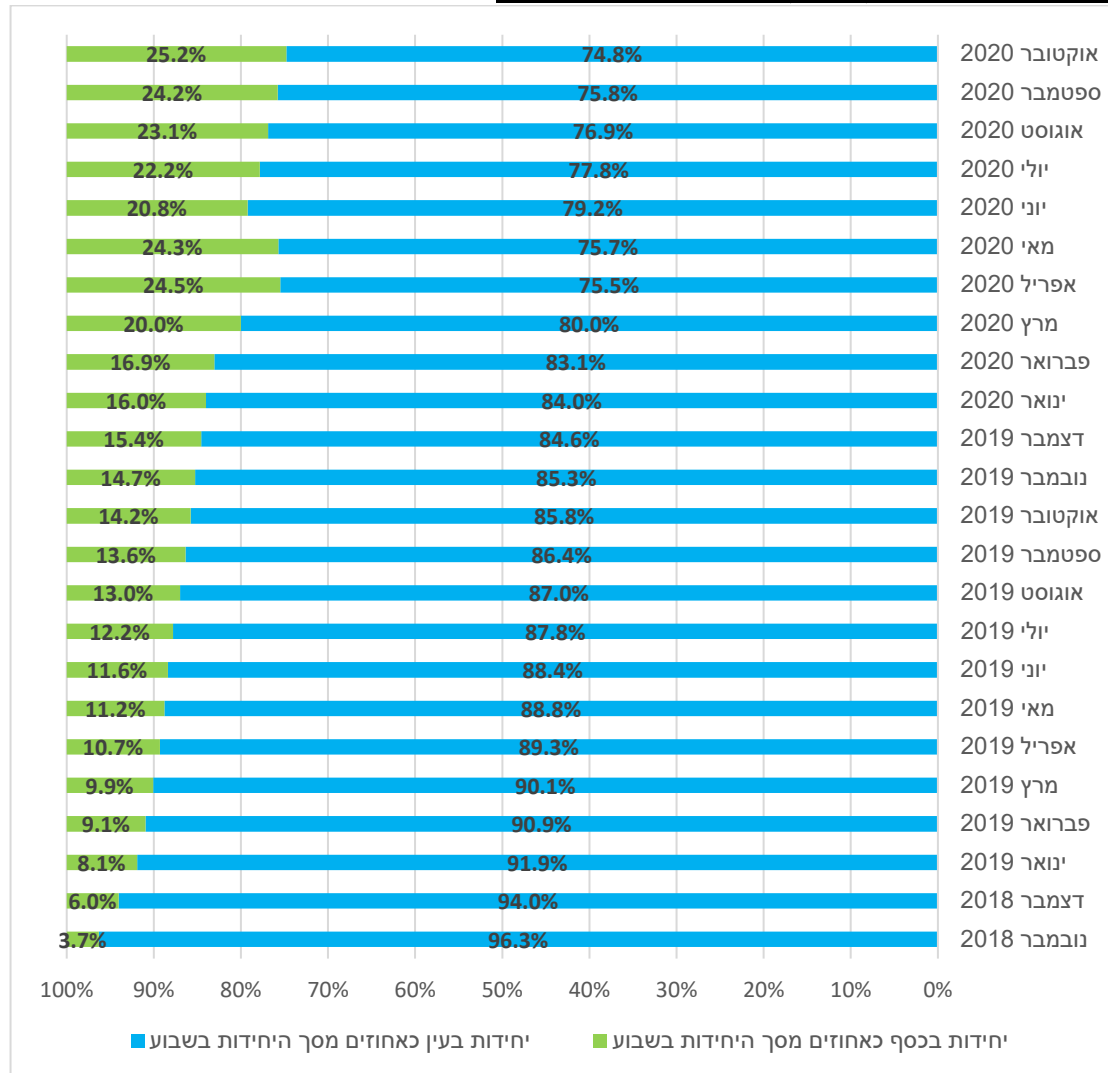


## המוסד לביטוח לאומי

### מנהל מחקר ותכנון

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.

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-14.32 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





## המוסד לביטוח לאומי

### מנהל מחקר ותכנון

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. באוקטובר 2020 מספר היחידות הממוצע לזכאי היה 16.38 (ראו תרשים 8).

### תרשים 8 : מספר יחידות ממוצע לזכאים

