



הרפורמה בביטוח סיעוד: תמונת מצב ומגמות

(נובמבר 2018 – אוקטובר 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:

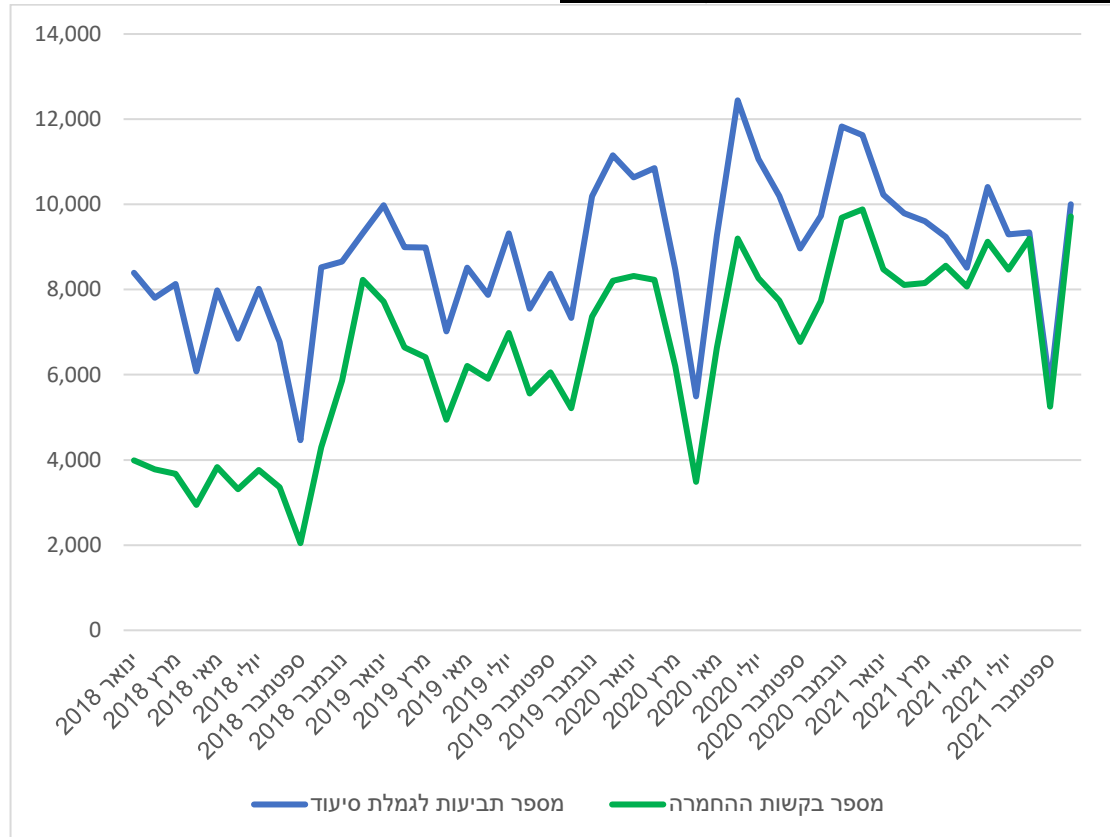
- מספר התביעות הראשונות (תביעות של זכאים לראשונה ותביעות של זכאים בעבר שזכאותם נפסקה);
- מספר התביעות החוזרות (בקשות להחמרה של זכאים קיימים) ושיעורי האישור;
- מספר הזכאים לגמלת סיעוד;
- התפלגות הזכאים לפי רמות הגמלה החדשות ולפי סוגי הגמלה (בעין, בכסף ומשולבת);
- זכאים חדשים לעומת ותיקים;
- היקף הגמלאות 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 (על זכאויות קבועות). תרשים 1 מציג את הגידול במספר התביעות ובמספר בקשות ההחמרה (על זכאויות קבועות) לפי חודש הגשתן. 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 (במיוחד בלט חודש דצמבר 2018 עם גידול של 133.4% במספר בקשות ההחמרה בהשוואה לנובמבר 2017). 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 גדל ב-16.4%. בשנים עשר החודשים האחרונים, נובמבר 2020 – אוקטובר 2021, קטן מספר התביעות ב-2.4% בהשוואה לתקופה המקבילה נובמבר 2019 עד אוקטובר 2020 (עם זאת, הנתונים לחודש אוקטובר 2021 אינם מלאים), ומספר בקשות ההחמרה גדל ב-16.5% (לוחות 1 ו-2). הנתונים שבידי מינהל המחקר והתכנון של המוסד לביטוח לאומי ביחס לחודשים האחרונים צפויים להתעדכן.



תרשים 1: תביעות לגמלת סיעוד ובקשות החמרה



הערה: מספרי התביעות לגמלה ובקשות החמרה שהוגשו באוקטובר 2021 אינם מלאים; הנתונים החודשיים עשויים להיות מושפעים מעונתיות (למשל, החודשים אפריל וספטמבר-אוקטובר).

לוח 1: תביעות לגמלת סיעוד לפני הרפורמה ובעקבותיה

שינוי % - ב- שיוני	מספר תביעות לגמלת סיעוד	חודש/תקופה מקבילים בשנה הקודמת	מספר תביעות לגמלת סיעוד	חודש/תקופת הגשת התביעה
14.1	89,327	נובמבר 2017 – אוקטובר 2018	101,927	נובמבר 2018 – אוקטובר 2019
16.2	101,927	נובמבר 2019 – אוקטובר 2019	118,455	נובמבר 2019 – אוקטובר 2020
-2.4	118,455	נובמבר 2019 – אוקטובר 2020	115,580	נובמבר 2020 – אוקטובר 2021

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

לוח 2: בקשות להחמרה לפני הרפורמה ובעקבותיה

שינוי % - ב- שיוני	מספר בקשות החמרה	חודש/תקופה מקבילים בשנה הקודמת	מספר בקשות החמרה	חודש/תקופת הגשת הבקשה להחמרה
78.8	42,350	נובמבר 2017 – אוקטובר 2018	75,711	נובמבר 2018 – אוקטובר 2019
16.4	75,711	נובמבר 2019 – אוקטובר 2019	88,137	נובמבר 2019 – אוקטובר 2020
16.5	88,137	נובמבר 2019 – אוקטובר 2020	102,691	נובמבר 2020 – אוקטובר 2021

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



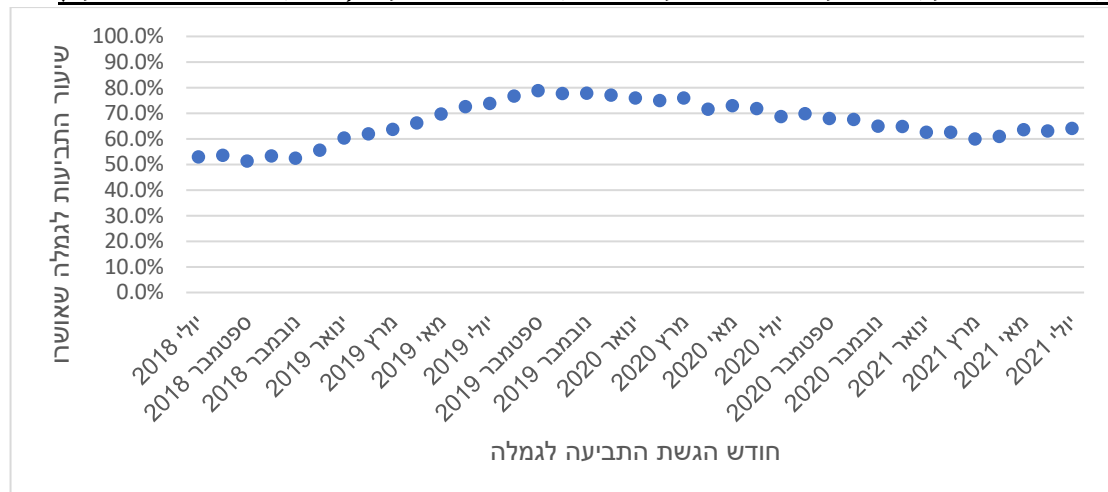
המוסד לביטוח לאומי

מנהל מחקר ותכנון

שיעורי התביעות לגמלת סיעוד והבקשות להחמרה שאושרו עלו, וחלק מהעליות בשיעורים אלה ניתן לייחס לרפורמה – הגדלת מספר רמות הגמלה והקטנת טווח הניקוד בכל רמת גמלה השפיעו על הגדלת שיעור הבקשות להחמרה שאושרו בהשוואה לעבר. שיעור התביעות לגמלת סיעוד¹ שאושרו עלה מ-53.0% מהתביעות שהוגשו ביולי 2018 ל-78.9% מהתביעות שהוגשו בספטמבר 2019 וירד ל-60.0% מהתביעות שהוגשו במרץ 2021 ול-64.1% מהתביעות שהוגשו ביולי 2021 (תרשים א2). 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 וירד ל-50.8% מהתביעות שהוגשו באפריל 2021 ול-52.4% מהתביעות שהוגשו ביולי 2021 (תרשים א3).

תרשימים ב2 ו-ב3 מציגים את שיעורי התביעות לגמלה ובקשות ההחמרה שאושרו לפי חודש קבלת ההחלטה, כלומר מה שיעור התביעות/הבקשות שאושרו בחודש נתון מכלל התביעות/הבקשות שהתקבלה בהן החלטה בחודש נתון. שיעורי התביעות לגמלה ובקשות ההחמרה (על זכאויות קבועות) לפי חודש ההחלטה עלו מכ-50%-55% בחודשים שלפני הרפורמה לכ-73%-79% מהתביעות לגמלה ולכ-73%-76% מבקשות ההחמרה במחצית השנייה של 2019. מתחילת 2020 יש מגמת ירידה בשיעורי התביעות לגמלה ובקשות ההחמרה שאושרו – עד כ-60%-65% מהתביעות לגמלה וכ-60% ופחות מהבקשות להחמרה ב-2021 עד כה.

תרשים א2: שיעור התביעות לגמלת סיעוד שאושרו מכלל התביעות (לפי חודש הגשת התביעה)



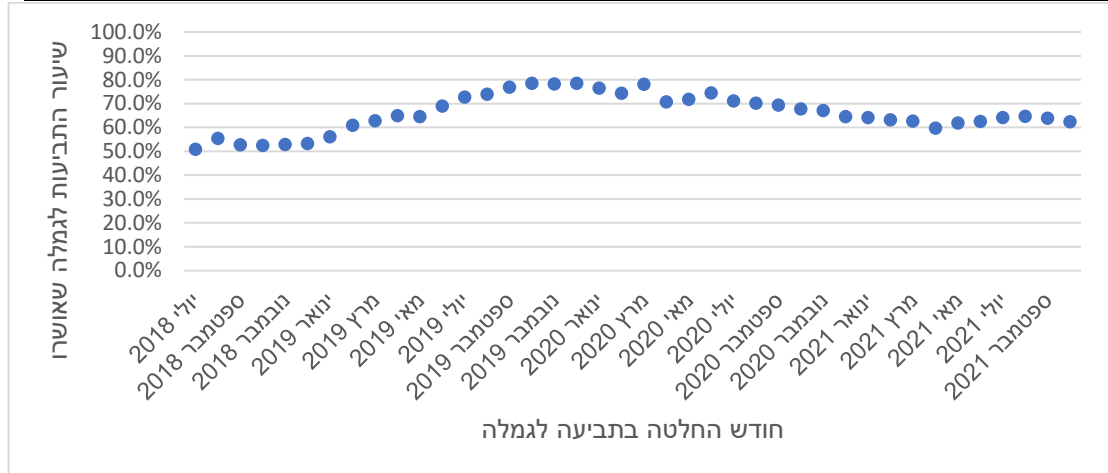
¹ תביעה לגמלת סיעוד – תביעה שהוגשה על ידי מי שלא היה זכאי לגמלת סיעוד בזמן הגשת התביעה.
² בקשה להחמרה בסייעוד – תביעה שהוגשה על ידי זכאי לגמלת סיעוד קבועה בזמן הגשת הבקשה. לא ניתן להפחית רמת גמלה קבועה או לבטל זכאות לגמלה קבועה בעקבות בקשה להחמרה בשל רמת התלות.



המוסד לביטוח לאומי

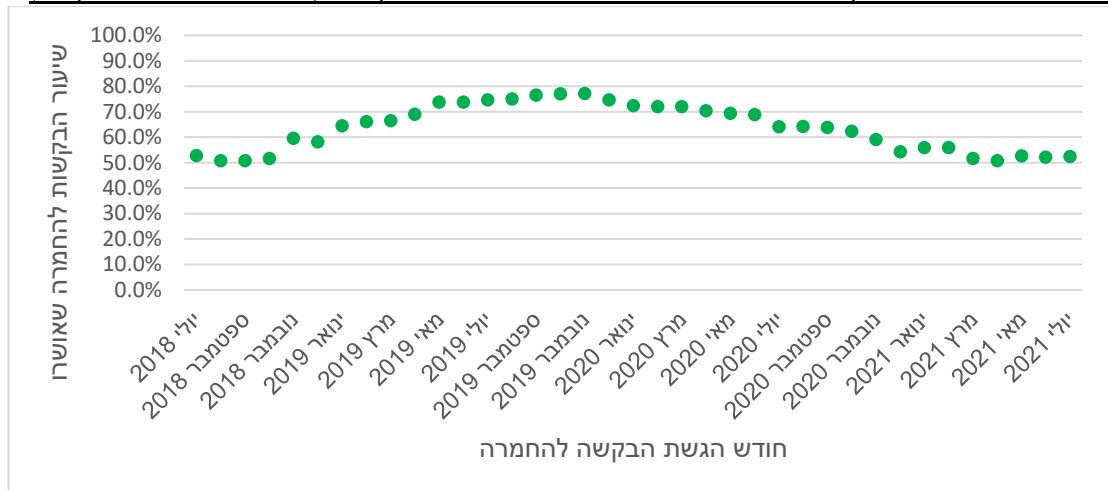
מנהל מחקר ותכנון

תרשים 22: שיעור התביעות לגמלת סיעוד שאושרו מכלל התביעות (לפי חודש החלטה בתביעה)

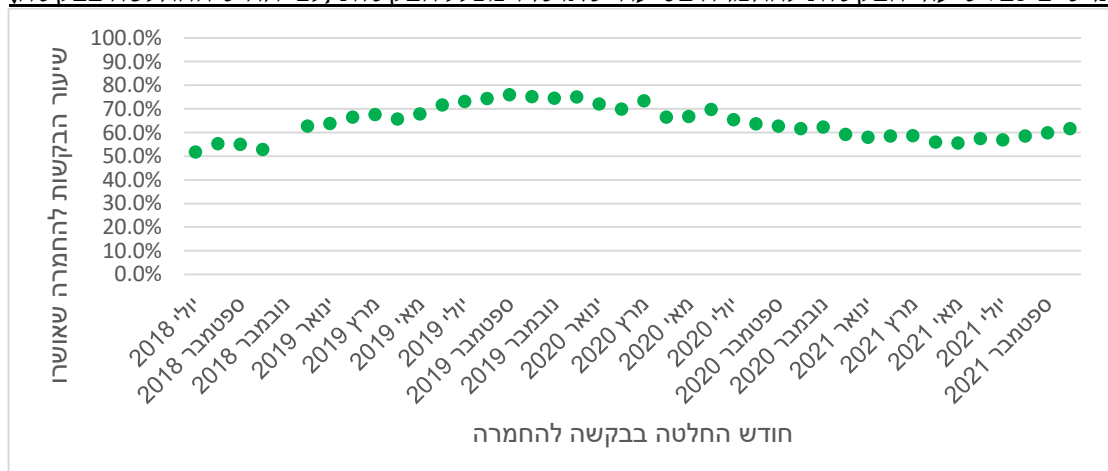


הערה: נתוני אוקטובר 2021 אינם מלאים.

תרשים 3א: שיעור הבקשות להחמרה בסיעוד שאושרו מכלל הבקשות (לפי חודש הגשת הבקשה)



תרשים 3ב: שיעור הבקשות להחמרה בסיעוד שאושרו מכלל הבקשות (לפי חודש החלטה בבקשה)



הערות: נתוני אוקטובר 2021 אינם מלאים; נתוני נובמבר 2021 חסרים כיוון שהחובה להגמלה החדשות באותו חודש השפיעה על הנתונים.



המוסד לביטוח לאומי

מנהל מחקר ותכנון

מספר הזכאים לגמלת סיעוד

מספר הזכאים גדל מ-178.1 אלף זכאים באוקטובר 2018, ל-205.9 אלף זכאים באוקטובר 2019, ל-252.7 אלף זכאים באוקטובר 2020 ול-280.3 אלף זכאים באוקטובר 2021 (לוח 3) – 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 46.8 אלף זכאים ב-12 החודשים הבאים, או 22.7%, בין אוקטובר 2019 לאוקטובר 2020 וגידול של 27.6 אלף זכאים בשנים עשר החודשים האחרונים, או 10.9%. בשנים עשר החודשים האחרונים שיעור הגידול הממוצע (גיאומטרי) בחודש היה 0.5% בהשוואה ל-1.6% בשנים החודשים הקודמים (לוח 3).

לוח 3 : מספר הזכאים לגמלת סיעוד

חודש	מספר הזכאים	שינוי ב- לעומת חודש קודם	שינוי ב- לעומת אוקטובר 2018	שינוי לעומת חודש מקביל בשנה קודמת
אוקטובר 2018	178,051	0.1%		4.4%
נובמבר 2018	178,978	0.5%	0.5%	4.2%
דצמבר 2018	180,439	0.8%	1.3%	4.5%
מרץ 2019	187,310	1.4%	5.2%	7.2%
יוני 2019	193,562	1.1%	8.7%	9.9%
ספטמבר 2019	203,722	1.5%	14.4%	14.6%
דצמבר 2019	215,669	2.5%	21.1%	19.5%
מרץ 2020	230,651	2.5%	29.5%	23.1%
יוני 2020	236,618	0.5%	32.9%	22.2%
ספטמבר 2020	249,512	1.5%	40.1%	22.5%
דצמבר 2020	260,191	1.5%	46.1%	20.6%
מרץ 2021	266,913	0.7%	49.9%	15.7%
מאי 2021	267,593	0.2%	50.3%	13.7%
יוני 2021	269,840	0.8%	51.6%	14.0%
יולי 2021	273,620	1.4%	53.7%	13.4%
אוגוסט 2021	277,769	1.5%	56.0%	13.0%
ספטמבר 2021	278,132	0.1%	56.2%	11.5%
אוקטובר 2021	280,323	0.8%	57.4%	10.9%

הערה: מספר הזכאים באוקטובר 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 באוקטובר 2021, 7.2% מהזכאים (20,079 מתוך 280,323) 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%	178,051	60,466	33,093	84,492

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

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

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 א6-א6 מציגים 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 א6ב : רמות הגמלה מינואר 2020 עד דצמבר 2020

מספר יחידות שבועיות לנקודת תלות – מטפל זר	מספר יחידות שבועיות למעסיק מטפל זר	מספר יחידות שבועיות לנקודת תלות – מטפל ישראלי	מספר יחידות שבועיות למעסיק מטפל ישראלי	טווח ניקוד בציון התלות	רמת גמלה
1.8 עד 2.2	5.5	1.8 עד 2.2	5.5	3-2.5	1
2.2 עד 2.9	10	2.2 עד 2.9	10	4.5-3.5	2
2.0 עד 2.4	12	2.5 עד 3.0	15	6-5	3
2.3 עד 2.6	17	2.7 עד 3.1	20	7.5-6.5	4
2.3 עד 2.6	21	2.8 עד 3.1	25	9-8	5
2.5 עד 2.7	26	2.9 עד 3.2	30	10.5-9.5	6

לוח א6ג : רמות הגמלה מינואר 2021

מספר יחידות שבועיות לנקודת תלות – מטפל זר	מספר יחידות שבועיות למעסיק מטפל זר	מספר יחידות שבועיות לנקודת תלות – מטפל ישראלי	מספר יחידות שבועיות למעסיק מטפל ישראלי	טווח ניקוד בציון התלות	רמת גמלה
1.8 עד 2.2	5.5	1.8 עד 2.2	5.5	3-2.5	1
2.2 עד 2.9	10	2.2 עד 2.9	10	4.5-3.5	2
2.3 עד 2.8	14	2.8 עד 3.4	17	6-5	3
2.4 עד 2.8	18	2.8 עד 3.2	21	7.5-6.5	4
2.4 עד 2.8	22	2.9 עד 3.3	26	9-8	5
2.5 עד 2.7	26	2.9 עד 3.2	30	10.5-9.5	6

לוח 7 מציג את התפלגות הזכאים בספטמבר ובאוקטובר 2021 לפי רמת הגמלה, ובהשוואה לאוקטובר 2020. חלקם של הזכאים ברמה 1 ממשיך לרדת. מספרם של זכאים אלה נמצא בעלייה

⁵ באוקטובר 2021 היו 19,809 זכאים בקבוצה זו, מהם 10,107 שאינם בודדים (הנתונים לאוקטובר 2021 אינם מלאים). בספטמבר 2021 היו 19,233 זכאים בקבוצה זו, מהם 9,803 שאינם בודדים. באוקטובר 2020 היו 15,079 זכאים בקבוצה זו, מהם 8,103 שאינם בודדים.



המוסד לביטוח לאומי

מנהל מחקר ותכנון

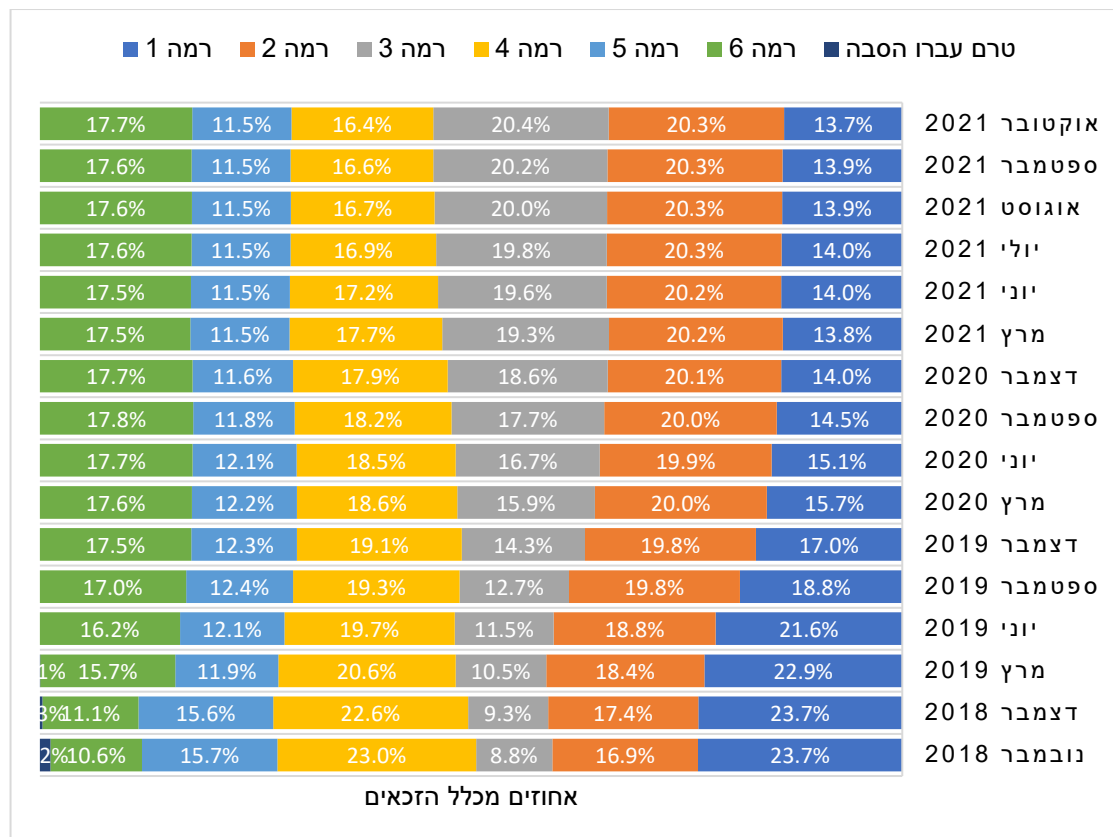
מתונה מאמצע 2020, אולם הוא נמוך במידה ניכרת מבחודשים הראשונים לאחר הנהגת הרפורמה (אז היה מספרים כ-42,000-43,000). מספרי הזכאים ברמות 2-3 ו-5-6 המשיכו לגדול בחודשים האחרונים, בעוד ברמה 4 היתה ירידה קטנה במספר הזכאים בחודשים אפריל עד ספטמבר 2021. חלקם של הזכאים ברמה 3 גדל, חלקם של הזכאים ברמות 2 ו-5 נשאר דומה בעוד חלקם של הזכאים ברמה 4 ירד מעט בחודשים האחרונים (ראו גם תרשים 4).

לוח 7: התפלגות הזכאים לגמלת סיעוד לפי רמת הגמלה, אוקטובר 2020 וספטמבר-אוקטובר 2021

אוקטובר 2021		ספטמבר 2021		אוקטובר 2020		רמת גמלה
מספר הזכאים	אחוז מכלל הזכאים	מספר הזכאים	אחוז מכלל הזכאים	מספר הזכאים	אחוז מכלל הזכאים	
38,373	13.7%	38,593	13.9%	36,187	14.3%	1
57,019	20.3%	56,534	20.3%	50,576	20.0%	2
57,075	20.4%	56,094	20.2%	45,470	18.0%	3
46,098	16.4%	46,040	16.6%	45,870	18.1%	4
32,266	11.5%	31,967	11.5%	29,770	11.8%	5
49,492	17.7%	48,904	17.6%	44,857	17.7%	6
280,323	100.0%	278,132	100.0%	252,731	100.0%	סך הכל*

* - סך הכל באוקטובר 2020 כולל גם זכאים שהסבתם לרמות הגמלה החדשות טרם הושלמה. הערה: מספר הזכאים באוקטובר 2021 אינו מלא.

תרשים 4: התפלגות הזכאים לגמלת סיעוד לפי רמת הגמלה (חודשים נבחרים)





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 בבית⁶), לקבל את כל הגמלה בכסף (בערך של 100% הגמלה בעין), או לקבל גמלה משולבת (שילוב של גמלה בעין [=שירותים] וגמלה בכסף)⁷. 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.⁸

לוח 8 ותרשים 5 מציגים את השינויים שחלו בעקבות הרפורמה במספר מקבלי גמלה בכסף וגמלה משולבת. ערב הרפורמה, 2.3% מהזכאים קיבלו גמלה בכסף ו-0.7% גמלה משולבת. שיעורי הזכאים שקיבלו גמלה בכסף בלבד או גמלה משולבת עלו לאחר הנהגת הרפורמה. עד פברואר 2020 יותר ממחצית הזכאים אחרי הרפורמה קיבלו את כל הגמלה בעין. החל במרץ 2020 שיעורם ירד מתחת למחצית המקבלים. חלק מהגידול במספר מקבלי גמלה בכסף או גמלה משולבת החל ממרץ 2020 נבע ממגפת הקורונה הודות להתאמות שבוצעו כתוצאה מההגבלות בקבלת טיפול בבית מחברת סיעוד או במרכז יום. זכאים שחששו מכניסת מטפלת לביתם עקב הקורונה המשיכו לקבל לבקשתם גמלה בכסף או גמלה משולבת עד מרץ 2021, ובהיקפים נמוכים יותר גם לאחר מכן.

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 ועלה לכ-47,000 במרץ 2021, קרוב ל-18% מכלל הזכאים. באפריל 2021 מספר מקבלי גמלה בכסף בלבד ירד לכ-34,000, או כ-13% מהזכאים – כחזרה לשגרה בעקבות ריסון מגפת הקורונה בישראל נכון לאותה נקודת זמן – ובספטמבר-אוקטובר 2021 היה מספרם כ-38,000 זכאים (כ-13%-14% מהזכאים). מספר מקבלי גמלה משולבת עלה בהדרגה עד מרץ 2020 ליותר מ-91,000, קרוב ל-40% מהזכאים. בחודשים אפריל ומאי 2020 מספר הזכאים ירד מעט ושב לעלות. באוגוסט 2020 מספר הזכאים שקיבלו גמלה משולבת עלה לראשונה על 100,000. בספטמבר 2020 מספר מקבלי גמלה משולבת עלה לראשונה על מספר מקבלי גמלה בעין בלבד. במרץ 2021 כ-121,000 זכאים קיבלו גמלה משולבת, וחלקם בכלל הזכאים היה יותר מ-45%. באפריל 2021, בעקבות החזרה לשגרה בעקבות ריסון מגפת הקורונה בישראל נכון לאותה נקודת זמן, מספר הזכאים שקיבלו גמלה משולבת גדל ליותר מ-134,000 זכאים, עם מעבר חלק ממקבלי גמלה בכסף קודם לכן לגמלה משולבת, ושיעורם בכלל הזכאים עלה במעט על 50%. באוקטובר 2021 היו 148,634 מקבלי גמלה משולבת – 53.0% מכלל הזכאים.

⁶ באוקטובר 2021, 117 זכאים ברמה 1 קיבלו 9 יחידות לשירותי סיעוד שאינם טיפול אישי בבית. מספר השיא של מקבלי 9 יחידות ברמה 1 היה 134 – בדצמבר 2019.

⁷ גמלה בכסף ברמה 1 או גמלה משולבת (בעין ובכסף) ברמות 2-6 לפי הרפורמה אינן מותנות ברכישת שירותי סיעוד.

⁸ 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).



מנהל מחקר ותכנון

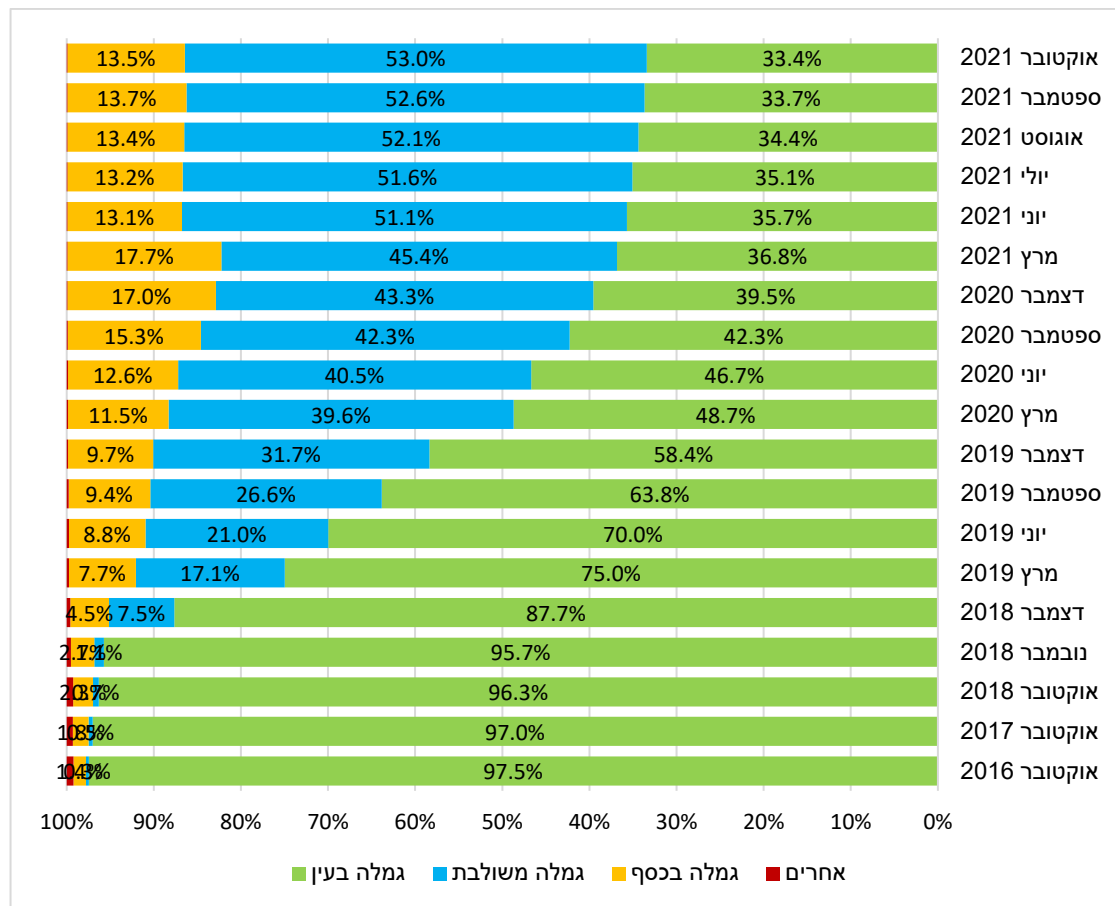
המוסד לביטוח לאומי

לוח 8 : התפלגות הזכאים לגמלת סיעוד לפי סוג הגמלה (חודשים נבחרים)

חודש	גמלה בעין	גמלה משולבת	גמלה בכסף	אחרים ⁹	סך הכל זכאים
אוקטובר 2016	160,298	509	2,381	1,274	164,462
אוקטובר 2017	165,347	821	3,050	1,223	170,441
אוקטובר 2018	171,468	1,212	4,045	1,326	178,051
נובמבר 2018	171,332	1,961	4,797	888	178,978
דצמבר 2018	158,163	13,512	8,051	713	180,439
יוני 2019	135,417	40,654	16,951	484	197,336
דצמבר 2019	125,898	68,399	21,004	540	215,669
יוני 2020	110,466	95,876	29,920	368	236,618
דצמבר 2020	102,881	112,790	44,278	356	260,191
מרץ 2021	98,301	121,227	47,125	242	266,913
יוני 2021	96,286	137,892	35,432	260	269,840
יולי 2021	95,930	141,289	36,143	258	273,620
אוגוסט 2021	95,502	144,776	37,259	232	277,769
ספטמבר 2021	93,609	146,309	38,009	205	278,132
אוקטובר 2021	93,677	148,634	37,833	179	280,323

הערה : מספר הזכאים באוקטובר 2021 אינו מלא.

תרשים 5 : התפלגות הזכאים לגמלת סיעוד לפי סוג הגמלה



⁹ קבוצת האחרים כוללת זכאים שמסרבים לקבל שירותים וזכאים שזכאותם הוקפאה באופן זמני מסיבות שונות (שהות בחו"ל, אשפוז ממושך ושהות זמנית במוסד סיעודי).



המוסד לביטוח לאומי

מנהל מחקר ותכנון

רוב המקבלים גמלה משולבת באוקטובר 2021 קיבלו עד 4 יחידות שבועיות או עד כשליש מהיחידות השבועיות בכסף במסגרת הרפורמה: 98,799 ו-44,245, בהתאמה (לוחות 9-10), מתוך 148,364 – 99.2% (ביחד) – ממקבלי גמלה משולבת 1,184 זכאים קיבלו גמלה משולבת ברמה 1 במסגרת הרפורמה (תרשים 6). 69.7% מהמקבלים גמלה בכסף באוקטובר 2021 היו ברמה 1 במסגרת הרפורמה: 26,373 מתוך 37,833 מקבלי גמלה בכסף (תרשים 7).

מספר הזכאים המקבלים גמלה בכסף במסגרת הסדר "מטפל צמוד" גדל מ-3,174 באוקטובר 2018 ל-7,597 באוקטובר 2021, ומספר המקבלים גמלה משולבת במסגרת הסדר זה גדל מ-1,005 ל-2,560 בתקופה זו.

בפברואר 2020 – טרם התפרצות מגפת הקורונה – 1,439 זכאים קיבלו גמלה בכסף ו-375 זכאים קיבלו גמלה משולבת בהעדר שירותים זמינים. בחודשים אפריל-מאי 2020 יותר כ-12,000-13,000 זכאים מדי חודש קיבלו גמלה בכסף ובחודשים מרץ-מאי 2020 כ-11,000-13,000 זכאים מדי חודש קיבלו גמלה משולבת בהעדר שירותים זמינים. מספרים אלו ירדו במידה חדה ביוני 2020 (כ-5,000 וכ-3,700), אך שבו לעלות עד לשיא בפברואר 2021 – 17,410 זכאים גמלה בכסף ו-13,155 זכאים קיבלו גמלה משולבת בהעדר שירותים זמינים. מספר מקבלי גמלה בכסף או גמלה משולבת בהעדר שירותים זמינים באפריל 2021 ירד בחדות בהשוואה למרץ 2021 בעקבות ההחלטה לחזור לשגרה בעקבות ריסון מגפת הקורונה בישראל נכון לאותה נקודת זמן – בחודשים אפריל עד אוקטובר 2021 קיבלו כ-3,000-4,000 זכאים מדי חודש גמלה בכסף, ומספר מקבלי גמלה משולבת בהעדר שירותים זמינים ירד בהדרגה לפחות מ-2,000 באוקטובר 2021 (תרשימים 6-7).

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

רמת גמלה	אוקטובר 2021				ספטמבר 2021			
	אחוזים עד כשליש גמלה	סך הכל	עד כשליש גמלה	עד 4 יחידות	אחוזים עד כשליש גמלה	סך הכל	עד כשליש גמלה	עד 4 יחידות
2	0.0	37,809	0	37,809	0.0	37,381	0	37,381
3	34.1	40,480	13,810	26,670	34.4	39,396	13,569	25,827
4	45.1	27,919	12,584	15,335	45.1	27,457	12,380	15,077
5	47.7	16,228	7,738	8,490	47.9	15,860	7,600	8,260
6	49.1	20,608	10,113	10,495	49.2	19,971	9,833	10,138
סך הכל	30.9	143,044	44,245	98,799	31.0	140,065	43,382	96,683
רמות 3-6	42.0	105,235	44,245	60,990	42.2	102,684	43,382	59,302

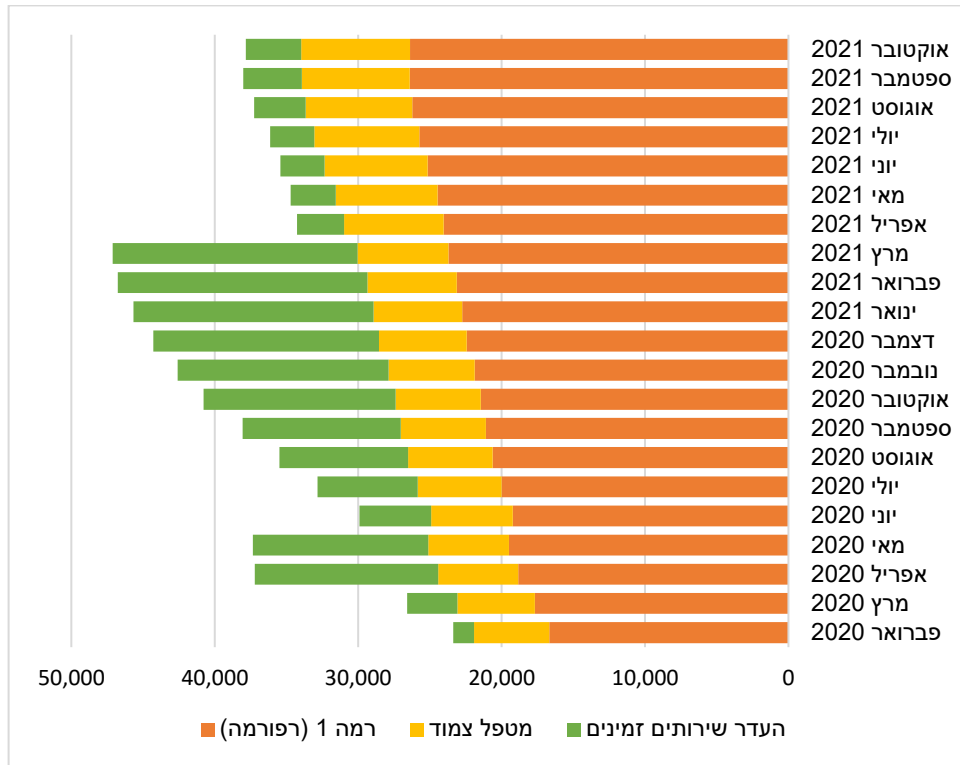


לוח 10: מקבלי גמלה משולבת לפי הרפורמה לפי היקף הגמלה בכסף

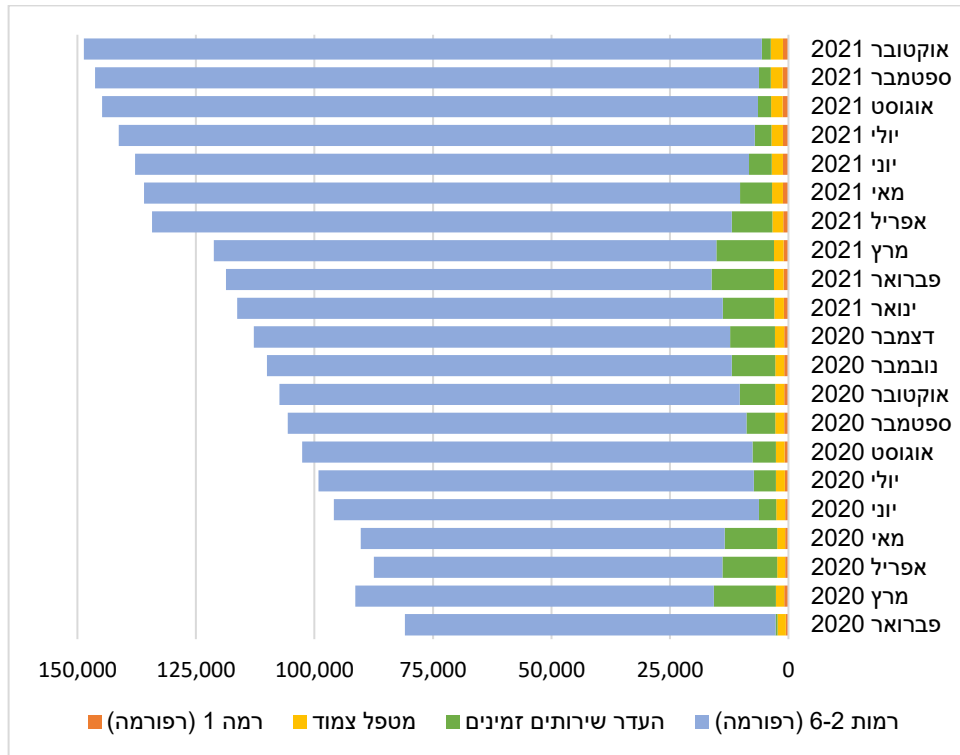
מקבלי עד כשליש יחידות בכסף ברמות 6- 3 כאחוזים ממקבלי גמלה משולבת לפי הרפורמה ברמות 6-3	סך מקבלי גמלה משולבת, רמות 6-3	סך מקבלי גמלה משולבת במסגרת הרפורמה, רמות 6-2	מקבלי עד כשליש יחידות בכסף, רמות 6-3	מתוכם: רמות 6-3	מקבלי עד 4 יחידות בכסף, רמות 6-2	חודש
0.4	494	663	2	492	661	נובמבר 2018
0.0	9,240	12,048	2	9,238	12,046	דצמבר 2018
0.1	17,246	22,421	14	17,232	22,407	ינואר 2019
0.5	20,208	26,623	102	20,106	26,521	פברואר 2019
1.3	22,702	30,092	295	22,407	29,797	מרץ 2019
2.7	24,984	33,503	668	24,316	32,835	אפריל 2019
4.3	26,689	36,221	1,157	25,532	35,064	מאי 2019
7.3	28,522	38,621	2,077	26,445	36,544	יוני 2019
9.6	31,363	42,576	3,010	28,353	39,566	יולי 2019
12.1	34,784	47,739	4,224	30,560	43,515	אוגוסט 2019
14.2	37,589	51,838	5,346	32,243	46,492	ספטמבר 2019
16.6	40,205	55,378	6,686	33,519	48,692	אוקטובר 2019
17.9	43,611	59,922	7,792	35,819	52,130	נובמבר 2019
20.4	47,986	65,900	9,800	38,186	56,100	דצמבר 2019
22.7	52,581	71,980	11,912	40,669	60,068	ינואר 2020
25.7	57,310	78,238	14,754	42,556	63,484	פברואר 2020
27.7	55,178	75,600	15,308	39,870	60,292	מרץ 2020
27.5	53,544	73,548	14,731	38,813	58,817	אפריל 2020
26.4	55,593	76,814	14,686	40,907	62,128	מאי 2020
26.1	65,746	89,664	17,155	48,591	72,509	יוני 2020
28.5	67,519	91,818	19,272	48,247	72,546	יולי 2020
29.4	69,821	95,026	20,502	49,319	74,524	אוגוסט 2020
30.3	71,279	96,802	21,574	49,705	75,228	ספטמבר 2020
30.0	71,306	97,110	21,407	49,899	75,703	אוקטובר 2020
29.2	71,695	98,076	20,951	50,744	77,125	נובמבר 2020
29.5	73,374	100,475	21,635	51,739	78,840	דצמבר 2020
30.9	74,750	102,444	23,129	51,621	79,315	ינואר 2021
30.7	74,252	102,458	22,780	51,472	79,678	פברואר 2021
32.2	77,053	106,053	24,778	52,275	81,275	מרץ 2021
34.9	88,086	122,308	30,784	57,302	91,524	אפריל 2021
37.6	91,085	125,754	34,269	56,816	91,485	מאי 2021
39.4	94,317	129,534	37,133	57,184	92,401	יוני 2021
40.7	98,094	134,184	39,971	58,123	94,213	יולי 2021
41.8	101,444	138,333	42,370	59,074	95,963	אוגוסט 2021
42.2	102,684	140,065	43,382	59,302	96,683	ספטמבר 2021
42.0	105,235	143,044	44,245	60,990	98,799	אוקטובר 2021



תרשים 6: התפלגות המקבלים גמלה בכסף לפי מסלול



תרשים 7: התפלגות המקבלים גמלה משולבת לפי מסלול





דורות – זכאים ותיקים וזכאים חדשים

לפי הרפורמה זכאים חדשים (דור ב) מקבלים גמלאות לפי רמות הגמלה החדשות. זכאים ותיקים (דור א) – מי שהיו זכאים ערב הרפורמה – מקבלים 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 (לוח 11). בנובמבר 2020 עלה לראשונה מספר הזכאים החדשים על מספר הזכאים הותיקים. באוקטובר 2021 61.6% מהזכאים נמנו על דור ב.

לוח 11: התפלגות הזכאים לפי דורות (חודשים נבחרים)

חודש	דור א	דור ב	סך הכל	דור ב כאחוזים מכלל הזכאים
יוני 2019	156,375	37,187	193,562	19.2
דצמבר 2019	145,538	70,131	215,669	32.5
יוני 2020	133,962	102,656	236,618	43.4
דצמבר 2020	123,869	136,322	260,191	52.4
יוני 2021	113,415	156,425	269,840	58.0
יולי 2021	112,067	161,553	273,620	59.0
אוגוסט 2021	110,613	167,156	277,769	60.2
ספטמבר 2021	108,968	169,164	278,132	60.8
אוקטובר 2021	107,504	172,819	280,323	61.6

הערה: מספר הזכאים באוקטובר 2021 אינו מלא.

כ-49.5% מהזכאים בדור א וכ-23.4% מהזכאים בדור ב קיבלו באוקטובר 2021 גמלה בעין בלבד (לוח 10). שיעור הזכאים שקיבלו גמלה בכסף בקרב דור ב היה פי 2.3 משיעורם בקרב דור א (לוח 12). שיעור הזכאים שקיבלו גמלה משולבת בדור ב היה פי 1.4 משיעורם בקרב דור א (לוח 12).

לוח 12: התפלגות הזכאים בספטמבר ובאוקטובר 2021 לפי דור וסוג גמלה

סוג גמלה, ספטמבר 2021	דור א		דור ב		כלל הזכאים	
	זכאים	אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	אחוזים
גמלה בעין	54,215	49.8	39,394	23.3	93,609	33.7
גמלה משולבת	46,492	42.7	99,817	59.0	146,309	52.6
גמלה בכסף	8,132	7.5	29,877	17.7	38,009	13.7
אחרים ¹⁰	129	0.1	76	0.0	205	0.1
סך הכל	108,968	100.0	169,164	100.0	278,132	100.0
סוג גמלה, אוקטובר 2021	דור א		דור ב		כלל הזכאים	
	זכאים	אחוזים	זכאים	אחוזים	זכאים	אחוזים
גמלה בעין	53,167	49.5	40,510	23.4	93,677	33.4
גמלה משולבת	46,233	43.0	102,401	59.3	148,634	53.0
גמלה בכסף	7,996	7.4	29,837	17.3	37,833	13.5
אחרים ¹¹	108	0.1	71	0.0	179	0.1
סך הכל	107,504	100.0	172,819	100.0	280,323	100.0

הערה: מספר הזכאים באוקטובר 2021 אינו מלא.

¹⁰ ראו הערה 9.

¹¹ ראו הערה 9.



המוסד לביטוח לאומי

מנהל מחקר ותכנון

הבחירה בגמלה בכסף או בגמלה משולבת מושפעת מרמת הגמלה של הזכאים ומהאפשרויות החוקיות לקבל גמלה בצורה כזו או אחרת. כך, פחו מחמישית (18.5%) מהזכאים בדור ב באוקטובר 2021 היו ברמה 1 לעומת פחות מעשירית (6.0%) מהזכאים בדור א, וסביר 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. כך 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 גמלאותיהם¹², 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 13). בספטמבר ובאוקטובר 2021 המשיך לעלות סך כל היחידות ועמד על 4.680 ו-4.724 מיליון יחידות בשבוע, בהתאמה (הנתון לאוקטובר 2021 אינו מלא) (לוח 13), מספרים הגדולים ביותר מ-80% בהשוואה לאוקטובר 2018, בעוד מספר הזכאים גדל בפחות מ-60%.

לוח 13: סך היחידות וסך הזכאים (חודשים נבחרים)

חודש	זכאים בחודש		סך יחידות שבועיות	
	מספר	שינוי לעומת אוקטובר 2018	מספר (אלפים)	שינוי לעומת אוקטובר 2018
אוקטובר 2018	178,051		2,550,077	
נובמבר 2018	178,978	0.5%	2,752,654	7.9%
דצמבר 2018	180,439	1.3%	2,760,113	8.2%
מרץ 2019	187,310	5.2%	2,858,711	12.1%
יוני 2019	193,562	8.7%	2,958,908	16.0%
ספטמבר 2019	203,722	14.4%	3,142,040	23.2%
דצמבר 2019	215,669	21.1%	3,360,506	31.8%
מרץ 2020	230,651	29.5%	3,758,659	47.4%
יוני 2020	236,618	32.9%	3,857,839	51.3%
ספטמבר 2020	249,512	40.1%	4,073,719	59.7%
דצמבר 2020	260,191	46.1%	4,247,146	66.5%
מרץ 2021	266,913	49.9%	4,512,731	77.0%
יוני 2021	269,840	51.6%	4,553,666	78.6%
יולי 2021	273,620	53.7%	4,612,345	80.9%
אוגוסט 2021	277,769	56.0%	4,678,292	83.5%
ספטמבר 2021	278,132	56.2%	4,680,098	83.5%
אוקטובר 2021	280,323	57.4%	4,723,997	85.2%

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

¹² יחידות שבועיות לכל זכאי לפי רמת הגמלה שלו.



המוסד לביטוח לאומי

מנהל מחקר ותכנון

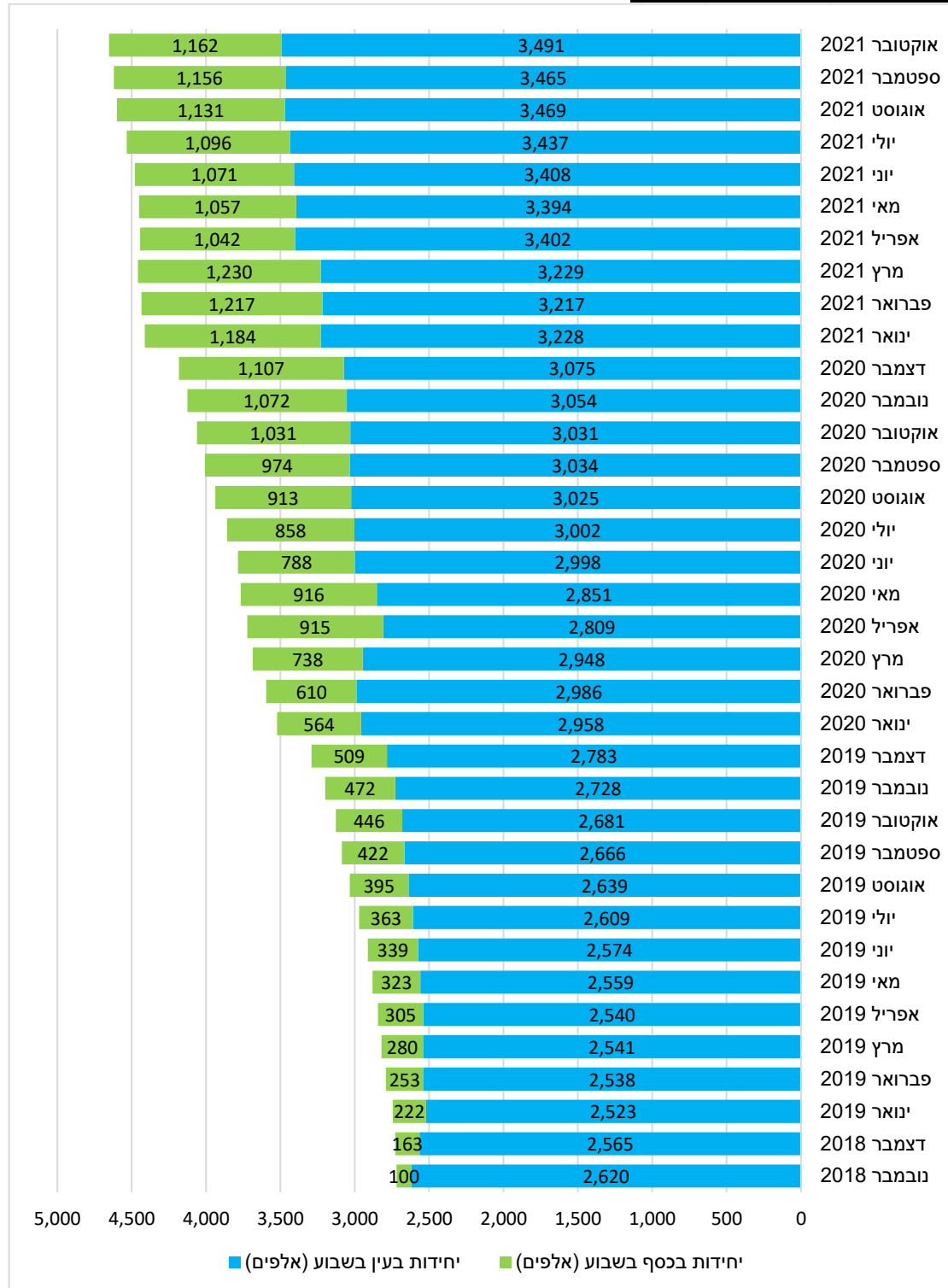
מספר מקבלי גמלה בעין בלבד היה כמעט זהה בחודשים אוקטובר ונובמבר 2018: 171,468 ו-171,332¹³, בהתאמה (ראו לוח 8), ואולם סך היחידות של מקבלי גמלה בעין בלבד, לפי גמלאותיהם, גדל מאוקטובר 2018 לנובמבר 2018 בכ-178 אלף יחידות שבועיות (2.450 ו-2.628 מיליון, בהתאמה), או ב-7.3%.

סך היחידות בעין בשבוע, לפי תוכניות הטיפול,¹⁴ ירד מ-2.620 מיליון בנובמבר 2018 ל-2.523 מיליון בינואר 2019 ועלה בהדרגה עד ל-2.986 מיליון בפברואר 2020. הגידול בסך היחידות בשבוע בינואר 2020 בהשוואה לדצמבר 2019 הושפע גם מהפעמה השנייה של הרפורמה שבה הוגדלו הגמלאות ברמות 4-6 (ראו לוחות 6א ו-6ב). בעקבות מגפת הקורונה סך היחידות בעין בשבוע ירד עד ל-2.809 מיליון יחידות באפריל 2020. מחודש מאי 2020 ואילך סך היחידות בעין המשיך לעלות בהדרגה (פרט לירידה מזערית באוקטובר 2020) עד ל-3.075 מיליון בשבוע בדצמבר 2020. בחודשים ינואר עד מרץ 2021 סך היחידות בעין עלה ליותר מ-3.2 מיליון בשבוע כתוצאה מהפעמה השלישית שבה הוגדלו הגמלאות ברמות 3-5 (ראו לוחות 6ב ו-6ג). באפריל 2021 סך היחידות בעין עלה לכ-3.4 מיליון – תוצאה של צמצום מתן גמלאות בכסף או משולבות בעילה של העדר שירותים זמינים. באוקטובר 2021 סך היחידות בעין היה 3.491 מיליון בשבוע (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. מגפת הקורונה גרמה לחלק 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 מגפת הקורונה; עם זאת, המוסד לביטוח לאומי נענה לבקשות זכאים שחששו מכניסת מטפלים שאינם בני משפחה לבתייהם בתקופה זו להמשיך ולקבל גמלה בכסף או גמלה משולבת בעילת העדר שירותים זמינים. באוקטובר 2020 מספר היחידות בכסף בשבוע היה 1.031 מיליון, ובמרץ 2021 – 1.230 מיליון. באפריל 2021 ירד מספר היחידות בכסף ל-1.042 עקב צמצום מתן גמלאות בכסף או משולבות בעילה של העדר שירותים זמינים בעקבות ריסון מגפת הקורונה נכון לאותה נקודת זמן, ובאוקטובר 2021 סך היחידות בכסף בשבוע היה 1.162 מיליון (תרשים 8). שיעור היחידות בכסף מסך היחידות גדל מ-3.7% בנובמבר 2018 ל-27.6% במרץ 2021, ובאוקטובר 2021 היה 25.0% (תרשים 9).

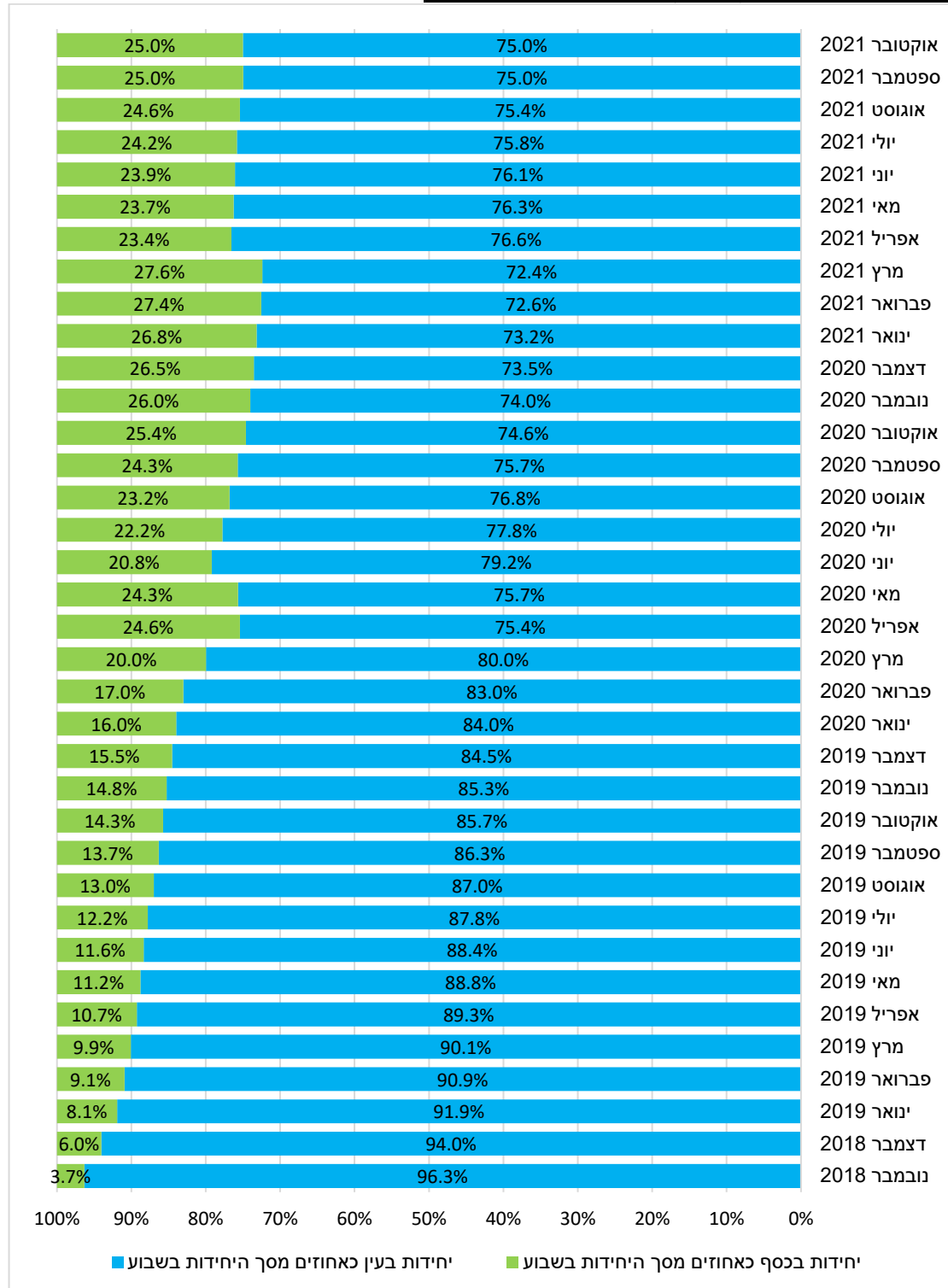
¹³ יחד עם זאת, יש לזכור כי שתי קבוצות הזכאים אינן זהות – יש שהיו זכאים באוקטובר 2018 ולא היו זכאים בנובמבר 2018, ולהפך, ושגמלתם של חלק מהזכאים השתנתה בשל החמרה או הערכה מחדש.

¹⁴ 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 12.





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-17.00 בעקבות הפעימה השלישית והגדלת הגמלאות ברמות 3-5. באוקטובר 2021 מספר היחידות הממוצע לזכאי לפי רמת הגמלה היה 16.85 (ראו תרשים 10).

תרשים 10 : מספר יחידות ממוצע לזכאים

