

ביטוח סיעוד

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

מי זכאים לגמלת סיעוד?

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

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

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

1 גיל הזכאות לגמלת סיעוד הוא גיל הפרישה: לגברים 67, לנשים – עולה על-פי שנת הלידה שלהן (ב-2023 62 ו-8 חודשים לילדות 1961).

2 ראו דוחות של השנים הרלוונטיות.

כאשר אי אפשר לספק טיפול אישי בבית, משולמת הגמלה בכסף ושיעורה במקרה זה (ברמות 2-36) הוא 80% מערך הגמלאות בעין (שירותים) המקבילות לה, (זאת משום שעל הזכאי לא חלים תשלומים החלים על ספקי שירותים, כמו תשלום מע"מ ותקורה).

מי שמעסיק מטפלת צמודה יכול לקבל את הגמלה כולה או את חלקה בכסף, וגם במקרה זה יהיה שיעורה 80% מערך הגמלאות בעין המקבילות (ברמות 2-46).

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

רמות הגמלה בעבר

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

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

עם המעבר להגדרה כיחידות, הגמלה בכסף הוגדרה כמספר היחידות ברמת גמלת השירותים המקבילה כפול תעריף השעה המשולם לחברות פרטיות (שהוא גבוה במעט מהתעריף המשולם למלכ"רים, בשל כללי מיסוי). הגמלאות בכסף מתעדכנות לפי תעריף שעת טיפול בבית, למשל בעקבות עדכונים בשכר המינימום. באפריל 2023 שווה של יחידה התעדכן בעקבות העלייה בשכר המינימום, ובספטמבר 2023 – בעקבות שינוי בדמי ההבראה⁵.

הרפורמה בביטוח הסינווד – 2018

בנובמבר 2018 נכנסה לתוקף הרפורמה בביטוח הסינווד, ובמסגרתה נקבעו שש רמות גמלה והורחבה האפשרות להמיר את השירותים לכסף באופן מלא (רמה 1) או חלקי (רמות 2-6). כדי לעודד העסקה של מטפלות ישראליות, הורחב העיקרון של מתן תוספת יחידות שבועיות לגמלה

³ ברמה 1 שיעור הגמלה בכסף הוא 100% הגמלה בעין המשולמת לחברה פרטית.

⁴ הרוב המכריע של המטפלות הוא נשים ולכן נקטנו לשון נקבה. מאז החלת הרפורמה אין הסדר מטפלת צמודה נוגע לרמה 1, משום שברמה זו הזכאות לכל הגמלה בכסף ניתנת ללא שום תנאי.

⁵ בחודשים ינואר-מרץ 2023 היה תעריף יחידה 59.55 ש"ח; בחודשים אפריל-אוגוסט 2023 – 62.22 ש"ח; בחודשים ספטמבר-דצמבר 2023 – 62.37 ש"ח.

ביטוח סיעוד

כאשר לא מועסקת מטפלת זרה: ברמות 3-4 שלוש יחידות בשבוע, וברמות 5-6 ארבע יחידות בשבוע. הרפורמה הופעלה בשלושה שלבים והושלמה בינואר 2021.

רמות הגמלה החדשות

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

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

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

המרת הגמלה לכסף

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

- האפשרויות לגמלה ברמה 1:
 - 5.5 יחידות בעין (כולל טיפול אישי בבית);
 - 5.5 יחידות בכסף בערך של 100% יחידת שירות בעין המשולמת לחברה פרטית;
 - 5.5 יחידות כגמלה משולבת (כסף ושירותים);
 - 9 יחידות בעין (ללא טיפול אישי בבית);
- הזכאים למחצית הגמלה בשל מבחן הכנסות זכאים למחצית מספר היחידות בכל אחת מהאפשרויות, לפי בחירתם.
- רמות 2-6 – זכאים לקבל בכסף עד 4 מהיחידות (לפי בקשתם).
- רמות 3-6 – זכאים לקבל עד כשליש מהיחידות בכסף (כפוף לאישור של עובדת סוציאלית מטעם המוסד).
- ערכן בכסף של היחידות ברמות 2-6 הוא 80% מערך יחידות השירות בעין המשולמות לחברה פרטית.

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

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

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

מבחן תלות ומבחן הכנסות

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

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

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

⁶ זכאים לרמה 6 מפאת מצבם הנחשבים בודדים מקבלים תוספת של חצי נקודה כדי להשלים את הניקוד שלהם לניקוד המרבי הקבוע בחוק: 10.5 נקודות.

⁷ ההערכה לפי מסמכים רפואיים הונהגה בשלבים: מאפריל 2011 עד אפריל 2012 – רק במצבים קשים; ממאי 2012 – גם לרמת גמלה נמוכה; ממארכ 2016 – בכל רמות הגמלה.

ביטוח סיעוד

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

מבחן הכנסות אחיד נערך לכל תובע. במבחן ההכנסות נכללות ההכנסות של בן הזוג (למי שיש לו בן זוג), ומתחשבים בהרכב בני המשפחה של התובע: בני זוג וילדים קטינים, או משרתים בצה"ל, או בשירות לאומי, או לומדים במסגרת השלמת לימודים על-יסודיים.⁸ במבחן ההכנסות מובאות בחשבון ההכנסות של שלושה חודשים רצופים מארבעת החודשים שקדמו להגשת התביעה ונבחרים שלושת החודשים הרצופים שבהם היו ההכנסות הנמוכות ביותר.

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

לוח 3: מבחן ההכנסות לזכאות לגמלה*

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

הערה: הלוח מתייחס לרוב התובעים.

* השכר הממוצע לפי סעיף 2 בחוק הביטוח הלאומי.

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

גמלה זמנית

כאשר צפוי שיפור בתפקוד (למשל לאחר ניתוח החלפת מפרק הירך או לאחר אירוע מוחי שקרה זמן קצר לפני הבדיקה), ניתנת גמלה זמנית לתקופה של 2-12 חודשים. בני 80 ויותר נבדקים

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

שוב סמוך לתום התקופה, ובני פחות מ-80 נבדקים סמוך לסוף התקופה לפי בקשתם. בדומה לגמלה הקבועה, גם הזכאות לגמלה הזמנית מתחילה ביום השמיני שלאחר הגשת התביעה.

שינויי חקיקה ושינויים מנהליים, 2023

- **העלאת גיל הזכאות לנשים**: גיל הפרישה לנשים עולה בהדרגה בהתאם לשנת הלידה, ו-2023 ילידות 1961 החלו לפרוש בגיל 62 ושמונה חודשים. גיל הפרישה לנשים הוא גם גיל הזכאות לגמלת סיעוד, ולכן גם גיל הזכאות לגמלת סיעוד עולה.
- **עדכון המדדים בהערכת התלות**: ב-1 במאי 2023 הונהגו שינויים אחדים בכללים להערכת התלות, כך שכמה מצבים רפואיים ובעיות רפואיות ותפקודיות זיכו בניקוד (בניידות בבית, בטיפול בהפרשות, בהלבשה ובצורך בהשגחה) – בהתאם לצרכים שזוהו ובמטרה לתת מענים טיפוליים מתאימים.

תביעות לגמלה ובקשות להחמרה

תביעות חדשות לגמלה

מספר התביעות החדשות לגמלת סיעוד של מי שלא היו זכאים לגמלה בזמן הגשת התביעה היה ב-2023 132,806 – עלייה של 4.0% לעומת 2022. עלייה זו היא המשך מגמת הגידול במספר התביעות של קבוצה זו מאז הרפורמה ב-2018 (חוץ משנת 2021 שבה מספר התביעות ירד בהשוואה ל-2020, אך עדיין היה גבוה בהרבה ממספרן לפני הרפורמה) (לוח 4). 54.6% מהתביעות היו תביעות ראשונות ו-45.4% תביעות חוזרות.

בעקבות הרפורמה גדל שיעורן של התביעות הראשונות בכלל התביעות החדשות, אך מ-2021 הוא ירד (לוח 4). ב-2023 מספר התביעות החדשות הראשונות ירד ב-0.5% בהשוואה ל-2022, ו-58.3% בהן אושרו – המשך הירידה מ-2020. מספר התביעות החדשות החוזרות עלה ב-9.9% ו-53.4% בהן אושרו – המשך מגמת הירידה מ-2019.

הגידול הבולט במספר התביעות בשנים 2019-2023 נבע מהשינוי במספר רמות הגמלה וייתכן שגם מהגדלת הגמלאות ברמות הגבוהות ומהרחבת השימוש בגמלה בכסף לצד השפעה אפשרית של מגפת הקורונה (בשנים 2020-2022), כמו גם מגידול באוכלוסייה מעל גיל הפרישה והזדקנותה.

בשנים 2019-2020 עלה שיעור התביעות החדשות שאושרו כמו גם שיעורי בקשות החמרה שאושרו (ראו להלן) לעומת השנים שלפני הרפורמה וב-2021-2023 הם ירדו בהשוואה ל-2020-2019. עליות וירידות אלה הושפעו משינויים במדיניות הביטוח הלאומי, למשל הערכת תלות על-פי מסמכים רפואיים (בשל הגידול במספר התביעות החדשות ובקשות החמרה שהוגשו בעקבות הנהגת הרפורמה וגם בשל הריחוק החברתי בעת מגפת הקורונה), ושינוי הכללים של

⁹ ראו אתר האינטרנט של הביטוח הלאומי:
https://www.btl.gov.il/benefits/old_age/Conditions_of_eligibility/gilMezake/Pages/gilPrisha.aspx

ביטוח סיעוד

מבחן התלות מספטמבר 2019, מאפריל 2021 וממאי 2023 שנועד להבהיר את מצבי התלות ואת ניקוד התלות שנקבע¹⁰.

לוח 4: תביעות חדשות שהוגשו, תביעות שאושרו, תביעות ראשונות ותביעות חוזרות, 2016-2023

| שנה | סך כל התביעות* (מספרים מוחלטים) | גידול שנתי (%) | תביעות שאושרו** (%) | תביעות ראשונות* (%) | תביעות ראשונות שאושרו** (%) | תביעות חוזרות* (%) | תביעות חוזרות שאושרו** (%) |
|------|---------------------------------|----------------|---------------------|---------------------|-----------------------------|--------------------|----------------------------|
| 2016 | 85,717 | 0.4 | 46.1 | 39.2 | 55.0 | 60.8 | 40.4 |
| 2017 | 90,558 | 5.6 | 48.3 | 40.4 | 56.9 | 59.6 | 42.5 |
| 2018 | 90,994 | 0.5 | 52.0 | 42.5 | 59.6 | 57.5 | 46.5 |
| 2019 | 105,282 | 15.7 | 71.4 | 49.8 | 72.9 | 50.2 | 69.9 |
| 2020 | 120,571 | 14.5 | 70.4 | 58.0 | 72.5 | 42.0 | 67.6 |
| 2021 | 115,546 | -4.2 | 63.2 | 57.3 | 67.4 | 42.7 | 57.6 |
| 2022 | 127,747 | 10.6 | 60.4 | 57.1 | 64.6 | 42.9 | 54.9 |
| 2023 | 132,806 | 4.0 | 58.3 | 54.6 | 62.3 | 45.4 | 53.4 |

* לרבות תביעות שהוגשו והטיפול בהן לא הסתיים בעת כתיבת הפרק.
 ** תביעות שאושרו או נדחו בכלל התביעות שניתנה בהן החלטה.

בקשות להחמרה

בעלי זכאות לגמלה ברמות 1-5 החשים שתלותם בזולת גברה והם זקוקים לעזרה רבה יותר, יכולים להגיש בקשה להחמרה. הגידול במספר הבקשות להחמרה בשנים 2019-2023 בהשוואה לשנים קודמות נבע מהנהגת הרפורמה בסיעוד בסוף 2018: עקב הצמצום בטווח הניקוד ברמות הגמלה, הגידול במספר הזכאים¹¹ ושינויים נוספים¹², עלה מספרן של בקשות ההחמרה על זכאויות קבועות והיה גבוה ב-2023 ב-12.0% לעומת 2022 (לוח 5).

לעומת זאת, פחות ממחצית (44.9%) מהבקשות שהוגשו ב-2023 וניתנה בהן החלטה אושרו ובכך נמשכת מגמת הירידה מ-2019. הגידול בשיעור הבקשות שאושרו בשנת 2019 בהשוואה לשנים קודמות והירידה ההדרגתית בשנים 2020-2023 נבעו מהשינוי ברמות הגמלה, לאחר שהצטמצמו טווחי הניקוד המזכים ברמות הגמלה השונות, ומהשינויים בכללי מבחן התלות בספטמבר 2019, באפריל 2021 ובמאי 2023 שהבהירו את מצבי התלות ואת הניקוד בינם.

10 ראו שינויי חקיקה בדוחות 2019 ו-2021 ובפרק זה.
 11 מספר הזכאים גדל בין דצמבר 2022 לדצמבר 2023 ב-30,886 – מ-315,660 ל-346,546.
 12 למשל ביטול האפשרות להפחית או לבטל זכאות עקב בדיקות החמרה לבעלי זכאות קבועה והשינויים בהערכות התלות ובדרכי ביצוען.

לוח 5: בקשות להחמרה ותוצאותיהן*, 2016-2023

| שנה | סך כל הבקשות להחמרה (מספרים מוחלטים) | גידול שנתי (%) | בקשות שאושרו (%) | בקשות שלא אושרו** (%) | סך הכל (%) |
|------|--------------------------------------|----------------|------------------|-----------------------|------------|
| 2016 | 39,208 | 2.0 | 49.1 | 50.9 | 100.0 |
| 2017 | 41,299 | 5.3 | 49.0 | 51.0 | 100.0 |
| 2018 | 49,085 | 18.9 | 52.9 | 47.1 | 100.0 |
| 2019 | 77,194 | 57.3 | 72.3 | 27.7 | 100.0 |
| 2020 | 92,148 | 19.4 | 65.4 | 34.6 | 100.0 |
| 2021 | 105,070 | 14.0 | 54.1 | 45.9 | 100.0 |
| 2022 | 130,558 | 24.3 | 50.3 | 49.7 | 100.0 |
| 2023 | 146,173 | 12.0 | 44.9 | 55.1 | 100.0 |

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

בדיקות תלות

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

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

בין 2007 ל-2018 גדל מספרן של בדיקות התלות ב-24.5% במצטבר (לוח 6). גידול זה נבע בחלקו מהעלייה במספר הקשישים והקשישים הסיעודיים ובחלקו מהעלייה במודעות לגמלת סיעוד ובעקבותיה גידול במספרי התביעות החדשות ובקשות ההחמרה (ראו לעיל). בעקבות הרפורמה בסיעוד זינק בשנת 2019 מספר הבדיקות ב-33.5%, והוסיף לגדול בשנים שלאחר מכן בשיעורים גבוהים יותר מבשנים שקדמו לרפורמה בסיעוד. בסך הכל עלה מספרן של הבדיקות ב-2023 ביותר מפי שניים (ב-114.9%) לעומת 2018 (לוח 6).

חלקן של הבדיקות בידי מעריכות ירד מ-100% ב-2007 ל-72.1% ב-2019. חלקן של ההערכות על-פי מסמכים גדל בהתמדה ככל שהורחבה האפשרות לכך והגיע ב-2019 ל-25%, לעומת 1.2% ב-2011. מ-2020, בעקבות מגפת הקורונה, הפכה ההערכות לפי מסמכים (בלי או עם שיחות טלפון משלימות) לערוץ העיקרי להערכת תלות: ב-2020 כ-70% מההערכות נעשו על-פי מסמכים; ב-2021, על אף ההתאוששות ממשבר הקורונה, נמשכה המגמה – כ-90%; וב-2023

ביטוח סיעוד

כמעט כל (97.4%) ההערכות נעשו על-פי מסמכים ורק 1.2% נעשו בבתים (לוח 6). 93.7% ו-95.0%, מהערכות התלות שנעשו בשנים 2022 ו-2023 בהתאמה על בסיס מסמכים, נעשו בליווי שיחות טלפון משלימות.

לוח 6: בדיקות התלות לפי סוג הבדיקה⁽¹⁾, 2007-2023

| שנה | מעריכות ⁽²⁾ | רופאים/רופאות ⁽³⁾ | ועדות ערר או ועדות מייעצות ⁽⁴⁾ | מסמכים ⁽⁵⁾ | סך הכל | שינוי לעומת השנה הקודמת (%) | מעריכות כאחוז מסך הכל (%) |
|------|------------------------|------------------------------|---|-----------------------|---------|-----------------------------|---------------------------|
| 2007 | 120,174 | 0 | 0 | 0 | 120,174 | 10.0 | 100.0 |
| 2008 | 116,955 | 64 | 0 | 0 | 117,019 | -2.6 | 99.9 |
| 2009 | 118,137 | 484 | 473 | 0 | 119,094 | 1.8 | 99.2 |
| 2010 | 119,683 | 957 | 3,242 | 0 | 123,882 | 4.0 | 96.6 |
| 2011 | 113,926 | 1,832 | 4,775 | 1,434 | 121,967 | -1.5 | 93.4 |
| 2012 | 116,974 | 2,199 | 4,216 | 2,922 | 126,311 | 3.6 | 92.6 |
| 2013 | 118,749 | 2,195 | 4,929 | 2,507 | 128,380 | 1.6 | 92.5 |
| 2014 | 118,664 | 2,430 | 4,316 | 2,512 | 127,922 | -0.4 | 92.8 |
| 2015 | 124,012 | 2,141 | 4,666 | 2,611 | 133,430 | 4.3 | 92.9 |
| 2016 | 122,227 | 2,215 | 4,707 | 7,966 | 137,115 | 2.8 | 89.1 |
| 2017 | 124,362 | 2,000 | 4,374 | 12,622 | 143,358 | 4.6 | 86.7 |
| 2018 | 121,069 | 2,035 | 3,847 | 22,637 | 149,588 | 4.3 | 80.9 |
| 2019 | 143,939 | 2,659 | 3,120 | 49,938 | 199,656 | 33.5 | 72.1 |
| 2020 | 69,159 | 1,647 | 2,270 | 163,800 | 236,876 | 18.6 | 29.2 |
| 2021 | 21,583 | 1,323 | 3,585 | 224,576 | 251,067 | 6.0 | 8.6 |
| 2022 | 5,541 | 1,159 | 3,214 | 276,420 | 286,334 | 14.0 | 1.9 |
| 2023 | 3,911 | 949 | 3,360 | 313,249 | 321,469 | 12.3 | 1.2 |

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

מספר הזכאים

מספר הזכאים לגמלת סיעוד הוסיף לגדול ב-2023 והגיע ל-322,433 בממוצע לחודש – גידול של 10.0% לעומת 2022 (לוח 7). בסך הכל, למרות העלאת גיל הזכאות גדל מספר הזכאים בין השנים 1991-2022 פי 10.6. שיעור הגידול, הגבוה מהגידול במספר הקשישים באותה התקופה, נבע גם מהגדלת שיעור מיצוי הזכאות, בין היתר בזכות הגדלת המודעות לביטוח סיעוד ומסוף

2018 – גם מהרפורמה בסיעוד ומהשינויים בדרך הערכת התלות: ממוצע הזכאים לחודש ב-2023 היה גדול ב-88.0% מממוצע הזכאים לחודש ב-2018.

בדצמבר 2013 היה שיעור הזכאים לגמלת סיעוד 17.2% מכלל האוכלוסייה בגיל הפרישה¹³, ומאז ועד כניסת הרפורמה לתוקף ירד ל-16.1%. עם הנהגת הרפורמה והגידול במספר הזכאים גדל השיעור והגיע ל-25.2% בדצמבר 2022 ול-27.2% בדצמבר 2023 (לוח 7). העלאת גיל הפרישה לנשים ב-2022 וב-2023 תרמה להעלאת שיעור הזכאים בקבוצה זו, שכן שיעור הזכאים בקרב קבוצות הגיל הצעירות יותר הוא נמוך יותר¹⁴. בדצמבר 2023, 61.9% מבנות ובני 80 ויותר קיבלו גמלת סיעוד – 67.1% מהנשים ו-54.2% מהגברים (לוח 10).

לוח 7: זכאים לגמלת סיעוד ושיעורם בכלל האוכלוסייה בגיל פרישה, 2013-2023

| חודש | כלל הזכאים | | אוכלוסייה בגיל פרישה** | | שיעור הזכאים בכלל האוכלוסייה מעל גיל פרישה (%) | שיעור הזכאים (גברים) 80 בני ויותר (%) | שיעור הנשים הזכאיות 80 בנות ויותר (%) | שיעור הגברים הזכאים בני 80 ויותר (%) |
|------------|----------------------------------|----------------|----------------------------------|----------------|--|---------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|
| | שינוי לעומת דצמבר בשנה קודמת (%) | מספרים (אלפים) | שינוי לעומת דצמבר בשנה קודמת (%) | מספרים (אלפים) | | | | |
| דצמבר 2013 | 2.8 | 158.2 | 4.2 | 921.6 | 17.2 | 45.6 | 51.7 | 35.9 |
| דצמבר 2014 | 0.8 | 159.4 | 4.4 | 962.4 | 16.6 | 45.4 | 51.6 | 35.7 |
| דצמבר 2015 | 0.9 | 160.8 | 3.7 | 998.4 | 16.1 | 45.2 | 51.4 | 35.5 |
| דצמבר 2016 | 3.3 | 166.1 | 3.6 | 1,034.7 | 16.1 | 45.3 | 51.5 | 35.7 |
| דצמבר 2017 | 3.8 | 172.5 | 3.8 | 1,074.3 | 16.1 | 45.6 | 51.9 | 36.0 |
| דצמבר 2018 | 4.6 | 180.4 | 3.6 | 1,113.4 | 16.2 | 46.1 | 52.5 | 36.4 |
| דצמבר 2019 | 19.5 | 215.6 | 3.5 | 1,152.5 | 18.7 | 50.2 | 56.6 | 40.4 |
| דצמבר 2020 | 20.6 | 260.1 | 3.0 | 1,187.3 | 21.9 | 55.4 | 61.5 | 46.2 |
| דצמבר 2021 | 10.1 | 286.4 | 2.9 | 1,222.2 | 23.4 | 58.1 | 63.9 | 49.3 |
| דצמבר 2022 | 10.2 | 315.7 | 2.3 | 1,252.8 | 25.2 | 60.2 | 65.7 | 51.9 |
| דצמבר 2023 | 9.8 | 346.5 | 2.0 | 1,275.3 | 27.2 | 61.9 | 67.1 | 54.2 |

* ראו הערת שוליים 8.
** לפי נתוני הביטוח הלאומי.

13 גיל הפרישה לגברים הוא 67 ולנשים – עד 2021 (כולל) 62, ומ-2022 הוא עולה על פי שנת לידתן (ראו קישור בהערה 8).

14 כדי לבדוק באיזו מידה תרמה העלאת גיל הפרישה של נשים בשנים 2022-2023 לעלייה בשיעור הזכאות לגמלת סיעוד באוכלוסייה, נבדקו הן האוכלוסייה הפוטנציאלית אילו גיל הפרישה לנשים לא היה עולה והן הזכאיות בדצמבר 2021 בגילים 62 עד 62 ו-3 חודשים ובגילים 62 עד 62 ו-7 חודשים. בעוד שהאוכלוסייה הפוטנציאלית בשנים 2022 ו-2023 היתה גדלה בכ-13 אלף ובכ-26 אלף בהתאמה, מספר הזכאיות היה עולה בכ-200 (דצמבר 2022) ובכ-650 (דצמבר 2023). כך, בדצמבר 2022 שיעור הזכאים הכולל היה יורד מ-25.2% ל-25.0%, וב-2023 מ-27.2% ל-26.7%.

מאפייני הזכאים

- **מין:** נשים הן הרוב בקרב הזכאים לגמלת סיעוד (הן בשל גיל הפרישה הנמוך יותר והן בשל תוחלת החיים הגבוהה יותר) – 67.0% ב-2023 (67.6% ב-2022) (לוח 8). מקצת הירידה בחלקן של הנשים ב-2023 מוסברת בהעלאת גיל הפרישה מינואר 2023 מ-62 ב-4 חודשים בשלוש השנים הראשונות (בהתאם לשנת הלידה). בעשור האחרון (2013-2023) ניכרת עלייה מתונה בשיעור הגברים הזכאים לגמלה סיעוד (לוח 14 בנספח הלוחות).
- **גיל:** חלקם של בני 85 ויותר ירד מ-32.8% ב-2022 ל-32.0% ב-2023. זהו המשכה של מגמת הירידה שהחלה בעקבות הנהגת הרפורמה בסיעוד בסוף 2018, לרבות השינויים הנוספים שנלוו אליה עקב עלייה בחלקם של זכאים צעירים יותר (לוח 16 בנספח הלוחות). בולטת הירידה בחלקם בכלל הזכאים (אך לא במספריהם המוחלטים) של בני 84-80 ושל בני 94-90 בשנים אלה: מ-24.0% ל-21.9%, ומ-9.9% ל-9.3% (בהתאמה). בה בעת גדל באותן השנים חלקם של בני 75-79 – מ-19.2% ל-21.0%. סיבת השינוי בהרכב הגילים היא הגידול במספר הצעירים יותר מבין הזכאים היה גבוה משל המבוגרים, שחלקם בסך המקבילים היה גבוה ממילא.
- **תוספת ניקוד ליחידים ("בודדים"):** ניתנה ב-2023 בממוצע חודשי ל-67.6% מהזכאים, בדומה ל-2022 (67.7% מהזכאים).
- **ותק בארץ:** חלקם של העולים שעלו מ-1990 ואילך בכלל הזכאים ירד מעט בין 2022 ל-2023 – מ-26.9% ל-26.7%. משרד האוצר מממן חלקית את גמלת הסיעוד לאלה שעלו לישראל בני 62 ויותר (במסגרת סעיף 32 לחוק הביטוח הלאומי). בדומה לשנים האחרונות גם ב-2023 הוסיף שיעורם לרדת והגיע ל-8.7% בחודש במוצע (לעומת 9.6% ב-2022).
- **רמת הגמלה:** 33.3% מהזכאים קיבלו ב-2023 גמלה באחת הרמות הנמוכות (1 או 2), בהשוואה ל-33.6% ב-2022; 38.9% קיבלו גמלה באחת הרמות הבינוניות (3 או 4) בהשוואה ל-37.5% בשנה הקודמת; ו-27.8% קיבלו גמלה באחת מהרמות הגבוהות (5 או 6) בהשוואה ל-28.9% בשנה הקודמת. בכל רמות הגמלה גדל ב-2023 מספרם הממוצע של הזכאים בחודש בהשוואה ל-2022, ובמיוחד בולט הגידול ברמה 3 – מ-66.1 אלף זכאים בממוצע בחודש ל-78.6 אלף (ומנגד, רמה 5 שגדלה בכ-1,600 זכאים בממוצע בחודש – מ-33.7 אלף ל-35.3 אלף) (לוח 9).

לוח 8: זכאים לגמלת סיעוד לפי מאפייני דמוגרפיה ורמת הגמלה (ממוצע חודשי), 2023

| מאפיינים | מספרים מוחלטים | אחוזים |
|--------------------|----------------|--------|
| סך הכל | 332,433 | 100.0 |
| מין | | |
| גברים | 109,638 | 33.0 |
| נשים | 222,795 | 67.0 |
| גיל | | |
| עד 64 ¹ | 4,568 | 1.4 |
| 65-69 | 25,262 | 7.6 |

| מאפיינים | מספרים מוחלטים | אחוזים |
|---------------------------------|----------------|-------------------|
| 74-70 | 53,252 | 16.0 |
| 79-75 | 69,977 | 21.0 |
| 84-80 | 72,958 | 21.9 |
| 89-85 | 65,204 | 19.6 |
| 94-90 | 30,786 | 9.3 |
| 99-95 | 8,914 | 2.7 |
| +100 | 1,512 | 0.5 |
| ניקוד לבודד² | | |
| יש ניקוד לבודד | 224,655 | 67.6 |
| אין ניקוד לבודד | 107,778 | 32.4 |
| ותק בישראל | | |
| ותיקים | 243,708 | 73.3 |
| עולים – סך הכל מ-1990 | 88,725 | 26.7 |
| מזה: עלו בשנים 2014-2023 | 7,395 | 2.2 |
| מקור מימון הגמלה | | |
| ביטוח לאומי | 303,433 | 91.3 |
| אוצר המדינה | 29,000 | 8.7 |
| רמת הגמלה | | |
| 1 | 45,700 | 13.7 |
| 2 | 65,014 | 19.6 |
| 3 | 78,621 | 23.7 |
| 4 | 50,625 | 15.2 |
| 5 | 35,316 | 10.6 |
| 6 | 57,157 | 17.2 |
| זכאות לתוספת⁵ | | |
| 3 יחידות שירות | 120,615 | ⁴ 93.3 |
| 4 יחידות שירות | 55,594 | ⁴ 60.1 |

1. נשים בלבד.
2. זכאים לניקוד בודד מי שמתגוררים בגפם (לרבות המתגוררים עם מטפלת בשכר), ומי שבן/בת זוגם בן 90 ויותר או זכאי לגמלת סיעוד או לגמלה מקבילה (דוגמת גמלה לשירותים מיוחדים), ולא מתגורר עימם אדם נוסף.
3. אלה שעלו לישראל מ-1990.
4. כאחוז מכלל הזכאים ברמת הגמלה.
5. תוספת יחידות שבועיות למי שאינם מעסיקים מטפלת זרה: 3 ברמות 3-4, ו-4 ברמות 5-6.

לתוספת בגין אי-העסקה של מטפלת זרה היו זכאים ב-2022 93.3% מהזכאים ברמות 3-4 (שלוש יחידות שבועיות) ו-60.1% מהזכאים ברמות 5-6 (ארבע יחידות). מספרם של הזכאים לעוד שלוש וארבע יחידות גדל ב-2023 בכ-15,700 ובכ-5,100 בממוצע לחודש (בהתאמה), לעומת 2022.

לוח 9: זכאים לפי רמות גמלה (ממוצע לחודש), 2019–2023

| שנה | רמה 1 | רמה 2 | רמה 3 | רמה 4 | רמה 5 | רמה 6 | סך הכל* |
|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|
| 2019 | 40,127 | 37,604 | 23,456 | 39,459 | 24,681 | 32,060 | 197,387 |
| 2020 | 36,151 | 48,121 | 40,782 | 44,386 | 28,868 | 42,733 | 241,041 |
| 2021 | 37,765 | 55,252 | 54,131 | 46,576 | 31,417 | 48,087 | 273,228 |
| 2022 | 41,052 | 60,403 | 66,137 | 47,363 | 33,721 | 53,626 | 302,302 |
| 2023 | 45,700 | 65,014 | 78,621 | 50,625 | 35,316 | 57,157 | 332,433 |

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

מספר היחידות הממוצע לזכאי לשבוע ירד ב-2023 ב-0.7% (מ-16.81 ל-16.70 יחידות), לעומת ירידה של 0.4% ב-2022 (מ-16.88 ל-16.81) ובניגוד לעלייה של 3.5% ב-2021 (מ-16.31 ל-16.88) ועליות גבוהות יותר ב-2019 וב-2020¹⁵. הגידול בשנים 2019-2021 נבע מהחלת הרפורמה (בנובמבר 2018) ומהפעימה השנייה והשלישית שלה (בינואר 2020 ובינואר 2021, בהתאמה). הירידה הקטנה ב-2022 וב-2023 היא תוצאה של כניסת זכאים חדשים שנוטים לקבל את אחת משלוש רמות הגמלה הנמוכות יותר.

גמלה בכסף וגמלה משולבת

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

ערב הרפורמה, באוקטובר 2018, 2.3% מהזכאים קיבלו גמלה בכסף ו-0.7% קיבלו גמלה משולבת (כסף ושירותים). בעקבות הרפורמה גדל מספרם של הזכאים בשתי הקבוצות, ובדצמבר 2019 הגיע שיעורם ל-9.7% ו-31.7% בהתאמה. בעקבות התפרצות מגפת הקורונה המוסד לביטוח לאומי איפשר לזכאים לקבל את הגמלה, כולה או חלקה, בכסף בהעדר שירותים זמינים – וכך מספרם וחלקם בכלל הזכאים גדלו במידה ניכרת. בדצמבר 2020 שיעורם של המקבלים גמלה בכסף היה 12.8% ושל גמלה משולבת 43.4%. שיא המקבלים גמלה בכסף היה במרץ 2021 – 47,133, כ-17.7% מהזכאים. עם דעיכת מגפת הקורונה וצמצום מתן גמלה בכסף או גמלה משולבת בהעדר שירותים ירד מספרם, ובדצמבר 2021 הגיע שיעורם ל-13.6% (גמלה בכסף) ו-54.1% (גמלה משולבת). בדצמבר 2023 מספר המקבלים גמלה בכסף היה 56,119, ושיעורם בכלל הזכאים היה 16.2% (לעומת ל-14.9% בדצמבר 2022). מספרם של מקבלי גמלה משולבת הוסיף לעלות והגיע ל-213,603 – 61.6% מהזכאים (בהשוואה ל-58.6% בדצמבר 2022)

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

(לוח 9). מקצת הגידול בסוף 2023 במספר מקבלי גמלה בכסף וגמלה משולבת – בגין העדר שירותים זמינים – נבע ממלחמת "חרבות ברזל" בדרום והמצב הביטחוני בצפון.

באוקטובר 2018 78.5% מן המקבלים גמלה בכסף ו-82.9% ממקבלי גמלה משולבת קיבלו אותה בהסדר **מטפלת צמודה**¹⁶. עם הנהגת הרפורמה בסייעוד רוב הזכאים המקבלים גמלה בכסף או גמלה משולבת מקבלים אותה מכוח הרפורמה, ומיעוטם מכוח הסדר מטפלת צמודה או בהעדר שירותים זמינים. מספר מקבלי גמלה בכסף או גמלה משולבת מכוח הסדר מטפלת צמודה עלה בהדרגה והגיע בדצמבר 2023 ל-15,340, מהם 11,318 מקבלי גמלה בכסף בלבד (בהשוואה ל-12,813 בדצמבר 2022, מהם 9,476 מקבלי גמלה בכסף בלבד). לרובם זו מטפלת זרה. 58.8% מהזכאים בהסדר מטפלת צמודה, 9,026 זכאים, קיבלו רמת גמלה 6. מספרם של המקבלים גמלה בכסף בלבד או גמלה משולבת בשל העדר שירותים זמינים הושפע גם ממגפת הקורונה ומצעדי המדיניות של הביטוח הלאומי: בפברואר 2021 הוא הגיע לשיא של 30,602 (כ-11.6% מכלל הזכאים), ובדצמבר 2023 מספרם היה 10,182 – 2.9% מכלל הזכאים (בהשוואה ל-6,829 בדצמבר 2022, 2.2% מכלל הזכאים אז) (לוחות 10-11).

לוח 10: מקבלי גמלה בכסף או גמלה משולבת לפי ההסדר. (רפורמה. העדר שירותים זמינים ומטפלת צמודה) (מספרים). נקודות זמן שונות

| חודש | כלל הזכאים | מקבלי גמלה בכסף בלבד | | | | מקבלי גמלה משולבת | | | |
|--------------|------------|----------------------|----------------|----------------|-------------|-------------------|----------------|----------------|-------------|
| | | סך הכל | במסגרת הרפורמה | שירותים זמינים | מטפלת צמודה | סך הכל | במסגרת הרפורמה | שירותים זמינים | מטפלת צמודה |
| אוקטובר 2018 | 178,051 | 4,045 | 0 | 871 | 3,174 | 1,212 | 207 | 1,005 | |
| דצמבר 2019 | 215,629 | 21,015 | 15,029 | 1,065 | 4,921 | 68,398 | 315 | 1,643 | |
| דצמבר 2020 | 260,075 | 44,284 | 22,435 | 15,753 | 6,096 | 112,759 | 9,470 | 1,944 | |
| פברואר 2021 | 264,842 | 46,774 | 23,112 | 17,428 | 6,234 | 118,635 | 13,174 | 2,025 | |
| מרץ 2021 | 266,759 | 47,133 | 23,707 | 17,098 | 6,328 | 121,184 | 12,119 | 2,029 | |
| אפריל 2021 | 266,788 | 34,330 | 24,035 | 3,354 | 6,941 | 134,207 | 8,651 | 2,262 | |
| דצמבר 2021 | 286,423 | 39,083 | 27,599 | 3,552 | 7,932 | 154,842 | 1,245 | 2,742 | |
| דצמבר 2022 | 315,660 | 47,155 | 32,465 | 5,214 | 9,476 | 184,955 | 1,615 | 3,337 | |
| דצמבר 2023 | 346,546 | 56,119 | 38,006 | 6,795 | 11,318 | 213,603 | 3,387 | 4,022 | |

16 הזכאות לגמלה בכסף – כולה או חלקה: מי שמעסיק מטפלת אחת או יותר, לפחות 12 שעות ביממה, שישה ימים בשבוע (הסדר מטפלת צמודה). הסדר זה קדם לרפורמה בנובמבר 2018 ועדיין תקף.

ביטוח סיעוד

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

| מקבלי גמלה משולבת | | | | מקבלי גמלה בכסף בלבד | | | | כלל הזכאים | חודש |
|-------------------|---------------------|----------------|--------|----------------------|---------------------|----------------|--------|------------|--------------|
| הסדר מטפלת צמודה | העדר שירותים זמינים | במסגרת הרפורמה | סך הכל | הסדר מטפלת צמודה | העדר שירותים זמינים | במסגרת הרפורמה | סך הכל | | |
| 0.6 | 0.1 | 0.0 | 0.7 | 1.8 | 0.5 | 0.0 | 2.3 | 100.0 | אוקטובר 2018 |
| 0.8 | 0.1 | 30.8 | 31.7 | 2.3 | 0.5 | 7.0 | 9.7 | 100.0 | דצמבר 2019 |
| 0.7 | 3.6 | 39.0 | 43.4 | 2.3 | 6.1 | 8.6 | 17.0 | 100.0 | דצמבר 2020 |
| 0.8 | 5.0 | 39.1 | 44.8 | 2.4 | 6.6 | 8.7 | 17.7 | 100.0 | פברואר 2021 |
| 0.8 | 4.5 | 40.1 | 45.4 | 2.4 | 6.4 | 8.9 | 17.7 | 100.0 | מרץ 2021 |
| 0.8 | 3.2 | 46.2 | 50.3 | 2.6 | 1.3 | 9.0 | 12.9 | 100.0 | אפריל 2021 |
| 1.0 | 0.4 | 52.7 | 54.1 | 2.8 | 1.2 | 9.6 | 13.6 | 100.0 | דצמבר 2021 |
| 1.1 | 0.5 | 57.0 | 58.6 | 3.0 | 1.7 | 10.3 | 14.9 | 100.0 | דצמבר 2022 |
| 1.2 | 1.0 | 59.5 | 61.6 | 3.3 | 2.0 | 11.0 | 16.2 | 100.0 | דצמבר 2023 |

מספר המקבלים גמלה בכסף או גמלה משולבת ושיעוריהם בכלל הזכאים בכל רמת גמלה מושפעים מכללי הרפורמה (לוח 12).

לוח 12: מקבלי גמלה בכסף או גמלה משולבת לפי רמת הגמלה – נתונים נבחרים, דצמבר 2023

| קיבלו גמלה משולבת* | | קיבלו גמלה בכסף* | | מספר הזכאים לגמלה | רמת הגמלה |
|-------------------------------|---------|-------------------------------|--------|-------------------|-----------|
| אחוזים בכלל הזכאים ברמת הגמלה | מספרים | אחוזים בכלל הזכאים ברמת הגמלה | מספרים | | |
| 61.6 | 213,603 | 16.2 | 56,119 | 346,546 | סך הכל |
| 3.5 | 1,648 | 79.7 | 38,025 | 47,703 | 1 |
| 74.7 | 49,709 | 2.8 | 1,874 | 66,515 | 2 |
| 79.9 | 67,599 | 3.0 | 2,573 | 84,567 | 3 |
| 74.4 | 39,154 | 4.7 | 2,486 | 52,626 | 4 |
| 63.9 | 23,068 | 8.5 | 3,080 | 36,104 | 5 |
| 54.9 | 32,425 | 13.7 | 8,081 | 59,031 | 6 |

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

שירותי הסינון

שירותי הסינון מסופקים לרוב הזכאים באמצעות חברות ייעודיות, על פי הסכם עם הביטוח הלאומי (בסוף 2009 פורסמו התוצאות של המכרז האחרון לחברות הסינון). ב-2023 פעלו 98 ספקים – 45 מלכ"רים ו-53 חברות פרטיות. מספרן של חברות הסינון נמצא בירידה (תוצאה של מיזוג חברות): מספרן של החברות הפרטיות ירד מ-77 ב-2009 ל-53 ב-2023, ומספרם של המלכ"רים – מ-51 ב-2009 ל-45 ב-2021-2023. עם זאת, חלקן של החברות הפרטיות בכלל שעות הטיפול עלה מ-70.6% ב-2009 ל-77.5% ב-2023 (לוח 13).

חברות הסינון סיפקו ב-2023 כ-184.9 מיליון שעות טיפול. מספר השעות בין 2022 ל-2023 גדל ב-6.2% (של חברות פרטיות ב-6.3%, ושל מלכ"רים ב-5.8%). מסוף 2018 עלה סך שעות הטיפול בשל הגידול במספר הזכאים ובשל השינויים ברמות הגמלה בעקבות הרפורמה והגידול בחלקם של הזכאים ברמות הגבוהות (נוסף על הגידול בהיקף הגמלאות בכסף).

לוח 13: שעות טיפול אישי בבית ששולמו לספק לפי סוג הספק, 2018-2023

| שנה | שעות סינון | | | | | | חברות | | |
|------|------------|--------|---------|---------------------|---------|---------|--------|--------|---------|
| | אחוזים | | | שעות – שנתי (אלפים) | | | סך הכל | פרטיות | מלכ"רים |
| | סך הכול | פרטיות | מלכ"רים | סך הכל | פרטיות | מלכ"רים | | | |
| 2018 | 100.0 | 75.2 | 24.8 | 109,380 | 82,300 | 27,079 | 111 | 65 | 46 |
| 2019 | 100.0 | 75.6 | 24.4 | 118,575 | 89,604 | 28,971 | 108 | 63 | 45 |
| 2020 | 100.0 | 76.5 | 23.5 | 141,532 | 108,327 | 33,206 | 104 | 60 | 44 |
| 2021 | 100.0 | 77.1 | 22.9 | 161,315 | 124,381 | 39,634 | 104 | 59 | 45 |
| 2022 | 100.0 | 77.4 | 22.6 | 174,199 | 134,812 | 39,387 | 101 | 56 | 45 |
| 2023 | 100.0 | 77.5 | 22.5 | 184,949 | 143,297 | 41,653 | 98 | 53 | 45 |

בעקבות הרפורמה והגידול במספר הזכאים גדל מספרם של המקבלים טיפול אישי בבית, אך ירד שיעורם בכלל הזכאים בהשוואה לתקופה שלפני הרפורמה (ראו דוחות שנתיים קודמים). עם דעיכת מגפת הקורונה וחזרתם של השירותים הזמינים, הביטוח הלאומי שינה את מדיניותו ונותרו כמה אלפים בלבד שקיבלו את הגמלה בכסף, כולה או חלקה, בהעדר שירותים זמינים. כאמור, מספרם גדל ל-10,200 בסוף 2023 בעקבות מלחמת "חברות ברזל" והמצב הביטחוני בצפון (לוח 10). בשירותים אחרים, כמו מוצרי ספיגה ומשדרי מצוקה, גדל מספר הזכאים וירד שיעורם בכלל הזכאים בהשוואה לתקופה שלפני הרפורמה. סגירת מרכזי היום בתחילת מגפת הקורונה הביאה לירידה גדולה במספר הזכאים שתוכנית הטיפול שלהם כוללת ביקורים במרכזים אלה ובשיעורם בכלל הזכאים (בחודשים אפריל ומאי 2020 ירד מספרם במחצית ויותר). מאמצע 2020 החלה עלייה בהדרגה, ובספטמבר 2023 הגיע מספר הזכאים הללו ל-13,437. בחודשים אוגוסט וספטמבר 2023 עלה לראשונה מספר הזכאים הללו על מספרם ערב משבר הקורונה בישראל, והם היוו כ-4% מהזכאים (לעומת יותר מ-7% ערב משבר הקורונה). בסוף 2023 ירד מספרם ל-12,850 עקב סגירת מרכזי יום באזורי לחימה בדרום ובצפון. מאז

ביטוח סיעוד

כניסת הרפורמה לתוקף ירד שיעורם של זכאים אלה בכלל הזכאים מ-7% ויותר ערב הרפורמה ל-3.7% בדצמבר 2023 (לוח 14).

לוח 14: מקבלי שירותי סיעוד לפי סוג השירות*, דצמבר 2022 ודצמבר 2023

| דצמבר 2023 | | | דצמבר 2022 | | | סוג השירות |
|-----------------------------------|------------------|--------------|-----------------------------------|------------------|--------------|----------------------|
| אחוז המקבלים | | מספר המקבלים | אחוז המקבלים | | מספר המקבלים | |
| כשירות יחיד בכלל המקבלים שירות זה | מסך הזכאים לגמלה | | כשירות יחיד בכלל המקבלים שירות זה | מסך הזכאים לגמלה | | |
| 78.8 | 83.8 | 290,413 | 78.7 | 84.9 | 267,875 | טיפול אישי בבית** |
| 78.0 | 80.5 | 279,100 | 77.7 | 81.9 | 258,406 | מהם: בידי חברת סיעוד |
| 13.7 | 3.7 | 12,850 | 13.6 | 3.9 | 12,256 | טיפול אישי במרכז יום |
| 7.2 | 11.3 | 39,120 | 6.4 | 11.9 | 37,530 | מוצרי ספיגה |
| 7.2 | 6.8 | 23,728 | 6.4 | 7.4 | 23,482 | משדר מצוקה |
| 5.7 | 0.2 | 644 | 5.4 | 0.2 | 646 | שירותי מכבסה |
| 6.8 | 1.5 | 5,155 | 4.9 | 0.5 | 1,445 | קהילה תומכת |

* מספר הזכאים לגמלה בדצמבר 2022 היה 315,660 ובדצמבר 2023 – 346,546.
 ** לרבות מקבלי גמלה בכסף או גמלה משולבת, ללא טיפול בבית מחברת סיעוד, לפי בחירתם (הסדר מטפלת צמודה).

היקף התשלומים

בסך הכל היתה ההוצאה על ביטוח סיעוד ב-2023 כ-16.1 מיליארד שקלים: כ-15.9 לזכאים והיתר לפיתוח שירותים בקהילה ובמוסדות ולמבחני תלות (לוח 15). כדי לממן את העלייה במספר המאושפזים במוסדות, הביטוח הלאומי מעביר על פי חוק 15% מהתקבולים השנתיים למשרד הבריאות ו-15% למשרד הרווחה. משרד הבריאות מנצל בדרך כלל את מלוא ההקצבה אך משרד הרווחה אינו מנצלה כלל בשנים האחרונות¹⁷. כ-84 מיליון ש"ח הועברו למשרד הבריאות בגין הגדלת מספר המאושפזים במוסדות סיעודיים וכ-88 מיליון למשרד הרווחה ולקופות החולים תמורה בקרה על הפעלת תוכניות הטיפול ושכר למעריכות שעשו את מבחני תלות.

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

לוח 15: התשלומים ששולמו בביטוח סיעוד לפי סוג התשלום (מיליוני שקלים, מחירי 2023). 2019-2023

| שנה | סך הכל | גמלאות סיעוד | העברה לגורמי חוץ* | פיתוח שירותים | מאושפזים במוסדות סיעוד | על חשבון הסכמים עם משרד האוצר** | תשלומים מנהליים לגורמי חוץ*** |
|------|----------|--------------|-------------------|---------------|------------------------|---------------------------------|-------------------------------|
| 2019 | 9,276.6 | 9,004.0 | 125.4 | 45.6 | 88.7 | 8.7 | 4.0 |
| 2020 | 12,290.8 | 12,031.0 | 113.9 | 36.4 | 94.2 | 12.8 | 2.4 |
| 2021 | 14,205.8 | 13,991.4 | 92.4 | 26.8 | 86.9 | 7.7 | 0.6 |
| 2022 | 14,909.0 | 14,682.9 | 91.3 | 21.0 | 87.4 | 25.9 | 0.6 |
| 2023 | 16,130.6 | 15,880.4 | 101.7 | 31.4 | 88.2 | 27.8 | 1.0 |

* העברות למשרד הרווחה והשירותים החברתיים ולקופת חולים כללית לבקרה על תוכניות הטיפול, תשלומים למעריכות למבחני תלות ושיפוי חברות סיעוד על רכישת ציוד מגן נגד קורונה למטפלות.
 ** גמלאות לעולים חדשים שהפכו זכאים בתום השנה הראשונה להגעתם לישראל.
 *** רבות סיוע משפטי ומחקרים.

ב-2023 עלו ריאלית התשלומים בביטוח סיעוד, לרבות התשלומים לגמלאות, ב-8.2% לעומת 2022, בשל המשך הגידול במספר הזכאים בעקבות הרפורמה (10.0% במוצע חודשי) והעלייה בתעריף יחידת סיעוד בעקבות עדכון שכר המינימום באפריל 2023 (ועלייה מתונה יותר בעקבות עדכון דמי ההבראה בספטמבר 2023). עם זאת, הגידול בהיקף הגמלאות בכסף ברמות 2-6 (שערכן 80% בלבד מערך הגמלה המקבילה בעין) וירידת ממוצע היחידות לשבוע לזכאי (מ-16.81 ל-16.70, ראו לעיל "מאפייני הזכאים") – תוצאה של כניסת זכאים חדשים ברמות נמוכות והגידול בחלקם היחסי בכלל הזכאים – מיתנו במידה מוגבלת את העלייה בתשלומים. הרפורמה בסיעוד, הגידול הדמוגרפי, הגברת המודעות ומיצוי הזכאות הובילו לכך שבין 2018 ל-2023 התשלומים לביטוח סיעוד גדלו ביותר מפי שניים¹⁸.

¹⁸ ב-2018 סך התשלומים בענף סיעוד היה 7,776.7 מיליון ש"ח (מחירי 2023).