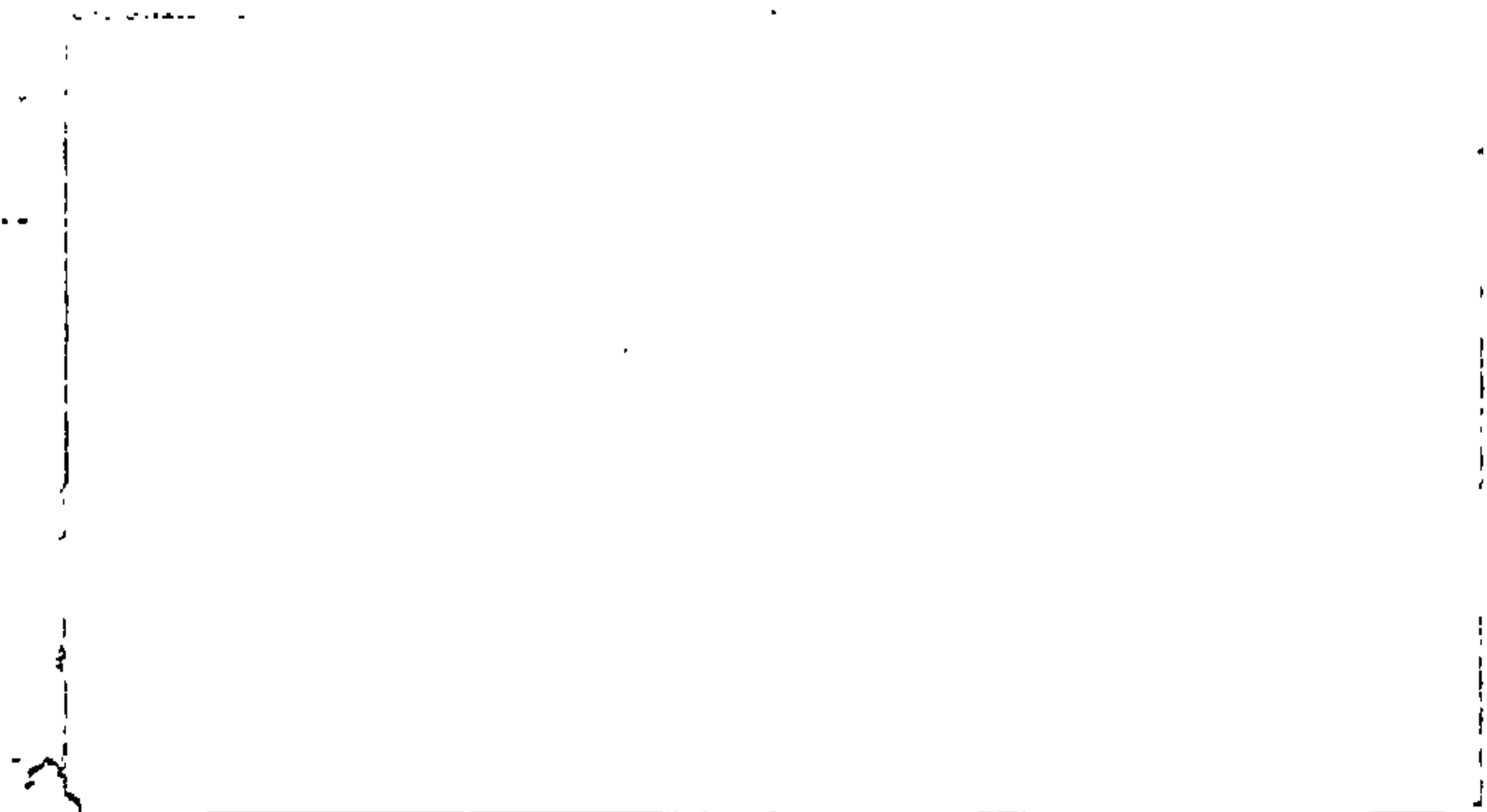


המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון



המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

חוק ביטוח סיעוד:

תובעים וזכאים מקופת החולים הכללית

יעקב צדקה
שרית בייץ-מוראי

ה ק ד מ ה

אחד ההישגים החשובים והבולטים ביותר של הפעלת חוק ביטוח סיעוד הוא מתן שירותי טיפול אישי לקבוצה גדולה של קשישים סיעודיים שלא קיבלו שירותים לפני הפעלת החוק ואף לא היו מוכרים למערכות הבריאות והרווחה בארץ. למעשה אוכלוסית מקבלי השירותים הוכפלה פי ארבעה בהשוואה למצב שהיה קיים בשנת 1985, ערב התחלת החוק, וכיום שיעור הכסוי בקרב אוכלוסית הקשישים כמעט 5%.

שאלה המעניינת את קובעי המדיניות היא, מהם אפיוני האוכלוסיה שהתווספה לקבוצת מקבלי השירותים בעקבות חוק הסיעוד ובאיזה מידה היא דומה או שונה מהאוכלוסיה שקיבלה שירותי טיפול אישי ממערכות הבריאות הציבוריות האחריות.

כדי לבחון שאלה זו נעשתה השוואה בין קבוצה של מקבלי שירותי טיפול אישי מקופת החולים הכללית שהגישה תביעות סיעוד למוסד לכיטוח לאומי, לבין חברי קופת חולים אחרים שהגישו גם הם תביעות אך לא נמנו עם מקבלי שירותים לפי החוק. כמו כן הדוח מציג נתונים על תובעים וזכאים לגמלה על פי החברות בקופות החולים השונות.

הדוח הוכן על ידי יעקב צדקה ושרית בייץ-מוראי ממנהל המחקר והתכנון של המוסד לכיטוח לאומי.

בהזדמנות זאת אנו רוצים להודות לברוך עובדיה מקופ"ח הכללית על שיתוף הפעולה בזהוי האוכלוסיה ובסוגיות המשותפות שנבדקו.

ברנדה מורגנשטיין

מנהלת מח' מחקר גמלאות ארוכות מועד

כדי למנוע מצב של השארות קשישים רבים במצב תפקודי קשה וללא סיוע, עד לאשור תביעתם ע"י המוסד לביטוח לאומי, נחתם הסכם בין המוסד לביטוח לאומי וקופ"ח, בו התחייבה קופ"ח לממן שירותי טיפול אישי. המוסד לביטוח לאומי התחייב לשפות את קופ"ח עבור אותם תובעים אשר ימצאו זכאים לגמלת סיעוד בתקופה שבין ה-1 באפריל 1988 ועד מועד זכאותם ע"פ חוק ביטוח סיעוד.

דיון זה יעסוק באיפיוני חברי קופ"ח הכללית שתבעו מהמוסד לביטוח לאומי גמלת סיעוד, תוך השוואה בין אלה שקבלו בעבר שרותים במימון קופ"ח לעומת אלה שלא קבלו שרותים מקופ"ח.

יש לציין שהנתונים בדו"ח זה מתיחסים לתקופה שבין אפריל 88 (עם החלת החוק) עד מרץ 89 והם משקפים את המצב לתקופה זו.

מנתונים שהתקבלו מקופ"ח לחודשים אפריל-מאי 1988 התברר ש-4,887 קבלו מימון לטיפול אישי מקופ"ח. 3,871 מהם (79%) הגישו תביעה לגמלת סיעוד. מסה"כ מגישי התביעות לביטוח לאומי 75% נמצאו זכאים לגמלת סיעוד. שיעור זכאות זה גבוה מהמוצע הארצי דאז שעמד על כ-56%, וכפי שניתן לראות בלוח מס' 1 שיעור הזכאות הוא גבוה בכל קבוצות הגיל.

לוח מס. 1 - מקבלי שירותים מקופ"ח זכאיים ולא זכאים לגמלת סיעוד לפי גיל

גיל	מקבלי שרותים מקופ"ח	זכאים (עד מרץ 89)	
		מספרים מוחלטים	אחוז מתוך התובעים
סה"כ	4,887	3,871	75
60-64	264	152	73
65-69	494	436	71
70-74	661	592	74
75-79	1,040	965	74
80-84	941	864	75
85+	1,479	862	77

נתונים אלו מעידים בראש ובראשונה על המוגבלות התפקודית הקשה של האוכלוסיה שללא ההסכם בין קופ"ח והמוסד לביטוח לאומי לגבי תקופת ביניים (אפריל-מאי 1988), היתה נפגעת בתקופת המעבר.

כן יש לציין שלגבי 20% מחברי קופ"ח שקבלו שרותים מקופ"ח ולא הגישו תביעה לגמלת סיעוד אין לנו מידע באשר למצבה התפקודי והאם נמצא להם הסדר אחר במסגרת קופ"ח.

עם החלת החוק באפריל 88 החלו להצטבר נתונים על מגישי התביעות לגמלת סיעוד. מנתונים אלה, בצרוף הנתונים שהועברו מקופ"ח הכללית על התקופה אפריל-מאי 1988, בה סיפקה הקופה שרותי סיעוד אישיים בתוקף ההסכם, נוצר מאגר מידע אודות חברי קופ"ח אשר הגישו תביעה לגמלת סיעוד, כאלה שקיבלו שרותים מקופ"ח לפני הפעלת החוק וכאלה שלא קבלו שרותים מהקופה.

מאגר מידע זה מאפשר לבחון את אוכלוסית קופ"ח לפני ואחרי החלת החוק ולבחון האם יש הבדל בין האוכלוסיה שנהנתה משרותי הסיעוד של קופ"ח לעומת האוכלוסיה שלא קיבלה סיוע לפני החלת החוק אך נקבעה כזכאית במסגרת חוק הסיעוד.

2. זכאות לגמלת סיעוד בקרב חברי קופת תולים

תחילה ננסה לבדוק את שיעור הזכאים והנדחים בקרב חברי קופ"ח שקבלו שרותים ערב החוק ואלה שלא קבלו שרותי סיעוד. כאמור, נתייחס רק לקשישים שהגישו תביעה למוסד לביטוח לאומי, שהם חברי קופ"ח הכללית.

לוח מס. 2 - חברי קופ"ח התובעים גמלת סיעוד - זכאים ונדחים

אוכלוסית קופ"ח	סה"כ	נדחים	זכאים
סה"כ - מספרים אחוזים	36,800	16,415	20,369
	100	45	55
קיבלו שרותים			
מספרים אחוז	3,824	924	2,900
	100	24	76
לא קיבלו שרותים מקופ"ח			
מספרים אחוזים	32,960	15,491	17,469
	100	47	53

מהנתונים בלוח שלעיל מסתבר שיש הבדל משמעותי בין שתי האוכלוסיות. בקרב האוכלוסייה שקיבלה שרותי סיעוד מקופ"ח קודם תחילת החוק, 76% נקבעו כזכאים לקבלת גמלת סיעוד במסגרת החוק, לעומת 53% זכאים בקרב חברי קופ"ח שלא קבלו שירותים והגישו תביעה לקבלת גמלת סיעוד מניטוח לאומי.

ההבדל בשעור הזכאים בין שתי קבוצות האוכלוסיה, מעיד על כך שהאוכלוסייה שקבלה שרותים ערב החוק היתה אוכלוסייה סיעודית קשה יותר ולכן שעור גבוה מביניהם זכאים לגמלת סיעוד עפ"י חוק. כן יש לציין את השעור הגבוה (38%) יחסית של הזכאים ברמה הגבוהה ביותר מבין האוכלוסייה שקבלה שרותים מקופ"ח טרם הפעלת החוק. (לוח 3) יחד עם זאת כמובן נתווספה במסגרת החוק אוכלוסייה סיעודית קשה שלא קבלה שרותי סיעוד לפני החלת החוק.

לוח מס. 3 - חברי קופ"ח התובעים גמלת סיעוד, לפי רמת זכאות

אוכלוסיית חברי קופ"ח		סה"כ	עד* 75%	100%	150%
סה"כ - מספרים		20,369	347	14,511	511
אחוזים		100	2	71	27
קיבלו שרותים - מקופ"ח		2,900	29	1,774	1,097
מספרים		100	56	38	38
אחוזים					
לא קיבלו שרותים מקופ"ח		17,469	318	12,737	4,414
מספרים		100	2	73	25
אחוזים					

* זכאים ברמה מופחתת בשל מבחן הכנסות.

נשאלת השאלה מדוע אותם חברי קופ"ח שנקבעו כזכאים לגמלת סיעוד, לא קיבלו שרותים לפני החוק במסגרת ההסדרים שהיו קיימים. זאת במיוחד כאשר, מבין הזכאים הללו 25% היו זכאים לגמלה ברמה הגבוהה ביותר, כלומר היו במצב תפקודי קשה במיוחד.

קשיש המגיש תביעה לגמלת סיעוד ממלאים עבורו שאלון הערכת תלות. השאלון ממלא ע"י אחות המבקרת בבית הקשיש ומבקשת מהקשיש לכצע פעולות מסוימות. לכל פעולה ניתן ניקוד ע"פ טבלת ניקוד. הניקוד המצטבר לכל הפעולות מהווה את הציון הכולל של הקשיש. ניקוד מ-2.5 נקודות ומעלה מזכה את התובע בגמלת סיעוד.

לוח מס. 4 - חברי קופ"ח הזכאים לגמלה, לפי ציון כולל

אוכלוסיית חברי קופ"ח	עד			
	סה"כ	2.5	4-2.5	5-6.4
קיבלו שרותים	100	22	37	24
לא קיבלו שרותים	100	48	33	13

הניקוד לגבי התפקוד משפיע ישירות על זכאותו של הקשיש. כללית ניתן לראות מהנתונים כלוח 4 שהאוכלוסייה שקיבלה שירותים מקופ"ח קיבלה ניקוד יותר גבוה מאלה שלא קיבלו שירותים מקופ"ח.

יש לציין שבקרב האוכלוסייה הסיעודית שלא קבלו שרותים 19% מהם קיבלו 4.5 - 6.5 נקודות. אוכלוסייה זו היתה במצב סיעודי קשה ביותר ולמרות זאת לא קבלה שרותי סיעוד מקופ"ח. יתכן שזה בגלל שלא היתה מודעות לגבי האפשרות לקבל שירות סיעודי מקופ"ח, או בגלל מבחן הכנסות שהיה נהוג בקופ"ח ומבחן תלות מחמיר יותר מזה שמשתמשים בחוק הסיעוד כיום.

כמו כן יש לציין שלא היה הבדל בין שתי אוכלוסיות הזכאים מבחינת ההרכב הגילאי. בשתי הקבוצות גם יחד שיעור בני 80+ הווה כ-45%. כמו כן לא היה הבדל משמעותי בין שתי הקבוצות מבחינת הרכב משק הבית, כאשר מבין הזכאים שלא קבלו שירותים לפני החוק היה שיעור גבוה במקצת 58% של קשישים שגרו עם אחרים לעומת אלה שקיבלו שירותים לפני החוק (54%).

גם במשתנה המין אין הבדל משמעותי בין שתי האוכלוסיות: שיעור הגברים הזכאים מתוך סה"כ האוכלוסייה הזכאית שקיבלה שירותים לפני החוק היא כ-31% ונשים 69%, ובין אוכלוסיית הזכאים שלא קיבלה שירותים מקופ"ח שיעור הזכאים הגברים הוא כ-35% והנשים הזכאיות 65%.

לפיכך, מבדיקת שלושת המשתנים הרכב משק בית, גיל ומין מסתכר שאין הבדלים משמעותיים בין שתי קבוצות האוכלוסייה, ונתונים אלה אינם מסבירים מדוע חלק מהאוכלוסייה הסיעודית לא קיבלה שירותים לפני הפעלת החוק.

4. חוק ביטוח סיעוד וחברות בקופות החולים

בדיון שלעיל דנו בעיקר באוכלוסיית קופ"ח הכללית שהגישו תביעות לגמלת סיעוד בסמוך להפעלת החוק. במעקב אחר תובעים מקופ"ח הכללית ומהקופות האחרות מאז החלת החוק ועד היום התבררו הממצאים הבאים:

מיום הפעלת החוק ועד סוף אפריל 1990, 62,302 איש הגישו תביעה לקבלת גמלת סיעוד, כאשר רק 152 מתוכם אינם מבוטחים בביטוח כריאות כלשהו, ולגבי 200 איש נוספים אין מידע על מצבם הביטוחי. מכלל המבוטחים 91% חברים בקופת חולים הכללית, 3.6% בקופ"ח מכבי, 2.7% בלאומית, 1.5% במאוחדת והיתר (1.2%) כנראה מבוטחים באופן פרטי.

בהשוואת מאפייני התובעים לפי סוג קופות-חולים נמצאו מספר הבדלים הראויים כאן לאיזכור. הנתונים מורים למשל ששיעור הזכאות לגימלה המוגדלת (150%) גבוה קצת יותר בין חברי הקופות הקטנות בהשוואה לשיעור שבקרב חברי קופות חולים הכללית (17% לעומת 14%).

מגמה שניה עליה ניתן להצביע הוא ששיעור הדחיה לגמלה, גבוה יותר בקרב חברי קופ"ח הכללית מאשר בקרב האחרות. מגמה זו בולטת יותר כאשר בוחנים את התפלגות הזכאות בקבוצות הגיל השונות.

המחשה למגמה זו ניתן לראות כלוח הבא שבה מוצגות רמות הזכאות לפי סוג קופ"ח וגיל. כידוע, קבוצה הגיל עד 64 כוללת נשים בלבד בעוד שלגבי גברים הזכאות מתחילה מגיל 65 בלבד.

לוח מס. 5 - רמות זכאות, לפי סוג קופ"ח וגיל (אחוזים)

גיל וסוג קופ"ח	אחוז	מספר	לא זכאי	זכאי ל-100%	זכאי ל-150%
סה"כ	100	58,878	48	38	14
קופ"ח כללית	100	54,146	48	38	14
קופות אחרות	100	4,732	45	38	17
עד 64					
קופ"ח כללית	100	3,679	63	30	7
קופות אחרות	100	248	48	36	16
65-69					
קופ"ח כללית	100	7,040	54	36	10
קופות אחרות	100	527	48	38	14
70 +					
קופ"ח כללית	100	33,739	46	39	15
קופות אחרות	100	3,078	44	39	17

ניתן לראות שאם שיעור הדחיה בקבוצת הגיל 60-64 בקרב חברי קופ"ח הכללית היא 63%, הרי בקרב חברי קופות אחרות היא רק 48%. כהשלמה, הזכאות לגמלה המוגדלת בקרב חברי קופ"ח הכללית היא 7% לעומת 16% באחרות. הבדלים אלה בין הקופות, קטנים ככל שהגיל עולה ושיעורי הדחיה משתווים בגיל 85.

אין לנו הסבר למגמות אלה. גם אם ניקח בחשבון את ההבדלים במספר הקשישים החברים בקופות השונות, עדיין הנתונים דורשים הסבר. יתכן שבקופ"ח הכללית קיימת הפניה רבה יותר לקבלת קיצבת סיעוד מאשר בקופות אחרות, או שקיימים הבדלים במצבם הכלכלי של המבוטחים.

1. ערב החלת חוק ביטוח סיעוד נתנו שירותים ע"י קופ"ח כללית לאוכלוסיה סיעודית במצב תפקודי קשה. שיעור הזכאות היה גבוה יותר בקרב קשישים שקיבלו קודם שירותים לקופ"ח בהשוואה לקשישים שלא קיבלו שירותים. לא נמצאו הבדלים בין שתי האוכלוסיות מבחינת גיל, מין והרכב משק בית.
2. השרותים שניתנו ע"י קופ"ח הגיעו רק חלק מחברי קופ"ח שהיו במצב תפקודי קשה. יתכן שמצב זה נוצר עקב חוסר המודעות של האוכלוסיה הסיעודית לאפשרות לקבלת שירותים, או חוסר היכולת האוביקטיבית של קופ"ח לאתר את האוכלוסיה הסיעודית.
3. חוק ביטוח סיעוד יצר מסגרת רחבה עם קריטריונים אחידים, עד כמה שניתן, לקבלת שירותי סיעוד. עם החלת חוק ביטוח סיעוד המודעות בציבור גברה וכך יכלה אוכלוסיה סיעודית נוספת להצטרף למסגרת לקבלת שירותים בצורה סדירה ומתוכננת.
4. 91% מהתובעים המבוטחים היו חברי קופ"ח הכללית והיתר היו חברים בקופות הקטנות, שיעור הדחיה בקרב חברי קופ"ח הכללית היה גבוה במקצת לעומת הקופות האחרות, וזאת במיוחד בקרב התובעים הצעירים.

