

פעילות נציבות קבילות הציבור לחוק ביטוח בריאות ממלכתי לשנת הפעילות 2019

פתח דבר

אנו מתכבדים להציג בפניכם את נתוני פעילות נציבות קבילות הציבור לשנת 2019. פרסום הנתונים העולים מתוך הקבילות מהווה אמצעי חשוב במסגרתו ניתן להביא לידיעת הציבור הרחב את הממצאים כפי שהם משתקפים מתלונות הציבור וגם להעלות הסוגיות העיקריות העולות מן השטח, המעסיקות את ציבור המבוטחים על סדר היום של הגורמים הרלוונטיים במערכת הבריאות. פרסום זה מאפשר מבט רחב יותר על אופן יישום חוק ביטוח בריאות ממלכתי, יחד עם האפשרות לבחון לעומק ובפירוט אופן המתן של שירותים ספציפיים לציבור.

הנתונים המלאים מוצגים באמצעות מערכת [BI](#) באתר נציבות הקבילות. מערכת ה- [BI](#) הינה מערכת אינטראקטיבית המאפשרת לציבור הרחב ולגורמים המקצועיים לבצע השוואות וניתוחים לפי פילוחים שונים, הן בין קופות החולים השונות והן על פי נושאים ותחומי שירות. המערכת מתמקדת בהצגת הנתונים על כלל הקבילות והפניות אשר בירורן הסתיים בשנת 2020, ותתעדכן מעתה בכל רבעון¹.

לינק למערכת BI

את פירוט השירותים הכלולים בסל שירותי הבריאות ניתן לראות באתר [כל הבריאות](#).

¹ מערכת ה-BI הינה מערכת אינטראקטיבית השואבת באופן מתמיד ורציף, נתונים ממערכת המחשוב של נציבות קבילות הציבור לחוק ביטוח בריאות ממלכתי. על כן, יכולים להיות פערים מסוימים ולא מהותיים, בין נתוני הקבילות המוצגים במערכת זו, לבין הנתונים המוצגים בדוחות נציבת הקבילות הנובעים משונות מסוימת עקב קיבוצים והגדרות חדשות שנקבעו בדוח הרשמי, או משינויים קלים בנתוני המערכת הממוחשבת שהתרחשו לאחר מועד סגירת דוח הנציבות לאותה שנה.

01	פתח דבר
02	תוכן עניינים
03	דבר שר הבריאות ומנכ"ל משרד הבריאות
04	דבר נציבת קבילות הציבור
05	א. נתוני פעילות נציבות קבילות הציבור לשנת הפעילות 2019 וממצאים עיקריים
10	ב. נתונים על קבילות לפי קופות החולים
12	ג. נתונים ביחס לנושאי הקבילות (מהויות)
13	ד. נתונים ביחס לסיווג תוצאות הברור של הקבילות
14	ה. נתונים ביחס לקבילות בנושא תרופות
16	ו. נתונים ביחס לקבילות בנושא טיפולים
17	ז. קבילות בנושא בדיקות
18	ח. קבילות בנושא אביזרים רפואיים
19	ט. קבילות במהות רפואת חירום
20	י. סיכום נתוני הקבילות
22	יא. החלטות הנציבות בשנת 2019
23	יב. רשימת נספחים לדוח

נציבות הקבילות לחוק ביטוח בריאות ממלכתי היא גוף ייחודי במשרד הבריאות המהווה כתובת לכל תושב ומטופל בכל מחלוקת שלו עם קופת החולים ביחס ליישום הוראות חוק ביטוח בריאות ממלכתי. כתובת זו עבור האזרח הנתקל בקושי בתוך משרד הבריאות מקבלת חשיבות כפולה ומכופלת בתקופה של משבר בריאות.

משבר הקורונה הוא משבר עולמי, וכלל הגופים במערכת הבריאות מתמודדים מולו במסירות רבה. לצד ההתמודדות עם התחלואה הנובעת מהמגפה, עלינו גם להבטיח המשך מתן שירותי הבריאות לכלל האוכלוסייה, ורצף של כלל השירותים הרפואיים החיוניים, וזאת על מנת למנוע פגיעה בבריאות הציבור או התדרדרות במצבם הרפואי של האוכלוסייה. דווקא בשעת משבר זו, חשובה עוד יותר פעילות נציבות קבילות הציבור. דלתה של הנציבות פתוחה לטפל במקרים הפרטיים המובאים בפניה, ותשומת ליבה מופנית למטופל הבודד, תוך מאמץ לסייע לו ולהביא לפתרון הקושי עימו הוא מתמודד. יחס אישי זה, יחד עם היכולת לעשות שימוש בכלים ובסמכויות הנתונים לה מסייעים בידה להבטיח מימוש הזכויות הרפואיות של הפונים, ולהבטיח יישום סל שירותי הבריאות והיקפו, עבור כלל הציבור.

דוח פעילות הנציבות לשנת 2019 מדגים היטב החשיבות של פעילות זו. מן הדוח עולה כי כ-48% מהקבילות שבירורן הסתיים בנציבות הקבילות, נקבעו כמוצדק או הבעיה באה על פתרונה, דהיינו הפניה והתערבות נציבות הקבילות, סייעו למבוטח והביאו לפתרון בעייתו. בכ-13% מהקבילות הסתיים הבירור ע"י מתן מידע והכוונה לפונים. נתונים אלו מצביעים על הצורך בהגברת הנגישות של שירותי הנציבות לציבור, והגברת הנגישות למידע ולמערכות הידע בתחום הזכויות הרפואיות. כן עולה מנתוני הדוח תמונה של החוזקות והחוסרים של מערכת הבריאות הציבורית בישראל. הקבילות המתקבלות מן הציבור בנושאים השונים מאפשרים לנו לשמוע את רחשי לב הציבור בכל הנוגע ליישום הוראות חוק ביטוח בריאות ממלכתי, ולראות מהם הקשיים בפועל המתגלים במימוש הזכאות שבמסגרתו חסרים שבחוק, כפי שהם משתקפים בעיני המבוטחים. היקף השירותים במסגרת סל שירותי הבריאות הוא רחב ומקיף, ואין תחום בו לא ניתן לשפר ולתקן, להרחיב ולהוסיף. מערכת הבריאות צריכה לשאוף לשיפור מתמיד, תיקון ליקויים, ופתרון בעיות, על מנת להביא לחיזוק מערכת הבריאות הציבורית ושיפור השירותים הרפואיים לציבור.

אני רוצה להודות לנציבת קבילות הציבור, גב' נילי חיון דיקמן, ולכלל צוות הנציבות על עבודתו המסורה לשימור זכויות המבוטחים ולמענה אנושי ואישי לפונים אליו.

דבר מנכל משרד הבריאות - פרופ' חזי לוי

מערכת הבריאות בישראל הינה מערכת בריאות ציבורית המספקת לאזרחים שירותי רפואה ברמה גבוהה, מתוך הכרה בחשיבות של עזרה וערבות הדדית. עקרונות חשובים אלו מקבלים משנה תוקף בתקופה זו בה אנו מתמודדים עם מגפת הקורונה.

מדינת ישראל יכולה להתפאר במערכת רפואה ציבורית חזקה, שיש לה העוצמה והיכולת להבטיח שירותי בריאות בהיקף רחב לכלל האוכלוסייה, גם בתקופה לא פשוטה זו. בזמן הקורונה אנו עדים לכך שהפניה של הציבור לקבלת טיפול רפואי שגרתי נמצאת בירידה, הן בשל צמצום חלק מהפעילות בתקופות הסגר, והן בשל סיבות נוספות כגון הימנעות של חלק מהמטופלים להגיע למרפאות קופות החולים ובתי החולים לצורך קבלת חלק מן השירותים. עוד אנו עדים לכך כי בזמן משבר הקורונה היקפי השימוש ברפואה מרחוק גדלו במידה ניכרת, באותם מצבים הרפואיים ומאפיינים של החולים שניתן לטפל בהם מרחוק וככל שקיימים התנאים המאפשרים מתן טיפול מרחוק. כמנכ"ל משרד הבריאות, וכרופא, אני קורא לאזרחי ישראל לצד ההתגוננות מהמגיפה, לשמור על בריאותם, לפעול באחריות ובשיקול דעת, ולפנות לקופות החולים לקבלת שירותי הבריאות כאשר הם זקוקים לכך. נציבות קבילות הציבור לחוק ביטוח בריאות ממלכתי עומדת לרשותכם בכל קושי או חסם במימוש זכויות רפואיות להם אתם זכאים מכוח סל שירותי הבריאות.

הנציבות היא כתובת ומענה לכל אזרח הנתקל בקושי למימוש זכויותיו במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי התשנ"ד - 1994, ובמוקד פעילותה עומדת הדאגה למטופל הפרטי, אשר בו, בבריאותו וברווחתו ממוקדת מערכת הבריאות בראשותי. דוח נציבות הקבילות לשנת 2019 חשוב לא רק במובן של דיווח ושקיפות נתוני הקבילות, אלא גם כמקור מידע איכותי לגבי איכות השירותים הניתנים על ידי קופות החולים. לנציבות גם החובה להצביע על הכשלים של המערכת, המשתקפים מן הקבילות המגיעות אליה, להציף ולהעביר להנהלת המשרד ולגופים הנוספים במערכת הבריאות מידע לגבי הבעיות הבוערות בשטח ולהיות שותפה בהנעת תהליכים על מנת למצוא את פתרונות הרחוב הנדרשים לטובת המטופלים. מערכת שירותי בריאות חייבת לתחקר את השירות שהיא נותנת ולתקן את נדרש, למען רווחת המטופלים.

ברצוני לברך את נציבת קבילות הציבור וצוותה המצוין ולהודות להם על עבודתם המסורה, עמידתם על משמר זכויות המבוטחים והשמעת קולם של אלה הפונים אליה במקצועיות, בנחישות ומתוך תחושת שליחות.

פרסום נתוני פעילות נציבות קבילות הציבור לשנת 2019 נעשה בעיצומה של התמודדות מערכת הבריאות עם נגיף הקורונה, ומדגיש ביתר שאת את חשיבות עבודת נציבות קבילות הציבור בשמירה על היקף שירותי הבריאות הניתנים לציבור במסגרת סל שירותי הבריאות, ובהתאם לחוק ביטוח בריאות ממלכתי התשנ"ד - 1994.

עוצמתה של מערכת הבריאות בישראל היא בהיותה מערכת ציבורית, המאפשרת מתן שירותי בריאות בעלי היקף רחב לכל תושב, ומתן מענה רפואי מלא למטופלים. יכולת ההתמודדות של האוכלוסייה בתקופת משבר הקורונה תלויה בין היתר, בחוזקה של מערכת ציבורית זו, וביכולתה להמשיך ולתת מענה רפואי הולם למטופלים בשגרה ובשעת חירום. גם בעת התמודדות מערכת הבריאות עם התפשטות נגיף הקורונה יש להבטיח רצף שירותים רפואיים חיוניים הניתנים בקהילה, בכדי למנוע פגיעה בבריאות הציבור והידרדרות במצב הרפואי של חולים.

נציבות קבילות הציבור המשיכה לתת מענה מלא לקובלים הפונים אליה בתקופת מגפת הקורונה, יחד עם סיוע למאמצי המשרד בהתמודדות עם הקורונה ונטילת מטלות נוספות ככל שנדרשה. העמידה על משמר הזכויות הרפואיות בימי שגרה ובעת החירום היא תפקידה המרכזי והחשוב ביותר של הנציבות.

למימוש הזכויות הרפואיות של הציבור בתקופת הקורונה מספר מאפיינים ייחודיים. מאפיין ראשון ומרכזי הוא הקושי בקבלת שירותים רפואיים, שנבע הן בשל צמצום חלק מן השירותים הרפואיים בשל ההתמודדות עם המגיפה, והן בשל חשש של מטופלים לפנות ולקבל שירותי בריאות. כן יש לשים לב כי דרך קבלת השירותים הרפואיים השתנתה בחלק מן המקרים (רפואה מרחוק, מעבר לקהילה, טיפולי בית) ועצם השינוי מאתגר חולים רבים. מאפיין שני הוא חשש מפגיעה בזכויות רפואיות התלויות בזמן או בגיל המבוטח, אשר עלולות להיפגע בשל היעדר יכולת לממש זכויות אלו במועד (אם בשל סגר או מסיבות אחרות הנובעות מן המגיפה). מענה חלקי לסוגיה זו ניתן בתקופת ה"גל הראשון" גם במסגרת צו ביטוח בריאות ממלכתי (שינוי התוספת השנייה והשלישית לחוק) (הוראת שעה) התש"ף - 2020, אשר היה בתוקף בין התאריכים 14.05.20-19.03.20, ואיפשר הארכת מועד הזכאות במקרי מסוימים בשלושה חודשים נוספים; מאפיין שלישי של תקופה זו הוא נושא המעברים בין קופות החולים, כאשר האפשרות למעבר של מבוטחים בין קופות החולים הוקפאה בתקופת הגל הראשון (תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש) (הגבלת מעברים בין קופות חולים), תש"ף-2020), יחד עם מתן האפשרות לפנות לנציבות בבקשת מעבר חריגה בשל סיבות רפואיות משמעותיות או בשל מעבר דירה. מאפיין אחרון הוא השינויים הרבים העוברים על המערכת הרפואית שאותם תקופת הקורונה "האיצה" והניעה קדימה. המעבר למתן שירותים רפואיים בטכנולוגיות חדשות או בקהילה במקום בבתי החולים הוא מבורך, אך יש להבטיח שמעבר ושינוי זה לא גורם לפגיעה או צמצום זכויות של מבוטחים, ושהשינויים נעשים בזהירות הראויה ותוך בדיקה כי אוכלוסיית המבוטחים מקבלת המענה המלא לצרכים שלה.

מאפיינים אלו באו לידי ביטוי בקבילות שהוגשו בתקופת הקורונה לנציבות הקבילות. כך, בנוסף לקבילות המוגשות בימי שגרה לנציבות בכלל נושאי שירותי הסל, ראינו עליה מסוימת בקבילות הנוגעות לקושי בקבלת שירותים, בחירת נותני שירותים, טיפולי בית ורפואה מרחוק ורפואה דחופה (אמבולנסים ומיון), הנובעים ישירות מהתקופה, ומעסיקים את ציבור המבוטחים.

עוד נציין כי למידה של מערכת הבריאות תוך כדי תנועה ותוך כדי התמודדות עם המגיפה, בולטת מאד. כך למשל, ההפסקה הכמעט מוחלטת של כל פעילות רפואית אלקטיבית בבתי החולים ופעילות שאינה דחופה בקהילה במהלך הגל הראשון, התמתנה באופן משמעותי בהמשך, גם במסגרת הסגר בגל השני, והפגיעה במטופלים הכרוניים והחולים הקשים פחתה. מגמה זו חשובה ביותר וניכר כי מקבלי ההחלטות מבינים היטב את החשיבות של שמירת הרצף הטיפולי והנגישות לשירותי הבריאות בכל עת.

אני רוצה להודות לכל מי שנטל חלק בעבודה הרבה להכנת הדו"ח: לסגני ויד ימיני עו"ד שמעון ריפר, לגב' עליזה המרמן רוזנברג ומר אילן ינוב שסייעו במתן ייעוץ סטטיסטי, לסטודיו גיא ברוך מגיד שהיה אמון על העיצוב הגרפי, לגב' חני לוי, גב' מרינה פרוקופץ ומר חיים עצדוק שסייעו בשיפור והתאמת מערכת ה BI לצרכי הדו"ח, ולגב' ריטל גיל, מר דן טיומקין, מר עמית ארז וגב' אסתר שומוש שסייעו בהשלמת הרכיבים הדיגיטליים.

לסיום, לא ניתן להתייחס לנציבות הקבילות, מבלי לציין את עובדיה המצוינים והמסורים, אשר רואים לנגד עיניהם תמיד את המטופל הבודד ועושים כמיטב יכולתם, במסגרת הוראות החוק, לסייע ולהקל עליו. אני רוצה להודות לכל אחד ואחד מהם על העבודה הקשה, על המקצוענות, ועל הרוח המיוחדת שהם מביאים איתם לעבודה, תמיד ובמיוחד בימים אלה.

בשנת 2019 הסתיים בירורן של 15,530 פניות, מתוכן 3979 קבילות ופניות שהתייחסו לקבלת שירותי בריאות במסגרת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (בשנה זו התקבלו 643 קבילות נוספות, שבירור רובן המוחלט הסתיים בשנת 2020). רוב הקבילות נגעו לשירותים הכלולים במסגרת התוספת השנייה לחוק הניתנים באמצעות קופות החולים, 52 קבילות נגעו לשירותים הכלולים בתוספת השלישית המסופקים ישירות על ידי משרד הבריאות והינם באחריות המשרד. סה"כ הפניות שהתייחסו לשירותי הבריאות כללו 2703 פניות שלא הוגדרו "קבילה" ונשארו בטיפול צוות מיון קליטה ומינהל בנציבות (מק"מ). כמו כן טופלו בנציבות הקבילות 220 פניות לוועדה הבין משרדית לקבלת החזרים כספיים בעבור שירותים רפואיים שקיבלו בתקופה שקדמה לרישומם בקופת חולים, במקרים בהם מעמד התושבות הוכר רטרואקטיבית על ידי המוסד לביטוח לאומי ונקבע למועד הקודם לתאריך קבלת השירות הרפואי. נציבות הקבילות טיפלה גם ב-8628 השגות, דהיינו, בקשות שעניינן מעבר בין קופות החולים שלא במועדים הקבועים בחוק או ביטולן של בקשות מעבר.

מספר פניות שטופלו בשנת הפעילות 2019	פעילות נציבות הקבילות לשנת 2019
2703	מיון קליטה ומינהל
3979	קבילות לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי
220	וועדה הבין משרדית לקבלת החזרים כספיים בעבור שירותים רפואיים
8628	השגות על מעברים בין קופות החולים
15,530	סה"כ

2 בתחילת שנת 2017, חל שינוי בהליך העבודה בנציבות, במסגרתו הוקמה יחידת מיון, קליטה ומנהל (מק"מ), אשר תפקידה לבחון בחינה ראשונית את הפניות ולסווגן לפניות שהינן קבילות בהן יש צורך בבירור מעמיק של צוות המבררים בנציבות, או לפניות בהן עובדות הפנייה מספיק מגובשות וברורות על מנת לתת מענה מהיר ומידי על ידי צוות המק"מ ואשר בהן לא נדרש בירור נוסף (לרבות מצבים בהן הפניות אינן בסמכות הנציבות, ויש להפנות הפונה לגורמים הרלוונטיים). היקף הטיפול בפניות על ידי צוות המק"מ הורחב עוד בשנים 2018 ו-2019 והוכיח עצמו כיעיל במתן שירות מהיר ומקצועי לפונים. ניתוח הקבילות בדו"ח זה מתמקד בסוגיות בהן נדרש בירור מעמיק של נציבות הקבילות, תוך קבלת עמדת קופות החולים. פניות המק"מ אינן נכללות בניתוח הקבילות במסגרת דוח זה.

המשך העלייה באחוז הקבילות המוצדקות

בשנת 2019 נמשכת המגמה של עלייה באחוז הקבילות המוצדקות נגד כלל קופות החולים, וזאת ביחס לשנים 2017 ו-2018, והוא עומד השנה על שיעור של 33.6% מכלל הקבילות נגד קופות החולים (שיעור הקבילות המוצדקות מתוך כלל הקבילות בשנת 2018 עמד על 32.3%, ובשנת 2017 על 27.6%). כן חלה עליה משמעותית באחוז הקבילות המוצדקות בקבילות הנוגעות לתרופות, העומד השנה על 33% (לעומת 30% קבילות מוצדקות בשנת 2018, 26% בשנת 2017).

פניה אל הנציבות מסייעת במימוש זכויות רפואיות

גם בשנה זו אנו רואים כי אחוז הקבילות שבהן אינטרס המבוטח מומש, (ונמצאו כמוצדקות או בהן הבעיה באה על פתרונה), נותר גבוה, כבשנה שעברה, ועומד על 48.9% מתוך כלל הקבילות (48.5% אחוז בשנת 2018, ו-45.1% בשנת 2017). אחוז גבוה זה מצביע שוב ושוב על כך כי הפניה אל הנציבות מאפשרת מימוש הזכויות הרפואיות של המבוטחים, אשר נדחו בתחילה על ידי קופות החולים.

עוד נציין כי נתון זה מצביע על כך שהעלאת מודעות הציבור לפניה אל הנציבות כאשר הוא נתקל בקושי במימוש זכויות רפואיות בהתאם לחוק ביטוח בריאות ממלכתי הוא חשוב ביותר, ויכול לסייע באופן ממשי בפתרון קשיים אלו. יש לחתור להגברת הנגישות של הציבור אל נציבות הקבילות.

נתוני הקבילות מצביעים על תחומי חוזקות וחולשות בתחומי השירות של כל אחת מן הקופות

ניתן לראות פערים משמעותיים בין הקופות במספר הקבילות המוגשות בתחומים שונים, ומספרי הקבילות משקפים במידה רבה את תחומי החוזקה והחולשה בשירותים בכל אחת מן הקופות. בשנת הפעילות של 2019 קופ"ח מאוחדת היא בעלת מספר הקבילות המוצדקות הגבוה ביותר ל-10,000 נפשות מתוקננות (1.7) ולאחריה קופ"ח לאומית (1.6). מספרי הקבילות של חולי סרטן מסוגים שונים בקופת חולים מאוחדת גבוהים יותר מביתר הקופות, אחריה לאומית. עוד בולטת מאוחדת במספר קבילות גבוה בנושא מיילדות ופוריות.

לקופת חולים כללית מספר קבילות גבוה ביותר בנושאי בחירת נותני שירותים (24% מכלל הקבילות המוגשות נגד קופת חולים כללית עוסקות בסוגיה זו) וכן המספר הגבוה ביותר בקבילות הנוגעות לאביזרי שמיעה. עם זאת, ניתן לראות כי בנושא סל השירותים וטיפול מנהלי קופ"ח כללית היא הקופה עם מספר הקבילות הנמוך ביותר.

מכבי בולטת בתחום הרפואה הדחופה (התחייבויות לטיפול בחדרי מיון, פינויים באמבולנס), וזאת ביחס לקופות אחרות. כן בולטת מכבי בקבילות בנושא בדיקות דימות (מכבי עם מספר הקבילות הגבוה ביותר לנפשות מתוקננות, ולאחריה קופת חולים מאוחדת).

לקופ"ח לאומית מספר קבילות גבוה יותר בתחומי השיקום, בריאות השן, התפתחות הילד, וטיפולים פרא רפואיים וזאת ביחס ליתר הקופות. בנושא סל השירותים וטיפול מנהלי קופת חולים לאומית היא הקופה עם מספר הקבילות הרב ביותר מבין כל הקופות.

קבילות העוסקות בתרופות לסרטן ומערכת החיסון

כבשנים עברו, גם השנה בולטת הנוכחות של קבילות הנוגעות לתרופות לסרטן ומערכת החיסון בקבילות המטופלות בנציבות. כן ישנה בולטות גם לתרופות לטיפול בעיניים. נשוב ונדגיש הנחיצות של הבהרה ופישוט תנאי הזכאות לתרופות אלו על מנת להגביר הנגישות של חולים במחלות קשות אלו לקבלת הטיפול הרפואי המצוי עבורם בסל. בדו"ח הנציבות לשנת הפעילות 2018 ציינו שני חסמים אפשריים למימוש זכויות בתחומים אלו:

הראשון נוגע לקיומם של תנאים והתוויות ספציפיות לכל תרופה, הנלוות להכללתה לסל התרופות, ומיישום דווקא ופורמלי של ההתוויה על ידי קופות החולים, חסם המוביל לריבוי המחלוקות באשר לשאלת עמידתם של המטופלים בהתוויות אלו. השני נוגע לפרקטיקה הרפואית בטיפול בחולים אלו המתעדכנת באופן תדיר. אנו סבורים כי יש מקום לבדיקה וחשיבה מחדשת בנושא זה על ידי הגורמים המקצועיים ומקבלי ההחלטות הרלוונטיים, על מנת להבטיח הגברת נגישות החולים, והסרת חסמים אפשריים אלו.

דוגמא למקרה בו התעוררו שאלות אלו היא קבילה ביחס לתכשיר Abiraterone ממנה ניתן ללמוד עוד על האופן בו מיושמים בפועל ההתוויות הקבועות בסל על מקרים ספציפיים (באותו מקרה הוגדרה ההתוויה בסל ל"חולים בסיכון גבוה"), ועל הצורך בשמירת המרחב לשיקול הדעת הרפואי והתאמת מסגרת הסל לפרקטיקה הרפואית המשתנה ולנסיבות ייחודיות (בקבילה נדון חולה בסיכון גבוה בהחלט, אך עם מדדים ואינדיקציות ייחודיים). פרטי המקרה מפורטים [בנייר העמדה שניתן על ידי הנציבות](#).

מניתוח הקבילות העוסקות בסל הבריאות, בתחום "אספקת תרופות", נמצא כי מחצית הקבילות בנושא זה נוגעות לתרופות לסרטן

ומערכת החיסון (192 קבילות) כגון ריטוקסאן Rituxan; מבתרה Mabthera; זיטוקס Zytos (Rituximab); קיטרודה Keytruda; אופדיבו Opdivo (Nivolumab); אווסטין Avastin (Bevacizumab); יומירה Humira (Adalimumab); רמיקיד Remicade (Infliximab); ולתרופות למערכת העצבים (97 קבילות) בהן תרופות כגון טקפידרה (Tecfidera); ליריקה Lyrica (Pregabalin). כן בלטו התרופות לטיפול בעיניים, אייליה Eylea (Aflibercept); ולוסנטיס Lucentis (Ranibizumab) שביחס אליהן טופלו בשנת הדוח 45 קבילות.

הזכות לקבלת תרופות בסל במימון המומלץ על-ידי הרופא המטפל

עוד סוגיה ייחודית בה עסקנו בשנת הפעילות 2019 הייתה ביחס לעקרון פרשני ש הסל לפיו משהוכלל תכשיר בסל הרי הוא כלול בו בכל מינון, דרך מתן וריכוז החומר הפעיל שיידרשו על פי המלצת הרופא, הנסיבות הרפואיות הספציפיות של המטופל ושיקול הדעת הרפואי הפרטני באותו מקרה. באותו עניין נדרשנו לפרט עמדתנו בנושא וכך עשינו במכתב מפורט אשר נשלח לאחת מן הקופות. הבהרנו עמדתנו כי הוראות הדין אינן אוסרות על סטייה מהמימון המומלץ המפורט בעלון לרופא של התרופה על-ידי הרופא המטפל במקרים הפרטניים המתאימים, וכי על הקופה לספק את התרופה במימון המבוקש במסגרת הסל וזאת לפי שיקול דעת רפואי, ובהתאם לשיקולים של סבירות כאמור בסעיף 3(ד) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי התשנ"ד - 1994. עמדת הנציבות המפורטת מצורפת לדוח זה [בנספח מספר 1 לדוח זה](#).

מגמות שכבר הוזכרו בדוחות הנציבות בשנים הקודמות

לצערנו, מגמות שבאו לידי ביטוי בדוחות הקודמים ממשיכות לבוא לידי ביטוי גם בדוח זה, וטרם טופלו.

קבילות העוסקות בתחום הדימות <<

קבילות העוסקות בתחום הדימות (תחת קטגוריית "בדיקות") עדיין מוגשות לנציבות בכמויות משמעותיות. 380 קבילות מתוך סה"כ 721 קבילות בקטגוריית בדיקות היו בנוגע לבדיקות דימות (52.7%, אחוז זה לשנת 2018). חשוב לציין כי כ- 39% מהקבילות בנושא בדיקות דימות, הוכרעו כמוצדקות. 152 קבילות הוגשו ביחס לקופת חולים מכבי (כ- 40% מהקבילות בנושא), אשר כאמור, מובילה בתחום זה.

המלצנו כבר בשנה שעברה לבחון את הצורך בשיפור הליכי האישור של בדיקות MRI במסגרת קופות החולים ושיפור הקשר שבין הרופאים המפנים והגורמים המאשרים בקופה והבהרת הנימוקים של שני הצדדים, במטרה להבטיח כי המטופל יקבל הבדיקה המתאימה ביותר למצבו הרפואי, תוך שמירה על המשאבים הקיימים. כן המלצנו לבחון הצורך בהרחבת ההתוויות בסל של בדיקות PET, ולבחון הקלה בתנאים המגבילים את מימוש הזכאות גם בהתוויות שכלולות בסל. בעניין זה נראה כי הגיעה העת לצקת תוכן בהוראת פרט 4(6) לתוספת השנייה לחוק ולפרסם בחוזר המשרד מצבים ייחודיים נוספים בהם תינתן זכאות לבדיקות דימות במכשיר PET מעבר להתוויות המפורטות באותו סעיף, ולאפשר מימוש של זכות רפואית זו על ידי המבוטחים, אשר כבר הוכללה בתוספת השנייה לחוק.

קבילות העוסקות במהות טיפולים <<

בקבילות העוסקות ב"טיפולים" עדיין בולטים הטיפוליים בתחומי בריאות השן אשר מהווים 11.7% מכלל הקבילות בתחום זה (102 קבילות). עיון בנתונים ביחס לקבילות אלו וניתוחם מראה על מספר גבוה של קבילות לפי מדד נפשות מתוקננות נגד קופ"ח לאומית, ואחריה קופ"ח מאוחדת (0.16, 0.22 בהתאמה). אנו קוראים לקופות לביצוע בתחום זה פעולות תיקון על מנת לשפר מדדים אלו בשנים הבאות. הנציבות מברכת על הכללת טיפולי השיניים לקשישים בסל שירותי הבריאות ומגמת הרחבת השירות חייבת להימשך. יחד עם זאת ניכר כי הקשיים עליהם התרענו בדוח הקודם טרם טופלו, ויש צורך בהמשך פיתוח שירותים אלו על ידי קופות החולים, והשלמת ההכללה בסל של טיפולי שיניים משקמים, יחד עם הורדת גיל הזכאות העומד היום על 80, וכן הורדת גיל הזכאות לטיפול שיניים משמרים ומונעים לקשישים, העומד היום על 75.

נשוב ונציין גם השנה כי בתחום זה של בריאות השן בולטות במיוחד הקבילות העוסקות בדרישה לקבלת החזרים כספיים על טיפולים הנמצאים בסל השירותים. הכלל המנחה העומד בבסיס חוק ביטוח בריאות ממלכתי הוא שהשירותים הרפואיים ניתנים בפועל על ידי קופות החולים או על ידי נותני השירותים של הקופות. לפיכך, מסלול בו שירותים ניתנים כדבר שבשגרה באופן של רכישה פרטית וקבלת החזר אינו תוארם את הכלל העומד בבסיס החוק. מסלול זה צריך להיות שמור רק למקרים שבהם הזכאות לא ניתנה כדין או שקיים קושי ממשי באספקת השירות. הסדר של מתן החזרים כספיים לכתחילה, פוגע במימוש הזכאות לפי החוק מאחר שקיים פער בין התעריף שמשלמים המטופלים באופן פרטי לגובה ההחזר הכספי הניתן על פי התעריף הציבורי. כאמור, מי שזכאי לקבל טיפול במסגרת סל הבריאות צריך לקבל את השירות במסגרת הקופה המבטחת או באמצעות התחייבות מאת הקופה לנותן שירותים הקשור עמה בהסכם, ולא לקבל הזכאות על דרך ההחזר הכספי. על קופות החולים לסיים את תהליך הסדרת השירותים עם ספקי שירותים.

נושא נוסף בגינו הוגשו קבילות בהיקף רחב (מקום שני מבחינת היקף הקבילות לאחר סל השירותים) הוא בחירת נותני שירותים. בשנת הפעילות 2019 הוגשו 673 קבילות בנושא זה, כאשר רובן המכריע הוגש על-ידי מבטחים קופת חולים כללית (453 קבילות, 67%) (34.6%, מכלל הקבילות בנושא זה היו מוצדקות, וכן 24.3% מתוך כלל הקבילות המוצדקות ביחס לקופת חולים כללית הן קבילות מוצדקות בנושא בחירת נותני שירותים בנושא זה אצל קופת חולים כללית. סוגיה זו של בחירת נותני שירותים אינה חדשה, רלוונטית לארבעת הקופות, ועלתה בעבר לדיון ציבורי.

כידוע, בהתאם לחוק כל קופת חולים רשאית לקבוע הסדרי בחירה מבין נותני השירותים עמם היא קשורה. יחד עם זאת, אין בפרסום הסדרי בחירה בכדי לפתור את הקופה מחובותיה האחרות על פי חוק, לרבות חובת מתן טיפול על פי שיקול דעת רפואי ובאופן העומד במבחן הסבירות. לאור זאת, במקרים של תלונות פרטניות לפיהן קיימת לגופו של עניין הצדקה רפואית למתן השירות דווקא במקום מסוים, נבדקת התלונה לגופה.

מהקבילות שטופלו בשנת 2019 עולה כי נדרשת חשיבה נוספת המאפשרת גמישות רבה יותר. מדיניות נוקשה המצמצמת האפשרות לבחירת נותן השירותים על ידי המבוטח פוגעת פעמים רבות במטופלים, מחלישה את המערכת הציבורית וגורמת להסטה של מטופלים לרפואה הפרטית. משרד הבריאות עמל רבות בשנים האחרונות לחיזוק המערכת הציבורית ולצמצום צריכת השירותים הפרטיים וככל שהכללים בבחירת נותני השירותים נותרים נוקשים כך נרכשים יותר שירותים באופן פרטי. נכון להיום, בחלק מקופות החולים, קיימת מדיניות נוקשה בנושא זה, כאשר כללי הקופה כפי שנקבעו על ידה בהתאם לסמכותה הם כאלה המונעים ממבוטחים לבחור בשירותי הרפואה הציבורית במחוז בו הם אינם חברים, לעיתים בשל חלוקה שרירותית למחוזות הקופה, או בשל סיבות מנהלתיות אחרות שבין הקופה ובין מוסדות רפואיים שונים. הסדרים אלו מהווים הכבדה בירוקרטית, מצמצמים באופן משמעותי את יכולת הבחירה של המבוטח בנותן השירות הרפואי ובמקרים רבים מביאים עמם גם תחושת קיפוח חריפה, בפרט של תושבי פריפריה. לא ניתן גם להתעלם מכך, שפריצת הנוקשות של הסדרי הבחירה, במקרים לא מעטים, עשויה לתרום לקיצור זמני ההמתנה לשירותים רפואיים ובכך למנוע סבל ולתרום לשיפור השירות הרפואי ושיפור שביעות הרצון של המבוטחים.

הקבילות הפרטניות בנושא זה מדגימות היטב את היעדר הגמישות ביישום כללים אלו, ולרוב, בהיעדר דחיפות רפואית או טענה לרצף טיפולי, אין לנציבות אפשרות לסייע למבוטחים הפונים אליה. עם זאת, מהפניות עולה תמונה מצער של פגיעה בחופש הבחירה של מטופלים, הכבדה ושרירותיות, כאשר בקשות המטופלים המבקשים גמישות בבחירת מקום קבלת טיפול רפואי מסיבות שונות נדחות. כאמור, פעמים רבות התוצאה של נוקשות זו היא בחירה של מטופלים שידם משגת לממן מכיסם את מלוא עלות הטיפול הרפואי במוסד הרפואי בו הם מעוניינים, וזאת על אף שהטיפול נמצא בסל עבורם.

הנה שני מקרים פשוטים המדגימים זאת היטב, ודווקא באמצעות מקרים בהם לא יכלה הנציבות לסייע: קבילה של מטופלת אשר ביקשה לקיים היועצות במומחה אורתופד מנתח מומחה לברכיים ולגפיים משיבא בשל כאבים קשים בברך וגילוי "גוש" חשוד לאישה מבוגרת (ביקור במרפאות חוץ של בית החולים). המומחה אצלו טופלה במסגרת שירותי הקהילה של הקופה, עובד במערכת הציבורית במוסד רפואי המקבל מטופלים רבים של אותה קופה, אך רק עבור מבטחי מחוז ת"א ולא עבור מבטחת המתגוררת בראשון לציון; קבילה של מטופלת אשר פנתה בנובמבר 2019 לקבלת תור בבילינסון להליך של היסטרוסקופיה ניתוחית שלא הוגדרה כדחופה מבחינה רפואית, שם נקבע לה תור ל 03.03.20. המטופלת ערכה בירור גם בבית חולים וולפסון בו יכלה לקבל תור בחודש דצמבר. עם זאת, הקופה לא אישרה הניתוח שכן למחוז דן של הקופה, אליו שייכת המבוטחת, אין הסדרי בחירה לניתוח זה עם וולפסון, זאת על אף הפער בלוחות הזמנים;

הנציבות קוראת למקבלי ההחלטות לחדש העיסוק בנושא זה ולבחון הגמשה של כללי בחירת נותני השירותים, בנסיבות ובמקרים המתאימים. הגמשה כזו תביא לידי הגברת חופש הבחירה למטופלים, תצמצם את מועדי ההמתנה לשירותים רפואיים משמעותיים, תסייע בחיזוק האמון ברפואה הציבורית, ותגביר את תחושת ההוגנות והשוויון בין המבוטחים.

אביזרי שמיעה

נבקש להתייחס גם לשירות נוסף הכלול בסל והוא אספקת אביזרי שמיעה. בקבוצה זו בולט כי כ-78% מהקבילות היו נגד קופת חולים כללית. בקטגוריה של הציוד הרפואי והאביזרים, קבוצת הציוד לגביה מספר הקבילות היה הרב ביותר, היא אביזרי שמיעה כשמרבית הקבילות התייחסו לנושא מימון מכשירי שמיעה. נבקש להבהיר כי במסגרת סל הבריאות נקבעה חובת הקופה למימון מכשירי שמיעה לזכאים, מימון אשר נכון להיום עומד על סך 3,000 ₪ לכל אוזן.

במסגרת נוהל חטיבת הרפואה 11/2017 "מכשירי שמיעה לבני 18-50 ולבני 65 ומעלה במסגרת הסל הבסיסי" מיום 26.04.2017, נקבע כי הקופות רשאיות ליישם חובה זו באמצעות יציאה למכרזים והפניית המבוטחים לרכישת המכשיר, במחיר נטו (לאחר ההשתתפות הקופה), אצל אותם ספקים שיזכו במכרז. (על פי ההסדר, הקופות רשאיות לאשר רכישה פרטית בצד ספקי ההסדר, אך לא חייבות בכך, דהיינו, ככלל, הקופות אינן חייבות במתן החזר כספי בגין רכישה מספקים שלא נבחרו במכרז). מטרת הנוהל היתה, באמצעות המכרזים וכוח הקופות, להוזיל את מחירי המכשירים באמצעות השימוש בכוח הקנייה המרוכזת של הקופה. חוזר משרד הבריאות פירט

את הדרישות בדבר היקף ורמת המכשירים שחובה להציע למבוטחים במסגרת המכרז וכן כי היצע חייב לכלול גם מכשירים ללא השתתפות עצמית של המבוטח.

מרבית הקבילות נגד קופת חולים כללית התייחסו לנושא מחיר המכשירים שנקבע אצל הספקים זוכי מכרז בכללית, במסגרת הקבילות נטען כי המחיר למבוטחי הכללית, בהתאם לתנאי המכרז, עבור דגמים ספציפיים, גבוה במאות אחוזים, ממחיר דגמים אלו למבוטחי קופות חולים אחרות, אצל ספקים שזכו במכרזים. עבור אותן קופות. במענה לקבילות ספציפיות, הכללית טענה כי במסגרת ספקי ההסדר, מוצעים דגמים רבים ושונים של מכשירים בהם העלות למבוטחי הכללית נמוכה, או ללא עלות כלל וכי היצע והיקף המכשירים המוצעים במסגרת המכרז עונה לדרישות שנקבעו בחוזר משרד הבריאות.

בהמשך לתלונות הרבות בנושא, האגף לפיקוח על קופות חולים הורה לשירותי בריאות כללית לפרסם מכרז חדש בתחום מכשירי השמיעה, מכרז שאכן נערך במחצית השנייה של 2020, ואנו מקווים כי מכרז זה יסייע להוזלת מחירי המכשירים למטופלים.

ציוד לאספקת חמצן

נבקש גם לציין את הסוגיה של אספקת חמצן, ומסגרת ההכללה שלה בסל הבריאות. אספקת חמצן לזקוקים לו על פי חוות דעת רפואית, כלולה במסגרת סל הבריאות, ללא התייחסות ספציפית לאופן בו יסופק. הטכנולוגיה הספציפית בה ניתן למלא צורך זה, מטבעה של טכנולוגיה, משתנה ודינאמית. בנציבות התקבלו עשרות קבילות של מבוטחים, הזקוקים לחמצן באופן קבוע וכל יציאה מהבית כרוכה ותלויה בחמצן הצמוד.

קופות החולים נוהגות לספק לרובם של חולים אלו בלוני חמצן ניידים, השוקלים כ- 5 ק"ג. במסגרת הקבילות שהתקבלו בנציבות נטען כי מצבם התפקודי והתנאים הסביבתיים של חלק גדול מהמטופלים, אינו מאפשר להם לשאת בלון במשקל זה, וכי חלקם אף נזקקים ליציאה למשך שעות ארוכות (למשל לצורך קבלת טיפול רפואי), כך שנזקקים אף ל-2 בלונים. משמעות ההיצמדות לאספקת החמצן באמצעות בלוני החמצן היא, שמבוטחים עצמאיים ובעלי יכולת תפקודית מלאה בצמידות לחמצן, נגזר עליהם, מסיבה זו בלבד, להישאר מרותקים לביתם, במעין "מעצר בית".

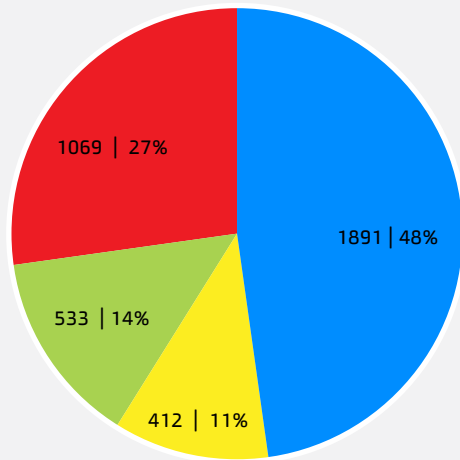
נדגיש כי אספקת החמצן יכולה להינתן באמצעות מחולל חמצן נייד, שעלותו אף הוזלה משמעותית בשנים האחרונות, שהינו קל משמעותית לנשיאה ומאפשר למבוטחים אלו 'ניידות' עצמאית וניהול אורח חיים נורמטיבי ככל הניתן.

לעמדת נציבות הקבילות, משקבועה במסגרת סל הבריאות החובה לאספקת חמצן, הרי שהטכנולוגיה הספציפית, האמצעי בו יסופק, כפוף לעקרונות הנהגים ככלל במסגרת פרשנות הסל, ובפרט עקרון הסבירות ועקרון הדינאמיות בטכנולוגיות רפואיות. על כן, בכפוף לנסיבות הספציפיות של המקרה, הנציבות קוראת לקופות החולים, לספק למבוטחיהן הנזקקים לשרות זה, חמצן באופן ובטכנולוגיה המקיימת את עקרון היסוד של החוק, המחייב מתן השירות באופן סביר ובאיכות סבירה. הנציבות פעלה לאור מדיניות זו כבר בשנת 2020, ובכוונתה להמשיך ביישום עקרונות אלו ולחייב את קופות החולים ביישומם במקרים המתאימים.

החלטות נציבות הקבילות בנושאי בריאות הנפש

עוד נבקש להפנות מבט לסיכום פעילות הנציבות בשנים הראשונות של רפורמת בריאות הנפש. הרפורמה, שעיקרה הייתה העברת האחריות למתן שירותי בריאות הנפש לקופות החולים, נכנסה לתוקפה באמצע שנת 2015. נציבות קבילות הציבור ייחדה תשומת לב מיוחדת לקבילות בתחום זה על מנת ללוות הצעדים הראשונים של הכללת השירותים בסל קופות החולים, ולהתוות מסגרת ברורה של זכויות רפואיות של מטופלי בריאות הנפש. ניכר כי ישנן פניות מעטות ביותר ביחס לשירותי בריאות הנפש ויש מקום להגברת מודעות של מטופלים, משפחות ואנשי צוות בתחום זה על האפשרות לפנות לנציבות להבטחת זכויות רפואיות. עיקר הקבילות שהוגשו לנציבות היו קבילות שעסקו בתחום טיפולים פסיכותרפיים. בימים אלו, פרסמה הנציבות, בשיתוף עם האגף לבריאות הנפש בחטיבת הרפואה, עלון מסכם של עיקרי החלטות כפי שעלו מתוך הקבילות בתחום. אנו מבקשים להודות לד"ר טל ברגמן לוי, ראש האגף לבריאות הנפש במשרד על סיועה בפרסום זה. העלון מצורף [בנספח מספר 2 לרוח זה](#).

התפלגות קבילות לפי קופ"ח, במספרים מוחלטים ובאחוזים
(ללא התחשבות בגודל הקופות)



● כללית ● מכבי ● מאוחדת ● לאומית

מתוך סך הקבילות נגד קופות החולים בהן הסתיים טיפול הנציבות בשנה זו, 33.6% מהקבילות נמצאו מוצדקות. בנוסף, ב-15.3% מהקבילות הבעיה באה על פתרונה לאחר התערבות הנציבות וב-12.8% מהקבילות ניתן מידע והכוונה לסיוע.

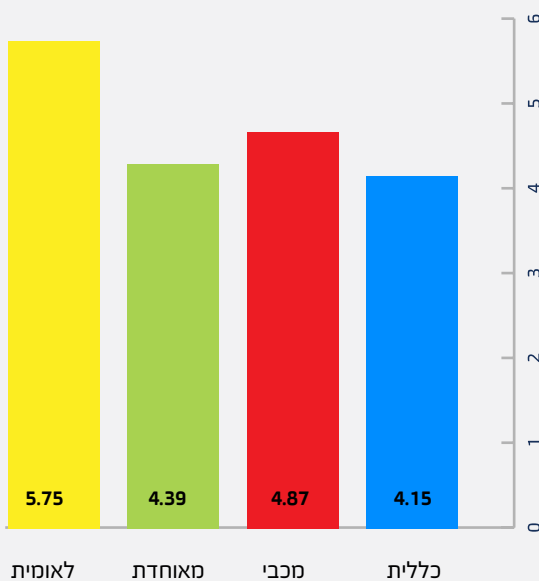
לאור השוני המשמעותי בגודלן של קופות החולים, השוואת מספרי הקבילות נגדן, מחייבת להביא בחשבון את חלקה של כל קופת חולים בכלל הנפשות המבוטחות (מדד המכונה "נפשות מבוטחות") או את משקלה של כל קופה בחישוב הקפיטיציה, (מדד המכונה "נפשות מתוקננות"). עיקר הממצאים יתבססו על בסיס מדד הנפשות המתוקננות.

ראו [נספח מספר 3 לדוח זה](#) ובו פירוט מספר הנפשות המבוטחות והמתוקננות בשלושת השנים האחרונות בכל קופה

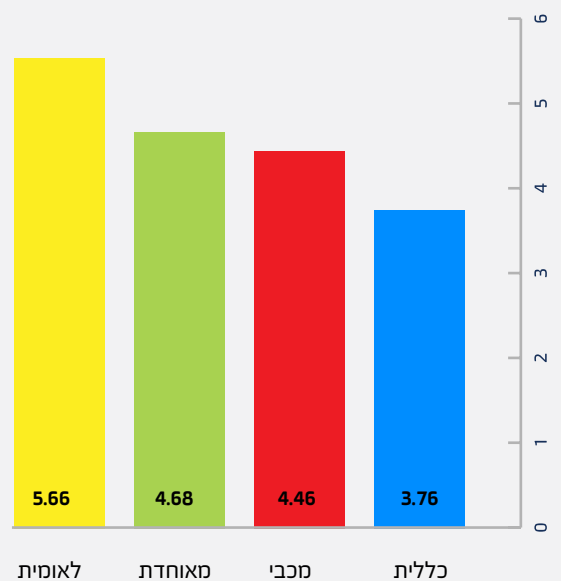
השוואת מספר הקבילות באמצעות מדד הנפשות המבוטחות ומדד הנפשות המתוקננות מצביע על כך כי בשנת 2019, קופת חולים כללית היא הקופה בעלת מספר הקבילות לנפש הנמוך ביותר, על בסיס נפשות מתוקננות, לאחריה בסדר עולה, קופת חולים מכבי.

גם על בסיס נפשות מבוטחות, קופת חולים כללית היא הקופה בעלת מספר הקבילות לנפש הנמוך ביותר, לאחריה בסדר עולה קופת חולים מאוחדת. קופת חולים לאומית היא הקופה בעלת מספר הקבילות לנפש הגבוה ביותר, ובפער משמעותי, הן על בסיס נפשות מתוקננות והן על בסיס נפשות מבוטחות.

מספר קבילות ל-10,000 נפשות מבוטחות

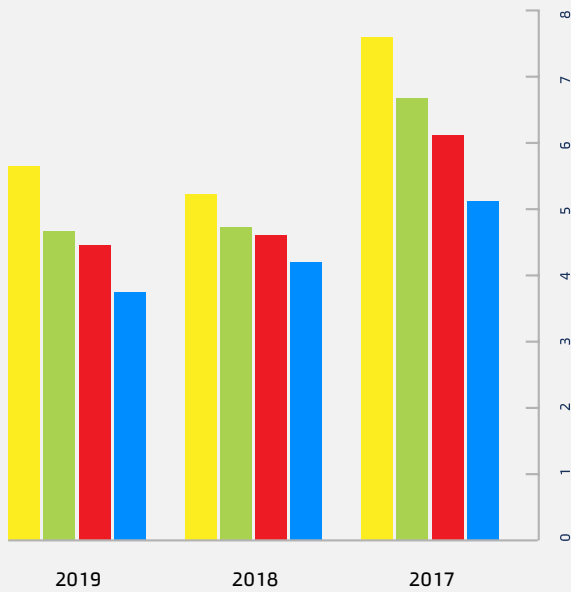


מספר קבילות ל-10,000 נפשות מתוקננות



מהשוואה שנתית של מספרי הקבילות בשנים 2017-2019 עולה כי בקופות חולים מאוחדת ומכבי נראתה יציבות במספר הקבילות לנפש בין השנה (2019) לשנה שעברה (2018). לעומת זאת, בקופת חולים לאומית נצפתה עלייה של כ-8% במספר הקבילות לנפש בשנה זו ובקופת חולים כללית נצפתה ירידה של כ-10% במספר הקבילות לנפש בשנה זו, יחסית לשנה שעברה.

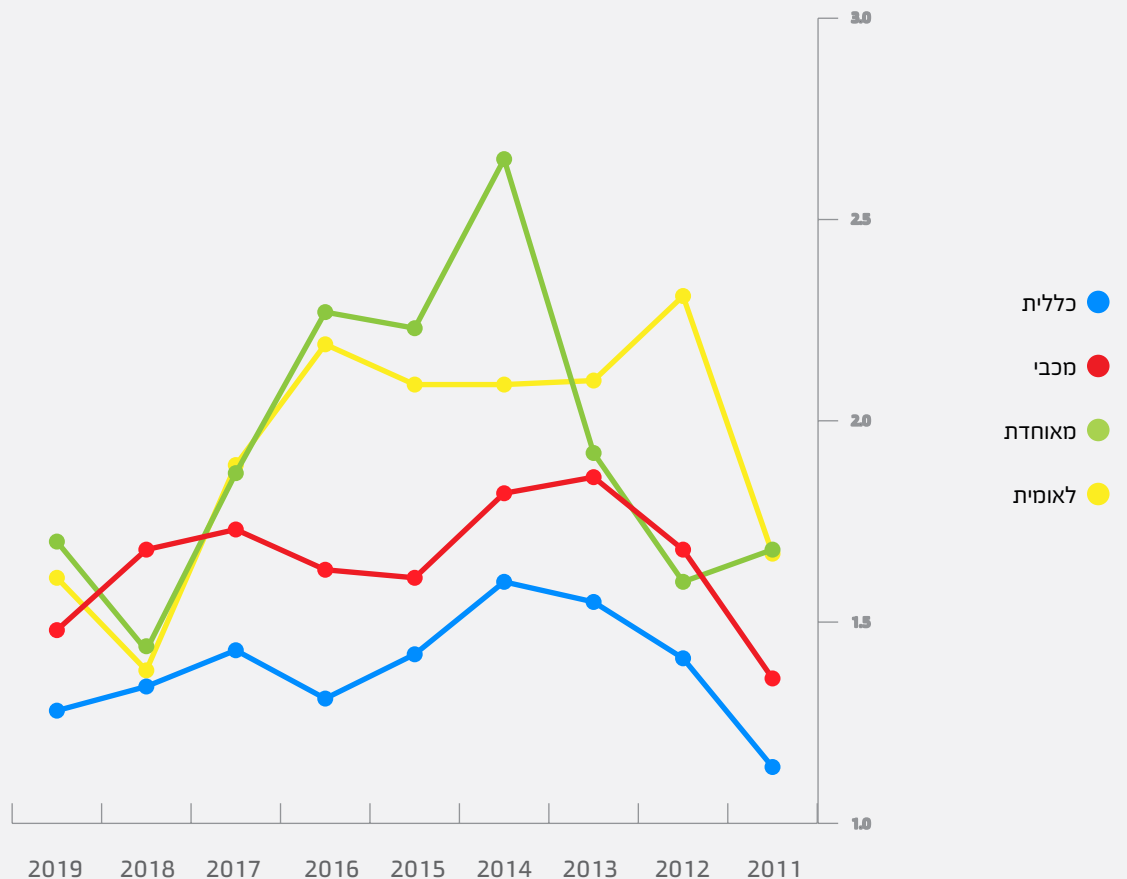
תרשים - מספר קבילות ל 10,000 נפשות מתוקננות לפי קופ"ח



בכל הקופות נצפית ירידה במספר הקבילות, המובנת לאור המגמה של קליטה מהירה ומיון של פניות "פשוטות" וטיפול מיידי בהן בנציבות, במסגרת יחידת המק"מ, ללא פתיחת קבילה.

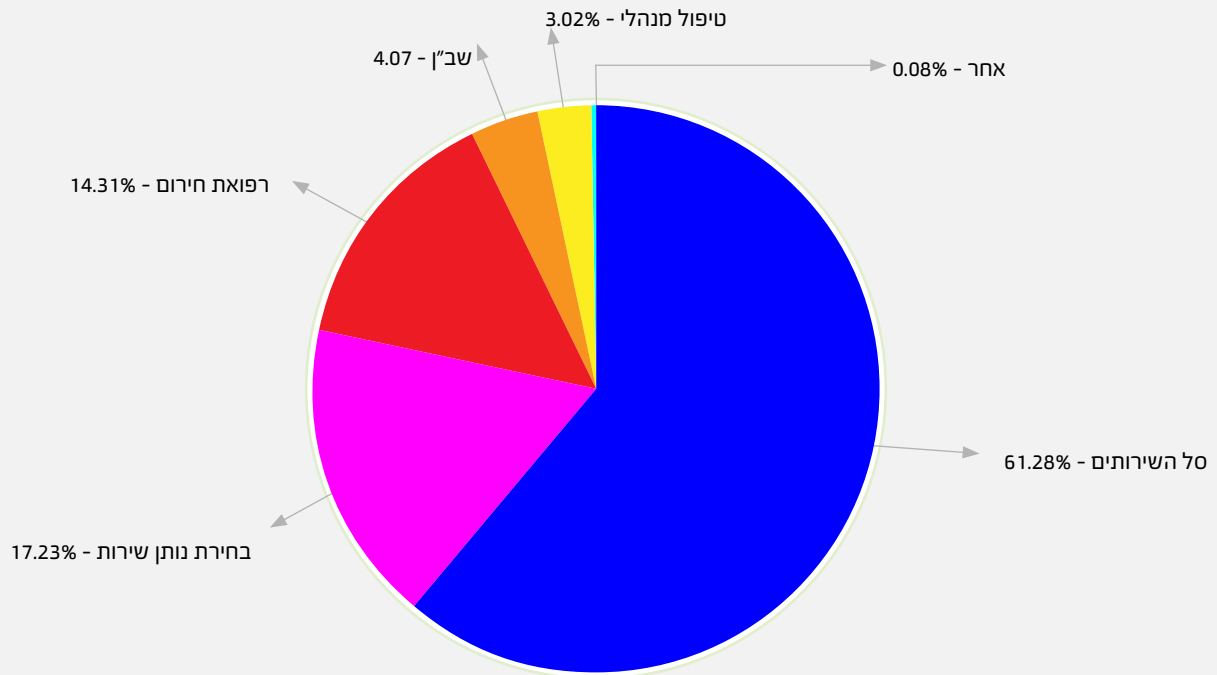
יתכן אף כי ירידה במספרי הקבילות עשויה להצביע גם על מגמה של טיפול יעיל בפניות הציבור בקרב הקופות עצמן ופתרון של תלונות ומחלוקות כבר בשלב הפניה לנציבי פניות הציבור בכל אחת מן הקופות.

תרשים מספר קבילות מוצדקות ל 10,000 נפשות מבוטחות ומתוקננות לפי קופ"ח



הנושא העיקרי בקבילות נגד קופות החולים הוא סל השירותים, כאשר למעלה ממחצית הקבילות (כ-60%) שבירורן הסתיים בנציבות במהלך שנת הדוח, עסקו בנושא זה. נושאים נוספים שבלטו בקבילות היו בחירת נותן שירותים (כ-17%) ורפואת חירום (כ-14%).

התפלגות המהויות השונות בקבילות, שבירורן הסתיים בשנת 2019



נושא סל השירותים מכיל בתוכו את עיקרי השירותים למבוטחים, ובכלל זה את תחום התרופות (565 קבילות), הטיפולים והאשפוזים (867 קבילות) והבדיקות (700 קבילות), אשר ביחס אליהן מוגשות עיקר הקבילות.

טבלה - התפלגות הקבילות שבירורן הסתיים בשנת 2019, למהויות השונות, לפי קופות חולים.

סוגי השירותים		כללית		מכבי		מאוחדת		לאומית		סה"כ	
סל השירותים	מס' קבילות	חלק יחסי	מס' קבילות	חלק יחסי	מס' קבילות	חלק יחסי	מס' קבילות	חלק יחסי	מס' קבילות	חלק יחסי	
	1078	57%	629	58.8%	401	75.1%	285	69.2%	2393	61.3%	
	בחירת נותן שירותים	453	24%	123	11.5%	44	8.3%	53	12.9%	673	17.2%
	רפואת חירום	249	13.2%	236	22.1%	32	6%	42	10.2%	559	14.3%
	שב"ן	57	3%	49	4.6%	35	6.6%	18	4.4%	159	4.1%
	טיפול מנהלי	54	2.9%	29	2.7%	21	4%	14	3.4%	118	3%
	טיפול מקצועי	0	0%	3	0.3%	0	0%	0	0%	3	0.1%

בעת סיום הטיפול בקבילה מציינת הנציבות גם את תוצאת הקבילה. להלן נתונים ביחס לתוצאות הקבילות שטופלו בנציבות בשנת 2019:

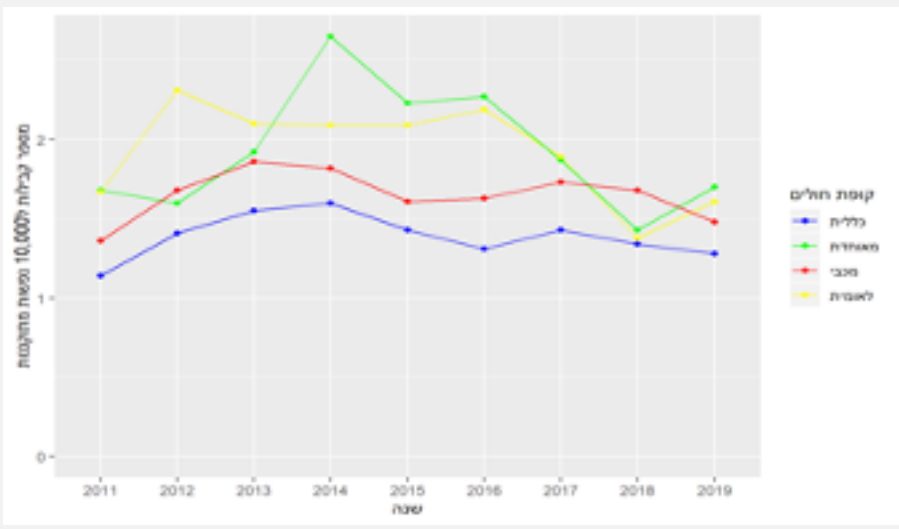
אופן סגירת הקבילות		כללית		מכבי		מאוחדת		לאומית		סה"כ	
מוצדק	מס' קבילות	מוצדק	מס' קבילות	מוצדק	מס' קבילות	מוצדק	מס' קבילות	מוצדק	מס' קבילות	מוצדק	מס' קבילות
מוצדק	645	34.1%	354	33.1%	194	36.5%	117	28.4%	1310	33.6%	33.6%
הבעיה באה על פתרונה	273	14.4%	159	14.9%	86	16.2%	80	19.4%	598	15.3%	15.3%
ניתן מידע או הכוונה	214	11.3%	142	13.3%	67	12.4%	77	18.7%	500	12.8%	12.8%
חסר מידע	106	5.6%	42	4%	43	8.1%	26	6.3%	218	5.6%	5.6%
לא נדרשה הכרעה	20	1.1%	8	0.7%	5	0.9%	4	1%	37	0.9%	0.9%
אחר	20	1.1%	7	0.7%	5	0.9%	9	2.2%	41	1.1%	1.1%
לא בוסל	285	15.1%	203	19%	67	12.4%	43	10.4%	598	15.3%	15.3%
לא נמצאה הצדקה לתלונה	328	17.4%	152	14.2%	66	12.4%	56	13.6%	602	15.4%	15.4%
סה"כ	1891	100%	1068	100%	533	100%	412	100%	3904	100%	100%

ניתן לראות כי אחוז הקבילות המוצדקות מתוך כלל הקבילות שהוגשו כנגד קופות החולים עומד על 33.6% ובנוסף אחוז הקבילות בהן הבעיה באה אל פתרונה בעקבות הפניה אל הנציבות עומד על 15.3%.

קופ"ח	קבילות מוצדקות	אחוז מסך הקבילות המוצדקות	נפשות מבוטחות (באלפים)	מס' קבילות מוצדקות לנפשות מבוטחות	נפשות מתוקננות (באלפים)	מס' קבילות מוצדקות לנפשות מתוקננות
כללית	645	49.2%	4557	1.42	5024	1.28
מכבי	354	27%	2291	1.55	2397	1.48
מאוחדת	194	14.8%	1215	1.60	1140	1.70
לאומית	117	8.9%	716	1.63	728	1.61
סה"כ	1310	100%	8779	1.49	9289	1.41

השוואת נתונים אלו בהתחשבות בגודל הקופות לפי מדד "נפשות מבוטחות" ולפי מדד "נפשות מתוקננות" מצביע על כך כי קופות החולים "מאוחדת" ו"לאומית" הן בעלות מספר הקבילות המוצדקות לנפש, הגבוה ביותר המוגשות כנגדן.

² הגדרות סיווג מסקנות הבירור של הקבילות מפורטות באתר הנציבות, קישור להגדרות אלו מופיע ברשימת הנספחים למסמך זה "הגדרות מושגים ואפיון קבילות".



כפי שהצגנו לעיל, בהשוואה רב שנתית של אחוז הקבילות המוצדקות מתוך כלל הקבילות שהוגשו כנגד כל אחת מן הקופות, נראה כי למרות מגמת השיפור בשנים האחרונות בקופות החולים מאוחדת ולאומית, נצפתה אצלן השנה עליה יחסית לשנה שעברה במספר הקבילות המוצדקות לנפש. בקופות חולים כללית ומכבי נשמרת היציבות לאורך השנים.

ה. נתונים ביחס לקבילות בנושא תרופות

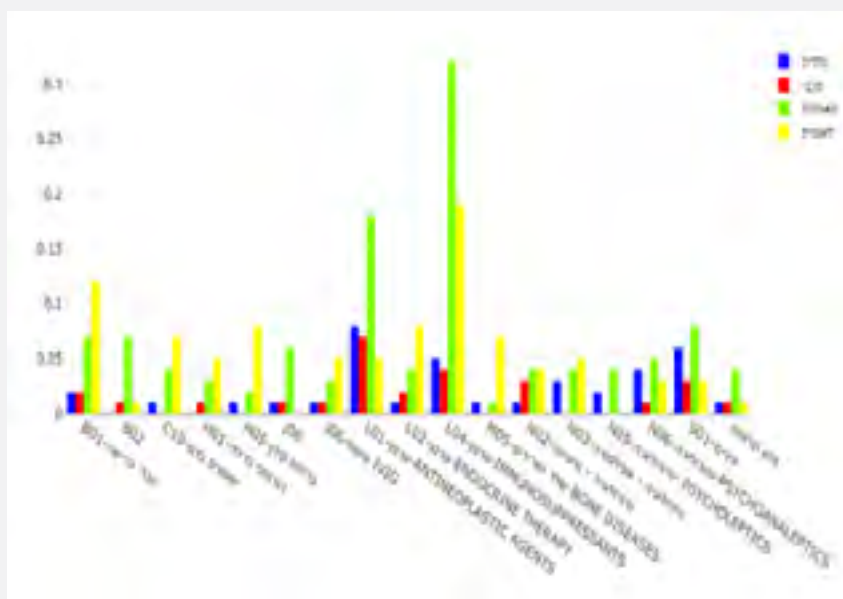
בשנת 2019 התקבלו 607 קבילות שהשירות הנדרש בהן סווג תרופות. קבילות אלו מוצגות על פי סיווג ATC שיטה בינלאומית לסיווג תרופות אשר אומצה על ידי ארגון הבריאות העולמי ומשרד הבריאות פועל על פיה. בשיטה זו כל תרופה מסווגת לפי האזור האנטומי בו היא פועלת (Atomic), פעילותה התרפויטית (Thrapeutic) והמבנה הכימי שלה (Chemical).

סה"כ	לאומית	מאוחדת	מכבי	כללית	קבוצת תרופות
34	5	7	5	17	A-עיכול
55	10	18	8	19	B-דם
27	7	8	3	9	C-לב
4	0	0	0	4	D-עור
13	1	3	1	8	G-רבייה ושתן
28	10	9	2	7	H-הורמונים
29	6	8	2	13	J-נוגדי זיהום
13	0	7	2	4	J06
192	27	63	32	70	L-סרטן ומערכת החיסון
25	6	2	4	13	M-שריר ושלד
97	11	21	12	53	N-עצבים
12	0	1	9	2	R-נשימה
45	2	9	6	28	S-ראיה ושמיעה
3	1	0	0	2	V-שונות
8	0	2	2	4	חיסון
9	2	1	5	1	לא ידוע
13	1	5	2	5	מזון תרופתי
607	89	164	95	259	סה"כ

מתוך 607 קבילות אלו, 192 עוסקות ב-L-סרטן ומערכת החיסון. 97 קבילות נוספות עוסקות ב-N-עצבים. התפלגות זו דומה להתפלגות בארבע השנים האחרונות, 2015-2018, לפיה כמחצית מהקבילות בנושא תרופות נגעו לתרופות השייכות לקבוצות L ו-N. אולם נראה כי מגמת הירידה במספר התלונות בקבוצות תרופות אלו שנצפתה בשנים 2017 ו-2018 נעצרה.

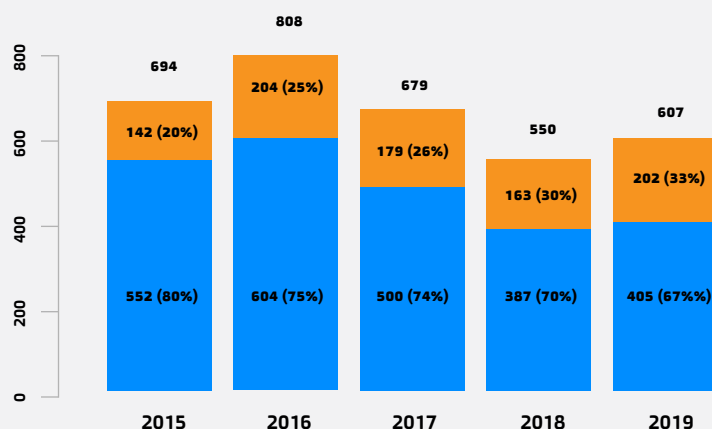
2015	2016	2017	2018	2019	
170	238	205	171	192	L - סרטן ומערכת החיסון
147	148	120	74	97	N- עצבים

תרשים - קבילות לפי תת קבוצת תרופה - מספר קבילות ל-10,000 נפשות מתוקננות



מהשוואת נתוני הקבילות ביחס לתרופות בהן התקבלו מספר הקבילות הרבות ביותר לפי קופות חולים, כפי שמופיעים בתרשים, עולה כי חולים המבוטחים במאחדת ולאומית נתקלים בקשיים רבים יותר מחולים הסובלים מבעיה זהה ומבוטחים בקופות החולים מכבי וכלית. תופעה זו חמורה יותר בתרופות הקשורות למחלת הסרטן, כאשר מספר הקבילות לנפשות בתרופות אלו בקרב מבוטחי מאחדת גבוה במיוחד, כאשר גם הפערים בין הקופות מבחינת מספרי קבילות הולכים ומתרחבים.

תרשים - קבילות מוצדקות בנושא תרופה השוואה שנתית



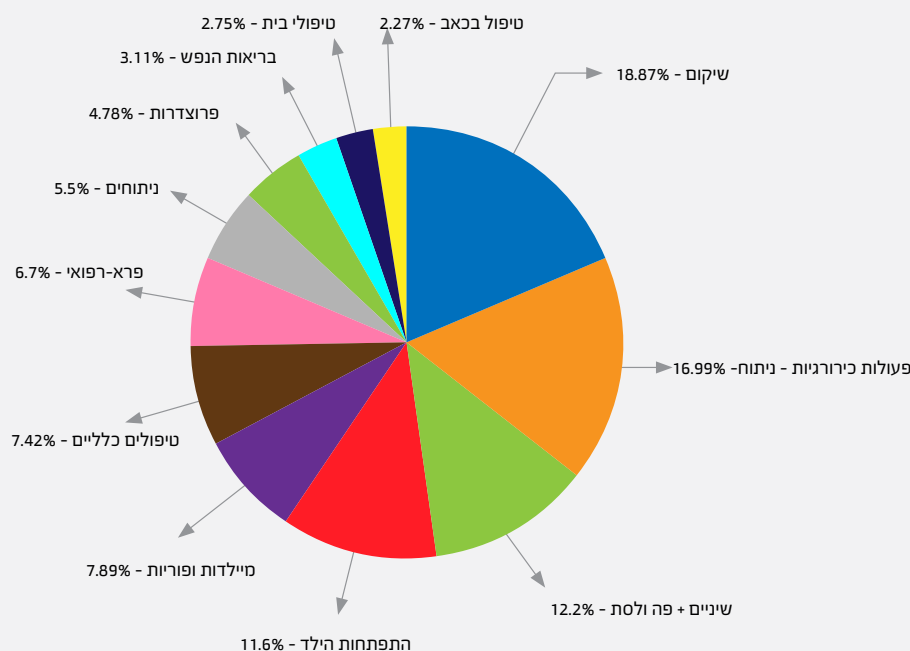
השוואה רב שנתית של קבילות מוצדקות בנושא תרופות מעלה כי מתוך 607 קבילות בהם התבקש שירות מסוג תרופה בשנת 2019, 202 (33%) נמצאו מוצדקות. מדובר בעליה משמעותית יחסית לאשתקד, אז 30% מהקבילות בנושא תרופה, נמצאו מוצדקות.

עליה זו מצטרפת למגמת עליה בשנים האחרונות במספר הקבילות המוצדקות ביחס לכלל התלונות בנושא של השירותים.

● קבילות מוצדקות לגבי תרופה ● יתר הקבילות לגבי תרופות

בשנת 2019 התקבלו 869 קבילות בנושא טיפולים. הטיפולים בגינם הוגשו הקבילות מסווגים לקבוצות לפי סוג הטיפול המבוקש.

הנושאים בהם הוגשו הכי הרבה קבילות הם שיקום, פעולות כירורגיות, בריאות השן והתפתחות הילד



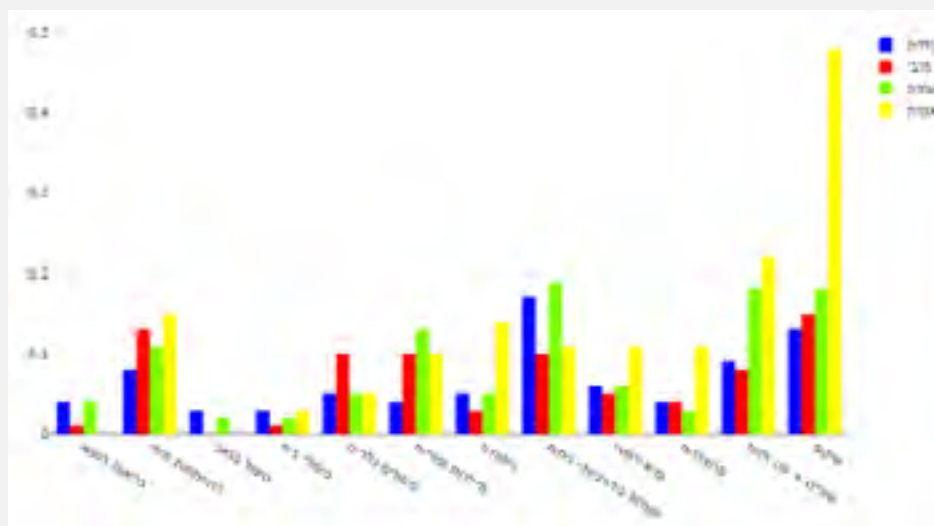
בבחינת מספר קבילות לפי התחומים השונים, ניתן ללמוד לגבי השונות בין קופות החולים בהיקף הקבילות בכל אחד מן התחומים, תחום השיקום בולט בהיקפו הגדול בכל הקופות ובסך הכל מספר הקבילות הרב ביותר היה ביחס לטיפול שיקום.

על פי בסיס של נפשות מתוקננות, בנושא טיפולים, קופת החולים לאומית הינה קופת החולים עם מספר הקבילות הגבוה ביותר ל-10,000 נפשות (1.59).

כן נרשם פער גדול במספר הקבילות לרעת לאומית בתחום השיקום (0.48 לעומת 0.13-0.18 שנרשמו ביתר הקופות), בתחום הניתוחים (0.14 בלאומית, לעומת 0.03-0.05 ביתר הקופות), ובתחום הפרוצדורות (0.11 לעומת 0.03-0.04 בשאר הקופות).

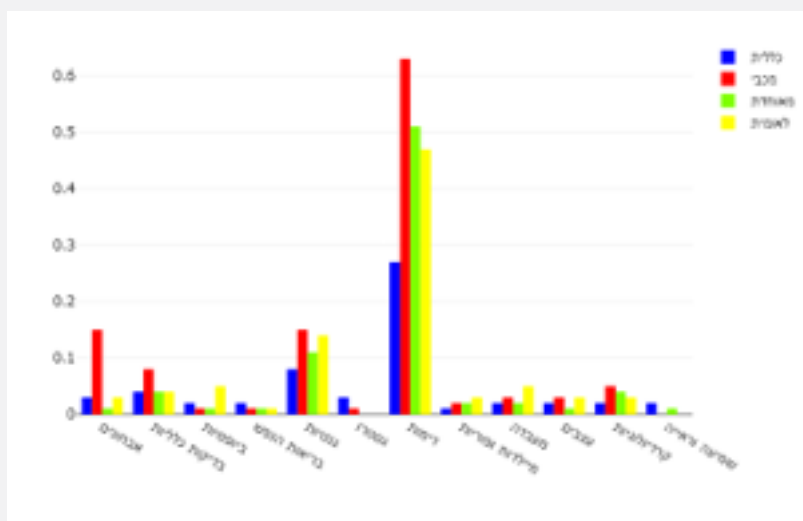
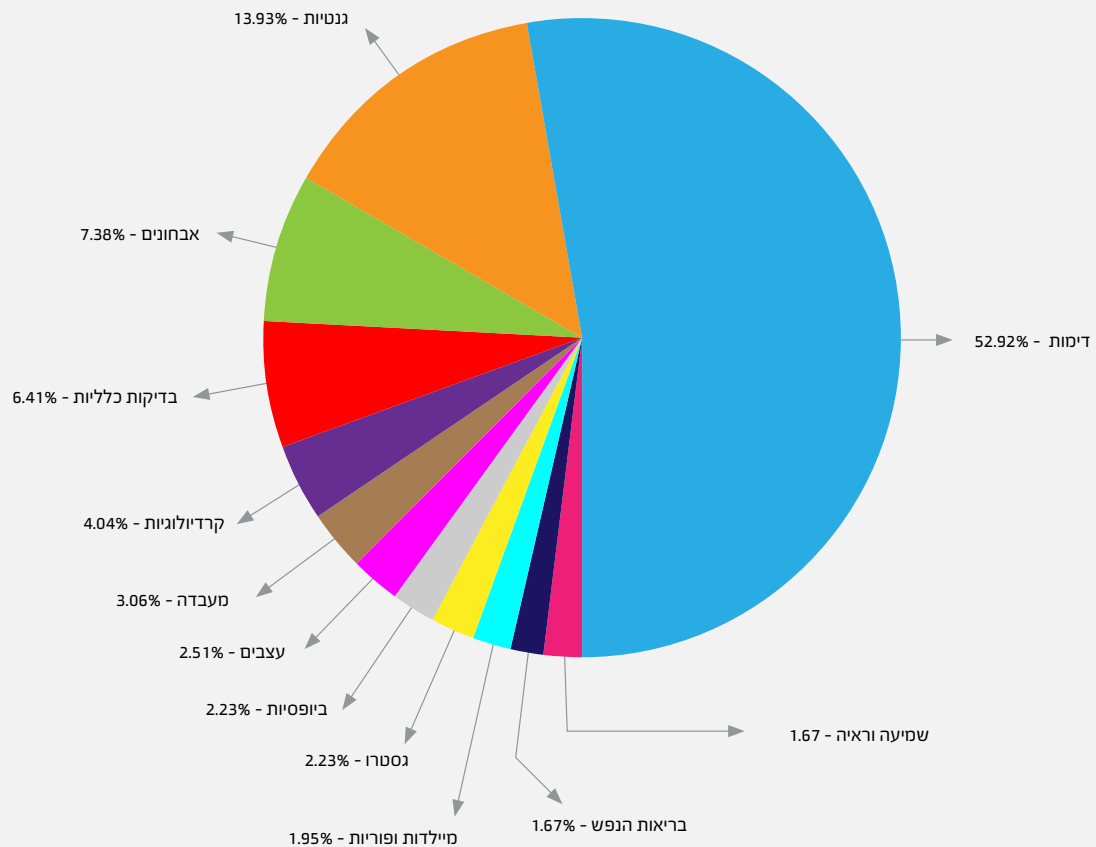
סוג טיפול	כללית	מכבי	מאוחדת	לאומית	סך הכל
שיקום	65	36	21	35	157
פעולות כירורגיות- ניתוח	87	25	22	8	142
שיניים + פה ולסת	46	20	20	16	102
התפתחות הילד	42	31	13	11	97
מיילדות ופוריות	19	25	15	7	66

טבלה - קבילות בנושא טיפולים לפי קופת חולים - במספרים מוחלטים



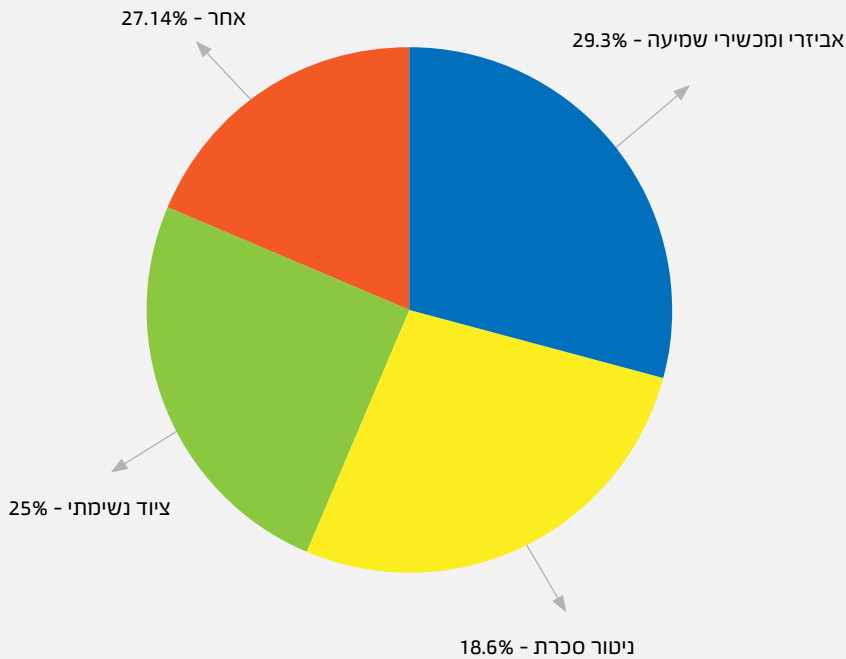
תרשים - קבילות לפי קופת חולים - מספר קבילות ל-10,000 נפשות

בשנת 2019, הוגשו 721 קבילות שהשירות הנדרש בהן הינו בדיקה. בכ- 53% מהקבילות התבקשה בדיקת דימות. נתון דומה בהשוואה לשנים 2017-2018. הנושא השני בשכיחותו הינו בדיקות גנטיות (כ-14% מהקבילות שטופלו בנושא). בנושא זה נמשכת מגמת הירידה בהשוואה לשנת 2017 (17.5%) ושנת 2018 (15%).



מהשוואת מספרי כלל הקבילות בנושא בדיקות לפי קופות עולה כי מכבי הינה בעלת מספר הקבילות הגבוה ביותר על בסיס נפשות (1.18 ל-10,000 נפשות מתוקננות) לאחריה, בפער גדול, קופת חולים לאומית (0.88) וקופת חולים מאוחדת (0.78). הקופה עם מספר הקבילות הנמוך ביותר בנושא בדיקות היא כללית (0.57).

תרשים, קבילות לפי קופת חולים מספר קבילות ל-10,000 נפשות מתוקננות



תרשים, קבילות בתחומי הציוד הרפואי העיקריים לגביהם הוגשו קבילות, באחוזים

בשנת 2019 הוגשו 157 קבילות בהן השירות המבוקש הינו ציוד רפואי ואביזרים.

מהתפלגות הקבילות לפי תחומי הציוד הרפואי עולה כי האביזרים העיקריים לגביהם הוגשו קבילות הם: אביזרי ומכשירי שמיעה (29.3%), ציוד נשימתי (25%) וניטור סכרת (18.6%).

בהשוואה לשנת 2018, עולה כי חלה עלייה באחוז הקבילות בהן הציוד הרפואי הינו אביזרי ומכשירי שמיעה (21.7% אשתקד) וירידה באחוז הקבילות בהן הציוד הרפואי הינו ניטור סכרת (23.4% אשתקד).

קבוצת ציוד רפואי	כללית	מכבי	מאוחדת	לאומית	סך הכל
אביזרי שמיעה	32	8	0	1	41
אחר	22	6	7	3	38
ציוד נשימתי - אביזר	21	9	4	1	35
ניטור סכרת	13	8	3	2	26

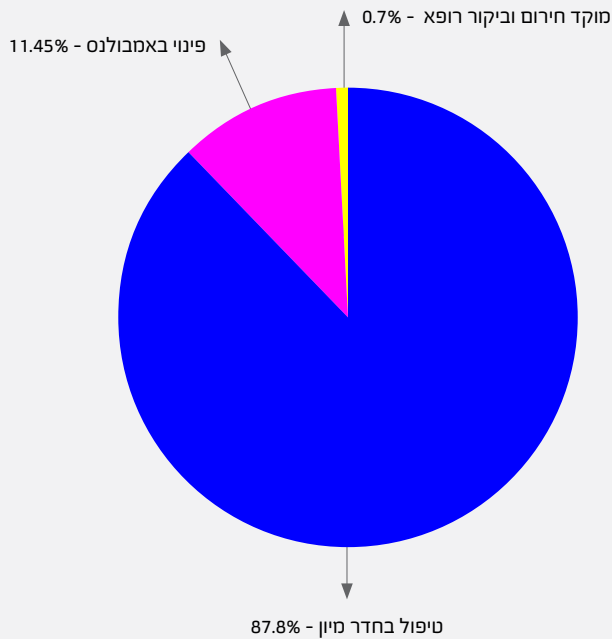
השוואת נתוני הקבילות לפי קופות במספרים מוחלטים מצביעה על כך כי מרבית הקבילות בנושא אביזרים הוגשו כנגד קופת חולים כללית.

סיכום הקבילות בנושא אביזרים מעלה כי 93 קבילות הוגשו ביחס לקופת חולים כללית, 34 קבילות הוגשו ביחס למכבי; 19 קבילות הוגשו ביחס למאוחדת; 11 קבילות הוגשו ביחס ללאומית.

(בשל המספרים הנמוכים של הקבילות, לא חושבו מספרי הקבילות בתחומים אלו על פי מספר נפשות).

מתוך 3905 קבילות נגד קופות החולים שנסגרו בשנת 2019, 559 (14.3%) היו בנושא רפואת חירום ונושא זה הינו השלישי בשכיחותו מבין הנושאים המוגדרים כמהויות ראשיות (לאחר סל שירותים עם שכיחות של 61.3% ובחירת נותן שירותים עם שכיחות של 17.2%). קבילות על רפואת חירום עוסקות באישור התחייבות ופטור מתשלום בגין ביקור בחדר מיון, לרבות מימון החזר עבור הוצאות פינוי לביה"ח באמצעות אמבולנס וכן תלונות על השירות הניתן במוקדי השירות הטלפוני של קופות החולים טרם פניית המבוטח למיון.

קבילות במספרים מוחלטים ובאחוזים



רפואת חירום	N	%
טיפול בחדר מיון	491	87.8%
פינוי באמבולנס	64	11.4%
מוקד חירום וביקור רופא	4	0.7%
סה"כ	559	100%

טבלה, קבילות לפי קופת חולים במספרים מוחלטים

קבוצת רפואת חירום	כללית	מכבי	מאוחדת	לאומית	סך הכל
טיפול בחדר מיון	214	215	29	33	491
פינוי באמבולנס	34	20	2	8	64
מוקד חירום וביקור רופא	1	1	1	1	4
סה"כ	249	236	32	42	559

מהנתונים עולה כי קופת חולים מכבי היא הקופה עם מספר הקבילות הגבוה ביותר לנפשות, לתחום זה (0.98 ל-10,000 נפשות מתוקננות). אחריה קופות החולים לאומית עם 0.58 קבילות לנפשות מתוקננות, כללית עם 0.50.

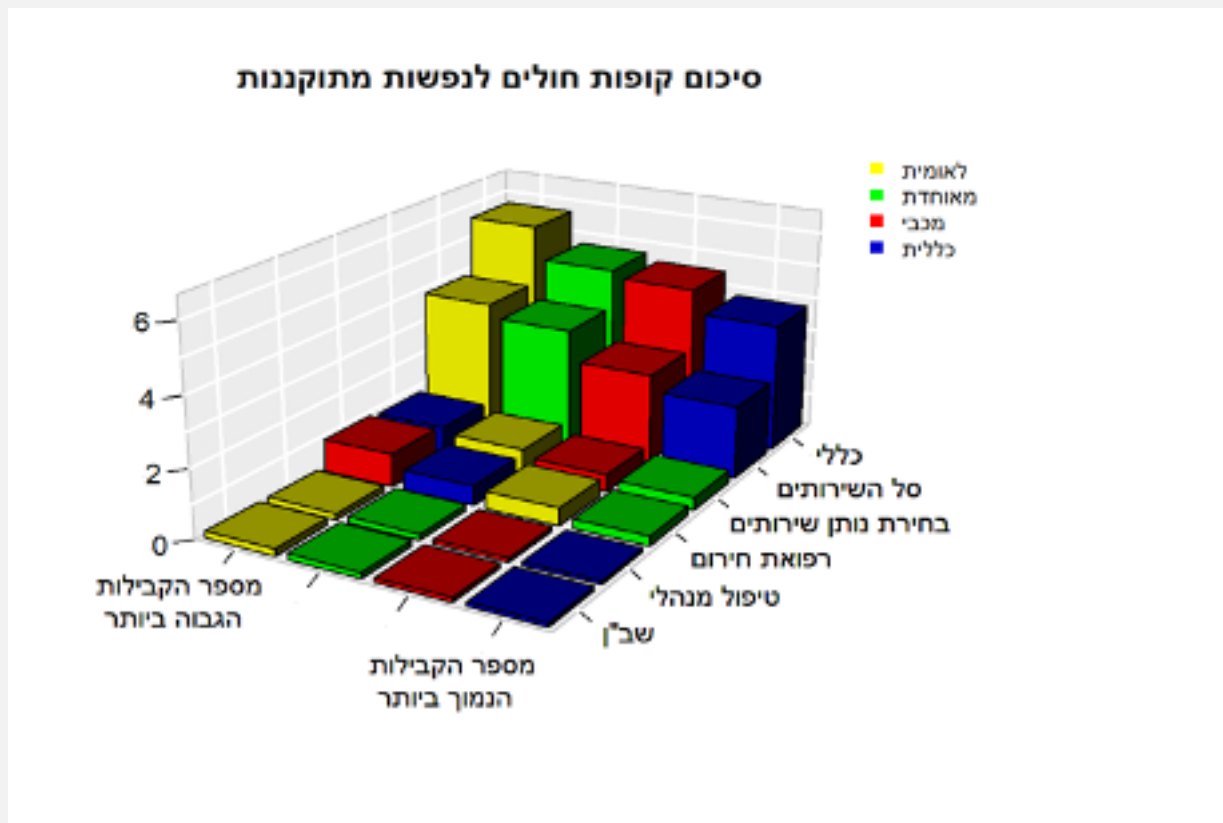
מאוחדת היא הקופה עם מספר הקבילות הנמוך לנפש בנושא רפואת חירום (0.28 קבילות לנפשות מתוקננות).

לסיכום עיקרי הדוח נבקש להציג מבט מלמעלה תוך התייחסות לנתונים השונים ביחס לקופות החולים.

ניתן לראות מספרי הקבילות שבירורן הסתיים בשנת 2019 כנגד כל אחת מן הקופות לפי מהויות הקבילה, וחלקן היחסי מכלל הקבילות כנגד אותה קופת חולים, ובתרשים מטה עיבוד של נתונים אלו בהתאם למדד נפשות מתוקננות.

טבלה- התפלגות הקבילות שבירורן הסתיים ב-2019, למהויות השונות, לפי קופ"ח

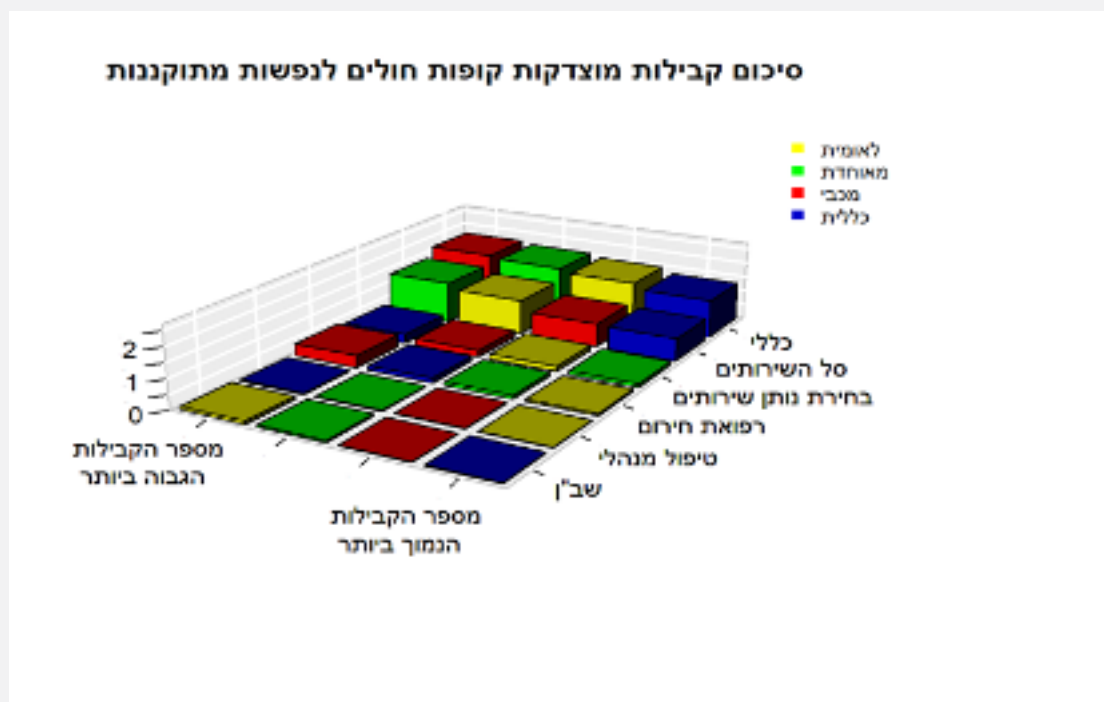
סוגי השירותים		כללית		מכבי		מאוחדת		לאומית		סה"כ	
מס' קבילות	חלק יחסי	מס' קבילות	חלק יחסי	מס' קבילות	חלק יחסי	מס' קבילות	חלק יחסי	מס' קבילות	חלק יחסי	מס' קבילות	חלק יחסי
סל השירותים	57%	629	58.8%	401	75.1%	285	69.2%	2393	61.3%	1078	
בחירת נותן שירותים	24%	123	11.5%	44	8.3%	53	12.9%	673	17.2%	453	
רפואת חירום	13.2%	236	22.1%	32	6%	42	10.2%	559	14.3%	249	
שב"ן	3%	49	4.6%	35	6.6%	18	4.4%	159	4.1%	57	
טיפול מנהלי	2.9%	29	2.7%	21	4%	14	3.4%	118	3%	54	
טיפול מקצועי	0%	3	0.3%	0	0%	0	0%	3	0.1%	0	
סה"כ	100%	1069	100%	353	100%	412	100%	3905	100%	1891	



נבקש להציג "ממבט על" גם את אחוז הקבילות המוצדקות בכל מהות מתוך כלל הקבילות שבאותה מהות באותה קופת חולים. כלומר, מהו אחוז הקבילות שמגיעות בכל נושא המוכרעות כמוצדקות.

טבלה - אחוז הקבילות המוצדקות לכל מהות לפי קופ"ח.

סוגי השירותים		כללית		מכבי		מאוחדת		לאומית		סה"כ	
		מס' קבילות	חלק יחסי	מס' קבילות	חלק יחסי	מס' קבילות	חלק יחסי	מס' קבילות	חלק יחסי	מס' קבילות	חלק יחסי
סל השירותים	388	36%	193	30.7%	156	38.9%	86	30.2%	823	34.4%	
בחירת נותן שירותים	157	34.7%	45	36.6%	14	31.8%	17	32.1%	233	34.6%	
רפואת חירום	79	31.7%	99	41.9%	13	40.6%	6	14.3%	197	35.2%	
שב"ן	11	20.4%	11	37.9%	5	23.8%	3	21.4%	30	25.4%	
טיפול מנהלי	10	17.5%	6	12.2%	6	17.1%	5	27.8%	27	17%	
טיפול מקצועי	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	
סה"כ	645	34.1%	354	33.1%	194	36.4%	117	28.4%	1310	33.5%	



דוגמאות לקבילות שטופלו בנציבות בשנת הפעילות 2019:

במרבית המקרים, בירורן של קבילות מסתיים בכך שקופת החולים מכבדת את עמדת הנציבות והוצאת התראה או נייר עמדה מתייתרת. להלן, [בנספח 4 לדוח זה](#), מספר דוגמאות לקבילות שהתבררו בנציבות במהלך שנת 2019, אשר נמצאו כמוצדקות.

ניירות עמדה שניתנו במהלך שנת 2019:

ניירות העמדה של הנציבות מפורסמים באתר האינטרנט של נציבות קבילות הציבור, וכן מפורסמים באתר "כל הבריאות". ניירות אלה מונגשים לציבור ולבעלי העניין ויכולים לשמש כלי בידי אלה המעוניינים לעיין בהחלטות העבר של הנציבות, לצורך למידה ממקרים דומים ולצורך עמידה על מימוש זכויות מטופלים בהתאם לחוק ביטוח בריאות ממלכתי. בשנת 2020 החלה הנציבות לפרסם גם התראות שניתנו על ידיה בקבילות שונות. התראות המפורסמות באתר הנציבות מפורסמות ללא אזכור שמה של קופת החולים.

1. [נייר עמדה בנושא זכאות לקבלת טיפול תרופתי בטיסנטריק \(Tecentriq \(Atezolizumab, מתאריך 24.02.2019](#)
2. [נייר עמדה בנושא זכאות לקבלת טיפול תרופתי באבירטרון \(Abiraterone acetate, מתאריך 02.05.2019](#)
3. [נייר עמדה בנושא זכאות לקבלת טיפול תרופתי ברמיקיד \(Remicade \(Infliximab, מתאריך 27.05.2019](#)
4. [נייר עמדה בנושא זכאות לטיפול בבאבלציה באמצעות גלי מיקרו \(MWA - Microwave Ablation\), מתאריך 23.06.2019](#)
5. [נייר עמדה בנושא זכאות להמשך טיפול באופדיבו \(Opdivo \(Nivolumab, מתאריך 14.07.2019](#)
6. [נייר עמדה בנושא זכאות למימון הרדמה/ סדציה לצורך טיפולי שיניים מתאריך 18.11.2019](#)

שימוש בסמכות האכיפה הקבועה בחוק

סעיף 46א לחוק ביטוח בריאות ממלכתי העניק, במקרים בהם השירות הרפואי נשוא הקבילה טרם נרכש וקופת החולים עמדה בסירובה לספקו, סמכות למנכ"ל משרד הבריאות להביא לאכיפת החלטות של הנציבות בהן נמצאה הקבילה מוצדקת. האכיפה מבוצעת באמצעות ניכוי עלות השירות הרפואי נשוא הקבילה, מהכספים שהמוסד לביטוח לאומי ייעד להעברה לקופת החולים המבטחת והעברת הסכום ישירות למבטוח שתלונתו נמצאה מוצדקת. קישור לחוזר מנכ"ל משרד הבריאות בעניין זה ניתן למצוא [בנספח מספר 5 לדוח זה](#). כיום, סעיף האכיפה בחוק אינו חל ביחס לקבילות הנוגעות לשירותים או בדיקות שנרכשו על ידי המבטוח טרם שהתקבלה הכרעה בקבילה, ואשר החלטת הנציבות בהן מתייחס לזכאות המבטוח לקבלת החזר כספי. אנו סבורים, כי הגיעה העת להרחיב סמכות האכיפה של הנציבות גם ביחס לקבילות אלו, ובאופן זה לאפשר לנציבות לסייע למבטוחים ולהימנע מהצורך להפנותם לאפיקים משפטיים אחרים לצורך מיצוי זכויותיהם.

נציין כי בתקופת הדו"ח לא נדרשה הנציבות לעשות שימוש בסמכות זו.

1. [נספח, עמדת הנציבות בנושא מינונים של תרופות;](#)
2. [נספח, עלון החלטות נציבות קבילות הציבור בנושאי בריאות הנפש;](#)
3. [נספח, נתוני נפשות מבוטחות ומתוקננות;](#)
4. [נספח, דוגמאות להחלטות הנציבות בקבילות שטופלו לשנת הפעילות 2019;](#)
5. [קישור לחוזר מס' 11/06 אכיפת החלטות נציב קבילות הציבור לי חוק ביטוח בריאות ממלכתי \("נציב הקבילות"\) מיום 7/5/06;](#)
6. [קישור לחוזר מס' 4/2015 פרסום למבוטחים בדבר הגשת קבילות לנציבת הקבילות וכן זכותם לפנות לוועדת חריגים מיום 20/10/2015;](#)
7. [קישור לחוזר מס' 5/09 הבאת עמדת משרד הבריאות לעניין זכאות לטיפול הנשלל ע"י קופת חולי לידיעת המבוטחים מיום 4/03/09;](#)
8. [קישור לחוזר מס' 1/2020 זמני המתנה לניתוחים ופרוצדורות בבתי חולים מיום 05.01.2020;](#)
9. [קישור לחוזר 6/2011 יישום תקנות הסדרי בחירה בין נותני שירותים תשס"ה 2005 מיום 9/06/2011;](#)
10. [קישור להרחבות סל השירותים בתחום בריאות השן לקשישים, במסגרת הרחבת הסל לשנת 2019:](#)
- [פירוט סל שירותי השיניים למבוטחים בני 75 ומעלה;](#)
- [פירוט סל שירותי השיניים למבוטחים בני 80 ומעלה;](#)
11. [קישור להגדרות מושגים ואפיון קבילות;](#)
12. [קישור לפירוט קטגוריות "טיפולים, בדיקות ואביזרים רפואיים;](#)