



מבחן ההכנסה בחוק סיעוד: בחינת השפעתו על מצבם הכלכלי של זקנים סיעודיים

יצחק שנוור דנה וייס שירלי רזניצקי

עריכת לשון: רויטל אביב מתוק
תרגום לאנגלית (תקציר): אולין איבל
עיצוב גרפי: אפרת ספיקר

המחקר הוזמן על ידי המוסד לביטוח לאומי ומומן בסיועו

מכון מאירס ג'וינט ברוקדייל
ת"ד 3886 ירושלים 9103702
טלפון: 02-6557400
brook@jdc.org | brookdale.jdc.org.il

ירושלים | סיוון תשפ"א | מאי 2021

רקע

חוק ביטוח סיעוד נחקק בישראל בשנת 1988. עם חקיקת החוק, נקטה המדינה גישה ביטוחית להספקת שירותים לזקנים הזקוקים לסיוע בטיפול אישי המתגוררים בקהילה. הרכיב הביטוחי הוא בהגדרת הזכאות לקבלת העזרה, והביטוח הוא כנגד ירידה בתפקוד ומוגבלות. אם מצב כזה אכן התרחש, המבוטח זכאי לעזרה. גמלת הסיעוד המתקבלת מתוקף החוק נועדה לסייע לזכאים ולבני משפחתם, אך היא אינה מממנת את כל צורכי הסיעוד של הנזקק. ההוצאה העיקרית של אדם סיעודי המטופל בבית היא על שימוש בשירותי מטפל/ת כמה שעות ביום או 24 שעות ביממה וזהו גם השירות העיקרי הניתן במסגרת הגמלה. קבלת גמלת סיעוד מותנית במבחן הכנסות לפיו ניתן לקבל גמלה מלאה, גמלה חלקית (מחצית הגמלה), או לא לקבל את הגמלה כלל (נדחים על רקע הכנסות).

למרות הייחודיות של מדינת ישראל בהספקת ביטוח לשירותים סיעודיים כזכות אישית ביטוחית על פי חוק, קיומו של מבחן ההכנסות מותיר חלק מן הזכאים לביטוח מחוץ לשירות. הדבר עלול ליצור פגיעה מסוימת באותם מבוטחים ששילמו עבור הביטוח ולמרות זאת לא מקבלים את השירות שמגיע להם, ועליהם לשאת בעלות הטיפולים בעצמם. המוסד לביטוח לאומי פנה אל מכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל בבקשה לבחון את הפגיעה בנדחי חוק סיעוד על רקע מבחן הכנסה וכיצד הדבר משפיע על רווחתם ועל רווחת בני משפחותיהם.

מטרות המחקר

1. לאמוד את הוצאות משק הבית הנגרמות מטיפול סיעודי באחד מבני משק הבית, תוך מיקוד בהוצאה על מטפל/ת.
2. לאמוד את הפגיעה הכלכלית הנגרמת לנדחי חוק סיעוד עקב מבחן ההכנסות.
3. לבחון האם יש מתאם בין קבלת זכאות לשירותי חוק סיעוד או אי-קבלת זכאות עקב הכנסות ובין היקף השירותים שבהם משתמש הנזקק, או דפוס השימוש שעושה הנזקק בשירותי סיעוד.

שיטת המחקר

המחקר התבסס על ניתוח כמותי של נתונים קיימים: סקר הוצאות משק הבית 2018 של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וסקר שנערך בקרב זכאי חוק סיעוד ונדחי חוק סיעוד במחקר שנערך במכון מאירס-ג'וינט-ברוקדייל בשנת 2019.

ממצאים

ההוצאה העיקרית לטיפול באדם סיעודי היא, כאמור, ההוצאה על מטפל/ת ועל כן התמקדנו בה. נמצאו הבדלים מובהקים בהוצאה הממוצעת על מטפל/ת בין מקבלי גמלה מלאה של חוק סיעוד, מקבלי גמלה חלקית ונדחים על רקע הכנסות, כך שההוצאה גדלה

ככל שפוחתת הזכאות לקבל סיוע במסגרת החוק. בקרב מקבלי גמלה חלקית, ההוצאה על מטפל/ת מהווה אחוז גדול יותר מן ההכנסה מאשר בקרב מקבלי גמלה מלאה או בקרב נדחים על רקע הכנסות.

בנינו מודל לאמידת הפגיעה האפשרית בהכנסת משק הבית עקב מטופל סיעודי וקבלה או אי-קבלה של גמלת סיעוד. בדקנו מהי ההכנסה הפנויה הנתרת בידי משק הבית לאחר ההוצאה על מטפל/ת וקבלת ההטבות במסגרת גמלת סיעוד בכל אחת משלוש הקבוצות: זכאים לגמלה מלאה, זכאים לגמלה חלקית ונדחים על רקע הכנסות. נמצא כי יש משקי בית שבהם ההכנסה הפנויה של נדחים על רקע הכנסה, לאחר ההוצאה על מטפל/ת, נמוכה מזו של מקבלי גמלה חלקית; וההכנסה הפנויה של מקבלי גמלה חלקית, לאחר ההוצאה על מטפל/ת, נמוכה מזו של מקבלי גמלה מלאה. מן הנתונים עולה כי במשקי בית של יחידים נמצאה פגיעה בהכנסה הפנויה בקרב 45% מן המקבלים הפוטנציאליים של הגמלה החלקית ובקרב 9% מן הנדחים הפוטנציאליים על רקע הכנסות. במשקי בית של זוגות נמצאה פגיעה בהכנסה הפנויה בקרב 25% מן המקבלים הפוטנציאליים של הגמלה החלקית ובקרב 7% מן הנדחים הפוטנציאליים על רקע מבחן הכנסות. הפגיעה הנגרמת בהכנסות משקי בית (של יחידים ושל זוגות) במעבר לגמלה חלקית היא בגובה 1,986 ש"ח והפגיעה הנגרמת בהכנסות במעבר לחוסר זכאות לגמלה היא בגובה 935 ש"ח.

היקף השימוש בשירותי מטפל/ת בביתם של אנשים סיעודיים נמצא מתואם עם מידת הזכאות לגמלה לפי הכנסות. בהינתן אותה רמת תפקוד, היקף השימוש בשירותי מטפל/ת פוחת בקרב מקבלי גמלה חלקית ובקרב הנדחים על רקע הכנסות. מכאן עולה כי ייתכן שמבחן ההכנסות משפיע על היקף הצריכה של שירותי מטפל/ת אצל המבוטחים. משמעות הדבר היא כי עול טיפולי רב יותר עלול ליפול על כתפי בני המשפחה או שהאדם הסיעודי אינו זוכה לטיפול מיטבי.

הממצאים מעלים את הצורך לבחון נושא זה באופן מדויק יותר על ידי שימוש בנתוני המוסד לביטוח לאומי והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. אישוש הממצאים יש בו כדי להמליץ על בחינה מחדש של מבחן ההכנסות כך שתימנע הפגיעה שנוצרת ברמת ההכנסה של אנשים סיעודיים במעבר בין רמות הגמלה.

תוכן עניינים

1	1. מבוא
3	2. המחקר
3	2.1 מטרות המחקר
3	2.2 שיטת המחקר
4	2.3 הכנת קובצי הנתונים
4	2.4 ניתוח הנתונים
5	3. ממצאים
5	3.1 אומדן הוצאה למשק בית על מטופל סיעודי
5	3.2 הוצאה למשק בית לפי זכאות לחוק סיעוד
8	3.3 אומדן הפגיעה הכלכלית הנגרמת לנדחי חוק סיעוד או לזכאים לגמלה חלקית עקב מבחן ההכנסות
10	3.4 אומדן השימוש בשירותי מטפל/ת
15	3.5 ניתוח רב משתני
17	3.6 מגבלות המחקר
18	4. דיון ומסקנות
20	מקורות
21	נספח א

רשימת לוחות ותרשימים

5	לוח 1: הוצאה על מטפל/ת
6	לוח 2: מבחן ההכנסות של המוסד לביטוח לאומי, מארס 2018
6	לוח 3: משקי בית בסקר הוצאות משק הבית 2018 לפי מבחן הכנסות היפותטי לקבלת גמלת חוק סיעוד
7	לוח 4: הוצאה ממוצעת למטפל/ת בפועל לפי זכאות היפותטית לגמלת סיעוד
7	לוח 5: התפלגות ההוצאה על מטפל/ת כאחוז מן ההכנסה
8	לוח 6: הוצאה על מטפל/ת כאחוז מן ההכנסה, לפי זכאות לגמלת חוק סיעוד
9	לוח 7: הכנסת משק הבית לאחר ניכוי הוצאות על מטפל/ת, לפי זכאות היפותטית לגמלת חוק סיעוד

- 11 לוח 8: היקף שימוש בשירותי מטפל/ת בקרב מתקשים בתפקוד לפי שאלת GALI
- 12 לוח 9: היקף שימוש בשירותי מטפל/ת בקרב מרותקים לביתם או היוצאים מעט מאוד
- 13 לוח 10: היקף השימוש בשירותי מטפל/ת בקרב אנשים שיש להם קושי חמור בביצוע פעולות יום-יומיות
- 14 לוח 11: מעסיקי עוזרת בית וההוצאה הממוצעת לעוזרת בית
- 15 לוח 12: הוצאה ממוצעת על מטפל/ת ואחוז ההוצאה על מטפל/ת מתוך ההכנסה, בקרב מקבלי גמלה
- 16 חלקית ובקרב נדחים על רקע הכנסה, לפי רמת הכנסה
- 16 לוח 13: גרסיה מולטינומינלית לוגיסטית לניבוי היקף השימוש במטפל/ת
- 10 תרשים 1: הכנסת משקי בית של יחידים לאחר הוצאה על מטפל/ת, לפי רמת גמלה

רשימת לוחות בנספח

- 21 לוח א: רמת תפקוד (לפי שאלת GALI), לפי רמת הכנסה
- לוח ב: הכנסת משק הבית לאחר ניכוי הוצאות על מטפל/ת, לפי זכאות היפותטית לגמלת חוק סיעוד,
- 22 סימולציה לבחינת מדרגת גמלה נוספת