



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

הצעת חוק ביטוח בריאות ממלכתי (תיקון – הכללת
תרופות מצילות חיים במסגרת שירותי בריאות
נוספים), התשס"ט-2009
- אומדן עלות -

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

כתיבה: אילן ביטון, כלכלן

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ט' בחשוון תש"ע

27 באוקטובר 2009

מסמך זה מוגש לחברת הכנסת רחל אדטו, ומובא בו אומדן של העלות הצפויה של יישום הצעת חוק ביטוח ממלכתי (תיקון – הכללת תרופות מצילות חיים במסגרת שירותי בריאות נוספים), התשס"ט-2009.¹ נציין כי עלות הצעת החוק אינה תקציבית, שכן על-פי הצעת החוק מבוטחי התוכניות לשירותי בריאות נוספים בקופות-החולים (להלן: שב"ן) הם שיממנו אותה, והיא לא תמומן מתקציב המדינה. מטרת מסמך זה היא לאמוד את התוספת שיצטרכו מבוטחי השב"ן לשלם אם תתקבל הצעת החוק.

1. מבוא

חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, קובע כי כל תושבי ישראל² זכאים לסל שירותי בריאות שהוגדר בחוק. **בחוק נכתב כי "ביטוח בריאות ממלכתי לפי חוק זה, יהא מושתת על עקרונות של צדק, שוויון ועזרה הדדית"**.

סעיף 10 לחוק קובע כי קופות-החולים רשאיות להציע לחבריהן תוכניות לשירותי בריאות נוספים שאינם כלולים בסל השירותים והתשלומים של הקופה במסגרת ביטוח משלים. תוכניות אלו מותנות בהצטרפות וכרוכות בתשלום. כל קופה רשאית לבחור אילו שירותי בריאות נוספים היא תציע למבוטחיה, בתנאי שהשירותים אינם כלולים בסל שירותי הבריאות הבסיסי ואינם שירותי סיעוד. תוכניות אלו וכל שינוי בהן טעונים אישור של משרד הבריאות.

ארבע קופות-החולים בישראל מציעות לחבריהן ביטוחי בריאות משלימים. בתוכניות מוצעים שירותים שאינם נכללים בסל השירותים הבסיסי שנקבע בחוק, הטבות בתחומים המכוסים בסל וכן שירותים שנכללים בסל הבסיסי בתנאים משופרים. בטבלה 1 מובאים נתונים על מספר החברים בקופות-החולים ועל מספר המבוטחים בביטוחים המשלימים שלהן.

טבלה 1. מספר החברים בקופות-החולים ומספר המבוטחים בשב"ן, 2007³

קופת-החולים	מספר המבוטחים	מספר המבוטחים בשב"ן	שיעור המבוטחים בשב"ן
כללית	3,856,000	2,615,000	67.8%
מכבי	1,762,000	1,491,000	84.6%
מאוחדת	947,000	637,000	67.3%
לאומית	687,000	442,000	64.3%
סה"כ	7,252,000	5,185,000	ממוצע: 71.5%

2. המצב כיום

בשנת 2007 החלו שירותי בריאות כללית ומכבי שירותי בריאות, באישור משרד הבריאות, להציע ביטוחים משלימים מורחבים, ובכללם מימון תרופות מצילות חיים ומאריכות חיים שאינן נכללות בסל שירותי הבריאות. הביטוח המורחב היה כרוך בתשלום נוסף.

¹ הצעת חוק פ/425/18, של חברות הכנסת רחל אדטו ואורית נוקד; הונחה לפני דיון מוקדם.

² תושבי המדינה על-פי הגדרת המוסד לביטוח לאומי.

³ רויטל טופר-חבר טוב ודפנה רביד-ברזילי, דוח ציבורי מסכם על תוכניות שב"ן לשנת 2007, האגף לפיקוח ובקרה על קופות-החולים ושב"ן, משרד הבריאות, דצמבר 2008.



בתיקון לחוק במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2008 נקבע בסעיף 10ב(4) לחוק כי אסור לקופות-החולים לספק תרופות מצילות ומאריכות חיים במסגרת הביטוחים המשלימים ("התוכנית לא תכלול תרופות מצילות חיים או מאריכות חיים").

3. השינוי המוצע בהצעת החוק

על-פי דברי ההסבר להצעת החוק, הצעת החוק באה לתקן את הפגיעה שיצר חוק ההסדרים לשנת 2008 באוסרו על קופות-החולים לספק תרופות מצילות ומאריכות חיים במסגרת הביטוחים המשלימים. החוק נועד להבטיח לציבור הרחב גישה לתרופות שאינן כלולות בסל הבריאות הממלכתי, ובתוך כך למצוא פתרון לבעיית חוסר השוויוניות שחוק ההסדרים ניסה לתקן. הצעת החוק מבקשת לתת לקופות-החולים את האפשרות להכליל תרופות מצילות חיים בתוכניות השב"ן. כמו הן, היא מבקשת לאפשר להן לגבות תשלום נוסף שלא יעלה על 10 ש"ח מכל מבוטחי תוכניות השב"ן כדי לממן תרופות אלו לכמה קבוצות אוכלוסייה שאינן מבוטחות בשב"ן: מקבלי קצבת זיקנה שמקבלים השלמת הכנסה, מקבלי קצבת נכות כללית ומקבלי גמלת הבטחת הכנסה. בטבלה 2 מוצגות קבוצות האוכלוסייה שאינן מבוטחות בשב"ן והצעת החוק מבקשת לסייע להן.

טבלה 2. קבוצות האוכלוסייה המוגדרות בהצעת החוק⁴

קבוצת גיל	מקבלי קצבת זיקנה ושאיירים	מקבלי קצבת נכות כללית	מקבלי גמלת הבטחת הכנסה	סה"כ
עד 24		14,015	10,574	24,589
25-35		29,207	26,502	56,498
35-45		37,170	30,742	71,399
45-55		54,166	32,144	97,454
55-65		69,377	31,784	186,676
+65	319,604	11,059	2,374	333,037
סה"כ	319,604	214,994	134,120	769,653

מטבלה 2 עולה כי היקף האוכלוסייה שהצעת החוק מבקשת לסייע לה הוא כ-770,000 נפש – כ-10.4% מכלל תושבי ישראל המבוטחים בקופות-החולים.

4. אומדן העלות

כאמור, הצעת החוק מבקשת לאפשר הכנסת תרופות מצילות חיים לתוכניות השב"ן ולהבטיח את המימון של תרופות אלו בעבור קבוצות האוכלוסייה שהוגדרו בהצעת החוק באמצעות העלאת מחירי השב"ן לשאר מבוטחי השב"ן.

הערכת התוספת הנדרשת לתשלומים בעבור תוכניות השב"ן נעשתה על-פי שני אומדנים:

1. אומדן המבוסס על עלות התרופות מצילות החיים שאינן בסל שירותי הבריאות – חלקה של האוכלוסייה שהצעת החוק מבקשת לתמוך בה בעלות הכוללת של התרופות מצילות החיים שאינן בסל שירותי הבריאות.

⁴ זיק בנדלק, המוסד לביטוח לאומי, חברות בקופת-חולים 2008, יוני 2009.



2. **אומדן המבוסס על עלות תוכנית שהוצעה בעבר** – הפרמיה שדרשה קופת-החולים מכבי (טבלה 4 להלן), מוכפלת במספר הנפשות שיש לתמוך בהן על-פי הצעת החוק (טבלה 2 לעיל).

4.1. אומדן המבוסס על עלות התרופות מצילות החיים שאינן בסל שירותי הבריאות

בניתוח עלות שנעשה ביולי 2008 לצורך הצעת חוק⁵ נאמדה עלות התרופות שלא נכללו בסל התרופות ב-450 מיליון ש"ח במחיר קמעונאי, וב-300 מיליון ש"ח במחיר סיטונאי. בהנחה שהמחיר לקופות-החולים יהיה המחיר הסיטונאי, ובהנחה שהצעת החוק נוגעת ל-10.4% מהאוכלוסייה, הרי התוספת הנדרשת בגינה מסתכמת בכ-31.2 מיליון ש"ח, שהם כ-10.4% מהעלות הכוללת, כפי שמוצג בטבלה 3.⁶

טבלה 3. עלות תרופות מצילות חיים לקבוצות המוגדרות בהצעת החוק

עלות תרופות מצילות חיים	שיעור המבוטחים	מספר המבוטחים	
31,240,743	10.4%	770,605	הקבוצות המוגדרות בהצעת החוק
300,000,000	100%	7,400,000	כלל המבוטחים בקופות-החולים

העלות השנתית של התרופות מצילות החיים לקבוצות המוגדרות בהצעת החוק נאמדת ב-31.2 מיליון ש"ח. יש לחלק אותה במספר המבוטחים בשב"ן הנושאים בתשלומי השב"ן (יחידים שמשלמים בעבור עצמם או ראשי משפחות שמשלמים בעבורם ובעבור משפחתם). להלן אומדן התוספת שיידרש לשלם כל מבוטח בשב"ן בגין הצעת החוק (גם אם תוכנית השב"ן שהוא חבר בה אינה כוללת תרופות מצילות חיים).

עלות תרופות מצילות חיים לאוכלוסייה המוגדרת בהצעת החוק	31,240,743 ש"ח
מספר המבוטחים בשב"ן בפועל בכל הקופות-החולים ⁷	2,498,973
אומדן העלות השנתית לכל משלם בביטוח המשלים	12.5 ש"ח
אומדן העלות החודשית לכל משלם בביטוח המשלים	1.04 ש"ח

4.2. אומדן לפי עלות פוליסות שהציעו קופות-החולים בעבר

כאמור, בעבר ניתנה לקופות-החולים האפשרות להכליל תרופות מצילות חיים בתוכניות השב"ן. נציג את החבילות שהציעו שתי קופות-חולים טרם כניסת האיסור לתוקף:⁸

שירותי בריאות כללית הציעה למבוטחיה בינואר 2007 להרחיב את הביטוח המשלים "מושלם זהב" לביטוח "פלטינום". בתוכנית זו הוצעה לעמיתים, בין השאר, השתתפות במימון תרופות לטיפול בסרטן

⁵ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הצעת חוק מס ערך מוסף (תיקון – פטור ממס במכירת תרופות מצילות חיים שאינן כוללות בסל הבריאות), התשס"ו-2006 – אומדן עלות, כתיבה: עמר שוורץ, 29 ביולי 2008.

⁶ כאמור, סכום זה חושב על-פי השיעור של האוכלוסייה המוגדרת בהצעת החוק בכלל האוכלוסייה, אך ייתכן שהעלות בגינה תהיה מעט גבוהה יותר, שכן קבוצת הזקנים באוכלוסייה זו גדולה, והם מתאפיינים בהוצאות רפואיות גבוהות יותר.

⁷ חיה ברנשטיין, מערך ביטוחי הבריאות כללית ומושלם, שירותי בריאות כללית, שיחת טלפון, 23 בספטמבר 2009. נתון זה חושב בעבור כלל קופות-החולים על-פי היחס בין משלמי השב"ן בפועל לכלל המבוטחים בשירותי בריאות כללית.

⁸ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, סוגיות מרכזיות בתקציב הבריאות ובמדיניות הבריאות – ניתוח והשלכות, שלי לוי ואליעזר שוורץ, 20 בנובמבר 2007.



שאינן כלולות בסל הבריאות או כלולות בסל אך לא בהתוויה הדרושה למבוטח. התרופות הוצעו על-פי הכללים הקבועים בתקנון הביטוח. הביטוח המורחב כלל שירותים נוספים רבים שאינם בגדר תרופות מצילות חיים (אפשר ללמוד על כך גם מתוספת הפרמיה הגבוהה שנגבתה בעבור הצטרפות לביטוח "פלטינום" לעומת הפרמיה שנגבתה במכבי שירותי בריאות).

מכבי שירותי בריאות הרחיבה את הביטוח המשלים "מגן זהב" שסיפקה למבוטחיה, וב-1 באפריל 2007 נוספו לביטוח זה רכיבים כגון תרופות למחלות קשות ולמחלות אחרות שאינן כלולות בסל שירותי הבריאות, וכן טיפולים ושירותים שאינם תרופות מצילות חיים.⁹

האומדן שיוצג להלן מבוסס על ההרחבה שהציעה מכבי שירותי בריאות, מכיוון שמרכיב התרופות מצילות החיים בהרחבה זו לעומת כלל השירותים שהוצעו בה היה גבוה במידה ניכרת מזה שבהרחבה שהציעה שירותי בריאות כללית. עם זאת, מאחר שגם ההרחבה שהציעה מכבי שירותי בריאות כללה רכיבים שאינם בגדר תרופות מצילות חיים, הובאו בחשבון באומדן רק 70% ממחיר ההרחבה (שיעור מוערך).

להלן מחיר ההרחבה שהציעה מכבי שירותי בריאות באפריל שנת 2007. עלות שירותי הבריאות מחושבת על-פי קבוצות גיל (בשיטת הקפיטציה):

טבלה 4. מחיר חודשי של הרחבת הביטוח המשלים¹⁰

מחיר ההרחבה בניכוי 30%	מחיר ההרחבה במחירי אוגוסט 2009	מחיר הרחבת "מגן זהב" במחירי אפריל 2007	תשלום חודשי בעבור "מגן זהב" לפני ההרחבה	קבוצת גיל
2.8 ש"ח	4.0 ש"ח	3.6 ש"ח	9.5 ש"ח	17-0
4.5 ש"ח	6.4 ש"ח	5.8 ש"ח	25.2 ש"ח	24-18
5.3 ש"ח	7.6 ש"ח	6.8 ש"ח	34.2 ש"ח	29-25
6.1 ש"ח	8.7 ש"ח	7.8 ש"ח	48.2 ש"ח	45-30
12.6 ש"ח	18.0 ש"ח	16.2 ש"ח	51.8 ש"ח	60-46
13.1 ש"ח	18.7 ש"ח	16.8 ש"ח	63.2 ש"ח	70-61
13.7 ש"ח	19.6 ש"ח	17.6 ש"ח	72.4 ש"ח	+71

כפי שעולה מטבלה 4, מחיר ההרחבה שכוללת תרופות מצילות חיים הוא בין 2.8 ש"ח ל-13.7 ש"ח.¹¹ נחשב את התוספת הנדרשת ממבוטחי השב"ן על-פי המחירים שהוצגו בטבלה 4 מוכפלים באוכלוסייה המוגדרת בהצעת החוק, על-פי החלוקה לקבוצות הגיל שהוצגה בטבלה 2. להלן נציג את חישוב האומדן על-פי חלופה זו.

⁹ הדס בלטנר, מחלקת ביטוחים משלימים במכבי שירותי בריאות, שיחת טלפון, 10 בספטמבר 2009.

¹⁰ חניאלה וילנר, מנהלת שירותי הבריאות הנוספים במכבי שירותי בריאות, מכתב, 15 בנובמבר 2007, מתוך: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, ניתוח פרק הבריאות בחוק ההסדרים לשנת 2008, כתיבה: שלי לוי, 2 בדצמבר 2007.

¹¹ מעיבוד נתוני הלמ"ס עולה כי מדד המחירים לצרכן עלה מאפריל 2007 עד ספטמבר 2009 בשיעור של כ-12%.



טבלה 5. העלות החודשית של הפעלת התוכנית בעבור האוכלוסייה המוגדרת בהצעת החוק

קבוצת גיל	האוכלוסייה הנתמכת	מחיר ההרחבה למבוטח במחירי אוגוסט 2009 ¹²	הסכום הכולל לקבוצת הגיל ¹³
עד 24	24	3.6 ש"ח	93,000 ש"ח
35-25	56,498	5.7 ש"ח	322,000 ש"ח
45-35	71,399	6.1 ש"ח	435,000 ש"ח
55-45	97,454	12.6 ש"ח	1,229,000 ש"ח
65-55	186,676	12.8 ש"ח	2,398,000 ש"ח
+65	0	13.5 ש"ח	4,508,000 ש"ח
סה"כ	412,051		8,985,000 ש"ח

מספר המשלמים בעבור ביטוחים משלימים בפועל בקופות-החולים 2,498,973

עלות חודשית של תרופות מצילות חיים לאוכלוסייה המוגדרת בהחוק 8,984,809 ש"ח

עלות חודשית לכל משלם בעבור ביטוח משלים בפועל 3.6 ש"ח

5. סיכום

במסמך הוצגו שני אומדנים של התוספת החודשית הנדרשת מכלל משלמי השב"ן כדי לממן תרופות מצילות חיים לקבוצות האוכלוסייה שהוגדרו בהצעת החוק. מהנתונים שהוצגו עולה כי התוספת החודשית היא בין 1 ש"ח ל-3.6 ש"ח למשלם.¹⁴ עלות זו חושבה על בסיס העלויות של תרופות מצילות חיים שאינן נכללות בסל הבריאות בשנת 2007. אם היצע הטכנולוגיות מצילות החיים יגדל, העלות תגדל גם היא, אך ככל הנראה לא תעלה על 10 ש"ח, כפי שמופיע בהצעת החוק.

¹² מכיוון שאין התאמה בין טבלה 2 לטבלה 4 בקבוצות הגיל, הנתונים בטור זה הם ממוצע של העלויות לקבוצות הגיל הרלוונטיות.

¹³ החישוב מבוסס על ההתפלגות לפי קבוצת גיל המוצגת בטבלה 2 לעיל.

¹⁴ ראה הערה 6 לעיל.

