



המוסד לביטוח לאומי
מינהל המחקר והתכנון

גמלת סיעוד בכסף

מחקר מלווה לניסוי

רמסיס גרא

מחקרים 103

ירושלים, טבת התשע"א, דצמבר 2010

www.btl.gov.il

פתח דבר

המוסד לביטוח לאומי קיים תוכנית ניסיונית בקרב מקבלי גמלת סיעוד שאיפשרה להם לקבל גמלה בכסף במקום גמלה בעין – כלומר, שירות אישי שניתן בתיווך חברת סיעוד. התוכנית התקיימה בהתאם לתיקון בחוק המאפשר לזכאים המתגוררים באזורי הניסוי והמקבלים טיפול על ידי מטפל לפחות שישה ימים בשבוע ולפחות 12 שעות ביממה, לקבל גמלה בכסף. החוק היה הוראת שעה לשנתיים ובמסגרתו הוחלט שהתוכנית תלווה במחקר, כדי לספק למחוקק כלי שבאמצעותו יוכל להחליט אם להחיל תוכנית זו במתכונת ארצית.

אני מודה לרמסיס גרא, שעשה את המחקר בהדרכתה של מרים שמלצר, מנהלת אגף במינהל המחקר והתכנון. תודה גם לצוות הסוקרים בראשותו של שאול נמרודי, למיה עורב הטל על העריכה הלשונית ולנירה עמיר על העזרה בהדפסה.

ד"ר דניאל גוטליב
סמנכ"ל מחקר ותכנון

תמצית

המוסד לביטוח לאומי הפעיל במארכ 2008 תוכנית ניסיונית לשנתיים שבמסגרתה נתן לזקנים המתגוררים באזורי הניסוי את האפשרות לבחור בגמלת סיעוד בכסף. מינהל המחקר והתכנון עשה מחקר מלווה לניסוי זה, שנועד לבחון את ההשלכות האפשריות של בחירה זו מנקודת המבט של הזקנים ומשפחותיהם.

הנתונים של המוסד לביטוח לאומי אודות המקבלים גמלת סיעוד הצביעו על מספר מצומצם ביותר של זקנים שבחרו בגמלת סיעוד בכסף. הניתוח הראה שהתועלת הכלכלית והשליטה על כספי הגמלה היו הסיבות העיקריות לבחירה בגמלה כזו. תוצאות אלה הודגשו שוב בניתוח החסרונות שהזקנים ציינו בנוגע להסדר הקודם של הגמלה בעין. הסיבה העיקרית לאי בחירה בגמלה בכסף היתה שהזקנים פשוט לא ידעו על התוכנית הניסיונית של הגמלה בכסף. שני שלישים ממי שלא בחרו בה הצהירו שהיו רוצים לקבל גמלה זו אך כאמור לא ידעו עליה. שיעור גבוה מאוד מהזקנים שלא בחרו בגמלה בכסף ושיעור גבוה יותר בקרב הזקנים שהיו רוצים לקבל גמלה ציינו את העדר המידע והתמיכה כסיבה שבגללה אינם בוחרים בגמלה כזו, בייחוד העדר המידע על תהליך הקבלה.

מספר מסוים של קשישים דיווחו על קושי בגיוס מטפל צמוד וקושי גדול יותר בהעסקתו. הקושי העיקרי בגיוס מטפל היה במציאת מטפל שמתאים לדרישות הזקן, והקשיים העיקריים בהעסקה היו העומס הכלכלי וריבוי התשלומים והגופים שצריך להתנהל מולם.

התמונה הכללית המצטיירת מהסדר הגמלה בכסף היא חיובית ביותר. הנשאלים ציינו היבטים כמו תועלת כלכלית, חיסכון בבירוקרטיה ובטרטורים שהיו קודם לכן בהתנהלות מול חברת הסיעוד וכן את ההתנהלות הנעימה והנוחה של הטיפול כעת במסגרת הגמלה בכסף, המתבטאת גם בשביעות רצון גבוהה מההסדר ובתחושה כי הטיפול בהם משתפר. כמו כן, המעקב והבקרה של המוסד לביטוח לאומי על הזקנים שבחרו בגמלה בכסף הצביעו באופן כללי על העדר חריגים כלשהם.

לאור הממצאים לעיל מומלץ להרחיב את האופציה לבחירה בגמלה בכסף לכלל המקבלים גמלת סיעוד ברמות הגמלה של 150% ו-168% ולהפוך אותה להסדר קבוע. במקביל, חיוני מאוד לספק לזקנים ולמשפחותיהם מידע שלם, מפורט ונגיש על תהליך קבלת הגמלה וקבלת מטפל צמוד. מומלץ גם להשוות את סכום גמלת הסיעוד בכסף לסכום הגמלה בעין כדי להגביר את התועלת הכלכלית של הזקנים מהגמלה.

תוכן עניינים

עמוד

1	כללי
3	תיאור המחקר
3	מטרת המחקר
3	אוכלוסיית המחקר
4	המדגם
5	שיטת המחקר
6	ממצאים
6	היקף הבחירה בגמלה בכסף
7	המאפיינים של הזקנים שבחרו בגמלה בכסף לעומת מי שלא בחרו בגמלה בכסף
12	קבלת מידע על הגמלה בכסף
13	סיבות לבחירה בגמלה בכסף ושיפור הטיפול בזקן בעקבותיה
17	מעקב ובקרה על מקבלי גמלה בכסף
18	סיבות לאי בחירה בגמלה בכסף ודרכים לעידוד הבחירה בה
20	ניסיונות חברות הסיעוד למניעת הבחירה בגמלה בכסף
20	קשיים בגיוס ובהעסקת מטפל צמוד ובמימון חיתולים חד-פעמיים וביקור במרכז יום
23	סיכום והמלצות

כללי

חוק ביטוח סיעוד אושר בכנסת בשנת 1980 והפעלתו החלה באפריל 1988. החוק נועד להשאיר את הקשישים במסגרת הקהילה זמן ממושך ככל האפשר, באמצעות מתן טיפול אישי לאלה מהם הזקוקים לעזרה בתפקוד היומיומי, ולסייע למשפחות המטפלות בהם. לגמלה זכאי כל קשיש תושב ישראל המוגבל בתפקודו והעומד במבחן הכנסות ובמבחן תלות בעזרת הזולת בפעולות היום-יום, ובתנאי שהוא מתגורר בקהילה. את מבחן ההכנסות עושה פקיד התביעות, ואת מבחן התלות בעזרת הזולת עושים מעריכים מקצועיים.

גמלת הסיעוד אינה משולמת בכסף אלא ניתנת לזכאים לה כשירותים בידי ארגונים שהמוסד משלם להם בעבור שירותים אלה. סל שירותי הסיעוד שמכסה הגמלה כולל טיפול אישי הניתן בביתו של הזקן בידי עובד ישראלי או בידי עובד זר או טיפול במרכז יום, השגחה, הסעות למרכז וכן אספקת מוצרי ספיגה ושירותי מכבסה ומימון שימוש במשדרי מצוקה. גמלה כספית מוענקת רק לזכאי אשר אין בעבורו שירותים זמינים או שירותים שאפשר לספקם במועדים הנקובים בחוק. עם זאת, המוסד לביטוח לאומי החל להפעיל ממאסר 2008 תוכנית ניסיונית של מתן גמלה בכסף בשלושה אזורים ואשר פרטיה יוצגו להלן.

לגמלת הסיעוד שלוש רמות, המותאמות לשלוש רמות תלות של עזרה בזולת המחושבות באחוזים מקצבת נכות מלאה ליחיד: גמלה בשיעור של 91%, המספקת כיום 9.75 שעות טיפול שבועיות (למי שבחר בטיפול אישי); גמלה בשיעור 150%, המספקת 16 שעות טיפול שבועיות; וגמלה בשיעור של 168%, המספקת 18 שעות שבועיות של טיפול אישי.

לוח 1: מקבלי גמלת סיעוד לפי רמת הגמלה, אפריל 2009

תלוי לחלוטין	תלוי במידה רבה מאוד	תלוי במידה רבה	סך הכול
25,222	33,429	77,109	135,760

החוק קבע שעל שר הרווחה למנות ועדות מקומיות מקצועיות, שבהן עובד סוציאלי, אחות ועובד המוסד לביטוח לאומי. על ועדה כזו לקבוע את תוכנית הטיפול לקשיש הזכאי לגמלה: אילו שירותים יש לספק לו ומי יספק אותם. על הוועדה גם לדאוג שהשירותים אכן יסופקו, או לחילופין לקבוע במפורש שאין שירותים זמינים בעבור אותו קשיש. בזמן הפעלת הניסוי של גמלה בכסף הוטל על הוועדות גם לדחות בקשות לגמלה מסיבות שונות, בהן העדר כשירות של הזכאי או בני משפחתו להעסיק עובד זר.

מבחינת המאפיינים הדמוגרפיים של הזכאים ב-2008 עולה שמספר הנשים גבוה כמעט פי שלושה ממספר הגברים. בחלוקה על פי גיל, קרוב לשליש מהזכאים הם בני 85 ויותר ויותר ממחציתם (60.7%) בני 80 ויותר. בתחום הרכב המשפחה, רק שניים מכל חמישה (39.8%) מן הזכאים מתגוררים עם בן הזוג. כמעט אחד מכל שניים (47.0%) מתגוררים בגפם.

השירותים הניתנים מכוח חוק ביטוח סיעוד מסופקים באמצעות ארגונים רשמיים המוכרים בידי משרד הרווחה כספקי שירותים מורשים על פי חוזה שנערך ביניהם לבין המוסד לביטוח לאומי. ספק שירות יכול להיות ארגון ציבורי ללא מטרות רווח, כגון מט"ב (מטפלות בית) או מרכז יום, או ארגון פרטי הפועל כארגון עסקי.

בסך הכול סיפקו נותני השירותים בדצמבר 2008 כ-6.8 מיליון שעות טיפול אישי בבתייהם של הזכאים.

כ-70% משעות הטיפול סיפקו ארגונים פרטיים, כ-16.2% סיפקו ארגוני מט"ב, והשאר, 13.3%, סיפקו עמותות ציבוריות. הרוב המכריע (98.1%) של המקבלים שירותי סיעוד בחודש דצמבר 2008 קיבלו טיפול אישי בבית בידי מטפל מקומי או מטפל זר.

בשנת 2008 סך התשלומים שהועברו למימון חוק ביטוח סיעוד הגיע לכ-3.3 מיליארד ש"ח (במחירי 2008): כ-3.1 מיליארד ש"ח למתן השירותים לזכאים והיתר לפיתוח שירותים של מוסדות ושירותים בקהילה ולביצוע מבחני התלות.

תיאור המחקר

בהתאם לתיקון מס' 92 – הוראת שעה של חוק הביטוח הלאומי, שאושר בכנסת בשנת 2007 – הפעיל המוסד לביטוח לאומי במאסר 2008 תוכנית ניסיונית לשנתיים שבמסגרתה ניתנה לזקנים המתגוררים באזורי הניסוי האפשרות לבחור בגמלת סיעוד בכסף בתנאי הבאים שמתקיימים בהם התנאים האלה:

1. הם זכאים לאחת משתי הרמות הגבוהות של הגמלה – 150% ו-168% ;
2. הם מקבלים שירותי סיעוד בפועל בידי מטפל שאינו קרוב משפחה במרבית שעות היממה ובמשך שישה ימים בשבוע.

התיקון קבע עוד, כי המוסד יבחר את האזורים שבהם יפעל הניסוי ויערוך מחקר שיבחן את ההיבטים השונים של בחירה בגמלת סיעוד בכסף.

מטרת המחקר

המחקר נועד לבחון את ההשלכות של קבלת גמלה בכסף מנקודת המבט של הזקן ומשפחתו:

1. לבחון את היקף הבחירה בגמלה בכסף.
2. לבחון את הסיבות לבחירה ולאי בחירה בגמלה בכסף.
3. לבחון את המאפיינים של מי שבחרו בגמלה בכסף ומי שלא בחרו בגמלה בכסף.
4. לבחון את הקשיים שהיו למשפחות הזקנים בגיוס ובהעסקת המטפל הצמוד.
5. לבחון את שביעות הרצון של הזקן ומשפחתו מהסדר הגמלה בכסף ואת היתרונות שבהסדר זה.
6. לבחון את התועלת שבהסדר הזה מכמה היבטים, בהם החיסכון בתשלומים למטפל הצמוד, שיפור הטיפול, הגדלת הבחירה והגמישות בהסדרי הטיפול – כל זאת בהשוואה להסדר הקודם של הגמלה בעין.
7. לבחון את שביעות הרצון של הזקן ומשפחתו בנוגע להיבטים שונים של הטיפול שהזקנים מקבלים במסגרת הגמלה בכסף והגמלה בעין.
8. לבחון את פעילות חברות הסיעוד במהלך הניסוי, שניסו להשפיע על הזקנים שלא לבחור בגמלה בכסף.

אוכלוסיית המחקר

אוכלוסיית המחקר כללה את הזקנים הזכאים לבחור בגמלה בכסף באזורי הניסוי, כלומר מי שזכאים לגמלה בשתי הרמות הגבוהות 150% ו-168%, והיא כללה שתי קבוצות: מי שבחרו בגמלה בכסף ומי שלא בחרו בה. כדי לבדוק את ההשלכות של מתן האופציה לבחירה, החליט מינהל המחקר והתכנון שלא לראיין בשלב זה קבוצת ביקורת מחוץ לאזורי הניסוי שעדימה נמנים מקבלי גמלת סיעוד אשר מתגוררים באזורים שהם בני השוואה לאזורי הניסוי. החלטה זו התקבלה לאחר הערכה של המשאבים הנדרשים והתועלת בהשוואה כזו. התברר שמספר הזקנים שבחרו בפועל בגמלה בכסף היה מצומצם ביותר כפי שנראה בהמשך, כך שלצורך ההשוואה בין

קבוצת הניסוי לקבוצת הביקורת, המשקולת של הזקנים שבחרו בגמלה בכסף בתוך סך כל הזקנים בקבוצת הניסוי היתה כאמור קטנה מאוד (יחס של 1 ל-25).

הניסוי פעל בשלושה אזורים: סניף נהריה בצפון, סניף אשקלון בדרום והסניפים רמת גן ובני ברק במרכז. בבחירת אזורי הניסוי הובאו בחשבון כמה עקרונות:

1. גודל מספיק של אוכלוסיית הניסוי מתוך האוכלוסייה הפוטנציאלית בכלל המדינה.
2. בחירה של סניפים שלמים לנוחיות ההפעלה והמחקר.
3. ייצוג למרכז ולפריפריה, ייצוג לאוכלוסיות מבוססות ולאוכלוסיות חלשות מבחינה כלכלית וייצוג לקבוצות אוכלוסייה שונות (יהודים ותיקים/ערבים/עולים), זאת כדי להתחשב בהבדלים בנגישות לעובדים זרים, ברמה הכלכלית-חברתית ובדפוסי המגורים והנטייה להעסיק מטפל זר בבית.

תיאור ראשוני של מספר הזקנים הפוטנציאליים לבחירה בגמלה בכסף באזורי הניסוי מוצג בלוח 2 להלן. מהנתונים המינהליים של המוסד לביטוח לאומי התברר שפוטנציאל מקבלי גמלת הסיעוד בכסף באפריל 2009 היה כ-7,600 זקנים, שמהווים 12.9% מהפוטנציאל הארצי. הפוטנציאל המיידני, כלומר הזקנים המעסיקים מטפל זר, היה כ-3,900, שמהווים 13.2% מהפוטנציאל המיידני הארצי.

לוח 2: מספר הזקנים הפוטנציאליים לבחירה בגמלה בכסף, אפריל 2009

רמת גמלה						סניף
168%		150%		סך הכול		
עם מטפל זר	סך הכול	עם מטפל זר	סך הכול	עם מטפל זר	סך הכול	
1,924	3,375	2,006	4,222	3,930	7,597	סך הכול באזורי הניסוי
204	496	271	674	475	1,170	נהריה
323	728	272	948	595	1,676	אשקלון
1,136	1,746	1,161	2,079	2,297	3,825	רמת גן
261	405	302	521	563	926	בני ברק
14,406	25,383	15,284	33,584	29,690	58,967	סך הכול ארצי

המדגם

לצורך המחקר נבחרו מאוכלוסיית המחקר שני מדגמים: מדגם של מי שבחרו בפועל בגמלה בכסף ומדגם של מי שלא בחרו בה. מדגם הבוחרים בגמלה למעשה אינו מדגם במובן המקובל, משום שנבחרו כל מלאי הזקנים שבחרו בגמלה בדצמבר 2008, 234 בלבד, המהווים כ-2% בלבד מתוך פוטנציאל הזקנים לבחירה בגמלה זו. בגלל לוח הזמנים של השלמת המחקר לא יכולנו להמתין עוד להגדלה במספר הזקנים שבחרו בגמלה בכסף, מה גם שהתברר בדיעבד שמספרם מסתכם

היום בכ-300 בלבד. מדגם שני מייצג של זקנים שלא בחרו בגמלה הזו, בגודל של 350, נבחר באקראי מתוך מלאי מקבלי גמלת סיעוד בפברואר 2009 שלא בחרו בגמלה בכסף (כ-300,7).

שיטת המחקר

לצורך המחקר הוכן שאלון למי שבחרו בגמלה ושאלון למי שלא בחרו בה. השאלונים, שהוכנו במינהל המחקר, גובשו סופית על סמך פרי-טסט (Pre-test) שנערך על 32 זקנים שבחרו בגמלה ו-22 שלא בחרו ותוך קבלת משוב מענף סיעוד במינהל הגמלאות. הזקנים רואיינו טלפונית בידי סוקרים בחודשים ינואר עד יולי 2009 ומשך הריאיון היה כ-30 דקות. עקב הקושי בריאיון של זקנים מוגבלים ביותר, השלב הראשון בעבודת הריאיון הוקדש לאיתור האיש המתאים להשיב על השאלון. למעשה, רק בחלק קטן מהמקרים, כפי שנראה בהמשך, הזקן עצמו השיב על השאלון וברוב המקרים השיב קרוב משפחה, בדרך כלל בן או בת של הזקן, שמעורב בניהול הטיפול בו. 206 מתוך 234 הזקנים שבחרו בגמלה בכסף (88%) רואיינו בפועל. עשרים זקנים נפטרו במהלך תקופת הריאיון, ארבעה זקנים סירבו לענות על השאלון וארבעה זקנים שנותרו לא אותרו על פי פרטי הטלפונים שהועתקו מהנתונים המינהליים. 270 מתוך 350 הזקנים שלא בחרו בגמלה בכסף (77.1%) רואיינו בפועל. 25 נפטרו במהלך תקופת הריאיון, עשרה סירבו לענות על השאלון ו-45 הנותרים לא אותרו על פי פרטי הטלפונים שהועתקו מהנתונים המינהליים.

ממצאים

היקף הבחירה בגמלה בכסף

לוח 3: הזקנים הפוטנציאליים לבחירה בגמלה בכסף באזורי הניסוי והזקנים שבחרו בפועל בגמלה בכסף לפי מאפיינים שונים, אפריל 2009

מספר זקנים שבחרו בפועל בגמלה בכסף		מספר זקנים פוטנציאליים לבחירה בגמלה בכסף באזורי הניסוי	מאפיין
מספרים	אחוזים*		
3.9	299	7,597	סך הכול
			סניף:
1.9	22	1,170	נהריה
3.7	62	1,676	אשקלון
2.2	20	926	בני ברק
5.1	195	3,825	רמת גן
			מין:
3.7	83	2,246	גברים
4.0	216	5,351	נשים
			גיל:
3.9	82	2,079	עד 79
3.7	74	1,991	80-84
3.9	82	2,117	85-89
4.3	61	1,410	+90
			קבוצת אוכלוסייה
4.5	288	6,362	יהודים ותיקים
0.9	9	1,007	עולים**
0.9	2	228	ערבים
			רמת גמלה
3.1	131	4,222	150%
5.0	168	3,375	168%
			הרכב משפחה
4.3	167	3,889	גר בגפו
3.7	114	3,077	גר עם בן/בת זוג
2.9	18	631	אחר
			מס' שנות ותק במערכת***
3.7	91	2,435	פחות משנה
5.0	90	1,816	2-1
3.8	86	2,237	3-2
2.5	9	363	4-3
3.1	23	746	4+
			רמת הכנסה
3.3	74	2,254	עד 1/4 שכר ממוצע
4.1	76	1,847	1/2-1/4 שכר ממוצע
3.9	58	1,475	3/4-1/2 שכר ממוצע
3.7	37	999	3/4 עד מלוא שכר ממוצע
5.3	54	1,022	מעל שכר ממוצע

* אחוזים מקרב הזקנים הפוטנציאליים לבחירה בגמלה בכסף בקבוצה המתאימה.

** מי שעלו לישראל אחרי שנת 1989.

*** הוותק חושב ממועד החלטת הזכאות האחרונה.

מניתוח הנתונים המינהליים של מקבלי גמלת סיעוד באפריל 2009 עולה כי באפריל 2009 היקף הבחירה בגמלה בכסף היה מצומצם ביותר, ורק 299 מתוך 7,597 (3.9%) זכאים פוטנציאליים לבחירה בגמלה בכסף בחרו בפועל בגמלה זו. התפלגות הזקנים הפוטנציאליים לבחירה בגמלה והתפלגות הזקנים שבחרו בפועל מוצגות בלוח 3 לעיל.

בחינה פשטנית של הנתונים בטבלה מראה שזקנים עולים וזקנים ערבים כמו גם זקנים בסניפים נהריה ובני ברק נטו מעט יחסית לבחור בגמלת סיעוד בכסף. נטייה גדולה יחסית לבחירה בגמלה בכסף אפיינה את הזקנים האלה: מתגוררים באזור סניף רמת גן, מקבלים את רמת הגמלה הגבוהה ביותר (168%), שוהים במערכת גמלאות סיעוד בין שנה לשנתיים והכנסתם מעל השכר הממוצע במשק.

המאפיינים של הזקנים שבחרו בגמלה בכסף לעומת מי שלא בחרו בגמלה בכסף

ההשוואה שנעשתה להלן, בין המאפיינים של הזקנים שבחרו בגמלה בכסף לבין אלה שלא בחרו בה, מבוססת על תשובות המרואיינים במחקר ומתייחסת למאפיינים שהועתקו בחלקם מהנתונים המינהליים ולשביעות הרצון הסובייקטיבית של הזקנים מן הטיפול במסגרת הגמלה. חשוב להדגיש שאין בתמונת המצב המתקבלת של שביעות הרצון כדי ללמוד על ההשפעה של הבחירה בגמלה בכסף על שביעות הרצון שדיווחו הזקנים ומשפחותיהם.

הבחינה של סוג המשיב על השאלון מבהירה את הקושי בתשאול הזקנים. למעשה קושי זה נודע לעורכי המחקר מלכתחילה מניסיון העבר, והסוקרים התבקשו לעשות מאמץ מרבי כדי לקיים את הראיונות עם הזקנים עצמם. אולם בדרך כלל בן או בת של הזקן הוא שהשיב בפועל על השאלון. רק כ-14% מהזקנים שבחרו בגמלה בכסף וכ-30% מהזקנים שלא בחרו בה השיבו בעצמם על השאלון. רוב המשיבים במקום הזקנים אינם מתגוררים עם הזקנים אך נמצאים עימם בקשר פנים אל פנים ובקשר טלפוני בתדירות גבוהה. כך למשל, 38% מהמשיבים במקום הזקנים שבחרו בגמלה בכסף ושיעור דומה מהמשיבים במקום הזקנים שלא בחרו בה דיווחו על קשר פנים אל פנים בתדירות יומית. 44% ו-50% מהם, בהתאמה, דיווחו על קשר פנים אל פנים בתדירות של כמה פעמים בשבוע. מהנתונים בלוח 4 עולה, כי גורמים כמו מצב כלכלי, גיל, רמת גמלה, הרכב משפחה, קבוצת אוכלוסייה ונוכחות מטפל צמוד לפני הפעלת הניסוי, שעשויים להשפיע על הבחירה בגמלה בכסף, משתקפים במידה מסוימת בהבדלים במאפיינים אלה בין קבוצת הזקנים שבחרו בגמלה בכסף לקבוצת הזקנים שלא בחרו בה. בחינה פשטנית של הנתונים בטבלה מראה שהזקנים שבחרו בגמלה בכסף היו מבוגרים יותר, יותר מתגוררים בגפם, מצבם הכלכלי טוב יותר, מוגבלים יותר ונמנים פחות עם העולים והערבים. כמו כן הם זכו יותר לעזרה כלכלית מבני ומקרובי משפחה לצורך כיסוי הוצאות הטיפול.

מעניין לראות שרק כ-12% מהזקנים שלא בחרו בגמלה בכסף הצהירו שהם מעדיפים לקבל טיפול בידי עובד זר בזמן ש-60% מהם מקבלים בפועל טיפול בידי עובד כזה.

בתחום שביעות הרצון הסובייקטיבית של הזקנים בנוגע להיבטים שונים של הטיפול שקיבלו במסגרת גמלת הסיעוד, נמצא שממדי שביעות הרצון בקרב מי שבחרו בגמלה בכסף היו גדולים יותר מאשר בקרב מי שלא בחרו בגמלה זו (לרבות מי שהעסיקו מטפל צמוד), בנוגע למרבית ההיבטים שנבחנו, אם כי הפער בשביעות הרצון בין הזקנים שבחרו בגמלה בכסף והזקנים שלא בחרו בגמלה בכסף אך העסיקו מטפל צמוד היה מצומצם יותר (לוח 5). בלט במיוחד הפער בשביעות הרצון בנוגע לכלל ההסדר של גמלת סיעוד שהזקנים מקבלים: 91.2% שבעי רצון בקרב מי שבחרו בגמלה בכסף לעומת כמחצית בלבד בקרב מי שלא בחרו בה, לרבות מי שהעסיקו מטפל צמוד. יש לציין ששתי הקבוצות דיווחו על שביעות רצון גבוהה בנוגע לכלל ההיבטים ההיבטים חוץ משניים: סיוע כספי הגמלה למימון עלות הטיפול ורמת הביטחון העצמי והרווחה האישית, שרמת שביעות הרצון מהם היתה נמוכה.

זקנים שבחרו בגמלה בכסף אף דיווחו על שביעות רצון נמוכה גם בנוגע לאיכות החיים והרווחה האישית. נדגיש שוב כי ההבדל בשביעות הרצון בין שתי הקבוצות אינו דווקא תוצאה ישירה של האופציה לבחור בגמלה בכסף.

לוח 4: הזקנים שבחרו בגמלה בכסף והזקנים שלא בחרו בגמלה בכסף באזורי הניסוי לפי מאפיינים שונים (אחוזים)

זקנים שלא בחרו בגמלה בכסף (n=270)	זקנים שבחרו בגמלה בכסף (n=206)	מאפיין
	אחוזים*	
100.0	100.0	סך הכול
		המשיב
30.0	14.1	הזקן עצמו
15.2	12.2	בן/בת הזוג
47.0	66.9	בן/בת אחר
7.8	6.8	אחר
		מין
30.4	28.3	גברים
69.6	71.7	נשים
		גיל:
29.3	23.4	עד 79
29.3	28.3	84-80
26.3	30.7	89-85
15.2	17.6	90+
		קבוצת אוכלוסייה
86.9	97.1	יהודים ותיקים
10.5	2.4	עולים
2.6	0.5	ערבים
		מידת דתיות (ליהודים בלבד)
1.6	3.6	חרדי
18.8	15.4	דתי
40.4	41.0	מסורתית
39.2	40.0	חילונית
		רמת גמלה
55.9	47.3	150%
44.1	52.7	168%
		מספר שנות ותק במערכת פחות משנה
35.6	35.6	2-1
25.2	42.9	3-2
24.1	7.8	4-3
2.6	4.4	4+
12.6	9.3	
		הרכב משפחה
47.0	55.3	גר בגפו
42.2	37.9	גר עם בן/בת זוג
10.7	6.8	אחר

* לא נכללו בחישוב מספר קטן של מקרים שבהם הערכים היו חסרים.

לוח 4: (המשך)

זקנים שלא בחרו בגמלה בכסף (n=270)	זקנים שבחרו בגמלה בכסף (n=206)	מאפיין
	אחוזים*	
100.0	100.0	סך הכול
		רמת הכנסה
30.4	26.3	עד 1/4 השכר הממוצע
24.4	25.4	1/2-1/4 השכר הממוצע
15.9	18.0	3/4-1/2 השכר הממוצע
13.0	13.2	3/4 עד מלוא השכר הממוצע
16.3	17.1	מעל השכר הממוצע
		צורך הזקן בהשגחה מתמדת
63.7	58.5	הזקן זקוק להשגחה מתמדת
36.3	41.5	הזקן לא זקוק להשגחה מתמדת
		סוג מטפל בזקן
60.0	99.5	מטפל צמוד זר
1.5	0.5	מטפל צמוד ישראלי
38.5	-	מטפל לא צמוד
		העדפת הזקן מטפל בתשלום
17.1	8.3	ישראלי שאינו בן משפחה
5.6	11.8	בן משפחה
11.9	46.6	עובד זר
0.4	1.5	עובד אחר
65.1	28.9	לא משנה לזקן
-	2.9	לא יודע
		מספר מטפלים בזקן בתשלום
	88.4	1
	11.6	2
		נוכחות מטפל צמוד בזקן ערב הפעלת התוכנית הנסיונית של גמלת סיעוד בכסף
61.5	84.4	כן
38.5	15.6	לא
		מצב בריאות סובייקטיבי של הזקן
1.1	1.5	טוב/ טוב מאוד
20.2	22.1	סביר
78.7	68.4	רע/ רע מאוד
		קבלת טיפול ללא תשלום מבני ומקרובי משפחה
71.3	75.7	כן
28.7	24.3	לא
		קבלת עזרה כלכלית מבני ומקרובי משפחה בכיסוי הוצאות הטיפול בזקן
43.7	53.9	כן
56.3	46.1	לא

* לא נכללו בחישוב מספר קטן של מקרים שבהם הערכים היו חסרים.

לוח 5: שיעור שבעי הרצון וממוצע רמת שביעות הרצון בנוגע להיבטים שונים של הטיפול בזקן במסגרת הגמלה

זקנים שלא בחרו בגמלה בכסף (n=270)		זקנים שבחרו בגמלה בכסף (n=206)			
ממוצע שביעות רצון*		שיעור שבעי רצון*		ממוצע שביעות רצון*	שיעור שבעי רצון*
עם מטפל צמוד	סך הכול	עם מטפל צמוד	סך הכול		
					היבט טיפול
1.93	1.97	91.6	90.4	1.62	93.6
					מידת הבחירה והגמישות בהסדרי הטיפול כמו קביעת זמני הטיפול ובחירת המטפל
1.89	1.91	93.4	90.4	1.48	95.6
					יציבות הטיפול ועקביותו
1.93	1.93	90.7	89.8	1.57	93.1
					מידת האקטיביות בניהול תהליך הטיפול
1.87	1.90	91.5	90.3	1.45	93.7
					איכות הטיפול
1.87	1.91	92.7	90.7	1.49	94.6
					הטיפול באופן כללי
1.89	1.93	88.4	86.6	1.51	94.0
					מידת השליטה בהחלטות בנוגע לטיפול
1.89	1.93	87.4	85.5	1.63	89.9
					מידת השליטה על בחירת המטפל שמתאים לצורכי הזקן והעדפותיו
1.85	1.90	90.3	89.2	1.54	93.1
					הקשר בין הזקן למטפל
1.82	1.85	91.5	90.9	1.44	92.7
					יחסי האמון בין משפחת הזקן למטפל
1.80	1.82	92.1	92.1	1.50	92.2
					המקצועיות והמיומנות של המטפל
2.71	2.73	37.1	34.6	2.56	46.9
					רמת הביטחון העצמי וההערכה העצמית של הזקן
2.16	2.16	82.8	81.7	2.26	57.4
					איכות החיים והרווחה האישית של הזקן
2.46	2.51	51.6	47.7	1.59	91.2
					כלל ההסדר של גמלת סיעוד שהזקן מקבל
1.87	1.89	93.9	93.2	1.50	92.2
					המטפל של הזקן
1.96	1.97	93.0	93.6	1.88	81.8
					החברה שגייסה את העובד הזר
2.61	2.62	42.9	40.4	2.33	64.0
					סיוע כספי גמלת הסיעוד למימון עלות הטיפול בזקן
2.11	2.11	84.1	84.2	2.18	72.3
					זמינות המערכות לצורך ההתמודדות עם בעיות וקשיים ביחס לטיפול בזקן

* שבע רצון הוגדר מי שהשיב "מרוצה בהחלט" או "מרוצה". שביעות הרצון נמדדה בסולם של 1 עד 4 ברצף, וערכים נמוכים יותר משקפים יותר שביעות רצון ולהיפך.

הסדרת תנאי העסקה

הקשישים נשאלו בנוגע לתנאי העסקה של המטפל. כפי שנראה מלוח 6, רובם מסדירים את תנאי ההעסקה והזכויות כפי שנדרש ממעסיקים: תשלום לביטוח לאומי, תשלום לביטוח רפואי, תשלום בעבור הוצאות נסיעה, מתן חופשות (שנתית, חג, מחלה), תשלום בעבור דמי הבראה, תשלומי פיצויים וכן הסדרת חדר לינה נפרד.

לוח 6: הסדרת תנאי העסקה של המטפל

לא מוסדר		מוסדר או יוסדר במועד		
לא בחר בגמלה בכסף	בחר בגמלה בכסף	לא בחר בגמלה בכסף	בחר בגמלה בכסף	
1.6	1.9	98.4	98.1	תשלום דמי ביטוח לאומי
1.6	-	98.4	100.0	רכישת ביטוח רפואי למטפל הצמוד
5.6	-	94.4	100.0	תשלום הוצאות נסיעה למטפל הצמוד
1.6	-	98.4	100.0	מתן חופשה שנתית או חופשת חג לטפל הצמוד
1.6	-	98.4	100.0	אי ניכוי משכר המטפל אם המטפל שהה בחופשת מחלה
0.8	-	99.2	100.0	אי ניכוי משכר המטפל אם המטפל שהה בחופשת חג
1.6	-	98.4	100.0	תשלום דמי הבראה למטפל הצמוד
0.8	-	99.2	100.0	תשלום פיצויים למטפל הצמוד
-	6.3	100.0	93.7	הסדרת חדר נפרד ללינה של המטפל הצמוד

קבלת מידע על הגמלה בכסף

במסגרת ההיערכות להפעלת התוכנית הנסיונית של גמלת סיעוד בכסף הכין המוסד לביטוח לאומי דפי מידע על גמלה בכסף ועל מטפל צמוד, שנשלחו לזקנים בקבוצות הניסוי. מהנתונים שנאספו במחקר ומוצגים בלוח 7 שלהלן, אפשר לראות בבירור כי רוב המשפחות שלא בחרו בגמלה בכסף פשוט לא ידעו על התוכנית וכפי שיתברר בהמשך זו הסיבה העיקרית שלא בחרו בה. לעומת זאת, מי שבחרו בגמלה קיבלו עליה מידע בדרך כלל במכתב מהמוסד לביטוח לאומי או מכלי התקשורת. כמו כן, הם קיבלו בדרך כלל מידע בנוגע להיבטים שונים הקשורים לגמלה בכסף ושהיו חיוניים לצורך הבחירה בה.

לוח 7: הזקנים לפי אמצעי קבלת המידע על הגמלה בכסף ושיעור הזקנים שקיבלו מידע בנושאים נבחרים כדי לבחור בגמלה בכסף

זקנים שלא בחרו בגמלה בכסף		זקנים שבחרו בגמלה בכסף		קבלת המידע על גמלת הסיעוד בכסף
אחוזים*	n	אחוזים*	n	
	270		206	סך הכול
				אמצעי קבלת המידע
8.1	22	30.6	63	כלי התקשורת
9.6	26	49.5	102	מכתב מהביטוח הלאומי
4.1	11	16.5	34	משפחה/שכנים/חברים
0.7	2	6.3	13	ידע כללי
2.2	6	5.8	12	חברת כוח אדם
-	-	2.9	6	עובד סוציאלי של משרד הרווחה
2.2	6	1.0	2	אחר
76.3	206	-	-	חוסר ידיעה על גמלת סיעוד בכסף
				אחוז הזקנים שקיבלו מידע בנושאים האלה:
11.5	31	80.1	165	סכום הגמלה בכסף
10.4	28	57.8	119	מחירי שירותים כמו מוצרי ספיגה ומרכז יום
11.9	32	75.2	155	התנהלות נדרשת מול המוסד לביטוח לאומי
11.5	31	82.0	169	חובות כמעסיק כמו תשלום מסים, פיצויים ושכר מינימום
10.7	29	78.2	161	השגת היתר להעסקת מטפל זר
10.7	29	77.2	159	גיוס מטפל זר

* מספר האנשים שציינו את האמצעי המתאים לקבלת המידע כאחוז מתוך כלל הזקנים. האחוזים אינם מסתכמים ב-100 ומספר המקרים אינו מסתכם בסך הכול בלוח משום שהמשיב יכול לסמן יותר מאמצעי קבלת מידע אחד באותה עת.

הסיבות לבחירה בגמלה בכסף ושיפור הטיפול בזקן בעקבותיה

בחלק זה נבחן את הסיבות שהובילו לבחירה בגמלה בכסף יחד עם חסרונות ההסדר הקודם, של הגמלה בעין, כמובן מנקודת הראות הסובייקטיבית של הזקן ומשפחתו. כמו-כן, נבחן את התרומה החיובית של הגמלה באמצעות בדיקה של מידת השיפור בטיפול בהשוואה להסדר הקודם. להשלמת התמונה נבחן את היתרונות שנתפסו בעיני הזקן ומשפחתו בהסדר הגמלה בכסף, מידת שביעות הרצון הכללית מהסדר זה ומידת הרצון להפוך הסדר זה להסדר קבוע.

סיבות לבחירה בגמלה בכסף

מניתוח הסיבות לבחירה בגמלה בכסף התברר שהתועלת הכלכלית היתה הסיבה העיקרית לבחירה זו. כך למשל, שניים מכל שלושה משיבים ציינו שהסיבה לבחירה זו היא שסכום הגמלה בכסף שהתקבל מהמוסד לביטוח לאומי גבוה יותר מסכום הגמלה שהתקבל לפני כן מחברת הסיעוד במסגרת הגמלה בעין. זאת אף שסכום הגמלה בכסף היה בשיעור של 80% מסכום הגמלה בעין. 59.2% ציינו גם את החיסכון בכסף ובתשלומים למטפל הצמוד כסיבה לבחירה בגמלה זו. כמו כן, אחד מכל שלושה ציין את השליטה על כספי הגמלה כסיבה לבחירה זו (לוח 8 להלן).

לוח 8: הזקנים שבחרו בגמלה בכסף לפי הסיבה לבחירה ולפי רמת הגמלה

רמת גמלה 168%		רמת גמלה 150%		סך הכול		סיבה
אחוזים*	n	אחוזים*	n	אחוזים*	N	
	108		98		206	סך הכול
						חיסכון בכסף ובתשלומים למטפל הצמוד
59.3	64	59.2	58	59.2	122	
						סכום הגמלה בכסף גבוה יותר מסכום הגמלה שהתקבל קודם לכן מחברת הסיעוד במסגרת הגמלה בעין
63.0	68	71.4	70	67.0	138	
						שליטה על שעות הטיפול
5.6	6	7.1	7	6.3	13	
						שליטה על כספי גמלת הסיעוד
28.7	31	37.8	37	33.0	68	
						שליטה על תנאי העסקת המטפל
11.1	12	18.4	18	14.6	30	
						שליטה על בחירת המטפל המתאים
2.8	3	6.1	6	4.4	9	
						אי שביעות רצון מהסדר גמלת הסיעוד בעין
13.9	15	10.2	10	12.1	25	
						אי שביעות רצון מחברת הסיעוד
14.8	16	17.3	17	16.0	33	
						המלצה של קרובי משפחה, חברים ואחרים
3.7	4	4.1	4	3.9	8	
						לחץ של בני משפחה ואחרים
1.9	2	1.0	1	1.5	3	
						אחר**
6.5	7	4.1	4	6.8	14	

* מספר האנשים שציינו את הסיבה המתאימה כאחוז מתוך כלל הזקנים שבחרו בגמלה בכסף. האחוזים אינם מסתכמים ב-100 ומספר המקרים אינו מסתכם בסך הכול בלוח משום שהמשיב יכול לסמן יותר מסיבה אחת באותה עת.
** הסיווג לפי "אחר" כולל בעיקר הפחתה בבירוקרטיה, בטרטור ובתיווך.

חסרונות בהסדר הגמלה בעין

הממצאים הקודמים בנוגע לסיבות לבחירה בגמלה בכסף מתיישבים עם התשובות בנוגע לחסרונות שנתפסו בהסדר הגמלה בעין. ניתוח התשובות בקרב מי שבחרו בגמלה בכסף וקיבלו בעבר גמלה בעין העלה ש-77% ציינו את סכום הגמלה הנמוך יותר שהתקבל מחברת הסיעוד במסגרת הגמלה בעין בהשוואה לסכום הגמלה בכסף כחיסרון העיקרי בהסדר הגמלה בעין. 59.1% ציינו גם את התיווך המיותר של חברת הסיעוד, שמלווה בסרבול ובטרטור כחיסרון בהסדר הגמלה בעין (לוח 9 להלן).

לוח 9: הזקנים שבחרו בגמלה בכסף וקיבלו קודם לכן גמלה בעין, לפי החסרונות של הסדר הגמלה בעין

רמת גמלה 168%		רמת גמלה 150%		סך הכול		חסרונות בהסדר הקודם של הגמלה בעין
אחוזים*	n	אחוזים*	n	אחוזים*	n	
	97		89		186	סך הכול
	1.0		5.6		3.2	לא היו דברים לא טובים
	80.4		74.1		77.4	סכום הגמלה שהתקבל מהחברה היה נמוך מסכום הגמלה בכסף שהתקבל מהביטוח הלאומי
	17.5		15.7		16.7	עלות הטיפול בזקן במסגרת הגמלה בעין היתה יקרה יותר מאשר במסגרת הגמלה בכסף
	24.7		23.6		24.2	התנהלות לא טובה מול חברת הסיעוד
	59.8		58.4		59.1	התיווך של חברת הסיעוד היה מיותר ומלווה בסירבול וטרטור
	2.1		4.5		3.2	לא היה מספיק קשר עם המטפל
	7.2		7.9		7.5	לא היתה שליטה על העסקת המטפל וזמני הטיפול
	1.0		1.1		1.1	אחר**

* מספר האנשים שציינו את החיסרון המתאים כאחוז מתוך כלל הזקנים שבחרו בגמלה בכסף וקיבלו קודם גמלה בעין. האחוזים אינם מסתכמים ב-100 ומספר המקרים אינו מסתכם בסך הכול בלוח, משום שהמשיב יכול לסמן יותר מחיסרון אחד באותה עת.
** כמו מספר שעות טיפול לא מספיק.

יתרונות בהסדר הגמלה בכסף

להשלמת התמונה ביקשנו מהזקנים שבחרו בגמלה בכסף לציין את היתרונות שראו בהסדר זה. מתשובותיהם התברר שוב כי התועלת הכלכלית היתה היתרון המשמעותי ביותר בהסדר זה. הכוונה היתה לחיסכון ולשליטה בכסף ובתשלומים למטפל הצמוד ולסכום הגמלה שהיה גבוה יותר מהסכום שהתקבל מחברת הסיעוד במסגרת ההסדר הקודם. הזקנים ציינו גם את החיסכון בבירורקרטיה, בטרדה, בטרטור ובזמן שהיו קודם לכן בהתנהלות מול חברת הסיעוד ואת ההתנהלות הנעימה והנוחה של הטיפול כעת כיתרונות עיקריים בהסדר הגמלה בכסף (לוח 10). 60% מהזקנים שבחרו בגמלה בכסף דיווחו שהם מרוצים בהחלט מההסדר ועוד כ-36% דיווחו שהם מרוצים. רק 4% (שבעה זקנים) דיווחו שאינם מרוצים ונימקו זאת בחוסר הכדאיות הכלכלית. זאת ועוד: 99% מהזקנים שבחרו בגמלה בכסף רוצים שהסדר זה יהפוך לקבוע, ו-73% מעודדים זקנים אחרים לעבור להסדר זה ולנהל את הטיפול באופן עצמאי.

לוח 10: הזקנים שבחרו בגמלה בכסף לפי היתרונות של הסדר הגמלה בכסף

רמת גמלה 168%		רמת גמלה 150%		סך הכול		יתרונות בהסדר של הגמלה בכסף
אחוזים*	N	אחוזים*	n	אחוזים*	n	
	108		98		206	סך הכול
0.9	1	1.0	1	1.0	2	לא היו יתרונות
67.6	73	63.3	62	65.5	135	סכום הגמלה בכסף שהתקבל מהביטוח הלאומי היה גבוה מסכום הגמלה בעין שהתקבל מחברת הסיעוד
60.2	65	61.2	60	60.7	125	חיסכון ושליטה בכסף ובתשלומים עבור הטיפול בזקן
55.6	60	55.1	54	55.3	114	חוסך ביורוקרטיה, טרדה, טרטר וזמן, שהיו בהתנהלות מול חברת הסיעוד
40.7	44	41.8	41	41.3	85	התנהלות הטיפול בצורה נעימה ונוחה ללא צורך בתיווך של חברת הסיעוד
11.1	12	11.2	11	11.2	23	יותר שליטה על זמני הטיפול
10.2	11	8.2	8	9.2	19	קשר ישיר עם המטפל
0.9	1	1.0	1	1.0	2	אחר

* מספר האנשים שציינו את הדבר הטוב המתאים כאחוז מתוך כלל הזקנים שבחרו בגמלה בכסף. האחוזים אינם מסתכמים ב-100 ומספר המקרים אינו מסתכם בסך הכול בלוח, משום שהמשיב יכול לסמן יותר מיתרון אחד באותה עת.

תחושת השיפור בטיפול

ההיבט האחרון שנבדק היה עד כמה תרמה הגמלה בכסף לטיפול בזקן. התרומה נבחנה באמצעות הערכת מידת ההסכמה הנתפסת בנוגע לשיפור בטיפול בזקן בהיבטים אחדים בהשוואה להסדר הקודם של הגמלה בעין. ניתוח זה נערך על 187 זקנים שבחרו בגמלה בכסף וקיבלו לפני כן גמלת סיעוד בעין, (לוח 10). בולט בעקביות ההיבט של השיפור הכלכלי בצורת ההסכמה הגדולה (46%) בדבר החיסכון בכסף ובתשלומים למטפל הצמוד בעקבות הסדר הגמלה בכסף. שיפור ניכר נוסף התגלה כאשר כשליש הסכימו במידה גדולה ועוד כחמישית במידה בינונית עם העובדה שחל שיפור בשביעות הרצון מהטיפול. יותר ממחצית ציינו את ההסכמתם במידה בינונית לפחות עם העובדה שחל שיפור בהסדרי הטיפול כמו בחירת המטפל המתאים וקביעת זמני הטיפול והשתפרות השליטה והמעורבות בטיפול. תוצאות אלה, להערכתנו, היו בולטות יותר אילו די זקנים קיבלו קודם טיפול ממטפל ישראלי לא צמוד. הנתונים הראו שרק 18 מן הזקנים שבחרו גמלה בכסף קיבלו בעבר גמלה בעין בידי מטפל לא צמוד ישראלי. מהניתוח שנערך על זקנים אלה עולה באופן ברור תחושת השיפור הניכר בטיפול בהיבטיו השונים. כך למשל, בהשוואה להסדר הקודם, כ-2/3 מהזקנים חשים עכשיו יותר בחירה וגמישות בהסדרי הטיפול כמו קביעת זמני הטיפול ובחירת המטפל המתאים, יותר שליטה ומעורבות בטיפול ויותר שביעות רצון מהטיפול. כמו כן, כ-56% מהזקנים חשים עכשיו שיפור בטיפול.

לוח 11: הזקנים שבחרו בגמלה בכסף וקיבלו קודם גמלה בעין לפי מידת ההסכמה עם השיפור שחשים בטיפול בהיבטים שונים של הטיפול

ממוצע	מסכים במידה מועטה מאוד (5)	מסכים במידה מועטה (4)	מסכים במידה בינונית (3)	מסכים במידה רבה (2)	מסכים במידה רבה מאוד (1)	מספר זקנים	היבט
2.64	8.2%	12.0%	33.7%	28.8%	17.4%	184	חיסכון בכסף ובתשלומים למטפל הצמוד
3.67	43.3%	9.6%	27.8%	10.2%	9.1%	187	שיפור בטיפול
3.49	36.8%	9.7%	29.7%	14.1%	9.7%	185	יותר בחירה וגמישות בהסדרי הטיפול
3.40	36.4%	8.6%	25.7%	18.2%	11.2%	187	יותר שליטה ומעורבות בטיפול
3.35	36.9%	7.5%	22.5%	20.3%	12.8%	187	יותר שביעות רצון מהטיפול

מעקב ובקרה על מקבלי גמלה בכסף

המוסד לביטוח לאומי מקיים באופן שוטף בקרה על מקבלי גמלת סיעוד באמצעות ביקורי בית של עובדים סוציאליים ואחיות. במסגרת הפעלת התוכנית הניסיונית של גמלת סיעוד בכסף המוסד נערך להגברת הבקרה על מי שבחרו בגמלה זו באמצעות הכפלת מספר ביקורי הבית לכדי ביקור בכל רבעון. עד כה נעשו כ-150 ביקורי בית אצל 133 זקנים. בנוסף, נעשו כ-300 ביקורים בידי עובדים סוציאליים ואחיות שגויסו מבחוץ אך תוצאותיהם עדיין לא נקלטו בקבצים. מכאן שיש להניח שנוצרת הטיה מסוימת בתיאור התוצאות של חלק בלבד מביקורי הבית אף בידי מערך העובדים המקצועיים הרגיל. בביקורים אלה התקבלה התרשמות ממצב הטיפול בזקן ונבדקה מידת התאמת המטפל לזקן מבחינות אחדות. כמו כן, נבדק האם יש סימנים להתעללות בזקן ומהי תחלופת המטפלים בשלושת החודשים האחרונים וגם הצורך בהמשך בקרה מיוחדת ולא שגרתית. תיאור של תוצאות הביקורים שעשו העובדים המקצועיים מוצג בלוח 12 להלן. הנתונים בטבלה מצביעים באופן כללי על העדר חריגים בכל התחומים שנבחנו כאמור.

**לוח 12: זקנים שבחרו בגמלה בכסף לפי תוצאות ביקורי הבית של העובדים המקצועיים
בבתיהם (אחוזים)**

איחוז המקרים הסבירים	היבט טיפול בזקן
146	מספר ביקורי הבית
	התרשמות מהטיפול בזקן
100.0%	מצב לבוש וסביבה
100.0%	מצב בטיחות סביבת הזקן וביתו
99.3%	מצב תזונת הזקן
97.9%	מצב תקשורת, יחס ואווירה בין הזקן והסובבים אותו
	התאמת המטפל לזקן מבחינת
95.9%	תקשורת עם הזקן
100.0%	השעות/הימים שבהם המטפל עובד
100.0%	עזרה בדברים שצריך
98.6%	יחס נאות
92.9%	המטפל אינו דורש או מקבל כספים שלא כדין
90.3%	המטפל עובד כנדרש
91.1%	העדר תחלופת מטפלים בשלושת החודשים האחרונים
97.3%	העדר עניין בהחלפת המטפל
99.3%	העדר סימנים להתעללות בזקן
100.0%	המלצה על המשך בקרה רגילה

סיבות לאי בחירה בגמלה בכסף ודרכים לעידוד הבחירה בה

כפי שצוין קודם, מהנתונים המינהליים עולה כי היקף הבחירה בגמלה בכסף היה מצומצם ביותר. משכך, מעניין מאוד לבחון מדוע הזקנים לא בחרו בה, בייחוד אלו בעלי הפוטנציאל המיידני, כלומר שהיה להם מטפל זר. התפלגות הזקנים שלא בחרו בגמלה בכסף על פי סיבה מתוארת בלוח 13 שלהלן. הנתונים מלמדים בבירור כי הסיבה העיקרית לאי בחירה בגמלה בכסף היתה שהם פשוט לא ידעו על התוכנית הזו. חשוב להדגיש כי 66% מהזקנים שלא בחרו בגמלה בכסף הצהירו שהיו רוצים לקבל גמלת כזו, ובחינת הסיבות לאי בחירה בגמלה הזו מעלה שוב ובאופן ברור כי הסיבה העיקרית לאי בחירתם היתה היעדר מידע על התוכנית הניסיונית.

לוח 13: הזקנים שלא בחרו בגמלה בכסף לפי הסיבה לאי בחירה בגמלה וסוג מטפל

זקנים ללא מטפל זר		זקנים עם מטפל זר		סך הכול		סיבה
אחוזים*	n	אחוזים*	n	אחוזים*	n	
	119		151		270	סך הכול
0.84	1	-	-	0.4	1	הוגשה בקשה לקבל גמלת סיעוד בכסף אך נדחתה או שהזכאות לגמלה בכסף הופסקה
-	-	0.7	1	0.4	1	אין חיסכון בכסף ובתשלומים למטפל הצמוד
0.8	1	1.3	2	1.1	3	סכום הגמלה בכסף נמוך ואינו מספיק
0.8	1	3.3	5	2.2	6	מתכננים להגיש בקשה לגמלה בכסף
3.4	4	4.6	7	4.1	11	מרוצים מהגמלה בשירותים ולא רוצים לשנות אותה
10.1	12	-	-	4.4	12	לא רוצים עובד זר בבית
11.8	14	0.7	1	5.6	15	אין יכולת כלכלית להעסיק מטפל צמוד
3.4	4	3.3	5	3.3	9	מרוצים מהשירותים של חברת הסיעוד
2.5	3	3.3	5	3.0	8	דאגה מניהול הטיפול באופן עצמי
-	-	0.7	1	0.4	1	הופעל לחץ שלא לבחור בגמלה בכסף
5.0	6	7.3	11	6.3	17	לא רוצים לשנות דברים שהתרגלנו להם
3.4	4	9.9	15	7.0	19	אין אנרגיות להתעסק בתהליך הגמלה בכסף
64.7	77	66.9	101	65.9	178	הזקנים לא ידעו על גמלת הסיעוד בכסף
1.7	2	5.3	8	3.7	10	אחר

* מספר האנשים שציינו את הסיבה המתאימה כאחוז מתוך כלל הזקנים שלא בחרו בגמלה בכסף. האחוזים אינם מסתכמים ב-100 ומספר המקרים אינו מסתכם בסך הכול בלוח משום שהמשיב יכול לסמן יותר מסיבה אחת באותה עת.

הזקנים שלא בחרו בגמלה בכסף נשאלו מה עשוי לגרום להם לבחור בגמלה הזו. התברר שכ-78% מהם ושיעור גבוה יותר מקרב אלה שהצהירו שהיו רוצים לקבל גמלה בכסף חשו שחסרים להם מידע ותמיכה כדי לבחור בגמלה הזו. בייחוד חסר מידע על תהליך של בחירת הגמלה בכסף. הזקנים ציינו כי קבלה של מידע ומתן סכום גבוה יותר יגרמו להם עכשיו לבחור בגמלה הזו. כ-74% מהזקנים ו-90% מהזקנים שהיו רוצים לקבל גמלה בכסף דיווחו שהם שוקלים בעתיד לבחור בגמלת סיעוד בכסף.

ניסיונות חברות הסיעוד למנוע בחירה בגמלה בכסף

ההערכה היתה שעם הפעלת התוכנית הניסיונית של גמלת סיעוד בכסף חברות הסיעוד ינסו להשפיע על זקנים שלא יבחרו בה כדי לשמור על האינטרסים שלהם. במחקר ניסינו לבחון גם נקודה זו. הנתונים מצביעים על ניסיונות של חברות הסיעוד להשפיע על הזקנים שלא לבחור בגמלה בכסף. התברר כי קרוב לשליש מהזקנים שבחרו בפועל בגמלה בכסף דיווחו שמישהו מחברת הסיעוד פנה אליהם כדי שלא יבחרו בה. כמו כן, 20% מהזקנים דיווחו כי מישהו מחברת הסיעוד הסביר להם שהמעבר לגמלה בכסף יוסיף להם כסף מועט בלבד. עם זאת, הנתונים מראים שרק במקרים זניחים חברות הסיעוד הציעו לזקנים שיעלו את התשלום למטפל הצמוד או לספק להם שירותים מעבר לשירותים הרגילים בניסיון להשפיע עליהם שלא לבחור בגמלה בכסף. היקף הפעילות של חברות הסיעוד בקרב הזקנים שלא בחרו בגמלה בכסף היה מצומצם ביותר. הנתונים מראים שחברות הסיעוד פנו לשישה מתוך 270 זקנים שלא בחרו בגמלה בכסף. מהיבט אחר, בחינת הסיבות לאי בחירה בגמלה בכסף מצביעה גם היא באופן ברור על פעילות מצומצמת ביותר של חברות הסיעוד בקרב הזקנים שלא בחרו בגמלה בכסף, וזאת משום שפעילותן נעשתה ככל הנראה רק לאחר שהזקן בחר בגמלה הזו.

קשיים בגיוס ובהעסקת מטפל צמוד ובמימון חיתולים חד-פעמיים וביקור במרכז יום

אחד התנאים המוקדמים לקבלת גמלת סיעוד בכסף היה קבלת שירותי סיעוד בפועל בידי מטפל צמוד שהוא בדרך כלל עובד זר¹. הנתונים בלוח 4 לעיל הראו שהרוב המוחלט של הזקנים שבחרו בפועל בגמלה בכסף וחלק גדול מהזקנים שלא בחרו בה החזיקו מטפל זר לפני הפעלת התוכנית הניסיונית. מי שבחרו בגמלה בכסף כמו גם מי שלא בחרו בה אך העסיקו מטפל צמוד, נשאלו על הקשיים שהיו להם בגיוס ובהעסקת המטפל. מניתוח תשובותיהם עולה שמחצית מן הבוחרים בגמלה בכסף ושיעור גבוה יותר ממי שלא בחרו בה דיווחו על העדר קשיים. הקושי העיקרי היה למצוא מטפל צמוד שמתאים לדרישות הזקן. זקנים שבחרו בגמלה בכסף דיווחו על קושי מסוים בגיוס מטפל צמוד גם של הידיעה של תהליך השגת ההיתר והגיוס עצמו וגם הקושי הכלכלי בתשלום האגרות הכרוכות בגיוס מטפל זר.

¹ רק זקן אחד מקרב הזקנים שבחרו בגמלה בכסף העסיק מטפל צמוד ישראלי.

לוח 14: הזקנים לפי הקשיים שהיו בגיוס המטפל הצמוד

זקנים שלא בחרו בגמלה בכסף		זקנים שבחרו בגמלה בכסף		סוג קושי
אחוזים*	n	אחוזים*	n	
	166		206	סך הכול
56.6	94	50.0	103	לא היו קשיים
10.8	18	21.8	45	אי הידיעה של תהליך השגת ההיתר
13.9	23	21.8	45	אי הידיעה של תהליך גיוס המטפל הצמוד
0.6	1	1.9	4	מרחק הבית ממשרדי החברה לייבוא עובדים זרים
34.9	58	28.6	59	קושי למצוא מטפל צמוד מתאים לדישות הזקן
-	-	5.3	11	קושי למצוא מטפל צמוד ישראלי
3.0	5	23.3	48	קושי כלכלי בתשלום האגרות הכרוכות בגיוס מטפל זר
-	1	3.9	8	אחר**

* מספר האנשים שציינו את הקושי המתאים בגיוס מטפל צמוד כאחוז מתוך כלל הזקנים. האחוזים אינם מסתכמים ב-100 ומספר המקרים אינו מסתכם בסך הכול בלוח משום שהמשיב יכול לסמן יותר מקושי אחד באותה עת.

** הסיווג לפי "אחר" כולל על פי רוב קשיי ביורוקרטיה.

הקשיים שהיו בהעסקת המטפל הצמוד היו רבים יותר מהקשיים שהיו בגיוסו, ורק כשליש דיווחו שלא היו להם קשיים בהעסקת המטפל. התברר שהקשיים המשמעותיים ביותר היו העומס הכלכלי על הזקן ומשפחתו וריבוי התשלומים והגופים שצריך להתנהל מולם. זקנים שלא בחרו בגמלה בכסף דיווחו על קושי במידה מסוימת גם במציאת פתרון לימי החופשה של המטפל. קושי זה היה בהיקף מצומצם יותר, בין היתר משום שהם מקבלים עזרה כלכלית וטיפול לא פורמלי מקרובי משפחה בהיקף רחב יותר מאשר הזקנים שלא בחרו בגמלה בכסף (לוח 4 לעיל). כ-12% מהזקנים שבחרו בגמלה בכסף מעסיקים שני מטפלים בתשלום.

לוח 15: הזקנים לפי הקשיים שהיו בהעסקת המטפל הצמוד

זקנים שלא בחרו בגמלה בכסף		זקנים שבחרו בגמלה בכסף		סוג קושי
אחוזים*	N	אחוזים*	n	
	166		206	סך הכול
30.7	51	32.5	67	לא היו קשיים
54.8	91	57.8	119	עומס כלכלי על הזקן ומשפחתו
33.1	55	31.1	64	ריבוי תשלומים וריבוי גופים שצריך להתנהל מולם
-	-	8.3	17	יכולת להבין מה נדרש מהזקן ומשפחתו
4.8	8	4.4	9	המטפל לא מתאים לזקן
32.5	54	14.1	29	אין פתרון לימי החופשה של המטפל
0.6	1	2.9	6	המטפל מתנהג בצורה שמפריעה לנו
0.6	1	1.9	4	המטפל מתנהג אלינו בצורה לא יפה
-	-	2.9	6	אחר

* מספר האנשים שציינו את הקושי המתאים בהעסקת מטפל צמוד כאחוז מתוך כלל הזקנים. האחוזים אינם מסתכמים ב-100 ומספר המקרים אינו מסתכם בסך הכול בלוח משום שהמשיב יכול לסמן יותר מקושי אחד באותה עת.

אחד החששות שהועלו בדיונים שקדמו להפעלת התוכנית של גמלת סיעוד בכסף היה הפגיעה הצפויה במרכזי יום. התברר כי 44 מתוך 187 הזקנים שבחרו בגמלה בכסף שילבו ביקור במרכז יום בתוכנית הטיפול במסגרת ההסדר הקודם של גמלה בעין. בניתוח נמצא שקרוב למחצית מזקנים אלה לא מבקרים כעת במרכז יום במסגרת הגמלה בכסף בעיקר משום שהם מוגבלים מאוד. כמו כן, בתחום קבלת החיתולים חד-פעמיים התברר שכ-61% ממי שבחרו בגמלה בכסף מקבלים חיתולים חד-פעמיים. עם זאת, 27% דיווחו שיש להם קושי לממן ביקורים במרכזי יום ושיעור של 43% דיווחו שיש להם קושי לממן חיתולים חד-פעמיים.

סיכום והמלצות

המוסד לביטוח לאומי הפעיל במארכ 2008 תוכנית ניסיונית לשנתיים שבמסגרתה ניתנה לזקנים המתגוררים באזורי הניסוי האפשרות לבחור בגמלת סיעוד בכסף. מינהל המחקר והתכנון במוסד ערך מחקר מלווה לניסוי זה שנועד לבחון את ההשלכות האפשריות של בחירה זו מנקודת המבט של הזקנים ומשפחותיהם.

הנתונים המינהליים על המקבלים גמלת סיעוד מצביעים על מספר מצומצם ביותר של בוחרים בגמלה בכסף. התברר שרק כ-300 מתוך כ-7,600 זכאים פוטנציאליים לבחירה בגמלה בכסף בחרו בה בפועל. התועלת הכלכלית היתה הסיבה העיקרית לבחירה בגמלה כספית ושניים מכל שלושה זקנים ציינו שהסכום שקיבלו מהמוסד לביטוח לאומי גבוה יותר מהסכום שהתקבל בעבר מחברת הסיעוד. זאת אף שסכום הגמלה בכסף היה בשיעור של 80% מסכום הגמלה בעין. כמו כן, שליש מהם ציינו את השליטה על כספי הגמלה כסיבה לבחירה בגמלה הזו. תוצאות אלה הודגשו שוב בניחות החסרונות שהזקנים ציינו ביחס להסדר הקודם של הגמלה בעין. מניתוח זה עולה עוד כי שיעור ניכר מהזקנים ציינו את התיווך המיותר של חברת הסיעוד בהסדר הגמלה בעין, שמלווה בסרבול ובטרטור.

התוצאות מלמדות כי הסיבה העיקרית לאי בחירה בגמלה בכסף היתה שהזקנים פשוט לא ידעו על התוכנית. התברר ששני שלישים מהזקנים שלא בחרו בגמלה הזו הצהירו שהיו רוצים לקבל גמלה בכסף אך כאמור לא ידעו עליה. שיעור גבוה מאוד ממי שלא בחרו בגמלה בכסף ואף שיעור גבוה יותר מקרב מי שהיו רוצים לקבל גמלה בכסף חשו שחסרים להם מידע ותמיכה כדי לבחור בגמלה הזו, בייחוד חוסר מידע על תהליך קבלת הגמלה. הזקנים ציינו כי קבלה של מידע ומתן סכום גמלה בכסף גבוה יותר יגרמו להם עכשיו לבחור בגמלה בכסף. 90% מהזקנים שהיו רוצים לקבל גמלה בכסף דיווחו שישקלו בעתיד לבחור בגמלה בכסף.

בתחום הקשיים בגיוס ובהעסקת מטפל צמוד התברר כי מחצית מהזקנים דיווחו על קושי כלשהו בגיוס מטפל צמוד. הקושי העיקרי היה מציאת מטפל שמתאים לדרישות הזקן. קושי נוסף שעליו דיווחו נוגע גם לתהליך השגת ההיתר וגיוס המטפל עצמו וגם קושי כלכלי בתשלום האגרות הכרוכות בגיוס עובד זר. הקשיים בהעסקת מטפל הצמוד היו גדולים יותר מהקשיים בגיוסו. הקשיים העיקריים בהעסקת מטפל צמוד היו העומס הכלכלי וריבוי התשלומים והגופים שצריך להתנהל מולם.

הממצאים הצביעו על פעילות בהיקף מסוים של חברות הסיעוד בניסיון להשפיע על הזקנים שלא לבחור בגמלה בכסף באמצעות פנייה לזקן.

התמונה הכללית המצטיירת מהסדר הגמלה בכסף היא חיובית ביותר. מי שבחרו בגמלה בכסף דיווחו כי התועלת הכלכלית היתה היתרון העיקרי בהסדר זה. הכוונה לחיסכון ולשליטה בכסף ובתשלומים למטפל ולסכום הגמלה הגבוה יותר מסכום הגמלה בעין שהתקבל במסגרת ההסדר

הקודם. הזקנים ציינו גם את החיסכון בביורוקרטיה, בטרדה, בטרטור ובזמן שהיו בעבר בהתנהלות מול חברת הסיעוד ואת ההתנהלות הנעימה והנוחה של הטיפול כעת כיתרונות העיקריים בהסדר הנוכחי. מהיבט אחר, מרבית הזקנים גילו שהם מרוצים מאוד מההסדר. 99% מהזקנים שבחרו בגמלה בכסף רוצים שהסדר זה יהפוך להסדר קבוע, ו-73% מעודדים אחרים לעבור להסדר זה ולנהל את הטיפול באופן עצמי. מזווית אחרת, דרך בחינת תחושת השיפור הגמלה בעין בכסף בהסדר החדש בלט שוב השיפור בתועלת הכלכלית. שיפור נוסף התגלה בשביעות הרצון מהטיפול, בבחירה ובגמישות בהסדרי הטיפול כמו גם בבחירת המטפל המתאים וקביעת זמני הטיפול ובשליטה ובמעורבות בטיפול. תוצאות אלה, להערכתנו, היו בולטות יותר אילו חלק גדול מספיק מהזקנים שבניתוח היו מקבלים בעבר גמלת סיעוד בידי מטפל לא צמוד ישראלי².

המעקב והבקרה של המוסד לביטוח לאומי על הזקנים שבחרו בגמלה בכסף הצביעו על העדר חריגים כלשהם.

לאור הממצאים לעיל להלן עיקר ההמלצות:

1. להרחיב את מתן האופציה לבחירה בגמלה בכסף לכלל המקבלים גמלת סיעוד ברמות הגמלה של 150% ו-168% ולהפוך אותה להסדר קבוע.
2. לספק לכל הזקנים ומשפחותיהם מידע שלם, מפורט ונגיש על תהליך גמלת סיעוד בכסף ומטפל צמוד.
3. להשוות את סכום גמלת סיעוד בכסף לסכום הגמלה בעין.

² הניתוח הראה של-85% מהזקנים שבחרו בגמלה בכסף היה מטפל צמוד לפני התוכנית הנסיונית של גמלת סיעוד בכסף. רק 18 מקרב הזקנים שבחרו בגמלה בכסף קיבלו קודם גמלת סיעוד בידי מטפל לא צמוד ישראלי.

Abstract

Since March 2008, the National Insurance Institute of Israel (NII) has been operating a two-year program under which frail elderly persons who live in one of the experiment areas are given the option of choosing a cash benefit for long-term care (LTC). The Research and Planning Administration of the NII is accompanying this experiment with a research that examines the possible implications of such a choice, from the point of view of the elderly and their families.

NII data indicate a very limited number of elderly who choose a cash LTC benefit. Our analysis shows that the economic advantage of choosing cash, as well as having control of the money, were the main reasons for choosing the cash benefit. These points were emphasized time and again in the elderly persons' discussions of the disadvantages of their in-kind benefit. The main reason for **not** choosing a cash benefit was that the elderly persons were simply not aware of the experimental program. Two-thirds of those who did not choose a cash benefit declared that they would have chosen it had they known about the option. A very high rate of those who did not choose the cash benefit – and an even higher rate of those who stated that they would have chosen it had they known about it – indicated the lack of information and support as the reason for not choosing this benefit, and particularly, the lack of information on how to attain it.

A certain number of elderly reported on difficulties in recruiting a full-time caregiver, and even greater difficulties in employing one. The main problem in recruiting a caregiver was finding one suitable to the elderly person's requirements, and the main problems in employing a caregiver were the economic burden and the many organizations that had to be dealt with.

The overall picture that arises from the cash benefit arrangement is a very positive one. The elderly beneficiaries indicated aspects such as economic advantages, saving bureaucracy and running around, and the convenience of the cash benefit arrangement. There was a high degree of satisfaction with this arrangement, as well as a feeling that the care had improved. Furthermore, the follow-up and supervision of care on the part of the NII, in the framework of the experiment, generally pointed to a lack of exceptions.

In view of the above findings, it is recommended to expand the cash benefit option nationwide: to all LTC recipients who receive their benefit at the levels of 150% and 168% of the full disability pension (the medium and high levels), and to turn this option into a permanent arrangement. At the same time, it is essential to provide the elderly and their families with complete, detailed and comprehensive information on the process of attaining the cash benefit, and of employing a full-time caregiver. It is further recommended to raise the rate of the cash benefit so that it is equal to that of the in-kind benefit (rather than 80% of it at present), in order to increase the economic profitability of the elderly from the cash benefit.



Cash Long-term Care Benefit Experiment: Accompanying Research

Ramsees Gharrah