

משרד הבריאות  
MINISTRY OF HEALTH  
ירושלים, JERUSALEM

נציבות קבילות  
לחוק ביטוח בריאות ממלכתי

4 אפריל, 2011  
כ"ט אדר ב, תשע"א  
סימוכין: -----  
(בתשובה נא לציין סימוכינו)

לכבוד:  
-----

א. נ.

### הנדון: קבילתך בעניין גב' -----

עניינה של קבילה זו בסירוב קופת חולים מאוחדת (להלן "קופת החולים" או "הקופה") למתן טיפול פסיכולוגי אשר נדרש ל ----- עקב תאונת דרכים.

לאחר עיון בכל המסמכים שנתקבלו ולאחר שניתנה לקופת חולים הזדמנות מספקת להשיב לקבילה עמדתנו הינה כי הקבילה מוצדקת. להלן יפורט הרקע העובדתי והמשפטי להכרעה בקבילה.

1. פנייה זו נתקבלה בנציבות לראשונה ביום 10.2.2010 בפניה נתבקשה התייחסות לחובת הקופה לספק לגב' ----- טיפול פסיכולוגי באמצעות פסיכולוג דובר השפה הערבית. כמו כן נתבקשה התייחסות לאפשרות לאכוף על קופת החולים את מתן השירות המבוקש.

2. תחילה ולמען הסדר הטוב חשוב להבהיר את מסגרת הסמכות המסורה לנציבות על פי חוק וכן הסמכות הקבועה בחוק לאכיפת החלטות נציבות הקבילות.

בהתאם להוראות חוק ביטוח בריאות ממלכתי התשנ"ד-1994 [להלן: "החוק"] מוסמכת הנציבות לברר קבילות נגד קופות החולים הנוגעות למילוי תפקידן על פי החוק. הקופה הנילונה זכאית להזדמנות הולמת להשיב לתלונה וככל שהדבר נדרש מבוצע בירור גם עם גורמים רלוואנטיים נוספים. בתום הבירור ניתנת החלטה בקבילה. יודגש כי חובת הקופה למתן שירות רפואי מוסדרת בחוק. סמכות הנציבות להכריע בשאלה פרטנית של חובת הקופה לספק שירות למבוטח מסוים קמה לאחר שהוגשה קבילה ונערך בירור בעניינה. מבלי שנתבררה קבילה אין באפשרות הנציבות לקבוע עמדה.

לעניין אכיפת החלטות הנציב, סעיף 46(א) לחוק ביטוח את המצבים בהם קיימת זכאות לאכיפת החלטת נציב הקבילות. בהתאם להוראות החוק במקרה בו ניתנה החלטה כי הקבילה מוצדקת ואף על פי כן השירות הרפואי הנדרש לא סופק ע"י הקופה, זכאי הקובל לרכוש את השירות ולקבל החזר כספי בגין הטיפול לו נזקק. גובה החזר כפוף למחיר השירות במסגרת הציבורית וסכום החזר מנוכה ממקורות המימון המגיעים לקופה מן המוסד לביטוח לאומי.

3. כאשר נתקבלה הפניה לראשונה לא צורף אליה המידע הנחוץ לצורך בירורה ואף לא היה מובן אם מדובר בנושא שבו כבר תלויה תביעה אשר הקופה צורפה כצד לה.

ראשית, לשם בירור קבילה נחוץ יפוי כח מן המטופל והעתקים מן המסמכים הרפואיים הרלוואנטיים המעידים על הצורך בשירות המבוקש והיקפו. שנית, ככל שקיים הליך תלוי ועומד אשר קופת החולים צד לו, אין הנציבות מתערבת בהחלטת בית המשפט הדין בתביעה. שלישית, במידה ומבוקש טיפול במסגרת שירותי בריאות הנפש של המדינה ויש לפנות לקבלת השירות לתחנות בריאות הנפש העוסקות בכך והנושא אינו בתחום הטיפול של הנציבות. הסבר בדבר סמכות הנציבות והמידע הנחוץ לבירור קבילה נשלח ב- 15.2.10.

4. ב----- נתקבלה בנציבות פניה ממנה עלה כי קיים הליך תלוי ועומד בפני בית המשפט אולם הקופה אינו צד לו כמו כן צורפו מסמכים רפואיים רבים לתמיכת הקבילה. בין המסמכים

משרד הבריאות  
MINISTRY OF HEALTH  
ירושלים, JERUSALEM

נציבות קבילות  
לחוק ביטוח בריאות ממלכתי

שנתקבלו נמנים: מכתבו של דר' -----, פסיכולוג קליני המטפל ב-----, מיום ----- חוות דעת מ -----, מומחה בפסיכיאטריה ודוח הערכה נוירופסיכולוגית מ----- חתום ע"י ----- מומחה בפסיכולוגיה שיקומית.

עיון במסמכים העלה כי בכולם נכללת המלצה חד משמעית למתן טיפול פסיכותרפי במעקב פסיכיאטרי ל-----.

5. לאחר עיון במסמכים שנתקבלו הם הועברו לבירור עם קופת החולים בבקשה להתייחסות מהירה ומתן השירות כנדרש עפ"י החוק.

תגובת הקופה, איחרה לבוא והועברה לנציבות ב-14.2.11.

בנציבות נתקבל העתק ממכתב לקובל לפיו נמסר לקופה שלפי שעה המבוטחת מקבלת את הטיפול הדרוש לה במימון חברת הביטוח. צוין כי ככל שחברת הביטוח תסרב לשאת במימון השירות ניתן לפנות לקופה לבחינת הבקשה לגופה.

6. תשובת קופת החולים רחוקה מלהניח את הדעת.

ראשית יודגש כי בהתאם להוראות סעיף 22(ד) לתוספת השנייה לחוק ביטוח בריאות ממלכתי כלול בסל טיפול פסיכולוגי שיקומי וטיפול פסיכותרפויטי ממושך:

לשון הסעיף הינה:

" 22 ד שרות פסיכולוגי .....

5. טיפול פסיכולוגי שיקומי ונוירופסיכולוגי.

6. טיפול פסיכותרפויטי פעיל וממושך לא יותר משנתיים, במידה שקיימת אינדיקציה למתן טיפולים מעבר לכך - על פי המלצת הגורם המטפל הבכיר "

בהתייחס לעובדה כי מדובר בנפגעת תאונת דרכים, יובהר כי לא זאת בלבד שקיימת אחריות של הקופה למתן השירות אלא שנוסף לכך גם פטור משלום דמי השתתפות מקום שאלו נגבים ממבוטחים אחרים (כגון דמי השתתפות עבור ביקור אצל מומחה בפסיכיאטריה) בחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנת 2009 ו-2010) התשס"ט, 2009 [נקבע שינוי בסעיף 8(א2) לחוק ולפיו:

"קופת חולים לא תגבה מנפגע תאונת דרכים תשלום השתתפות עצמית בעבור שירותים הכלולים בתוספת השנייה לצו לפי סעיף קטן (ז) הניתנים לו לפי חוק זה בשל הפגיעה האמורה"

קופת החולים אינה רשאית להתנות מתן טיפול בכך שחברת הביטוח לא תממן אותו. להיפך מכך, הכלל שנקבע בחוק ההסדרים הוא חיוב חברת הביטוח באותם שירותים שאינם נכללים במסגרת הסל ולא ממונים ע"י קופת החולים.

7. לא זו אף זו הקובלים העבירו לנציבות העתק מתשובת ב"כ קופת חולים מאוחדת מיום 18.1.10 ולפיו טיפולים בתחום בריאות הנפש ניתנים ע"י המדינה ואילו בקופה ניתנים טיפולים אלו רק במסגרת השב"ן.

תשובה זו עומדת בסתירה ללשונו המפורשת של החוק.

ידוע כי בעשור האחרון מתקיימים דיונים על ביצוע רפורמה בתחום בריאות הנפש במסגרתה גם שירותים בתחום זה הניתנים ע"י המדינה יועברו לאחריות קופת החולים. עד כה לא הוחלה רפורמה זו ולעיתים מתגלעות מחלוקות אשר להיקף שירותי בריאות הנפש הניתנים ע"י קופת

החולים.

עמדתנו הינה כי העובדה שישנם שירותים בתחום בריאות הנפש הניתנים ע"י המדינה אינה פוטרת את הקופה ממתן שירותים הנמנים בתוספת השנייה לחוק. בנוסף, ככל שהקופה מציגה גישה הסותרת את עמדת ממשד הבריאות וקל וחומר, הסותרת הוראות החוק, עליה לציין זאת בפני המבוטח.

בעניין זה ר' חוזר מנכ"ל משרד הבריאות מס' 11/06 מיום 24.6.07 :

" קופת חולים אינה רשאית להציג, בפרסומים או בע"פ, לרבות בתשובות הניתנות למבוטחים, עמדה השוללת את זכאותו של מבוטח לקבלת השירות בלא שציינה קיומם של חילוקי דעות, ככל שהם ידועים לה, בין עמדת משרד הבריאות, כפי שבאה לידי ביטוי בהחלטות של נציב קבילות הציבור או בחוות דעת משפטיות שניתנו ע"י משרד הבריאות, לבין עמדתו. חובת קופת החולים, בהקשר זה, נובעת ממעמדה המיוחד כמבטחת עפ"י חוק ביטוח בריאות ממלכתי, ומן הנורמות החלות עליה כגוף דו מהותי הכפוף, בין היתר, לכללי הגילוי וההגינות השאובים מן הדין המנהלי "

[חוזר הנכל מפורסם באתר האינטרנט של משרד הבריאות]

8. אנו סבורים כי מאחר והועברו לקופת החולים מלוא המסמכים הרפואיים הרלוואנטיים וכן ניתן זמן מספק להשיב לקבילה, מן הראוי היה כי הקופה תאשר את מתן השירות על ידה. על הקופה היה למסור ידע ברור בדבר הטיפול שיינתן ונותן השירות אשר יספק טיפול זה.

מאחר וקופת החולים לא השיבה כנדרש ומאחר וניתן ללמוד מן המסמכים שנתקבלו על הצורך בטיפול והיקפו, להלן תפורט הכרעה בקבילה בהתאם למסמכים שהוצגו בפנינו. כמו כן נתייחס לאופן אכיפת ההחלטה במידה והדבר יידרש.

9. הצורך הרפואי בטיפול

כל שירות רפואי הכלול בסל ניתן בכפוף לשיקול דעת רפואי. כנזכר לעיל, במקרה של ---- המסמכים שנתקבלו אינם מתירים ספק בדבר הצורך הרפואי של הגב' ---- בטיפול נפשי.

מכתבו של הפסיכולוג הקליני המטפל בחולה מסוף שנת 2009 מצביע על צורך חיוני בטיפול ואף ניסיון התאבדות בתקופה בה טיפול זה הופסק. גם בחוות דעתו של דר' י' שוורצמן שניתנה בסוף אפריל 2010 מצוינת הערכתו כי ----- תפיק תועלת מליווי והכוונה של אנשי מקצוע מתחום הפסיכותרפיה. בדוח הנוירופסיכולוגי מן ה-30.10.10 מובהר כי קיימת מצוקה רגשית משמעותית עם תכנים אובדניים. חמור מכך עולה מן הדוח כי גם בסוף 2010 נעשה ניסיון של המטופלת לפגוע בעצמה.

10. היקף הטיפול הנדרש

בהתייחס להיקף הטיפול הנדרש אין חפיפה מלאה בין המסמכים הרפואיים שנתקבלו. כך למשל בחוות דעתו של דר' שוורצמן צוין כי קיים קושי לקבוע מסמרות בדבר היקף הטיפול הנדרש. הוא מציין הערכה גסה לצורך בטיפול למשך שנה ויחד עם זאת הוא אינו מוציא מכלל אפשרות צורך בטיפול ארוך יותר.

ההתרשמות מן המסמכים הנוספים שהתקבלו היא כי קיימת סבירות רבה לצורך בטיפול ממושך ומתמיד. לפי המסמכים תאונת הדרכים חלה ב-26.11.07. מן המסמך מהפסיכולוג המטפל, ד"ר -- ---- עולה כי בשנת 2009 כאשר הופסק הטיפול חלה התדרדרות חמורה ואף ניסיון להתאבדות. גם מן הדוח הנוירופסיכולוגי מסוף 2010 עולה כי מצבה הנפשי של המטופלת עודנו בכי רע וכולל תכנים אובדניים וניסיונות להרעה עצמית.

הטיפול הפסיכותרפוי הניתן במסגרת סל שירותי הבריאות אינו בלתי מוגבל. בסעיף 22 (ד) אשר צוטט לעיל נכלל "טיפול פסיכותרפוי פעיל וממושך לא יותר משנתיים, במידה שקיימת אינדיקציה למתן טיפולים מעבר לכך - על פי המלצת הגורם המטפל הבכיר"

הסוגיה של הגבלת מספר טיפולים הניתנים ע"י קופת החולים נדונה בבית הדין לעבודה בהקשר של טיפולי פיזיותרפיה. בהתאם לפסיקה נקבע כי טיפולים שהוגבלו במכסה ניתנו ערב תחילת החוק במועד המכונה בחוק "מועד הקובע" [ר' סעיף 2 וסעיף 7 לחוק] ימשיכו ויינתנו במסגרת מכסה זו. ההלכה נקבעה בדב"ע 5-7/97 ירמה מדז"ני נ' קופת חולים כללית.

לפי ספר השירותים של קופת חולים כללית טיפול פסיכותרפי ניתן בקופת חולים בכפוף למכסה של 30 טיפולים בשנה ולא יותר משישים בשנתיים. בהתאם להלכת מדז"ני נראה כי מכסה זו חלה גם ביחס לטיפולים דנן. נוכח ניסיונות ההתחמקות של הקופה מליתן את הטיפול לגבי ---- עד כה, אנו רואים הצדקה במקרה זה שלא להותיר לקופה את שיקול הדעת לקביעת היקף הטיפולים ולקבוע כי יינתנו לכל הפחות 60 טיפולים אלו. קביעה זו נועדה למנוע את הסיכון כי הקובלת תידרש להמשך התדיינות עם הקופה וכי הטיפול יופסק במהלך התדיינות זו. נראה כי מעבר לשישים טיפולים יש הצדקה למתן מימון ע"י חברת הביטוח.

#### 11. זהות המטפל וחשיבות מתן טיפול בשפה הערבית

לפי המסמכים שנתקבלו גבי ---- מטופלת ע"י פסיכולוג דובר השפה הערבית דר' ---- המומחה לפסיכיאטריה דר' שוורצמן ציין כי שוחח עם המטופלת בשפה הערבית וכן הפנה אותה לבדיקה נורופסיכולוגית במסגרות בהם המומחים מסתייעים בדוברי ערבית. גם מן הדוח של הנורופסיכולוג יונתן שמעוני עולה כי מדובר במומחה בעל רקע בלימודי מזרחנות ואסלם.

לא נמסר לנציבות מידע בדבר מידת שליטתה של המטופלת בשפה העברית, אם ישנה אך הדעת נותנת כי בטיפול נפשי, בו להבנה והקשר בין המטפל למטופל חשיבות רבה, הטיפול יינתן בשפת האם של המטופל. כמו כן לא הועלו ע"י הקופה טענות ביחס לבקשה למתן הטיפול בערבית ועל כן החלטה ניתנת בהתאם למסמכים שהציגו הקובלים.

מורכבת יותר היא הסוגיה של מימון המשך טיפול במסגרת הפרטית בה מטופלת גבי ---- ולחילופין הפסקת טיפול זה והעברתה לטיפול במסגרת ציבורית.

בחוות דעתו של דר' שוורצמן צוין כי הוא סבור שניתן לטפל בחולה גם במסגרת ציבורית והובא לדוגמא המרכז לבריאות הנפש במזרח ירושלים אשר דר' ---- עומד בראשו. יחד עם זאת נכתב בחוות דעתו כי "אין להמעיט בחשיבות הניסיון הטיפולי הקודם של הנבדקת אצל ד"ר ----, שאותו היא העריכה בחיוב".

בהתייחס למרכז של דר' ---- לנציבות הקבילות הועברה החלטת בית המשפט מיום 8.10.2010 לפיה "ברי כי במרכז הקהילתי לבריאות הנפש במזרח ירושלים אותו מנהל המומחה, לא יכולה התובעת להיות מטופלת".

לא נמסר לנציבות הרקע להכרעת בית המשפט אולם ידוע שככלל, קיים ערך רב לשמירה על רצף הטיפול אצל מטפל המכיר את החולה. קל וחומר כי לרצף הטיפול חשיבות כאשר מדובר בטיפול נפשי ממושך וכבר נוצרו יחסי אמון בין המטפל למטופל.

הדברים מורכבים ממספר טעמים: כנזכר לעיל, במסגרת הסל קיימת מכסה של שישים טיפולי פסיכותרפיה. מאחר וקיימת סבירות לכך שלגבי --- ידרשו טיפולים מעבר למכסה וייתכן שיידרשו לתקופה ממושכת לא רצוי כי המטופלת תעבור ממטפל למטפל.

בנוסף, לפי העולה מן המסמכים, הטיפול באמצעות מטפל פרטי הוחל במימון חברת הביטוח. לא ידוע מה הרקע להתחלת הטיפול באמצעות מטפל פרטי זה ולא נטען כי הדבר נבע מסירוב הקופה למתן שירות. מאחר וככלל חובת הקופה היא למתן שירותים בעין וזאת במסגרת ציבורית קיים קושי לקבוע כי עליה לשאת במימון שירות במסגרת פרטית.

מכל מקום ויהא הרקע לתחילת הטיפול אצל דר' --- אשר יהא סמכויות האכיפה של החלטות הנציבות כפופות לתעריף של השירות במסגרת הציבורית והדברים יפורטו בהמשך.

לגופו של עניין, ברשות הנציבות קיימת עדות לנוהג שהיה בקופת חולים כללית בעבר ליתן השתתפות כספית במקרים חריגים בהם נידרש טיפול נפשי במסגרת פרטית. במידה ובמקרה זה נחוץ המשך טיפול במסגרת פרטית אנו סבורים כי יש מקום להסדר שבו הקופה תשתתף במימון הטיפול עד לגובה התעריף של השירות במסגרת הציבורית. במקרה כזה, יש לבחון את חובתה של חברת הביטוח במימון יתרת התשלום, ממעבר למימון הניתן ע"י הקופה – בתעריף הציבורי.

על תעריף מימון השירות במסגרת הציבורית נרחיב להלן בהתייחס לאפשרות לאכיפת החלטות הנציבות.

#### 12. סמכויות האכיפה ומימון הטיפולים

בהתאם להוראת סעיף 46 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי התשנ"ד-1994, מקום שקבילה נמצאה מוצדקת, לקופה מסורים 21 ימים לפעול בהתאם להחלטה שניתנה. במידה וקופת החולים לא תפעל כאמור בתוך 21 יום ממועד מתן ההכרעה, בידכם האפשרות לפנות אל מנכ"ל משרד הבריאות, בבקשה להורות למוסד לביטוח לאומי ליתן החזר כספי בעד ההוצאה הכספית הכרוכה ברכישת השירות, שלא באמצעות הקופה. את הבקשה למנכ"ל ניתן להגיש באמצעות נציבות הקבילות.

מצורף בזאת העתק מחוזר מנכ"ל משרד הבריאות מס' 11/2006 המפרט את נהלי אכיפת החלטות נציב קבילות הציבור.

הזכאות להחזר מתייחסת לשירותים שיירכשו לאחר מתן עמדה זו, החזר יינתן מתוך הכספים המגיעים לקופה מן המוסד לביטוח לאומי ומתן החזר נעשה בכפוף לסכומים המרביים הקבועים בתקנות ביטוח בריאות ממלכתי (החזר בעד שירותי בריאות), התש"ס – 2000.

מאחר וביצוע החזר כפוף לתעריף הציבורי, יצוין כי מבירור עם מנהל רפואה עולה כי בבתי החולים הציבוריים התעריף ליעוץ/ טיפול נפשי פרטני נקבע לפי קוד L0841 העלות מתעדכנת מעת לעת ועומדת כיום על 207 ₪ לטיפול.

בסיפא הדברים יובהר כי זכותה של קופת החולים שמורה עמה לחלוק על עמדת הנציבות ולפנות לבית הדין לעבודה לקבלת פסיקה שונה. אנו סבורים כי ככל שהקופה תפנה לבית הדין מן הראוי כי הקופה תהיה מושתקת מלהציג בפני בית הדין טענות שלא הוצגו בפנינו וזאת מאחר וניתנה לקופת החולים הזדמנות מספקת לעשות כן. עם זאת השתק כאמור לא קבוע בחוק וטרם נקבע בפסיקה.

יצוין כי על פי רוב מכבדת קופת החולים את החלטות הנציבות ויש לקוות כי כך יעשה גם במקרה זה.

סיכומם של דברים :

משרד הבריאות  
MINISTRY OF HEALTH  
ירושלים, JERUSALEM

נציבות קבילות  
לחוק ביטוח בריאות ממלכתי

קופת חולים מחויבת במתן טיפולים פסיכותרפיים למצער עד למכסה של 60 טיפולים. בהיעדר נימוק מספק מדוע לא ניתן השירות ע"י הקופה עד כה, נמצאה הקבילה מוצדקת. מאחר ובמקרה דן עסקינן במטופלת ממוצא ערבי הנדרשת לטיפול נפשי באמצעות מטפל דובר ערבית על הקופה לספק את השירות באמצעות מטפל דובר ערבית כמבוקש.

עוד מובהר כי לאחר שהקופה קיבלה בקשה הכוללת מסמכים רפואיים מפורטים, המענה שניתן באיחור לפיו במידת הצורך הבקשה תישקל לגופה, אינו מספק. בנסיבות אלו ועל מנת למנוע התדיינות ממושכת נוספת עם קופת החולים נקבע כי על הקופה לספק לכל הפחות שישים טיפולים פסיכותרפיים לגב' -----.

אנו תקווה כי הקופה תפעל בהתאם להכרעה זו.

אין בטיפולינו בקבילה בכדי למנוע מכס כל סעד העומד לרשותכם על פי דין.

בכבוד רב,

בכבוד רב,

אתי סממה  
נציבת הקבילות  
לחוק ביטוח בריאות ממלכתי

חגית אפרתי, עו"ד  
מנהלת מדור (בירור קבילות)  
נציבות הקבילות לחוק ביטוח בריאות ממלכתי

העתק: כבוד ----- לתיק  
ד"ר רוני גמזו, מנכ"ל משרד הבריאות  
ד"ר יצחק אלשיך, נציב פניות הציבור, קופת חולים מאוחדת.  
עו"ד נתן סמוך, הלשכה המשפטית, משרד הבריאות, כאן.