

## 5. ביטוח אמהות

### א. הגמלאות

במסגרת ביטוח אמהות מוענקות לילודת הגמלאות האלה:

**מענק אשפוז** - המענק נועד לממן את הוצאות הלידה והאשפוז של היולדת ושל היילוד, והוא משולם במישרין לבית החולים. מדצמבר 1993 משולם מענק אשפוז בשיעור מוגדל בלידת פג. בשנתיים הראשונות מאז הוחל חוק ביטוח בריאות ממלכתי (בינואר 1995), אשפוזים של יולדות ושל יילודים, בכללם פגים, היה כלול בסל שירותי הבריאות שנקבעו בחוק. המוסד לביטוח לאומי מימן אשפוז זה מסכומי הגבייה לענף אמהות שהועבר למשרד הבריאות. מינואר 1997 מענק האשפוז שוב משולם במישרין לבית החולים. כאשר הלידה מתרחשת בחו"ל, מענק האשפוז משולם במישרין לילודת המגישה תביעה.

סכום מענק האשפוז משתנה כדלקמן:

1. בחודש ינואר מדי שנה הוא מתעדכן על-פי נוסחה הקבועה בחוק, ולפיה סך התשלום בעבור לידות רגילות והתוספות לפג יהיה שווה לסכום שהיה משולם בעבור לידות אלה אילו לא היה הבדל בסכומי המענק בין לידה רגילה ללידת פג.

2. בכל עת שמשרד הבריאות משנה את מחירו של יום אשפוז כללי, משתנה באותו שיעור גם סכום מענק האשפוז.

מאפריל 2005 הוגדל מענק אשפוז בלידת פג בכ-50%. עלות התוספת מסתכמת בכ-115 מיליון ש"ח בשנה והיא ממומנת במלוואה בידי האוצר. מינואר 2007, הוגדל מענק אשפוז בכ-12.1%. עלות התוספת מסתכמת בכ-151.6 מיליון ש"ח בשנה והיא ממומנת במלוואה בידי האוצר. מאוגוסט 2009, הוגדל מענק אשפוז בכ-10%. עלות התוספת מסתכמת בכ-150 מיליון ש"ח בשנה והיא ממומנת בידי המוסד לביטוח לאומי (בידי המבוטחים).

**הוצאות הסעה לבית חולים** - המוסד לביטוח לאומי גם משתתף בהוצאות הסעה לבית חולים של יולדת. בשנת 2008 חלה הקלה בתנאי זכאות להסעה לבית חולים. לפני כן, יולדת היתה זכאית להסעה רק אם היא גרה במרחק רב מבית החולים. מ-16.3.2008 כל יולדת זכאית להסעה לבית החולים הקרוב למקום מגוריה.

**מענק לידה** - המענק נועד לרכישת ציוד ראשוני ליילוד, והוא משולם במישרין לילודת. עד יולי 2002 שיעור המענק לילודת היה אחיד, בלתי תלוי במספר לידות קודמות, והוא היה 20% מהשכר הממוצע לפי חוק. באוגוסט 2003 חל שינוי בשיעור המענק לילודת ילד שני

ואילך, והוא היה 6% מהשכר הממוצע. בינואר 2004 הוגדל שיעור המענק לילד השני בלבד ל-9% מהשכר הממוצע. כאשר נולדים בלידה אחת שני ילדים או יותר, מענק הלידה גבוה יותר: לתאומים - סכום השווה לשכר הממוצע, ולכל ילד נוסף - עוד 50% מהשכר הממוצע. מינואר 2006 סכום מענק הלידה מחושב על פי הסכום הבסיסי.

**דמי לידה** - גמלה זו נועדה לפצות יולדת עובדת על אובדן שכרה במשך חופשת הלידה שהיא חייבת לקחת על פי חוק עבודת נשים. לדמי לידה זכאית יולדת עובדת - שכירה, עצמאית או הנמצאת בהכשרה מקצועית - אשר בתקופה שקדמה ללידה שולמו בעבורה דמי ביטוח בעד פרקי זמן הקבועים בחוק. דמי הלידה משולמים בעבור 7 או 14 שבועות, בהתאם לתקופת האכשרה שהיא צברה עד המועד הקבוע בחוק (לפני שתוקן החוק במאי 2007, דמי לידה היו משולמים בעבור 6 או 12 שבועות). מנובמבר 1994 דמי הלידה ליום מחליפים את מלוא השכר או ההכנסה הממוצעת ליום שהיו ליולדת בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה (עם הלידה או לפנייה), ולא יותר מסכום מרבי הקבוע בחוק. מדמי הלידה נגבים במקור מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ודמי ביטוח בריאות.

אפשר להתחיל לקבל דמי לידה לפני מועד הלידה המשוער, אך לא יותר מאשר בעבור מחצית התקופה שבמהלכה זכאית היולדת לקבלם. בתנאים מסוימים אפשר להאריך את חופשת הלידה בארבעה שבועות לכל היותר. החל ב-1998 גם גברים שחלקו את חופשת הלידה עם בנות זוגן יכולים לקבל תשלום של דמי לידה, בתנאי שהאם חזרה לעבודה. לדמי לידה זכאיות גם תושבות זרות. במסגרת חוק ההסדרים 2003 נקבע, כי אלה מהן שאינן שוהות בארץ כחוק אינן זכאיות לדמי לידה ולמענק לידה, כל עוד הן שוהות בארץ.

**קצבת לידה** - הקצבה משולמת למי שילדה בלידה אחת שלושה ילדים או יותר, שנשארו בחיים פרק זמן הקבוע בחוק, ונועדה לסייע לה בהוצאות כלכליות. הקצבה משולמת מדי חודש במשך 20 חודשים. הקצבה נגזרת מ"הסכום הבסיסי", והיא הולכת ופוחתת במהלך תקופת הזכאות.

**גמלה לשמירת היריון** - גמלה זו משולמת לאשה עובדת, שבגלל סיבות רפואיות הקשורות להיריון נאלצת להפסיק את עבודתה ל-30 יום לפחות ואין היא מקבלת בעבורם תשלום ממעסיקה או מכל גורם אחר. תקופת האכשרה המזכה בגמלה זו זהה לתקופה המזכה בדמי הלידה. מתחילת 1995 גובה הגמלה היה שכרה הממוצע של האשה בשלושת החודשים שקדמו להפסקת עבודתה ולא יותר מ-70% מהשכר הממוצע. בשנת 2000 תוקן החוק, והסכום המרבי לתשלום הוא מלוא השכר הממוצע, והיום הוא מלוא הסכום הבסיסי.

**קצבת מיוחדת ותגמול מיוחד** - קצבאות אלו משולמות אם היולדת נפטרה בעת הלידה או בתוך שנה מיום הלידה: קצבה חודשית משולמת בעד כל יילוד שנולד באותה הלידה ושיעורה 30% מהשכר הממוצע במשך 24 חודשים. אם משולמת לילד קצבת שאירים או תלויים, הקצבה משולמת במשך 12 חודשים בלבד. תגמול מיוחד משולם לבן זוגה של הנפטרת, אם הפסיק לעבוד לשם טיפול בילד, בשיעור דמי פגיעה עד 12 שבועות. בשנת 2008 קצבה זו שולמה ב-10 מקרים.

## ב. מגמות עיקריות

ב-2009 נמשכה העלייה במספר הלידות ביחס לאוכלוסיית הנשים בגיל הפריור (בנות 44-15): ב-2009 שולמו מענקי לידה ל-158 אלף יולדות בקירוב (לוח 1) - עלייה של כ-3.5% לעומת שנת 2008. באותן שנים מספר הנשים בגיל הפריור עלה באחוז אחד בלבד. במילים אחרות, מספר הלידות לכל 1,000 נשים בגיל הפריור עלה מכ-96 לידות ב-2008 לכ-102 ב-2009.

כ-47,000 מהלידות ב-2009 היו לידות ראשונות, כ-42,700 היו לידות שניות וכ-68,000 היו שלישיות ויותר כמוצג בלוח 2. כ-3,500 היו לידות תאומים וכ-100 היו לידות שלישיות ויותר.

בין מענקי האשפוז ששולמו ב-2009, כ-2,656 היו בעבור לידות פגים. הירידה במענקי אשפוז לידות פגים שהחלה ב-2004 נבלמה ומספרם עלה בכ-2.5% ב-2007, בכ-5% ב-2008 ובכ-6% ב-2009.

ב-2009 קיבלו דמי לידה כ-98 אלף נשים לעומת כ-94 אלף נשים ב-2008 - עלייה של 3.4%, גם מספר הנשים עלה בין שתי השנים, בעוד מספר המועסקות בכוח העבודה עלה רק באחוז אחד. נשים שקיבלו דמי לידה היוו 62% מסך כל הנשים שקיבלו מענק לידה. גילן הממוצע של מקבלות דמי לידה מוסיף לעלות אם כי במעט, והגיע לכ-31 ב-2009 (לעומת כ-30 ב-2007 ו-28.7 ב-1988) והוא גם דומה לגילן הממוצע של היולדות בכלל האוכלוסייה. כ-95% מן הנשים שקיבלו דמי לידה היו שכירות והיתר - 5% - עצמאיות, חברות קיבוץ, או חברות מושב שיתופי.

### לוח 1

#### נשים שקיבלו מענק לידה ודמי לידה (ממוצע חודשי), (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2009-2000

קיבלו דמי לידה			קיבלו מענק אשפוז		
שיעור מכלל הנשים שקיבלו מענק לידה	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	סך הכול	אחוז שינוי לעומת שנה קודמת	מספרים מוחלטים	שנה
52.4	7.3	70,641	8.5	134,720	2000
53.9	-0.2	71,176	-2.0	132,044	2001
53.2	-0.8	71,317	1.6	134,187	2002
51.9	2.7	73,948	6.1	142,363	2003
54.1	3.8	77,505	0.7	143,387	2004
53.9	-1.6	77,025	-0.3	142,890	2005
57.6	7.1	83,285	0.5	143,599	2006
58.4	5.0	88,285	2.5	147,245	2007
61.5	5.1	93,630	3.5	152,319	2008
62.0	4.4	97,715	3.5	157,702	2009

לוח 2

התפלגות לידות חי לפי סדר הלידה (אחוזים), 2000-2009

שנה	סה"כ	1	2	3	+4
2000	100.0	30.1	25.8	18.0	26.0
2001	100.0	29.7	26.2	18.1	26.0
2002	100.0	29.5	26.2	18.1	26.3
2003	100.0	29.6	26.6	18.2	25.6
2004	100.0	29.9	26.8	18.4	25.0
2005	100.0	29.5	27.1	18.6	24.9
2006	100.0	29.2	27.4	19.0	24.4
2007	100.0	28.6	27.3	19.6	24.6
2008	100.0	29.9	27.8	19.8	22.5
2009	100.0	29.8	27.1	20.0	23.1

במהלך שנת 2009 שונה מענק האשפוז שלוש פעמים: בינואר הוא עודכן ב-4.6% על פי הנוסחה הקבועה בחוק, בתוספת עדכון יום אשפוז, באוגוסט הוא הוגדל בכ-10% בהתאם להחלטת הממשלה בחוק ההסדרים 2009-2010, ובספטמבר הוא ירד בשיעור של 2.9% בהתאם לשינויי בעלויות יום אשפוז.

בשנת 2009 היתה עלייה נומינלית של כ-10% במוצק אשפוז ללידה רגילה ושל לידת פג ב-6% במונחים ריאליים, בהשוואה לשנת 2008. במענק לידה היתה עלייה של כ-4.5% במונחים נומינליים ושל כ-3% במונחים ריאליים.

מלוח 3 עולה כי פחות משליש מהנשים קיבלו דמי לידה ליום בסכום שאינו עולה על מחצית השכר הממוצע במשק וכרבע מהן קיבלו דמי לידה מעל השכר הממוצע במשק. שיעור הנשים המקבלות דמי לידה מעל השכר הממוצע עלה בהתמדה מ-19.6% מהנשים ב-2006 ל-24.6% מהן ב-2009, ובמקביל קטן חלקן של הנשים המשתכרות עד מחצית השכר הממוצע מכ-37% ב-2006 ל-31% ב-2009.

לוח 3

**מקבלות דמי לידה לפי גובה דמי הלידה ליום כאחוז מהשכר היומי הממוצע (מספרים מוחלטים ואחוזים), 2009-2000**

שנה	סך כל המקבלות (מספרים)	עד 1/4 השכר הממוצע	1/2-1/4 השכר הממוצע	3/4-1/2 השכר הממוצע	מלוא השכר עד 3/4 הממוצע	יותר מהשכר הממוצע
2000	70,641	7.4	29.9	28.5	16.1	18.1
2001	71,176	7.1	28.4	28.4	16.4	19.7
2002	71,377	6.9	26.5	28.6	17.1	21.0
2003	73,948	6.8	25.1	29.6	17.2	21.3
2004	77,505	7.9	26.6	29.0	16.6	19.8
2005	77,025	7.8	26.2	28.3	17.0	20.7
2006	83,285	8.7	28.2	28.1	15.4	19.6
2007	88,285	8.5	27.3	28.4	15.9	20.0
2008	93,630	7.5	25.5	27.4	16.8	22.8
2009	97,715	7.1	23.8	27.3	19.2	24.6

משנת 1995, דמי הלידה ליום עלו מ-75% משכרה של היולדת למלוא שכרה. לפיכך סכום דמי הלידה מייצג את שכר הנשים העובדות בגיל הפרייון, והתפלגות דמי הלידה כאחוז מן השכר הממוצע במשק תואמת את התפלגות השכר של הנשים בגילאים אלה. זאת אף שבחישוב יומי של דמי לידה, החלוקה היא ב-30 יום בחודש, כאשר השכר החודשי הוא בעבור מספר ימי עבודה אפשריים שנע בין 25 ל-27 יום בחודש.

סכום דמי הלידה, בדומה לשכר, משתנה על-פי מאפייני דמוגרפיה ותעסוקה:

- סכום דמי הלידה עולה ככל שעולה גיל האישה. ממוצע דמי הלידה ב-2009 היה 220 ש"ח ליום, שהם כ-83% מהשכר הממוצע. נשים עד גיל 24 קיבלו דמי לידה בשיעור של כ-46% מהשכר היומי הממוצע במשק, בעוד שבקרוב בנות 35 ויותר היה השיעור גבוה קצת יותר מהשכר הממוצע במשק (107% מהשכר הממוצע במשק).
- דמי הלידה ששולמו ביישובים במרכז הארץ היו גבוהים מאלה ששולמו בפריפריה. בסניפים תל אביב וכפר סבא, סכום דמי הלידה ששולמו בממוצע ליום היה הגבוה ביותר, ואילו בסניפים בני ברק ונצרת הוא היה הנמוך ביותר.
- בשנת 2009 מספר הגברים שקיבלו דמי לידה היה 285 לעומת 281 בשנת 2008 ו-246 ב-2007. כלומר, על כ-1,000 נשים שקיבלו דמי לידה, קיבלו דמי לידה פחות משלושה גברים.

### ג. היקף התשלומים

לוח 4 מציג את היקף הגמלאות המשולמות לפי חוק הביטוח הלאומי בענף האמהות לפי סוג הגמלה. מן הנתונים עולה שגם בשנת 2009 היתה עלייה בתשלומי הגמלאות בענף, בעיקר בתשלומי מענק אשפוז ודמי לידה, המהווים כ-93% מסך תשלומי הענף. עלייה זו היא תוצאה של גידול במספר הלידות ועלייה של מענק אשפוז כפי שנקבע בחוק ההסדרים 2010-2009.

חלקם של תשלומי ענף אמהות בכלל תשלומי הביטוח הלאומי עלה בעקביות ובהדרגה מ-6.3% ב-2006 לכ-8.5% ב-2009.

#### לוח 4

#### תשלומים לגמלאות אמהות במחירי 2009 (אלפי ש"ח), 2000-2009

שנת הריון	דמי לידה	ציוד לנולד	אשפוז	סך כל תשלומי גמלאות	שנה
58,171	1,185,488	226,418	1,067,845	2,548,407	2000
63,885	1,275,141	276,297	1,146,869	2,771,814	2001
62,319	1,284,302	267,776	1,112,748	2,736,970	2002
60,214	1,273,365	199,110	1,168,538	2,711,010	2003
60,217	1,325,813	141,046	1,185,081	2,722,666	2004
64,934	1,316,632	136,109	1,317,144	2,847,439	2005
80,023	1,435,500	148,348	1,384,034	3,060,630	2006
91,759	1,706,728	148,235	1,626,100	3,586,352	2007
117,136	2,084,363	155,765	1,609,212	3,977,126	2008
131,480	2,098,399	158,174	1,749,406	4,151,700	2009

#### תיבה 4

### מי צריך לממן מענק אשפוז - הביטוח הלאומי או ביטוח הבריאות?

תשלום לבתי חולים בעבור אשפוז יולדות היה אחד מהתשלומים הראשונים ששילם המוסד ב-1954. באותה עת, המועד שבו נכנס חוק הביטוח הלאומי לתוקף, שולמו במסגרת ביטוח אמהות שתי גמלאות - דמי לידה ומענק לידה. במענק לידה נכלל מימון לרכישת ציוד ראשוני ליילוד ומימון של אשפוז היולדת והיילוד בבית חולים<sup>1</sup>. קבלת המענק הותנתה בלידה בבית חולים.

החקיקה אז נעשתה במדינת ישראל המתהווה, על רקע של עלייה המונית, ילודה גבוהה למדי, שאליה נלוו עלייה בתמותת תינוקות<sup>2</sup> והיעדר ביטוח רפואי לכלל האוכלוסייה. מטרת החקיקה באותה עת היתה לעודד נשים ללדת בבתי חולים, כאמצעי לקדם את בריאותם של היולדת והיילוד ולהקטין את תמותת התינוקות והיולדות, וכן כדי להניח אבן יסוד חשובה למדינת הרווחה ולהקטנת הפערים החברתיים.

לפני חקיקת חוק ביטוח אמהות הוסדר אשפוז היולדות באמצעות ביטוח רפואי שהעניקו קופות החולים וקופות ציבוריות אחרות. עד 1995, המועד שבו נחקק חוק ביטוח בריאות ממלכתי, לא היתה חובה להיות מבוטח בביטוח בריאות. בהיעדר ביטוח רפואי אוניברסלי היה זה מתקדם לזמנו ומוצדק להבטיח אשפוז חינם לכלל היולדות באמצעות הביטוח הסוציאלי. אולם מאז חקיקת חוק ביטוח בריאות ממלכתי, כל תושבי ישראל מבוטחים וזכאים לקבל טיפול רפואי בהתאם למוגדר ב"סל הבריאות". נשאלת השאלה האם עדיין ישנה הצדקה לתשלום בעבור אשפוז יולדות באמצעות המוסד לביטוח לאומי ומתקציבו?

ב-1975 הוצג דוח ועדת המשנה של ה"ועדה לבחינת סוגיות בשרותי האשפוז ליולדות"<sup>3</sup> (ועדת קפלינסקי). בסעיף המסכם והקובע את שיטת המימון הרצויה נאמר כך: **"לכשיונהג ביטוח בריאות כולל בחוק, ישתנו אם כן הנסיבות והוועדה סבורה שאין אז עוד טעם מיוחד לכך שאשפוז יולדות יוצא מן ההקשר הטבעי שלו - שירותי האשפוז והבריאות בכללם. מוצע לכן כי הבטחת האשפוז מצד אחד וכן דמי הביטוח הדרושים למימון מצד שני יועברו אז מתוך חוק הביטוח הלאומי לחוק ביטוח בריאות. הסדר זה ימנע את הצורך של התחשבנות שרירותית בין שתי המערכות כשהיא נטולת בסיס חשבוני יציב וברור"** (דוח הוועדה, עמ' 16).

- 1 בשנת 1986 הופרד מענק הלידה לרכישת ציוד לנולד, המשולם ליולדת, ממענק האשפוז המשולם לבית החולים בו אירעה הלידה.
- 2 נתונים שפורסמו בדוח ועדת קנב מראים ששיעור תמותת התינוקות עלה מ-29.2 לכלל לידות חי ב-1947 ל-35.2 ב-1948 ו-51.9 ב-1949. לשם השוואה, בישראל שיעור תמותת התינוקות בשנת 2007 היה 4.6 לאלף לידות.
- 3 בוועדת המשנה היו חברים נציגים מהמוסד לביטוח לאומי, ממשד הבריאות ומקופת חולים כללית.

מימון אשפוז יולדות במדינות נבחרות

מדינה	מימון אשפוז יולדות
בלגיה	כלול בשיעור הגלובלי ל- National Social Security Office
דנמרק	כלול בתשלום למערכת המס
צרפת	ממומן באמצעות National Sickness Insurance Fund
גרמניה	ממומן באמצעות Sickness Funds
יוון	ממומן באמצעות The Social Insurance Institute
איסלנד	ממומן באמצעות Social Insurance Administration
אירלנד	ממומן באמצעות Department of Health and Children through the Health Service Executive
איטליה	ממומן באמצעות National Health Service
לוקסמבורג	ממומן באמצעות Sickness Funds
הולנד	כלול בביטוח בריאות
נורווגיה	כלול בשיעור הגלובלי למערכת National Insurance Administration
ספרד	כלול בשיעור הגלובלי ל- National Institute of Social Security

מקור: Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2008

הממצאים מהשוואה בין מדינות אינם חד משמעיים:

- במחצית המדינות, אשפוז יולדות ממומן בידי קופות החולים ובמחציתן באמצעות מערכת הביטחון הסוציאלי.
- במדינות מפותחות רבות, ענף "אמהות" כלול בענף "בריאות" ("sickness and maternity") ואי אפשר להפריד ביניהם.
- ההבחנה בין "קופות חולים" לבין "מערכת הביטחון הסוציאלי" אינה תמיד ברורה.