



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

**תהליך הפונדקאות בישראל ובחו"ל ומרכיבי עלותו בישראל,
במימון המדינה**

כ"ח בתשרי תשע"ט
7 באוקטובר 2018

כתיבה: אוריאנה אלמסי
אישור: שלי לוי, ראש צוות בכירה
עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת איציק שמולי, והתבקשנו לבחון בו את עלויות תהליך הפונדקאות בישראל, את תנאי הזכאות להסדר זה ואת המימון שהמדינה נותנת להורים שמקיימים תהליך פונדקאות בישראל ואינו ניתן למי שמקיימים תהליך זה בחו"ל.

תקציר

- בישראל הפונדקאות מותרת מתוקף חוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד היילוד), התשנ"ו-1996 (להלן: חוק הפונדקאות), שבו מוסדרות הן הפונדקאות האלטרואיסטית והן הפונדקאות תמורת תשלום הנעשית בישראל.
- הזכאים לפונדקאות הם איש ואישה תושבי ישראל ואישה יחידנית תושבת ישראל אך ורק במקרים שבהם לאם המיועדת יש בעיות רפואיות שבגינן אינה יכולה להיכנס להיריון או לשאת היריון.
- ישראלים המבקשים להתחיל תהליך פונדקאות בישראל נדרשים לקבל אישור זכאות מוועדת הפונדקאות במשרד הבריאות. בשלב הראשון נבחנת בוועדה זכאותם לפי הוראות חוק הפונדקאות, ובשלב השני מאושר ההסכם שנחתם בין ההורים המיועדים לבין הפונדקאית.
- תושבי ישראל שאינם זכאים לפונדקאות בארץ, ובהם זוגות חד-מיניים וגברים יחידניים, וכן ישראלים הזכאים לפונדקאות בארץ המעוניינים לקצר את התהליך, שעלול להימשך זמן רב בשל היצע נמוך של פונדקאיות, פונים לשירותי פונדקאות בחו"ל במדינות המתירות זאת לזרים.
- המדינות שהן יעד פופולרי לפונדקאות לזרים הן קליפורניה בארה"ב, קנדה, אוקראינה, רוסיה וגאורגיה, אולם רק בכמה מדינות בארה"ב, בקנדה ולאחרונה גם באלבניה, מותרת פונדקאות לגברים זרים יחידניים או בזוגיות חד-מינית.

• נתונים

פונדקאות בישראל (מקור: משרד הבריאות)

- * בשנים 1996–2017 הוגשו לוועדת הפונדקאות במשרד הבריאות 1,458 פניות לאישור ההסכם בין ההורים המיועדים לבין הפונדקאית.
- * אין בידי משרד הבריאות מידע כמה מהפניות שהוגשו לוועדה עד לשנת 2015 אושרו, שכן לדברי משרד הבריאות המידע על מספר הפניות שלא אושרו טרם נאסף. בשנים 2016–2017 לא אושרו 8 פניות מתוך 210 פניות.
- * בשנים 1998–2017 היו 666 לידות במסגרת פונדקאות בישראל, ונולדו בהן 823 ילדים.

פונדקאות בחו"ל (מקור: רשות האוכלוסין וההגירה)

- * בשנים 2005–2017 הוגשו 1,513 בקשות לבית משפט לקבלת צו לבדיקה גנטית לקשרי משפחה ולמעמד קטינים שנולדו בנסיבות של פונדקאות בחו"ל. נדגיש כי אין להסיק ממספר הבקשות על מספר הילדים, הואיל ובלידת תאומים או יותר מוגשת בקשה אחת בלבד.
- * כמעט מחצית מהבקשות (740) הן של איש ואישה הרשומים כנשואים או שאינם נשואים; כרבע מהבקשות (366) הן של בני זוג מאותו המין וכ-27% מהבקשות (407) הן של מבקש יחיד.
- * המדינות ששיעור הבקשות לגביהן הוא הגבוה ביותר הן גאורגיה (34%), ארה"ב (21%), הודו (19%), הודו-נפאל (10%), תאילנד (6%) ואוקראינה (5%).



- בעלות של הפונדקאות בישראל נכללים הפיצוי לפונדקאית, שאותו משלמים ההורים המיועדים, וכן הטיפול הרפואי בפונדקאית, שחלקו ממומן במסגרת של שירותי הבריאות שקופות החולים מחויבות לספק למבוטחיהן על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, וחלקו עשוי להיות ממומן במסגרת שירותי הבריאות הנוספים (השב"ן) שקופות החולים מציעות למבוטחיהן.
- בחוק הפונדקאות לא מוגבל סכום הפיצוי שישלמו ההורים המיועדים לפונדקאית בישראל. לדברי אתי דקל, האחראית הארצית לחוק ההסכמים לנשיאת עוברים במשרד הבריאות, לפי נתוני יוני 2018, סכום הפיצוי לפונדקאית המקובל בישראל הוא כ-165,000 ש"ח, ואם מדובר בפונדקאית שבעבורה זו הפעם השנייה, הסכום הוא כ-185,000 ש"ח. נוסף על כך ההורים המיועדים מפקידים כ-70,000 ש"ח בקרן נאמנות בעבור פיצוי בגין טיפולים רפואיים, טיפולים פסיכולוגיים וייעוץ משפטי, שהפונדקאית תזדקק להם. **נדגיש כי אין בידינו מידע אם אכן אלו סכומי הפיצוי המשולמים בפועל, קרי אם ההורים אינם משלמים לפונדקאית סכומים נוספים. כמו כן, להורים המיועדים עשויות להיות הוצאות נוספות כגון הוצאות משפטיות או תשלום לסוכנות תיווך לפונדקאות.**
- יש קושי מהותי לאמוד את עלות תהליך הפונדקאות בחו"ל, הואיל ואין מקורות מידע רשמיים שבהם מפורטות עלויות אלו, ממה הן מורכבות, כמה מהן תלויות במרכיבי הרווח של סוכנויות התיווך ועוד. על פי מחקר שנערך בבית הספר למשפטים באוניברסיטת קולומביה שבניו יורק, הפונדקאות בארה"ב יקרה יחסית למדינות אחרות. עלות הפונדקאות אינה אחידה, שכן גובה העלות נקבע בכל מקרה לגופו. על פי המחקר, שפורסם במאי 2016, העלות הממוצעת של מרכיבי המרכזיים של תהליך הפונדקאות בארה"ב נעה בטווח שבין כ-176,000 \$ ל-734,000 \$, בהנחה שהשער היציג של הדולר הוא 3.6 ש"ח (בנתוני 11 בספטמבר 2018), לא כולל הוצאות בעבור טיסות, שהייה, נסיעות, אובדן ימי עבודה וכו'. יש לציין כי מהמחקר לא ברור אם יש פער בעלויות בין אזרחי ארה"ב לבין זרים.
- על פי פרסומים באתר האינטרנט של סוכנות התיווך הישראלית, "משפחת תמוז", עלות פונדקאות בארה"ב היא בין 378,000 ש"ח ל-450,000 ש"ח, בהנחה שהשער היציג של הדולר הוא כ-3.6 ש"ח (לפי נתוני 11 בספטמבר 2018). בסכום זה נכלל תשלום לפונדקאית, שהוא כ-144,000 ש"ח (כ-40,000 דולר). לפי הפרסום באתר של סוכנות התיווך הישראלית "ניו בורן – משפחה יוצרת משפחה", העלות הכוללת של פונדקאות בארה"ב עשויה להגיע לכ-540,000 \$ (כ-150,000 דולר), כולל תשלום לפונדקאית. לפי האתר של סוכנות "משפחת תמוז" עלות התהליך באלבניה היא כ-276,000 ש"ח, בהנחה שהשער היציג של האירו הוא כ-4 ש"ח (לפי נתוני 11 בספטמבר 2018). **נדגיש כי אין לנו מידע על העלויות בפועל – עד כמה נתונים אלו משקפים את העלויות בפועל, עד כמה הם אכן משקפים את עלות התהליך כולו וכמה מתוך הסכומים הנקובים הם בגין מרכיבי הרווח של סוכנויות התיווך.**
- בחוזר אגף הרפואה במשרד הבריאות מ-1996 מפורטים המרכיבים של תהליך הפונדקאות הנכללים בסל שירותי הבריאות ומי נושא בעלויות. מדובר אך ורק בפונדקאות הנעשית בישראל. על פי החוזר:
 - ♦ ההורים המיועדים זכאים לבדיקות בירור עקרות וטיפול הפריה, ובכלל זה טיפולי הפריה חוץ-גופית במסגרת קופת החולים שבה הם מבוטחים. נציין כי על פי התוספת השנייה לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, טיפולי הפריה חוץ-גופית "ניתנים לצורך הולדת ילד ראשון ושני, לבני זוג שלהם אין ילדים בנישואיהם הנוכחיים וכן לאישה ללא ילדים המעוניינת להקים משפחה הורית".
 - ♦ הפונדקאית זכאית לקבל במסגרת קופת החולים שבה היא מבוטחת את כל בדיקות המעקב הדרושות במהלך ההיריון, ובכלל זה השירותים הרפואיים בגין הלידה וסיבוכיה.
 - ♦ מימון הטיפולים והבדיקות הכרוכים בהכנת הפונדקאית לקליטת הביציות המופרות חל על קופת החולים שבה האם המיועדת מבוטחת.



- ◆ מימון חוות הדעת הרפואיות והפסיכולוגיות הנדרשות על פי החוק אינו נכלל בסל שירותי הבריאות, והוא מוטל על ההורים המיועדים.
 - ◆ אם תידרש תרומת ביצית שלא מהאם המיועדת, התשלום בגינה לא ייכלל בסל שירותי הבריאות הבסיסי, וההורים המיועדים הם שיישאו בו.
- במסמך מוצגת עלותם של שלושה מרכיבים בתהליך הפונדקאות בישראל, שניים בכיסוי סל שירותי הבריאות שקופות החולים מחויבות לספק למבוטחיהן ואחד בכיסוי המוסד לביטוח לאומי:
- **הפריה חוץ-גופית** – קופת החולים שבה הנתרמת חברה, תממן את הוצאות הטיפול בתורמת משלב א' של ההפריה החוץ-גופית, שעל פי תעריפון משרד הבריאות מאוגוסט 2018 עלותו היא כ-4,343 ש"ח, ואת שלב ב' של ההפריה החוץ-גופית, שבו נכללות שאיבה, הפריה במעבדה והחזרת עוברים, שעלותו 5,234 ש"ח. החזרת העוברים לרחם הפונדקאית בשלב ב' של ההפריה תמומן על ידי הקופה שבה מבוטחת הפונדקאית. העלות הכוללת של שני שלבים אלו (מחזור טיפול אחד) היא כ-9,500 ש"ח.
 - **סל היריון** – עלות הסל לקופת החולים על פי תעריפון משרד הבריאות למרכיבים שיוצגו במסמך היא לכל הפחות כ-9,000 ש"ח. גבר הבוחר להביא ילד בתהליך של פונדקאות בחו"ל באמצעות תרומת ביצית בחו"ל אינו זכאי לכיסוי עלויות של סל ההיריון של הפונדקאית, שכן הזכאות היא רק לשירותי בריאות הניתנים בישראל.
 - **אשפוז יולדת ויילוד** – המוסד לביטוח לאומי משלם ישירות לבית החולים את הוצאות האשפוז של היולדת והיילוד, ובלבד שהיולדת זכאית למענק לידה. נציין שהורים שילדם נולד בתהליך של פונדקאות זכאים אף הם למענק לידה. מיולי 2018 התשלום בגין הוצאות אשפוז הוא 13,705 ש"ח, ואם נולד פג, המוסד לביטוח לאומי יוסיף על כך תשלום בסך 217,437 ש"ח.
 - **לסיכום, במסגרת סל שירותי בריאות ניתן מימון בגין מחזור טיפול אחד של הפריה חוץ-גופית (שלב א' וב') בסל, שעל פי תעריפון משרד הבריאות עלותו היא כ-9,500 ש"ח, וכן מימון סל היריון, שעלותו היא לכל הפחות 9,000 ש"ח. כמו כן, המוסד לביטוח לאומי נושא בעלות אשפוז יולדת, שמחירו בין 13,705 ש"ח לכ-230,000 ש"ח (בלידת פג). כלומר, הכיסוי הכולל של שלושת המרכיבים האלה הוא מכ-32,200 ש"ח עד כ-250,000 ש"ח (בלידת פג). יש לציין כי בתהליך הפריה חוץ-גופית עשוי להיות יותר ממחזור טיפול אחד, ועל כן העלות תהיה גבוהה יותר. [לכך יש להוסיף את הכיסוי הניתן למרכיבים מסוימים במסגרת השב"ן, שיפורטו במסמך על פי תשובות ארבע קופות החולים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת](#). גברים יחידניים, וכן זוגות חד-מיניים המבקשים לעשות תהליך פונדקאות בישראל, אינם זכאים לכיסוי זה.**
 - אחד המרכיבים שעשויים להשפיע על עלות תהליך הפונדקאות הוא ההתקשרות עם סוכנות תיווך. הן הסוכנויות המיועדות לפונדקאות בישראל והן הסוכנויות בחו"ל אינן נדרשות כיום להכרה של המדינה, ולכן אין מידע רשמי על מספר סוכנויות התיווך לפונדקאות בישראל ובחו"ל הפועלות בארץ. אין כיום דרישה לעמידה בתנאי סף, לקבלת רישיון או לבקרה על פעילות לשם פתיחת סוכנות תיווך לפונדקאות בישראל. בוועדת הפונדקאות במשרד הבריאות לא מפקחים על פעילות הסוכנויות, ולפיכך גם לא על גובה התשלום הנגבה מההורים המיועדים.
 - בעקבות העלאת הסוגיה של הרחבת מעגל הזכאים לפונדקאות על סדר-היום נשאלות שאלות בדבר השפעת ההרחבה של מעגל הזכאים על עלות תהליך הפונדקאות בישראל. בוועדה הציבורית לבחינת הסדרה חקיקתית של נושא הפריה וההולדה בישראל בראשות פרופ' שלמה מור-יוסף נטען כי הרחבת הזכאות לגברים יחידים תגדיל את הביקוש לפונדקאות באופן משמעותי על היצע הפונדקאות, וכך הפער בין הביקוש להיצע יעלה במידה ניכרת. כמו כן, בעקבות הרחבה זו, יעלה מחיר הפונדקאות שהורים מיועדים יצטרכו לשלם לפונדקאית, ולכן רק בעלי אמצעים כלכליים יוכלו לעמוד בו. כמו כן,



מטבע הדברים בעקבות הגדלת מספר הזכאים עשויות לגדול גם הוצאות המדינה (קופות החולים והמוסד לביטוח לאומי).

מבוא

בישראל הפונדקאות מותרת מתוקף **חוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד היילוד)**, **התשנ"ו-1996** (להלן: חוק הפונדקאות),¹ שבו מוסדרות הן הפונדקאות האלטרואיסטיות והן הפונדקאות בתשלום הנעשית בישראל.

על פי החוק, הפונדקאות מותרת רק לאיש ואישה שהם בני זוג או לאישה יחידנית תושבי ישראל, במקרים שבהם לאם המיועדת יש חוות דעת רפואית בדבר אי-יכולתה להתעבר ולשאת היריון או כי היריון עלול לסכן משמעותית את בריאותה.² נציין כי רק ביולי 2018 אושר התיקון לחוק המתיר פונדקאות גם לנשים יחידניות,³ והוא ייכנס לתוקף שלושה חודשים מיום החקיקה, קרי ב-17 באוקטובר 2018.⁴

בישראל, שמותרת פונדקאות אלטרואיסטית ופונדקאות בתשלום הנעשות על פי הוראות החוק, אולם יש מדינות בעולם המערבי שבהן הפונדקאות **אסורה**, ובהן צרפת, איטליה, גרמניה, שווייץ, לטביה, ליטא, סלובקיה⁵ וספרד,⁶ וכן ארבע מדינות בארה"ב: ניו יורק, ניו ג'רזי, אינדיאנה ומישיגן.⁷ על פי תשובות שהתקבלו מהמרכז האירופי למחקר ותיעוד פרלמנטרי (ECPRD), בנורבגיה ובאסטוניה אסורות לידות שמטרתן למסור את היילוד לאחרים, ובפינלנד, בשבדיה ובסלובניה אסור לקיים טיפולי פוריות למטרת פונדקאות.⁸

במדינות אחרות מותרת פונדקאות אלטרואיסטית בלבד, לדוגמה בבריטניה,⁹ מותרת פונדקאות כזאת רק לתושבי בריטניה עם בן או בת זוג הזכאים לפונדקאות בבריטניה,¹⁰ וקנדה,¹¹ למעט קוויבק, שבה הפונדקאות אסורה.¹²

מי שאינם זכאים לפונדקאות בישראל נאלצים לקיים תהליך זה בחו"ל, כלומר במדינות שבהן מותרת פונדקאות גם לזרים שאינם תושבי המדינה. על פי המאמר "חוק הפונדקאות והמדיניות בארה"ב בנושא הפונדקאות", של חוקרים מהקליניקה למגדר ומיניות בבית הספר למשפטים באוניברסיטת קולומביה בארה"ב (2016), המדינות שהן יעד פופולרי לפונדקאות לזרים הן קליפורניה בארה"ב, אוקראינה, רוסיה,

¹ [חוק הסכמים לנשיאת עוברים \(אישור הסכם ומעמד היילוד\)](#), התשנ"ו-1996.

² סעיף 2א(2) לחוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד היילוד), התשנ"ו-1996.

³ [חוק הסכמים לנשיאת עוברים \(אישור הסכם ומעמד היילוד\)](#), התשנ"ו-1996. הגדרות – הורים מיועדים, סעיף 1 לחוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד היילוד), התשנ"ו-1996.

⁴ סעיף 14 לחוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד היילוד), התשנ"ו-1996.
⁵ אהוד בקר, [אסדרת רישום זוגות חד-מיניים כהורים במעמד לידה והליכי פונדקאות לזוגות חד-מיניים במספר מדינות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 באוגוסט 2018.

⁶ Alex Finkelstein, Sarah Mac Dougall, Angela Kintominas, Anya Olse, [Surrogacy Law and Policy in the US: A national Conversation Informed by Global Lawmaking – Report of the Columbia Law School Sexuality And Gender Law Clinic](#), May 2016. p. 12.

⁷ *ibid.* p. 9.

⁸ אהוד בקר, [אסדרת רישום זוגות חד-מיניים כהורים במעמד לידה והליכי פונדקאות לזוגות חד-מיניים במספר מדינות](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 14 באוגוסט 2018.

⁹ UK, [The Surrogacy Amendment Act 1985](#).

¹⁰ Canada, [Surrogacy: Legal Rights of Parents and Surrogates](#), 22 August 2018.

¹¹ הסדרי הפונדקאות בקנדה נקבעים ברמת הפרובינציות, ועד שנת 2016 בשלוש פרובינציות נחקקו חוקים בנושא: באלברטה בקולומביה הבריטית ובנובה סקוטיה.

Canada, [Bill C-6, Assisted Human Reproduction \(AHR Act\)](#).

¹² Alex Finkelstein, Sarah Mac Dougall, Angela Kintominas, Anya Olse, [Surrogacy Law and Policy in the US: A national Conversation Informed by Global Lawmaking – Report of the Columbia Law School Sexuality And Gender Law Clinic](#), May 2016, p. 14.



גאורגיה וקנדה.¹³ עם זאת, באוקראינה, גאורגיה ורוסיה אסורה פונדקאות לזוגות חד-מיניים ולגברים יחידניים.¹⁴ כלומר, המדינות שהן כיום יעד לפונדקאות לגברים זרים יחידניים או לגברים בזוגיות חד-מינית הן כמה מהמדינות בארה"ב, קנדה, ולאחרונה גם אלבניה.

בעבר גם הודו, נפאל, תאילנד ומקסיקו נחשבו ליעדים פופולריים לפונדקאות בעבור זרים, ובהם גברים יחידניים או בזוגיות חד-מינית, אולם לאחרונה נאסרה בהן הפונדקאות לזרים. בתאילנד הפונדקאות בתשלום והפונדקאות בעבור זרים נאסרה ביולי 2015;¹⁵ בהודו נחקק בשנת 2016 חוק שבו נאסרה פונדקאות בתשלום, ושב הפונדקאות האלטרואיסטית מותרת רק לאזרחי הודו ורק לזוגות נשואים ללא ילדים אם לאישה יש בעיות רפואיות המונעות ממנה להיכנס להיריון;¹⁶ בנפאל, מדצמבר 2016, הפונדקאות אסורה לזרים ומותרת רק לנשים נשואות תושבות נפאל שיש להן בעיות רפואיות;¹⁷ במקסיקו נחקק בדצמבר 2015 חוק האוסר פונדקאות לזרים.¹⁸

לאור העובדה שהחוק בישראל מתיר פונדקאות רק לאיש ואישה שהם בני זוג או לאישה יחידנית, במסמך זה התבקשנו, כאמור, לבחון את עלויותיו של תהליך הפונדקאות בישראל, ואת תנאי הזכאות לפונדקאות ואת היקף המימון הכספי שנותנות קופות החולים להורים הנמצאים בתהליך פונדקאות בישראל – זכאות שאינה ניתנת למי שמבצעים תהליך זה בחו"ל. כמו כן, התבקשנו להציג הערכות של עלות התהליך בחו"ל. כפי שיוצג בהמשך הדברים, קשה להעריך את העלות הכלכלית של תהליך הפונדקאות בחו"ל בהיעדר מקורות רשמיים שמהם אפשר ללמוד על עלויות אלו. במסמך יוצגו הערכות על פי מחקר שערכו חוקרים מהקליניקה למגדר ומיניות בבית הספר למשפטים באוניברסיטת קולומביה בארה"ב (2016), וכן על פי עלויות שמתפרסמות בסוכנויות ישראליות המתווכות בתהליך פונדקאות בחו"ל. נדגיש כי אין לנו מידע על העלויות בפועל – עד כמה נתונים אלו משקפים את העלויות בפועל, עד כמה הם אכן משקפים את עלות התהליך כולו וכמה מתוך הסכומים הנקובים הם בגין מרכיבי הרווח של סוכנויות התיווך.

כדי להעריך את היקף הכיסוי שהמדינה נותנת בתהליך הפונדקאות בישראל התמקדנו בשלושה מרכיבים: שני מרכיבים באחריות קופות החולים, שהם הפקה והפריית תרומת ביצית בתהליך הפריה חוץ-גופית וזכאות לסל היריון, ומרכיב באחריות המוסד לביטוח לאומי, שהוא החזר בגין אשפוז יולדת ויילוד. מלבד זאת מוצג מידע בדבר זכאויות במסגרת ביטוחי הבריאות הנוספים (השב"ץ) שקופות החולים מציעות למבוטחיהן. מטבע הדברים לא מדובר בהערכה של כלל ההוצאות בגין תהליך הפונדקאות, אלא כאמור רק במרכיבים שצוינו להלן, כדי להעריך את היקף המימון הניתן להורים הנמצאים בתהליך פונדקאות בישראל; זכאות שכאמור אינה ניתנת למי שמבצעים תהליך זה בחו"ל.

¹³ ibid. p. 7.

¹⁴ Sayuri Umeda, Law Library of Congress, Global Legal Monitor, [Thailand: New Surrogacy Law](#), Ployparn Ekkrasasilpchai, 6 April 2015.

¹⁵ Soraj Hongladarom, [Surrogacy Law in Thailand Chapter III – Protection of Children Born from Assisted Reproductive Technologies Act](#), January 2018.

¹⁶ Parliament of India, [One Hundred Second Report on the Surrogacy \(Regulation\) Bill, 2016](#), August 2017. New Zealand ministry of Foreign and Affairs and Trade, [Information Fact Sheet: International Surrogacy](#), December 2016.

מנובמבר 2015 לא ניתנו בהודו אשרות שהייה לזרים לצורכי שימוש בשירותי פונדקאות.

¹⁷ US Embassy in Nepal, [Surrogacy Service are Banned in Nepal](#), Update May 2018.

¹⁸ New Zealand ministry of Foreign and Affairs and Trade, [Information Fact Sheet: International Surrogacy](#), December 2016.



1. תהליך הפונדקאות בישראל ונתונים על מספר הילדים שנולדו בתהליך זה

איש ואישה שהם בני זוג, ומ-27 באוקטובר 2018, גם אישה יחידנית, העומדים בהוראות החוק ומעוניינים להביא ילד לעולם באמצעות הסדר פונדקאות בישראל, נדרשים לקבל לכך אישור מהוועדה לאישור הסכמים לנשיאת עוברים במשרד הבריאות (להלן: ועדת הפונדקאות).¹⁹

על פי החוק, שר הבריאות ימנה ועדת פונדקאות בת שבעה חברים: שני רופאים מומחים ביילוד וגינקולוגיה, רופא מומחה ברפואה פנימית, פסיכולוג קליני, עובד סוציאלי, נציג ציבור שהוא משפטן ואיש דת לפי דתם של ההורים המיועדים. השר ימנה יושב-ראש לוועדה מבין חבריה, והחלטות הוועדה יתקבלו ברוב קולות.²⁰

המבקשים לקבל היתר לפונדקאות בישראל נדרשים להגיש לוועדה זו אישורים ומסמכים הקבועים בחוק ובהנחיות הוועדה, והיא תבחן את הבקשה בשני שלבים:

בשלב ראשון, ההורים המיועדים מגישים לוועדה בקשה להכרה בעמידתם בתנאי חוק הפונדקאות וכזכאים לתהליך זה. הסיבה לדחיית בקשה בשלב זה עשויה להיות אי-עמידה של ההורים המיועדים בהוראות החוק.²¹

לאחר קבלת האישור, ההורים המיועדים יאתרו באופן עצמאי או בסיוע של סוכנויות תיווך אישה שתסכים להיות פונדקאית בעבורם, ועליהם לחתום עימה על הסכם משפטי בכתב.

בשלב שני, לאחר קבלת אישור על עמידתם בתנאי החוק, על ההורים המיועדים ועל הפונדקאית להגיש לוועדה תיק ובו מסמכים רפואיים, פסיכולוגיים ומשפטיים, ובהם תצהירים, וכן את ההסכם שנחתם בין הצדדים. על פי סעיף 5 בחוק, את ההסכם בין ההורים המיועדים לפונדקאית תאשר ועדת הפונדקאות במשרד הבריאות אם שוכנעה כי התקיימו כל אלה: (1) כל הצדדים עשו הסכם לנשיאת עוברים בהסכמה ומרצון חופשי ובהבינם את משמעותו ותוצאותיו; (2) לא קיים חשש לפגיעה בבריאות האם הנושאת או בשלום הילד שייוולד; (3) לא נכללו בהסכם לנשיאת עוברים תנאים הפוגעים או המקפחים את זכויות הילד שייוולד או את זכויות אחד מהצדדים. ממשרד הבריאות נמסר כי הסיבה לדחיית התיק בשלב זה עשויה להיות אי-התאמה של האם הנושאת או קבלת מידע חדש בעניין ההורים המיועדים.²²

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למשרד הבריאות בבקשה לקבל נתונים על מספר הבקשות שהוגשו לוועדת הפונדקאות במשרד הבריאות לאישור תהליך פונדקאות בישראל – כמה מהן אושרו, כמה לא אושרו ומהן הסיבות המרכזיות לאי-אישורן.

משרד הבריאות מסר לנו נתונים על מספר הפניות לוועדה בשלב השני, כלומר על מספר הפניות בבקשה לאישור הסכם פונדקאות בין ההורים המיועדים לפונדקאית, בכל אחת מהשנים 1996–2017.

¹⁹ משרד הבריאות, הוועדה לאישור הסכמים לנשיאת עוברים (פונדקאות).

²⁰ סעיף 3 לחוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד היילוד), התשנ"ו-1996.

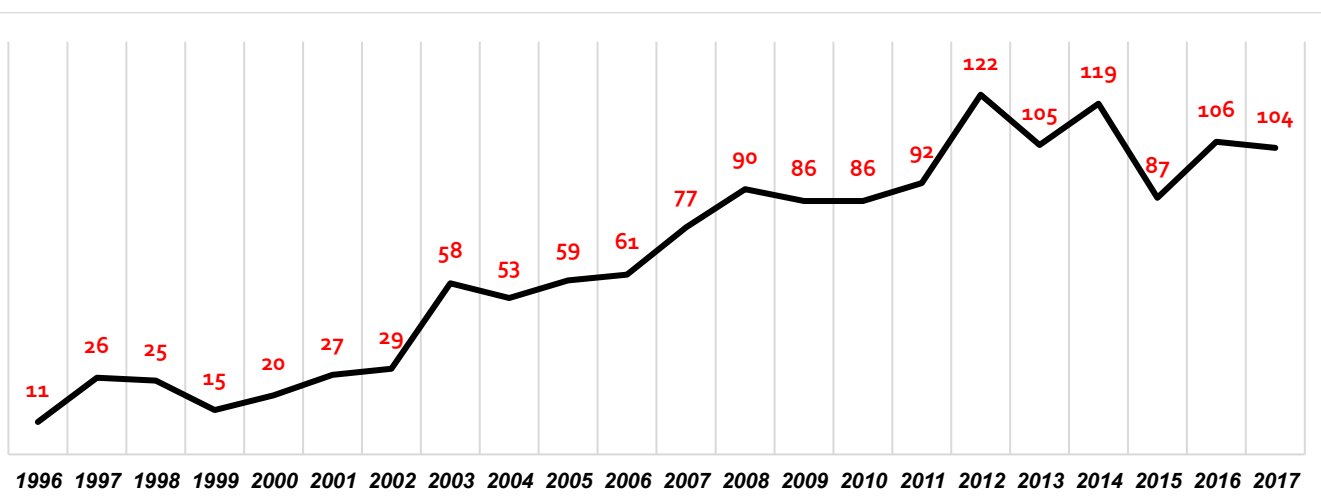
²¹ עידית נדב, רכזת בלשכת המשנה למנכ"ל משרד הבריאות, מכתב, 17 באפריל 2018.

²² שם.



תרשים מס' 1: מספר הפניות לאישור הסכם הפונדקאות (השלב השני של ועדת הפונדקאות

במשרד הבריאות) בשנים 1996–2017²³



מאז החלת החוק בשנת 1996 ועד שנת 2017 הוגשו לוועדה 1,458 פניות לאישור הסכם הפונדקאות בין ההורים המיועדים לפונדקאית. באופן כללי אפשר לראות כי עם השנים גדל מספר הפניות ובשנים 2012–2017 היו מעל 100 פניות בשנה (פרט לשנת 2015).

מהנתונים שנמסרו ממשרד הבריאות אי-אפשר לדעת כמה מן הפניות שהוגשו בכל אחת מהשנים 1996–2015 אושרו וכמה נדחו, שכן לדברי המשרד המידע על מספר הפניות שלא אושרו טרם נאסף.²⁴ מהמשרד נמסרו לנו נתונים רק על מספר הפניות שלא אושרו בשנים 2016–2017, ולפיהם בשנת 2016 לא אושרו שלוש פניות מתוך 106 פניות שהוגשו באותה שנה ובשנת 2017 לא אושרו חמש פניות מתוך 104 פניות.²⁵ משרד הבריאות העביר לידנו נתונים גם על מספר הלידות ומספר הילדים שנולדו מהסדר פונדקאות בישראל, בכל אחת משנים 1998–2017.

טבלה מס' 1: מספר לידות ומספר ילדים שנולדו בהסדר פונדקאות בישראל, 1998–2017²⁶

מספר הילדים שנולדו מפונדקאות בישראל	מספר לידות	שנה
5	4	1998
13	11	1999
8	6	2000
12	10	2001
15	10	2002
20	16	2003
15	13	2004
35	27	2005

²³ עידית נדב, רכות בלשכת המשנה למנכ"ל משרד הבריאות, מכתב, 17 באפריל 2018.
²⁴ אתי דקל, האחראית הארצית לחוק ההסכמים לנשיאת עוברים במשרד הבריאות, מכתב, 26 ביוני 2018.
²⁵ הנ"ל, מכתב, 12 באוגוסט 2018.
²⁶ הנ"ל, מכתב, 26 ביוני 2018.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

33	25	2006
42	36	2007
32	26	2008
41	30	2009
56	46	2010
68	49	2011
49	41	2012
72	58	2013
76	65	2014
86	67	2015
84	72	2016
61	54	2017
823	666	סך הכול

אפשר לראות שבשנים 1998–2017 היו 666 לידות מפונדקאות בישראל, שבהן נולדו 823 ילדים.

כאמור, עד לשנת 2015 למשרד הבריאות לא היה מידע על מספר הפניות לוועדת הפונדקאות שאושרו ולכן אי-אפשר לדעת כמה מפניות אלו אכן הובילו ללידת ילדים ומה הייתה שנת הלידה בכל פנייה. נציין כי בתיקון לחוק הפונדקאות שנכנס ביולי 2018 נקבע כי על משרד הבריאות לדווח לוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת מדי שנה על מספר הבקשות לאישור הסכם פונדקאות, מספר האישורים שניתנו, מספר הילדים שנולדו בתהליכי פונדקאות ומספר הילדים המשותפים או הגנטיים של ההורים המיועדים.²⁷

2. נתונים על מספר הילדים שנולדו בתהליך פונדקאות בחו"ל

כפי שהוצג לעיל, תושבי ישראל שאינם זכאים להסדר פונדקאות בארץ עושים זאת בחו"ל, ובהם גברים יחידניים וגברים בזוגיות חד-מינית, ועד לתיקון החוק ביולי 2018 גם נשים יחידניות. גם זוגות הטרוסקסואליים הזכאים להסדר פונדקאות בארץ עשויים לפנות לביצוע תהליך בחו"ל, בשל היצע נמוך של פונדקאיות בישראל או בשל הרצון לקצר את משך התהליך.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לרשות האוכלוסין וההגירה בבקשה לקבל מידע על מספר הישראלים שביצעו תהליך פונדקאות בחו"ל ונרשמו ברשות האוכלוסין. הרשות מסרה לנו נתונים על בקשות לבית משפט לצו בדיקה גנטית לקשרי משפחה ולמעמד קטינים בנסיבות של פונדקאות בחו"ל.

²⁷ סעיף 20(א) לחוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד היילוד), התשנ"ו–1996.



טבלה מס' 2: בקשות לבית משפט לצו בדיקה גנטית לקשרי משפחה בנסיבות של פונדקאות בחו"ל
2017-2005²⁸

תיקי בקשות	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2005-2011	סך הכול
איש ואישה – רשומים כנשואים	158	121	121	103	69	40	38	650
איש ואישה – לא נשואים	28	21	14	11	13	3		90
בני זוג מאותו מין – רשומים כנשואים	20	20	16	9	8	2	13	88
בני זוג מאותו מין	57	24	58	60	32	15	32	278
מבקש יחיד	20	35	83	49	47	68	105	407
סך הכול	283	221	292	232	169	128	188	1,513

על פי הנתונים, בשנים 2017-2005 הוגשו לבית משפט 1,513 בקשות לצו בדיקה גנטית לקשרי משפחה ולמעמד קטינים בנסיבות של פונדקאות בחו"ל. נדגיש כי ממספר הבקשות שהוגשו אין להסיק על מספר הילדים שנולדו, שכן גם אם נולדים תאומים או יותר מכך מוגשת בקשה אחת בלבד;²⁹ נציין כי באותן שנים (2005-2017) הוגשו לוועדת הפונדקאות במשרד הבריאות 1,194 פניות לאישור הסכם הפונדקאות בין הורים מיועדים לבין פונדקאית בישראל.³⁰

כמעט מחצית מהבקשות לצו בדיקה גנטית לקשרי משפחה ולמעמד קטינים בנסיבות של פונדקאות בחו"ל (740) הן של איש ואישה הרשומים כנשואים או שאינם נשואים, וכ-88% מהם רשומים כנשואים.

רבע מהבקשות (366) הן של בני זוג מאותו מין; 24% מהם רשומים כנשואים.

כ-27% מהבקשות (407) הן של מבקש יחיד.

רשות האוכלוסין מסרה לנו גם פילוח של מספר תיקי הבקשות לפי מדינות.

טבלה מס' 3: פילוח מספר תיקי בקשות לבדיקה גנטית ולמעמד קטינים בנסיבות של פונדקאות בחו"ל לפי מדינות בכל אחת מהשנים 2017-2005³¹

מדינה	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005
גאורגיה	155	118	93	86	38	21	8						
ארה"ב	82	61	53	29	18	26	12	10	17	5	4		1
הודו		3	9	15	72	74	59	39	14		1		
הודו-נפאל		6	115	29									
תאילנד				66	30				1				
אוקראינה	29	15	11	4	9	2	6						
מקסיקו	6	16	6	1									
קנדה	8	1	3	1					1	1			

²⁸ עו"ד תניה גולדשטיין, הלשכה המשפטית ברשות האוכלוסין וההגירה, מכתב, 19 ביולי 2018.

²⁹ הנ"ל, מסרון, 20 בספטמבר 2018.

³⁰ אתי דקל, האחראית הארצית לחוק ההסכמים לנשיאת עוברים במשרד הבריאות, מכתב, 12 באוגוסט 2018.

³¹ עו"ד תניה גולדשטיין, הלשכה המשפטית ברשות האוכלוסין וההגירה, מכתב, 19 ביולי 2018.



10						3	7							ארמניה
6		1		1	2	2								קזחסטן
5	2		2						1					רוסיה
1							1							דרום אפריקה
1	1													קמבודיה
1,513	283	221	292	232	169	128	93	49	34	6	5	0	1	סך הכול

- כאמור, בשנים 2005–2017 הוגשו או לבית המשפט 1,513 בקשות לבית משפט לצו בדיקה גנטית לקשרי משפחה ולמעמד קטינים בנסיבות של פונדקאות בחו"ל. שש המדינות ששיעור הבקשות בנוגע לילדים שנולדו בהן הוא הגבוה ביותר הן גאורגיה – 34% מהבקשות; ארה"ב – 21%; הודו – 19%; הודו-נפאל – 10%; תאילנד – 6% מהבקשות ואוקראינה – 5% מהבקשות.
- אפשר לראות שעם השנים גדל מספר הבקשות לפונדקאות בגאורגיה, ארה"ב ואוקראינה. נזכיר כי בגאורגיה ובאוקראינה נאסרה פונדקאות לגברים יחידניים או בזוגיות חד-מינית.
- משנת 2015 לא הוגשו בקשות לפונדקאות בתאילנד, ובשנת 2017 לא הוגשו בקשות לפונדקאות בהודו ובנפאל. כאמור, במדינות אלו נאסרה בשנים האחרונות הפונדקאות לזרים.

3. עלות תהליך הפונדקאות לישראלים בישראל ובחו"ל

קשה להעריך את העלות הכוללת של תהליך הפונדקאות בישראל, אך נראה כי העלות המרכזית בעבור המבקשים לקיים תהליך פונדקאות בישראל הוא הפיצוי לפונדקאית, ולא התשלום בגין שירותי הבריאות. כפי שהוצג לעיל, המבקשים לעבור תהליך פונדקאות בישראל שקיבלו את אישור ועדת הפונדקאות במשרד הבריאות, נדרשים לאתר פונדקאית ולחתום עימה על הסכם משפטי שיוגש לאישור ועדת הפונדקאות. בהסכם זה יפורטו תנאי החוזה והסכומים שישולמו לפונדקאית הן בעבור הפונדקאות עצמה והן בעבור פעולות רפואיות שיידרשו.³²

בחוק לא מוגבל סכום הפיצוי שעליו הוסכם בין ההורים המיועדים לבין הפונדקאית. עם זאת, בסעיף 6א לחוק הפונדקאות נכתב: "ועדת האישורים רשאית לאשר תנאים בהסכם בדבר תשלומים חודשיים לאם הנושאת לכיסוי הוצאות ממשיות, הכרוכות בביצוע ההסכם, לרבות הוצאות עבור ייעוץ משפטי ודמי ביטוח, וכן לפיצוי על ביטול זמן, סבל, אובדן הכנסה או הפסד זמני של כושר השתכרות, או כל פיצוי סביר אחר".

לדברי אתי דקל, האחראית הארצית לחוק הסכמים לנשיאות עוברים במשרד הבריאות, ככלל, ועדת הפונדקאות אינה מתערבת בסכומים הנקובים בהסכם, אלא אם כן סכום הפיצוי שנקבע שיש לשלם לפונדקאית בגין פעולה או בדיקה רפואית כלשהי חורג מאוד מהפיצוי הסביר, ואז הוועדה תבקש מהצדדים לשקול שוב את סכום הפיצוי (לא את ההסכם כולו). לדברי דקל, הגדרת פיצוי סביר נובעת בין השאר מהמקובל בהסכמים רבים המובאים בפני הוועדה ועל פי הערכת חברי הוועדה המומחים בתחומים שונים.³³

³² משרד הבריאות, [הכנת המסמכים הנדרשים לצורך הגשת הבקשה לאישור הסכם נשיאת עוברים](#). משרד הבריאות, [קווים מנחים להסכם נשיאת עוברים – מההיבט המשפטי](#), תאריך כניסה: 26 באוגוסט 2018.

³³ אתי דקל, האחראית הארצית לחוק ההסכמים לנשיאת עוברים במשרד הבריאות, שיחת טלפון, 6 ביוני 2018. הנ"ל, מכתב, 2 באוקטובר 2018.



לדברי אתי דקל, הוועדה אינה פוסלת הסכם בגלל סכומי הפיצוי הנקובים בו.³⁴ בתשובה על השאלה כיצד אפוא הוועדה פועלת למניעת ניצול כלכלי של הפונדקאיות השיבה אתי דקל כי לפני שהוועדה מאשרת את התאמת הפונדקאית לתהליך, היא בוחנת את מצבה הפסיכולוגי והכלכלי ומוודאת כי היא מבינה את כל סעיפי ההסכם ומסכימה לתנאיו.³⁵

לדברי אתי דקל, לפי נתוני יוני 2018, סכום הפיצוי לפונדקאית המקובל בישראל הוא כ-165,000 ש"ח, ואם מדובר בפונדקאית שבעבורה זו הפעם השנייה, הסכום הוא כ-185,000 ש"ח. נוסף על כך ההורים המיועדים מפקידים כ-70,000 ש"ח בקרן נאמנות בעבור פיצוי בגין טיפולים רפואיים, טיפולים פסיכולוגיים וייעוץ משפטי, שהפונדקאית תזדקק להם. **נדגיש לא ידוע לנו אם אכן אלו סכומי הפיצוי המשולמים בפועל, קרי, אם ההורים אינם משלמים לפונדקאית סכומים נוספים. כמו כן, להורים המיועדים עשויות להיות הוצאות נוספות כגון הוצאות משפטיות או תשלום לסוכנות תיווך לפונדקאות.**

אחת השאלות שנשאלו בהקשר זה היא אם יש להגביל בחקיקה את סכום הפיצוי של ההורים המיועדים לפונדקאית; שאלה זו נשאלה גם בוועדה הציבורית לבחינת הסדרה חקיקתית של נושא הפריון וההולדה בישראל בראשותו של פרופ' שלמה מור-יוסף, שהקים מנכ"ל משרד הבריאות בשנת 2012, ובה נדונה גם סוגיית הפונדקאות והרחבת מעגל הזכאים לשימוש בפונדקאות (להלן: ועדת מור יוסף).³⁶ בדוח שהגישה הוועדה נכתב כי מצד אחד יש לפקח על המחירים כדי למנוע מצב שבו יידרש מחיר מופרז בעבור הפונדקאות, וכך רק בעלי אמצעים כלכליים יוכלו לעמוד בו, וכדי למנוע מצב שהמחיר הגבוה יפתה נשים להיות פונדקאיות אף שאינן מתאימות לכך. מצד אחר, נטען כי אם ייקבע מחיר מקסימלי הוא עלול להתקבע כמחיר המינימלי לפונדקאות. על כן, **רוב חברי ועדת מור יוסף סברו כי אין לקבוע מגבלת מחיר לפונדקאות.**³⁷

בהצעת חוק ממשלתית לתיקון חוק הפונדקאות, הצעת חוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד היילוד) (תיקון מס' 2), התשע"ד–2014, שעברה בקריאה ראשונה, הוצע להגביל את סכום הפיצוי לפונדקאות כך שהסכום המקסימלי יהיה 160,000 ש"ח,³⁸ וסכום זה יעודכן מדי שנה.³⁹ הצעת חוק זו לא קודמה. לעומת זאת, בתיקון לחוק הפונדקאות שהתקבל ביולי 2018 נוסף לחוק רק סעיף שבו נקבע כי "צד להסכם לנשיאת עוברים בישראל או המבקש להיות צד להסכם כאמור, לא יקבל ולא ייתן תמורה, בכסף או בשווה כסף, בעד ביצוע ההסכם כאמור, למעט תשלומים שאישרה ועדת האישורים".⁴⁰

בהנחה שבמסגרת הסכם הפונדקאות בישראל אכן הסכום העיקרי שההורים המיועדים משלמים הוא כ-230,000 ש"ח, המורכב מפיצוי לפונדקאית בסכום של כ-165,000 ש"ח (כשמדובר בפעם הראשונה) ועוד 70,000 ש"ח המופקדים בקרן נאמנות בעבור פיצוי בגין טיפולים רפואיים, פסיכולוגיים וייעוץ משפטי של הפונדקאית, נשאלת השאלה מהי העלות בעבור זוג או יחיד המבקשים לבצע תהליך פונדקאות בחו"ל. נציין כי יש קושי מהותי לאמוד את עלות תהליך הפונדקאות בחו"ל, הואיל ואין מקורות מידע רשמיים שבהם מפורטות עלויות אלו, ממה הן מורכבות, כמה מהן תלויות במרכיבי הרווח של סוכנויות התיווך ועוד.

³⁴ אתי דקל, האחראית הארצית לחוק ההסכמים לנשיאת עוברים במשרד הבריאות, שיחת טלפון, 6 ביוני 2018.

³⁵ אתי דקל, האחראית הארצית לחוק ההסכמים לנשיאת עוברים במשרד הבריאות, שיחת טלפון, 6 ביוני 2018. הנ"ל, 2 באוקטובר 2018.

³⁶ משרד הבריאות, המלצות הוועדה הציבורית לבחינת הסדרה חקיקתית של נושא הפריון וההולדה בישראל, מאי 2012. שם, עמ' 62.

³⁷ סעיף 10(1), להצעת חוק הממשלה (מס' 886), הצעת חוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד היילוד) (תיקון מס' 2), התשע"ד–2014, 23 ביולי 2014.

³⁸ לאופן העדכון ראו סעיף 10 להצעת חוק הממשלה (מס' 886), הצעת חוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד היילוד) (תיקון מס' 2), התשע"ד–2014, 23 ביולי 2014.

³⁹ סעיף 6(ב) לחוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד היילוד), התשנ"ו–1996.



כאמור, ארה"ב, קנדה הן היעדים המרכזיים לפונדקאות בקרב גברים יחידניים וגברים בזוגיות חד-מינית ולאחרונה נוספה גם אלבניה. על פי מחקר שנעשה בקליניקה למיניות ומגדר בבית הספר למשפטים באוניברסיטת קולומביה שבניו יורק, הפונדקאות בארה"ב יקרה יחסית למדינות אחרות. עלות הפונדקאות אינה אחידה, שכן גובה העלות נקבע בכל מקרה לגופו. על פי המחקר שפורסם במאי 2016, **העלות הממוצעת הכוללת של המרכיבים המרכזיים בהליך הפונדקאות (פיצוי לפונדקאות, הוצאות רפואיות, הוצאות משפטיות ותשלום לסוכנויות תיווך) בארה"ב נעה על טווח שבין כ-176,000 ₪ לכ-734,000 ₪ (בין 49,000 דולר ל-204,000 דולר) בהנחה שהשער היציג של הדולר הוא 3.6 ש"ח (לפי נתוני 11 בספטמבר 2018). בסכומים אלו לא נכללות הוצאות בעבור טיסות, שהייה, נסיעות, אובדן ימי עבודה וכו'.**⁴¹

על פי המחקר, מרכיבי העלות הם פיצוי לפונדקאית בארה"ב שמחירו הממוצע הוא בין 20,000 דולר ל-55,000 דולר; תשלום לסוכנויות תיווך – בין 6,000 דולר ל-54,000 דולר; הוצאות רפואיות – בין 20,000 דולר ל-80,000 דולר, והוצאות משפטיות – בין 3,000 דולר ל-15,000 דולר.⁴² יש לציין כי מהמחקר לא ברור אם יש הבדל בעלויות בין אזרחי ארה"ב לזרים, שעשוי לנבוע בין השאר מקיומו של ביטוח בריאות פרטי או ציבורי.

כאמור, הואיל ואין מקורות רשמיים שמהם אפשר ללמוד על עלויות אלו, בדקנו בכמה אתרי אינטרנט של סוכנויות ישראליות המתווכות בתהליך הפונדקאות בחו"ל, ומצאנו שתי סוכנויות המפרסמות את פירוט העלויות הכרוכות בתהליך זה. נדגיש כי סוכנויות אלו נבחרו אך ורק מכיוון שהן מפרסמות פירוט זה ברבים, ולא ידוע לנו עד כמה נתונים אלו משקפים את העלויות בסוכנויות אחרות או את העלויות בפועל.

באתר האינטרנט של סוכנות הפונדקאות משפחת תמוז מפורטות עלויות הפונדקאות בארה"ב, ובהן לא נכללות הוצאות נסיעה, בדיקות גנטיות של ההורים המיועדים, בדיקת זרע והטסתו. להלן פירוט עלויות של פונדקאות בארה"ב כפי שמפרסמת החברה:⁴³

Full cycle	Basic	השלב בהליך
15,000 דולר	15,000 דולר	איתור פונדקאית (בדיקות פוריות, הערכה פסיכולוגית בדיקות רקע ועבר פלילי)
40,000 דולר	40,000 דולר	תשלום לפונדקאית
19,000 דולר	14,000 דולר	תרומת ביציות (כולל שאיבת ביצית, תשלום לתורמת, הוצאות נסיעה, תרופות, בדיקת FDA)
39,000 דולר	24,000 דולר	הפריית ביציות והחזרתן לרחם (IVF, תרופות, בדיקות כרומוזום לעובר PGS/CGH, החזרת עוברים, בדיקת FDA להורים המיועדים, מעקב שליש ראשון להיריון)
4,000 דולר	4,000 דולר	ביטוח לפונדקאית (דוח מומחה ביטוח אמריקני, פרמיה חודשית בעבור הביטוח עד לסכום של 250 דולר)
8,000 דולר	8,000 דולר	טיפול משפטי וניהול חשבון נאמנות (ייצוג מול פונדקאות וחתירת חוזה, הנפקת צו בית המשפט להוצאת תעודת לידה)
125,000 דולר	105,000 דולר	סה"כ

על פי פירוט זה, העלות הכוללת בשקלים היא בין כ-378,000 ש"ח ל-450,000 ש"ח, בהנחה שהשער היציג של הדולר הוא 3.6 ש"ח (לפי נתוני 11 בספטמבר 2018). יש לשים לב כי בעלות זו נכללים התשלום

⁴¹Alex Finkelstein, Sarah Mac Dougall, Angela Kintominas, Anya Olse, [Surrogacy Law and Policy in the US: A national Conversation Informed by Global Lawmaking – Report of the Columbia Law School Sexuality And Gender Law Clinic](#), May 2016. p. 7.

⁴² Ibid.

⁴³ אתר האינטרנט של תמוז – פונדקאות בארה"ב – ההליך הבטוח, תאריך כניסה: 15 באוגוסט 2018.



לפונדקאית בסכום של 40,000 דולר אמריקני, שהם 144,000 ש"ח. נזכיר כי סכום הפיצוי הנהוג של ההורים המיועדים לפונדקאית בישראל הוא כ-165,000 ש"ח.

באתר מפורטות עלויות אפשריות נוספות. עלויות אלו מוצגות באתר בדולר אמריקני, ובהנחה ששער הדולר הוא 3.6 ש"ח (לפי נתוני 11 בספטמבר 2018), אלה העלויות בשקלים: עלות היריון תאומים היא כ-18,000 ש"ח; עלות בגין ניתוח קיסרי – כ-7,200 ש"ח; הפסקת היריון – כ-7,200 ש"ח; הטסת זרע מהארץ כ-3,600 ש"ח; הוצאות נסיעה לפונדקאית הן בין 1,800 ש"ח ל-9,000 ש"ח; ביטוחים – הבטחת עוברים לשני האבות – 18,000 ש"ח; ביטוח אובדן איברי רבייה – כ-1,440 ש"ח; ביטוח לפונדקאית – פרמיה עד לסכום של 1,440 ש"ח; השתתפות עצמית בסכום של 18,000–25,200 ש"ח. על פי אתר תמוז, בהוצאות לא נכללים הוצאות נסיעה של ההורים, הוצאות לידה של תינוק וביטוח לתינוק בשעת הצורך.⁴⁴

לפי אתר האינטרנט של סוכנות הפונדקאות "ניו בורן – משפחה יוצרת משפחה", עלות תהליך פונדקאות בארה"ב עשויה להגיע עד לכ-150,000 דולר (כ-540,000 ₪ בהנחה ששער הדולר עומד על 3.6 ₪),⁴⁵ כולל תשלום לפונדקאית, לשירותים רפואיים, ליווי ושירותים לוגיסטיים של הסוכנות, ליווי משפטי, הוצאות שוטפות של הפונדקאית, טיסה והוצאות שהייה של ההורים המיועדים, הטסת עוברים מוקפאים ועוד.⁴⁶

בסוכנות תמוז מתפרסם גם מידע על עלות התהליך **באלבניה**, ולפיו העלות הכוללת היא 69,000 אירו. בהנחה שהשער היציג של האירו הוא 4 ש"ח (לפי נתוני 11 בספטמבר 2018) **עלות התהליך באלבניה היא כ-276,000 ש"ח**.⁴⁷ לסכום זה עשויה להיות תוספת בגין היריון תאומים בסך 60,000 ש"ח. עלות כוללת של שני הריונות במקביל היא כ-476,000 ש"ח.⁴⁸ על פי האתר, בעלויות נכללים איתור וסינון פונדקאית, פיצוי לפונדקאית (מגורים, מזון ותשלום הוצאות חודשיות), מתן זרע והקפאתו, תהליך תרומת ביצית, פיצוי לתורמת, הפריה חוץ-גופית ותרופות, הקפאת עוברים ואחסונם, בדיקת NGS, החזרת העוברים ותרופות, מעקב היריון, לידה (כולל ניתוח קיסרי בשעת הצורך), טיפול בפגייה (בשעת הצורך) ליווי משפטי באלבניה (חתימת חוזה והנפקת תעודת לידה).⁴⁹

נדגיש שוב כי אין בידינו מידע על העלויות בפועל – אם נתונים אלו משקפים את העלויות בפועל, עד כמה הם אכן משקפים את עלות התהליך וכמה מתוך הסכומים הנקובים הם בגין מרכיבי הרווח של סוכנויות התיווך. אולם בהנחה שאכן הפיצוי העיקרי במסגרת תהליך פונדקאות בישראל הוא כ-230,000 ש"ח, המורכב מפיצוי לפונדקאית בסכום של כ-165,000 ש"ח ו-70,000 ש"ח נוספים המופקדים בקרן נאמנות, אפשר להסיק כי עלות התהליך בחו"ל בעבור ישראלים היא גבוהה הרבה יותר.

4. הזכאות לכיסוי עלויות בגין טיפולים רפואיים בתהליך הפונדקאות בישראל

אחת הסיבות לפער בעלויות תהליך הפונדקאות בין ישראל לחו"ל היא הזכאות הניתנת בעבור שירותי בריאות בישראל לכיסוי עלויות ההיריון והלידה, שקופות החולים מחויבות לתת למבוטחיהן מכוח חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד–1994, ושאינה ניתנת בעבור טיפולים בחו"ל.

על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, **הסיוע בסל הבריאות ניתן לתושב ישראל**, שכן "כל תושב זכאי לשירותי בריאות לפי חוק זה, אלא אם כן הוא זכאי להם מכוח חיקוק אחר".⁵⁰ הזכאות ניתנת **בעבור טיפולים**

⁴⁴ אתר האינטרנט של תמוז – פונדקאות בארה"ב – ההליך הבטוח, תאריך כניסה: 15 באוגוסט 2018.

⁴⁵ אתר האינטרנט של New Born – משפחה יוצרת משפחה, תאריך כניסה: 15 באוגוסט 2018.

⁴⁶ שם.

⁴⁷ אתר האינטרנט של תמוז, פונדקאות באלבניה – יעד חדש לכולם' תאריך כניסה: 15 באוגוסט 2018.

⁴⁸ שם.

⁴⁹ שם.

⁵⁰ פרק ב - עקרונות יסוד, סעיף 3(א) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד–1994.



רפואיים הנעשים בישראל, ובלשון החוק "שירותי הבריאות הכלולים בסל שירותי הבריאות יינתנו בישראל, לפי שיקול דעת רפואי, [...] ובמרחק סביר ממקום מגורי המבוטח והכל במסגרת מקורות המימון העומדים לרשות קופות החולים".⁵¹ עם זאת, בחוק נקבע גם **שבנסיבות מיוחדות יינתן במסגרת סל שירותי הבריאות כיסוי בעבור טיפול רפואי בחו"ל**, שכן "שר הבריאות רשאי לקבוע כי שירות בריאות מסוים הכלול בסל שירותי הבריאות יכול שיינתן במדינת חוץ, בהתקיים נסיבות רפואיות מיוחדות, וכן רשאי הוא לקבוע את התנאים והנהלים לכך ואת שיעור ההשתתפות הכספית של המבוטח בעת השירות".⁵² שירות בריאות שאפשר לקבל בחו"ל הוא שירות שבו מתקיימים שני התנאים האלה: נכלל בסל שירותי הבריאות הבסיסי ונכלל באחד מהתחומים הרפואיים – מערכות העצבים והמוח; מחלות לב וכלי דם; שאתות (גידולים); השתלת איברים ומומים נולדים.⁵³

בחוזר אגף הרפואה במשרד הבריאות שכותרתו "חוק הסכמים לנשיאת עוברים (פונדקאות) – זכאות לטיפול בהתאם לחוק ביטוח בריאות ממלכתי" משנת 1996, מפורטת הזכאות לשירותי בריאות בתהליך הפונדקאות על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, קרי אילו מרכיבים בתהליך נכללים בסל ואילו אינם נכללים ומי נושא בעלויות. בחוזר זה, שפורסם כאמור בשנת 1996 והוא עדיין בתוקף, נקבע:⁵⁴

1. **ההורים המיועדים זכאים** לבדיקות בירור עקרות וטיפול הפריה, ובכללם טיפולי הפריה חוץ-גופית בקופת החולים שבה הם מבוטחים. נציין כי על פי התוספת השנייה לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד–1994, המפרטת את שירותי הבריאות שבאחריות קופות החולים, בשירותי הסל נכללים טיפול בעקרות והפריה מלאכותית, ובכלל זה טיפולים להשבחת הזרע וטיפול הורמונלי. על פי התוספת, טיפולי הפריה חוץ-גופית "ניתנים לצורך הולדת ילד ראשון ושני, לבני זוג שלהם אין ילדים בנישואיהם הנוכחיים וכן לאישה ללא ילדים המעוניינת להקים משפחה הורית".⁵⁵
2. **הפונדקאית זכאית** לקבל במסגרת קופת החולים שבה היא מבוטחת את כל בדיקות המעקב הדרושות במהלך ההיריון, ובכלל זה השירותים הרפואיים בגין הלידה וסיבוכיה.
3. **מימון הטיפולים והבדיקות הכרוכים בהכנת הפונדקאית לקליטת הביציות המופרות** חל על קופת החולים שבה מבוטחת האם המיועדת.
4. חוות הדעת הרפואיות והפסיכולוגיות הנדרשות על פי החוק אינן נכללות בסל הבריאות. מימון חוות דעת אלו מוטל על ההורים המיועדים.
5. אם תידרש תרומת ביצית שלא מהאם המיועדת, שירות זה אינו נכלל בסל השירותים הבסיסי, והוא יהיה במימון ההורים המיועדים. כפי שנציג בהמשך הדברים, כמה מהקופות משתתפות בעלות תרומת הביצית במסגרת שירותי הבריאות הנוספים (שב"ן).

בתת-הפרקים של פרק זה נבחן בעבור אילו בדיקות וטיפולים רפואיים הנדרשים לתהליך של הפונדקאות יש כיסוי במסגרת סל הבריאות או במסגרת שירותי הבריאות הנוספים (השב"ן) של כל אחת מקופות החולים, וננסה לאמוד את עלות הכיסוי הביטוחי. כמו כן, נבדוק אם הכיסוי ניתן גם למבוטחים ומבוטחות שהתקשרו עם פונדקאית בחו"ל מתוך בחירה (זוגות הטרוסקסואליים) או משום שאינם זכאים לפונדקאות בארץ (גברים יחידניים או בזוגיות חד-מינית).

⁵¹ פרק ב - עקרונות יסוד, סעיף 3(ד) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד–1994.

⁵² פרק ב - עקרונות יסוד, סעיף 11 לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשע"ד–1994.

⁵³ תקנות ביטוח בריאות ממלכתי (שירותי בריאות במדינות חוץ), התשנ"ה–1995.

משרד הבריאות, מנהל רפואה החטיבה לענייני בריאות, חוזר מס' 67/96, חוק הסכמים לנשיאת עוברים (פונדקאות) – זכאות

⁵⁴ לטיפול בהתאם לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, 8 בספטמבר 1996.

⁵⁵ סעיף 6ד, תוספת ראשונה לחוק ביטוח בריאות ממלכתי התשנ"ד–1994.



מטבע הדברים אי-אפשר לאמוד את כלל מרכיבי התהליך, ואנו נתמקד בבדיקות ובטיפולים הכרחיים בתהליך הפונדקאות. הממצאים שיוצגו בפרק זה מתבססים בעיקר על תשובות ארבע קופות החולים למרכז המחקר והמידע של הכנסת.

נציין כי נכון להיום תלויה ועומדת בבית המשפט המחוזי תל אביב-יפו בקשה לאישור תובענה ייצוגית שהגישו שני גברים בזוגיות חד-מינית נגד מכבי שירותי בריאות ושירותי בריאות כללית בדרישה למימון הפקה והפריה של תרומת הביצית מחו"ל במסגרת השב"ן. לטענתם, בביטוחי השב"ן יש שיפוי בגין הפקה והפריה של ביצית מחו"ל לזוג הטרוסקסואלי בתהליך פונדקאות בחו"ל, ואילו זוגות חד-מיניים בתהליך פונדקאות בחו"ל עם תרומת ביצית אינם זכאים לכך.⁵⁶

4.1 מימון תהליך הפקה של תרומת ביצית והפריית בארץ ומחו"ל⁵⁷

לפי חוק תרומת ביציות, התשי"ע-2010,⁵⁸ תרומת ביציות בישראל נועדה לנשים תושבות ישראל בגיל 18–54 שאינן יכולות להתעבר מביציותיהן, או שיש להן בעיה רפואית אחרת שבגינה מוצדק שימוש בביציות של אישה אחרת.⁵⁹ נשים אלו רשאיות לקבל גם תרומת ביציות מחו"ל.⁶⁰ נציין כי בחוק נאסר להוציא מהארץ ביציות שנשאבו בישראל לשם השתלתן בחו"ל, בין שהן מופרות ובין שלא, אלא אם כן ועדת חריגים אישרה את השימוש בביציות שנשאבו מגופה של מטופלת לצורך השתלתן בגופה.⁶¹

על פי חוזר מנכ"ל משרד הבריאות מאוקטובר 2005, שכותרתו "תרומת ביצית מחו"ל", עלות הפיצוי והחזר הוצאות על תרומת הביציות עצמה מוטלת על האישה הנתרמת, ואילו מימון הוצאות הטיפול חל על קופת החולים שבה הנתרמת מבוטחת. האישה הנתרמת היא שתשלם לתורמת הביציות פיצוי והחזר הוצאות בגין התרומה עצמה, ולא קופת החולים. לפי החוזר סכום הפיצוי של הנתרמת לתורמת הוא עד 20,000 ש"ח, וכן עליה לשלם לבית החולים שממנו קיבלה את האישור להשתלת הביציות בגופה אגרה בסכום של כ-10,000 ש"ח.⁶²

כאמור, מימון הוצאות הטיפול הוא באחריות קופות החולים. בהפריה חוץ-גופית נכללת בין השאר השתלת הביציות המופרית בגופה של האישה. השתלה זו, בין שמקור הביצית הוא של האישה המטופלת ובין שהוא בתרומה בארץ או מחו"ל, נכללת בסל שירותי הבריאות, ולכן לפי חוזר מנהל רפואה של משרד הבריאות משנת 2012 שכותרתו "כללי התחשבות בגין הליך תרומת ביציות", מימון הוצאות הטיפול בתורמת יחול במלואו על הקופה שבה חברה הנתרמת.⁶³ קופת החולים שבה הנתרמת מבוטחת תממן את שלב א' של ההפריה החוץ-גופית, שעלותו על פי תעריפון משרד הבריאות, לפי נתוני אוגוסט 2018 היא כ-4,343 ש"ח, ואת שלב ב' של ההפריה החוץ-גופית, שעלותו לפי נתוני אוגוסט 2018 היא 5,234 ש"ח.⁶⁴ עם זאת, את שלב החזרת העוברים לרחם הפונדקאית, שהוא חלק משלב ב' של ההפריה, תממן הקופה שבה מבוטחת הפונדקאית, כמו בעבור כל מבוטחת הזכאית לסל הריון רגיל.⁶⁵ כלומר, במסגרת סל שירותי בריאות יש

⁵⁶ בקשה לאישור תובענה ייצוגית, בית המשפט המחוזי תל אביב-יפו, איתי פנקס-ארד ויואב פנקס-ארד נגד מכבי שירותי בריאות ושירותי בריאות כללית, 5 באפריל 2017.

⁵⁷ משרד הבריאות, תרומת ביציות בארץ, תאריך כניסה: 5 ביוני 2018.

⁵⁸ חוק תרומת ביציות, התשי"ע-2010.

⁵⁹ סעיף 11 לחוק תרומת ביציות, התשי"ע-2010.

⁶⁰ אתר משרד הבריאות, רשימת מרפאות בחו"ל המוכרות לצורך ייבוא ביציות לישראל, 27 ביוני 2017.

⁶¹ סעיף 5(א) לחוק תרומת ביציות, התשי"ע-2010.

⁶² משרד הבריאות, חוזר מנהל רפואה 31/2017, מימון ותשלום פיצוי לתורמת ביציות ואגרת נתרמת, 30 בנובמבר 2017.

⁶³ משרד הבריאות, חוזר מנהל רפואה 5/2012, כללי התחשבות בגין הליך תרומת ביציות, 2 בפברואר 2012.

⁶⁴ קוד L8970 – הפריה חוץ-גופית כולל בדיקות הרמונוליות. קוד L8972 – הפריה חוץ-גופית לא כולל ימי אשפוז. מחירון משרד הבריאות לשירותים אמבולטוריים ולשירותי אשפוז – בתוקף מ-20.8.2018, תאריך כניסה: 23 באוגוסט 2018.

⁶⁵ ד"ר בירנבאום יאיר, הרופא הראשי של שירותי בריאות כללית, מכתב, 23 במאי 2018.



מימון מחזור טיפול בהפריה חוץ-גופית (שלב א' וב'), שעל פי תעריפון משרד הבריאות, עלותו 9,500 ש"ח למחזור אחד. יש לציין כי בתהליך הפריה חוץ-גופית עשוי להיות יותר ממחזור טיפול אחד, ועל כן העלות תהיה גבוהה יותר.

בפונדקאות בחו"ל, נוסף על הזכאות בסל שירותי הבריאות הבסיסי, קופות החולים נותנות למבוטחיהן גם כיסוי ביטוחי במסגרת **ביטוחי השב"ן**. בביטוחים אלו יש כיסוי בעבור טיפולי הפריה חוץ-גופית באמצעות תרומת ביצית מחו"ל:

שירותי בריאות כללית: מבוטחת בכללית מושלם פלטינום עד גיל 52 זכאית להפריה חוץ-גופית בחו"ל בעבור ילד ראשון או שני, לרבות בדיקת התורמת, והחזרת הביצית לנתרמת בחו"ל.⁶⁶ ההחזר יהיה בגובה של עד 75% מההוצאה לפועל, אך לא יותר מ-11,962 ש"ח לכלל הניסיונות בגין כל ילד.⁶⁷ על פי תשובת הקופה על פנייתנו, אם תרומת הביצית מחו"ל מוחזרת לאישה בחו"ל, קרי לא לנתרמת, אין החזר על ההפריה, אך ניתן החזר על רכישת הביצית.⁶⁸

מכבי שירותי בריאות: השתתפות השב"ן בהוצאות הכרוכות בקבלת תרומת ביצית מחו"ל בלבד, לנשים עד גיל 54 החברות במכבי זהב או במכבי שלי, בין שהביצית מוחזרת לגופה של המבוטחת ובין שהיא מוחזרת לגופה של פונדקאית בארץ או בחו"ל.⁶⁹ ההחזר הוא בגובה של 75% מההוצאה בפועל ועד סכום של 11,990 ש"ח בגין כל תרומה. ההשתתפות הכוללת תהיה עד סכום של 23,980 ש"ח, מאחר שהזכאות היא לשתי תרומות בעבור ילד ראשון ו/או שני. ממכבי שירותי בריאות נמסר כי סכום החשבונית הממוצעת לתרומת ביצית בחו"ל הוא כ-27,000 ש"ח (לפי נתוני שנת 2017), אך אין בידיהם מידע אם תרומת הביצית נעשית במסגרת תהליך של פונדקאות או לא, ולפיכך אין באפשרותם לספק נתונים מספריים על מימון של תרומות ביצית בתהליכי פונדקאות.⁷⁰

קופת חולים מאוחדת: מבוטחת שאין לה יותר מילד אחד זכאית לשיפוי בגין שני מחזורי טיפול בתרומת ביצית מחו"ל כדלקמן – השיפוי למבוטחת בביטוח "עדיף" הוא בסכום של 9,245 ש"ח⁷¹ למבוטחת ובביטוח "שיא" הוא בסכום של 11,548 ש"ח.⁷²

קופת חולים לאומית: אין כיסוי ביטוחי ישראלי לפעולות המבוצעות בחו"ל.⁷³

גברים ישראלים יחידניים או בזוגיות חד-מינית הנאלצים להביא ילד לעולם בתהליך של פונדקאות בחו"ל, נזקקים מטבע הדברים לתרומת ביצית, אך רשאים לעשות זאת רק מתרומת ביצית בחו"ל. כאמור, בחוק נאסר להוציא מהארץ ביציות שנשאבו בישראל לשם השתלתן בחו"ל, בין שהן מופרות ובין שלא, אלא אם כן אישרה ועדת חריגים להוציא ביציות שנשאבו מגופה של מטופלת לצורך השתלתן **בגופה**.

שאלנו את ארבע קופות החולים על היקף הכיסוי הביטוחי בביטוחי השב"ן שניתן לגברים יחידניים או בזוגיות חד-מינית בעבור הפריה של תרומת ביצית מחו"ל, בתהליך פונדקאות בחו"ל:

⁶⁶ [שירותי בריאות כללית, תקנון כללית פלטינום, פרק ה': תרומת ביצית במדינת חוץ](#), תאריך כניסה 13 באוגוסט 2018. עמ' 28.

⁶⁷ [ש.ם.](#)

⁶⁸ ד"ר בירנבאום יאיר, הרופא הראשי של שירותי בריאות כללית, מכתב, 23 במאי 2018.

⁶⁹ לדברי מכבי שירותי בריאות, בתחילת 2018 פנתה מכבי למשרד הבריאות לקבלת אישור להוספת הטבה מקבילה גם בעבור תרומות ביצית בארץ, אך טרם קיבלה תשובה.

⁷⁰ פניאל רוזנטל, מערך דוברות וקשרי ממשל ממונה על תחום קשרי ממשל במכבי שירותי בריאות, מכתב, 18 ביולי 2018.

⁷¹ ש.ם.

⁷² סעיף 2.8 [בתקנון מאוחדת עדיף – תוכנית ביטוח בריאות המשלים](#), נובמבר 2017.

⁷³ ד"ר בני חן, מנהל תחום רפואת נשים, קופת חולים מאוחדת, מכתב, 3 ביוני 2018.

⁷⁴ סעיף 16.8 [בתקנון מאוחדת שיא – תוכנית ביטוח בריאות המשלים](#), נובמבר 2017.

⁷⁵ ד"ר בני חן, מנהל תחום רפואת נשים, קופת חולים מאוחדת, מכתב, 3 ביוני 2018.

⁷⁶ פרופ' שלמה וינקר, ראש חטיבת רפואה בקופת חולים לאומית, מכתב, 10 ביוני 2018.



שירותי בריאות כללית: אין זכאות לטיפול בחו"ל בשום תחום רפואי במסגרת הסל – לא לגבר ולא לפונדקאות בחו"ל.⁷⁴

מכבי שירותי בריאות: הזכאות לכיסוי בגין טיפולי הפריה באמצעות תרומת ביצית מחו"ל בתהליך פונדקאות בחו"ל מוקנית לחברת שב"ן "בעלת זכויות במכבי בגין טיפולי הפריה חוץ-גופית ותרומת ביצית בארץ". כלומר, הזכאות היא רק למי שיש צורך רפואי בקבלת תרומת ביצית, כלומר לנשים שיש להן בעיה רפואית שבגינה אינן יכולות להרות או לשאת היריון. לדברי מכבי, "העובדה שגברים אינם יכולים לייצר ביציות לצורך כניסה להיריון היא עניין ביולוגי תקין וטבעי, ולא מדובר בפגם במערכת הגופנית הדורש ריפוי. מצבם של גברים זהה למצבן של נשים המעוניינות בתרומת ביצית מטעמים שאינם רפואיים – שניהם אינם זכאים למימון הטיפול, שכן לשניהם אין לקות רפואית שדורשת ריפוי. לעומת זאת, אישה לסבית עם לקות רפואית המצריכה תרומת ביצית עשויה להיות זכאית לשירות בהתאם למצבה הרפואי".⁷⁵

קופת חולים מאוחדת: אין בתקנון התייחסות לגברים. כמו כן, הביטוח אינו מקנה כולל זכאות לטיפול בחו"ל.⁷⁶

קופת חולים לאומית: אין זכאות.⁷⁷

4.2 זכאות לסל היריון

כאמור, גבר הבוחר להביא ילד בתהליך של פונדקאות בחו"ל באמצעות תרומת ביצית בחו"ל אינו זכאי לכיסוי עלויות ההיריון של הפונדקאית כמו זכאות של נשים בהיריון המבוטחות בקופת החולים. בחלק זה ביקשנו לאמוד את עלות סל ההיריון הבסיסי. מרכיבי הסל שנפרט להלן מבוססים על דף הנחיות של שירותי בריאות כללית למבוטחיה שכותרתו "בדיקות היריון – מתי לבצע". העלות המוצגת היא על פי תעריפון ב' של משרד הבריאות, קרי התעריף החל על מטופלים המופנים על ידי קופת החולים.

על פי אומדן זה, **עלות סל היריון היא לכל הפחות 9,000 ש"ח**. להלן פירוט מרכיבי עלות הבדיקות בסל ההיריון:⁷⁸

קוד	סוג הבדיקה	כלול בסל שירותי הבריאות	תעריף ב' (בשקלים)
	בדיקות דם ושתן ראשוניות (שבועות 7-10)	כן	
76813	שקיפות עורפית – אולטרה סאונד למדידת קוטר מרחב הנוזל בעורף העובר לאיתור תסמונת דאון (שבוע 11-13+3)	כן	412
76814	שקיפות עורפית לעובר נוסף		271
	בדיקות דם לגילוי תסמונות כרומוזומליות בעובר (משבוע 10)	לא	
76805	סקירת מערכות מוקדמת (שבועות 13-16)	לא	983
	תבחין משולש/חלבון עוברי לאיתור סבירות לתסמונת דאון ומומים במערכת העצבים המרכזית (שבועות 16-19)	כן (יש השתתפות עצמית). ⁷⁹	

⁷⁴ ד"ר יאיר בירנבאום, הרופא הראשי של שירותי בריאות כללית, מכתב, 23 במאי 2018.

⁷⁵ פניאל רוזנטל, מערך דוברות וקשרי ממשל, ממונה על תחום קשרי ממשל במכבי שירותי בריאות, מכתב, 18 ביולי 2018.

⁷⁶ ד"ר בני חן, מנהל תחום רפואת נשים, קופת חולים מאוחדת, מכתב, 3 ביוני 2018.

⁷⁷ פרופ' שלמה וינקר, ראש חטיבת רפואה בקופת חולים לאומית, מכתב, 10 ביוני 2018.

⁷⁸ משרד הבריאות, מחירון משרד הבריאות לשירותים אמבולטוריים ולשירותי אשפוז, תאריך תחולה: 20 באוגוסט 2018.

⁷⁹ אתר משרד הבריאות, המחלקה לגנטיקה קהילתית, עלון הסבר – בדיקת חלבון עוברי – תבחין משולש, תאריך כניסה: 22 באוגוסט 2018.



2,490	לפי הצורך	דיקור מי שפיר מתחת לגיל 35 (שבוע +16)	L3903
2,855	בסל, מגיל 35 במימון משרד הבריאות.	דיקור מי שפיר, גיל 35-37 (שבוע +16)	L3900
1,874		דיקור מי שפיר מעל גיל 37 (שבועות +16)	L3902
983	כן	סקירת מערכות מאוחרת (שבועות 19-24)	76805
208	כן	העמסת סוכר (מבחן סבילות לגלוקוז) (שבועות 24-28)	82951
		חיסון שעלת (שבועות 27-36)	
593	כן	זריקת אנטי D לבעלות RH (שבועות 24-28)	90384
	כן	הערכת משקל העובר, קצב גדילתו ותנחתו (שבועות 30-34)	
	כן	ניטור עוברי (שבוע 40 ומעלה)	

כאמור, גבר הבוחר להביא ילד בתהליך של פונדקאות בחו"ל באמצעות תרומת ביצית בחו"ל אינו זכאי לכיסוי עלויות אלו. שאלנו את ארבע קופות החולים בעניין זכאות להחזר עלויות על הבדיקות הנכללות בסל ההיריון לגבר המביא לעולם ילד בתהליך פונדקאות בחו"ל באמצעות תרומת ביצית מחו"ל, במסגרת השב"ו. להלן תשובותיהן:

שירותי בריאות כללית: אין זכאות לטיפול בחו"ל בשום תחום רפואי במסגרת הסל – לא לגבר ולא לפונדקאית בחו"ל.⁸⁰

מכבי שירותי בריאות: אין מימון בדיקות המבוצעות בחו"ל, בין שמדובר בפונדקאית ובין שמדובר בכל אדם אחר. "חוק ביטוח בריאות קובע במפורש כי שירותי הבריאות יינתנו בישראל, לפיכך שירותי הבריאות בסל ובשב"ו ניתנים אך ורק לחברי מכבי בארץ, למעט זכאויות או שירותים המתייחסים מעצם קיומם לשירות בחו"ל, כמו ניתוחים בחו"ל המיועדים במרבית המקרים למצבים רפואיים קשים או להיעדר ניסיון בארץ".⁸¹

קופת חולים מאוחדת: הזכאות לבדיקות היא לבדיקות המבוצעות בארץ, לכן גברים העוברים טיפול בחו"ל אינם זכאים למימון מהשב"ו.⁸²

קופת חולים לאומית אין זכאות.⁸³

נוסף על הכיסוי הניתן על ידי קופות החולים, יש לזכור כי המוסד לביטוח לאומי משלם ישירות לבית החולים את הוצאות האשפוז של היולדת והיילוד, ובלבד שהיולדת זכאית למענק לידה.⁸⁴ בהקשר זה נציין שהורים שילדם נולד בתהליך של פונדקאות זכאים אף הם למענק לידה.⁸⁵ מ-1 ביולי 2018 התשלום לבית החולים בגין הוצאות האשפוז (מענק אשפוז) הוא 13,705 ש"ח, ובמקרה שהיילוד נולד פג הביטוח הלאומי ישלם תשלום בנוסף בסכום של 217,437 ש"ח.⁸⁶ על פי אתר המוסד לביטוח לאומי, אישה שילדה בחו"ל צריכה להגיש תביעה למענק אשפוז.

*

⁸⁰ ד"ר יאיר בירנבאום, הרופא הראשי של שירותי בריאות כללית, מכתב, 23 במאי 2018.
⁸¹ פניאל רוזנטל, מערך דוברות וקשרי ממשל ממונה על תחום קשרי ממשל במכבי שירותי בריאות, מכתב, 18 ביולי 2018.
⁸² ד"ר בני חן, מנהל תחום רפואת נשים, קופת חולים מאוחדת, מכתב, 3 ביוני 2018.
⁸³ פרופ' שלמה וינקר, ראש חטיבת רפואה בקופת חולים לאומית, מכתב, 10 ביוני 2018.
⁸⁴ המוסד לביטוח לאומי, מימון הוצאות אשפוז יולדת, תאריך כניסה: 16 בספטמבר 2018.
⁸⁵ המוסד לביטוח לאומי, מענק לידה, תאריך כניסה: 16 בספטמבר 2018.
⁸⁶ המוסד לביטוח לאומי, מימון הוצאות אשפוז יולדת, תאריך כניסה: 16 בספטמבר 2018.



לסיכום, המרכיב המרכזי בעלות תהליך הפונדקאות בישראל הוא הפיצוי של ההורים המיועדים לפונדקאית, שככל הנראה הוא כ-230,000 ש"ח, המורכב מפיצוי לפונדקאית בסכום של כ-165,000 ש"ח ו-70,000 ש"ח נוספים המופקדים בקרן נאמנות. נוסף על כך, בסל שירותי בריאות, שבאחריות קופות החולים, יש מימון בגין הפריה חוץ-גופית (שלב א' וב'), בסכום של 9,577 ש"ח למחזור טיפול אחד, על פי תעריפון משרד הבריאות, וכן של סל היריון, שעלותו לכל הפחות 9,000 ש"ח. לכך יש להוסיף את עלות אשפוז היולדת והיילוד שבמימון המוסד לביטוח לאומי – בין 13,705 ש"ח ל-230,000 ש"ח (בלידת פג). כלומר הכיסוי הכולל מתוקף סל שירותי הבריאות ועלות האשפוז שבמימון המוסד לביטוח לאומי הוא מ-32,200 ש"ח ועד 250,000 ש"ח (בלידת פג). יש לציין כי בתהליך הפריה חוץ-גופית עלול להיות יותר ממחזור טיפול אחד, ועל כן העלות תהיה גבוהה יותר.

5. סוכנויות התיווך של פונדקאות בארץ ובחו"ל

מרכיב נוסף שעשוי להשפיע על עלות תהליך הפונדקאות של ישראלים בארץ ובחו"ל הוא התקשרות עם סוכנויות מסחריות לתיווך של פונדקאות, הכרוך כמובן בתשלום. זוגות המעוניינים להתקשר עם פונדקאית בארץ נעזרים בסוכנויות תיווך פרטיות המסייעות להם באיתור הפונדקאית, בהתמצאות בנכחי הביורוקרטיה ובחתימת ההסכם עם הפונדקאית. זוגות המעוניינים בהסדר פונדקאות בחו"ל שוכרים גם את שירותיה של סוכנות תיווך בחו"ל.

הן הסוכנויות המיועדות לפונדקאות בישראל והן הסוכנויות המיועדות לפונדקאות בחו"ל אינן נדרשות כיום להכרה של מוסדות המדינה, ומשום כך קשה גם לקבוע מהו מספרן. כיום אין מידע רשמי על מספר סוכנויות התיווך לפונדקאות בחו"ל הפועלות בישראל. ביוני 2018 בחיפוש על פי מילת המפתח "פונדקאות" באתר רשם החברות אותרו 11 חברות לתיווך פונדקאות בחו"ל.⁸⁷ עם זאת, ייתכן מאוד שיש עוד חברות שאינן נכללות ברשימה זו, לדוגמה, חברת ב.י.ת. משפחת תמוז בע"מ, שאינה מופיעה ברשימה.⁸⁸ בתיקון להצעת חוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד היילוד) (תיקון מס' 2), התשע"ד – 2014, הוצע בין השאר להסדיר את נושא הפונדקאות בחו"ל.⁸⁹ בדברי ההסבר להצעה נכתב "חוק הפונדקאות אינו כולל התייחסות להליכים לנשיאת עוברים שמקורם בהסכמים לנשיאת עוברים מחוץ לישראל. מדינת ישראל נדרשת לקשיים רבים המתעוררים במקרים כאלה בדיעבד, רק כאשר ההורים המיועדים פונים בבקשה להיכנס לישראל עם הילד שנולד כתוצאה מההליך, להעניק לו אזרחות ישראלית ולהכיר בו כילדם לכל דבר ועניין. חוסר היכולת לבדוק את חוקיות ההליך במדינה שבה הוא נעשה ואת ההסכמה מדעת של הצדדים להסכם, כמו גם החשש מעקיפה של הליכי אימוץ בין ארצי, והיעדרם של כל מנגנוני הבקרה הנמצאים בחוק הפונדקאות מבהירים את הצורך להסדרת הנושא בחקיקה באופן שיאפשר טיפול בעריכת הסכמים כאלה מלכתחילה ואישורם, לרבות התייחסות לקשרי המשפחה של כל הצדדים הנוגעים להסכמים אלה ולמעמדו של הילד שנולד כתוצאה מביצוע ההליך".⁹⁰

לפי ההצעה, תהליך פונדקאות בחו"ל יתאפשר באמצעות חברת תיווך מוכרת לאחר שוועדת הפונדקאות אישרה את התאמתם של ההורים המיועדים לתהליך. אם ההורים המיועדים מעוניינים לבצע פונדקאות

⁸⁷ אתר רשם החברות, פרי בטן – פונדקאות בע"מ, תאריך כניסה: 4 ביוני 2018.

⁸⁸ על חברת פרי בטן - פונדקאות בע"מ נכתב באתר רשם החברות כי היא חברה מפירת חוק.

⁸⁹ פרק ג'1: הליך לנשיאת עוברים מחוץ לישראל, להצעת חוק הממשלה (מס' 886), [הצעת חוק הסכמים לנשיאת עוברים \(אישור הסכם ומעמד היילוד\) \(תיקון מס' 2\)](#), התשע"ד–2014, 23 ביולי 2014.

⁹⁰ מתוך דברי ההסבר לפרק ג'1: הליך לנשיאת עוברים מחוץ לישראל להצעת חוק הממשלה (מס' 886) [הצעת חוק הסכמים לנשיאת עוברים \(אישור הסכם ומעמד היילוד\) \(תיקון מס' 2\)](#), התשע"ד–2014, 23 ביולי 2014.



בחוו"ל ללא חברת תיווך, הם נדרשים לקבל אישור מהוועדה המייעצת, שיקימו, על פי ההצעה, שר הבריאות ושר המשפטים.⁹¹

ההצעה מפורטים הכללים שלפיהם חברה תיווך תקבל הכרה: מטרתה הבלעדית היא תיווך לפונדקאות, לעובדיה יש כישורים לפעול במומחיות ובמקצועיות נאותה בתחום הפונדקאות, מועסקים בה מנהלים ואנשי מקצוע ברמה גבוהה, בעלי ערכים אתיים נאותים, ועוד.⁹²

בין שאר התנאים, נקבע כי חברת תיווך שתקבל הכרה תגבה תשלום סביר מההורים המיועדים בעבור התהליך.⁹³ לפי נוסח הצעת החוק, "כדי למנוע ניצול של הורים מיועדים וכדי למנוע מצב שבו התגמול הכספי לחברת התיווך יהווה גורם העלול להשפיע על פעילותה והחלטותיה של חברת התיווך, מוצע לקבוע כתנאי למתן ההכרה בחברת התיווך כי התשלום שתגבה חברת התיווך מהמבקשים יהיה סביר".⁹⁴ בהצעה ובדברי ההסבר להצעה לא הוגדר מהו "תשלום סביר". נזכיר שהצעת חוק זו לא קודמה.

פעילותן של הסוכנויות הפועלות בארץ אף היא אינה מוסדרת בחקיקה ובנהלים, כך שאין כיום דרישה לעמידה בתנאי סף לפתיחת סוכנויות תיווך, לקבלת רישיון או לבקרה על פעילותן. הורים מיועדים העוברים תהליך פונדקאות בארץ שהתקשרו עם פונדקאית באמצעות סוכנות תיווך נדרשים לציין פרט זה בפני ועדת הפונדקאות ולצרף את הסכם השכר.⁹⁵ עם זאת, הוועדה לא מפקחת על פעילות הסוכנויות, וכן לא מבקרת את התקורות של הסוכנויות.⁹⁶ **לדברי אתי דקל, האחראית הארצית לחוק ההסכמים לנשיאת עוברים במשרד הבריאות, כיום פועלות בישראל שבע סוכנויות לתיווך פונדקאות בארץ ומשרד עורכי דין אחד.**⁹⁷

בעניין היעדר פיקוח והגבלות על התיווך המסחרי לפונדקאות נכתב בדוח "הפונדקאות בישראל" (2011), שכתבו החוקרות נופר ליפקין ואתי סממה: "לאור העובדה שפונדקאות היא סיטואציה מורכבת ורגישה מבחינה אתית, פסיכולוגית וחברתית, מעורבותו של גורם תיווך מסחרי מעוררת קשיים ניכרים ופסולה מעיקרה. תיווך כזה נגוע בניגוד עניינים מובנה: האינטרס של סוכנות התיווך הוא למקסם את רווחיה, לרצות את הצד המשלם, דהיינו את ההורים המזמינים, ולהביא לכך שמספר גדול ככל האפשר של חוזי פונדקאות ייחתמו – יעדים שאינם עולים בהכרח בקנה אחד עם האינטרסים החברתיים הרחבים".⁹⁸

חששות אלו ואחרים הובילו להעלאת כמה הצעות שמטרתן לצמצם את הפער בין המטרה העסקית של חברות התיווך לבין האינטרס של ההורים המיועדים ושל הפונדקאיות.

יו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת אלי אלאוף הציע להגביל את התשלום שסוכנויות התיווך לפונדקאות רשאיות לגבות, כמו בתיקון מס' 161 לחוק הביטוח הלאומי – הגבלת תשלום בעבור טיפול בתביעה, המגביל את גובה התשלום שיגבה על ידי חברות העוסקות בטיפול בתביעה נגד המוסד

⁹¹ חברי הוועדה המייעצת: שלושה נציגי משרד הבריאות, שני נציגי משרד המשפטים, נציג רשות האוכלוסין וההגירה, נציג משרד הרווחה, שני נציגי משרד החוץ. סעיף 17כט. הליך לנשיאת עוברים מחוץ לישראל להצעת חוק הממשלה (מס' 886), [הצעת חוק הסכמים לנשיאת עוברים \(אישור הסכם ומעמד היילוד\) \(תיקון מס' 2\)](#), התשע"ד–2014, 23 ביולי 2014.

⁹² סעיף 17ט.א, ש.מ.

⁹³ סעיף 17ט.א.6, ש.מ.

⁹⁴ דברי ההסבר. ש.מ.

⁹⁵ משרד הבריאות, הוועדה לאישור הסכמים לנשיאת עוברים, סעיף 10, [קווים מנחים להסכם נשיאת עוברים – מההיבט המשפטי](#), תאריך עדכון: ינואר 2018. תאריך כניסה: 4 ביוני 2018.

⁹⁶ אתי דקל, האחראית הארצית לחוק ההסכמים לנשיאת עוברים במשרד הבריאות, שיחת טלפון, 6 ביוני 2018.

⁹⁷ [מירב פונדקאות חובקת; חיים חדשים – פונדקאות תמר וסיגל; מעשה בראשית – בית לפונדקאות ופוריות; פונדקאות המרכז להורות](#); עו"ד עינב אשכול; אלירז-מירב; שירי אור ו"עדי" – עו"ד ליאת קרסקס.

⁹⁸ אתי דקל, האחראית הארצית לחוק ההסכמים לנשיאת עוברים במשרד הבריאות, שיחת טלפון, 6 ביוני 2018. אישה לאישה – מרכז פמיניסטי חיפה, [פונדקאות בישראל – תמונת מצב 2010 והצעות לשינוי חקיקה](#), נופר ליפקין ואתי סממה, התשע"א–2011. עמ' 85.



לביטוח לאומי.⁹⁹ עם זאת, נעיר כי התיקון לחוק זה עוסק בתיווך בין אדם פרטי לבין גוף מדינתי (המוסד לביטוח לאומי) ואילו בהסכם פונדקאות הסוכנויות מתווכות בין שני אנשים פרטיים.

בהצעה אחרת, המובאת בדוח שחיברו ליפקין וסממה, **מוצע לאסור בחוק תיווך מסחרי לפונדקאות, ולפעול לכך שהמרכזים המטפלים בפונדקאות יהיו עמותות ללא כוונת רווח, כמו בהסדר הקבוע בחוק האימוץ ומשפחות האומנה**.¹⁰⁰ גם בהצעת החוק הממשלתית לפונדקאות מ-2014, שכאמור לא קודמה לאחר קריאה ראשונה,¹⁰¹ הוצע להסדיר את פעילותן של סוכנויות התיווך לפונדקאות **בחוק**, על פי המודל שלפיו פועלות העמותות בחוק האימוץ הבין-ארצי. להלן נציג בקצרה את עיקרי שני ההסדרים האלה:

שירותי אומנה, שמאז משנת 2016 מוסדרים בחוק אומנה לילדים, התשע"ו–2016,¹⁰² הופרטו בשנת 2001. מאז משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים מתקשר עם גופים המפעילים את שירותי האומנה בישראל – שלוש עמותות וגוף פרטי אחד – באמצעות מכרז. גופים אלו¹⁰³ הם המורשים לפעול בתחום זה והם מופקדים על גיוס משפחות שיקלטו ילדים שהוצאו מבתיהם – על הכשרתם ועל ליווי המשפחה והילדים עד תום תקופת האומנה.¹⁰⁴

הסוכנויות לאימוץ בין ארצי: בשנת 1981 נחקק חוק אימוץ ילדים, התשמ"א–1981, שלפיו אימוץ בין ארצי יוסדר אך ורק באמצעות עמותה המוכרת על ידי שר הרווחה ושר המשפטים לפי חוק האימוץ.¹⁰⁵ כיום פועלות שתי עמותות בנושא.¹⁰⁶ פעילותה של העמותה נתונה לפיקוחו של פקיד הסעד הראשי במשרד הרווחה, והיא מחויבת למסור לו לפי דרישתו מעת לעת מידע ומסמכים שיש בהם עניין למבקש או לילד או לפעילות העמותה. שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, בהסכמת שר המשפטים, "ימנה ועדה שתיעץ לו בעניין האימוץ הבין ארצי, לרבות מתן הכרה בעמותה, ביטול או התליה של הכרה בעמותה, קביעת הנחיות מקצועיות וכללים לדרכי עבודתה של עמותה מוכרת ופיקוח עליה".¹⁰⁷

כדי שהעמותה תוכר עליה לעמוד בתנאים האלה: (1) לעובדיה יש כישורים הדרושים לפעול במומחיות נאותה; (2) לעמותה יש בסיס כלכלי איתן ואמצעים, שיאפשרו לה לפעול בצורה נאותה (3) בעמותה מועסקים מנהלים ובעלי מקצוע ברמה גבוהה, בעלי ערכים אתיים נאותים ובמספר מספיק לביצוע פעולותיה באימוץ בין-ארצי, ובכללם עובדים סוציאליים, שאחד מהם לפחות בעל עשר שנות ניסיון בטיפול בילדים, או בטיפול משפחתי, עורך דין בעל שבע שנות ותק, מנהל חשבונות ומבקר פנים. (4) חבר העמותה, חבר ההנהלה או עובד העמותה לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון או בעבירה על הוראות חוק זה.¹⁰⁸

עם זאת, גם במקרה זה יש לזכור כי שירותי האומנה והאימוץ הבין-ארצי מתווכים בין המדינה למשפחה המאמצת או למשפחת האומנה, ואילו הפונדקאיות הן נשים עצמאיות הבוחרות להיות פונדקאיות באופן וולונטרי ואישי ומתקשרות ישירות עם ההורים המיועדים.

⁹⁹ [חוק ביטוח לאומי \(תיקון מס' 161\), התשע"ה–2015](#). 5 באוגוסט 2015.

¹⁰⁰ אישה לאישה – מרכז פמיניסטי חיפה, [פונדקאות בישראל – תמונת מצב 2010 והצעות לשינוי חקיקה](#), נופר ליפקין ואתי סממה, התשע"א–2011, עמ' 85.

¹⁰¹ [סימן ד': תיווך להתקשרות בהסכם לנשיאת עוברים מחוץ לישראל או לביצועו, הצעת חוק הסכמים לנשיאת עוברים \(אישור הסכם ומעמד היילוד\) \(תיקון מס' 2\), התשע"ד–2014](#), 23 ביולי 2014.

¹⁰² [חוק אומנה לילדים התשע"ו–2016](#). עד לחוק זה שירותי האומנה פעלו מתוקף תקנון עבודה סוציאלית (תע"ס) של משרד הרווחה. משרד הרווחה ושירותים חברתיים, תקנון עבודה סוציאלית (תע"ס) מס' 8.2, [נהלים הנוגעים לסידור ילדים במשפחות אומנה לטיפול בהם ולפיקוח עליהם](#), 7 באפריל 2011.

¹⁰³ [אר שולם; מכון סמיט; מטב; ארגון שחר וארגון א.ד.נ.מ.](#)

¹⁰⁴ אתר האינטרנט של משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, [אומנה – משפחה עוטפת לילדים ונוער בסיכון ובסכנה](#).

¹⁰⁵ [סעיף 28\(ג\) לחוק אימוץ ילדים, התשמ"א–1981](#).

¹⁰⁶ עמותת טף ועמותת עתיד הילדים.

¹⁰⁷ [סעיף 28\(ו\) לחוק אימוץ ילדים, התשמ"א–1981](#).

¹⁰⁸ [סעיף 28\(כג\) שם](#).



לשאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת אם לדעת משרד העבודה, הרווחה והשירותים חברתיים יש צורך בהסדרת סוכנויות התיווך לפונדקאות השיבה ד"ר טלי בורלא, המפקחת ארצית – משפחות חדשות ופונדקאות במשרד, כי "משרדנו לא נדרש לשאלה זו, מאחר שמדובר בחוק של משרד הבריאות והתייחסותנו המרכזית, בעת חקיקתו, הייתה סביב טובת הילד. אם נידרש לכך בהמשך, נגבש דעה מסודרת בעניין".¹⁰⁹ על עמדת משרד הבריאות בנושא זה אפשר ללמוד מדבריה של היועצת המשפטית של משרד הבריאות, עו"ד טליה אגמון, שבדיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת שבו נדונה סוגיית פעילותן של סוכנויות התיווך והפיקוח עליהן אמרה: "אני מסכימה שצריך לחשוב על זה ולבדוק את זה, לעשות בדיקה רצינית".¹¹⁰

6. שאלת הרחבת מעגל הזכאים לפונדקאות והעלויות הכלכליות הנגזרות מכך

שאלת הרחבת מעגל הזכאים לפונדקאות נדונה בישראל בשנים האחרונות, ובחודשים האחרונים, מלבד השאלות המשפטיות שעניינן פגיעה בערך השוויון, הזכות להורות, תכלית החקיקה והשאלות החברתיות והמוסריות בדבר החשש לסחר באיברים וניצול נשים, יש שאלות שעניינן השפעת הרחבה זו על עלות תהליך הפונדקאות, על כן בחרנו לעסוק בפרק זה בהרחבת מעגל הזכאים.

עד שנת 2018 הפונדקאות בארץ הייתה מותרת רק לאיש ואישה שהם בני זוג.¹¹¹ ביולי 2018 אושר התיקון לחוק שמתיר פונדקאות גם לנשים יחידניות.¹¹² בשני המקרים הזכאות היא רק כשלאם המיועדת יש בעיות רפואיות המונעות ממנה לשאת היריון.

על פי דברי ההסבר להצעת חוק פונדקאות המקורי, תכלית החוק היא לתת מענה לנשים שעקב בעיות רפואיות אינן יכולות להיכנס או לשאת היריון: "מוצע כאן להתיר הסכם לנשיאת עוברים רק כאשר קיימת הוריה רפואית ברורה, כי האם המזמינה אינה יכולה להרות או לשאת היריון, או כי היריון עלול לסכן משמעותית את בריאותה".¹¹³ זוהי גם מטרת התיקון לחוק שהתקבל בשנת 2018 והחיל כאמור את החוק גם על נשים יחידניות. בדיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת על הצעת החוק אמרה היועצת המשפטית של משרד הבריאות עו"ד טלי אגמון כי "אנחנו מדברים על חוק באחריות מערכת הבריאות, שנועד לתקן ולסייע לטפל בבעיות רפואיות. בעיות רפואיות של נשים שלא יכולות לשאת היריון או להיכנס להיריון במסגרת זוגיות, ואנחנו רוצים להוסיף את האפשרות לטפל בבעיות רפואיות של נשים יחידניות שלא יכולות להיכנס להיריון או לשאת היריון או שההיריון יסכן את בריאותן".¹¹⁴

עם זאת, נראה כי תכלית זו הייתה ועדיין נתונה לפרשנות. במסגרת עתירה של אישה יחידנית נגד אי-הכללתה בחוק הפונדקאות כתב שופט העליון מישאל חשין ז"ל בפסק דינו בשנת 2002 כי "תכלית החוק הייתה – והינה – לפתור בעיותיהם של בני זוג, איש ואישה, חשוכי ילדים ובעיות אלו בלבד. החוק לא נתכוון לפתור בעיותיה של אישה חשוכת ילדים שאין לה בן זוג, אף לא בבעיותיהם של איש שאין לו בת-זוג או של כל בני זוג אחרים".¹¹⁵

¹⁰⁹ ד"ר טלי בורלא, מפקחת ארצית – משפחות חדשות, השירות למען הילד, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, מכתב, 16 ביולי 2018.

¹¹⁰ [ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, פרוטוקול מס' 770, הצעת חוק הסכמים לנשיאת עוברים \(אישור הסכם ומעמד היילוד\) \(תיקון מס' 2\), התשע"ז–2017, 29 במאי 2018.](#)

¹¹¹ [חוק הסכמים לנשיאת עוברים \(אישור הסכם ומעמד היילוד\), התשנ"ו–1996.](#)

¹¹² [שם.](#)

¹¹³ מתוך דברי ההסבר לסעיף 4 להצעת חוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד היילוד), התשנ"ו–1996.

¹¹⁴ עו"ד טליה אגמון, היועצת המשפטית של משרד הבריאות, דיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, פרוטוקול מס' 770, הצעת חוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד היילוד) (תיקון מס' 2), התשע"ז–2017, 29 במאי 2018.

¹¹⁵ סעיף 18, בג"ץ 2558/01, משפחה חדשה נגד הוועדה לאישור הסכמים לנשיאת עוברים, 23 בדצמבר 2002.



לעומת זאת, בעתירה להרחבת הזכאות לפונדקאות גם לזוגות חד-מיניים וליחידניים בעלי או נטולי זיקה גנטית לילוד, כתב השופט סלים ג'ובראן בשנת 2017 כי "לשיטתי, תכלית חוק ההסכמים לנשיאת עוברים היא רחבה יותר מזו שנקבעה על ידי המשנה לנשיא מישאל חשין ז"ל".¹¹⁶ השופט ג'ובראן כתב כי "מתקשה אני להסכים למצב דברים שבו נמנע מיחידניים ומזוגות חד-מיניים להגשים את זכותם להפוך להורים על ידי התקשרות בהסכמי פונדקאות, שעה שלאחיותיהם ולאחיהם ההטרסקסואלים מוקנית זכות זו. הסדר חוקי המעניק זכות בעלת מעמד חוקתי לקבוצה אחת, ומדיר מפניו קבוצה אחרת בשל זהותה, העדפותיה, נטיותיה או אורחות חייה – הוא הסדר הנחזה להיות מפלה, אשר קשה להלום אותו"¹¹⁷ לדבריו, "העדפה חסרת בסיס זו מפנה עורף לערך כבוד האדם [...] ולעיקרון השוויון הנגזר ממנו"¹¹⁸, והוסיף כי "האיסור על אפליה מחמת נטייה מינית הוא מנדבכיו הראשי של עקרון השוויון".¹¹⁹

נעיר כי בעתירה זו שופטי בג"ץ החליטו שלא להכריע בנושא מכיוון ש"לא בשלה העת להכריע בעניינם של העותרים [...], לנוכח הליך החקיקה התלוי ועומד בבית המחוקקים, שעניינו, בין היתר, בשאלת הגדרת 'הורים מיועדים' בחוק ההסכמים. **בטוחני כי המחוקק יהיה ער לפגיעה כבדת המשקל המתמשכת בעותרים, ויפעל ביעילות הראויה למצות את הליך החקיקה**"¹²⁰ (ההדגשה אינה במקור).

עוד כתבו השופטים כי "נכון למועד כתיבת שורות אלו ניצבת היא (הצעת החוק) על שולחנה של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בכנסת, לשם הכנתה לקריאה שנייה ושלישית. הצעה זו – אם תעבור בנוסחה דהיום – צפויה לחולל שינויים ניכרים בהסדר הפונדקאות הנוהג, ובתוך כך לאפשר לראשונה לנשים יחידניות שלהן זיקה גנטית לילוד להתקשר בהסכמים לנשיאת עוברים. מנגד, נוסח ההצעה אינו נותן מזרז למלוא המבוקש על ידי העותרים, מאחר שאין הוא מרחיב את החוק לזוגות חד-מיניים ולגברים יחידניים".¹²¹

הדיון בדבר הרחבת מעגל הזכאות לפונדקאות גם לגברים יחידניים או בזוגות חד-מינית מתקיים בישראל זה זמן רב.

בוועדה הציבורית לבחינת הסדרה חקיקתית של נושא הפרייון וההולדה בישראל, בראשותו של פרופ' שלמה מור-יוסף, שבה דנו כאמור גם בסוגיית הפונדקאות ובהרחבת מעגל הזכאים לשימוש בפונדקאות, עסקו בין השאר בשאלה אם יש להתיר פונדקאות לגברים יחידים. בדוח הוועדה נכתב כי "לאור המניעה הקיימת להביא ילדים לתא משפחתי כזה בדרך הטבע, לאור מספרם הרב בקרב האוכלוסייה, ולאור העובדה שלגביהם מדובר בפתרון מרכזי ובמקרים רבים אף ראשון להבאת ילדים לעולם, מדובר בהרחבה רבת היקף".¹²²

חברי הוועדה סברו כי בהרחבת הזכאות לגברים יחידים יגדל הביקוש לפונדקאות באופן משמעותי על היצע הפונדקאות, וחששו כי בעקבות הרחבה זו יעלה מחיר הפונדקאות וכך רק בעלי אמצעים כלכליים יוכלו לעמוד בו, וכן המחיר יהווה פיתוי כלכלי לנשים לשמש פונדקאיות, גם אם אינן מסוגלות לכך. בהקשר זה נעיר כי חברי הוועדה סברו שבמצאות כזאת יכולת הפיקוח של ועדת הפונדקאות תישחק.¹²³

¹¹⁶ סעיף 35, בגץ 781/15, [אייתי ארד-פנקס נ' הוועדה לאישור הסכמים לנשיאת עוברים](#), 3 באוגוסט 2017.

¹¹⁷ סעיף 46, ש.ס.

¹¹⁸ סעיף 46, ש.ס.

¹¹⁹ סעיף 47, ש.ס.

¹²⁰ סעיף 18, ש.ס.

¹²¹ סעיף 4, ש.ס.

¹²² משרד הבריאות, [המלצות הוועדה הציבורית לבחינת הסדרה חקיקתית של נושא הפרייון וההולדה בישראל](#), מאי 2012, ע' 60.

¹²³ ש.ס.



כמו כן, חברי הוועדה חששו כי ב"תחרות" על ההיצע של הפונדקאיות, הגברים היחידים יידחקו את רגליהן של הנשים שאינן יכולות לשאת היריון בשל בעיות רפואיות, שהחוק מלכתחילה נועד לסייע להן.¹²⁴

לבסוף, בוועדה המליצו להתיר לגברים יחידניים פונדקאות אלטרואיסטית בלבד,¹²⁵ וכן להתיר פונדקאות בתשלום לנשים יחידניות עם ביצית תקינה שאינן יכולות לשאת היריון בשל לקות רפואית, בנימוק שמדובר במספר מצומצם של נשים שלא יוביל להרחבה ניכרת של מעגל הזכאים לפונדקאות, כפי שיקרה אם הפונדקאות תותר גם לגברים יחידניים.¹²⁶

לאחר הגשת המלצות הוועדה הוקמה במשרד הבריאות ועדה ליישום ההמלצות. היא הגישה את מסקנותיה לשרת הבריאות ביולי 2013, ואלו באו לידי ביטוי בהצעת חוק ממשלתית לתיקון חוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד היילוד) (תיקון מס' 2) התשע"ד–2014.¹²⁷ הצעת חוק זו הונחה על שולחן הכנסת ה-19 ביולי 2014, ובה הוצע לאפשר בישראל פונדקאות בתשלום **גם לגברים יחידניים וגם לנשים יחידניות**.¹²⁸ ההצעה עברה בקריאה ראשונה,¹²⁹ אך לא קודמה ולא הוחל עליה דין רציפות בכנסת ה-20.

לדברי היועצת המשפטית של משרד הבריאות, לא כל המלצות ועדת מור-יוסף שהיו בסיס להצעת חוק זו התקבלו על ידי הממשלה הנוכחית.¹³⁰ לכן, ביולי 2017 הונחה על שולחן הכנסת ה-20 הצעת חוק ממשלתית אחרת – הצעת חוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד היילוד) (תיקון מס' 2), התשע"ז–2017.¹³¹ בהצעה זו הוצע להרחיב את מעגל הזכאים לפונדקאות בארץ ולכלול בו **נשים יחידניות** שיש להן בעיות רפואיות שבגינן אינן יכולות להרות, ללא קשר למעמדן המשפחתי.¹³² כאמור, הצעה זו התקבלה בקריאה שנייה ושלישית ביולי 2018.

בדיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת אמרה נציגת משרד המשפטים: "תמיד העמדה שלנו הייתה שהליך של פונדקאות זה הליך שהוא שנוי במחלוקת. רוב מדינות העולם לא מכירות את ההליך הזה. הוא מורכב בהרבה מאוד היבטים. ולכן אנחנו רוצים להשאיר את הכלי הזה, שהוא מצומצם. וגם לגבי האוכלוסיות שבהן אנחנו חושבים שצריך לפתוח אותו – אלה אוכלוסיות שיש להן בעיות רפואיות, עדיין אנחנו צריכים לשמור על זה שהשימוש בו ייעשה בצמצום, כי זה כלי מאוד בעייתי, מאוד שנוי במחלוקת. יש לו הרבה השלכות וסיכונים בריאותיים לאותן נשים".¹³³ גם נציגת משרד הבריאות השמיעה טיעון דומה שלפיו "לפעמים יש כלים שנויים במחלוקת, אז אנחנו משתמשים בהם בצמצום לפתרון בעיות רפואיות, ולא לפתרון בעיות אחרות שאינן רפואיות".¹³⁴

¹²⁴ משרד הבריאות, [המלצות הוועדה הציבורית לבחינת הסדרה חקיקתית של נושא הפרייון וההולדה בישראל](#), 2012 עמ' 70.

¹²⁵ שם.

¹²⁶ שם. ע' 16.

¹²⁷ הצעת חוק הממשלה (מס' 886), [הצעת חוק הסכמים לנשיאת עוברים \(אישור הסכם ומעמד היילוד\) \(תיקון מס' 2\)](#), התשע"ד–2014, 23 ביולי 2014.

¹²⁸ הורים מיועדים – הורים מיועדים שהם בני זוג וכן הורה מיועד יחיד.

¹²⁹ הכנסת ה-19, דברי הכנסת ה-20, ישיבה מס' 168, [הצעת חוק הסכמים לנשיאת עוברים \(אישור הסכם ומעמד היילוד\) \(תיקון מס' 2\)](#), התשע"ד–2014, 27 באוקטובר 2014.

¹³⁰ עו"ד טליה אגמון, היועצת המשפטית של משרד הבריאות, [דיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, פרוטוקול מס' 770, הצעת חוק הסכמים לנשיאת עוברים \(אישור הסכם ומעמד היילוד\) \(תיקון מס' 2\)](#), התשע"ז–2017, 29 במאי 2018.

¹³¹ [הצעת חוק הסכמים לנשיאת עוברים \(אישור הסכם ומעמד היילוד\) \(תיקון מס' 2\)](#), התשע"ז–2017.

¹³² מתוך דברי ההסבר – כללי, שם.

¹³³ עו"ד מצדה מצלאוי, משרד המשפטים, דיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות, פרוטוקול מס' 830, [הצעת חוק הסכמים לנשיאת עוברים \(אישור הסכם ומעמד היילוד\) \(תיקון מס' 2\)](#), התשע"ז–2017, 9 ביולי 2018.

¹³⁴ עו"ד טליה אגמון, היועצת המשפטית של משרד הבריאות, [דיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, פרוטוקול מס' 770, הצעת חוק הסכמים לנשיאת עוברים \(אישור הסכם ומעמד היילוד\) \(תיקון מס' 2\)](#), התשע"ז–2017, 29 במאי 2018.

