



מסמך רקע כלכלי בנושא:

הרחבת הזכאות לגמלה לשמירת היריון והבטחת

המשך הפרשות המעביד לקרן פנסיה ולקרן

השתלמות בתקופת שמירת ההיריון

- אומדן עלות -

הצעת חוק הבטחת פנסיה וקרן השתלמות לנשים בהיריון

(תיקוני חקיקה), התשס"ג-2003

מוגש לחה"כ אילנה כהן

כתיבה: עמוס אולצוור, כלכלן

ליווי מקצועי ואישור: מוחמד סייד אחמד,

מנהל המחלקה הכלכלית

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"ח בטבת תשס"ד

12 בינואר 2004

תמצית

מסמך זה נועד לאמוד את עלותה התקציבית של הצעת חוק הבטחת פנסיה וקרן השתלמות לנשים בהריון (תיקוני חקיקה), התשס"ג-2003. בהצעת החוק שני תיקוני חקיקה בנוגע לנשים בשמירת הריון:

- הרחבת כללי הזכאות לגמלה לשמירת הריון. לפי חוק הביטוח הלאומי הנוכחי, אשה עובדת זכאית לגמלה רק אם שכבה בשמירת הריון 30 יום ברציפות לפחות או תקופה נוספת אחת או יותר של 14 יום לפחות, גם היא ברציפות. הצעת החוק מציעה להרחיב את הזכאות לגמלה כדי שגם נשים ששכבו 30 יום או יותר שלא ברציפות יקבלו את הגמלה.
- חיוב המעסיק (והעובדת) להמשיך ולהפריש את התשלומים לקרן הפנסיה ולקרן ההשתלמות גם בתקופה שבה העובדת מקבלת גמלה לשמירת הריון מהמוסד לביטוח לאומי ואינה מקבלת שכר מהמעסיק.

בתחילת המסמך מובא רקע על הגמלה לשמירת הריון, תנאי הזכאות לה, שיעור הגמלה והמדיניות בפועל של המוסד לביטוח לאומי בעניין נשים בשמירת הריון. בפרק השני של המסמך מובאים נתונים סטטיסטיים עיקריים על מקבלות הגמלה מהמוסד לביטוח לאומי כיום.

במסמך מפורט אומדן נפרד לעלות התקציבית של כל אחד מתיקוני החקיקה, וכן אומדן משותף לעלות התקציבית של הצעת החוק כולה.

העלות התקציבית של סעיף 2 של הצעת החוק (תיקון חוק הביטוח הלאומי), הבא להרחיב את כללי הזכאות כדי שגם נשים ששכבו בשמירת הריון 30 יום או יותר שלא ברציפות יקבלו את הגמלה, מתבטאת בסכומי הגמלה הנוספים שהמוסד לביטוח לאומי יצטרך לשלם לנשים שאינן זכאיות כיום לגמלה, או לנשים הזכאיות כיום לגמלה עבור ימים נוספים שאינן זכאיות כיום לגמלה עליהם. עלות סעיף זה של הצעת החוק מסתכמת בכ-10 מיליוני ₪ בשנה.

סעיף 1 של הצעת החוק (תיקון חוק עבודת נשים) בא לחייב את המעסיק (ואת העובדת) להמשיך ולהפריש את התשלומים לקרן הפנסיה ולקרן ההשתלמות גם בתקופה שבה העובדת מקבלת גמלה לשמירת הריון מהמוסד לביטוח לאומי ואינה מקבלת שכר מהמעסיק. חישובנו את העלות התקציבית של סעיף זה של הצעת החוק רק עבור נשים הזכאיות כיום לגמלה ועובדות בשירות הציבורי בגופים שעיקר תקציבם מגיע מתקציב המדינה. עלות סעיף זה של הצעת החוק מתבטאת בסכומי ההפרשה לקרן פנסיה ולקרן השתלמות שהמדינה תצטרך לשלם אם תאושר הצעת החוק. לא חישובנו עלויות הנובעות מצבירת זכויות של החופשה שנתית, פיצויי פיטורין ודמי הבראה. עלות סעיף זה של הצעת החוק מסתכמת בכ-2.5 מיליוני ₪ בשנה. להערכתנו, הכללת העלויות הנוספות הנובעות מצבירת זכויות של החופשה שנתית, פיצויי פיטורין ודמי הבראה תכפיל את עלות סעיף זה של הצעת החוק לסכום הקרוב ל-5 מיליוני ₪ בשנה.

חלקו האחרון של המסמך מפרט את האומדן הכולל של הצעת החוק אם יאושרו שני סעיפי הצעת החוק. אומדן זה מורכב משני האומדנים שנעשו לכל אחד מסעיפי הצעת החוק בנפרד וכן ממרכיב שלישי – סכומי ההפרשות לקרן פנסיה ולקרן השתלמות שישולמו לנשים הזכאיות כבר כיום לגמלה עבור הימים הנוספים שעליהן הן יהיו זכאיות בעקבות אישור הצעת החוק. עלות מרכיב זה מסתכמת בכ-720,000 ₪ בשנה.

העלות התקציבית של הצעת החוק כולה מסתכמת בכ-13 מיליון ₪ בשנה.

מטרת המסמך

מסמך זה בא לאמוד את עלותה התקציבית של הצעת חוק הבטחת פנסיה וקרן השתלמות לנשים בהריון (תיקוני חקיקה), התשס"ג-2003. הצעת החוק כוללת שני תיקוני חקיקה בעניין נשים בשמירת הריון:

- הרחבת כללי הזכאות לגמלה לשמירת הריון. על-פי חוק הביטוח הלאומי הנוכחי, אשה עובדת זכאית לגמלה רק אם שכבה בשמירת הריון 30 יום לפחות ברציפות או לתקופה נוספת אחת או יותר של 14 יום לפחות, גם היא ברציפות. הצעת החוק נועדה להרחיב את הזכאות לגמלה כדי שגם נשים ששכבו 30 יום או יותר שלא ברציפות יקבלו את הגמלה.

- חיוב המעסיק (והעובדת) להמשיך ולהפריש את התשלומים לקרן הפנסיה ולקרן ההשתלמות גם בתקופה שבה העובדת מקבלת גמלה לשמירת הריון מהמוסד לביטוח לאומי ואינה מקבלת שכר מהמעסיק.

במסמך יובא אומדן נפרד לעלות התקציבית של כל אחד מתיקוני החקיקה וכן אומדן משותף לעלות התקציבית של הצעת החוק כולה.

בחלק הדין בעלות חיוב המעסיק להפריש את ההפרשות הסוציאליות לעובדת בתקופת שמירת ההריון לא אמדנו עלויות של צבירת הזכויות לחופשה שנתית, לפיצויים ולדמי הבראה.

מבנה המסמך

1. גמלה לשמירת הריון – רקע.
 - 1.1 תנאי הזכות לגמלה;
 - 1.2 שיעור הגמלה;
 - 1.3 המדיניות בפועל של המוסד לביטוח לאומי.
2. נתונים סטטיסטיים על נשים שקיבלו גמלה לשמירת הריון.
3. אומדן עלות הצעת החוק המרחיבה את כללי הזכאות לגמלה לשמירת הריון.
4. אומדן עלות הצעת החוק המחייבת את המעסיק להפריש לקרן פנסיה ולקרן השתלמות גם בתקופה שבה העובדת מקבלת גמלה לשמירת הריון מהמוסד לביטוח לאומי.
5. אומדן כולל של שני סעיפי הצעת החוק.

1. גמלה לשמירת היריון – רקע

בשנת 1991 החל המוסד לביטוח לאומי לשלם גמלה לשמירת היריון לאשה עובדת שכירה או עצמאית שנאלצה להיעדר מעבודתה בזמן ההיריון עקב סיכון רפואי לה או לעובר הנובע מן ההיריון.¹ הגמלה באה לפצות את האשה על אובדן שכרה בזמן שהיא בשמירת היריון.²

בשנת 1988 ניתן פסק-דין עקרוני בבית-הדין הארצי לעבודה ובו נקבע כי שמירת היריון אינה מחלה ואין מגיעים בגינה דמי מחלה אלא אם נקבע במפורש אחרת בהסכם קיבוצי, בהסדר קיבוצי או בחוזה עבודה אישי.³ למרות זאת, יש מעסיקים שהסכימו לשלם דמי מחלה עבור הימים שבהם היתה האשה בשמירת היריון ועיגנו זאת בהסכם העבודה הקיבוצי, למשל שירות המדינה וכל מעסיק אחר שחל עליו התקשי"ר.⁴ במגזר הפרטי – שאינו משלם דמי מחלה, על-סמך פסק-הדין שהוזכר – נוצר צורך סוציאלי לדאוג לנשים שאינן מקבלות ימי מחלה ואינן מקבלות שכר בתקופת שמירת היריון, וכן לנשים בשירות המדינה לאחר שניצלו את כל ימי המחלה שעומדים לרשותן. פיצוי על אובדן השכר ניתן לאשה באמצעות הגמלה לשמירת היריון מהמוסד לביטוח לאומי.

1.1. תנאי הזכאות לגמלה

- האשה תושבת ישראל.
- האשה עובדת שכירה או עצמאית ששולמו בעדה דמי ביטוח בעד 6 חודשים לפחות מתוך 14 החודשים שקדמו ליום שבו הפסיקה את עבודתה עקב שמירת היריון.
- רופא מומחה למחלות נשים אישר בטופס מיוחד של המוסד לביטוח לאומי שהאשה היתה בשמירת היריון 30 יום רצופים לפחות או בתקופה נוספת, אחת או יותר, של 14 יום לפחות ברציפות.⁵
- האשה אינה זכאית לתשלום בעד התקופה שבה היא בשמירת היריון מגוף אחר על-פי כל חיקוק, הסכם קיבוצי או הסדר קיבוצי אחר, תקנון של קופת גמל, חוזה עבודה או תקנון של קרן ביטוח או פנסיה.⁶

¹ חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה–1995, סימן ה', סעיפים 58–61.

² הגדרה זו באה להוציא אשה עקרת בית שאינה זכאית לגמלה מכיוון שאינה עובדת. אתר המוסד לביטוח לאומי, www.btl.gov.il, תאריך כניסה: 3 ביולי 2003.

³ דב"ע מח/3-61 רייזמן נ' תלם מחשבים בע"מ פדע כ' 41. ניתן בשנת 1988.

⁴ תקשי"ר – תקנון שירות המדינה. מביא הוראות, חוקים ותקנות הנוגעים לסדרי העבודה ולניהול ענייני העובדים וכוח-האדם בשירות המדינה. התקשי"ר חל על כל סוגי העובדים בשירות המדינה (ניסיון, עראי, קבוע וחווה מיוחד). שירות המדינה כולל את משרדי הממשלה ויחידות הסמך. השירות הציבורי כולל את שירות המדינה וגופים נוספים שעיקר תקציבם מגיע מקציב המדינה. ככלל, התקשי"ר חל על שירות המדינה, אך גופים נוספים בשירות הציבורי החילו אותו עליהם.

⁵ רופא נשים מומחה מטעם המוסד לביטוח לאומי בודק כל אישור רפואי שנותן רופא הנשים המומחה מטעם האשה, ומוודא שאכן הסיבה הרפואית לשמירת היריון נבעה מההיריון וסיכנה את העובר או את אמו.

⁶ פסי"ד נטלי רייזמן נ' תלם מחשבים, אישור רפואי שנותן רופא הנשים המומחה מטעם האשה קבע כי עובדת הזכאית לתשלום ממקור אחר, כמו עובדת בשירות המדינה, המוותרת על זכאותה לתשלום ממעסיקה כדי לשמור על ימי המחלה לצורך ילדיה, לא תהיה זכאית לגמלה לשמירת היריון, כיוון שחוק הביטוח הלאומי מתנה את הזכאות לגמלה באי-זכאות לתשלום ממקור אחר ולא באי-קבלת תשלום ממקור אחר.

1.2. שיעור הגמלה

שיעור הגמלה ליום הוא שכרה של האשה בשלושת החודשים האחרונים שקדמו להפסקת העבודה עקב שמירת ההיריון מחולק ב-90, אך לא יותר מהשכר הממוצע במשק כפי שהיה ב-1 בינואר באותה שנה, מחולק ב-30.

סכום הגמלה שתקבל האשה יהיה שווה למכפלת סכום הגמלה היומי במספר הימים שאישר לה המוסד לביטוח לאומי.⁷ מסכום זה מנוכים במקור מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ומס בריאות.

עד לחודש נובמבר 1995 היה שיעור הגמלה המרבי 25% מהשכר הממוצע במשק, ובמצב זה רבות מן הנשים שהיו בשמירת היריון העדיפו לקבל דמי מחלה מן המעסיק (אם הסכים), כיוון ששכרן היה גבוה יותר מ-25% מהשכר הממוצע במשק. בנובמבר 1995 הוגדל הסכום המרבי ל-70% מהשכר הממוצע, ובאפריל 2000 הוגדל שוב הסכום המרבי לתשלום, והוא עתה 100% מהשכר הממוצע במשק. שינוי זה גרם לכך שיותר נשים פונות למוסד לביטוח לאומי לקבלת הגמלה, מכיוון שכעת הן לא נפגעות מתנאי הזכאות, מקבלות את מלוא שכרן מהמוסד לביטוח לאומי ואינן נדרשות לנצל ימי מחלה אצל המעסיק.⁸

1.3. המדיניות של המוסד לביטוח לאומי

המוסד לביטוח לאומי מסווג את הנשים המבוטחות בשמירת היריון לשלוש קבוצות לפי סיווג המעסיק:

- א. נשים המועסקות אצל מעסיק שמשלם דמי מחלה על-פי חוק דמי מחלה, כמו ברוב המגזר הפרטי. נשים אלו יקבלו גמלה לשמירת היריון מהביטוח הלאומי, בכפוף לעמידה בשאר תנאי הזכאות הנזכרים לעיל.
- ב. נשים המועסקות בשירות המדינה או אצל מעסיק אחר שחל עליו התקשי"ר. נשים אלו נדרשות למצות את ימי המחלה העומדים לרשותן בטרם יפנו למוסד לביטוח לאומי בבקשה לגמלה לשמירת היריון.⁹
- ג. נשים המועסקות לפי הסכם או הסדר קיבוצי. על נשים אלו יחול מצב א' או ב' שלעיל על-פי ההסכם או ההסדר.¹⁰

⁷ לפי תנאי הזכאות, הגמלה תשולם עבור 30 יום לפחות, ובכלל זה ימי מנוחה כגון יום ו' ושבט.

⁸ למשל אשה שהשתכרה 80% מהשכר הממוצע. לפני אפריל 2000 לא היה כדאי לה לפנות לביטוח הלאומי מכיוון שהיתה מקבלת פחות משכרה, ולאחר אפריל 2000 תקבל גם במוסד לביטוח לאומי סכום השווה לשכרה בלי ניצול ימי מחלה.

⁹ בפועל, נשים העובדות לפי התקשי"ר נדרשות לנצל גם את ימי החופשה שלהן, ורק אחר כך הן רשאיות לפנות למוסד לביטוח לאומי. נמסר מעו"ד רבקה שקד מהאגף לקידום נשים בנציבות שירות המדינה בשיחת טלפון, 2 בדצמבר 2003.

¹⁰ מרכז מחקר ומידע של הכנסת, גמלה בעת שמירת היריון, כתיבה: יפעת שחק, 24 בדצמבר 2002.

2. נתונים סטטיסטיים על נשים שקיבלו גמלה לשמירת היריון

להלן יוצגו נתונים על כל הנשים שקיבלו גמלה לשמירת היריון מהמוסד לביטוח לאומי בשנים 1996-2003. הנתונים כוללים נתונים סטטיסטיים, מאפיינים תעסוקתיים ומאפיינים רפואיים של הנשים שקיבלו גמלה לשמירת היריון. נתונים אלו חשובים לצורך אומדן עלות הצעת החוק, וניעוז בהם בהמשך מסמך זה.

מקור המידע לכל הנתונים הוא קובצי המוסד לביטוח לאומי המשמשים לתשלום הגמלה, ולכן האוכלוסייה הנמדדת היא הנשים שזכאיות לגמלה לשמירת היריון, ניצלו את הזכאות לגמלה והגישו תביעה למוסד לביטוח לאומי. מאגר הנתונים אינו כולל נשים בשמירת היריון שאינן תובעות גמלה, אם משום שהן אינן עובדות, אם משום שהן מקבלות שכר ממעסיקן בעבור מלוא התקופה, אם משום שהן בשמירת היריון זמן קצר מהזמן המזכה בגמלה או מכל סיבה אחרת.¹¹

מספר נשים שקיבלו גמלה בשנים 1996-2003¹²

אפשר לראות בטבלה שלהלן שיש מגמה של עלייה במספר מקבלות הגמלה בשנים 1996-2003, למרות הירידה הזמנית במספרן בשנת 2001. מספר הנשים שקיבלו גמלה בשנת 2003 גדול בכ-60% ממספרן בשנת 1996. כמה הסברים לגידול זה: מספר מקבלות הגמלה נגזר ממספר הנשים ההרות או ממספר הנשים היולדות, ומספרן של האחרונות גדל בשנים 1996-2003 בכ-15%; העלאת הסכום המרבי לגמלה מ-70% מהשכר הממוצע ל-100% מהשכר הממוצע בחודש אפריל 2000 גרמה לנשים נוספות להגיש תביעה לגמלה ולא לקבל דמי מחלה מהמעסיק (אם הסכים לכך); העלייה במודעות לגמלה בקרב הנשים בשמירת היריון.

שנה	מספר מקבלות גמלה	שיעור השינוי ביחס לשנה קודמת
1996	3,058	
1997	3,195	4%
1998	3,495	9%
1999	3,886	11%
2000	4,808	24%
2001	4,583	-5%
2002	4,625	1%
2003 ¹³	4,879	5%

מקור: המוסד לביטוח לאומי, רבעון סטטיסטי, יולי-ספטמבר 2003, www.btl.gov.il.

¹¹ המיון לפי שנים נעשה לפי מועד התשלום הראשון של הגמלה. דרך זו מבטיחה ספירה של כל הנשים המקבלות גמלה.

¹² נשים שהגישו תביעה ראשונה בתקופה הנתונה.

¹³ לפי נתוני אמת עד לחודש ספטמבר 2003, והערכה לרבעון האחרון של שנת 2003.

סך התשלום עבור גמלה לשמירת היריון בשנת 1995 ובשנים 1999-2003 ושיעור השינוי בסכום הגמלה בכל שנה ביחס לשנה הקודמת, מחירי שנת 2002

אפשר לראות בטבלה שלהלן כי בשמונה השנים האחרונות חל גידול ריאלי ניכר בסכומי הגמלה לשמירת היריון המשולמים על-ידי המוסד לביטוח לאומי. גידול זה נובע מהגידול במספר מקבלות הגמלה (כפי שהוצג בטבלה הקודמת) ומהעלאת הסכום המרבי לגמלה מ-70% מהשכר הממוצע ל-100% מהשכר הממוצע בחודש אפריל 2000.

שנה	סך תשלום הגמלה (אלפי ₪)	שיעור שינוי ביחס לשנה קודמת
1995	9,178	
1999	39,130	326% ¹⁴
2000	51,628	32%
2001	56,700	10%
2002 ¹⁵	55,310	-2%
2003 ¹⁶	55,301	0%

מקור: המוסד לביטוח לאומי, רבעון סטטיסטי, יולי-ספטמבר 2003, www.btl.gov.il.

תעריף ממוצע ליום של גמלה לשמירת היריון, במחירי 2002

הטבלה שלהלן מראה כי תעריף הגמלה הממוצע ליום גדל ריאלי במידה ניכרת במהלך שמונה השנים האחרונות. גידול זה מוסבר בעליית השכר של מקבלות הגמלה במהלך השנים וכן בהעלאת הסכום המרבי לגמלה בנובמבר 1995 מ-25% מהשכר הממוצע ל-70% מהשכר הממוצע ובהעלאה נוספת באפריל 2000 ל-100% משכר הממוצע במשק.

שנה	ממוצע גמלה ליום (₪)
1995	52
1999	118
2000	136
2001	147
2002 ¹⁵	142
2003 ¹⁶	137

מקור: המוסד לביטוח לאומי, רבעון סטטיסטי, יולי-ספטמבר 2003, www.btl.gov.il.

¹⁴ שיעור השינוי בשנת 1999 יחסית לשנת 1995.

¹⁵ ביולי 2002 הופחתו ב-4% תשלומי גמלאות אימהות, ובהן הגמלה לשמירת היריון.

¹⁶ לפי נתוני אמת עד לחודש ספטמבר 2003, והערכה לרבעון האחרון של שנת 2003.

מאפיינים דמוגרפיים

הגיל הממוצע של מקבלות הגמלה הוא 30, והוא גבוה מעט מהגיל הממוצע של כלל היולדות.¹⁷

מאפיינים תעסוקתיים

כ-94% מהנשים שקיבלו גמלה היו שכירות, 4.5% עצמאיות, והשאר חברות קיבוץ או מושב שיתופי.¹⁷

קבלת הגמלה לפי מקור התשלום

על-פי החוק, תשלום הגמלה מותנה בכך שהאשה אינה זכאית לתשלום ממקור אחר עבור אותה תקופה. להלן טבלה המראה את שיעור הנשים שלא קיבלו תשלום ממקור אחר על תקופת היעדרותן מעבודה מבין מקבלות הגמלה, לעומת שיעור הנשים שקיבלו תשלום ממקור אחר ורק אחריו קיבלו את הגמלה מהמוסד לביטוח לאומי.

אפשר לראות בטבלה כי שיעור הנשים שלא קיבלו תשלום ממקור אחר על תקופת היעדרותן מעבודה – נשים המועסקות אצל מעסיק פרטי המשלם לפי חוק דמי מחלה או מעסיק אחר – נתון בירידה, אך בשנת 2003 עדיין עומד על כ-80% ממקבלות הגמלה. לעומת זאת, שיעור הנשים המועסקות בשירות המדינה לפי התקשייר או אצל מעסיק אחר הפועל לפיו הוא כ-20%.¹⁸

מקור תשלום (באחוזים)			שנה
דמי מחלה	דמי חופשה או דמי פגיעה	שמירת היריון מהמוסד ¹⁹	
8	2	90	1999-1996
19	2	79	2002
18	2	80	2003

מקורות: תמי אליאב, מקבלי גמלאות אמהות 1999-1996, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, מרס 2001. הנתונים על השנים 2002 ו-2003 נמסרו מגב' דליה גורדון מהמוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון.

מאפיינים רפואיים

תשלומי גמלה לשמירת היריון לפי שליש היריון (אחוזים)

נתוני המוסד לביטוח לאומי מראים שבשנים 1999-1996 התפלגות התשלומים לפי שליש היריון לא השתנתה: רוב התשלומים – לכ-57% מהנשים – נעשו בשליש האחרון של היריון בלבד, ל-28% מהנשים בשליש השני בלבד ורק לכ-15% מהנשים בשליש הראשון בלבד.²⁰

¹⁷ המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, סקירה שנתית 2001 – מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים: ביטוח אמהות, www.btl.gov.il.

¹⁸ מהנתונים שנאספו אין לדעת מה מספרן של הנשים שלא תבעו גמלה משום שקיבלו שכר ממעסיקיהן בעבור תקופת היעדרותן מהעבודה.

¹⁹ נשים אלו לא קיבלו תשלום מכל מקור שהוא מלבד המוסד לביטוח לאומי. דמי מחלה – נשים אלו קיבלו תחילה דמי מחלה מהמעסיק ורק אחר כך קיבלו גמלה מהמוסד לביטוח לאומי.

משך שמירת היריון הוא כ-90 יום בממוצע, בדרך כלל ברציפות.

שנה	מספר ימים ממוצע
1996	93
1997	95
1998	92
1999	85
2001	95

מקורות: תמי אליאב, מקבלי גמלאות אמהות 1996-1999, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, מרס 2001; המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, סקירה שנתית 2001 – מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים: ביטוח אמהות, www.btl.gov.il

נשים שקיבלו גמלה לשמירת היריון לפי משך שמירת ההיריון (באחוזים), 1996-1999

מהטבלה שלהלן אפשר לראות כי רוב רובן של הנשים מקבלות הגמלה שכבו בשמירת היריון מעל חודש ימים. רובן הגדול – כ-85% – שכבו בין חודשיים לשישה חודשים.

שנה	סך הכול	משך שמירת ההיריון (אחוזים)		
		חודש	חודשיים-שלושה	שלושה-תשעה חודשים
1996	100	2.3	59.3	25.3
1997	100	1.9	57.6	27.9
1998	100	2.3	59.4	27.1
1999	100	1.7	65.3	23.7

מקור: תמי אליאב, מקבלי גמלאות אמהות 1996-1999, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, מרס 2001.

נשים שקיבלו גמלה לשמירת היריון לפי מספר תקופות של שמירת היריון (באחוזים)

הטבלה שלהלן מראה כי כ-95% ממקבלות הגמלה שכבו בשמירת היריון תקופה אחת בלבד.

שנה	סך	מספר תקופות (אחוזים)		
		1	2	3 ויותר
1996	100	94.3	5.4	0.3
1997	100	94.3	5.3	0.3
1998	100	95.2	4.4	0.3
1999	100	96.2	3.7	0.1

מקור: תמי אליאב, מקבלי גמלאות אמהות 1996-1999, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, מרס 2001.

²⁰ תמי אליאב, מקבלי גמלאות אמהות 1996-1999, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, מרס 2001.

3. אומדן עלות הצעת החוק המרחיבה את כללי הזכאות לגמלה לשמירת היריון

בחלק זה של המסמך נאמוד את עלות סעיף 2 של הצעת החוק, הבא להרחיב את כללי הזכאות לגמלה לשמירת היריון. בפרק הבא נאמוד את עלות סעיף 1 של הצעת החוק, שנועד לחייב את המעביד להמשיך ולהפריש הפרשות סוציאליות בתקופה שבה העובדת מקבלת גמלה.

הצעת החוק

על-פי חוק הביטוח הלאומי הנוכחי, אשה זכאית לגמלה אם שכבה בשמירת היריון בתקופה הראשונה 30 יום או יותר ברציפות וכן בעד כל תקופה נוספת – אחת או יותר – של 14 יום ברציפות.²¹ הצעת החוק נועדה להרחיב את תנאי הזכאות כדי שאשה תהיה זכאית לגמלה גם אם שכבה בשמירת היריון 30 יום או יותר **שלא ברציפות** בכל מהלך ההיריון.²² הגדרה זו של הזכאות לגמלה תכלול את הנשים הזכאיות לגמלה כיום ושתי קבוצות נוספות:

1. נשים שאינן זכאיות כיום לגמלה כלל ויהיו זכאיות לגמלה לאחר אישור הצעת החוק.

2. נשים המקבלות כיום גמלה, ששכבו תקופות קצרות נוספות שעליהן אינן זכאיות כיום לגמלה.

העלות התקציבית של הצעת החוק תהיה סכומי הגמלה הנוספים שהמוסד לביטוח לאומי יצטרך לשלם, ותורכב משני חלקים כדלקמן:

1. מספר הנשים שאינן זכאיות כיום לגמלה כלל ויהיו זכאיות לגמלה לאחר אישור הצעת החוק, כפול סכום הגמלה הממוצע ליום, כפול המספר הממוצע של ימי שמירת היריון לאשה.
2. נשים המקבלות כיום גמלה השוכבות בשמירת היריון תקופות קצרות נוספות שעליהן אינן מקבלות גמלה כיום, כפול סכום הגמלה הממוצע ליום, כפול המספר הממוצע של ימי שמירת היריון לאשה בתקופות הנוספות.

הנחות האומדן

אנו נדרשים למצוא את המשתנים העיקריים שלהלן:

1. מספר הנשים שאינן זכאיות כיום לגמלה כלל ויהיו זכאיות לגמלה לאחר אישור הצעת החוק, לרבות מספר ימי שמירת היריון הממוצע שהן שוכבות.
2. מספר הנשים המקבלות כיום גמלה ששכבו תקופות קצרות נוספות שעליהן אינן זכאיות כיום לגמלה, לרבות מספר ימי שמירת ההיריון הממוצע שהן שוכבות בתקופות הנוספות.
3. סכום גמלה ממוצע ליום.

²¹ חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה–1995, סימן ה', סעיף 59.

²² עו"ד אפרים זילוני מהסתדרות העובדים הכללית מסר בשיחת טלפון ב-11 בינואר 2004 שמשמעות הצעת החוק היא שאישה תהיה זכאית לגמלה אם שכבה 30 יום או יותר שלא ברציפות ובעצם אין משמעות לתקופה הנוספת המוזכרת בחוק הנוכחי, שכן יהיה אפשר לצבור את כל ימי שמירת ההיריון במהלך ההיריון, ובלבד שישתכמו ב-30 יום לפחות.

1. מספר הנשים שאינן זכאיות כיום לגמלה כלל ויהיו זכאיות לגמלה לאחר אישור הצעת החוק, לרבות מספר ימי שמירת היריון הממוצע שהן שוכבות

- האומדן מבוסס על נתוני שנת 2002.
- מאגר הנתונים היחיד על אוכלוסיית הנשים בשמירת היריון הוא מאגר הנתונים של המוסד לביטוח לאומי על מקבלות הגמלה כיום.²³ כדי להגיע לאוכלוסיית היעד – הנשים בשמירת היריון שאינן זכאיות כיום לגמלה אך יהיו זכאיות לה לאחר אישור הצעת החוק – נעזרנו ברופאים המתמחים בנושא שמירת היריון, ולפי חוות דעתם המקצועית עשינו את האומדן.
- מספר הנשים בשמירת היריון בישראל נקבע כאחוז מסך הנשים שיכלו להיות בשמירת היריון באוכלוסייה זו נכללות כל הנשים שילדו ושהפילו לאחר ששכבו בשמירת היריון. מספר הנשים שילדו בשנת 2002 היה 135,349.²⁴ מספר הנשים שהפילו בשנת 2002 מסיבות הקשורות בשמירת היריון הוא כ-7,000 נשים.²⁵ לפיכך, סך כל הנשים שיכלו להיות בשמירת היריון בשנת 2002 הוא 142,349.
- שיעור הנשים בשמירת היריון מתוך כלל הנשים שילדו והנשים שהפילו לאחר ששכבו בשמירת היריון מוערך על-ידי הרופאים המומחים ב-10%, כלומר 14,235 נשים.²⁶
- הגמלה לשמירת היריון משולמת לנשים עובדות בלבד. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ-60% מהנשים בנות ה-25-34 עובדות.²⁷ יש להניח ששיעור הנשים בשמירת היריון שעובדות זהה לשיעורן בכלל הנשים, ולכן מספר הנשים העובדות בשמירת היריון הוא $8,541 = 14,235 * 60\%$.
- כדי להגיע למספר הנשים שאינן זכאיות כיום לגמלה, יש לנכות ממספר הנשים העובדות את הנשים שכבר מקבלות גמלה כיום. בשנת 2002 קיבלו גמלה 4,625 נשים, ולכן יש 3,916 נשים שכיום אינן מקבלות גמלה.²⁸

²³ למיטב ידיעתנו, אין גוף כלשהו המודד את מספרן של כלל הנשים שבשמירת היריון בשנה נתונה ו/או מאפיינים נוספים הקשורים בהן.

²⁴ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסמת מדי שנה את מספר הילדים שנולדו ולא את מספר הנשים שילדו. מכיוון שלצורך אומדן זה אנו נזקקים למספר הנשים שילדו, נעשה עבורנו עיבוד מיוחד לשנת 2001, שבה היו 136,638 לידות חי, ולפיו בשנה זו ילדו 133,449 נשים. בשנת 2002 היו 139,535 לידות חי, ועל-פי היחס הידוע לנו משנת 2001 על מספר הנשים שילדו לעומת מספר לידות החי – כ-97% – בשנת 2002 היו כ-135,349 נשים שילדו. חלק מהנשים ילדו כמובן תאומים ושלישיות.

²⁵ יש שני סוגי הפלות: הפלות טבעיות והפלות יזומות. ההפלות היזומות נחלקות להפלות חוקיות, שנעשות לאחר קבלת אישור הוועדה להפסקת היריון, ולהפלות לא חוקיות, הנעשות באופן פיראטי שלא כחוק. ההפלות הנוגעות לענייננו הן הפלות שנעשו לאחר שהאשה שכבה בשמירת היריון ונוצרה סכנה לעובר או לאם. סביר להניח שההפלות הלא-חוקיות נעשות בגלל סיבות לא רפואיות כגון גילוי עריות או היריון לא רצוי, ולכן אינן קשורות לענייננו. ההפלות הטבעיות מתרחשות בדרך כלל בשליש הראשון של ההיריון, ומלבד מקרים ספורים מתרחשות בלא צורך בשמירת היריון. הפלות יזומות נעשות אחרי אישור של הוועדה להפסקת ההיריון. על-פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (שנתון סטטיסטי 2003, לוח 3.17), בשנת 2002 נעשו כ-20,000 הפלות חוקיות, ומהן כ-7,000 הפלות במסגרת סעיפי החוק מום גופני או נפשי של הוולד וסיכון חיי האשה. ייתכן שנשים שהפילו במסגרת סעיפי החוק הנזכרים היו בשמירת היריון לפני ההפלה. נמסר מפרופ' דני טפר, מנהל יחידת האולטרסאונד בבית-החולים "מאיר" בכפר-סבא בשיחת טלפון, 2 בדצמבר 2003.

²⁶ נמסר מד"ר מיכאל קופרמניץ, מנהל היחידה להיריון בסיכון גבוה בבית-החולים לילדות ע"ש ליש ("איכילוב") בתל-אביב בשיחת טלפון, 8 ביולי 2003, ומפרופ' אליעזר שליו, מנהל המחלקה לנשים וילדות במרכז הרפואי "העמק" בשיחת טלפון, 8 ביולי 2003, ומרופאים מומחים אחרים.

²⁷ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי 2003, לוח 12.31.

²⁸ מספר הנשים שקיבלו גמלה בשנת 2002 – 4,625 נשים – התפרסם על-ידי המוסד לביטוח לאומי; ראה לעיל בפרק הנתונים הסטטיסטיים על מקבלות הגמלה.

- מתוך מספר הנשים שכיום אינן מקבלות גמלה יש לנכות שני סוגי נשים שלא יקבלו את הגמלה גם לפי הצעת החוק החדשה :

– נשים המקבלות תשלום ממקור אחר עבור התקופה של שמירת ההיריון.

– נשים השוכבות פחות מ-30 יום בסך הכול.

- נשים המקבלות תשלום ממקור אחר – נשים אלו שוכבות מעל 30 יום מצטברים בכמה תקופות של שמירת ההיריון ובכל תקופה פחות מ-30 יום, אך מקבלות תשלום ממקור אחר, ועל כן לא יהיו זכאיות לגמלה גם לאחר קבלת הצעת החוק. אין נתונים על קבוצת נשים זו. אנו מניחים שכ-30% מהנשים שאינן מקבלות כיום את הגמלה, מקבלות תשלום ממקור אחר. הנחה זו מבוססת על השיקול הזה: תשלום ממקור אחר ייתכן אם האשה עובדת לפי התקשי"ר ואז היא נדרשת לנצל תחילה את ימי המחלה, או היא אינה עובדת לפי התקשי"ר אך מקבלת תשלום מקרן פנסיה, מקופת גמל או מכל מקור אחר. מספר הנשים העובדות לפי התקשי"ר ויש ברשותן די ימי מחלה נמוך יחסית לכלל הנשים העובדות בישראל, ובהתחשב בכך שרוב קרנות הפנסיה וקופות הגמל אינן נוהגות לשלם עבור תקופת שמירת ההיריון אפשר להניח שכ-30% מהנשים שאינן מקבלות כיום את הגמלה – מקבלות תשלום ממקור אחר. לפי ההנחה זו יש בקבוצה זו 1,175 נשים (30% * 3,916).

- הרופאים המומחים מעריכים ששיעור הנשים השוכבות בשמירת ההיריון פחות מ-30 יום הוא 15%-20% מכלל הנשים השוכבות בשמירת ההיריון.²⁹ כאמור, מספר הנשים בשמירת ההיריון הוא 14,235. 20% מהן הם 2,847 נשים, ומהן רק כ-60% עובדות – 1,708 נשים.

• לאחר ניכוי שני סוגי הנשים הנזכרים נגיע לאוכלוסיית היעד, שבה 1,033 נשים.

- אנו מעריכים שמספר הימים הממוצע של שמירת ההיריון שתשכבנה נשים שאינן זכאיות כיום לגמלה ויהיו זכאיות לאחר אישור הצעת החוק הוא 50 יום. הנחה זו מבוססת על כך שנשים אלו שוכבות מעל 30 יום מצטברים בכמה תקופות של שמירת ההיריון ובכל תקופה פחות מ-30 יום. מספר הימים הממוצע ששוכבות נשים המקבלות גמלה כיום הוא כ-90 יום. לדברי רופאים מומחים, רוב הנשים השוכבות בשמירת ההיריון 90 יום או יותר, שוכבות ברציפות או בשתי תקופות לכל היותר. לכן סביר להניח שהנשים ששוכבות מעל 30 יום אך לא ברציפות – מספר הימים הממוצע שלהן יהיה נמוך מזה של מקבלות הגמלה. מכיוון שהמקרה הצפוי ביותר שבו יתנו הרופאים המומחים אישור על שמירת ההיריון יהיה כאשר האשה תזדקק ל-25 יום רצופים, תחזור לעבודה לזמן מסוים ושוב תזדקק ל-25 יום נוספים, נניח שמספר הימים הממוצע הוא 50 יום.³⁰

²⁹ נמסר מד"ר יוסי עזרא, סגן ראש היחידה להיריון בסיכון גבוה בבית-החולים "הדסה" עין-כרם בירושלים בשיחת טלפון, 8 ביולי 2003, ומד"ר מיכאל קופרמינץ, מנהל היחידה להיריון בסיכון גבוה בבית-החולים לילדות ע"ש ליש ("איכילוב") בתל-אביב בשיחת טלפון, 8 ביולי 2003.

³⁰ לא סביר להניח שרופאי הנשים ייתנו מספר גדול של אישורים רפואיים לתקופות קצרות שיסתכמו ביותר מ-60 יום.

2. מספר הנשים המקבלות כיום גמלה ששכבו תקופות קצרות נוספות שעליהן אינן זכאיות כיום לגמלה, לרבות מספר ימי שמירת ההיריון הממוצע שהן שוכבות בתקופות הנוספות

- קבוצת הנשים במצב זה הן הנשים ששכבו 30 יום או יותר בשמירת היריון, חזרו לעבודה ושוב נזקקו לשכב בשמירת היריון לתקופות קצרות מ-14 יום, אחת או יותר, או נשים ששכבו פחות מ-30 יום בשמירת היריון, חזרו לעבודה ושוב שכבו תקופה נוספת, ארוכה מ-30 יום. אפשר לשער ששיעור נמוך יחסית של נשים ממקבלות הגמלה שכבו תקופות נוספות שעליהן לא היו זכאיות לגמלה. הנחה זו מתבססת על כך שכ-85% ממקבלות הגמלה שכבו בין חודשיים לשישה חודשים בשמירת היריון, וכ-94% ממקבלות הגמלה שכבו בשמירת ההיריון תקופה אחת.³¹ נשים השוכבות בשמירת היריון תקופה ארוכה, סביר להניח שהן שוכבות תקופה אחת ולא כמה תקופות שחלקן קצרות.²⁹ על כן, שיעור הנשים מקבלות הגמלה ששכבו תקופות נוספות קצרות הוא נמוך ועומד על כ-15% ממקבלות הגמלה כיום. $694 \text{ נשים} = 15\% * 4,625$.³²
- מספר הימים הממוצע של שמירת היריון שתשכבנה נשים המקבלות כיום גמלה בתקופות נוספות קצרות שעליהן אינן זכאיות כיום לגמלה הוא 26 יום.³³ הנחה זו מבוססת על כך שאשה המקבלת גמלה כיום לא תזדקק למספר רב של תקופות נוספות אלא לתקופה אחת או שתיים לכל היותר. המקרה השכיח הוא שתי תקופות נוספות של 13 יום כל אחת או תקופה אחת של 29 יום או פחות. לכן מספר הימים הממוצע יהיה בין 26 ל-29 יום לכל היותר. מספר הימים שנבחר יהיה המספר הנמוך – 26 יום.

3. סכום הגמלה הממוצע ליום

- המוסד לביטוח לאומי פרסם ברבעון הסטטיסטי של יולי-אוגוסט 2003 כי בשנת 2002 היה הסכום הממוצע לגמלה לשמירת היריון ליום 142 ₪.³⁴ סכום זה מחושב לפי בסיס הנתונים של מקבלות הגמלה כיום. סביר להניח שהתפלגות השכר בקבוצת הנשים שעובדות ואינן מקבלות כיום את הגמלה זהה לזו של הנשים המקבלות כיום את הגמלה. לכן אפשר לראות בנתון זה נתון מייצג לסכום הגמלה היומי הממוצע גם לנשים שאינן מקבלות כיום את הגמלה.³⁵

בעמוד הבא מובא תרשים זרימה המדגים כיצד הגענו לאוכלוסיית היעד של הנשים שאינן זכאיות כיום לגמלה כלל ויהיו זכאיות לה לאחר אישור הצעת החוק.

³¹ ראה לעיל בפרק הנתונים הסטטיסטיים על מקבלות הגמלה.

³² ייתכן שחלק מסוים ממקבלות הגמלה כיום נדרשו לשכב תקופות נוספות קצרות שעליהן לא יכלו להגיש תביעה למוסד לביטוח לאומי, אך כפי שהוסבר חלק זה הוא נמוך יחסית כיוון שרוב הנשים שוכבות בשמירת היריון תקופה אחת ארוכה.

³³ לא סביר שאישה תשכב בשמירת היריון שתי תקופות רצופות של 29 יום ואחר כך תקופה של 30 יום ומעלה.

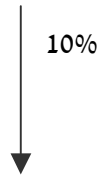
³⁴ בחודש יולי 2002 הופחתו כל תשלומי הגמלאות של המוסד לביטוח לאומי ב-4%, והדבר הביא להקטנת סכום הגמלה הממוצע ליום בשנת 2003 ל-137 ₪. למרות הפחתה זו בחרנו להשתמש בסכום הגמלה הממוצע ליום של שנת 2002, כדי לשמור על אחידות הנתונים. נוסף על כך, שימוש בסכום הגבוה יותר של שנת 2002 אינו משנה מהותית את עלות חלק זה של הצעת החוק.

³⁵ מסכום זה מנוכים מן העובדת מס הכנסה, דמי ביטוח לאומי ומס בריאות. אומדן זה מניח שעלות הצעת החוק חלה על סכום הברוטו ואינה מתחשבת בסכומי המסים שישולמו למדינה מסכום הגמלה ברוטו.

מספר הנשים היולדות בישראל בשנת 2002

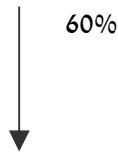
+ מספר הנשים שהפילו מסיבות הקשורות בשמירת הריון

142,349



14,235

מספר הנשים בשמירת הריון



8,541

נשים עובדות

בניכוי נשים המקבלות

(4,625)

כיום את הגמלה

נשים עובדות שאינן מקבלות

3,916

כיום את הגמלה

בניכוי נשים המקבלות תשלום

ממקור אחר כלשהו

(1,175) (30% מהנשים שאינן מקבלות כיום גמלה)

בניכוי נשים עובדות השוכבות פחות

(1,708) מ-30 יום (20% מהנשים בשמירת הריון)

נשים שאינן זכאיות כיום

לגמלה אך יהיו זכאיות

1,033

לאחר אישור הצעת החוק

סיכום

עלות הצעת החוק בנוגע למספר הנשים שאינן זכאיות כיום לגמלה כלל ויהיו זכאיות לגמלה לאחר אישור הצעת החוק:

$$1,033 \text{ נשים} * 50 \text{ ימים בממוצע} * 142 \text{ ש"ח סכום הגמלה היומי} = 7,334,300 \text{ ש"ח.}$$

עלות הצעת החוק בנוגע למספר הנשים המקבלות כיום גמלה ששכבו תקופות קצרות נוספות שעליהן אינן זכאיות כיום לגמלה:

$$694 \text{ נשים} * 26 \text{ ימים בממוצע} * 142 \text{ ש"ח סכום הגמלה היומי} = 2,562,248 \text{ ש"ח}$$

סה"כ עלות הצעת החוק בעניין הרחבת הזכאות לגמלה לשמירת היריון: 9,896,548 ש"ח

מסקנות

עלות סעיף זה של הצעת החוק מסתכמת בכ-10 מיליוני ש"ח לשנה. כדי לדעת את טווח העלות הסביר של סעיף זה של הצעת החוק עשינו ניתוח רגישות, והוא מפורט להלן. ניתוח הרגישות מראה כי הטווח הסביר לעלות סעיף זה של הצעת החוק הוא מ-7 מיליוני ש"ח ל-13.6 מיליון ש"ח לשנה. לכן, להערכתנו עלות הצעת סעיף זה של הצעת חוק גבוהה מ-5 מיליוני ש"ח לשנה.

ניתוח רגישות

עשינו ניתוח רגישות לכל אחד מהמצבים הנזכרים בסעיף זה של הצעת החוק בנפרד. בכל אחד מהמצבים עשינו ניתוח רגישות לשני המשתנים שעליהם יש ספק:

- מספר הנשים הכלולות בקבוצת האוכלוסייה בכל מצב.
- מספר הימים הממוצע שאשה בכל מצב שוכבת בשמירת היריון.

תוצאות ניתוח הרגישות הן כדלקמן:

טווח סביר לעלות הצעת החוק ביחס למספר הנשים שאינן זכאיות כיום לגמלה כלל ויהיו זכאיות לגמלה לאחר אישור הצעת החוק: 10.2-5 מיליוני ש"ח

טווח סביר לעלות הצעת החוק ביחס למספר הנשים המקבלות כיום גמלה ששכבו תקופות נוספות קצרות שעליהן אינן זכאיות כיום לגמלה: 3.4-2 מיליוני ש"ח

טווח סביר לעלות סעיף זה של הצעת החוק 13.6-7 מיליוני ש"ח

ניתוח הרגישות מפורט בנספח א' בסוף המסמך.

4. אומדן עלות סעיף הצעת החוק המחייב את המעסיק להמשיך להפריש לקרן פנסיה ולקרן השתלמות גם בתקופה שבה העובדת מקבלת גמלה לשמירת היריון מהמוסד לביטוח לאומי

בחלק זה של המסמך נאמוד את עלות סעיף 1 של הצעת החוק, המחייב את המעסיק להמשיך להפריש לקרן פנסיה ולקרן השתלמות גם בתקופה שבה העובדת מקבלת גמלה מהביטוח הלאומי. בשלב זה נעשה את האומדן בלי להתחשב בסעיף 2 של הצעת החוק, כלומר – עלות חובת המשך ההפרשות הסוציאליות על-ידי המעסיק תחושב רק עבור אותן נשים המקבלות את הגמלה כיום.³⁶

עלות סעיף 1 של הצעת החוק היא סכומי ההפרשות לקרן פנסיה ולקרן השתלמות שאותם יהיה המעסיק חייב להפריש גם בתקופת קבלת הגמלה לשמירת היריון מהמוסד לביטוח לאומי.

מכיוון שאומדן זה חל על העלות התקציבית בתקציב המדינה ייכללו בו רק נשים המועסקות בשירות הציבורי, ובכללו שירות המדינה וגופים נוספים שתקציבם מגיע מתקציב המדינה.³⁷

הנחות האומדן

- מספר הנשים מקבלות הגמלה העובדות בשירות הציבורי מוערך ב-25% מכלל מקבלות הגמלה. הנחה זו מבוססת על ממוצע של שני הנתונים שלהלן: מספר המועסקים בשירות הציבורי בשנת 2002 הוא כ-30% מסך כל המועסקים במשק.³⁸ אנו מניחים שגם שיעורן של הנשים העובדות בשירות הציבורי מכלל הנשים העובדות במדינה הוא כ-30%. ואולם, בשנת 2002 כ-80% ממקבלות הגמלה לא קיבלו תשלום ממקור אחר כלשהו, כלומר הן ברובן עובדות במגזר הפרטי לפי חוק דמי מחלה, וכ-20% בלבד קיבלו תחילה תשלום דמי מחלה מהמעסיק ורק אחר כך הגישו תביעה לגמלה למוסד לביטוח לאומי, כלומר הן עובדות לפי התקשי"ר.³⁹ בשנת 2002 קיבלו את הגמלה 4,625 נשים, ולכן 25% מהן – 1,156 נשים – עבדו בשירות הציבורי.
- משך שמירת היריון ממוצע של כלל מקבלות הגמלה הוא כ-90 יום.⁴⁰ חלק לא מבוטל מהנשים המועסקות בשירות הציבורי מועסקות במקומות עבודה שהתקשי"ר חל עליהם. ממילא נשים אלו נדרשות לנצל תחילה את ימי המחלה והחופשה ורק לאחר מכן להגיש תביעה לגמלה למוסד לביטוח לאומי. לפיכך, סביר להניח שמספר הימים הממוצע שהן שוכבות בשמירת היריון הוא נמוך יותר ויהיה כ-60 יום.

³⁶ הצעת החוק באה לתקן את חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954, כך ש"אשה בשמירת היריון כהגדרתה בסעיף 58 לחוק הביטוח הלאומי הזכאית לגמלה לשמירת היריון לפי חוק זה, לא ייפגעו זכויותיה התלויות בוותק אצל מעבידה, זכויותיה להבטחת פנסיה או זכויותיה לקרן השתלמות". מנוסח הצעת החוק לא ברור מהן הזכויות לפי ותק שהאשה בשמירת היריון תהיה זכאית להן בתקופת קבלת הגמלה. לכן בתחשיב זה הבאנו בחשבון רק את אלו שהוזכרו במפורש בהצעת החוק – הפרשה לקרן פנסיה ו/או לקרן השתלמות ולא הפרשות אחרות.

³⁷ השירות הציבורי כולל נוסף על שירות המדינה גם גופים נוספים, נתמכים או מתוקצבים, כגון בתי-חולים, אוניברסיטאות, רשויות עירוניות ומוסדות דת.

³⁸ דוח בנק ישראל 2002 – נספח סטטיסטי, לוח א' – נ' 3.

³⁹ נמסר מגבי דליה גורדון ממינהל המחקר והתכנון במוסד לביטוח לאומי בשיחת טלפון, 3 בדצמבר 2003. ייתכן שהתקשי"ר אינו חל על חלק מהנשים העובדות בשירות הציבורי, וממילא יהיו כלולות בקבוצת הנשים שאינה מנצלת ימי מחלה לפני הגשת תביעה לגמלה, ולכן לא התבססנו רק על נתון זה לקביעת שיעור העובדות בשירות הציבורי מבין מקבלות הגמלה.

⁴⁰ תמי אליאב, מקבלי גמלאות אמהות 1996-1999, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, מרס 2001.

- בשל חוסר בנתונים על כלל השירות הציבורי השתמשנו באומדן זה בנתונים על תנאי הפנסיה וגובה השכר הקובע לפנסיה של המועסקים בשירות המדינה – משרדי הממשלה ויחידות הסמך. להערכתנו, קבוצה זו משקפת את כלל השירות הציבורי מבחינת תנאי השכר ותנאי הפנסיה, ולכן אפשר לראות בה מייצגת של כלל השירות הציבורי.⁴¹
- בשירות המדינה יש שני סוגי פנסיה לעובדים: פנסיה תקציבית ופנסיה צוברת. במסלול הפנסיה התקציבית נצברות לעובד זכויות לפנסיה במהלך עבודתו, והמעסיק מפריש מדי חודש 7.5% לקרן השתלמות. כיום עובדות מדינה במסלול הפנסיה התקציבית אינן זכאיות לזכויות הסוציאליות בתקופת קבלת הגמלה, ותקופה זו נחשבת להן לחופשה ללא תשלום.⁴² נשים אלו יכולות לרכוש את הזכויות הפנסיוניות בתקופה זו תמורת תשלום.⁴³ תשלום זה נקבע לפי כללים מסוימים, ונכון להיום עומד על 18.5% בחודש מהמשכורת הקובעת לעניין הפנסיה.⁴⁴ אנו מניחים שקבלת הצעת החוק תחייב את המדינה לרכוש את הזכויות הפנסיוניות במקום העובדת, ולכן עלות הצעת החוק למדינה בכל הקשור להפרשות לפנסיה תהיה שווה ל-18.5% מהמשכורת הקובעת לפנסיה. נוסף על כך, המדינה תחויב להפריש 7.5% נוספים לטובת קרן ההשתלמות של העובד, ובסך הכול 26%.
- במסלול הפנסיה הצוברת המעסיק מפריש מדי חודש 12% מהשכר הפנסיוני של העובד וכן 7.5% לקרן ההשתלמות. כיום, גם לנשים במסלול הפנסיה הצוברת נעצרות ההפרשות הסוציאליות בתקופת קבלת הגמלה, ותקופה זו נחשבת להן לחופשה ללא תשלום שבה הן אינן מקבלות משכורת.⁴² במסלול הפנסיה הצוברת המדינה תחויב להמשיך ולהפריש את חלקה, המסתכם ב-19.5% עבור קרן הפנסיה וקרן ההשתלמות.
- כ-80% מהנשים בשירות המדינה בנות ה-25-35 הן במסלול הפנסיה התקציבית, וכ-20% במסלול הפנסיה הצוברת.⁴⁵ לפיכך, ממקבלות הגמלה, 925 נשים הן במסלול הפנסיה התקציבית ו-231 נשים במסלול הפנסיה הצוברת.
- השכר הפנסיוני הממוצע לעובדות בשירות המדינה בנות ה-25-35 עמד בשנת 2002 על סך 4,280 ₪.⁴⁶ אנו מניחים כי חתך גילים זה חופף לחתך הגילים של עובדות בשירות המדינה המקבלות גמלה לשמירת היריון, בהתבסס על הנתון שהגיל הממוצע של מקבלות הגמלה בשנת 2001 היה 30.⁴⁷

⁴¹ מוטל בן דור, מנהלת תחום יחידת השכר והסכמי עבודה, הממונה על השכר במשרד האוצר, מסרה בשיחת טלפון ב-12 בינואר 2004 שאין בנמצא נתונים על שכר הנשים בשירות הציבורי. עם זאת, להערכתה שכר הנשים הממוצע בשירות המדינה גבוה מזה של הנשים בכלל השירות הציבורי.

⁴² נמסר ממר ציון לוי מאגף גמלאות, נציבות שירות המדינה בשיחת טלפון, 14 בדצמבר 2003.

⁴³ על-פי חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התשי"ל-1970, סעיף 11(4).

⁴⁴ לפי חוזר החשב הכללי לביצוע החזרי פיצויים ולרכישת זכויות לגמלה מס' 3912, פורסם ב-8 בספטמבר 1999.

⁴⁵ לפי עיבוד מיוחד שעשתה גבי אורית לוי, מרכזת בכירה שכר ותנאי שירות באגף החשב הכללי במשרד האוצר. העיבוד הראה כי כ-80% מהנשים בנות ה-25-35 העובדות בשירות המדינה נמצאות במסלול הפנסיה התקציבית. גילים אלו מקבילים לגיל הממוצע של מקבלות הגמלה – 30 – ולכן נשתמש בחלוקה זו לצורך האומדן.

⁴⁶ על-פי עיבוד מיוחד של אגף השכר והסכמי העבודה, משרד האוצר, 16 ביולי 2003.

⁴⁷ סקירה שנתית 2001, מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים ביטוח אמהות, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, www.btl.gov.il.

האומדן

- סכום ההפרשות הסוציאליות ליום בפנסיה התקציבית וקרן ההשתלמות:
 $37 \text{ ₪} = (4,280 * 26\%) / 30$
- סכום ההפרשות הסוציאליות ליום בפנסיה הצוברת וקרן ההשתלמות:
 $28 \text{ ₪} = (4,280 * 19.5\%) / 30$
- סכום עלות הצעת החוק יהיה כדלקמן: מספר הנשים מקבלות הגמלה העובדות בשירות הציבורי, כפול מספר הימים הממוצע של קבלת גמלה, כפול סכומי ההפרשות הסוציאליות ליום לאשה אחת.

העלות התקציבית של חלק זה תהיה כדלקמן:⁴⁸

פנסיה תקציבית: 925 נשים כפול 60 יום בממוצע של קבלת גמלה כפול 37 ₪ = 2,058,680 ₪
פנסיה צוברת: 231 נשים כפול 60 יום בממוצע של קבלת גמלה כפול 28 ₪ = 385,585 ₪

סך הכול עלות סעיף זה של הצעת החוק: 2,444,265 ₪

מסקנות

עלות סעיף זה של הצעת החוק מסתכמת ב- 2.44 מיליוני ₪ בשנה. כדי לדעת את טווח העלות הסביר של סעיף זה של הצעת החוק עשינו ניתוח רגישות, והוא מפורט להלן. ניתוח הרגישות מראה שהטווח הסביר של עלות סעיף זה בהצעת החוק יכול לנוע בין 1.22 מיליון ₪ ל- 2.44 מיליוני ₪ לשנה. לכן, להערכתנו עלות סעיף זה של הצעת החוק נמוכה במידה ניכרת מ-5 מיליוני ₪ בשנה.

ניתוח רגישות

באומדן זה הנחנו כי מספר הימים הממוצע שנשים העובדות לפי התקשי"ר שוכבות בשמירת היריון הוא 60. הנחה זו היא הערכה ולכן עשינו ניתוח רגישות למשתנה זה בלבד (ראה נספח ב'). תוצאות ניתוח הרגישות מראות כי עלות סעיף זה של הצעת החוק יכולה לנוע בין 1.22 מיליון ₪ (בהנחה ששמירת ההיריון תימשך 30 יום בממוצע) לבין 2.44 מיליון ₪ (בהנחה ששמירת ההיריון תימשך 60 יום בממוצע).

⁴⁸ מחודש אפריל 2002 עובדים חדשים הנקלטים בשירות המדינה מחויבים להיות במסלול הפנסיה הצוברת, וממילא עם השנים יפחת שיעור הנשים במסלול הפנסיה התקציבית עד שכל הנשים יהיו במסלול הפנסיה הצוברת. לפיכך עשינו תחשיב לעלות חלק זה של הצעת החוק בהנחה שכל 1,156 הנשים מקבלות הגמלה המועסקות בשירות הציבורי הן במסלול הפנסיה הצוברת כדלקמן: 1,156 כפול 60 ימים כפול 28 ₪ = 1,929,595 ₪.

5. אומדן כולל של שני סעיפי הצעת החוק

בחלק זה של המסמך נאמוד את העלות התקציבית של שני סעיפי הצעת החוק יחד, כלומר – גם הרחבת הזכאות לגמלה לנשים שאינן זכאיות כיום לגמלה וגם החלת חובה על המעסיק להמשיך ולהפריש את ההפרשות הסוציאליות לכלל הזכאיות לגמלה, ובכללן גם נשים שאינן זכאיות כיום לגמלה אך תהיינה זכאיות לאחר אישור הצעת החוק.

עלות הצעת החוק על שני סעיפיה בנויה משלושה מרכיבים:

1. העלות התקציבית של סעיף 2 – הרחבת תשלום הגמלה לנשים שאינן זכאיות כיום לגמלה.
 2. העלות התקציבית של סעיף 1 – חיוב המעסיק להמשיך ולהפריש את ההפרשות הסוציאליות בתקופת קבלת הגמלה לנשים המקבלות כיום את הגמלה.
 3. העלות התקציבית של חיוב המעסיק להפריש את ההפרשות הסוציאליות בתקופת קבלת הגמלה גם לנשים שאינן זכאיות כיום לגמלה ויהיו זכאיות לה לאחר אישור הצעת החוק, ולנשים הזכאיות כיום לגמלה עבור תקופות נוספות שאינן זכאיות להן כיום.
- את שני החלקים הראשונים חישבנו בסעיפים הקודמים, ולכן נותר לחשב את החלק השלישי בלבד.

הנחות האומדן

1. עלות חיוב המעסיק להפריש את ההפרשות הסוציאליות לנשים שאינן זכאיות כיום לגמלה כלל ויהיו זכאיות לה לאחר אישור הצעת החוק, לרבות מספר ימי שמירת ההיריון שהן שוכבות
 - בדיון בסעיף 2 של הצעת החוק הערכנו שמספר הנשים שאינן זכאיות כיום לגמלה כלל הוא 1,033. מכיוון שהעלות התקציבית של המשך ההפרשות לקרן פנסיה ולקרן השתלמות רלוונטית רק לנשים בשירות הציבורי נעסוק רק ב-25% מהן – 258 נשים.⁴⁹
 - מספר הנשים במסלול הפנסיה התקציבית הוא כ-80% מהנשים העובדות בשירות הציבורי – 207 נשים, ו-20% מהן במסלול הפנסיה הצוברת – 52 נשים.⁵⁰
 - לפי ההערכה שעשינו בדיון בסעיף 2 של הצעת החוק בעניין נשים אלו, מספר הימים הממוצע של קבלת הגמלה יהיה 50.

⁴⁹ לפי ההערכה שעשינו בדיון בחלק ב' של הצעת החוק, שלפיה 25% ממקבלות הגמלה עובדות בשירות הציבורי. להערכתנו אפשר להסתמך על שיעור זה גם בנוגע לנשים שאינן זכאיות כיום לגמלה.

⁵⁰ לפי נתונים שהוצגו בחלק ב' של הצעת החוק. אנו מניחים כי החלוקה בין פנסיה תקציבית לפנסיה צוברת נכונה גם בנוגע לקבוצת הנשים העובדות בשירות הציבורי שאינן זכאיות כיום לגמלה.

2. עלות חיוב המעסיק להפריש את ההפרשות הסוציאליות לנשים המקבלות כיום את הגמלה ששכבו תקופות נוספות קצרות שעליהן אינן זכאיות כיום לגמלה, לרבות מספר ימי שמירת ההריון הממוצע שהן שוכבות בתקופות הנוספות

- בדיון בסעיף 2 של הצעת החוק הערכנו שמספר הנשים הזכאיות כיום לגמלה ששכבו תקופות קצרות נוספות שעליהן אינן זכאיות כיום לגמלה הוא 51.694 מכיוון שהעלות התקציבית של המשך ההפרשות לקרן פנסיה ולקרן השתלמות רלוונטית רק לנשים בשירות הציבורי, נעסוק רק ב-25% מהן – 174 נשים.⁵²
- מספר הנשים במסלול הפנסיה התקציבית הוא כ-80% מהנשים העובדות בשירות הציבורי – 139 נשים, ו-20% מהן במסלול הפנסיה הצוברת – 35 נשים.⁵³
- לפי ההערכה שהצגנו בדיון בסעיף 2 של הצעת החוק בעניין נשים אלו, מספר הימים הממוצע של קבלת הגמלה יהיה 26.

3. סכומי ההפרשות לקרן פנסיה ולקרן השתלמות לאשה אחת ליום

סכומי ההפרשות לקרן פנסיה ולקרן השתלמות יהיו זהים לאלו שהוצגו בדיון בסעיף 1 של הצעת החוק: 37 ₪ לנשים במסלול הפנסיה התקציבית ו-28 ₪ לנשים במסלול הפנסיה הצוברת.

האומדן

עבור כל אחת מקבוצות הנשים נחשב את העלות התקציבית לפי הנוסחה שלהלן: מספר הנשים בשירות הציבורי * מספר הימים הממוצע של קבלת הגמלה * סכומי ההפרשות הסוציאליות ליום לאשה אחת.

העלות התקציבית עבור נשים שאינן זכאיות כיום לגמלה:

פנסיה תקציבית וקרן השתלמות

207 נשים כפול 50 ימי קבלת גמלה בממוצע כפול 37 ₪ = 382,950 ₪

פנסיה צוברת וקרן השתלמות

52 נשים כפול 50 ימי קבלת גמלה בממוצע כפול 28 ₪ = 72,800 ₪

סך הכול עלות תקציבית עבור נשים מקבוצה זו 455,750 ₪

⁵¹ כ-15% ממקבלות הגמלה.

⁵² לפי הערכה שעשינו בדיון בחלק ב' של הצעת החוק, שלפיה 25% ממקבלות הגמלה עובדות בשירות הציבורי.

⁵³ לפי נתונים שהוצגו בדיון בחלק ב' של הצעת החוק.

העלות התקציבית לנשים הזכאיות כיום לגמלה :

פנסיה תקציבית

231 נשים כפול 26 ימי קבלת גמלה בממוצע כפול 37 ₪ = 222,222 ₪

פנסיה צוברת

58 נשים כפול 26 ימי קבלת גמלה בממוצע כפול 28 ₪ = 42,224 ₪

סך הכול עלות תקציבית לנשים מקבוצה זו 264,446 ₪

סך הכול עלות תקציבית לנשים שאינן זכאיות כיום לגמלה או שזכאיות לגמלה

אך לא זכאיות גם עבור תקופות קצרות מהמאושר כיום בחוק: 720,196 ₪

העלות התקציבית של סעיף 2 של הצעת החוק: 9,896,548 ₪

העלות התקציבית של סעיף 1 של הצעת החוק: 2,444,265 ₪

עלות נוספת עבור נשים שאינן זכאיות כיום לגמלה או שזכאיות לגמלה

אך לא זכאיות גם עבור תקופות קצרות מהמאושר כיום בחוק: 720,196 ₪

עלות הצעת החוק במלואה: 13,061,009 ₪

סיכום

העלות הכוללת של הצעת החוק כולה מסתכמת בכ-13 מיליון ₪ בשנה.

ניתוח רגישות

מכיוון שהעלות שחושבה בחלק השלישי של מסמך זניחה ביחס לכלל הצעת החוק, לא עשינו ניתוח רגישות לחלק זה של המסמך. עם זאת, ניעזר בניתוח הרגישות שעשינו בחלקים הראשונים של אומדן הצעת החוק כדי לקבל את הטווח הסביר של העלות הכוללת של הצעת החוק.

ניתוח הרגישות לעלות סעיף 2 של הצעת החוק: 7-13.6 מיליוני ₪

ניתוח הרגישות לעלות סעיף 1 של הצעת החוק: 1.22-2.44 מיליוני ₪

העלות שחושבה בחלק ג' של המסמך: 0.72 מיליון ₪

טווח סביר לעלות הצעת החוק כולה: 8.94-16.76 מיליוני ₪

מקורות

חקיקה

- חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, סימן ה', סעיפים 58-61.
- חוק עבודת נשים, התשי"ד-1954.
- חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970, סעיף 11(4).
- הצעת חוק הבטחת פנסיה וקרן השתלמות לנשים בהיריון (תיקוני חקיקה), התשס"ג-2003, פ/554.

פסיקה

- דב"ע מח/3-61, נטלי רייזמן נ' תלם מחשבים בע"מ, פדע כ' 41.

ספרים ומאמרים

- אליאב תמי, מקבלי גמלאות אמהות 1996-1999, המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, מרס 2001.
- המוסד לביטוח לאומי, רבעון סטטיסטי יולי-ספטמבר 2003, www.btl.gov.il.
- המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, סקירה שנתית – 2001 מגמות התפתחות של ענפי ביטוח נבחרים: ביטוח אמהות, www.btl.gov.il, תאריך כניסה: 3 ביולי 2003.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי 2003, לוח 3.17.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי 2003, לוח 12.31.
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי 2003, לוח 3.1.
- חוזר החשב הכללי לביצוע החזרי פיצויים ולרכישת זכויות לגמלה מס' 3912, 8 בספטמבר 1999.
- דוח בנק ישראל 2002 – נספח סטטיסטי לוח אי-נ' 2.3.

מסמכי הכנסת

- מרכז מחקר ומידע של הכנסת, גמלה בעת שמירת היריון, כתיבה: יפעת שחק, 24 בדצמבר 2002.

שיחות טלפון

- שקד רבקה, האגף לקידום נשים בנציבות שירות המדינה, 2 בדצמבר 2003.
- גורדון דליה, מינהל המחקר והתכנון המוסד לביטוח לאומי, 3 ו-14 בדצמבר 2003.
- טפר דני, מנהל יחידת האולטרסאונד בבית החולים "מאיר" בכפר-סבא, 2 בדצמבר 2003.
- קופרמינץ מיכאל, מנהל היחידה להיריון בסיכון גבוה בבית-החולים ליולדות ע"ש ליס ("איכילוב") בתל-אביב, 8 ביולי 2003.
- שליו אליעזר, מנהל המחלקה לנשים ויולדות במרכז הרפואי "העמק", 8 ביולי 2003.
- סמואלוב ארנון, מנהל מחלקת היולדות בבית-החולים "שערי צדק", 8 ביולי 2003.

- עזרא יוסי, סגן ראש היחידה להיריון בסיכון גבוה בבית-החולים "הדסה" עין-כרם, 8 ביולי 2003.
- לוי ציון, אגף גמלאות נציבות שירות המדינה, 14 דצמבר 2003.
- מועלם ולי, מנהלת תחום גמלאות, המוסד לביטוח לאומי, 3 בדצמבר 2003.
- מרקוביץ הניה, ראש אגף בכיר תכנון ובקרה בנציבות שירות המדינה, 51 בדצמבר 2003.
- לוין אורית, מרכזת בכירה שכר ותנאי שירות במשרד האוצר, אגף החשב הכללי, 14 בדצמבר 2003.
- בן דור חמוטל, מנהלת תחום יחידת השכר והסכמי עבודה, הממונה על השכר משרד האוצר, 11 בינואר 2004.
- זילוני אפרים, הלשכה המשפטית ההסתדרות החדשה, 11 בינואר 2004.

מכתבים

- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עיבוד מיוחד: מספר הנשים שילדו בשנת 2001.
- לוין אורית, מרכזת בכירה שכר ותנאי שירות משרד האוצר אגף החשב הכללי, עיבוד מיוחד: התפלגות מסלול הפנסיה של נשים בשירות המדינה, 15 בדצמבר 2003.
- אגף השכר והסכמי העבודה, משרד האוצר, עיבוד מיוחד: שכר פנסיוני ממוצע לנשים בשירות המדינה, מכתב מיוסי כהן, 16 ביולי 2003.

אתרי אינטרנט

- המוסד לביטוח לאומי, www.btl.gov.il, תאריך כניסה: 3 ביולי 2003.
- נציבות שירות המדינה, www.civil-service.gov.il, תאריך כניסה: 11 בינואר 2004.