

המוסד לביטוח לאומי

ביטוח לאומי מחלקה לתי



34704

דין וחשבון המוסד לביטוח

מוסד לביטוח לאומי

820

מלל



דין וחשבון 1960/61

82

לל

להשלמות הדין וחשבון לשנת 1960/61, מובאים להלן נתונים ארעיים
גם לשנת 1961/62

במשך 8 שנות קיומו של המוסד
1 באפריל 1954 - 31 במרס 1962
נגבו דמי ביטוח בסך 528 מיליון ל"י
שולמו גימלאות בסך 302 מיליון ל"י

תביעות שאושרו וגימלאות ששולמו, לפי ענפים

אפריל 1954 - מרס 1962		אפריל 1961 - מרס 1962		ענף הביטוח
מספר התביעות שאשרו (בלירות)	מספר גימלאות ששילמו (בלירות)	מספר התביעות שאשרו (בלירות)	מספר גימלאות ששילמו (בלירות)	
302,100,000	958,000	78,500,000	144,000	סך הכל
158,450,000	111,000	44,400,000	17,000	ענף זקנה ושאירים
68,100,000	336,000	14,800,000	59,000	ענף נפגעי עבודה
55,950,000	456,500	10,900,000	62,500	ענף אמהות
19,600,000	54,500	8,400,000	5,500	ענף משפחות מרובות ילדים

המוסד לביטוח לאומי

דין וחשבון 1960/61

ביטוח לאומי מחלקה לתי



34704

דין וחשבון המוסד לביטוח
מוסד לביטוח לאומי

820

מלל

התוכן

דברי פתיחה — מר יגאל אלון, שר העבודה	3
7 שנים לביטוח הלאומי — ד"ר ג. לוטן	4
ביטוח זקנה ושאירים	6
ביטוח נפנעי עבודה	11
ביטוח אמהות	20
ביטוח משפחות מרובות ילדים	23
נביית דמי ביטוח	25
מנגנון המוסד	30
תיקוני חוק הביטוח הלאומי	36
היוון גימלאות במוסד	40
מתוך הדין-וחשבון של אקטואר המוסד	44
מאזנים ולוחות	47
רשויות המוסד	55

הוצא לאור ע"י המחלקה ליחסי ציבור של המוסד לביטוח לאומי,
על-סמך נתונים של המחלקה למחקר וסטטיסטיקה.
ירושלים, ניסן תשכ"ב, מאי 1962



כבשאר שטחי פעילותנו המשקית והסוציאלית, אנו בונים גם את הביטוח הלאומי שלבים שלבים, מהתחלה צנועה, לקראת מערכת ביטוח מקיפה וכוללת את כל תחומי אחריותה הסוציאלית של החברה. מאז הונהג הביטוח הלאומי באפריל 1954 על שלושת ענפיו הראשונים: ביטוח זקנה ושאיירים, נפגעי עבודה ואמהות, חלה התקדמות רבה הן בפיתוח ענפים אלה עצמם והן בהוספת ענף הביטוח למשפחות מרובות ילדים. כל שלב של ההתקדמות מצא את ביטויו בדין וחשבון השנתי של המוסד לביטוח לאומי, המשקף נאמנה את הישגי המוסד ואת בעיותיו ומקנה לציבור בכללו, ולמומחים בתחום פעולה זה במיוחד, אינפורמציה ואמת-מידה להערכת ההישגים, לשיפור הליקויים ולבחירת האפשרויות להתקדמות נוספת. גם הדין וחשבון לשנת 1960/61 מלמד על התקדמות ניכרת של המוסד בשנה הנסקרת. להתקדמות זו מישנה חשיבות לאור תוכניות הפיתוח הנוספות של המוסד לביטוח לאומי בשנים הבאות.

הדין וחשבון מלמד על התקדמות ארגונית רבה, המתבטאת בהגדלת היקף הגבייה ביותר משליש, ובהגדלת היקף השירות למבוטחים בכל הענפים, בלא להטיל כמעט עומס נוסף של הוצאות מנגנון על התקציב. מספר מקבלי קיצבאות זקנה עלה במשך אותה שנה ב-17% בקירוב. משבר חמור בענף זה נמנע עם העלאת דמי הביטוח באפריל 1960, אשר הקטינה במידה מסויימת את הגרעון האקטוארי, אם כי לא ביטלה את סכנתו לעתיד. הדורח מצביע בחומרה על היעדר שיפור במצב הבטיחות בארץ, המעיק במידה גוברת והולכת על מאזנו של ענף ביטוח זה, ועוד יותר על פגיעתו הקשה במשק כוח האדם ומערכת הייצור שלנו.

חל גידול ראוי לציון גם בענף אמהות, אך לציון מיוחד ראוי ענף ביטוח משפחות מרובות ילדים, אשר הקיף יותר מ-45,000 משפחות עם כ-100 אלף ילדים — כן ירבו — רובם המכריע בני שכבות סוציאליות מעוטות הכנסה ביחס.

הגדלת קצבאות הזקנה, מספר ניכר של הקלות תקנוניות, כגון אלו המקלות על מפגרים בתשלומי דמי ביטוח, הרחבת מסגרת התלויים בזכאי לקצבת זקנה, הכוללת עתה גם בעל של מבוטחת שכל פרנסתו עליה, והקניית זכות לקצבה גם לאלמן של מבוטחת; כל ההתקדמות הזו לא היתה, כמובן, אפשרית, אילולא התבסס הביטוח הלאומי על בסיס כספי וחברתי איתן ומתחזק.

לא בלי הזהירות הדרושה, אך גם במלוא הנכונות הנחרצת, מוטל עלינו להתקדם, לחזק את הבסיס לקראת הרחבת הביטוח הלאומי — על ענפים נוספים. ביטוח בריאות, הרחבת ביטוח משפחות מרובות ילדים, ביטוח נכות וכן ביטוח אבטלה, הם בבחינת יעדים המציגים אתגר גדול לחברה הישראלית באמצעות המוסד לביטוח לאומי. ביסוסה הנוסף של הכלכלה הישראלית וקידמתה של האוכלוסיה יאפשרו את ביצוען של מטרות נעלות אלה. הצלחתו של המוסד ונסיונו העשיר נותנים בידינו את הכלי להגשמת תוכנית אנושית-חברתית בעלת חשיבות לאומית ממדרגה ראשונה זאת. הנני חותם את דברי בהוקרה ותודה להנהלת המוסד וחבר עובדיו על עבודתם המסורה ועל השרות הנאמן שהנם

נותנים להמוני המבוטחים בישראל.

שר העבודה

ניסן תשכ"ב
אפריל 1962

7 שנים לביטוח לאומי

דין וחשבון זה רואה אור עם סיום השנה השמינית לקיום המוסד לביטוח לאומי. נתוני הד"ח מתייחסים, אמנם, רק לגמר השנה השביעית, שכן איסופם ועיבודם גוזל זמן רב.

החומר הכלול בדין וחשבון מעיד שוב על התקדמות עבודתו של המוסד, הן מבחינת הכמות והן מבחינת האיכות. ממדי הגבייה, מספר הגימלאות והסכומים שהוצאו עבור גדלים משנה לשנה. ב-7 שנות המוסד הנסקרות בד"ח גבה המוסד 405 מיליון ל"י ומספר הגימלאות ששילם מתקרב למיליון; הסכום שהוצא ע"י המוסד לגימלאות הגיע לסך 224 מיליון ל"י.

הרחבת משקנו הלאומי משתקפת בעבודת המוסד בגידול מספר המבוטחים, שמספרם הגיע בשנת 1960/61 ל-685,000 לעומת 535,000 בשנת 1955/56. כדי להעריך נכונה את מספר המבוטחים כיום יש להוסיף אליהם עוד כ-60,000 מקבלי קצבת הזקנה, אשר היו בין המבוטחים ששילמו דמי ביטוח, ועתה הם בציבור מקבלי הגימלאות. הרחבת המשק משתקפת אף בגידול ההכנסות מהן משתלמים דמי הביטוח, שהן תוצאה של עליית רמת החיים ושל עליית המחירים, כפי שהדבר מתבטא בשינויי מדד יוקר המחיה.

מאידך, שותפים מקבלי קצבאות הביטוח הלאומי לעליית הגימלאות אך במידה שהיא תוצאה של שינוי המדד, ואין להם חלק בעליית רמת החיים, באם המדובר בהכנסותיהם מן הגימלאות הנ"ל. מינהלת המוסד שוקלת באילו אמצעים תוכל לתקן את הדבר, לפחות לגבי אלה אשר עיקר הכנסתם היא מקצבת זקנה או קצבת שאירים.

העלאת שיעור דמי ביטוח זקנה ושאירים, שחלה ב-1 באפריל 1960, בנוסף לעלייה בהכנסות המבוטחים, שיפרו במידה רבה את המאזן האקטוארי בענף זקנה ושאירים. אמנם "הגרעון האקטוארי" עדיין שריר וקיים, אולם הוא הוקטן במידה מסוימת, והפרספקטיבה לעתיד נראית טובה מקודם; לפיכך לא הועלו בפני רשויות המוסד הצעות לשינוי שיעור דמי ביטוח בענף זה לשנת התקציב 1962/63.

תמיכה בעמדה זו ניתנה גם על ידי הוועדה "אד-הוק" שהוקמה מטעם מועצת המוסד לביטוח לאומי לחקר המצב הכספי של הענף; הוועדה, בראשותו של מר יצחק קנב, דנה אף בהצעה לדחות את גיל הפרישה לנשים ולקרוב אותו לגיל הקצבה של הגברים. בקרב רוב חברי הוועדה התגבשה אמנם הדעה, שצעד זה רצוי אך אם יבוצע באופן הדרגתי, אך הכרעה סופית טרם נפלה, שכן חברי הוועדה נענו לבקשת נציגי

הרחבת המשק הלאומי משתקפת בעבודת המוסד

בעיות בענף זקנה ושאירים



הסתדרות העובדים הכללית לדחות את ההחלטה עד שתלובן שוב במוסדות ההסתדרות.

משך השנה האחרונה המשיכה מינהלת המוסד להקדיש תשומת-לב מיוחדת להכשרתם של העובדים ולשכלול הצד המינהלי במוסד.

בשנה בה עוסק הדין וחשבון התקבל עובד בכיר מיוחד לתפקיד השתלמותם של העובדים. שיטת ההשתלמות שוכללה, המשתלמים נדרשים לפעילות רבה גם בזמן ההשתלמות; תרגילים ואירועים תוך כדי ההרצאות ולאחריהן מגבירים את מתח הלימודים ונעשה נסיון לעמוד על תועלת ההשתלמות לעובדים ועל מידת הצלחתם של המרצים והמדריכים העוסקים בכך. דומה שהתוצאות משביעות רצון והמוסד ימשיך בקו זה.

המוסד המשיך בביצוע תוכניתו להקמת בנינים חדשים לסניפיו השונים שגידולם והתרחבותם תבעו תוספת שטח. בשנה האחרונה שוכנו בבנינים חדשים סניף המוסד ברמלה, והסניף החדש של המוסד ביפו-תנאי הדיור הנוחים, הקיימים עתה ברוב סניפי המוסד, יוצרים אווירה שקטה ונעימה הן לקהל המזדקק להם והן לעובדים המשרתים את הציבור. ברוב הסניפים חולקה קבלת הקהל לשניים—לענייני תביעות גימלאות ולענייני גבייה, דבר שמקטין הרבה את זמן ההמתנה, ומסייע למקבלי הקהל להתמחות בשאלות בהן הם מטפלים.

כידוע מבוססת מערכת המיכון של המוסד על מכוונות להנהלת חשבונות מסוג "נשיונל"—במשרד הראשי ובסניפיו—ובמערכות "אי.בי.אם" במשרד הראשי. מינהלת המוסד מינתה צוות תכנון שמתפקידו לבדוק את האפשרות להשתמש במחשב אלקטרוני כדי לשפר ולשכלל מספר פעולות יסוד של המוסד. מוקדם עדיין לסכם את תוצאות עבודתו של הצוות, אולם מן הדין שהציבור ורשויות המוסד ידעו כי כל אפשרות להתאים את תהליכי העבודה להשגים הטכניים של ימינו, נבדקת במוסד ביסודיות ובקפדנות מרובה.

הדרכת עובדים

בנייה ותנאי עבודה

בדיקת כדאיותו של מחשב אלקטרוני

ד"ר גיורא לוטן

המנהל הכללי

ניסן תשכ"ב



7 שנים לביטוח לאומי

ביטוח זקנה ושאירים

האוכלוסיה הקשישה בישראל

כברוב ארצות העולם, ניכרת אף בישראל עלייה מתמדת של אחוז הקשישים באוכלוסיה. הסיבה העיקרית היא גידול אורך החיים הממוצע, הנובע מחנאי תברואה ותזונה משופרים יותר, מהתקדמות הרפואה ומירידת התמותה של תינוקות ושל אנשים בגיל צעיר.

בעוד שבשנת 1948 היוו הזקנים רק 3.8% מהאוכלוסיה היהודית בארץ, עקב תנאי העלייה דאז שהגבילו את עלייתם של קשישים, עלה האחוז בסוף 1960 לכדי 5% מכלל האוכלוסיה. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, היו בישראל בדצמבר 1960 — 106,700 זקנים בני 65 ומעלה, מהם 50,700 גברים ו-56,000 נשים, מתוך אוכלוסיה כוללת של 2,150,000 נפש.

האוכלוסיה בגיל 65 ויותר לפי מין וקבוצות גיל, דצמבר 1960

הגיל	גברים	נשים	נשים
בגיל 65-69	20,963	40,727	19,764
בגיל 70-74	14,942	33,156	18,214
בגיל 75 ומעלה	14,843	32,859	18,016
סך-הכל	50,748	106,742	55,994

אף התחזיות ברוב ארצות העולם מצביעות על גידול ניכר באחוז הזקנים: כך למשל, אומדים את הגידול בבריטניה מ-11.9% (בשנת 1959) ל-14% בשנת 1971, ואילו בארצות הברית יעלה השיעור מ-8.7% בשנת 1960 ל-11% בשנת 1975. לפי האומדן יגיע אחוז הזקנים בארץ בעוד 10 שנים ל-7% מכלל האוכלוסיה הישראלית.

עם זאת נמוך עדיין אחוז הזקנים בישראל בהשוואה לרוב ארצות העולם; בארצות הברית ובקנדה נע השיעור בין 8 ל-12 אחוזים; הוא הגבוה ביותר בבלגיה — 12.2%, ולאחריה באות אנגליה וצרפת. רק בארצות מפותחות פחות (כגון הודו, בורמה, קוריאה וצ'ילון) — נמוך האחת, בגלל שיעור תמותה גבוה ואורך חיים נמוך, והוא מגיע כדי 2%-4% בלבד.

כאמור, תורם אורך החיים הגבוה לעלייה במספר הזקנים בישראל ובעולם כולו, בישראל הגיע אורך החיים הממוצע בשנת 1960 ל-70.7 שנה לגברים ול-73.5 שנה לנשים, לעומת 65.2 שנה לגבר ו-67.9 שנה לאשה עם קום המדינה. אורך החיים בישראל הוא בין הגבוהים בעולם; הארצות שאורך החיים הממוצע של תושביהן הוא גבוה יותר הן נורבגיה, הולנד ודנמרק.

אורך החיים הממוצע



אורך החיים הממוצע בארצות שונות

השתתפותם של הקשישים בחיי עבודה

בעיית הזקנה אינה רק בעייה חברתית קשה; היא אף בעייה כלכלית חמורה. שכן אחוז גבוה של זקנים נאלץ לעזוב את העבודה ולצאת ממעגל חיי הפרנסה עקב תנאי בריאות רופפים. קשיים מצד נותני העבודה וחוסר תעסוקה המתאימה ליכולתם. לפי הנתונים של סקרי כוח-האדם מסתבר, כי רק שליש מבין הגברים הזקנים (בגיל 65 ומעלה) ממשיך לעבוד (לעומת 96% בגילים 35-54) ומבין הזקנות — עובדת רק אחת לכל 15 נשים (לעומת כל אשה שלישית בגילים 35-54). אף מתוך אלה הממשיכים לעבוד לאחר הגיעם לגיל קצבת זקנה, חלקם הניכר מועסק בעבודה חלקית בלבד.

קצבת זקנה

נסיון לפתור את הבעיות הכלכליות של הזקנים, ולו גם חלקית, נעשה בישראל — כבארצות אחרות — בעזרת תשלום קצבאות זקנה, הניתנות על-ידי המוסד לביטוח לאומי. מספר מקבלי קצבאות הזקנה הגיע במרס 1961 ל-54,800; אך למעשה נהנו מקצבאות זקנה כ-73,000 קשישים וקשישות, אם נכלול גם את הנשים שבזכותן קבלו הזקנים קצבה מוגדלת. כ-143,000 קשישים וקשישות מצויים בארץ — נשים מגיל 60 וגברים מגיל 65, ולפיכך אחוז הנהנים מקצבת זקנה של המוסד מגיע ל-51% מכלל הזקנים בארץ; עוד כ-10,000 מקבלי מענק זקנה ותמיכות סעד מעלים את השיעור ל-58%.

סוגי המבוטחים - משך שנת 1960/61 המשיך לרדת אחוז המבוטחים שסוגם צוין בעת אישור התביעה כ"נתמכים" (הכוונה לנתמכים ע"י סעד, מוסדות אחרים ובני משפחה), ועלה אחוז המבוטחים השכירים והעצמאיים. בהשוואה ל-75 עד 80 אחוז בחודשים הראשונים לתשלום קצבאות הזקנה, פחת אחוז הנתמכים, מתוך כלל מקבלי הקצבה, ל-58%, ואילו חלקם של המבוטחים השכירים והעצמאיים הגיע ל-30%.

גיל מקבלי הקצבה - בעוד שבמרס 1960 היה הגיל הממוצע של הגברים מקבלי הקצבה 69.5 שנים, הרי שבמרס 1961 עלה הגיל הממוצע ל־70 שנה; לנשים היה הגיל הממוצע במרס 1961 — 67 שנים. העלייה בגיל הממוצע של מקבלי הקצבה נובעת, כמוכן, מהעובדה שביום קבלת חוק הביטוח הלאומי בכנסת (נובמבר 1953) הוכנס, כזכור, בחוק סייג שצימצם את מסגרת המבוטחים לגילים 18-67; ככל שאנו מתרחקים מאותו תאריך, עולה גילם של אלה הכלולים בין המבוטחים.

הגיל המוחלט המזכה בישראל לקצבת זקנה הוא, כידוע, 70 שנה לגבר ו־65 שנה לאשה; לגבי מבוטח שפרש מעבודתו — 65 שנה לגבר ו־60 לאשה.

ראוי לציין כי בארצות שונות המפעילות ביטוח סוציאלי נתקיימו בזמן האחרון דיונים רציניים בקשר לגיל הזכאות לפנסיה, בפרט לגבי נשים, שלהן נקבע בשעתו גיל זכאות נמוך יותר מאשר לגברים (אם כי אורך החיים שלהן הוא גבוה יותר). דיונים דומים בקשר לגיל הזכאות נתקיימו גם בוועדה של מועצת המוסד לביטוח לאומי.

תביעות שנדחו - בשנת 1960/61 נדחו ע"י המוסד 1,348 תביעות לקצבת זקנה, אך כ־360 מהן אושרו לאחר מכן. הסיבות העיקריות לדחייה היו: אי פרישה מעבודה — (32% מהתביעות), אי ביטוח על פי החוק (21%) והיעדר תקופת אכשרה (26%). החל מאפריל 1957 ועד מרס 1961 נדחו בסך הכל 5,760 תביעות, שמתוכן אושרו במשך הזמן 3,280 תביעות.

דחיית הפרישה מהעבודה - מספרם של המבוטחים שקצבתם הוגדלה עקב דחיית הפרישה מהעבודה הגיע במרס 1961 ל־4,000 (3,100 גברים וכ־900 נשים), כ־8% מכלל מקבלי הקצבה; מהם 2,100 מבוטחים דחו את פרישתם מהעבודה למשך שנה אחת, 1,200 למשך שנתיים וכ־700 למשך שלוש שנים.

שיעור קצבת הזקנה - עקב עליית מדד יוקר המחיה ל־274.7 נקודות, עלו ביולי 1960 שיעורי הקצבה ל־41.21 ל"י למבוטח בלי תלוים, 61.81 ל"י למבוטח עם תלוי אחד, 78.29 ל"י למבוטח עם 2 תלויים ו־93.40 ל"י למבוטח עם 3 תלויים ויותר.

על יסוד מדד מחושב של 286.8 נקודות ביוני 1961, שוב הועלתה הקצבה, והחל מיולי אותה שנה מקבל קשיש ללא תלויים 43.02 ל"י, ובהתאם עלו השיעורים למקבלי קצבאות שלהם תלויים, בשיעורי קצבה אלה אינן כלולות תוספות עקב דחיית הפרישה מהעבודה.

שיעור הקצבה צמוד, כאמור, לשינויים במדד יוקר המחיה; אולם מן הראוי לציין, כי במדינות רבות נתעורר לאחרונה ספק אם נכון הוא להצמיד את קצבת הזקנה למדד, או שמא יש להצמידה לגורם אחר, כגון השכר או ההכנסה הלאומית, כדי לאפשר גם לפורשים מעבודתם ליהנות, במידה מסוימת, מההתקדמות ברמת החיים — ולא רק מתגודות במחירים, לפיהם נקבע האינדקס.

הבעיה קיימת גם בישראל, ויש להניח כי הגורמים המוסמכים בארץ יתנו את דעתם לעצם שינוי השיטה ולדרכי ביצועה.

הוצאה לקצבאות זקנה - בשנת 1960/61 הוציא המוסד לקצבאות זקנה סך של 32 מיליון ל"י, לעומת 27 מיליון ל"י בשנת 1959/60. בסך הכל הגיע סכום קצבאות הזקנה, מאז הפעלת תשלום הקצבאות, ל־97 מיליון ל"י.

סכומי גימלאות זקנה ושאריות ששולמו בשנים 1954/55 — 1960/61 (באלפי לירות)

הגימלה	1955/56	1956/57	1957/58	1958/59	1959/60	1960/61	סך־הכל
קצבת זקנה	—	—	15,302	22,253	26,864	32,109	96,528
קצבת שאריות	253	996	1,934	3,011	4,260	5,581	14,035
מענק שאריות	5	16	24	37	59	60	201
דמי קבורה	62	98	184	255	341	363	1,303

קצבת שאירים

בשנת 1960/61 אושרו 2,291 גימלאות שאירים. בהשוואה ל-2,271 גימלאות בשנה שקדמה לה. מאז אפריל 1955, שאו הופעל ביטוח שאירים, שולמו עד מרס 1961 — 9,406 קצבאות שאירים. בשנת 1960/61 נדחו 223 תביעות לקצבאות שאירים, הלקן הגדול (70%) בשל פיגור בתשלום דמי ביטוח.

קצבת הוקנה, צמודה אף קצבת השאירים למדד יוקר המחיה, ואף היא הועלתה לראשונה ביולי 1960, ובשנית — מיולי 1961. הקצבה נעה בין 21-43 ל"י לחודש לאלמנה ללא ילדים לבין 62-93 ל"י לאלמנה עם ילדים.



הרכב מקבלי קצבאות שאירים במרס 1961

בשנת 1960/61 שילם המוסד גימלאות שאירים בסך של 5.6 מיליון ל"י, מהם 60,000 ל"י למענקים.

במשך שש השנים 1955/56-1960/61 שילם המוסד קצבאות ומענקי שאירים בסכום של למעלה מ-16 מיליון ל"י, מסכום זה שולם למענקים סך של 200,000 ל"י.

מספר הפטירות בישראל הגיע בשנת 1960 ל-12,000 לערך, אך יחסית קטן עדיין מספר התביעות לדמי קבורה שהוגשו למוסד. בשנת 1960/61 אושרו 5,615 תביעות לדמי קבורה, לעומת 5,514 בשנת 1959/60.

דמי קבורה

כיצד חיים מקבלי קצבאות זקנה

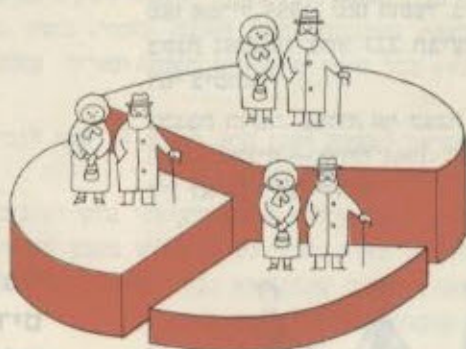
בראשית שנת 1961 נערך ע"י מחלקת המחקר והסטטיסטיקה של המוסד לביטוח לאומי * מחקר על תנאי הקיום של הזקנים המקבלים קצבה מהביטוח הלאומי.

למטרת המחקר נבחר מדגם מייצג של למעלה מ-1,000 מקבלי קצבאות, פוקדים מאומנים ביקרו בבתיהם של הזקנים, שנחקרו על מצבם הכלכלי והסוציאלי, על תנאי בריאותם ופרטים דמוגרפיים אחרים.

נתונים מאלפים ראשונים על הכנסותיהם והוצאותיהם של הזקנים מובאים להלן**. אם כי נעשו כל המאמצים לקבל נתונים מהימנים ככל האפשר, יש להתייחס בהסתייגות מסוימת לפרטים על ההכנסות, המבוססים על דבריהם של הזקנים עצמם, ובעיקר בשל העובדה שלחלק מהזקנים היתה הכנסה נוספת — שלא בכסף — אשר לא ניתנה למדידה ישירה.

* המחקר נערך בהדרכתו ובפיקוחו של ד"ר א. ניצן, מנהל מחלקת המחקר.
** מסקנות ותוצאות מלאות של המחקר, וכן תוצאות מחקר מקביל — שנערך בין למעלה מ-400 קשישים מקבלי מענקי זקנה ותמיכות ממשרד הסעד — תפורסמה בעתיד הקרוב בחוברת מיוחדת.

מתוצאות המחקר מסתבר, כי לערך רבע ממקבלי קצבת זקנה מתקיימים רק (או כמעט רק) על הקצבה של הביטוח הלאומי; עוד כרבע מתקיים על הקצבה ועל תמיכות בני משפחה, ורק ל-50% ממקבלי הקצבה יש הכנסה כספית נוספת.

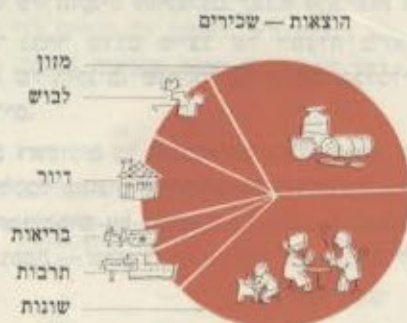


ההכנסה הממוצעת * לזוג בודד היתה 90 ל"י לחודש (97 ל"י לגבר ו-88 לאשה), ואילו הכנסתו של זוג הגיעה ל-150 ל"י לחודש. ההכנסה העיקרית נבעה מקצבת הזקנה, שהיוותה 46% אצל הבודדים ו-39% אצל הזוגות. שאר סעיפי ההכנסה נבעו מפנסיה אחרת, מעבודת ראש המשפחה והאשה, מתמיכות, משכר דירה ועוד. מיון לפי ארצות המוצא העלה, כי קצבת הזקנה היוותה 70% מההכנסה אצל יוצאי אסיה ואפריקה, ואילו אצל מקבלי הקצבה שמוצאם מאירופה, לא עלתה קצבת הזקנה על 40% מהכנסתם הכוללת.

הרכב ההכנסות של הזקנים (באחוזים)

סעיף ההכנסה	בודד	זוג	סעיף ההכנסה	בודד	זוג
מקצבת הביטוח הלאומי	46	39	מעבודת האשה	—	4
מפנסיה אחרת	20	19	מתמיכות (מוסדות וקרובים)	8	8
מעבודת ראש המשפחה	12	23	משכר דירה, ריבית, הסכונות	12	4
			שונות	2	3

ההוצאה העיקרית של מקבלי קצבאות הזקנה (למעלה משני שלישי מכלל ההוצאה שלהם) היתה למזון; כ-11% הוצאו לדיור ולמיסים, 5% להלבשה ו-5% לבריאות. מעניין להשוות חלוקה זו עם תוצאות מחקר, שנערך בשנת 1959/60 ע"י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לגבי העובדים השכירים; אצל האחרונים היוותה ההוצאה למזון 32% מכלל ההוצאה, לדיור ולמיסים הוצאו 11%, ללבוש 10%, לבריאות 3%, אחוז גבוה של הוצאה נועד לריהוט והחזקת הדירה, שירותים אישיים וכו'.



הרכב ההוצאה (באחוזים) אצל הזקנים בהשוואה לעובדים השכירים

* הכנסה והוצאה ממוצעת חושבו רק לגבי מקבלי הקצבה שניהלו משק בית נפרד (כולל בן זוג וילדים).



ביטוח נכפעי עבודה

עובדים שכירים

בשנת 1960/61 המשיך לעלות מספר תאונות העבודה, אם כי במידה מצומצמת יותר לעומת השנים הקודמות. במשך אותה שנה אישר המוסד כ-48,000 תאונות, כ-3,000 תאונות יותר מאשר בשנת 1959/60, לעומת גידול של 4,000 תאונות בכל אחת מהשנים הקודמות. מתוך כל 100 תאונות עבודה שאירעו בשנת 1959/60, נסתיימו 2.5 בנכות תמידית ורק 0.1 במות; יתר המקרים היו קלים יותר וגרמו לאיבוד כושר עבודה זמני בלבד.

נפגעי עבודה לפי תוצאות, בשנים 1957/58 — 1959/60

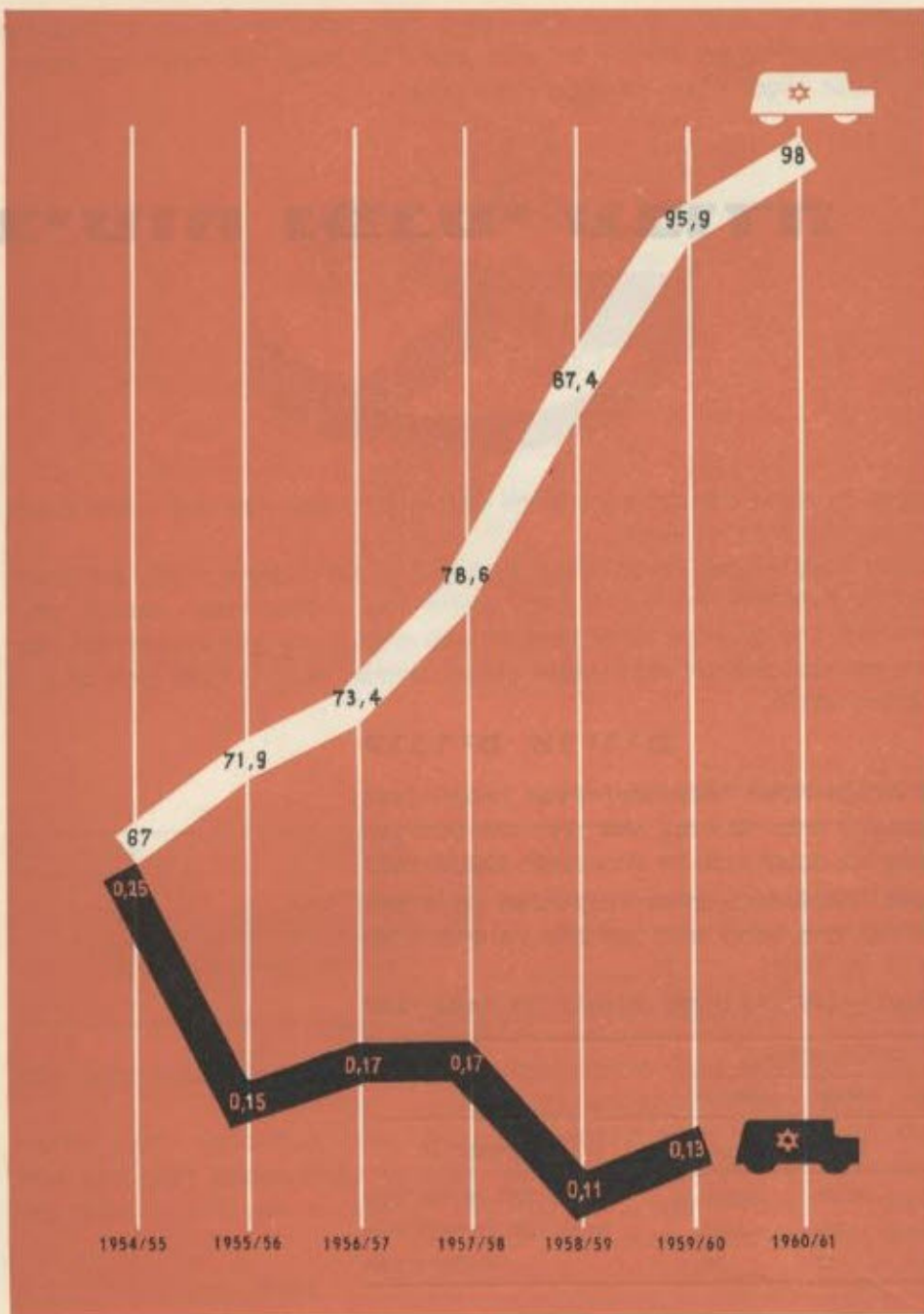
אחוזים			מספרים מוחלטים			תוצאת התאונה
1959/60	1958/59	1957/58	1959/60	1958/59	1957/58	
100.0	100.0	100.0	46,419	40,970	36,699	כל הנפגעים
97.4	97.2	97.0	45,198	39,797	35,598	איבוד זמני של כושר עבודה
2.5	2.7	2.8	1,158	1,121	1,022	איבוד תמיד של כושר עבודה
0.1	0.1	0.2	63	52	79	תאונות קטלניות

מן הראוי לציין כי מתוך 46,400 התאונות שקרו בשנת 1959/60, אירעו 5.5% של התאונות בדרך לעבודה או ממנה (בנסיעה או בהליכה).

תכיפות התאונות כלימור מספר התאונות לכל 1,000 עובדים, המשיכה לעלות בשנת 1959/60 והגיעה ל-96, בהשוואה ל-87 בשנת 1958/59. נתונים ארעיים לגבי שנת 1960/61 מראים אף הם כי התכיפות עלתה, אם כי בקצב איטי יותר, והגיעה ל-99 לאלף עובדים. העלייה הנרשמת בשיעורי תכיפות התאונות לעומת השנים הראשונות לקיום המוסד לביטוח לאומי הינה מסויגת, במידת-מה, שכן חלק מהגידול יש לזקוף לעובדה שלא כל הנפגעים בשנים הראשונות הגישו תביעותיהם לקבלת גימלאות בענף זה.

שיעורי תכיפות התאונות

סך כל התאונות ותאונות קטלניות



בשנת 1959/60 נרשמה עלייה אף בתאונות שנסתיימו במות הנפגע: לכל 100.000 עובדים קרו 13 תאונות קטלניות, בהשוואה ל-11 תאונות בשנת 1958/59, ו-17 תאונות קטלניות לכל 100.000 עובדים בשנתיים שלפני-כן. למעלה משליש התאונות הקטלניות שאירעו בשנת 1959/60 היו תאונות בדרך לעבודה או ממנה (לרוב תאונות דרכים).

ניתן להשוות את שיעור התאונות הקטלניות בישראל לשיעור המקביל בארצות שונות, בענף התעשייה, לפי הנתונים המתפרסמים ע"י ארגון העבודה הבינלאומי. שיעורים אלה מתיחסים למקרים שקרו בעבודה בלבד, ולא בדרך אליה.

תאונות עבודה קטלניות

מסתבר כי ישראל עולה בשיעור התאונות הקטלניות בתעשייה על השיעור באנגליה ובניו-זילנד, והיא קרובה לשיעור בארה"ב; עם זאת נמוך שיעור התאונות הקטלניות בארץ בהרבה משיעור תאונות דומות באוסטרליה, איטליה, גרמניה ועוד.

שיעורי תכיפות של תאונות עבודה קטלניות לאלף עובדים, בארצות שונות



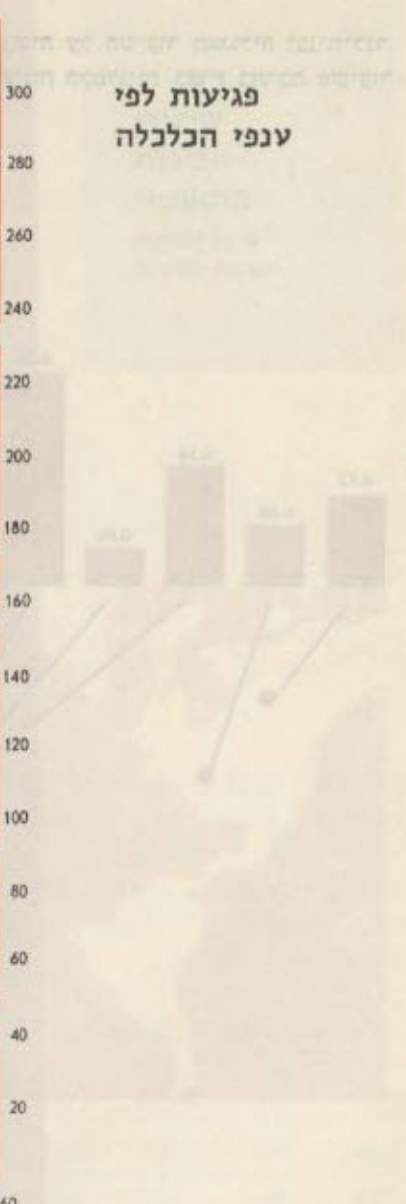
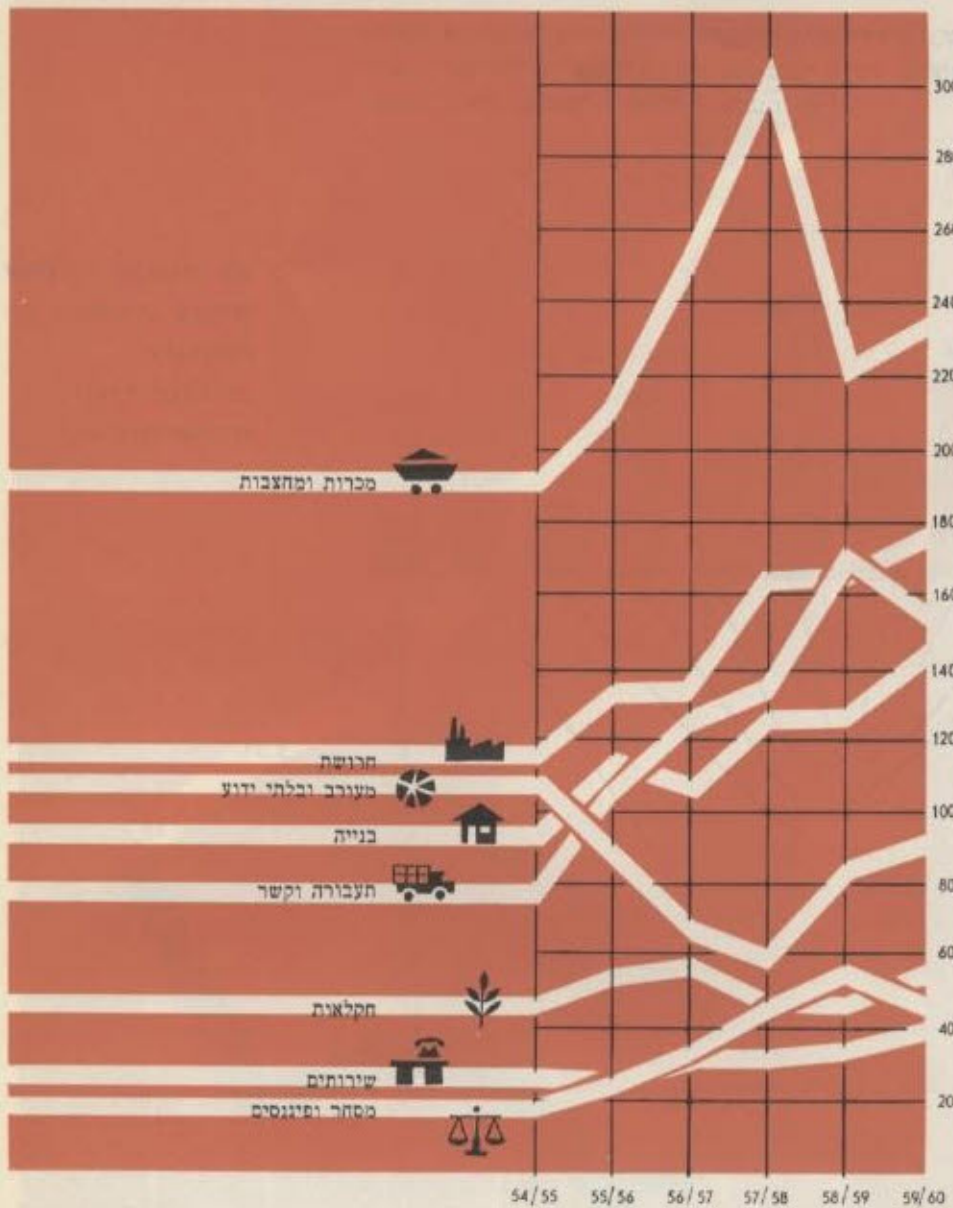
בנוסף לשיעור התכיפות, קיים מודד חשוב אחר לתאונות העבודה, והוא חומרת התאונה, דהיינו: מספר ימי העבודה שהלכו לאיבוד במשך השנה כתוצאה מתאונות העבודה (בממוצע לעובד). למרות ששיעור תכיפות התאונות גדל במשך השנים, נשאר שיעור החומרה כמעט יציב מאז שנת 1955/56, ועמד בממוצע על 4.1-4.2.

חומרת התאונות

הסיבה לשוני בין גידול שיעור התכיפות לבין היציבות בשיעור החומרה נעוצה בעובדה שמספר התאונות הקטלניות ואלה שהסתיימו בנכות, — שלהן השפעה גדולה על ימי ההיעדרות, — מספר זה לא עלה במשך השנים; בנוסף, השפיעה הירידה שחלה בממוצע ימי היעדרות למקבל דמי פגיעה בלבד (בלי נכות ומוות): ממוצע זה פחת מ־19.1 ימים בשנת 1954/55 ל־15.7 בשנת 1958/59 ול־14.6 בשנת 1959/60.

חלק ניכר מכלל הפגיעות היו פגיעות קלות בלבד, שגרמו להיעדרות מועטת מהעבודה. בשנת 1959/60 גרמו 40% מהתאונות להיעדרות מהעבודה עד 6 ימים, ורק 4% מהתאונות היו מקרים קשים, שגרמו להיעדרות מהעבודה של למעלה מחודשיים ימים; זאת לעומת שנת 1958/59, שבה היה אחוז הפגיעות שגרמו להיעדרות עד 6 ימים — 36%, והפגיעות שגרמו להיעדרות של חודשיים ויותר היוו 4.4%.

פגיעות לפי ענפי הכלכלה



הרכב התאונות לפי ענפי הכלכלה לא השתנה בהרבה בשנת 1959/60: אחוז הנפגעים בתעשייה, מתוך כלל הנפגעים, נשאר כמעט כקודם (39% במקום 40% בשנת 1958/59); וכן אחוז דומה של נפגעים בחקלאות, בבנייה, במסחר ובפיננסים. התאונות בשירותים (בעבודות לא פקידותיות) עלו במקצת, לעומת ירידה מסוימת בענפים מעורבים.

שיעור השכיחות הממוצע של התאונות ב-1959/60 היה, כאמור, 96 לערך; אולם השיעור היה שונה בענפי הסיכון השונים: במסחר ופיננסים הוא הגיע ל-45 בלבד, בחקלאות ל-55, בתעשייה הוא עמד על 175 ואילו במכרות ובמחצבות הוא הגיע ל-238. גם בשיעורי החומרה היה שיעור שונה בענפים השונים, בדומה להבדלים בשיעורי השכיחות, אך התנוודות בחומרה, לעומת השנה הקודמת, היו קלות בלבד.

בהשוואה לשנת 1958/59 עלו שיעורי התכיפות כמעט בכל ענפי הסיכון, פרט לענף מסחר ופיננסים, שבו חלה אף ירידה.

גימלאות נכות

מספר מקרי הנכות, שנגרמו כתוצאה מתאונות עבודה, הגיע בשנת 1959/60 ל-1,958, מהם 1,158 מקרים שנסתיימו בנכות תמידית (בהשוואה ל-1,121 בשנה הקודמת) ו-800 מקרי נכות שנסתיימו באיבוד זמני של כושר העבודה (לעומת 490 בשנת 1958/59), עלייה חמורה זו אומרת דרשני.

לרוב המקרים של המקרים (כ-90%) שנסתיימו בנכות תמידית, נקבעה דרגת נכות של פחות מ-25% נכות (המוכה אותם למענק חד פעמי); ל-8% נקבעה דרגת נכות של 25%-50% נכות ורק לשני אחוזים מהמקרים נקבעה דרגת נכות של 50 אחוז או יותר, כידוע מוכה נכות תמידית של 25% ומעלה את הנפגע לקצבה הודשית לכל חייו.

מתוך נתונים של ספטמבר 1961 מסתבר, כי מתוך 1,943 גימלאות נכות ששולמו באותו חודש היו 908 קצבאות תמידיות, 986 קצבאות זמניות ו-49 מענקים.

גימלאות תלויים

מספר המקרים שעבורם אושרו גימלאות תלויים הגיע בשנת 1959/60 ל-65, על כלל גימלאות התלויים ששולמו נוכל לעמוד מתוך הנתונים שרוכזו לספטמבר 1961, המראים כי בס"ה שולמו באותו חודש 498 קצבאות, מהן 15% לאלמנות בלי ילדים, 58% לאלמנות עם ילדים, 10% ליתומים ו-17% להורים ותלויים אחרים.

ההוצאה לגימלאות

בשנת 1959/60 שילם המוסד כדמי פגיעה לשכירים סך של 2.7 מיליון ל"י, כל נפגע קיבל בממוצע כ"י 79 ל"י, ובממוצע 5.4 ל"י ליום, בשנת 1960/61 גדלה ההוצאה לדמי פגיעה ב-20% בקירוב והגיעה ל-3.2 מיליון ל"י.

לקצבאות נכות, מענק נכות וגימלאות שיקום לשכירים הוצאו בשנת 1959/60 שלושה מיליון ל"י, ו-3.5 מיליון ל"י בשנת 1960/61.

לגימלאות תלויים שולם סך של 670,000 ל"י בשנת 1959/60 ו-840,000 ל"י בשנת 1960/61.

בשבע השנים 1954/55-1960/61 הוציא המוסד בענף נפגעי עבודה (דמי פגיעה, נכות, תלויים והוצאות ריפוי), סכום העולה על 50 מיליון ל"י.

סכומי גימלאות נפגעי עבודה, שכירים ועצמאיים (באלפי לירות)

הגימלה	1959/60		1960/61		סך הכל 1960/61-1954/55	
	שכירים	עצמאיים	שכירים	עצמאיים	שכירים	עצמאיים
סך הכל	10,282	811	11,308	870	50,789	2,501
דמי פגיעה	2,677	351	3,169	374	14,794	1,078
שיקום מקצועי, אש"ל וכו'	149	1	191	4	583	5
קצבת נכות	1,171	77	1,568	105	4,830	233
מענק נכות	1,743	131	1,741	137	8,116	362
גימלאות תלויים	675	21	841	39	2,966	78
הוצאות ריפוי ושונות	3,674	230	3,639	211	18,884	745

* לא נכללו כאן הסכומים של דמי פגיעה ששולמו ע"י המעבידים עצמם, לפי סעיף 38(ג) לחוק.

עובדים עצמאיים

למרות שמספר התיבועות של נפגעי עבודה עצמאיים שנתקבלו במוסד עלה בשנת 1960/61 והגיע ל-5,409 — לעומת 5,101 בשנה שקדמה לה, — אישר המוסד רק 3,602 תביעות, בעוד שבשנה הקודמת הגיע מספרן ל-3,821. הסיבה לכך נעוצה במספר הגדול של תביעות שנדחו, מהן חלק ניכר בשל אי תשלום דמי ביטוח במועד הקבוע בחוק. יש להניח כי עקב תיקון החוק ע"י הכנסת, בפברואר השנה, יקטן, יחסית, מספר הדחיות, שכן החוק המתוקן נותן הקלות, ומאריך את מועד הפיגור המזכה עובדים עצמאיים לקבלת גימלאות*.

מתוך 3,600 תאונות עבודה של עצמאיים שאירעו בשנת 1959/60, 7% קרו בדרך לעבודה או ממנה; בין נפגעי עבודה שכירים — קרו 5.5% מהתאונות בדרך לעבודה.

43% מהתאונות אצל העצמאיים אירעו בחקלאות, 24% בתעשייה, 7% בכנייה, 7% בתחבורה ו-10% במסחר וכספים.

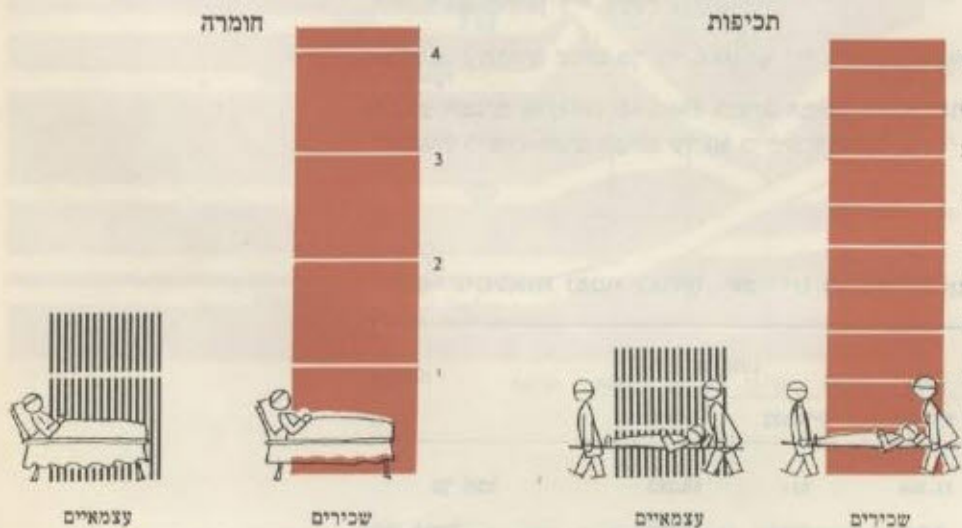
שיעור תכיפות התאונות אצל העצמאיים, דהיינו מספר התאונות לאלף עובדים עצמאיים, גדל בשנת 1959/60 והגיע ל-28, לעומת 27 בשנת 1958/59 ו-24 שנה לפני כן.

גם שיעור החומרה עלה, שיעור הנמדד במספר ימי ההיעדרות (בשל פגיעה בעבודה) ל-1,000 עובדים, והוא עמד בשנת 1959/60 על 1.6, לעומת 1.4 בשנתיים הקודמות.

שיעורי התכיפות והחומרה אצל העצמאיים נמוכים, יחסית, לאלה של השכירים. הם מגיעים רק לכדי 30% לערך משיעור התכיפות ול-40% משיעור החומרה של השכירים.

שכיחות התאונות וחומרתן

שיעורי תכיפות וחומרה אצל עובדים עצמאיים ואצל שכירים



עובדה בולטת היא כי הרוב המכריע של התאונות אצל העצמאיים היו תאונות קשות יותר. רק 18% מבין תאונות אלה בשנת 1959/60 גרמו להיעדרות מן העבודה של פחות משבוע ימים (לעומת 40% אצל השכירים); כשלושה רבעים מהתאונות גרמו להיעדרות משבוע ועד חודשיים ימים, ו-7% גרמו להיעדרות של חודשיים ויותר.

ממוצע ימי ההיעדרות לנפגע עצמאי שקיבל דמי פגיעה הגיע ל-20.8, לעומת 14.6 יום אצל השכירים. ממוצע ימי ההיעדרות של עובד עצמאי, כולל נכות ומות, הגיע ל-59 יום, בהשוואה ל-44 אצל השכירים.

* ראה את מאמרו של מר מ' לוי "תיקוני חוק הביטוח הלאומי מס' 7 בעמ' 36.

דמי פגיעה

בשנת 1959/60 קיבל במוצק נפגע עצמאי 83 ל"י כדמי פגיעה, לעומת 79 ל"י ששולמו לשכיר. השוואת המספרים מעניינת, והם מושפעים משני גורמים: מחד ההפרש בין הסכומים ששולמו לעצמאי ולשכיר הוא קטן, אם נתייחס להבדל בימי ההיעדרות, אך מאידך יש לזכור כי הבסיס לתשלום דמי פגיעה (כלומר ההכנסה) הוא נמוך יותר אצל העצמאי מאשר אצל השכיר.

נכות

מבין 3,600 התאונות שקרו לעצמאיים בשנת 1959/60 נסתיימו 239 בנכות, מהן 116 נכות תמידית ו-123 נכות זמנית; 6 מקרים נסתיימו במוות, ויתר הנפגעים קבלו דמי פגיעה בלבד. לחלק העשירי מבין מקרי הנכות התמידית נקבעה דרגת נכות של 25% ומעלה, המזכה אותם לקצבה תמידית.

שיקום מקצועי

מבוטח שנפגע בעבודה זכאי, כתנאים מסויימים שנקבעו בתקנות, לשיקום מקצועי, דהיינו לימוד מקצוע או השתלמות, עזרה במציאת עבודה מתאימה, וכן ניתן לו להמיר את קצבתו במענק, אם מענק זה יאפשר לו ביטוס מקור פרנסה עצמאי. מספר הנפגעים שפנה למוסד בתביעה לשיקום מקצועי הגיע בשנת 1960/61 ל-487; אותה שנה שוקמו על-ידי המוסד 226 נכים.

שיקום על-ידי עסקים עצמאיים

השיקום מבוצע בחלקו על-ידי עזרה בהקמת עסקים עצמאיים. מחקר שנערך ביוזמת המועצה לשיקום מקצועי, ובוצע בהדרכתו של מנהל המחלקה למחקר במוסד לביטוח לאומי, ד"ר ניצן, הגיע למסקנות מעניינות ביותר. מטרת מחקר זה היתה לעמוד על מידת שיקומם בעבודה של אותם שסודרו בעסקים עצמאיים, והקיף את המוגבלים בכושרם לעבודה (לאו דווקא נפגעי עבודה) הנמצאים בטיפול מלב"ן, הסוכנות היהודית, משרד הסעד, משרד הבטחון והמוסד לביטוח לאומי. המחקר העלה כי במשך השנים 1951-1960 שוקמו בישראל כ-14,000 מוגבלים על-ידי עסקים עצמאיים, והסכום שהוצא על-ידי המוסדות המשקמים נאמד ב-8 מיליון ל"י בקירוב. (סכום זה אינו כולל את ההוצאה למבנים, אלא אך ורק סכומים שניתנו כהלוואות וכמענקים).

מתוך המקרים ששוקמו בעסקים עצמאיים — ונחקרו מקרים לגבי השנים 1951, 1953 ו-1957 — מהציתם של עסקים אלה פועלים ומתקיימים עד היום. המחקר העלה מסקנות מאלפות באשר להרכב המשוקמים ולגורמים התורמים להצלחתו ולהמשך קיומו של העסק. כך, למשל, נקבע כי קיים מיתאם (קורלציה) בין קיום והצלחת העסק לבין ההגבלה הבריאותית, גיל המשוקם, הסכומים שהושקעו בכינון העסק ועוד.

עם קבלת התוצאות מינתה מועצת השיקום ועדת משנה, שהיה עליה להסיק מסקנות מעשיות מהמחקר הנ"ל. הוועדה מצאה כי פעולות השיקום באמצעות עסקים עצמאיים הצדיקו, במידה ניכרת, את האמצעים שהושקעו בהם; הוועדה הגישה המלצות מספר, הדנות בהתאמת העסק לסוג בריאותו של המוגבל ולגילו, המלצות באשר לסוגי העסקים השונים, ובעיקר הדגישה את הצורך בהבטחת השקעה מתאימה לצרכי העסק.

טראומטולוגיה

הטראומטולוגיה, תורת הריפוי של פגיעות וחבלות, זכתה מאז ומתמיד לתשומת לב מיוחדת של הכירורגים, בעיקר בימי מלחמה, והיו זמנים שטיפולים אלה תפסו את המקום הראשון בשטח הכירורגיה.

עם התפתחות אפשרויות של ניתוחים אף במצבים לא חריפים, עקב התגליות הגדולות במאה ה-19, שאפשרו ניתוחים בעומקי הגוף ובחלליו, — על-ידי הרדמה (אנסטזיה) ומניעת זיהומים (אספטיס), — ירדה הטראומטולוגיה ממקומה הראשון בהיקף העבודה הכירורגית.

ימי מלחמת העולם הראשונה, על חללי שדה הקרב המרובים שהפילה, זרקו אור מחדש על חשיבות הטיפול בפציעות הגוף ובפרט בשברי עצמות. כך נולדה הטראומטולוגיה החדשה — כמקצוע מיוחד ליד יתר מקצועות משנה של הכירורגיה, כגון הגניקולוגיה, האורולוגיה, האורתופדיה ועוד.

המוסד לביטוח נפגעי עבודה באוסטריה היה הראשון ששוכנע, בשנות העשרים, בחשיבות הקמת בית חולים ומרפאה לנפגעי עבודה; ההנחה שהדריכה את המוסד היתה טובתם של הנפגעים וכן טובת הציבור המקיים את מוסד הביטוח; לטובת הנ"ל יש לרכז את המומחים במרפאה אחת, בה ניתנת תשומת לב בלעדית לריפוי ושיקום נפגעי העבודה, ארצות אחרות הלכו בעקבות אוסטריה, והמוסד לביטוח נפגעי עבודה באיטליה, למשל, מחזיק רשת ענפה של בתי חולים מיוחדים לנפגעי עבודה, הכוללת מומחים וציוד משוכלל.

מאחר שהטראומטולוגיה מוכרת כמומחיות מיוחדת בתוך המקצועות הכירורגיים והוכיחה בזאת את עצמה, מתעוררת השאלה אם כדאי עוד להקים בתי חולים חדשים לנפגעי עבודה, בנפרד ממוסדות רפואיים כלליים. אמנם אלה הקיימים היוו את היסוד להתפתחות המודרנית במקצוע זה, אך מתעורר ספק שמא עבר זמנם, בשל הצורך בהתייעצויות שכיחות ובעבודת צוות של כירורגים כלליים ומומחים לאורתופדיה, לנירוכירורגיה, לכירורגיה של החזה, ולכירורגיה פלסטית. לכן דומנו כי כיום מקומה הטוב ביותר של הטראומטולוגיה, למקרים הזקוקים לאישפוז, הוא במסגרת של יחידה מיוחדת בבית חולים כללי, יחידה הקשורה לכל יתר המחלקות המהוות מוסד רפואי.

גם את המקרים שאינם דורשים אישפוז, ואלה ששוחררו מבית החולים ומקבלים את המשך הטיפול הרפואי באופן אמבולטורי, יש להפנות לטיפול בידי כוחות רפואיים בעלי הכשרה מיוחדת.

מטעמים אלה דרשנו מקופת חולים הכללית, המטפלת ברוב המקרים של נפגעי עבודה, לפתוח מחלקות טראומטולוגיות במרפאות המרכזיות שלה, והראשונה נפתחה לפני כארבע שנים במרפאת זמנהוף בתל-אביב.

אנו משוכנעים שמחלקה זו הביאה ברכה רבה לנפגעים, כשכל הסידורים הטכניים, הידיעות המקצועיות וההליכים האדמיניסטרטיביים מרוכזים במקום אחד, כך שמובטחת לנפגעים נוחות הגישה, רציפות הקשר עם הרופא, ויעילות הטיפול על-ידי שירותים משוכללים.

לפני חודשים מספר נפתחה המרפאה הטראומטולוגית השנייה של קופת חולים בחיפה, לאחר שגם בסניף ירושלים מרוכזים זה זמן רב מקרי הפגיעות בעבודה בידי רופא אחד, במבנה הביטוח הקיים ובמדיניות הבריאות הנוכחית, — כשהביטוח בפני פגיעות בעבודה נפרד מביטוח הבריאות ולמוסד לביטוח לאומי אין שירותים רפואיים עצמאיים, — נדמה לנו שהדרך הטובה ביותר לטיפול בנפגעי עבודה היא עידוד פתיחת מחלקות טראומטולוגיות נוספות במרפאות המרכזיות של קופת חולים.

בעייה אחרת היא פיתוח המחלקות הקיימות על-ידי שילובן הדוק ביותר עם שירותים שיקומיים. במיוחד דרושה רציפות השיקום במכונים לפיזיותרפיה ולריפוי בעיסוק, והקמת מרכזי שיקום שיכילו בתי מלאכה שיקומיים, להשלמת השיקום הרפואי. תכנון שירותי השיקום צריך להיות מגוון על מנת לשרת כראוי את הנפגעים הזקוקים עדיין לאישפוז, גם אלה שיכולים ליהנות מטיפול אמבולטורי, וגם אותם הנפגעים שיגורו בפנימיה ליד מרכז השיקום בגלל ריחוק מקומות מגוריהם.

ברור לנו היום שהטיפול הרפואי גרידא הינו הצעד הראשון בלבד לקראת ריפוי של הנפגע והחזרתו לעבודה. כפי שאומרים, מתחיל השיקום באמבולנס, אך נגמר רק עם החזרתו של הנפגע לעבודה; כי שיקום הוא תהליך אחד, הכולל שיקום רפואי, שיקום מקצועי והשמה בעבודה, וכל הפסקה בתהליך זה פרושה פיגור, וכל עיכוב פירושו סכנת כשלון.

אנו יכולים להצביע על הישג חשוב בפתיחת שתי מחלקות טראומטולוגיות במרפאות קופת חולים. אולם עלינו להודות שבזאת נעשתה רק התחלה צנועה, ואנו מצווים לחתור לקראת קידום שירותי הטיפול והשיקום של נפגעי עבודה בקצב מהיר יותר ובהיקף גדול יותר מאשר עד כה.

כרטיס קשר

פגיעה בעבודה מזכה את המבוטח לגימלה בכסף ולגימלה בעין מטעם המוסד לביטוח לאומי. המוסד ממלא את התחייבויותיו אלה בחלקן במישרין, על-ידי תשלום דמי פגיעה או גימלת נכות, ובחלקן באמצעות אחרים, בעיקר על-ידי בתי חולים טמשלתיים ומוסדות קופת-חולים הכללית. הנותנים את העזרה הרפואית על חשבון המוסד, עם זאת מוטלת על המוסד המבטח האחריות החוקית לביצוע הגימלאות, והוא רשאי, איפוא, ואף מצווה, לפקח על הטיפול שהנפגע מקבל; עליו לעקוב אחר התעודות הרפואיות המאשרות את אי-כושרו של הנפגע לעבודה, דבר המתנה את תשלום הגימלה בכסף, לפיכך חשוב למוסד להוודע איזה טיפול מקבל הנפגע; אם הוא מופיע אצל הרופא לפי הצורך, ואם הוא ממלא את הוראות הרופא לגבי בדיקות או טיפולים. פרטים אלה צריכים, אמנם, להיות רשומים בכרטיס הרפואי של קופת חולים, אך עיון תכופ בכרטיס זה אינו קל למוסד ולרוב אינו נוח לקופת-חולים. מאידך על הרופא המטפל לדעת את פעולות המוסד הנוגעות לתביעת הנפגע ומהן פעולות החובע עצמו, כגון הגשת תביעה לגימלת נכות, המציינת את תום התקופה של מתן תעודות אי-כושר לעבודה.

כדי להקל על חילופי ידיעות אלה בין המוסד לביטוח לאומי והמוסד המטפל, הוסכם עם מרכז קופת-חולים הכללית על הנהגת כרטיס קשר. על כרטיס הקשר להינתן למבוטח על-ידי פקיד המוסד המטפל (קופת-חולים), ובו יירשמו תאריכי הפעולות הרפואיות מחד גיסא, ופניות התובע למוסד לביטוח לאומי מאידך גיסא. הכרטיס ישאר בידי הנפגע, ועליו להציגו מדי ביקור אצל הרופא המטפל או במוסד לביטוח לאומי.

כרטיס הקשר הונהג לעת-עתה לתקופת נסיון בלבד, ומוקדם עדיין לשפוט על מידת הצלחתו. אמנם תועלתו נראית להנהלות שני המוסדות, אך ליקויו של הביצוע נעוץ בהיקפו המצומצם. ככל הוספה של עבודה משרדית במילוי טפסים, שערכם הממשי לא נראה בנקל, נתקלת גם הוראה חדשה זו בחוסר הבנה מלאה, ואף אדישות מסוימת, במקומות רבים.

הוחלט על מסע חוזר של הסברה בין הרופאים והפקידים של קופת-חולים מצד אחד, ובשלוחות המוסד לביטוח לאומי מצד שני, כדי שהראשונים יקפידו על מתן הטופס החדש ומילוי, והאחרונים ידרשו את הצגתו מהנפגע מדי בקרו במוסד.

שם	מס' תעודות	מס' כרטיסים	מס' פניות	מס' טפסים
מרכז קופת-חולים הכללית	1000	1000	1000	1000
מוסד לביטוח לאומי	1000	1000	1000	1000
מוסד לביטוח לאומי	1000	1000	1000	1000
מוסד לביטוח לאומי	1000	1000	1000	1000
מוסד לביטוח לאומי	1000	1000	1000	1000

המשרד הפנימי
האגודה הכללית
החלוקה הפנימית

החלוקה הפנימית
האגודה הכללית
המשרד הפנימי

התקנות לביטוח לאומי (1952/11)

1. המוסד לביטוח לאומי ימלא את התחייבויותיו אלה בחלקן במישרין, ובחלקן באמצעות אחרים, בעיקר על-ידי בתי חולים טמשלתיים ומוסדות קופת-חולים הכללית. הנותנים את העזרה הרפואית על חשבון המוסד, עם זאת מוטלת על המוסד המבטח האחריות החוקית לביצוע הגימלאות, והוא רשאי, ואף מצווה, לפקח על הטיפול שהנפגע מקבל; עליו לעקוב אחר התעודות הרפואיות המאשרות את אי-כושרו של הנפגע לעבודה, דבר המתנה את תשלום הגימלה בכסף, לפיכך חשוב למוסד להוודע איזה טיפול מקבל הנפגע; אם הוא מופיע אצל הרופא לפי הצורך, ואם הוא ממלא את הוראות הרופא לגבי בדיקות או טיפולים. פרטים אלה צריכים, אמנם, להיות רשומים בכרטיס הרפואי של קופת חולים, אך עיון תכופ בכרטיס זה אינו קל למוסד ולרוב אינו נוח לקופת-חולים. מאידך על הרופא המטפל לדעת את פעולות המוסד הנוגעות לתביעת הנפגע ומהן פעולות החובע עצמו, כגון הגשת תביעה לגימלת נכות, המציינת את תום התקופה של מתן תעודות אי-כושר לעבודה.



ביטוח אמהות

מענק לידה

החל ב־7 ביולי 1961 הוגדל סכומו של מענק הלידה ל־117 ל"י, מהם 77 ל"י מיועדים לאישפוז היולדת, 40 ל"י לציווד הרך הגולד. קודם לכן, ב־1 באפריל אותה שנה — הועלה המענק ל־111 ל"י (מ־107 ל"י שהוענקו בשנת 1959/60). העלאת הסכום המיועד לאישפוז באה כדי להדביק את התיקרות האישפוז בבתי החולים בארץ.

מספר התביעות למענקי לידה שנתקבלו במוסד גדל במשך שנת 1960/61 ב־5 אחוז לערך. מתוך תביעות אלה אושרו, אמנם, פחות תביעות מאשר בשנת 1959/60, אך דבר זה נובע משינוי שיטת הרישום. שלא כללה בשנת 1960/61 לידות עבורן שולמו דמי אישפוז בלבד (ולא שולם מענק לציווד התינוק).

תביעות למענקי לידה 1958/59 — 1960/61

השנה	1958/59	1959/60	1960/61
נחשלו	49,471	50,459	52,707
אושרו	50,093	50,399	49,928
נדחו	60	49	65

בשנת 1954 היוות מענק הביטוח הלאומי כמחצית מכלל ההוצאה לאישפוז יולדת בבתי היולדות של קופת־חולים ובבתי החולים הממשלתיים, ואילו בשנת 1961 הגיע המענק לשני שלישים מהוצאות האישפוז. לתוצאה זו הגיעה מחלקת המחקר של המוסד לביטוח לאומי בבדיקה מיוחדת שערכה לאחרונה. גורם בלתי מבוטל הוא השתתפות הממשלה, שכסתה בשנת 1961 10% נוספים מההוצאה לאישפוז יולדת (בבתי חולים של קופת־חולים, של הרשויות המקומיות, או של המוסדות הציבוריים).

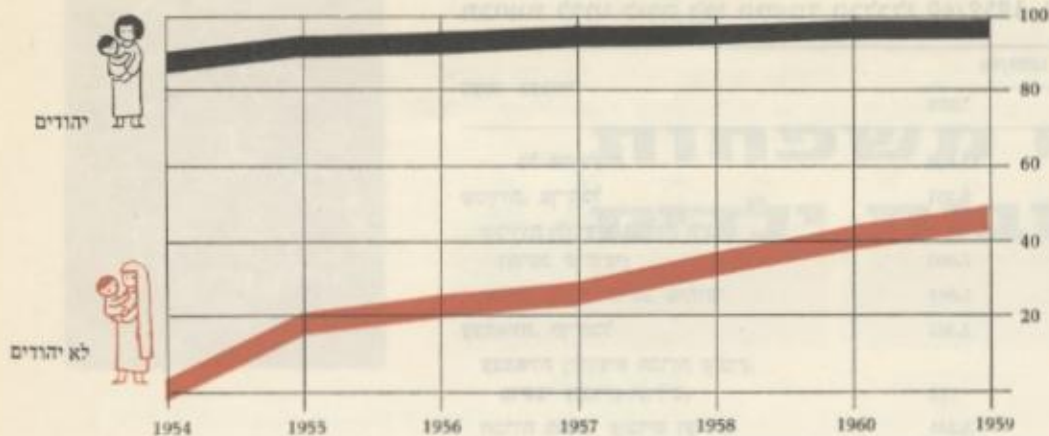
מענק הלידה, המתנה הענקתו ליולדת באישפוז בבית־חולים, העלה מאז הקמת המוסד את שיעורי האישפוז של היולדות בכלל, ובמידה בולטת — של היולדות הלא־יהודיות.

לפי הנתונים שריכזה מחלקת המחקר של המוסד, על יסוד מספרי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מסתבר כי בשנת 1960 היו לידות של יהודיות, ומתן 99.4% — בבתי חולים, ואת בהשוואה ל־99.1% בשנת 1959 ול־90% בשנת 1954.

בשנת 1960 נרשמו 12,243 לידות של לא יהודים (כולל האוכלוסיה הבדואית), ומתוכם 50.2% היו לידות בבתי־חולים. שיעור זה בולט לעין אם נשווהו לאחוז הלידות בבתי החולים באוכלוסיה זו לפני קום הביטוח הלאומי, שהגיע רק ל־5% — בתחילת 1954; אף לגבי 1959 ניכרת עלייה — מ־47.8% ל־50.2%, כאמור.

המענק לאישפוז כחלק מכלל ההוצאה לאישפוז היולדת

אחוז הלידות בבתי־חולים



אחוז הנשים החולות במבולנסים בארץ

כידוע משתתף המוסד בהוצאות הסעת היולדות לבית החולים באמבולנסים של "מגן דוד אדום", כאשר המרחק רב מביתה של היולדת לבית החולים. בין אפריל 1960 למרס 1961 הוסעו באמבולנסים של "מגן דוד אדום" 9,792 יולדות, מתוך 52,737 תביעות מענקי לידה בתקופה זו; כלומר, לכל 100 מענקי לידה ששילם המוסד, הוא סייע להסעת 18 יולדות באמבולנסים.

הסעת יולדות

במשך 1960/61 הוצא למענקי לידה סכום של 5.5 מיליון ל"י, בהשוואה ל-4.5 מיליון ל"י בשנת 1959/60. ההוצאה להסעת יולדות נסתכמה בשנת 1960/61 ב-117,000 ל"י, במשך שבע השנים הראשונות לביטוח הלאומי, הוציא המוסד כ-25.3 מיליון ל"י למענקי לידה, ועוד 0.4 מיליון ל"י להסעת יולדות.

ההוצאה למענקי לידה

סכומי גימלאות אמהות ששולמו בשנים 1954/55 — 1960/61 (באלפי לירות)

הגימלה	1958/59	1959/60	1960/61	סך הכל 1960/61-1954/55
דמי לידה	3,262	3,812	4,418	19,352
מענקי לידה	4,129	4,511	5,559	25,315
הסעת יולדות	75	119	117	400

דמי לידה

מספר התביעות לדמי לידה, שאושרו, עלה בשנת 1960/61 ב-5% לעומת שנת 1959/60, והגיע ל-13,204. מספר התביעות שנדחו בשנה הנדונה הגיע ל-601.

תביעות לדמי לידה 1958/59 — 1960/61

השנה	1958/59	1959/60	1960/61
נתקבלו	12,541	13,456	14,089
אישרו	11,537	12,639	13,204
נדחו	686	565	601

לפי המספרים החלקיים לשנת 1960/61 (שכללו 11,284 לידות עבורן שולמו דמי לידה) היו 75% מן הנשים המקבלות דמי לידה — עובדות שכירות, חברות קיבוצים או חברות מושבים שיתופיים. היתר היו עובדות עצמאיות, ברובן המכריע חברות מושבי עולים.

המעמד הכלכלי של התובעת

תביעות לדמי לידה לפי המעמד הכלכלי 1960/61-1959/60

* 1960/61		1959/60		מעמד בעבודה
אחוז	מספר	אחוז	מספר	
100.0	11,284	100.0	12,628	כל התובעות
75.0	8,464	73.3	9,261	שכירות, סך הכל
63.4	7,156	60.2	7,600	שכירות (להוציא חברות קיבוץ ומושב שיתופי)
11.6	1,308	13.1	1,661	חברות קיבוץ ומושב שיתופי
25.0	2,820	26.7	3,367	עצמאיות, סך הכל
0.9	104	1.0	122	עצמאיות (להוציא חברות קיבוץ, מושבי עובדים ועולים)
24.1	2,716	25.7	3,245	חברות מושבי עובדים ועולים

* נתונים חלקיים.

רק לשלושה אחוזים מכלל התביעות ניתן בשנת 1960/61 אישור עקרוני לתשלום דמי לידה בעד תקופה של 6 שבועות, לפי סעיף 1(4), לכל יתר התביעות (97%) ניתן אישור עקרוני לתשלום דמי לידה בעד 12 שבועות (לפי סעיף 3 לתוספת השביעית בחוק).

החל באפריל 1960 הועלה מכסימום דמי הלידה לשבוע מ-52.50 ל-63 ל"י, בעקבות העלאה זו, ובעקבות שינויים שחלו אצל המבוטחות בבסיס תשלום דמי הביטוח — חלה גם בשנת 1960/61 העלאה בדמי הלידה הממוצעים ששולמו למקרה: מ-312 ל"י בשנת 1959/60 ל-334 ל"י בשנת 1960/61, דהיינו עליה ב-7 אחוזים.

בשנת 1960/61 היה ממוצע דמי הלידה ששולם לשכירות — 398 ל"י, ואילו הממוצע לעצמאיות היה 144 ל"י בלבד. ההבדל נובע מן הבסיס הנמוך לתשלום דמי הביטוח עליידי העצמאיות, שהן ברובן חברות מושבי עולים.

הוצאת המוסד לדמי לידה נסתכמה בשנת 1960/61 ב-4.4 מיליון ל"י, בהשוואה ל-3.8 מיליון ל"י בשנה שלפניה. במשך שבע השנים 1954/55-1960/61 שולמו כ-20 מיליון ל"י לדמי לידה.

דמי הלידה ששולמו בממוצע למקרה (בל"י) לפי המעמד הכלכלי של התובעת

* 1960/61		1959/60		המעמד הכלכלי
334	312			
398	375			שכירות, סך הכל
432	414			שכירות, להוציא חברות קיבוץ ומושב שיתופי
212	195			חברות קיבוץ או מושב שיתופי
144	140			עצמאיות, סך הכל
250	249			עצמאיות, להוציא חברות מושב
140	137			חברות מושב עובדים או עולים

* מתייחס רק לתביעות שתשלומן נגמר עד סוף מרס 1961.

גובה דמי הלידה

ההוצאה לדמי לידה



ביטוח משפחות מרובות ילדים

ביטוח משפחות מרובות ילדים הופעל החל מ־1 בספטמבר 1959. כידוע מוכה החוק בקצבה משפחתית את המשפחות הגדולות בעלות 4 ילדים או יותר, כשכולם צעירים מגיל 14 שנה. הקצבה משולמת החל מן הילד הרביעי ואילך, וכל ילד נוסף מוכה את המשפחה בסכום נוסף.

הקצבה המשפחתית נקבעה ל־6 ל"י עבור הילד הרביעי, ל־7 ל"י עבור הילד החמישי, 8 ל"י עבור הילד הששי, 9 ל"י עבור הילד השביעי, ו־10 ל"י עבור הילד השמיני ועבור כל ילד נוסף.

באפריל 1960, כמחצית השנה לאחר הפעלת ענף ביטוח משפחות מרובות ילדים, שילם המוסד כ־40,000 קצבאות למשפחות מרובות ילדים, ואילו באפריל 1961 שילם המוסד 45,600 קצבאות עבור 97,000 ילדים (כלומר, למן הילד הרביעי במשפחה ואילך — עד גיל 14 בלבד).

היקף מקבלי הקצבה

מקבלי קצבאות משפחתיות לפי מספר הילדים (אפריל 1961)

מספר הילדים במשפחה	מספר הילדים שעבורם קבלה משפחה חוססת	מספר מקבלי קצבאות משפחתיות	אחוז מקבלי הקצבאות
4	1	17,702	38.8
5	2	13,163	28.8
6	3	8,681	19.0
7	4	4,114	9.0
8	5	1,418	3.1
9	6	420	0.9
10	7	104	0.2
11	8	35	0.1
12 ויותר*	9 ויותר	20	0.1
לא ידוע		9	0.0
סך־הכל		45,666	100.0

* כולל 19 משפחות עם 12 ילדים ומשפחה אחת עם 14 ילדים.

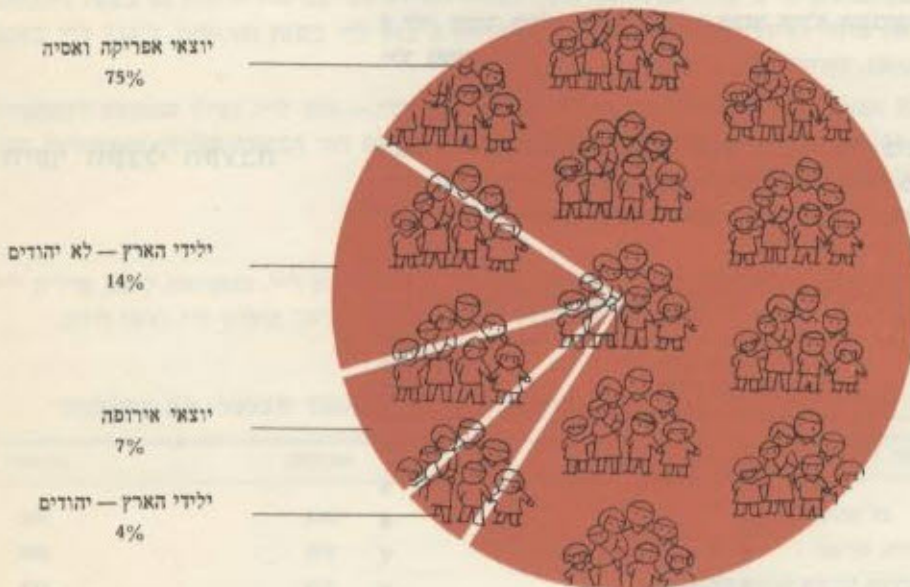
מקבלי הקצבאות לפי סוג המבוטח - לפי העיבודים שהוכנו במוסד עד לאוקטובר 1961. הסתבר כי למעלה משני שלישים (69%) ממקבלי הקצבאות היו שכירים בעת הגשת התביעה (41% שכירים קבועים ו-28% שכירים ארעיים). כרבע (24%) היו עצמאיים. כולל חברי מושבי עולים. ו-7% ממקבלי הקצבה - מבוטחים אחרים.



אחרים 7% עצמאיים 24% שכירים ארעיים 28% שכירים קבועים 41%

מעניין להשוות - בתוך כלל השכירים - את אחוז הארעיים מקבלי קצבה משפחתית לאחוז שהם מהווים בכלל המבוטחים השכירים במוסד. לכל 100 שכירים, שקבלו קצבאות למשפחות מרובות ילדים, היו 40 ארעיים; ואילו בין 100 מבוטחים שכירים במוסד בכלל היו רק 13-15 שכירים ארעיים. כך נראה כי המטרה שהושמה ביסודו של ענף ביטוח משפחות מרובות ילדים הושגה: הענקת קצבה ממלכתית לבעלי האמצעים הכספיים המצומצמים יותר, ואותם שעדיין לא השתרשו כה במשק, שהם, לרוב, העובדים הארעיים.

ארצות (יבשות) המוצא של מקבלי הקצבאות. גם המיון לפי ארצות מוצא הראה כי מרביתם של מקבלי הקצבה היו השכבות מעוטות האמצעים. מאסיה ומאפריקה, בעלי המשפחות הגדולות יותר.



מקבלי הקצבאות לפי סניפי המוסד. לפי הגתוגים מאפריל 1961 עמד סניף רחובות במקום הראשון מבחינת מספר מקבלי הקצבה (5.826 מקבלי קצבה); לאחריו - סניף ירושלים (5.547), במקום השלישי - סניף תל-אביב (4.523), חיפה (3.691) ובאר-שבע (3.266 מקבלי קצבה).

במשך שנת 1960/61 שילם המוסד למשפחות מרובות ילדים סך של 7.9 מיליון ל"י, ומאז ספטמבר 1959 (עם הפעלת ביטוח משפחות מרובות ילדים) ועד מרס 1961 הוציא המוסד לגימלאות בענף זה סך של 11.2 מיליון ל"י.

**מקבלי הקצבאות
לסוגיהם השונים**

**ההוצאה לביטוח
משפחות מרובות
ילדים**

גביית דמי ביטוח

המבוטחים לסוגיהם

לפי האומדן הגיע במרס 1961 מספר המבוטחים בביטוח הלאומי ל-685,000, מהם 510,000 שכירים ו-175,000 לא-שכירים (עצמאיים ואחרים).

מספר המבוטחים הלא-שכירים נאמד על-יסוד כרטיסי החשבון שלהם, שהרי למוסד יש עם מגע ישיר; המבוטחים השכירים נרשמים רק בעקיפין, לפי דמי הביטוח שמעבידיהם משלמים עבורם על-יסוד דיווחם למוסד.

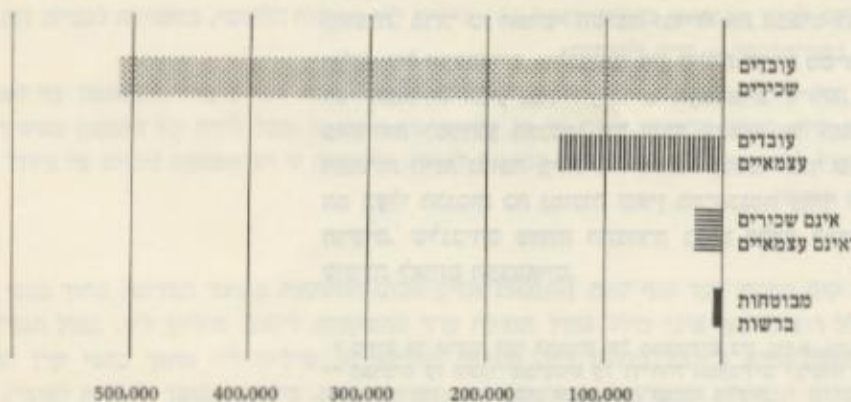
המבוטחים לפי הסוגים, 1955-1961

סוג המבוטח	מרס 1955	מרס 1956	מרס 1957	מרס 1958	מרס 1959	מרס 1960	מרס 1961
סך-הכל	535,000	560,000	590,000	630,000	640,000	660,000	685,000
עובדים שכירים*	386,000	400,000	428,000	457,000	462,000	479,000	510,000
עובדים עצמאיים	120,000	126,000	114,000	132,000	138,000	132,000	137,000**
אינם שכירים ואינם עצמאיים	20,000	23,000	36,000	31,000	31,000	30,000	29,000
מבוטחות ברשות	9,000	11,000	12,000	10,000	9,000	9,000	9,000
באחוזים							
סך-הכל	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
עובדים שכירים	72.1	71.4	72.5	72.5	72.2	72.6	74.4
עצמאיים ולא שכירים אחרים	27.9	28.6	27.5	27.5	27.8	27.4	25.6

* כולל קיבוצים וקואופרטיבים.

** המספר פחת כתוצאה מניסוי חלקי של כרססת העצמאיים, בעקבות הוצאת כרטיסי מבוטחים שעזבו את הארץ, ומבוטחים אחרים שהפכו לעובדים שכירים, החלו לקבל קצבאות זקנה, נפטרו וכו'.

מספר המבוטחים לפי סוג, 1961



שיעורי דמי הביטוח

מאפריל 1960 הועלו שיעורי דמי הביטוח בענף זקנה ושאיירים מ-2.9% מהשכר (או מההכנסה) עד למכסימום, ל-3.7%, מתוך מגמה להקטין את הגרעון האקטוארי שנוצר בענף זה.

דמי הביטוח שמשלם המעביד כוללים את חלקו של המעביד עצמו ואת חלקו של השכיר. המעבידים משתתפים ב-50% בביטוח אמהות, ב-60% לערך בביטוח זקנה ושאיירים, ואילו במימון ביטוח נפגעי עבודה וביטוח משפחות מרובות ילדים אין משתתף השכיר, והמעביד משלם את כל דמי הביטוח.

העובד העצמאי משלם דמי ביטוח לענפי זקנה ושאיירים, אמהות ומשפחות מרובות ילדים בשיעור כולל שמשלם השכיר והמעביד גם יחד. החל מאפריל 1960 שילמו העצמאיים דמי ביטוח נפגעי עבודה בשיעור של 0.6% לעומת ממוצע של 1.2% בקירוב אצל המעבידים.*

המבוטחים שאינם שכירים ואינם עצמאיים שילמו דמי ביטוח בשיעור כולל של 4.3%, והמבוטחות ברשות — 4.0%.

שיעור דמי הביטוח — באחוזים מהשכר או ההכנסה

מבוטחת ברשות	אינו עובד ואינו עצמאי	עצמאי	מעביד		הענף
			חלקו של השכיר	חלקו של המעביד	
3.7	3.7	3.7	1.4	2.3	זקנה ושאיירים
0.3	0.3	0.6	0.3	0.3	אמהות
—	0.3	0.3	—	0.3	משפחות מרובות ילדים
—	—	0.6	—	* 0.5-3.0	נפגעי עבודה
4.0	4.3	5.2	1.7	* 3.4-5.9	סך-הכל

יחד עם העלאת שיעור דמי הביטוח מאפריל 1960, הועלה גם מכסימום ההכנסה או השכר החודשי החייבים בדמי ביטוח, מ-360 ל-420 ל"י (5,040 ל"י לשנה).

השכר הממוצע לעובד קבוע** הגיע בראשית שנת 1961 ל-294 ל"י לחודש (בהשוואה ל-243 ל"י לחודש בראשית שנת 1960). הסכום הממוצע שממנו נגבו דמי ביטוח, דהיינו בלי השכר שמעל ל-420 ל"י, הגיע ל-269 ל"י לחודש.

הישוב הכנסתם של העובדים העצמאיים, שנעשה על-יסוד שומות שנתיות, הראה כי הבסיס הממוצע לעובד עצמאי הגיע בשנת 1960/61 ל-3,095 ל"י, לעומת 2,834 ל"י בשנה שלפני כן (גידול של 9%). בממוצע זה אין לראות הכנסה ממוצעת בשנת 1960/61, היות ובסיס זה נקבע לפי הכנסת המבוטח בשנה הקודמת, 1959/60; יתר על כן; גם הכנסה זו אינה סופית, היות ובמקרים רבים מדובר בגביית מקדמות בלבד, הנגבות על בסיס שומות ההכנסה לשנים שונות קודמות. ברור כי הפרשי השומה יגדילו את הבסיס לדמי ביטוח לבעלי השומות בשנה הנדונה.

חלקם של העצמאיים, שלגביהם אין קיימת שומת מס-הכנסה, מצהיר על ההכנסות; הבסיס הממוצע לפי הצהרות הגיע אצל העובדים העצמאיים ל-1,379 ל"י, לעומת 1,377 ל"י בשנת 1959/60. בהשוואה לממוצע הכנסתו של עובד עצמאי על יסוד שומות, הרי ההכנסה הממוצעת על-יסוד הצהרות הינה נמוכה ביותר, — והדבר מוסבר בכך שמדובר כאן בעובדים עצמאיים אשר בחלקם הם בעלי הכנסות כה נמוכות שאין מס-הכנסה עורך להם שומות; חלק מהמצהירים הם עצמאיים חדשים, שלגביהם מהווה הצהרה בסיס בלבד למקדמות, והוא יוגדל לאחר שתקבענה שומות סופיות לאותם העצמאיים.

* כידוע נע שיעור דמי הביטוח של המעבידים בין 0.5%-3%, לפי סעיף הסיכון של המפעל.
** הפרטים על השכר מבוטחים על דו-יחות המעבידים לביטוח הלאומי, והם כוללים לעיתים גם עובדים שהועסקו במשך זמן קצר בלבד, או בעבודה קבועה חלקית.

הבסיס לגבייה

הסכומים שנגבו

הגבייה מדמי ביטוח גדלה במידה ניכרת במשך שנת 1960/61 והסתכמה ב־103.7 מיליון ל"י בהשוואה ל־76.1 מיליון ל"י בשנת 1959/60. דהיינו גידול ביותר משליש. הגידול בגבייה נובע בעיקר מהעלאת שיעור דמי הביטוח. מהעלאת מכסימום דמי הביטוח. מעליית השכר וההכנסה ומהרחבת רשת המבוטחים. במשך השנים 1954/55–1960/61 גבה המוסד סך של 405 מיליון ל"י (בלי קרן השוואה).

הגבייה המוחלטת והגבייה הריאלית (לפי הערך היחסי של הכסף ב־1955/56)

השנה	הגבייה המוחלטת (באלפי ל"י)	מדד הגידול 1955/56=100	הגבייה הריאלית	מדד הגידול 1955/56=100
1954/55	23,936	64	25,195	67
1955/56	37,382	100	37,382	100
1956/57	46,708	125	43,612	117
1957/58	55,893	150	49,419	132
1958/59	61,728	165	52,804	141
1959/60	76,062	203	64,620	173
1960/61	103,733	277	85,200	228

בעקבות ההעלאה הניכרת בדמי הביטוח, גדל בשנת 1960/61 שיעור הגבייה של דמי הביטוח מההכנסה הלאומית, והגיע ל־3.0% — בהשוואה ל־2.2% בשנים שלפני כן.

הגבייה בביטוח הלאומי וההכנסה הלאומית

השנה	הכנסה לאומית		גבייה בביטוח הלאומי		אחוז הגבייה בביטוח הלאומי מן ההכנסה הלאומית
	הכנסה במיליוני ל"י	השנה	גבייה במיליוני ל"י	השנה	
1954	1,380	1954/55	23.9	1954/55	1.7
1955	1,744	1955/56	37.4	1955/56	2.1
1956	2,063	1956/57	46.7	1956/57	2.3
1957	2,425	1957/58	55.9	1957/58	2.3
1958	2,754	1958/59	61.7	1958/59	2.2
1959	3,114	1959/60	76.1	1959/60	2.4
1960	3,443	1960/61	103.7	1960/61	3.0

שיעור הגבייה בביטוח הלאומי גדל אף בהשוואה לגביית מס־הכנסה, והוא הגיע בשנת 1960/61 ל־40% לערך מהגבייה במס־ההכנסה (104 מיליון ל"י בביטוח הלאומי, בהשוואה לגביית 257 מיליון ל"י במס־הכנסה — פרט לחברות).

עם זאת נודעת חשיבות לעובדה, כי הביטוח הלאומי גובה דמי ביטוח מההכנסה עד למכסימום ידוע, שלא כמס ההכנסה. יתר על כן, שיעור מס ההכנסה (מכל לירה של הכנסה) ממשיך לגדול גם מעל לסכום שנקבע כמכסימום בביטוח לאומי, ולעובדה זו יש השפעה ניכרת על גידול הגבייה במס הכנסה.

מאז קום המוסד ועד סוף שנת 1960/61 הגיע סכום ההשקעה באוצר המדינה מתוך כספי המוסד (כולל ריבית, אך אינו כולל גמול הגדלת ערך ההשקעה) ל־205 מיליון ל"י. גמול הגדלת ערך ההשקעה הגיע ל־22.5 מיליון ל"י, ובנוסף הושקעו 20 מיליון ל"י מתוך כספי קרן ההשוואה לתשלום תגמולים למשרתים במילואים (שבביצועה עוסק, כידוע, המוסד לביטוח לאומי).

גבייה

בביטוח הלאומי בהשוואה להכנסה הלאומית ומס־הכנסה

השקעת העתודה הכספית

אחוז השקעות המוסד פחת במשך השנים. עקב הגידול במספר הגימלאות ובהוצאה לגימלאות. בשל הגידול בגבייה בשנת 1960/61 עלה שוב אחוז השקעות המוסד באוצר המדינה, למרות ההוצאה הגדולה יותר לגימלאות.

הכנסות המוסד וההשקעות באוצר המדינה (במיליוני ל"י) 1960/61—1954/55

1960/61	1959/60	1958/59	1957/58	1956/57	1955/56	1954/55	
124.4	90.7	67.9	60.7	49.6	38.7	24.1	הכנסות כוללות
49.0	30.1	23.5	27.8	31.3	27.2	16.3	השקעות באוצר המדינה
39.4	33.2	34.6	45.8	63.1	70.3	67.6	השקעות באוצר באחוזים מההכנסות

גבייה ממחוסרי הכנסות

הביטוח הלאומי מושתת על העקרון שכל מבוטח, שאינו עובד שכיר, חייב לשלם דמי ביטוח בהתאם להכנסתו. אם אין הוא עובד שכיר ואינו עובד עצמאי, ואם אין לו הכנסה כלל, או הכנסתו היא מינימלית, חייב הוא בתשלום דמי ביטוח לפי מינימום שנקבע בסעיף 34 של החוק, דהיינו לפי הכנסה של 30 ל"י לחודש. דמי ביטוח שהמבוטח נדרש לשלם מהכנסה זו הם 4.3% כלומר 1.29 ל"י לחודש.

לגבי מבוטחים נצרכים, הקרובים לגיל קצבה, מצא המוסד פתרון לבעיית תשלום דמי ביטוח: בהסכם שנעשה עם שירות הסעד בארץ, משלמות לשכות הסעד במקובץ את דמי הביטוח עבור נזקקים אלה.

לבעיית קיומם של סוגים אחרים של מבוטחים, טרם נמצא פתרון; בסוגים אלה נכללים נצרכים הנתמכים על-ידי שירות הסעד, אשר רק בעוד שנים רבות יגיעו לגיל קצבה; אנשים המאושפזים זמן ממושך בבתי חולים לחולי נפש, וכן עולים חדשים מחוסרי הכנסה, לקטגוריה זו משתייכת קבוצה נוספת של מבוטחים, שאינה קטנה כלל וכלל; הלא הם בעלי ההכנסות הנועזות, הכנסות אשר אינן מאפשרות להם להפריש את דמי הביטוח; רוכל בעל משפחה המונה 3 ילדים, המשתכר 100 ל"י לחודש, חייב לשלם 5.70 ל"י לחודש כדמי ביטוח; אך אם הברירה לפניו, לשלם דמי ביטוח או לקנות מזון ובגד לבני משפחתו, לא פעם יעדיף את סיפוק הצרכים המידיים על תשלום דמי הביטוח.

באותה קבוצה נמנים גם בעלי הכנסות גדולות יותר, שמפאת מחלה, או מחמת כשלון בעסקיהם, ירדו מנכסיהם ואינם יכולים לשלם עתה את דמי הביטוח שהם חייבים למוסד, שחושבו על בסיס ההכנסות שהיו להם שעה שהיו כקו הבריאות והצליחו בעסקיהם. בנוסף, קיימת קבוצת אנשים נוספת, שאומנם יש ביכולתם להפריש את דמי הביטוח, אולם אינם נענים לתביעות התשלום, ומשבא אליהם פקיד ההוצאה לפועל של המוסד — הוא קובע שאין מה לעקל בביטוחם.

מינהלת המוסד ועובדיו מתלבטים קשות בחיפוש אחר פתרון לשאלה זו. הם מודרכים, בראש וראשונה, על-ידי החוק ועל-ידי תחושתם הסוציאלית, המחייבת אותם לדאוג לכך שכל החייב להיות מבוטח עפ"י החוק — יהא זכאי לגימלאות; אולם ללא תשלום דמי ביטוח אובדת הזכאות משך הזמן, בהתאם לסעיף 50 של חוק הביטוח הלאומי.

בעייה זו התחשב המחוקק, במידה ידועה, בקבעו בסעיף 3(ד) של הביטוח הלאומי כי "שר העבודה רשאי לקבוע בתקנות סוגי אדם שאינם מבוטחים בביטוח זקנה ושאינם" (ועקב זאת — אף לא בביטוח אמהות ומשפחות מרובות ילדים). מקורה של הוראה זו בהוראה דומה בחוק הביטוח הלאומי האנגלי, המוציא מחובת הביטוח אנשים שהכנסתם אינה מגיעה למינימום מסוים. שר העבודה במדינתנו השתמש בסמכות זו רק לגבי אסירים הנדונים למאסר שנתיים או יותר

(תקנה 9 לתקנות ביטוח ברשות, קובץ התקנות 440 תשי"ד); הוא לא הוציא מחובת הביטוח מחוטרי אמצעים במגמה ברורה; לשמור להם את הזכות ליהנות מגימלאות הביטוח.

ההבדל העקרוני בין שירות הסעד לבין שיטת הביטוח הסוציאלי, מורה ברורות, כי לא נוכל לוותר על תשלום דמי ביטוח כתנאי מוקדם למתן הגימלאות.

עם זאת, יזמה מינהלת המוסד התקנת תקנות והצעות לשינוי החוק, תקנות שתשחררנה את המבוטחים המסוימים מתשלום דמי ביטוח לתקופה קצרה, או שנועדו להקטין את שיעור דמי הביטוח במקרים אחרים. בתקנות בדבר תשלום דמי ביטוח במקרים מיוחדים, תשי"ח—1957, נאמר:

מי שהיה רשום כדורש עבודה לפחות 2 חודשים ומי שהוכיח למוסד שלא עבד כאותם חודשים מפאת מחלה, תאונה, שביתה, השבתה, ולא קיבל בעד אותם חודשים תשלומים ממעבידו, משוחרר מתשלום דמי ביטוח. כמו־כן ניתנת הנחה בתשלום דמי ביטוח למי שלא עבד בשל הסיבות הנ"ל החל מתחודש השלישי לאבטלתו, וכן לחברי מושבו עולים שהכנסותיהם לא עלו על מינימום מסוים.

נראה לנו כי לא ניתן להרחיב את השחרורים או ההנחות לחוגים רחבים יותר. בשני המקרים לעיל מוגדר היטב מעמדם של האנשים הכלולים בחוגים אלה, ויכולתם לשלם דמי ביטוח היא מצומצמת או אינה קיימת כלל. מסובכת בהרבה היא האבחנה בין אנשים שמצבם הסוציאלי הוא קשה באמת, לבין אלה אשר היו טוענים כך כדי להשיג שחרור או הנחה בתשלום דמי ביטוח. הקלה מסוימת במצבם של המבוטחים המתקשים לשלם דמי ביטוח היא בהסכמי התשלומים שעורך המוסד עם אלה שהצטבר חובם לסכום שאין ביכולתם לפרעו בתשלום חד־פעמי. לפי הסכמים אלה יכול המבוטח לשלם את החוב לשיעורים — עד ל־18 חודשי תשלום; אולם הסכם תשלום מעין זה פותר רק את בעייתם של אלה שברצונם וביכולתם להפריש סכומים מסוימים לביטוח הלאומי, אשר לאחרים, הפתרון החלקי שנראה בינתיים, והוא הקטנת שיעור דמי ביטוח לבעלי הכנסות נמוכות, קשור אף הוא בקשיים רבים, בעיקר בשל הקושי האובייקטיבי בקביעת ההכנסה הנמוכה; לא מבוטל הוא מספר המבוטחים שאינם שכירים — אשר לגביהם אין שומת מס־הכנסה, ולפיכך מבסס המוסד את קביעת דמי הביטוח על הצהרתם לגבי הכנסותיהם; לו היינו קובעים שיעור דמי ביטוח מוקטן לבעלי הכנסות זעומות, היתה נשקפת סכנה שבהצהרות הנ"ל יופיעו סכומים קטנים מהכנסותיהם המציאותיות כדי להשיג את ההנחה בשיעור דמי הביטוח.

כדי לתת מושג מומחש על היקף הבעיה, ראוי לציין כי 60,300 מבוטחים לא שכירים (עצמאיים ואחרים) משלמים דמי ביטוח על סמך הצהרות על הכנסותיהם, וההכנסה הממוצעת המוצהרת השנתית היא 1,030 ל"י. אנו מקווים שהצגת הבעיה במקום זה תביא בעקבותיה הצעות לפתרונה הן עלידי חברי מועצת הביטוח הלאומי והן עלידי הציבור הרחב.

מנגנון המוסד

היקף המנגנון

בשנת 1954/55, השנה הראשונה לביטוח הלאומי, הועמד תקן המוסד על 389 עובדים. ברם, עם שהחל המוסד בתשלום גימלאות, ההתרחבות המתמדת בענפי המוסד ופעולותיו, — גדל המנגנון, והגיע בשנת 1959/60 ל-713 עובדים, ובשנת 1960/61 ל-786 עובדים (בתקן). מספר העובדים בפועל נסתכם (במרס 1961) ב-752 עובדים, קבועים וזמניים.

מן הראוי להזכיר כי מנגנון המוסד מבצע, בנוסף לפעולות הביטוח הלאומי, הפעלת חוק תגמולים למשרתים במילואים, תגמולים לנכי רדיפות הנאצים ולנפגעי ספר.

מספר העובדים לפי התקן, 1954/55-1960/61

1960/61	1959/60	1958/59	1957/58	1956/57	1955/56	1954/55
786	713	651	565	509	488	389
10	10	15	11	4	25	—

לפי תקן 1960/61 מנה סניף תל-אביב, שהוא הגדול בין הסניפים, 183 עובדים; סניף חיפה מנה 104 עובדים וסניף ירושלים 61 עובדים; המשרד הראשי בירושלים, כולל המיכון, מנה 196 איש.

העובדים במוסד עוסקים בתפקידים שונים זה מזה, המתרכזים במספר קבוצות עיסוקים: מינהל, שירותים, גימלאות, גבייה, כספים וחשבונות ומיכון.

בשנת 1960/61 היו מועסקים בגבייה 28% מהעובדים, בגימלאות — 17%, במינהל — 13%, בכספים וחשבונות — 15%, ואילו 14% היו מועסקים בביקורת חוץ ובמיכון.

בשנת 1960/61 היו הגברים קרוב לשני שלישים (65%) מעובדי המוסד, ואילו הנשים — שליש בלבד.

נמצא כי שליש העובדים היו בגיל למטה מ-30 שנה, רבע מהעובדים היו בגילים 31-40, 23% בגילים 41-50, ו-20% היו בגיל 50 ויותר.

מעניין ביותר נסיון השואה בין הרכב עובדי המוסד (לפי גיל, מין וכו') לבין הרכבם של 31.000 ויותר עובדי מדינה (אינו כולל שוטרים, מורים ועובדים ארעיים)*.

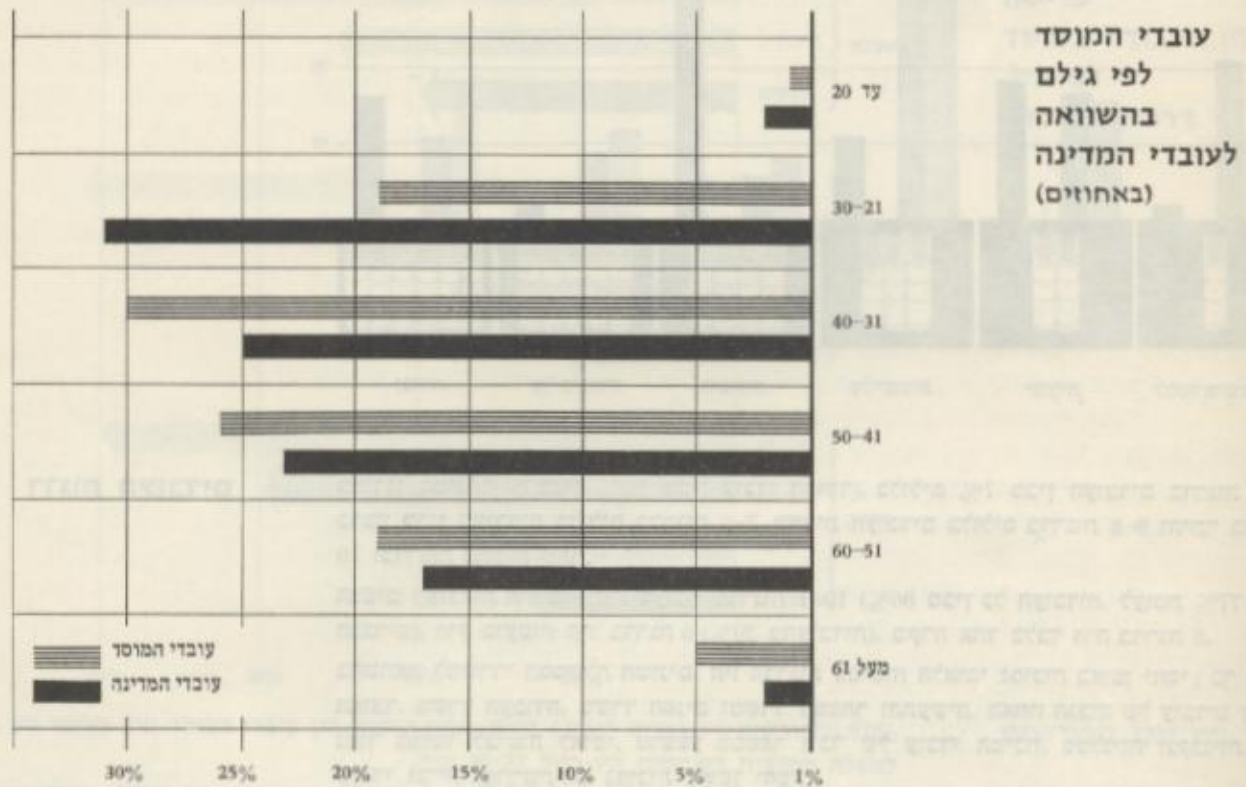
העובדים לפי התפקידים

מין וגיל העובדים

* כפי שהוכן ע"י וציכות שירות המדינה למרס 1960.

ההשוואה מורה כי אחוז הגילאים הצעירים — עובדים עד גיל 30 — גבוה יותר במוסד מאחוזם בין עובדי המדינה (33% בביטוח הלאומי ורק 20% בין עובדי המדינה); נמוך יותר אחוז בני 50-30; אחוז הקשישים בין בני 61 ויותר הגיע ל-2 אחוזים בביטוח הלאומי, לעומת 5 אחוזים בין עובדי המדינה.

הנשים היוו כרבע מעובדי המדינה, לעומת כשליש, כאמור, מעובדי המוסד.



כרבע מבין עובדי המוסד היו ילידי הארץ, 36% עלו ארצה לפני קום המדינה ו-40% לאחר קום המדינה.

בין עובדי המדינה היו ילידי ישראל 19%, העולים לפני 1948 — 36% ואלה שבאו מאז שנת 1948 — 45%.

מבחינת ארצות המוצא של העובדים, אחוז יוצאי אירופה ואמריקה שווה בביטוח הלאומי ובין עובדי המדינה (60% לערך); חלקם של יוצאי אסיה ואפריקה היה נמוך יותר בביטוח הלאומי (15% בהשוואה ל-22% בין עובדי המדינה), אך כאמור היה גבוה יותר בין עובדי הביטוח הלאומי אחוז ילידי הארץ.

המוסד לביטוח לאומי, שהוא צעיר באופן יחסי, השתדל במידת האפשר לרכוש עובדים בעלי השכלה, הסקר שנערך מורה, כי 80% מעובדיו הם בעלי השכלה שלמעלה מיסודית, ורק 20% הם בעלי השכלה של בית ספר יסודי בלבד.

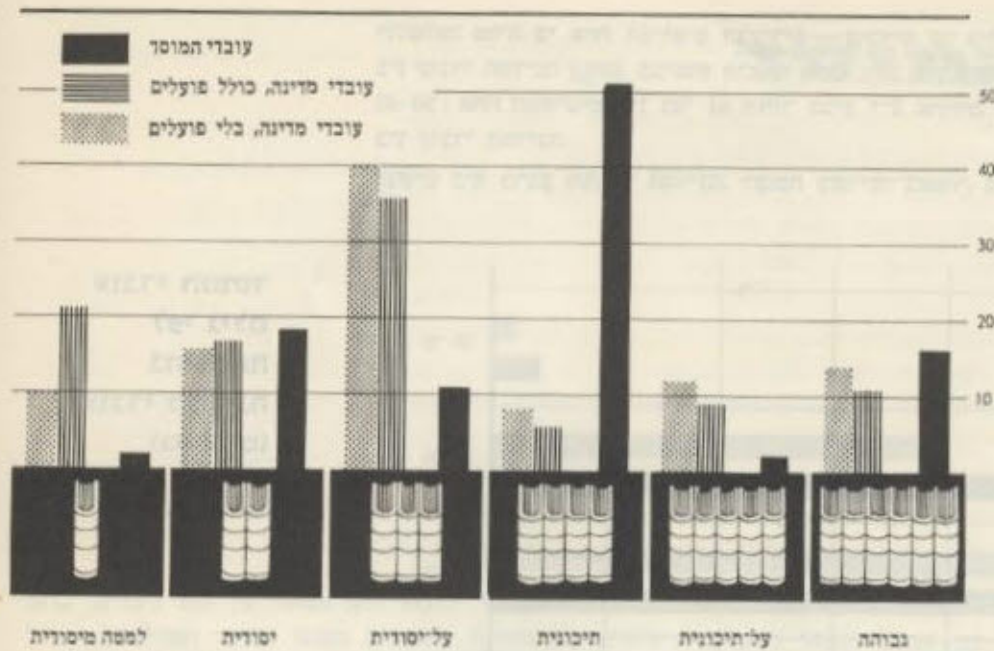
בין עובדי המדינה, שיעור העובדים בעלי השכלה יסודית ולמטה ממנה הוא 38% (21% פחות מיסודית ו-17% בעלי השכלה של בי"ס עממי); אם נוציא מכלל עובדי המדינה את הפועלים — שביניהם אחוז גבוה של בעלי השכלה נמוכה — מצויים עדיין 16% בעלי השכלה של בי"ס יסודי ו-10% בעלי השכלה פחות מיסודית.

הוותק בארץ וארץ המוצא

ההשכלה

25117

עובדי המוסד לפי השכלתם בהשוואה לעובדי המדינה



בדירוג המינהלי (המקיף 90% מבין עובדי המוסד), כלולים 7% מבין העובדים בדרגות 1-5, כרבע מבין העובדים כלולים בדרגות 6-7, מחצית העובדים כלולים בדרגות 8-9 ותוהר בדרגה 10 ובדרגות נמוכות יותר.

הנשים העובדות היו מרוכזות בעיקר בדרגות 7-10 (86% מבין כל העובדות). לעומת 77% אצל הגברים). ורק מועטות היו בדרגה 6 (20% מהעובדות). מקרה אחד בלבד היה בדרגה 5. בהשוואה למשרדי הממשלה השונים, היו הדרגות בביטוח הלאומי נמוכות באופן יחסי; כך לגבי האוצר, משרד העבודה, משרד הפנים ומשרד המסחר והתעשייה. האחוז הגבוה של עובדים בדרג נמוך במוסד לביטוח לאומי, מושפע ממספר ניכר של עובדי המיכון, סמלניות ונקבניות, וכן עובדי גבייה, שדרגותיהם נמוכות באופן יחסי.

דרגות העובדים

הדרגות בביטוח הלאומי, בהשוואה למשרדי ממשלה שונים
(באחוזים; דירוג מקצועי אינו נכלל)

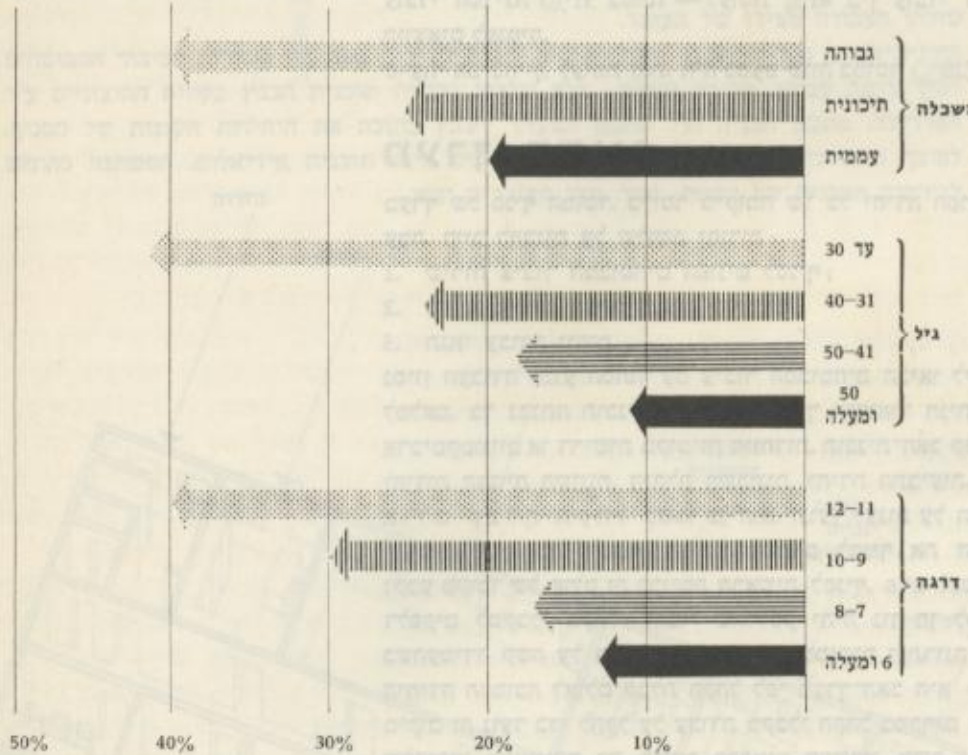
מספר ותעשייה	סנים	עבודה	סעד	האוצר	המוסד לביטוח לאומי	הדרגה
100	100	100	100	100	100	כל הדרגות
18	11	13	10	12	7	1-5
30	21	27	18	28	23	6-7
33	31	31	31	38	49	8-9
19	37	29	41	22	21	10+

התוצאות המינהליות של המוסד (כלי התוצאות לקרן השוואה) הניעו בשנת 1960/61 ל-4.4 מיליון ל"י, והן היוו 4.6% מתקבולי דמי הביטוח (ללא קרן השוואה). היתה זו ירידה (באחוז) לעומת השנה שקדמה לה (שבה הגיע האחוז ל-5.0), וזאת עקב ההגדלה הניכרת בתקבולים בשנת 1960/61.

ההוצאות המינהליות

פרישות מן העבודה במוסד

במשך שבע השנים 1954/55-1960/61 פרשו מן העבודה במוסד 301 עובדים קבועים או זמניים (כולל אלו שעזבו ואלה שפיטר המוסד). 45% מהם פרשו מעבודתם תוך השנה הראשונה לעבודתם, 22% תוך תקופה של שנה עד שנתיים, ושליש מהמקרים לאחר תקופה של שנתיים ויותר.



פרישה מן העבודה במוסד לפי גיל, דרגה, והשכלה

57% מהפורשים היו גברים ו-43% נשים (אחוז הנשים בין עובדי המוסד היה כאמור רק 35%), למעלה ממחצית הפורשים היו בגיל 21-30 שנה.

אם נייחס את מספר העובדים בכל גיל לסך-כל העובדים שהיו אי פעם במוסד, נמצא כי שיעור הפורשים פחת עם עלית הגיל, בשל האפשרות המצומצמת יותר של בני גיל גבוה לעבור למוסדות אחרים.

סיבות הפרישה - סיבות הפרישה העיקריות היו התפטריות (30% מהפרישות), פיטורין של עובדים זמניים בעיקר - (28%), פרישה בגלל לידה (14%), שינוי מגורים (6%), בריאות, יציאה לפנסיה ושונות.

דרגות ופרישה - חלקם הגדול של הפורשים היו עובדים בדרגות הנמוכות. ככל שהדרגה גבוהה יותר, כך היה שיעור הפרישות קטן יותר.

בדרגות 11-12 פרשו, משך השנים, שני שלישים מהעובדים; בדרגות 9-10 פרשו 30% לערך, בדרגות 7-8 פרשו 17% ואילו בדרגה 6 ומעלה פרשו רק 13% מהעובדים.

פרישות לפי הסניפים - השיעור הממוצע של הפרישות במשך כל השנים היה 29%. שיעור פרישה גבוהה מהממוצע היה בסניפים: טבריה, באר-שבע, חדרה, נתניה ורחובות; שיעור פרישה נמוך היה בעפולה, פתח-תקוה, נהריה-עכו ונצרת.

שיעור הפרישה הגבוה ביותר בסניפים הגדולים היה בחיפה (31%), לאחריה ירושלים (29%) ותל-אביב (22%). במשרד הראשי היה שיעור הפרישה 30%.

יש כמובן להביא בחשבון את העובדה, כי בסניפים קטנים משנה פרישתם של בודדים במידה ניכרת את שיעור הפרישה הכולל.

השכלה ופרישה - כמצופה, פרשו מעבודתם במוסד בעיקר העובדים בעלי ההשכלה הגבוהה והמקצועית, שהודמגויות רבות יותר היו לפניהם להחלפת מקום העבודה.

מין וגיל הפורשים

מבין בעלי ההשכלה העממית פרשו רק 20% לערך. לעומת 40% מבעלי ההשכלה הגבוהה (או גבוהה למחצה) ובעלי ההשכלה המקצועית. מבין בעלי השכלה תיכונית פרשו כרבע.

פרישה בקרב עובדי המדינה. בשנים 1954/55-1960/61 היה אחוז ההתפטרות של העובדים במוסד, מבין כלל הפרישות במוסד, נמוך יותר מאשר שיעור ההתפטרות בין עובדי המדינה (31% במוסד — לעומת 41% בין עובדי המדינה) וכן היה נמוך יותר שיעור היוצאים לפנסיה.

שיעור הפיטורין, לעומת זאת, היה כמעט שווה במוסד (28%) לשיעור בקרב עובדי המדינה (26%).

מערך הסניף

מערך של סניף המוסד, כלומר מיקומה של כל יחידה הפועלת בסניף וקרבתה ליחידה הקשורה עמה, חייב להבנות על שלושה יסודות:

1. שירות ציבור המבוטחים הפונים לסניף;
2. זרימת עבודה קצרה וחסרת עיכובים;
3. תנאי עבודה נוחים.

נסיון העבודה ומגע המוסד עם ציבור המבוטחים הביאו לידיעת הצרכים והדרישות שעל מערך למלאם. כך נבנתה תוכנית-אב, מעין מערך אידיאלי הניתן לשינויים עקב צורת הבניין, קשיים ארכיטקטוניים או דרישות מקומיות מיוחדות. תוכנית-האב קובעת את הקשר בין אולם קבלת הקהל, יחידות הגבייה השונות, הנהלת החשבונות, יחידת התביעות, הנהלת ומוזכרות הסניף.

אולם קבלת הקהל כשמו כן הוא, ונועד לענות על הפניה הראשונה של ציבור המבוטחים הפונה לסניף, כדי למנוע מציבור הפונים לסניף את השוטטות בפרוזדור ובחדרי העבודה, נקבע מקומו של אולם זה בכניסה הראשית לסניף, פרט לספסלים למצפים לתורם, מכיל אולם זה דלפקים למקבלי הקהל; ורצוי שהדלפק יהיה נוח הן לקבלת קהל בעמידה, והן בישיבה — כשהעמידה קשה על הפונה או כשבעייתו מסובכת ופתרונה דורש זמן.

היחידה הסמוכה לאולם קבלת הקהל לפי מערך-האב היא יחידת הגבייה מעצמאיים. מיקום זה נועד כדי להקל על עבודת מקבלי הקהל במקרים בהם פונים אליהם מבוטחים עצמאיים, שלבירור בעיותיהם יש להעזר בכרטיס החשבון, קשר ישיר זה, בין יחידת העצמאיים לבין מקבלי הקהל, מאפשר לאחרגנים גישה מהירה לכרטיסי העצמאיים, וחוסך טורח דרך ועיכוב הפונים.

יחידה נוספת שעליה להיות סמוכה ככל האפשר לכניסה לסניף היא יחידת הגבייה ממע-בידים; מעבידים הפונים לסניף להסדרת ענייני גביית דמי ביטוח אינם פונים אל מקבלי הקהל, אלא לחוליות המעבידים, ולשם מניעת שוטטות בפרוזדורים וחיפוש אחר היחידה המתאימה, נקבע כי מקום יחידה זו יהיה קרוב לכניסה.

שייכת לשתי היחידות הנ"ל (יחידת העצמאיים ויחידת המעבידים) היא מכונת הנהלת-חשבונות "נשיונל". על מכונה זו להיות מוצבת בין שתי היחידות הנזכרות או בתוך אחת מהן, מיקום זה נקבע לאחר בדיקה כדי לאפשר את העברת הכרטיסים לרישום כשהם מאורגנים בתוך הארגונים, שאחרת יבוצו זמן להוצאת כרטיסים מהארגון, העברתם לרישום במכונה והחזרתם למקומם.

למרות כפיפותה של מכונת ה"נשיונל" למחלקת הנהלת-החשבונות, מסתבר כי אין הכרח בקרבת-מקום ביניהן, משום שרק במספר מועט של מקרים משך יום מועבר חומר ממכונת הרישום למחלקת החשבונות.

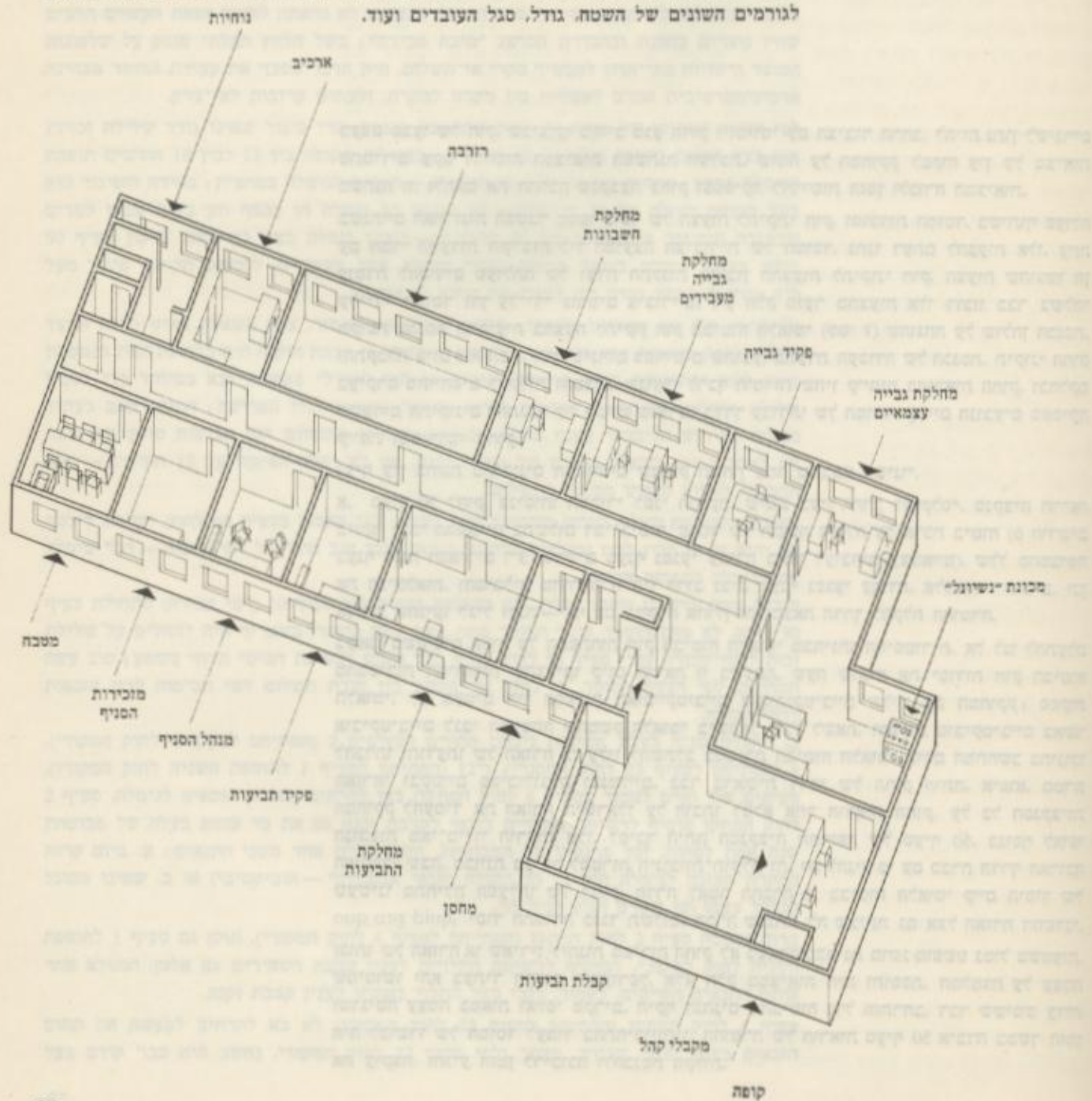
יחידת החשבונות היא היחידה אליה פונה מספר מועט של מבוטחים, ולפיכך ניתן לקבעה בקצה הסניף או בקומה עליונה. רצוי לקבעה בין יחידת התביעות לבין יחידת הגבייה בשל הקשר ביניהן.

יחידת התייעות, טבעי הדבר שחלק מציבור המבוטחים נזקק למחלקת התביעות, משום-כך יש למקמה קרוב ככל האפשר לכניסה, כדי למנוע מהפונים את השוטטות בבנין הסניף כולו. הנהלת הסניף אינה חייבת להיות קבועה במקום נוח במיוחד לקהל המבקרים בסניף, משום שמספר הפונים למנהל הסניף והמוזכרות הוא מועט; היחידות העוסקות בפניית המבוטחים "מסננות" את מספר הדורשים להפגש עם מנהל הסניף.

תנאי עבודה: על עבודת היחידות להתנהל באולמות עבודה גדולים בהם יעבדו יחד כל העובדים; קימת מגמה למקם עובדים בחדרים נפרדים רק באותם המקרים, שאופי העבודה דורש ישיבה בחדר בודד.

השטח שנקבע בממוצע לעובד באולם הוא 5 מ"ר, שטח הכולל שולחן, כסא וכוננית לאחסון החומר, חלוקת וצורת הישיבה באולם נקבעים בהתאם לתנאי התאורה; על האור ליפול על שולחן העבודה מצידו של העובד.

תוכנית"אב זו, ככל שתבצע יותר לפרטיה, תביא לשילוב נאות בין השירות לציבור המבוטחים לבין זרימת עבודה מהירה וקצרה; אלא שלרוב נקבעת תוכנית הבנין בקוויה החיצוניים ע"י האדריכל, מתכנן הבנין, ועל מתכנן המערך לשבץ בתוכה את היחידות השונות של הסניף, לפיכך תוכנית"האב שניתנה כאן בקוויה הכלליים הינה תוכנית אידיאלית, המשתנה בהתאם לגורמים השונים של השטח, גודל, סגל העובדים ועוד.



תיקוני חוק הביטוח הלאומי מס' 7

מעצם טבעו של חוק, שביצועו מחייב מגע הדוק ויומיומי עם הציבור הרחב, להיות נתון לשינויים מתמידים עקב דרישות המציאות המשתנה והולכת. שומה על המחוקק לפקוח עין על מציאות משתנה זו, ולתאם את ההלכה שנקבעה בחוק ובפסיקה לדרישות הזמן ולכורח המציאות. בשנתיים האחרונות הצטבר מספר ניכר של הצעות לתיקוני חוק, ומוסדות המוסד, בשיתוף פעולה עם חברי הוועדות הקיימות ליד המועצה הציבורית של המוסד, נתנו דעתם להצעות אלו. עתה עומדת להסתיים פעולתה של ועדת התקנות בליבון ההצעות לתיקוני חוק, הצעות שהוגשו הן על-ידי המוסד והן על-ידי גורמים ציבוריים. רק חלק מוצר מהצעות אלו רוכזו כבר בשלהי תקופת הכנסת הרביעית בהצעה לתיקון חוק הביטוח הלאומי (מס' 7) שהוגחה על שולחן הכנסת, והתקבלה ביום 5.2.1962. תוך שינויים מסויימים שהוצעו בוועדת העבודה של הכנסת. תיקוני החוק בעיקרם מתייחסים להקלות והטבות, שנועדו לרכך חומרות שהיו קיימות בהוראות החוק, ובחלקם מיועדים התיקונים להתגבר על קשיים שנערמו בדרך עבודתו של המוסד, קשיים הנובעים מפסיקה קיימת ומפירושי החוק.

געיף עין בוחנת בתיקונים המהותיים שבחוק ונבחון במה מתבטא השינוי.

א. סעיף 50 לחוק, בניסוחו המקורי לפני התיקון, שימש כעין "חרב דמוקלס", סנקציה חריפה ביותר לגבי המפגרים בתשלום דמי-ביטוח. פיגור של תקופה העולה על ארכת ביטוח (6 חודשים בענף זקנה ושאיירים ו-3 חודשים בענף נפגעי עבודה ביחס לעובדים עצמאיים), שלל מהמבוטח את הגימלאות, והסובלים מהוראה זו היו לרוב נכים בענף נפגעי עבודה, אלמנות ויתומים, וכן אנשים שהגיעו לגיל זקנה — אף אם במקרה אחרון זה נמצאה הדרך להקלת החומרה.

כשאנו משקיפים אחור על התפתחות חוק הביטוח הלאומי מבחינתו ההיסטורית, אל לנו להתעלם מהמסיבות המיוחדות שהצדיקו קיום הוראה זו בשעתה, שעה שהגיה את יסודות חוק הביטוח הלאומי, לא מעטים היו הספקות האובייקטיביים והסובייקטיביים שליוו את המחוקק: ספקות אובייקטיביים לגבי המעמסה שהמשק הלאומי בישראל יוכל לשאת, וספקות סובייקטיביים באשר להכרתו ותודעתו של האזרח כי עליו להשתלב במסגרת הביטוח הלאומי, גורם המתחשב בחינוכו האזרחי ובקשיים פסיכולוגיים ומנטליים, כבר בראשית דרכו של החוק היתה, איפוא, מטרת המחוקק להעמיד את האזרח הישראלי על חובתו למלא את חובות החוק, על כל הסנקציות הנובעות מאי-מילוי הוראות אלו. לפיכך היתה הסנקציה החריפה של סעיף 50, בנוסף לאופי הפיסקלי שבה, מכוונת בעיקר למטרות חינוכיות-תועלתיות, יש להגיה כי עם כבדת הדרך הארוכה שעשינו מתחילת הפעלתו של החוק, חדרה לאטה ההכרה כי בביטוח הלאומי קיים היסוד של *quid pro quo*, יסוד התמורה כנגד תשלום, הכרה שקנתה לה שביתה גם אצל האזרח החשדני, זכותו של האזרח או שאיריו ליהנות מפירות החוק לא נשארה בבחינת מושג מופשט נטול משמעות, שמימושו יהא בעתיד הרחוק והמעורפל, אלא חלק ממצואות חיה ותוססת, המלמדת על עצמה ומדגימה עצמה במאות אלפי מקרים. היקף הנהגים מהביטוח גדל והתרחב, דבר ששימש עדות חיה לכושרו של המוסד לעמוד בהתחייבויותיו, החומרה של הוראות סעיף 50 איבדה במשך הזמן את עוקצה, והגיע הזמן לריכוכה ולהכנסת הקלות.

בחוגים מסויימים גברה הנטייה לנתק לחלוטין את חובת תשלום דמי הביטוח מהזכאות לגימלאות. בטענם כי בידי המוסד מרוכזים מכשירים רבי עצמה שיבטיחו ביצוע תקין של תשלומי דמי-ביטוח, מבלי שיפגעו הזכאים לגימלה בצורה כה דרסטית. על אף העובדה שהמוסד הוא שהציע בשעתו את ההקלות בסעיף 50 לחוק — לא מוכן היה המוסד בשלב זה להרחיק לכת עד כדי ניתוק מוחלט של חובת התשלום מהזכאות. קיים היה חשש סביר, כי מעבר כה קיצוני מחומרת המצב הקיים לפי סעיף 50 לחוק — למצב של התפרקות מוחלטת מסנקציות, עלול לגרום לתוצאות בלי-שורון, וחלק מאותם ההישגים, שהושגו בשטח הגבייה, ילך לאיבוד; יתכן אמנם ובמשך התקופה הבאה, על סמך הנסיון שיירכש כתוצאה מההקלות, אם תצדקנה את עצמן, יהיה מקום אף לריכוך נוסף.

הועלתה גם הצעה נוספת, האומרת שחומרת סעיף 50 לחוק (גם בניסוחו המתוקן) תחול רק אם הפיגור בתשלום לא נעשה מסיבות סבירות. גם הצעה זו לא נראתה למוסד מפאת הקשיים הרבים שהיו נוצרים בהכנת ובהגדרת המושג "סיבה סבירה"; בשל הלחץ הבלתי פוסק על שלטונות המוסד ורשויות בתי-הדין להכשיר מקרי אי-תשלום, היה הדבר מסבך את עבודת המוסד מבחינה אדמיניסטרטיבית וגורם לאפלייה בין מקרה למקרה, ולעתים קרובות לא-יִצְדָק.

לפי הנוסח המתוקן של סעיף 50 לחוק שהתקבל בכנסת, הרי פיגור שאינו גורר שלילת זכויות הוא בעד תקופה שאינה עולה על 12 חודשים; בגבולות תקופה בין 12 לבין 18 חודשים תופחת הגימלה ברבע; בתחום בין 18 לבין 36 חודשים — תופחת הגימלה במחצית; במידה והפיגור הוא בעד תקופה העולה על 36 חודשים — לא תינתן כל גימלה הן בכסף והן בעין. מכאן למדים שבמידה והפיגור אינו עולה על 36 חודשים — תינתן גימלה בעין במילואה. תיקון סעיף 50 בולט בצורה ניכרת ביותר בשטח נפגעי עבודה אצל עצמאיים, לגביהם תקופת פיגור מעל ל-3 חודשים חסמה קודם לכן לגמרי את הדרך לזכאות.

כל שינוי חוק עם בעיותיו ולבטיו; בשים לב לתיקון האמור, צפה השאלה באיזו מידה וכיצד נמשיך ללכת בעקבות הקו שהתווינו לעצמנו. קו שקבע כי קצבת הזקנה היא בבחינת זכות הנמשכת מיום ליום ומתחדשת חודש בחודשו. פירוש זה היה ליברלי בשעתו, ובא במיוחד כדי למנוע שלילה מוחלטת של זכאות מרבבות אזרחי ישראל שהגיעו לגיל הפרישה; הוסכם שגם בעתיד נמשיך בפירוש הליברלי בענף הזקנה, ובמידה שהחייב בתשלום דמי הביטוח סילק את חובו, אף לאחר הגיעו לזכאות חלקית של קצבת זקנה, אם לא יעלה הפיגור על 12 חודשים — יזכה המבוטח למלוא קצבתו ממועד התשלום.

מאידך התעוררה שאלת הקיוון שהמוסד זכאי לבצעו לפי האמור בסעיף 68 לחוק, וקיימת דילמה אם יהיה זה מן הדין לקוון גימלאות חלקיות קטנות כנגד חוב גדול של דמי ביטוח — דבר שיבלע את הגימלה לתקופה ארוכה.

חידוש נוסף שיש בו משום הקלה, הוא בהוצאת גימלה לפי סעיף 10 (דמי קבורה) מתחולת סעיף 50 לחוק, לא פעם הועמד עובד המוסד בפני מצב קשה ביותר, כשצריך היה להחליט על שלילת זכות לדמי-קבורה עפ"י סעיף 50 לחוק, והיה בכך משום "שפיכת דמים" תרתי משמע; טוב עשה המחוקק, לפי הצעת המוסד, כי ניתק את הקשר בין חובת תשלום דמי הביטוח לבין הזכאות לדמי-קבורה.

ב. נקודה שניה בעלת חשיבות ניכרת מהווים הסעיפים 2 (המתיחס לסעיף 4 לחוק המקורי), 4 (המתיחס לסעיף 22 לחוק המקורי), ו-12 (המתיחס לסעיף 1 לתוספת השניה לחוק המקורי). סעיפים אלו (פרט לאמור בסעיף 4 לחוק המתקן) באו להרחיב מסגרת הזכאים לגימלה. סעיף 2 לחוק המתקן מוסיף לרשימת התלויים בזכאי לקצבת זקנה גם את מי שהוא בעלה של מבוטחת שנה אחת לפחות, וכל פרנסתו על המבוטחת, והוא מקיים אחד משני התנאים: א. ביום קרות המקרה המזכה לגימלה היה בן 55 ומעלה (תנאי אבסולוטי — אויבקיטובי) או ב. שאינו מסוגל לכלכל עצמו (מי שטרם הגיע לגיל 55).

ברוח ובנוסח סעיף 2 לחוק המתקן (המתיחס לסעיף 4 לחוק המקורי), תוקן גם סעיף 1 לתוספת השניה לחוק המקורי, המוסיף לרשימת התלויים לענין קצבת השאירים גם אלמן, הממלא אחר אותם התנאים הקיימים, כאמור, לגבי בעל התלוי באשתו לענין קצבת זקנה.

סעיף 4 לחוק המתקן (המתיחס לסעיף 22 לחוק המקורי) לא בא להרחיב למעשה את תחום הזכאים בענף נפגעי עבודה. מאחר ולפי סעיף 22 לחוק המקורי, נחשב היה כבר קודם בעל

כתלוי באשתו הנפטרת, אם כל פרנסתו היתה עליה ולא מסוגל היה לכלכל עצמו. סעיף 4 לחוק המתקן בא רק להתאים נוסח סעיף 22 לנוסח הסעיף המתאים בענף זקנה ושאינו מעל כל הרחבתו והיקפו. מעתה. לפי החוק המתקן, ייחשב בעל כ"תלוי" גם לגבי ענף נפגעי עבודה אם כל פרנסתו היתה על האשה ומקיים הינו אחת מהשתים: א. הגיע לגיל 55 (גיל אבסולוטי אוביקטיבי) ב. אינו מסוגל לכלכל עצמו (במקרה ולא הגיע לגיל 55).

ג. כדאי לציין גם את התיקון שבסעיף 3 לחוק המתקן, לפיו מעתה לא תידרש תקופת אכשרה לענין זכאות לדמי קבורה. נושא זה, כמוסבר לעיל, היה עדין ביותר, וגרם לרגישות יתר מבחינה ציבורית, וכל עמידה על תנאים מוקדמים — מילואם או אי-מילואם — גרמה בהכרח להתנגשות ללא צורך עם הציבוריות ולטעם מריר אצל אלה שהוטל עליהם לטפל בביצוע החוק.

ד. הקלה נוספת הביא בחובו סעיף 9 לחוק המתקן (המתחכם לפטור מתשלום דמי ביטוח מכוח סעיף 46 לחוק המקורי). בסעיף 46(ב) לחוק המקורי מפורטים מקורות הכנסה הפטורים מתשלום דמי ביטוח, אולם מקורות אלה נובעים מחקיקה מקומית. אמנם בסיפא לסעיף קטן זה נקבע, ששר העבודה יוכל — באישור ועדת העבודה של הכנסת — להרחיב מסגרת זו ולקבוע בצו כל חוק אחר כחוק תגמולים, שההכנסה הנובעת ממנו פטורה מתשלום דמי ביטוח. אולם התעורר ספק רציני (בהסתמך על פקודת הפרשנות) אם ניתן להרחיב את המושג "חוק" גם על חיקוקים בארצות זרות. ולאור ספק זה מצא לנכון המחוקק להרחיב תחולתו של סעיף קטן 46(ב) לחוק גם על תגמולי נכות או שאירים המשתלמים למבוטח מכוח חוק של מדינה זרה, במידה שיאושר עליידי שר העבודה כחוק תגמולים. הוראה זו מיועדת בעיקרה לגבי מחנות הריכוז ולשאירי קרבנות המחנות; אולם ייהנו מתיקון זה גם נכים ושאירים המקבלים תגמולים לפי כל חוק אחר בכל מדינה זרה בעולם (כגון: נכי מלחמת העולם השנייה ששרתו בצבאות זרים, נכי עבודה בארצות זרות וכו'). נראה שהוראה זו תכסה אף קצבאות המשתלמות בישראל עליידי הממלכה המאוחדת לנכים ולשאירים בגין שירות במלחמת העולם הראשונה והשנייה.

ה. הסוג השני של תיקוני החוק מתייחס לתיקונים שהשעה גרמה להם, ובעיקר כתוצאה מפסיקה שמצאה בקיעים וליקויים בנוסח החוק הקיים.

אחד מפסקי הדין של בית-הדין לערעורים, שהביא את המצב הקיים עד כדי אבסורד, היה "פסק" דין טופורוק, לפיו לא תחול על מבוטח חובת תשלום דמי ביטוח (ואף לא לפי מינימום) אלא אם הכנסתו נקבעת באחת משלושת דרכים אלו: א. קיימת לדידו שומה מטעם מסי-הכנסה, ב. שהגיש דין-וחשבון על הכנסותיו, ג. באין שומה ובהעדר דין-וחשבון — אם נערכה לגביו קביעה, כאמור בסעיף 43 לחוק. המסקנה שהתבקשה מסעיף זה היתה שלא פעם היה חוטא נשכר מאי-מילוי הוראות שבחוק ובתקנות, בגלל אי-הגשת דין וחשבון והתעלמותו משלטונות מסי-הכנסה ומרשויות המוסד לביטוח לאומי. מצב זה חייב תיקון בחוק, ואכן הוא מצא את ביטויו בסעיפים 6 ו-7 לחוק המתקן: מבוטח חייב בתשלום מקדמה לפי מינימום, אף אם אין שומה ולא הגיש דין-וחשבון ואף לא נערכה לו קביעה, כאמור.

לאור קביעת בית הדין לערעורים, כי יתכן ומבוטח ייחשב כעובד אף אם אין לו מעביד, התעורר הצורך לקבוע הוראות אופרטיביות לחיובו של מבוטח זה בתשלום דמי ביטוח. לא היה עד כה ברור די הצורך אם מקרה מסוג זה מכוסה עליידי הוראות החוק והתקנות הקיימות; להסרת ספק זה התווספה ההוראה שבסעיף 8 לחוק המתקן, לפיו ניתן להתקין תקנות בדבר תשלום דמי ביטוח אף אם הן סוטות מהוראות החוק ביחס לעובד "שאינו אדם חייב לפי חוק זה בתשלום דמי ביטוח בעדו".

נקודות בעלות אופי אדמיניסטיבי ואופרטיבי כלולות בסעיף 11 לחוק המתקן (הבא במקום סעיף 72 לחוק המקורי), ואף אם התיקונים בעלי חשיבות פורמאלית הם בעיקרם, הרי נודעת לכמה מהם חשיבות מטריאלית-עניינית, למשל: ההוראה בדבר החוקה כשידועה שנת הלידה בלבד, אך לא החודש ולא יום הלידה, לפי חוקה זו ייחשב אדם כנולד ב"1 ליוני לשנת הלידה; אם ידוע החודש, אך לא הוכח יום הלידה — ה"15 לאותו חודש.

חשיבותו המשפטית של תיקון זה נוגעת במיוחד להוראת סעיף 3(א) לחוק שלפי הפסיקה הקיימת של בתי-הדין לביטוח לאומי בשתי האינסטנציות (פס"ד המוסד נ. ציון מזרחי ע.ב.ל. 33/59, כרך ד' עמוד 255), הסיפא שבסעיף זה (3[א]) מהווה יוצא מהכלל לכלל שבריישא, ולפי המצב הקיים — כפי שנובע מהלכה זו — במידה שמצליח האיש להוכיח שהוא תושב ישראל מעל לגיל

18 — עוברת חובת ההוכחה על המוסד, החייב להוכיח כי איש זה היה ב־18.11.53 מעל לגיל 67, או שהגיע לראשונה לארץ לאחר התאריך הנ"ל בהיותו מעל לגיל 60 — בגבר, ו־55 באשה. הכלל היה, איפוא, שהמוסד נושא בעול הראיה במקרים המפורטים הנ"ל, ועול זה היה ללא נשוא, למעשה, ללא כל אפשרות אובייקטיבית של הוכחה כי האנשים הללו הם מעל לגיל הביטוח. החוקה שבסעיף 11 לחוק המתקן עשויה, כנראה, ליטול עוקץ זה שבפסיקה, ובגלל חזקה זו תועתק במקרים מסויימים חובת ההוכחה בדבר הגיל הנכון על שכם התובע.

ו. קיימים תיקונים נוספים בחוק, וביניהם כדאי לציין את סעיף 5 לחוק המתקן, לפיו "לענין חלק זה (קרי — "חלק ד' — כספים") רואים כעובד גם מי ששכרו נקבע בחוק, או על־ידי החלטת הכנסת או על פיה, ואת החייב בתשלום השכר רואים כמעבידו, אלא ששיעור דמי הביטוח יהיה לפי האמור בסעיף 33 (א) בלבד".

הוראה זו באה להסדיר בעיות ספציפיות שהתעוררו לגבי סוגים מיוחדים של מבוטחים כגון: נשיא המדינה, שרים, חברי כנסת וכו' שספק רב אם ניתן היה לשבצם במסגרת עובדים או עובדים עצמאיים; עד עתה, בדרך אלמינאציה, נחשבו כמבוטחים מ"סוג שלישי". מאידך, משכורתם שולמה על־ידי שלטונות המדינה ולא היתה הצדקה אובייקטיבית להפלייה מבחינת חובת תשלום דמי־הביטוח בינם לבין עובדים שכירים רגילים. התיקון הנ"ל בא, איפוא, להסדיר בעייה זו; אולם יש לפרש תיקון זה ולתחום אותו במסגרת המצומצמת, וכאמור ברישא לסעיף זה "לענין חלק זה" (חלק ד' — כספים) ותו לא, כלומר: התיקון אינו מקנה, למשל, לחברי הכנסת מעמד של עובדים כמשמעותו בחוק לכל דבר אחר, לרבות זכאות בענפי נפגעי עבודה ואמהות. ראה נוספת לכך היא גם ההודקקות לסעיף 33 (א) כבסיס לחישוב דמי ביטוח — בסיס המשמש למעשה מבוטחים מסוג שלישי.

ברם, עשויה להתעורר השאלה מה דינם של מבוטחים ששכרם נקבע, אמנם, בחוק או על־ידי החלטת הכנסת, אך מעצם טיב יחסי העבודה נחשבו אלה עד עתה כ"עובדים" במלוא משמעות מושג זה שבחוק (כגון: שופטים). נראה לי כי התיקון לא בא ליטול זכויות קיימות ולהגביל מבוטחים אלה מליהנות ממלוא זכויותיהם בענפי ביטוח אחרים; ומעמדם, זכויותיהם וחובותיהם כתוצאה מכך ייקבעו לפי מיקומם במסגרת הביטוח — כפי שהיה עד עכשו. שאלה זו כמובן טעונה עיון נוסף וכל מסקנה בנידון מוקדמת הינה.

תיקוני חוק אלה — כמוסבר קודם לכן — מהווים רק חלק קטן, יחסית, מהצעות חוק נרחבות, שהוכנו ונערכו על־ידי המוסד תוך התייעצות עם נציגי ציבור; בשל היותן של הצעות החוק הנוספות בכור ההיתוך, מוקדם עדיין ליתן דעתנו עליהם מעל במה זו.

הצעות חוק

הצעות חוק אלה הוגשו לראשונה ב-1953. הן נועדו לשפר את הביטוח הלאומי. הצעות אלו הוגשו על ידי המוסד לביטוח הלאומי. הן נועדו לשפר את הביטוח הלאומי. הצעות אלו הוגשו על ידי המוסד לביטוח הלאומי. הן נועדו לשפר את הביטוח הלאומי.

שנת דיון	הצעת חוק	מספר הצעות
1953	הצעת חוק לשינוי סעיף 11 לחוק הביטוח הלאומי	1
1954	הצעת חוק לשינוי סעיף 11 לחוק הביטוח הלאומי	1
1955	הצעת חוק לשינוי סעיף 11 לחוק הביטוח הלאומי	1
1956	הצעת חוק לשינוי סעיף 11 לחוק הביטוח הלאומי	1
1957	הצעת חוק לשינוי סעיף 11 לחוק הביטוח הלאומי	1

בסיס שני מהווה שיעור התמותה. המשתנה מגיל אחד למשנהו. וכמו כן שונה לגברים ולנשים. בסיס שלישי מהווה שיעור נישואין מחדש של אלמנות. גם שיעור זה משתנה עם גיל האלמנה. כמו גורם הריבית, כן גם גורמי התמותה והנישואין מקטינים את הערך הנוכחי של קצבאות שתשלומן מותנה בהשארות בחיים ו/או באלמנות. לעומת זאת, ערך נוכחי של מענק שישולם בעתיד לאלמנה, עם הינשאה מחדש, גדול יותר ככל שסיכוייה של האלמנה להינשא גדולים יותר. כל הקצבאות צמודות למדד יוקר המחיה, ולכן למעשה לא ידועים התשלומים הנומינליים בלירות שיעשו בעתיד, כמו כן לא עובד עד כה לוח הסתברויות של שינויים אפשריים במדד יוקר המחיה, ואין אנו סבורים שיהיה אפשר אי פעם לקבוע לוח כזה. ההיוון נעשה, איפוא, בהנחה שהמדד הקיים במועד ההיוון לא ישתנה.

ניתן איפוא לסכם: בכדי שהיוון יהיה מוגדר באופן חד משמעי, יש לציין את בסיסי ההיוון הנ"ל, את תאריך ההיוון ואת מדד יוקר המחיה שלפיו חושבו הגימלאות.

3. מטרות ההיוונים

היווני הגימלאות המשתלמות על-ידי המוסד נעשים לארבע מטרות שונות:

א. לצורך קביעת קרנות הביטוח בענפים נפגעי עבודה וזקנה ושאיירים, בהם משלמים קצבאות ארוכות מועד הנפסקות רק עם מות הזכאים, או גם עם נישואין מחדש, או עם הגיעם של הזכאים לגיל מסוים.

ב. לצורך המרת קצבת נכה במענק חד-פעמי, במקרה שהנכה מבקש זאת והמוסד מגיע לידי מסקנה שההמרה היא לטובת הנפגע ותימיע לשיקומו הכלכלי או המקצועי.

ג. לצורך תביעה משפטית נגד צד שלישי שגרם לנכות או מוות. לפי סעיף 70 של חוק הביטוח הלאומי רשאי המוסד, בתנאים מסויימים, לתבוע מהצד השלישי פיצוי על הגימלה ששילם או עתיד לשלמה.

ד. לצורך תביעה משפטית נגד מעביד שפיגר בתשלומיו (עבור עובד) למוסד לביטוח לאומי מעל לגבול המוגדר בחוק, וקרה מקרה שבעקבותיו ישלם המוסד גימלה לעובד או למשפחתו, לפי סעיף 49 של החוק, רשאי המוסד לתבוע מאת המעביד את תמורת הגימלאות שהמוסד שילם או עתיד לשלמן.

4. הסבר המטרות

א. קרנות הביטוח

דרכי ההיוון לקביעת קרנות הביטוח נבדלות ביסודן מאלה המשמשות את המטרות האחרות; כאן נעשים ההיוונים באורח קולקטיבי, לרוב בעזרת כרטיסים שבהם נוקבו הפרטים האקטואריים שבנוסחאות ההיוון. הסבר דרכי היוון אלה מהווה נושא לכשעצמו, ואין זה המקום להרחיב עליו את הדיבור.

ב. היוונים למטרות האחרות

לעומת האמור לעיל, ההיוונים למטרות ב', ג', ד' הם היוונים אינדיבידואליים שבבסיסהם (ריבית, תמותה, שיעורי נישואין מחדש) — ובחלקן הנוסחאות עצמן — נקבעים ומוגדרים על-ידי תקנות ההיוון תשי"ז—1957 (ק"ת 725), כפי שתוקנו בתקנות תשי"ט—1959 (ק"ת 874) ותוקנו אחר כך בתקנות תשכ"א—1961 (ק"ת 1192).

הצד הטכני של ביצוע ההיוונים אינו ניתן להסברה במסגרת זו, שכן הבנתו דורשת ידיעות מקצועיות בשטח המתמטיקה לביטוח. ננסה לתאר, באופן כללי בלבד, את מושגי ההיוון כפי שהם הוסברו בתקנות ההיוון, את השינויים שחלו בתקנות אלה והשפעתם על תוצאות ההיוון.

ג. היוונים לצורך המרות

היוונים של קצבאות לצורך המרה במענק חד-פעמי מבוצעים רק במקרה של נכות תמידית בדרגה שאינה פחותה מ-25%. כי לפי התוספת החמישית לחוק (סעיפים 2, 3, 4) משתלמת קצבת נכות תמידית רק במקרים מעין אלו, ברם, בחישוב גודל המענק המשתלם עקב המרת הקצבה יש להבחין בין נכות בדרגה שהיא פחותה מ-50% לבין נכות בדרגה 50% או יותר. במקרה הראשון נקבע אופן החישוב, לפי סעיף 2 לתוספת החמישית, כמכפלת מספר אחוזי הנכות בשלוש ובדמי פגיעה לשבוע ימים. למען הדיוק אין לקרוא לחישוב זה "היוון", כי אין כאן כל גורמים אקטואריים כגון ריבית ותמותה; גודל המענק אינו תלוי, איפוא, בשער הריבית.

בגיל או כמין של הנפגע, החישוב מבוצע על-ידי הפקיד המטפל בדבר מבלי שיוזקק לעזרת האקטואר. לעתים מכנים חישובים אלה "היוונים אריסטמטיים" להבדיל מ"היוונים אקטואריים". שונה הדבר לגבי המרת קצבה במקרה של נכות תמידית בדרגה של 50% או יותר. כאן מבוסס החישוב על חישוב אקטוארי, כפי שהוא נובע מסעיף 6 לתוספת החמישית, אך גם מי שאינו אקטואר יכול לבצעו בעזרת הלוח המתאים שבתקנות. לפי סעיף 9 של תקנות ההיוון (ק"ת 725) רשאי המוסד להוון את כל קצבת הנכה או חלק ממנה, וזאת לכל התקופה או לחלק ממנה; על סעיף זה שבתקנות מבוססות המרות של חלק מהקצבה. לדוגמה: לנכה שהוא בעל דרגת נכות 65% יכול המוסד להוון חלק של הקצבה המקבילה ל-20%, בהשאירו לו את הזכות להמשיך ולקבל את החלק הנותר של הקצבה המקבילה ל-45% נכות. כמו כן ממיר המוסד, בדרך כלל, את התשלומים שהנכה עתיד לקבל עד הגיעו לגיל 65 (בגבר) או 60 (באשה), ובדרך זו משאיר לנכה, המגיע לגיל הנ"ל, את הזכות לבחור בין קצבת הנכות לבין קצבת הזקנה.

ד. תביעות נגד צד שלישי ונגד מעביד

ההיוונים למטרות הנ"ל נעשים במקרים של קצבת נכות (תוספת 5 לחוק), קצבת שאירים (תוספת שניה) או קצבת תלויים (תוספת שישית).

"קצבת שאירים" — פירושה קצבה המשתלמת לאלמנה ו/או ליתומים של מבוטח הנפטר שלא כתוצאה מפגיעה בעבודה. הקצבה החודשית היא מכפלה של סכום היסוד (לפי המדד של ספטמבר 1951) — הרשום בחוק — במדד יוקר המחיה, שלפיו משלמים משכורת לעובדי המדינה, גודל סכום היסוד הנ"ל תלוי בהרכב המשפחה (אלמנה בלבד, אלמנה עם ילדים, יתומים ללא אם) כפי שמפורט בתוספת השניה לחוק.

"ילד" בביטוח שאירים — פירושו מי שטרם מלאו לו 14 שנה, או אם מלאו לו 14 שנה וטרם מלאו לו 18 שנה ועיקר זמנו מוקדש ללימודים, או — ללא הגבלת גיל — אינו מסוגל לכלכל עצמו. ביסוד הלוחות שבתוספת הראשונה לתקנות ההיוון הונח, אם כי זה לא נאמר במפורש, כי ילד שטרם מלאו לו 14 שנה ילמד עד הגיעו לגיל 16 שנה, וילד שמלאו לו 14 שנה ולומד עדיין — ימשיך בלימודיו עד הגיעו לגיל 18 שנה.

"קצבת תלויים" היא קצבה המשתלמת לאלמנה ו/או ליתומים ו/או לתלויים אחרים (הורים, סב, סבה, אח, אחות) של עובד (בין שכיר, בין עצמאי) שמת כתוצאה מפגיעה בעבודה. שלא כמו בקצבאות שאירים, אין קצבת תלויים נקבעת כסכום יסוד קבוע, אלא באחוזים מהקצבה שהיה המנוח מקבל לו היתה דרגת נכותו 100%, ולכן — כקצבת הנכות — אף קצבת התלויים היא פונקציה של שכר המנוח בתקופת רבע השנה שקדמה לפגיעה.

"ילד" בביטוח נפגעי עבודה — פירושו מי שטרם מלאו לו 18 שנה, או — ללא הגבלת גיל — אם אינו מסוגל לכלכל עצמו. בהיוון קצבאות (בין אם אלו "קצבאות תלויים" ובין אם אלו "קצבאות שאירים") מתעלמים מתמותת הילדים לפי הגיעם לגיל 18.

ניתן להבחין עד כה ב-4 תקופות שבהן חלו שינויים בדרכי ההיוון, שינויים בבסיסי ההיוון או שינויים במאות הסכומים המהוונים.

תקופה ראשונה: מקום המוסד לביטוח לאומי (אפריל 1954) עד פרסום תקנות ההיוון לראשונה, באוגוסט 1957 (ק"ת 725); תקופה שניה: מאוגוסט 1957 עד פברואר 1959, עת הופיע התיקון הראשון לתקנות ההיוון (ק"ת 874); תקופה שלישית: מפברואר 1959 עד אוגוסט 1961 — זמן פרסום ק"ת 1192; ותקופה רביעית שהתחילה באוגוסט 1961 ועדיין נמשכת.

בתקופה הראשונה נעשו היוונים על יסוד כללים אקטואריים בלבד, מבלי שיהיה לכללים אלה לבוש משפטי, בסיסי ההיוון היו: שער ריבית של 4%, שיעורי תמותה ונישואין לפי הלוח השוויצרי EVK. במשך תקופה זו התגבשו הכללים לגבי עיגולי הגיל לצורך היוון, קביעת

* קיימת הצעת שינוי לחוק, לפיה יחשב מענק בדרך אקטוארית גם במקרה של המרת קצבת נכות בדרגה 25% עד 49%.

5. דרכי ההיוון בעבר ובהווה

הגיל הסופי המשוער של ילד בביטוח שאירים (ההנחה אם הוא ילמד עד גיל 18, או יפסיק את לימודיו לפני הגיעו לגיל זה), התחשבות בקצבת הזקנה העתידה להשתלם לזכאי לגימלה לכשיגיע לגיל הפרישה, ועוד: אולם הגישה לא תמיד היתה אחידה.

תקנות ההיוון (ק"ת 725) שהופיעו לראשונה היו פרי נסיון שנרכש במשך התקופה הראשונה, ותוצאה של התגבשות כללים מוגדרים ביחס לרוב הבעיות המתעוררות.

בתקופה השניה נשארו עדיין הבסיסים של 4% ריבית ושיעורי תמותה ונישואין לפי הלוח השוויצרי הנ"ל. בסעיף 2 לתקנות נקבעו כללים ביחס לחישוב גילו של אדם לצורך היוון קצבאות. לפי סעיף 8 נקבע כי בהיוון קצבת נכה, לצורך סעיפים 49 ו-70 לחוק, יש לנכות מההיוון את הערך המהוון של קצבת הזקנה שעשוי הנכה לקבל בהגיעו לגיל 65 (באשה), בסעיף 9 נקבעה זכות המוסד להחליט אם יש להמיר לנכה את קצבתו, כולה או חלקה, לכל חייו או לתקופה מוגבלת. סעיף זה מהווה בסיס משפטי להיוון קצבת נכה לצורך המרה עד גיל 65 (60) בלבד.

במשך התקופה השניה הוכן במחלקה האקטוארית, על יסוד חומר דמוגרפי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, לוח תמותה חדש וגם לוח שיעורי נישואין של אלמנות, ועל יסוד זה פורסם (בסוף פברואר 1959) שינוי בתקנות ההיוון (ק"ת 874), שער הריבית נשאר עדיין 4%, אולם לוח החיים — שבתוספת השניה לתקנות — הוחלף, וכתוצאה מכך הוחלפה כמעט כל המערכת של לוחות ההיוון שבתוספת הראשונה לתקנות. כתוצאה מכך ששיעורי התמותה בגילים השונים הם בדרך כלל גדולים יותר לפי הלוח הישראלי מאשר לפי הלוח השוויצרי EVK הנ"ל, קטנו בדרך כלל הערכים המספריים שבלוחות אלה לעומת הלוחות שבקובץ תקנות 725, ומכך נבע, כמובן, שגם הסכומים שהמוסד תבע מהצד השלישי או מהמעביד, וגם הסכומים שהמוסד שילם בהמרות קצבאות נכים — אלו ואלו קטנו באופן יחסי בתקופה השלישית לעומת התקופה הקודמת.

השינוי העיקרי הבא בתקנות ההיוון חל באוגוסט 1961, עת פורסם תיקון חדש (ק"ת 1192), נשארו על כנם שיעורי התמותה והנישואין, שהיוו בסיס היוון החל מפברואר 1950, אולם שונה שער הריבית מ-4% ל-5%, אם נזכור את הנאמר בסעיף 2 דלעיל לגבי השפעת שער הריבית על תוצאות ההיוון, הרי יהיה ברור ששינוי זה בלבד מוכרח לגרום להקטנה נוספת ניכרת בערכים הנוכחיים. שיעור ההקטנה שונה מגיל לגיל: הוא גדול יותר בגילים צעירים — במקרים מסוימים הוא עולה על 15% — וקטן יותר בגילים גבוהים (עד 5%). מטרת השינוי הזה היתה להגיע לאחידות בנוגע לשער הריבית שעליו בתי המשפט בארץ מבססים, בדרך כלל, את פסקי הדין, במשפטים הנובעים מחוקים אחרים במדינה, ובעיקר בפקודת הנוזיקין האזרחיים, המשולבת ונוגעת בחוק הביטוח הלאומי. אמנם, על ידי שינוי זה מצטמצמים בשיעור נוסף גם הסכומים שהמוסד משלם לנכים בהמרת קצבאותיהם, אולם אין לראות בעובדה זו פגיעה במצבם, לאור אפשרויות ההשקעה הקיימות במציאות.

תיקון חשוב נוסף חל על ידי שינוי תקנה 8, עד כה נוכח היוון קצבת זקנה, העתידה להשתלם, רק מהיוון קצבת נכה — לענין סעיפים 49 ו-70, לפי תקנה 8 המתוקנת ינוכה היוון קצבת זקנה כנ"ל גם מהיוון קצבת שאירים או תלויים, במקרה שהזכאי לקצבה מבוטח בביטוח זקנה ושאיירים (ביטוח חובה או רשות).

תיקון זה מביא להקטנה נוספת, שהיא לעתים ניכרת, של הסכומים שהמוסד תובע מהצד השלישי ומהמעביד; הוא מביא אף להקטנת הסכומים שהמעביד רשאי לנכות מסכום הפיצויים, המגיעים לעובד שנפגע לפי "פקודת הנוזיקין האזרחיים".

מתוך דין וחשבון של האקטואר של המוסד

שצורף אל מאזן ודין וחשבון כספי לשנת הכספים 1960/61

1. מבוא

11. תוכן המאזן

כדוגמת קודמיו מהווה גם המאזן לשנה 60/61 מאזן אקטוארי שלם, המאפשר דיון מלא על המצב האקטוארי לגבי כל ענפי הביטוח המבוצעים ע"י המוסד, פרט לענף זקנה ושאיירים. לגבי ענף זה המאזן אינו שלם באשר, כמו במאזנים הקודמים, לא הובאו בחשבון קרן הביטוח, לא תשלומי המבוטחים בעד העתיד, ולא תקבוליהם, עד כמה שזמן התהוות עילתם חל אחרי יום המאזן.

12. הבסיסים הטכניים ודרכי האומדנים האקטואריים

כפי שהודענו כבר בס"ק 27 של הדו"ח האקטוארי הקודם, ראינו אפשרות לבסס בשנה הזאת את חישובינו לצרכי המאזן על שער ריבית של 4.5% במקום 4%, ביתר הבסיסים הטכניים (לוח התמותה וכד') לא חל שינוי.

21. שיעור דמי הביטוח

211. בס"ק 2א של הדו"ח האקטוארי הקודם שיערנו כי עליידי הגדלת שיעור דמי הביטוח מ-2.9% ל-3.7% יחד עם העלאת מכסימום ההכנסה הטעונה דמי ביטוח מ-360 לירות בחודש ל-420 לירות בחודש, תגדל הכנסת הענף מדמי ביטוח ב-30% בערך, למעשה גדלו התקבולים מ-46 מיליון לירות בשנת 59/60 ל-67 מיליון לירות (במספרים מעוגלים), היינו ב-45% (בערך), אפשר להניח כי הגידול ב-15% הנוספים על השערותנו נובע משינויים כלכליים אחרים, כמו הגדלת חלק ההכנסה הלאומית הטעון דמי ביטוח.

212. אמנם גדלו איפוא תקבולי הענף מדמי ביטוח, ויחד עם זה גם הקצבת האוצר (בגודל של 10% מן ההכנסה מדמי ביטוח) במידה ניכרת, אך לא במידה הנחוצה מנקודת מבט האקטואר, עלינו לחזור על מה שכתבנו בס"ק 2.ב.ג. של הדו"ח האקטוארי הקודם: אך ורק תשלומיו ותקבוליו של גבר צעיר החוזר מן הצבא בגיל של 20 שנה הם עכשיו באופן ממוצע מאוזנים. אולם כל עולה בגיל יותר גבוה משלם למוסד הרבה פחות מאשר יקבל ממנו, והוא מביא אפוא אתו גרעון אקטוארי נוסף ולעתים ניכר מאד לקופת הענף.

213. לדוגמה (בחישוב ממוצע):

במקום שיעור של 3.7% היה צריך לשלם עולה בן 30 דמי ביטוח לפי 4.9% אם יש לו תמיד הכנסה ממוצעת של 3,000 ל"י לשנה, ולפי 5.9% אם הכנסתו היא רק 2,500 ל"י לשנה. לגבי עולה בן 40 שנה השיעורים המקבילים הם 7.8% ו-9.3%, ולגבי עולה בגיל של 55 שנה הם 21.3% ו-25.6%.

22. המצב האקטוארי בענף זקנה ושאיירים

221. בלוח א' מופיע גרעון אקטוארי של הענף בסך 181 מיליון לירות (בערך). הגרעון הזה מהווה רק חלק קטן מן הגרעון האמיתי של הענף, פירושו הוא כי אפילו התחייבויות הענף כלפי הזקנים והשאיירים המקבילים כבר קצבאות, אינן מכוסות ע"י נכסיו כולם, שלא לדבר על הזכויות

2. דמי הביטוח

והמצב האקטוארי בענף זקנה ושאיירים

אשר רכשו להם, ע"י תשלומיהם במשך שנים רבות. אותם המבוטחים שעדיין עובדים. הערך המהוון ל-31.3.61 של הקצבאות השוטפות הג'ל עולה לפי הלוח הנ"ל לסך 385 מיליון לירות, ואילו כל נכסי הענף, לרבות דמי ביטוח שהיו חייבים לענף ביום 31.3.61 ושעדיין לא נגבו, עולים רק לסך 204 מיליון לירות. הפרש שני הסכומים האלה, היינו 181 מיליון לירות, הוא הגרעון החלקי המוראה במאזן, הוא הסכום החסר לענף לשם כיסוי הערך המהוון של הקצבאות השוטפות בלבד, הוא גם הסכום אשר במשך השנים הבאות יצטרך להצטבר מתשלומי המבוטחים.

222. הגרעון האקטוארי הופיע בפעם הראשונה במאזן לשנת 57/58 אשר בה התחילו לשלם קצבאות זקנה, ועלה בשנים 57/58 עד 60/61, במיליוני לירות, לסכומים: 128, 148, 172 ו-181 (במספרים מעוגלים). הגרעון גדל אפוא משנה לשנה בסכומים 20, 24 ו-9 מיליון לירות. רואים מזה שאמנם הגדלת שיעור דמי הביטוח—המגדילה רק את הכנסות הענף (להבדיל מעלית האינדקס הפועלת גם על הוצאותיו)—עשתה את שלה ובלמה במדה ניכרת את גידול הגרעון, אך לא הספיקה לעכב אותו כליל. עדיין התוספת השנתית (מכל המקורות) של נכסי הענף בשנת 60/61 קטנה ב-9 מיליון לירות לפחות מן הערך המהוון של הקצבאות החדשות שהחלו לשלם אותן במשך אותה השנה.

223. במה שאמרנו לעיל ברצוננו לקבוע, כי רק הגדלת שיעור דמי הביטוח הקטינה את הפער בין תוספת נכסי הענף לבין התוספת (נטו) של הקצבאות השוטפות. למשל הגדלה כללית של השכר (שלא לרגלי עליית האינדקס) או עלייה חדשה גדולה עשויות גם הן להגדיל את הכנסות הענף מבלי להגדיל (מיד) את ההוצאות השוטפות לקצבאות, אך מצד אחר מגדילה עלייה כזו במידה גדולה מאד את הגרעון האמיתי, כל עוד שיעור דמי הביטוח אינו מספיק אלא לצעירים הנכנסים לרשת הביטוח בגיל של 20 שנה.

שאלות אלה טעונות מחקר מיוחד שאין מקומו בדו"ח הזה.

2. זכויות הוצאות

31. כמו בענף זקנה ושאיירים כן גם ביתר הענפים לא הובאו בחשבון קרנות הביטוח תשלומי המבוטחים בעד העתיד, ולא תקבוליהם אשר זמן התהוות עילתם חל אחרי יום המאזן (השווה ס"ק 11). אולם ביתר הענפים שיטה זו מוצדקת בהחלט, כי בהם—בניגוד למצב בענף זקנה ושאיירים—אין בידי המבוטחים בסוף שנת כספים שום זכויות או ייחולים בקשר למקרים העתידיים לבוא. לכן קרן הביטוח צריכה לכסות רק את התחייבויות המוסד שמקורן בעבר; ובאשר כולן הובאו בחשבון, המאזן הוא שלם לגבי הענפים האלה ומאפשר דיון שלם על מצבם האקטוארי. תוצאות הדיון הזה משביעות רצון בהחלט.

32. בו בזמן שבענף זקנה ושאיירים מראה המאזן גרעון (חלקי!) העולה פי 2.7 על הגבייה בשנת הכספים, הוא מראה ביתר הענפים עתודות ניכרות. העתודות האלה הן עודפי ההכנסות על ההוצאות, שאינם נחוצים לשם כיסוי התחייבויות הענפים, וזאת גם בענף נפגעי עבודה אשר בו ניתנות לא רק גימלאות קצרות מועד, אלא גם קצבאות למשך חיי נכים ואלמנות, ותקבולי כולם מכוסים ע"י קרנות הביטוח לבדן.

33. העתודה עלתה

במיליוני לירות		בענף	
15.5-ל	8.8-מ	נפגעי עבודה שכירים	
4.4-ל	3.6-מ	נפגעי עבודה עצמאיים	
10.4-ל	8.6-מ	אמהות	
1.5-ל	0.8-מ	משפחות מרובות ילדים	
כ" % מתשלומי הגימלאות	כ" % מתקבולי דמי ביטוח	בענף	והיא מהווה:
139.1	86.1	נפגעי עבודה שכירים	
504.0	230.9	נפגעי עבודה עצמאיים	
** 103.1	92.8	אמהות	
18.9	* 17.5	משפחות מרובות ילדים	

* כולל את הקצבת האוצר. ** כולל את ההוצאות להסעת יולדות ע"י מדיא.

34. המספרים האלה מניחים את הדעת בהחלט. חל שיפור ניכר לגבי ענף נפגעי עבודה לשני חלקיו, ולגבי העצמאיים במדה העשויה אולי לאפשר, אחרי חקירה נוספת, הטבת התנאים. העתודה בענף האמהות אינה מוגזמת, ובענף משפחות מרובות ילדים היא מגיעה בכל אופן בערך לתשלומים (ולתקבולים) במשך חודשיים, וזה יכול להספיק לגבי ענף הממומן לפי שיטה תקציבית טהורה.

41. "האינדקס המשכורתי" אשר אליו צמודות ההוצאות התפעוליות העיקריות של המוסד וקרנות הביטוח, עמד ברבע הראשון של שנת הכספים 60/61 על 267 נקודות (לפי 100 נקודות בספטמבר 1951 המקבילות ל-97.09 נקודות לפי הבסיס החדש של ינואר 1959). עלה ב-1.760 ל-274.7 נקודות, ורק ב-1.761 ל-286.8 נקודות. קרנות הביטוח חרשו אפוא לפי אינדקס של 274.7 נקודות.

42. "האינדקס החודשי" אשר אליו צמוד הערך המאני של השקעות המוסד באוצר המדינה, נד במשך שנת 60/61 בין הגבולות 101 נקודות ו-107 נקודות (במספרים מעוגלים ועל בסיס של 100 נקודות לינואר 1959), ועמד בסוף שנת הכספים על 107 נקודות.

43. עליית האינדקס המשכורתי הגדילה את קרנות הביטוח ב-2.9% בערך, ע"פ חקירות מפורטות שנעשו בעבר אין להטיל ספק בכך שעליית ערך ההשקעות, אף כי הן צמודות לאינדקס אחר מאשר קרנות הביטוח (ר' ס"ק 42) שקולה כנגד הגדלת קרנות הביטוח, ע"כ כמה ששתיהן נגרמות משינויי הממדים. לכן יש לקבוע כי, כאשר עד הנה כן גם עתה, שיטת הצמדת ההכנסות וההשקעות לאינדקס יוקר המחיה מניחה את הדעת.

שיעור הריבית הממוצע בשנת 60/61 הוא 4.90% והוא מתקבל אם מיוחסים את ההכנסה מריבית נטו (כלומר: אחרי ניכוי ריבית ששולמה) לכלל האקטיבה המופיעים במאזן לתחילת שנת 60/61 ולסופה, להוציא את דמי הביטוח העומדים להיגבות וכמובן את הגרעון האקטוארי, ותוך ניכוי הזכאים המופיעים בפסיב.

61. השקעות המוסד אופן הצמדת ההשקעות לאינדקס מניח את הדעת. ההכנסה מריבית מצדיקה את שיעור הריבית הבסיסי של 4.5%.

62. המצב האקטוארי של ענפי הביטוח. המצב האקטוארי של הענפים נפגעי עבודה (לשני החלקים), אמהות ומשפחות מרובות ילדים מניח את הדעת.

622. מצבו של הענף זקנה ושאיירים טעון שיפור ניכר, כי אפילו הגרעון האקטוארי החלקי המורא במאזן עדיין הולך וגדל. וההכנסות של הענף אינן שקולות כנגד הוצאותיו לטוח ארוך.

4. השפעתם של שינויי אינדקס יוקר המחיה

5. הכנסות המוסד מריבית

6. סיכום

פרופ' ד"ר שמשון ברויאר האקטואר של המוסד

1951	1952
1953	1954
1955	1956
1957	1958
1959	1960
1961	1962
1963	1964
1965	1966
1967	1968
1969	1970
1971	1972

לוח א: מאזן

אקטיב

ל-1	ל-2	
	225,269,645	1. השקעות באוצר המדינה
247,738,297	22,468,652	ערך נומינלי
		גמול הגדלת ערך ההשקעה
	2,715,853	2. נכסי דלא ניידי
2,570,553	-145,300	בנינים (מחיר הקרן)
		קרן להפחתה
	174,442	3. הלוואות ומקדמות
	50,200	נכי צבורה
	250,000	פקדונות להלוואות שיקום
	42,783	האוניברסיטה העברית
	50,000	ערך נומינלי
601,929	34,504	גמול הגדלת ערך ההשקעה
		קופת "הב" בע"מ
		עובדי המוסד
		4. פקדונות לזמן קצר
873,142		בנק הדואר
	15,638,125	5. דמי כיטוח העומדים להיגבות
33,463,882	17,825,757	מעבירים
		מבוטחים שאינם שכירים
	60,142	6. חייבים
	11,951	אוצר המדינה — גימלאות נמנעי ספר
	13,031	אוצר המדינה — משרד הבטחון
	1,300,368	אוצר המדינה — שונות
1,649,706	264,214	קופות חילים
		שונים
		7. בנקים עו"ש
3,955,951		וח"ן סילוקין בחשב הכללי
26,639		8. קופות ודמי מחזור
1		9. מטלמלון
180,783,021		10. גרעון אקטוארי בענף זקנה ושאריות
471,663,121		
954,636		חשבונות מקבילים
94,859		המאות לבטחון
1,049,495		תביעות להחזרת שווי הגימלה מאת המעביד ופיצויים מצד שלישי

מס'ב

לי"ב	לי"א	לי"ב	לי"א
			11. קרנות ביטוח
	385.000.000		ענף זקנה ושארים
	28.150.000		ענף נפגעי עבודה — שכירים
	2.500.000		ענף נפגעי עבודה — עצמאיים
	1.200.000		ענף אמהות
417.550.000	700.000		ענף משפחות מרובות ילדים
			12. עתודה
	15.508.844		ענף נפגעי עבודה — שכירים
	4.386.648		ענף נפגעי עבודה — עצמאיים
	10.402.516		ענף אמהות
31.780.371	1.482.363		ענף משפחות מרובות ילדים
			13. זכאים
			קרן השואה לתשלום תנמולים למשרתים במילואים
			ערך נומינלי
	20.262.122		נמיל הכוללת ערך ההשקעה
22.332.750	480.547		שונים
			471.663.121
			954.636
			94.859
			1.049.495
			חשבונות מקבילים
			ותני המחאה בסחן
			תרות זכות שווי הנימלה מאת המעביד ופיצויים מצד שלישי

לוח ב: תקבולים ותשלומים

תשלומים

ג'מלאות		תשלומים	
שכירים	עצמאיים	ל"א	ל"ב
ענף זקנה ושארים			
קצבת זקנה			
קצבת שאריום			
מענק שאריום			
דמי קבורה			
ענף נסגעי עבודה			
שכירים	עצמאיים		
3,638,635	211,365	3,850,000	
3,168,750	373,449	3,542,199	
1,567,610	105,162	1,672,772	
1,741,255	136,841	1,878,096	
779,940	39,279	819,219	
60,924	—	60,924	
191,132	4,209	195,341	
11,148,246	870,305	12,018,551	
הוצאות רופי			
דמי פניעה			
קצבת נכות			
מענק נכות			
קצבת תלויים			
מענק תלויים			
שיקום מקצועי ואשיל			
סך הכל			
ענף אמהות			
מענק לידה			
דמי לידה			
הסעת יולדות			
ענף משפחות מרובות ילדים			
קצבה משפחתית			
הוצאות מינהליות			
ענף זקנה ושאריום			
ענף נסגעי עבודה — שכירים			
ענף נסגעי עבודה — עצמאיים			
ענף אמהות			
ענף משפחות מרובות ילדים			
השתתפות בפעולות למניעת תאונות			
ענף נסגעי עבודה — שכירים			
עודף תקבולים על תשלומים ל-31 במאָרס 1961			
ענף זקנה ושאריום			
ענף נסגעי עבודה — שכירים			
ענף נסגעי עבודה — עצמאיים			
ענף אמהות			
ענף משפחות מרובות ילדים			
		ל"א	ל"ב
		32,108,902	5,581,690
		59,750	363,066
		38,113,408	
		3,850,000	5,559,232
		3,542,199	4,417,688
		1,672,772	116,844
		1,878,096	
		819,219	
		60,924	
		195,341	
		12,018,551	
		5,559,232	
		4,417,688	
		116,844	
		10,093,764	
		7,858,997	
		2,197,880	
		1,226,048	
		262,640	
		451,556	
		252,601	
		4,390,725	
		231,626	
		166,040,235	
		36,688,890	
		3,968,967	
		6,953,929	
		510,093	
		214,162,114	
		286,869,185	

לתקופה 1.4.1960-31.3.1961

תקבולים

ל"י	ל"י	ל"י	1. עודף תקבולים על תשלומים בתחילת השנה
	124,492,176		ענף זקנה ושארים
	28,877,453		ענף נפגעי עבודה — שכירים
	3,027,623		ענף נפגעי עבודה — עצמאיים
	5,965,510		ענף אמהות
162,508,138	145,376		ענף משפחות מרובות ילדים
			2. תקבולים
		67,162,060	גביית דמי ביטוח
		18,006,833	ענף זקנה ושארים
		1,900,092	ענף נפגעי עבודה — שכירים
		11,206,921	ענף נפגעי עבודה — עצמאיים
			ענף אמהות
103,733,225	5,457,319		ענף משפחות מרובות ילדים
		5,971,084	הקצבת האוצר
	8,980,982	3,009,898	ענף זקנה ושארים
			ענף משפחות מרובות ילדים
		7,599,750	ריבית
		1,713,560	ענף זקנה ושארים
		171,472	ענף נפגעי עבודה — שכירים
		307,732	ענף נפגעי עבודה — עצמאיים
			ענף אמהות
9,801,612	9,098		ענף משפחות מרובות ילדים
		1,097,585	גמול הגדלת ערך ההשקעות שהוחזרו
		162,546	ענף זקנה ושארים
		19,076	ענף נפגעי עבודה — שכירים
1,279,207			ענף אמהות
		2,368	שווי הגימלה מאת המעביד
		6,948	ענף זקנה ושארים
		10	ענף נפגעי עבודה — שכירים
	9,326		ענף אמהות
		26,500	פיצויים מצד שלישי
		527,470	ענף זקנה ושארים
124,361,047	556,695	2,725	ענף נפגעי עבודה — שכירים
			ענף נפגעי עבודה — עצמאיים
286,869,185			

לוח ג: תקציב המוסד לביטוח

תקבולים

ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י
					ביטוח זקנה ושאירים
		72.300.000			דמי ביטוח ממעבידים
	87.300.000	15.000.000			דמי ביטוח מלא שכירים
		10.270.000			הקצבת אוצר המדינה
	10.225.000	(-) 45.000			הפחתה — הוצאות בית הדין
	11.570.000				ריבית
	3.670.000				גמול הגדלת ערך ההשקעות
	40.000				פיצויים מצד שלישי
112.825.000	20.000				החזרת גימלאות ממעבידים
					ביטוח נפגעי עבודה
					שכירים
	22.000.000		2.000.000	20.000.000	דמי ביטוח
	2.435.000		235.000	2.200.000	ריבית
	561.000		—	561.000	גמול הגדלת ערך ההשקעות
	550.000		50.000	500.000	פיצויים מצד שלישי
	10.000		—	10.000	החזרת גימלאות ממעבידים
25.556.000			2.285.000	23.271.000	סך הכל
					ביטוח אמהות
		11.700.000			דמי ביטוח ממעבידים
	14.600.000	2.900.000			דמי ביטוח מלא שכירים
	450.000				ריבית
	40.000				גמול הגדלת ערך ההשקעות
15.092.000	2.000				החזרת גימלאות ממעבידים
					ביטוח משפחות מרובות ילדים
		5.900.000			דמי ביטוח ממעבידים
	6.700.000	800.000			דמי ביטוח מלא שכירים
		5.270.000			הקצבת אוצר המדינה
	5.245.000	(-) 25.000			הפחתה — הוצאות בית הדין
	71.000				ריבית
12.018.000	2.000				החזרת גימלאות ממעבידים
165.491.000					

לאומי לשנת הכספים 1962/63

תשלומים

ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י
				ביטוח זקנה ושירים	
		45.000.000			קצבת זקנה
		9.000.000			גימלת שאירים
	54.600.000	600.000			דמי קבורה
	3.189.900				הוצאות מינהל
	55.035.100				העברה לקרנות הענף
112.825.000				ביטוח נפגעי עבודה	
				עצמאיים	שבירים
		4.700.000	500.000	4.200.000	דמי פגיעה
		5.500.000	500.000	5.500.000	גימלת נכות
		1.450.000	100.000	1.350.000	גימלת תלויים
		310.000	10.000	300.000	שיקום מקצועי ואש"ל
		6.000.000	500.000	5.500.000	ריפוי
		450.000	—	450.000	פעולות למניעת תאונות
	18.410.000		1.610.000	16.800.000	מיכום
	2.170.000		380.000	1.790.000	הוצאות מינהל
	4.976.000		295.000	4.681.000	העברה לקרנות הענף
25.556.000			2.285.000	23.271.000	סך-הכל
				ביטוח אמהות	
		8.125.000			מענק לידה
		200.000			תוספת אישפוז במקרים מיוחדים
		5.500.000			דמי לידה
	14.075.000	250.000			הסעת יולדות
	640.000				הוצאות מינהל
	377.000				העברה לקרנות הענף
15.092.000				ביטוח משפחות מרובות ילדים	
		10.500.000			קצבה משפחתית
		380.000			הוצאות מינהל
		1.138.000			העברה לקרנות הענף
12.018.000					
165.491.000					

102501000					
102502000					
102503000					
102504000					
102505000					
102506000					
102507000					
102508000					
102509000					
102510000					
102511000					
102512000					
102513000					
102514000					
102515000					
102516000					
102517000					
102518000					
102519000					
102520000					
102521000					
102522000					
102523000					
102524000					
102525000					
102526000					
102527000					
102528000					
102529000					
102530000					
102531000					
102532000					
102533000					
102534000					
102535000					
102536000					
102537000					
102538000					
102539000					
102540000					
102541000					
102542000					
102543000					
102544000					
102545000					
102546000					
102547000					
102548000					
102549000					
102550000					

רשויות המוסד לביטוח לאומי

מועצת המוסד

שר העבודה, ירר המועצה	י. אלון
משרד העבודה	ע. מסר
משרד האוצר	ש. סרוקר
משרד הבריאות	ד"ר ח. ש. הלוי
משרד הסעד	ח. יפת
משרד המסחר והתעשייה	ד"ר י. אורנשטיין
משרד הדואר	י. צוקרמן
הסוכנות היהודית	ב. יפה
התאחדות בעלי התעשייה	מ. לוי
התאחדות בעלי התעשייה	עו"ד י. האוזמן
התאחדות בעלי התעשייה	א. אבן
חברת העובדים השיתופית	י. ריטוב
התאחדות האכרים	ד. גליקסון
התאחדות האכרים	ב. מסינג
החברה לבנין ולעבודות ציבוריות מיסודו של סולל-בונה	א. בן-גד
ארגוני הקבלנים והבוני	א. רביב
התאחדות הסוחרים הכללית	י. שור
התאחדות בעלי מלאכה ותעשייה זעירה	מ. מנדלבוים
ההסתדרות הכללית של העובדים	ב. לין
ההסתדרות הכללית של העובדים	מ. ברטל
ההסתדרות הכללית של העובדים	ד"ר ש. רעיף
ההסתדרות הכללית של העובדים	ז. כרמי
ההסתדרות הכללית של העובדים	ש. דן
ההסתדרות הכללית של העובדים	עו"ד י. גיל
ההסתדרות הכללית של העובדים	י. מינקובסקי
הסתדרות העובדים הלאומית	ש. כהן
הסתדרות הפועל המזרחי	י. מ. נס
הסתדרות פועלי אגודת ישראל	א. ורדיגר
הסתדרות הפועלים החקלאים	י. שוצברג
הסתדרות הפועלים החקלאים	מ. שמיר
הסתדרות הפועלים החקלאים	מ. נוסבוים
המרכז החקלאי של הסתדרות הפועל המזרחי	ג. יערי
"בחן", ברית פיקוח של אגודות חקלאיות שיתופיות	אינג' א. ר. גראד
ההסתדרות הרפואית	ד"ר א. פליישר
הסתדרות עורכי הדין	עו"ד ה. בן-ארי
הסתדרות נשים ציוניות	גב' א. פולאק
מועצת הפועלות	עו"ד גב' י. נחמן
נתמנה אישית ע"י שר העבודה	פרופ' ת. גרושקה
נתמנה אישית ע"י שר העבודה	ד"ר ב. הראל
נתמנה אישית ע"י שר העבודה	י. עילם
נתמנה אישית ע"י שר העבודה	י. קנב

מינהלת המוסד

מנהל כללי וירר המינהלה	ד"ר גיורא לוטן
סגן מנהל כללי	ראובן וולקוב
גובר המוסד	אורי דותן
מנהל ביטוח נפגעי עבודה	ד"ר חנן לחמן
מנהל ביטוח זקנה ושאיירים	אברהם רמון

מנהלי יחידות

המשרד הראשי

סגן מנהל קרן השוואה	דב בנחורין
מנהל מחלקת המיכון	שלמה ברגר
אקטואר ראשי	פרופ' שמעון ברויאר
מנהלת המחלקה ליחסי ציבור	רמה ביתן
פקיד שיקים ראשי	אברהם דורון
עוזר ראשי למנגנון ומינהל	חסדאי דורון
מנהל מחלקת המבדק הפנימי וממלא-מקום מנהל מחלקת החשבונות	זאב הולצמן
סגן האקטואר של המוסד	אהרון הימל
יועץ משפטי	עו"ד משה לוי
מנהל המחלקה לארגון ושיטות	שרמן ליבר
סגן היועץ המשפטי	עו"ד אברהם מאיר
עוזר ראשי למנהל הכללי	אהרון מרצבך
מנהל העניינים הרפואיים	ד"ר ברנהרד נוימן
מנהל המחלקה למחקר וסטטיסטיקה	ד"ר אריה ניצן
עוזר ראשי לענייני הדרכה	אברהם פלמון
סגן מנהל העניינים הרפואיים	ד"ר אלכסנדר פרבר
מזכיר מועצת המוסד	אברהם פרידל
מנהל המשק	יוסף קופר

סניף ירושלים

מנהל סניף ירושלים	יהושע בלבינדר
פקיד תביעות מחוזי	עו"ד מרדכי מושכל
מפקח מחוזי על הנבייה	יוסף בנזימן
רופא מחוזי	ד"ר ראובן מאיר
מנהל חשבונות מחוזי	יצחק מזרחי

סניף תל-אביב

מנהל סניף תל-אביב	מיכאל רודה
רופא מחוזי	ד"ר חיים זינדל
פקיד תביעות מחוזי	עו"ד נתן טמקין
עוזר ליועץ המשפטי	עו"ד זאב כרמלי
מנהל חשבונות מחוזי	יקותיאל פרידמן
מפקח מחוזי על הנבייה	מרדכי שטלברג

מנהלי יחידות (המשך)

סניף חיפה

מנהל סניף חיפה	משה מוהליבר
עוזר ליועץ המשפטי	עו"ד חנוך אריאל
רופא מחוזי	ד"ר אלחנן מעוז
מפקח מחוזי על הגבייה	מאיר סלוחובסקי
מנהל חשבונות מחוזי	צבי פופר
מקיד תביעות מחוזי	דוד פלץ

סניפים אזוריים

מנהל סניף רמלה	דוד אולשבסקי
מנהל סניף טבריה-צפת	אהרן אמיר
מנהל סניף פתח תקוה	אליעזר ארצי
מנהל סניף חדרה	דב גוטדינר
מנהל סניף כפר סבא	דוד גרנון
מנהל סניף באר שבע	ישעיהו זמיר
מנהל סניף נצרת	מוחמד סאלח
מנהל סניף רמת גן	יעקב פישגרונד
מנהל סניף עמולה	יואל צוקרמן
מנהל סניף רחובות	יעקב רייפן
מנהל סניף נהריה-עכו	גוסטאב רפפורט
מנהל סניף יפו	אריה שבח
מנהל סניף נתניה	אברהם שפיגלגלס

בית דין לביטוח לאומי

אבות בית הדין המקומיים

שופט שלום — ת"א-יפו	ד"ר חיים ארליך
שופט שלום — ירושלים	ישראל וינר
שופט שלום — ירושלים	משה כהן
שופט שלום — חיפה	ד"ר הנס יעקב לוין
שופט שלום — חיפה	ליבה פורטונה
שופט שלום, אב"ד ארצי	ד"ר שאול קובובי
שופט שלום — ת"א-יפו	ד"ר מאיר רובין
שופט שלום, אב"ד ארצי	ד"ר יוסף רייך

בית דין לערעורים

שופט מחוזי, אב"ד	יהודה כהן
שופט מחוזי, אב"ד	ד"ר בן-ציון שרשבסקי
עורך-דין	חיים אור
עורך-דין	צבי הילר
עורך-דין	עמנואל מאק
עורך-דין	גד אלון

סניפי המוסד לביטוח לאומי

רח' קרן היסוד 9	ירושלים
ככר מסריק 15	תל-אביב
שד' המגנים 47	חיפה
קרית הממשלה, דרך הנשיאים	באר-שבע
רח' הנשיא וייצמן 73	חדרה
רח' נצרת, טבריה	טבריה-צפת
רח' ירושלים, צפת	
רח' התקומה	יפו
רח' וייצמן 39	כפר-סבא
רח' וייצמן 42, נהריה	נהריה-עכו
רח' גבורי סיני 5, עכו	
רח' 114 מס' 14	נצרת
שד' וייצמן 23	נתניה
רח' הכרמל	עפולה
רח' העליה השניה	פתח-תקוה
רח' סמילנסקי 7	רחובות
רח' דני מס 11	רמלה
דרך ז'בוטינסקי 92	רמת-גן

סניפי משנה

בנין משרד העבודה	אילת
בנין המועצה המקומית	אופקים
משרדי מועצת הפועלים	אבן יהודה
משרדי הסוכנות היהודית	אשדוד
רח' הרצל, בנין בנק הפועלים לשעבר	אשקלון
רח' העצמאות, בית התרבות	בית שאן
בנין משרדי הממשלה	בית שמש
בנין העיריה, רחוב ירושלים	בת-ים
רח' בילו, בית הוועד החקלאי	גדרה
בנין המועצה המקומית	דימונה
בנין בנק הפועלים	הרצליה
רח סוקולוב 92	חולון
בנין המועצה המקומית	כפר ירוחם
בנין המועצה המקומית	נתיבות [עזתה]
בנין המוסדות	קרית גת
בנין המועצה המקומית	קרית מלאכי
רח' מרכז מסחרי חדש, ליד קולנוע תרמון	קרית שמונה
רח' ז'בוטינסקי פינת רוטשילד	ראשון לציון
בנין המועצה המקומית	שדרות
בנין העיריה	שפרעם
בנין המועצה המקומית	תל-מונד

2

המוסד לביטוח
חברת

דפוס ברזלמן סוסט, ירושלים