

ביטוח לאומי מחלקה לתי



34705

דין וחשבון המוסד לביטוח

מוסד לביטוח לאומי

820

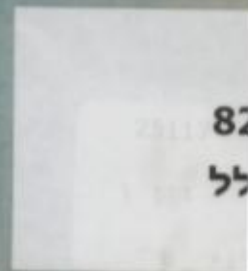
מלל



המוסד לביטוח לאומי

דין וחשבון

1961/62



להשלמת הדיו וחשבון לשנת 1961/62, מובאים להלן נתונים ארעיים
גם לשנת 1962/63

במשך 9 שנות קיומו של המוסד
ו באפריל 1954 - 31 במרס 1963
נגבו דמי ביטוח בסך 670 מיליון ל"י
שולמו גמלאות בסך 400 מיליון ל"י

תביעות שאושרו וגמלאות ששולמו, לפי ענפים

אפריל 1954 - מרס 1963		אפריל 1962 - מרס 1963		ענף הביטוח
גימלאות ששולמו (בלירות)	מספר תביעות שאושרו	גימלאות ששולמו (בלירות)	מספר תביעות שאושרו	
399,600,000	1,120,900	96,100,000	164,400	סך הכל
211,200,000	126,000	52,700,000	16,800	ענף זקנה ושאירים
86,700,000	410,500	17,600,000	74,400	ענף נפגעי עבודה
70,900,000	522,300	14,900,000	65,700	ענף אמהות
30,800,000	62,100	10,900,000	7,500	ענף משפחות מרובות ילדים

המוסד לביטוח לאומי

דין וחשבון 1961/62



ה ת ו כ ן

דברי פתיחה — מר יגאל אלון, שר העבודה	2
הארות	4
8 שנים לביטוח הלאומי — ד"ר ג. לוטן	5
ביטוח זקנה ושאיירים	8
ביטוח נפגעי עבודה	13
ביטוח אמהות	20
ביטוח משפחות מרובות ילדים	23
גביית דמי ביטוח	25
מנגנון המוסד	28
הצעות לתיקון חוק הביטוח הלאומי	33
קרן השוואה למשרתים במילואים	37
מתוך הדין-וחשבון של אקטואר המוסד	41
מאזנים ודוחות כספיים	47
רשויות המוסד	55

הוצא לאור ע"י המחלקה ליחסי ציבור של המוסד לביטוח לאומי,
על-סמך נתונים של המחלקה למחקר וסטטיסטיקה.
ירושלים, אייר תשכ"ג, מאי 1963



שנת 1963, המתחילה עם סיכומו של דין וחשבון זה לשנת הכספים 1961/2, תשלם את העשור הראשון לפעולתו הברוכה של הביטוח הלאומי בישראל. אין, תימה בכך, שרצון כל העושים בתחומו הוא להוסיף, ככל שניתן, על מתכונתו ולשפר את שירותיו, על מנת שבסיכומו של העשור הראשון יוכל העם להתברך בהישגים, גדולים ככל האפשר, של המוסד הקובע כבר במידה כה גדולה את אופיה הסוציאלי המתקדם של המדינה.

ואכן, על סדר יומנו מונחת עכשיו סידרת תיקונים והקלות בכל ענפי הביטוח הלאומי ואם לא לפרט את כולם, אולי ארשה לעצמי להדגיש את התיקון המוצע אשר יאפשר למוסד לביטוח לאומי לקבל על עצמו, לפי המלצת הממשלה ובהסכמת מינהלת המוסד ועצת מועצתו, טפול בהטבות סוציאליות שונות, גם אם אינן בגדר הביטוח הסוציאלי במובנו המקובל. תשלום מענקי הלחם הוא דוגמא לפעולות מסוג זה, אשר באות להגשים את העיקרון הנעלה של עזרה הדדית ושל דאגה לגורל השכבות החלשות שבאוכלוסייה. תוכנית החקיקה החדשה כוללת הקלות לסוגים שונים של מבוטחים, השוואת זכותה לביטוח של האשה העולה לזכות הגבר, הכרת זכאות לקיצבה למשפחות מרובות ילדים גם מכוח האם, והסרת הגבלות שונות בענפי הביטוח לסוגיהם, שהיו חיוניות להצלחת הביטוח הלאומי בשנותיו הראשונות אך כיום ניתן לנהוג לגביהן לקולא. תיקונים אלה, הם תוצאה ישירה מהתקדמותו המתמדת, חיזוק מעמדו הארגוני והכספי של המוסד, וההערכה הגוברת שהמוסד רוכש לו בתודעת העם.

התקדמות זו, התאומה להתקדמות המשק ולביצור מעמדה הכלכלי והחברתי של המדינה נתאפשרה, לא במעט, הודות לזהירות הקפדנית שהמוסד נהג בכל צעד מצעדיו, שנסתייעה מאד בדוחות השנתיים של המוסד, שלימדו על התקדמותו, הזהירו על קשיים והדריכו אותו במאמציו להגשים את תכניות ההרחבה של הביטוח הסוציאלי בישראל.

המעין בנתונים המוגשים בזה לציבור יעמוד על התקדמות גם בשנת הדין וחשבון, ורבת רושם היא ההתפתחות מאז הוחל בביטוח לאומי בישראל בשנת 1954. מספר המבוטחים גדל מאז ב-35%, הגבייה השנתית

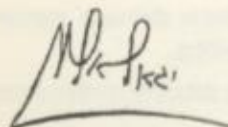
מגיעה ל-122,000,000 ל"י, ובחישוב ריאלי פי 2.5, לערך, מהגבייה בשנת 1955. מספר מקבלי קיצבאות הזיקנה מגיע ל-60,000 ואוכלוסיית הת-לויים בה מגיעה ל-80,000 נפש. 47,000 קיצבאות ניתנו למשפחות מרובות ילדים, עבור 104,000 ילדים, כן ירבו, ולמרבח הצער אושרו אף כ-56,000 תביעות של נפגעי עבודה. מבחינה ספציפית תזכר, אולי, גם העובדה שבתחילת הפעלתו של חוק הביטוח הלאומי לא נמצאה בבית חולים אשה ערבית יולדת, שאפשר יהיה לזכותה במענק לידה ראשון ואילו כיום 62,7 אחוזים מבין היולדות הערביות נזקקות לבית חולים.

השתלבות האוכלוסיה הערבית בביטוח הסוציאלי בישראל היא ללא ספק אחד ההישגים הגדולים של הישוב הערבי ושל המדינה כולה. אמנם יש עוד לעשות לא מעט בכיון זה ובדעתנו להקדיש בשנים הקרובות מאמץ מיוחד לפיתוח תודעת הביטוח הסוציאלי בישוב הערבי.

הביטוח הלאומי מכין עצמו לתפקידים נכבדים נוספים המהווים חלק אורגני של מערכת הביטוח הסוציאלי המתקדם. ביטוח בריאות ובשלב ראשון בטוח אישפוז, תכנית לביטוח נכות כללי, לתוספת משפחתית כוללת על פי העיקרון של קרן השואה, ועוד.

לאור ההישגים בעבר, נעשים שלבים נוספים אלה של הביטוח הלאומי קרובים יותר ובטוחים יותר.

ישוב אין לי אלא להודות למינהלת המוסד ולחבר עובדיו המסור, לחברי מועצת הביטוח הלאומי העושים עבודה נאמנה ואחראית, ולהמוני המבוטחים בישראל, על הדאגה והאחריות שהם מגלים למוסד ולמילוי חובותיהם כלפיו — ולמעשה כלפי עצמם.



שר העבודה



הארות

מספר המבוטחים במוסד מגיע ל-720,000, לעומת 535,000 בשנת 1955.

אורך החיים הממוצע בארץ עלה מ-54 שנים ב-1926, ל-70.5—73.5 שנה בשנת 1962.

כ-60,000 זקנים וזקנות (80,000 נפשות) מקבלים כיום קצבת זקנה.

המוסד לביטוח לאומי שוקל הגדלת קצבאות זקנה לנוקסים.

קרוב ל-11,000 אלמנות קבלו בשנת 1962 קצבת שאירים.

העליה התלולה במספר תאונות העבודה נמשכת. למעלה מ-56 אלף תאונות עבודה

אושרו על-ידי המוסד לביטוח לאומי בשנת הדו"ח.

הועלה סכום מענק הלידה.

שיעור הילודה בבתי חולים, בקרב האוכלוסייה הלא יהודית, עלה מ-5% לפני קום

המוסד לביטוח לאומי ל-62.7% בשנת 1962.

הוגדלה הקצבה למשפחות מרובות ילדים.

שלושה רבעים מבין המשפחות המקבלות קצבה משפחתית, מוצאן מאסיה ואפריקה.

במשך 8 שנות קיומו השקיע המוסד לביטוח לאומי למעלה מ-300 מיליון ל"י באוצר

המדינה.

צפויה הפעלת מחשב אלקטרוני בשירות המוסד.

תיקונים מרחיקי לכת בחוק הביטוח הלאומי יונחו בקרוב על שולחן הממשלה.

8 שנים לביטוח לאומי

דין וחשבון זה מופיע בגמר שנת העבודה התשיעית של המוסד לביטוח לאומי, ובו סיכום שנת העבודה השמינית ונתונים ראשוניים על השנה התשיעית לקיום המוסד. שנים אלה, כקודמות להן, היו שנות התפתחות ובסוס, הרחבה והעמקה. התפתחות המשק הישראלי משתקפת בדור"ח זה בשני נתונים עיקריים: גדול מספר המבוטחים מ-685,000 בשנת 1960/61 ל-720,000 בשנת 1961/62 וגדול ההכנסות מדמי ביטוח באותה תקופה מ-7-103 מיליון ל"י ל-1-122 מיליון ל"י. חובה נעימה היא לציין שהמוסד אינו קופא על שמריו ומדי שנה בשנה ניתן לעמוד על התקדמות עקרונית בפעולות. התפתחות זו נובעת ככלל האירגונים החברתיים מיוזמה הבאה מבפנים, מביקורת ותגובות מבחוץ.

עיצוב מדיניות המוסד

מאז ראשית קיומו, משתדל המוסד לא רק לבצע את המשימות המוטלות עליו על פי החוק והתקנות אלא אף לבדוק אם, ובאיזו מידה הוא משיג את המטרות הסוציאליות והכלכליות שלמען הוקם. לתכלית זו, מסתייע המוסד בכמה כלים. מחקר התוכנית (Programme Research) המופעל באופן מתמיד על ידי המחלקה למחקר וסטטיסטיקה מסייע רבות לעיצוב מדיניות המוסד. פרק מיוחד בדור"ח זה, המשקף מספר הרהורים לגבי התאמתה של קצבת הזקנה לתכליתה, מבליט את חשיבות המחקר באיסוף נתונים, ובהשפעה על קביעת המדיניות.

אמצעי אחר לעיצוב קו פעולה כולל הוא, הויכוח המתמיד המתנהל ברשויות המוסד השונות סביב הבעיות האקטואליות העולות מהעבודה היומיומית. הערות הקהל, תקלות בהן נגשים מבצעי החוק בסניפים ובמשרד הראשי, ופסקי דין של בתי הדין לביטוח הלאומי מהווים חומר עשיר עליו מתבססים שינויים ותיקונים.

קיום רשות שיפוטית בלתי תלויה ברשויות המוסד ראוי להערכה רבה ביותר בקשר לעיצוב מדיניות המוסד. בפני בתי דין אלה מובאים מקרים בהם האזרח אינו מוכן להשלים עם החלטת המוסד, ולעתים מביא תהליך זה לגילוי עובדות, שאחרת לא היו מגיעות לידיעת מינהלת המוסד. כמו כן מהווה פירוש החוק והתקנות על ידי בתי הדין הלכה המחייבת את המוסד, בפרט אם המדובר בפסקי דין של הערכאה השניה. פסיקת בתי הדין יש לה חשיבות לא רק מהצד הפוזיטיבי של הוספת כללים ופירושים אלא אף מהצד הנגטיבי של הצבעה על ליקויים בחוק. במקרים לא מעטים חושפים בתי הדין סתירות הקיימות בין החוק ובין כוונת המחוקק והתוצאה היא בדרך כלל, הצעות לתיקון החוק המוגשות על ידי מינהלת המוסד.

עובדי המוסד בכלל ובעלי התפקידים המרכזיים בפרט, ערים לאחריות המוטלת על כתפיהם, ורואים חובה לעצמם לעורר מחדש שאלות, שהפתרון הניתן להן על ידי החוק הקיים אינו הולם את התכליות המוסריות והסוציאליות שאליהן הוא מכוון. עירנות זו של עובדי המוסד, ובעיקר של אלה הבאים במגע עם הקהל ולומדים את תגובתו, מוצאת את ביטויה בפגישות ובפניות רבות בכתב. עם זאת ברור שלא תמיד ניתן למצוא את התיאום בין השניים, ולא אחת עלינו להשלים עם מצב בלתי סביר מחוסר אמצעים כספיים.

מכלול הנתונים, הפסקים וההצעות המתגבש במוסד פנימה מובא למועצת המוסד ולועדותיה המהוות מכשיר רגיש ומוסמך לנסוח המדיניות הכוללת.

כך משתנות ומתגבשות הצעות שנוקו לחלל בוויכוח, והופכות בתהליך דימוקראטי ולאחר דיון ציבורי, לקווי פעולה מוגדרים.

בהקשר לנושא זה מצערת אולי העובדה שהיוזמה לשינויים באה במידה רבה יותר

מתוך המוסד מאשר מבחון, כלומר מביקורת הציבור והעתונות. ייתכן שבארץ קטנה כארצנו מצומצם מספר האנשים היכולים לעסוק באופן יסודי בבעיות הביטוח הלאומי, וחבל רק שלאותם חוגים, הסובלים והנוזקים לעזרת הכלל, אין עדיין את הלשון המתאימה וכושר הביטוי הנדרש כדי להשפיע ולשנות.

תצוין כאן העובדה המעציבה, שעל אף פעולת ההסברה הענפה של המוסד, ושל הסתדרות העובדים הכללית, לא מגיע עדיין דבר הביטוח הלאומי למספר רב של מבוטחים אשר יכלו ליהנות מגימלאות המוסד אילו ידעו מהן זכויותיהם וכיצד לשמור עליהן. רבים מבין מבוטחים אלה הנם פועלים ארעיים עולים חדשים ואחוז גדול הם מבוטחים הנמנים על האוכלוסיה הערבית.

סעד לקשישים

בעית הקשישים שאינם נכללים בביטוח הלאומי — כלומר תושבים שנולדו לפני התאריך 18-11-1886, או עולים שבעת הגיעם ארצה מלאו להם 60 שנה (גברים) או 55 שנה (נשים) — אינה יורדת מסדר יומו של המוסד.

פתרון חלקי לבעיה מהווים מענקי הזיקנה הממומנים ע"י משרד הסעד, מלבן, הסוכנות היהודית והשלטון המקומי. בשנת 1962/63 שולמו 10,000 מענקים ולקראת 1963/64, הובאה בחשבון הגדלת התקציב עד כדי כך שיוכל לאפשר מתן 12,500 מענקים. עם זאת קיימת תקווה מבוססת שבשנה זו יובטח המענק לכל הזקוקים לו ובתוכם גם עולים חדשים שיבואו במשך השנה. אין ספק שמענק הזיקנה מהווה את אחד האמצעים החשובים המאפשרים בטחון סוציאלי מינימלי לקשיש, וגידול מספר מקבלי המענק מבליט עדות הצורך הגדל והולך בתמיכה זו, ומאידך משמש הוא הוכחה נאה להיענות מצד הממשלה והגורמים הציבוריים, לצורך זה.

גידול בתאונות עבודה

הקורא ימצא בדור"ח זה מספרים המעידים שוב על גדול מספר תאונות העבודה הן באופן מוחלט, והן יחסית לגדול כוח האדם במשק. אם כי יש לציין בשמחה את הרחבת פעולות המוסד לבטיחות ולגיהות, הרחבה שאפשרה בחלקה על ידי הגדלת הקצבה של המוסד לביטוח לאומי, והתקדמות בתודעת הבטיחות במפעלים רבים, הרי כל אלה לא הספיקו, לצמצם תופעה מצערת זאת.

המוסד לביטוח לאומי חוקר תופעה חולנית זו מנקודות ראייה שונות. קיימות אמנם השערות ביחס למקור הרע, אולם גם אם תאומתנה, עדיין נהיה רחוקים ממצאת האמצעים היעילים כדי להתגבר על הבעיה. ייתכן שבהקשר זה יש מקום לשינוי תוכן חוק הביטוח הלאומי, וההסכמים הקבוציים של ההסתדרות ומפעלי התעשייה.

אישפוז יולדות

בשנה האחרונה גדל חלקו של המוסד בכיסוי הוצאות אישפוז היולדות. בשנת התקציב 1960/61 כיסה המוסד כ-2/3 מהוצאות אישפוז לידה והיתר התכסה על ידי תמיכת הממשלה והשתתפות עצמאית של בעלי בתי החולים. החל מה-1.4.62 גדלה השתתפות המוסד בהוצאות אלה ל-75%. מינהלת המוסד עומדת על כך שבעלי בתי החולים לא ישוחררו מנשיאת חלק מאותן הוצאות, בהן נהגו לשאת לפני הנהגת ביטוח אמהות.

בהמשך לעליה התלולה בשיעור ההזדקקות לאישפוז לידה בין היולדות בנות האוכ"ל לוסיה הלא יהודית, חל גידול ניכר אף בשנת הדור"ח. שעה שב-1960/61 הגיע שיעור היולדות שנוזקו לאשפוז לידה מבין חוג אוכלוסיה זה לכדי 20-50% מכלל היולדות הלא יהודית, הרי בשנת 1961/62 הגיע השיעור לכדי 62.7%. השוואה עם שיעור של 5% שהיה בשנת 1954 — לפני קום המוסד לביטוח לאומי — מבליטה את האפקט הרב שהיה למענק הלידה על ההזדקקות לאישפוז.

הרחבת מסגרת הביטוח

בשנת הדו"ח המשיך המוסד לבדוק את הצורך והאפשרות להרחיב את מסגרת הביטוח הלאומי. בכל השיקולים הודרכנו על ידי שתי נקודות מוצא עיקריות: מה הם הצרכים הסוציאליים החיוניים, שאי ספוקם מסכן את הביטחון הסוציאלי של חלקים גדולים מבין האוכלוסייה, והאם יוכל המשק הלאומי להמציא את הכספים, לסיפוק צרכים אלה, מבלי לערער את עצמו. לפי קני מידה אלה בדקנו את אפשרויות הרחבת הביטוח הלאומי בשני ענפים: ביטוח תאונות כללי, והקמת קרן השוואה לתשלום תוספות משפחתיות לעובדים שכירים.

כידוע מכסה כיום ביטוח נפגעי עבודה רק תאונות עבודה. תאונות הקורות למבוטח, ואינן מוכרות כתאונות עבודה, אינן מזכות אותו בגימלאות הביטוח, אף על פי שהצורך בטיפול רפואי ובקבלת אמצעי קיום אלטרנטיביים במקום השכר או ההכנסה, במקרים אלה, אינו פחות דחוף לעיתים, מאשר בתאונת עבודה.

בשוויץ למשל מכסה הביטוח הסוציאלי לא רק את תאונות העבודה, אלא גם תאונות אחרות אשר אינן קשורות בעבודה. העובד השכיר שם, משלם תוספת קטנה לדמי ביטוח תאונות עבודה, ומבטיח לעצמו את ההגנה נגד סכון זה.

הרחבת ביטוח נפגעי עבודה — עובדים שכירים, לביטוח תאונות כללי, והטלת עול תשלום דמי ביטוח, עבור הסיכון הנוסף, על העובדים, תוכל לצאת לפועל רק אם נציגי העובדים יסכימו לכך. מאידך, מאפשר מצבו הכספי של ענף ביטוח נפגעי עבודה — עובדים עצמאיים, להרחיב אותו גם על ביטוח תאונות כללי, ללא העלאת שיעור דמי הביטוח.

הקמת קרן השוואה, לתשלום תוספת משפחה לעובדים שכירים, מטרתה לחלק בין כל המעבידים את העול הקשור בתשלום תוספת משפחה, להבטיח תוספת זו לכל השכירים, ולשלם אותה לפי שיעור אחיד. כידוע ממלאת תפקיד דומה — לגבי תשלום תגמולים למשרתים במילואים — קרן השוואה שהוקמה על ידי חוק שרות מילואים (תגמולים). בשעה זו קיימת, כנראה, הסכמה עקרונית מצד המעבידים, העובדים והממשלה להקמת קרן השוואה חדשה זו. לפי התוכנית תכללנה ההוראות החוקיות המתייחסות לקרן השוואה זו כפרק מיוחד בחוק הביטוח הלאומי.

המוסד מטפל במספר תוכניות נוספות להרחבת מסגרת הביטוח הלאומי, אולם אלה נמצאות רק בשלבים הראשונים של ברור פנימי, כך שמוקדם עדיין להקדיש להם מקום בדו"ח זה.

מוגע עם ארגונים בין-לאומיים

גם בשנת הדו"ח קיים המוסד מוגע הדוק עם הגורמים הבינלאומיים הפועלים בשטח הביטוח הסוציאלי: המחלקה לבטחון סוציאלי של ארגון העבודה הבינלאומי, והארגון הבינלאומי לבטחון סוציאלי (I.S.S.A.)

המחלקה לבטחון סוציאלי של ארגון העבודה הבינלאומי סייעה לנו בברור שאלות עקרוניות אשר העסיקו אותנו, ונציגי המוסד לקחו חלק פעיל באספה הכללית ובוועדות האירגון.

כבשנים הקודמות קלט המוסד משתלמים מחר"ל, הן לפי בקשת ארגון העבודה הבינלאומי, והן במסגרת הסיוע ההדדי המוגש על ידי ממשלתנו. נזכיר כאן משתלמים מתאילנד, בורמה, גאנה ועוד.

כרגיל נגענו בפרק זה של הדו"ח רק בפעולות מספר של המוסד. את הפרטים ימצא הקורא בפרקים הבאים.



ביטוח זקנה ושירים

מספר הקשישים בישראל

מפקד התושבים, שנערך במאי 1961, הוכיח פעם נוספת, את הנטיה לעליה מתמדת של אחוז הקשישים בקרב האוכלוסייה בישראל — ככרוב ארצות העולם. הסתבר שב ישראל הגיע מספרם של בני 65 ומעלה לכדי 113,000 איש ואשה המהווים 5.2% מכלל האוכלוסייה. מבט לאחור מגלה את שיעור הגידול מאז קום המדינה: שעה שב-1948 היוו הקשישים רק 3.8% מהאוכלוסייה היהודית בארץ, הרי בשנת 1961 עלה האחוז ל-5.3 (103,000 קשישים יהודים).

האוכלוסייה בגיל 65 ומעלה, לפי גיל ומין, דצמבר 1961

הורים בלבד (גברים ונשים)	כל האוכלוסייה			הגיל
	נשים	גברים	סך הכל	
102,934	58,080	55,268	113,348	סך הכל
42,293	21,936	23,339	45,275	65-69
30,942	17,752	16,689	34,441	70-74
29,699	18,392	15,240	33,632	75 ויותר

אורך החיים הממוצע

אחד הגורמים לגידול אחוז הזקנים בארץ הוא גידול באורך החיים. בעוד שעם קום המדינה היתה תוחלת החיים (לגולד) 65.2 שנים לגבר ו-67.9 שנה לאשה, הגיעה תוחלת החיים בשנת 1961 ל-70.5 שנים לגבר ו-73.6 שנים לאשה.

תוחלת החיים לגבר בן 65 היתה בשנת 1961, בממוצע, 13.5 שנים, ולאשה בת 65 — 15.1 שנים.

קצבת זקנה

מספר מקבלי קצבת זקנה - מספר מקבלי קצבאות זקנה מהמוסד לביטוח לאומי עלה מ-54,800 (במרס 1961) ל-59,663 במרס 1962. אם נצרף למספר זה גם את הנשים שכזכותן קבלו הזקנים קצבה מוגדלת, ניווכח כי כ-80,000 קשישים וקשישות נהנו במרס 1962 מקצבאות זקנה.

כ-150,000 קשישים וקשישות (נשים מגיל 60 וגברים מגיל 65 ומעלה) נמצאים בארץ. שיעור הזקנים הנהנים מקצבת זקנה של המוסד מגיע לכדי 55% מכל הזקנים בארץ; כ-12,000 זקנים נוספים, המקבלים מענקי זקנה ותמיכות סעד, מעלים את חלקם של הזקנים הנהנים מקצבה מענק או תמיכת סעד ל-61% מכלל הזקנים.

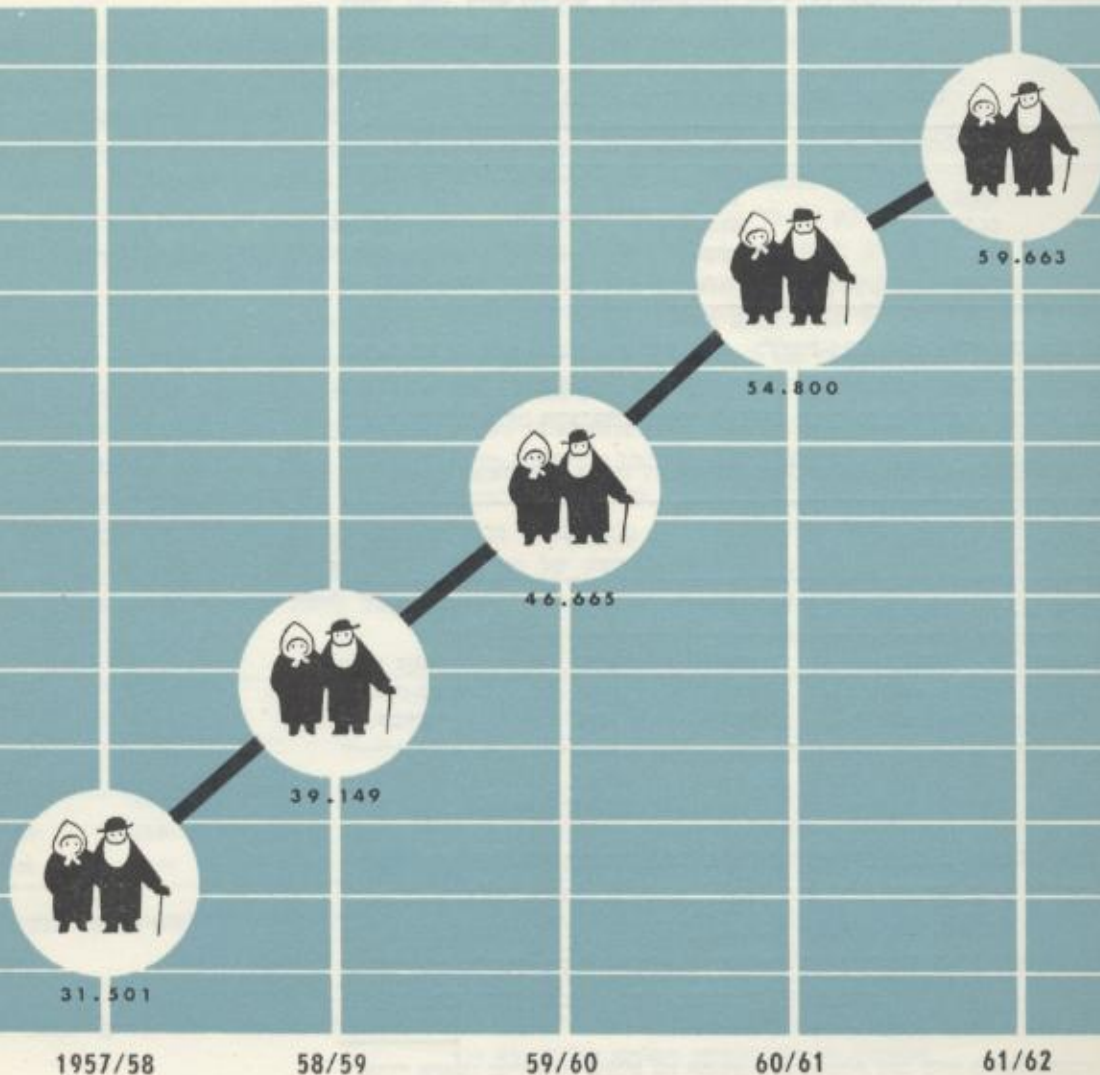
סוגי המבוטחים • במשך שנת 1961/62 המשיך לרדת אחוז המבוטחים, שסוגם צויין בעת אישור התביעה כ"נתמכים" (נתמכים ע"י סעד, ע"י מוסדות אחרים, וע"י בני משפחה), ועלה שיעור המבוטחים השכירים והעצמאיים ל-33% לערך, בהשוואה ל-30% במרס 1961.

תביעות שנדחו • בשנת 1961/62 נדחו על ידי המוסד 1,075 תביעות לקצבת זקנה, מהן אושרו 150 לאחר מכן. הסיבות העקריות לדחייה לא נשתנו אף בשנה הנדונה: אי פרישה מעבודה (34% מהתביעות), אי ביטוח על פי החוק (18%) והיעדר תקופת אכשרה (22%). יש לזכור, כי דחיית התביעה היא בדרך כלל זמנית, שהרי אי פרישה מעבודה, או היעדר תקופת אכשרה, יכולים רק לעכב את מתן הקצבה, — אולם אינם מבטלים את הזכאות הפוטנציאלית. ואמנם מתוך 6,930 תביעות שנדחו בין אפריל 1957 ועד מרס 1962, אושרו במשך הזמן למעלה מ-3,300 תביעות משקיימו המבוטחים את התנאים הדרושים בחוק.

דחיית הפרישה מהעבודה • מספר הוקנים, שקצבתם הוגדלה עקב דחיית הפרישה מהעבודה, הגיע במרס 1962 ל-5,250 (4,040 גברים ו-1,210 נשים), והם מהווים 10% מכלל מקבלי הקצבה.

מבין אלה שדחו את פרישתם מהעבודה היו כ-2,300 שדחו את פרישתם למשך שנה אחת, 1,420 למשך שנתיים, 1,030 לשלוש שנים ו-500 ל-4 שנים. כידוע מוגדלת קצבת הזקנה עקב דחיית הפרישה ב-5% לכל שנת דחייה.

מספר מקבלי קצבת זקנה



אחוז מקבלי קצבת זקנה, תמיכת סעד ומענק זקנה מכלל הזקנים בארץ



39% אינם מקבלים קיצבה

6% מקבלי תמיכת סעד ומענק זקנה

55% מקבלי קיצבת זקנה

גובה הקצבה - קצבת הזקנה צמודה, כידוע, למדד יוקר המחיה, והיא הועלתה ביולי 1961 וביולי 1962, לאור השנויים במדד. כך קיבל קשיש ללא תלויים, ביולי 1960, קצבה של 41.21 ל"י; ביולי 1961 - 43.02 ל"י; וביולי 1962 - 45.98 ל"י. החל באוגוסט 1962 ועד דצמבר 1962 קבלו כל מקבלי קצבאות זקנה ושאיירים תוספת של 1.50 ל"י לנפש ששולמה על ידי המוסד, אך על חשבון משרד האוצר, וזאת לרגל ביטול הסובסידיה על הקמה, והתיקרות מחיר הלחם. קצבתו של קשיש עם תלויים היתה גבוהה יותר, ואצל אלה עם שלושה תלויים ויותר היא הגיעה ביולי 1961 ל-97.50 ל"י, וביולי 1962 ל-104.21 ל"י (פרט לתוספת ההתייקרות של 1.50 ל"י מחודש אוגוסט).

גובה קצבת הזקנה (בל"י לחודש) לפי מספר התלויים

מספר התלויים	החל ב' 1.7.60	החל ב' 1.7.61	החל ב' 1.7.62
זקן בלי תלויים	41.21	43.02	45.98
עם תלוי אחד	61.81	64.53	68.96
עם שני תלויים	78.29	81.74	87.35
עם שלושה ויותר	93.40	97.51	104.21

הוצאה לקצבאות זקנה - לעומת 32.1 מיליון ל"י שהוציא המוסד לקצבאות זקנה בשנת 1960/61, הוצאו 36.8 מיליון ל"י בשנת 1961/62, דהיינו ב-15% יותר, מאז הפעלת תשלום הקצבאות, מאפריל 1957, הגיע סכום קצבאות הזקנה ל-133.3 מיליון ל"י.

ההוצאות לגמלאות זקנה ושאיירים בשנים 1954/55 - 1961/62 (באלפי לירות)

הגימלה	1958/59	1959/60	1960/61	1961/62	סך הכל 1961/62-1954/55
סך הכל	25,556	31,524	38,113	44,438	158,505
קצבת זקנה	22,253	26,863	32,109	36,831	133,358
גימלאות שאיירים	3,048	4,320	5,641	7,203	23,440
דמי קבורה	255	341	363	404	1,707

קצבת שאירים

במשך שנת 1961/62 אושרו 2,509 גימלאות שאירים (2,484 קצבאות ו-25 מענקים), בהשוואה ל-2,291 גימלאות בשנת 1960/61. מספר התביעות שנדחו הגיע ל-22; גם בשנה הנדונה באו הדחיות בחלקן הגדול (65%) עקב פיגור בתשלום דמי ביטוח. המספר הכולל של מקבלי קצבאות שאירים הגיע במרס 1962 ל-11,688, מהם 66% אלמנות בלי יתומים, 27% אלמנות עם יתומים ו-7% יתומים.

* שערי הקצבה הגיל אינם כוללים את התוספות המשתלמות עקב דחית מרישה מהעבודות.

קצבת השאירים צמודה, כידוע, למדד יוקר המחיה, ואף היא הועלתה ביולי 1961 וביולי 1962. הקצבה נעה בין 23 ל-46 ל"י לחודש לאלמנה בלי ילדים (פרט למענק ההתייקרות בסך של 1.50 ל"י לנפש, החל מאוגוסט 1962 עד דצמבר 1962), ו-69 ל-104 ל"י לאלמנה עם ילדים. בשנת 1961/62 שילם המוסד גימלאות שאירים בסך של 7.2 מיליון לירות (מזה 72,000 ל"י למענקים) בהשוואה ל-5.6 מיליון בשנה שקדמה לה, דהיינו גידול ב-13%. במשך השנים 1955/56-1961/62 שילם המוסד קצבאות ומענקי שאירים בסך של 23 מיליון לירות. מסכום זה שולם למענקים סך של כ-300,000 ל"י.

דמי קבורה

מספר התביעות לדמי קבורה, שאושרו במוסד, היה בשנת 1961/62 — 6.158 בהשוואה ל-5.615 בשנת 1960/61.

מספר הפטירות בישראל הגיע בשנת 1961 ל-12,600; על כן נראה כי עדיין קטן באופן יחסי מספר התביעות שהוגשו למוסד, עם זאת יש לזכור, שבין הנפטרים כלולים רבים שהיו מעל גיל הביטוח, ולפיכך לא ניתן היה לתבוע עבורם דמי קבורה. בנוסף, היו בין הנפטרים, חיילים, שוטרים וכו' שעבורם לא משתלמים דמי קבורה. ההוצאה הכספית לדמי קבורה נסתכמה בשנת 1961/62 ב-400,000 ל"י לערך, ומאז שנת 1955/56 ב-1.7 מיליון לירות.

הגדלת הקצבה - למי ?

בדו"ח 1960/61 של המוסד לביטוח לאומי שהופיע בשנה שעברה, פורסמו בין היתר תוצאותיו של מחקר "כיצד חיים מקבלי קצבאות זקנה", הסתבר ש-20%-25% מבין מקבלי הקצבאות, חיים אך ורק מסכום הקצבה, שעה ש-25% נוספים חיים מן הקצבה בתוספת תמיכה משפחתית קטנה. מאחר ומספר הנחנים מקצבאות הזקנה (כולל נשים ונתמכי סעד) הוא למעלה מ-80,000 איש, מסתבר ש-40,000 קשישים בערך חיים בארץ בדוחק רב.

אין חולק על כך שהסכום שמשלמים היום כקצבת זקנה (48.35 ל"י ליחיד ו-72.52 ל"י לזוג) מספיק בקושי רב לקיום. הוצאות הכרחיות, כגון שכר דירה, טיפול רפואי וכדומה מוסיפות עוד לדוחק שבו חי חלק כה גדול של מקבלי הקצבאות.

לפני 8 שנים, בבוא המחוקק לקבוע את שיעורי קצבת הזקנה, ניסה לשמור על ערכה הריאלי של הקצבה עם שקבע כי ל-15 ל"י קצבת יסוד תוצמד תוספת יוקר לפי מדד יוקר המחיה. אולם, הסתבר שהצמדה זו אינה משקפת את השינויים שחלו בשכר היסוד ובעליה ברמת המחיה, ולפיכך ערכה הריאלי של הקצבה אינו נשמר, הלכה למעשה. בנוסף לכך חתומה ישראל על האמנה הבינלאומית בדבר רמה מינימלית של קצבת זקנה. אמנה זו קובעת שקצבת הזקנה לזוג אינה יכולה לרדת מ-40% של השכר "הסטנדרטי", אולם בארצות בהן תקופת הצטברותן של קרנות הביטוח קצרה (פחות מ-10 שנים) כבארצנו, נקבע שיעור זה ל-30%. השכר הסטנדרטי, לצורך האמנה, הוא שכרו הממוצע של פועל בלתי מקצועי במסגרות מכונית. מעניין לבחון את הנתונים שבידינו (לגבי ישראל) באשר לרמת קצבת הזקנה החודשית, יחסית לשכר הסטנדרטי.

איסטובר 1961	איסטובר 1960	איסטובר 1959	איסטובר 1958	איסטובר 1957	
216.25	195.00	189.70	182.85	176.07	שכר חודשי של מסגר בלתי מקצועי (בל"י)
64.53	61.81	60.08	60.08	58.05	קצבת הזקנה לזוג (בל"י)
29.80	31.70	31.77	32.80	32.30	אחוז הקצבה מהשכר

טבלה זו מראה, שאם כי אנו נמצאים עדיין בתחום ההתחייבות הבינלאומית, הרי השינויים שחלו בשכר היסוד הולכים ומקטינים את ערכה היחסי של הקצבה. אם אין חולקים על ההנחה שיש צורך להגדיל את קצבת הזקנה המשתלמת היום, מתעוררות שלוש שאלות חשובות: האם יש להגדיל אותה לכל מקבלי הקצבה? מזה התיקף הכספי של הבעיה? מה הם מקורות המימון של הגדלה זו?

שוויון או העדפת הנוקמים!— השיטה הקיימת של קצבה אחידה, — שאינה תלויה בגובה דמי הביטוח המשתלמים על ידי המבוטח, ובמצבו החומרי — אלא במצבו המשפחתי בזמן קבלת הקצבה, — שיטה זו, לפי ההגיון הטמון בה, תחייב העלאה של קצבאות הזקנה האחידות ל כל הזכאים להן, או הצמדתן לקני-מידה שונים מהקיימים כיום. המחלוקה למחקר וסטטיסטיקה של המוסד לביטוח לאומי בדקה שתי אפשרויות של הצמדת קצבת הזקנה לקנה-מידה ריאלי יותר מאשר מדד יוקר המחיה, והן:

א. צמידות לשכר עבודה, ובמקרה זה — לשכרו של פועל בלתי מקצועי בתעשייה (כפי שדורשת האמנה הבינלאומית), או של פועל בלתי מקצועי בבנייה, לשכרו של פועל בלתי מקצועי בחקלאות, או למדד השכר (למועסק).

ב. צמידות להכנסה הלאומית — לנפש, למבוגר או למועסק. השינויים נבדקו לגבי שתי תקופות:

(1) מאפריל 1957 — החילת תשלום קצבאות הזקנה, (2) מסוף שנת 1953 — כאשר נתקבל חוק הביטוח הלאומי בכנסת, לצורך זה חושב תשלום פיקטיבי של קצבאות זקנה מאותו תאריך. ההשוואה מראה, כי תשלום קצבת הזקנה עלה מאפריל 1957 ועד אוקטובר 1961 ב-15%, באותה תקופה לערך, עלה מדד השכר של פועל בלתי מקצועי במסגרות וחשמלאות מיכנית ב-22%, בבנייה ב-23%, ובחקלאות ב-24%; מדד השכר למועסק עלה ב-19% והשכר הממוצע לעובד קבוע, לפי נתוני הביטוח הלאומי, עלה ב-25% לערך, עם זאת, ההכנסה הלאומית — הכוללת רווחיהם של העצמאיים, של חברות וכו' — עלתה במידה רבה יותר; רק בשנים 1957 עד 1960 עלתה היא ב-30% לערך. השוואת השינויים מסוף 1953 ועד אוקטובר 1961 מראה, כמובן, על פער גדול יותר בין הגידול בשכר ובהכנסה הלאומית, תשלום קצבת הזקנה עלה באותה תקופה ב-43%, ואילו השכר לפועל תעשייה בלתי מקצועי עלה ב-66%, לפועל חקלאות בלתי מקצועי ב-72%, ומדד השכר עלה ב-83%. ההכנסה הלאומית מאז 1953 ועד 1960 עלתה ב-124% למועסק וב-144% לנפש.

המוסד לביטוח לאומי ערך אומדני ההוצאה הכספית במקרה של שינוי שיטת הצמידות של קצבאות הזקנה למדד, והצמדתה לשכר הנ"ל (שכר פועל בלתי מקצועי בתעשייה, בנייה וחקלאות). הסתבר שכדי לבטא את השינויים שחלו בשכר מאז אפריל 1957, יהיה צורך לשלם לכל מקבל קצבה עוד 7-8 אחוזים לבסיס קצבתו באפריל 1957, דהיינו 2.4 ל"י לחודש למקבל קצבה בלי תלויים. סך כל ההוצאה במקרה זה, יגיע ל-175,000 ל"י לחודש, או שני מיליון ל"י לשנה. האפשרות השנייה, דהיינו תשלום קצבת זקנה שתבטא השינויים שחלו מסוף שנת 1953 (תאריך קבלת החוק בכנסת) תביא לתוספת של 25% לכל מקבל קצבה על בסיס הקצבה הפיקטיבית, שחושבה מסוף 1953, כלומר ב-7.5 ל"י לחודש למקבל קצבה בלי תלויים; הוצאה זו באם תופעל תגיע לחצי מיליון ל"י לחודש, או ל-6 מיליון ל"י לשנה. אין ספק שבכך יוטל על המשק צול כספי ניכר, שספק אם הוא יכול לעמוד בו כיום.

אולם קיימת גם אפשרות אחרת: לשנות את שיטת תשלום הקצבאות הנוכחית, ולהגדיל את הקצבה רק לאותם קשישים נוקמים, החיים על קצבה זו בלבד, לכאורה פוגעת שיטה זו בעקרון הביטוח הסוציאלי, שהעני והעשיר מקבלים קצבה שווה, ואולם למעשה יש בה, בשיטה המוצעת, משום צדק סוציאלי מעמיק, שמטרתו שפור מצבם של חוגי האוכלוסיה — שאינם יכולים להגיע לבטחון כלכלי בכוחות עצמם — על ידי חלוקה מחדש של ההכנסה הלאומית, אם יתווספו 10 לירות לקצבתו של קשיש, שכל מחייתו עליה, יהיה בכך משום הקלה ניכרת עבורו בה בשעה שאותן עשר הלירות לא יוסיפו הרבה לקשיש, שבנוסף לקצבתו, מקבל פנסיה מגרמניה בסך 200 מארק לחודש מה גם שכספים אלה יהיו מעמסה רצינית על הציבור. הגדלה של 10 לירות לנפש לאותם 25% מבין הקשישים שחיים רק על קצבת הזקנה, תביא הוצאה של כ-2 מיליון לירות לשנה; הגדלה בשיעור של 10 לירות לחודש לאלה החיים מקצבת הזקנה ומתמיכה קטנה, תהיה כרוכה בהוצאה של כ-3.5-4 מיליון לירות לשנה.

אם כי נערכים דיונים בנושא זה, עדיין לא הופל הפור לכאן או לכאן, אין ספק שנסיון להפריד בין הקשישים הנתמכים והחיים על קצבתם בלבד, לבין שאר מקבלי הקצבה, וקביעת מדדים להערכת התלות או אי התלות הכלכלית — בכל אלה טמונים מכשולים רציניים; אולם ברור כי השיטה הקיימת אינה כה מבוססת ומוצדקת כפי שהיתה בעבר, וכי התחלטה המכרעת לגבי חלק ניכר של האוכלוסיה תיפול בזמן הקרוב.



ביטוח נפגעי עבודה

עובדים שנירים

המגמה המדאיגה של עליה במספר תאונות העבודה בישראל נמשכה גם בשנת 1961/62. במשך השנה שנסתיימה בחודש מרץ 1962 אושרו ע"י המוסד לביטוח לאומי 4.000 מקרים יותר מאשר בשנה הקודמת, משמע גידול של 9%. יצויין שבשנת 1960/61 הגיע הגידול לכדי 7% ביחס לשנה שקדמה לה, ואילו בשנה שלפני כן הסתכם הגידול ב-11%.

מספר התאונות שאושרו במוסד לביטוח לאומי 1961/62 — 1957/58

השנה	1957/58	1958/59	1959/60	1960/61	1961/62
מספר התאונות שאושרו	36.199	40.386	44.945	48.082	52.359
הגידול באחוזים לשנה	—	11.6	11.3	7.0	8.9

תכיפות התאונות וחומרתן

נתונים מפורטים באשר לחומרת התאונות ולהכיפותן מצויים בידי המוסד רק לגבי שנת 1960/61. בעקבות הגידול במספר התאונות חלה גם עליה בשיעור התכיפות של התאונות, דהיינו במספר התאונות לכל 1.000 שכירים. שיעור זה הגיע ל-100 לערך (99.8) בשנת 1960/61, בהשוואה ל-96 בשנת 1959/60 ול-87 לאלף עובדים בשנת 1958/59. עם זאת, לא נשתנה כמעט, שיעור התאונות הקטלניות: בשנת 1959/60 אירעו 13 תאונות קטלניות לכל 100.000 עובדים, בשנת 1960/61 הגיע השיעור ל-12.

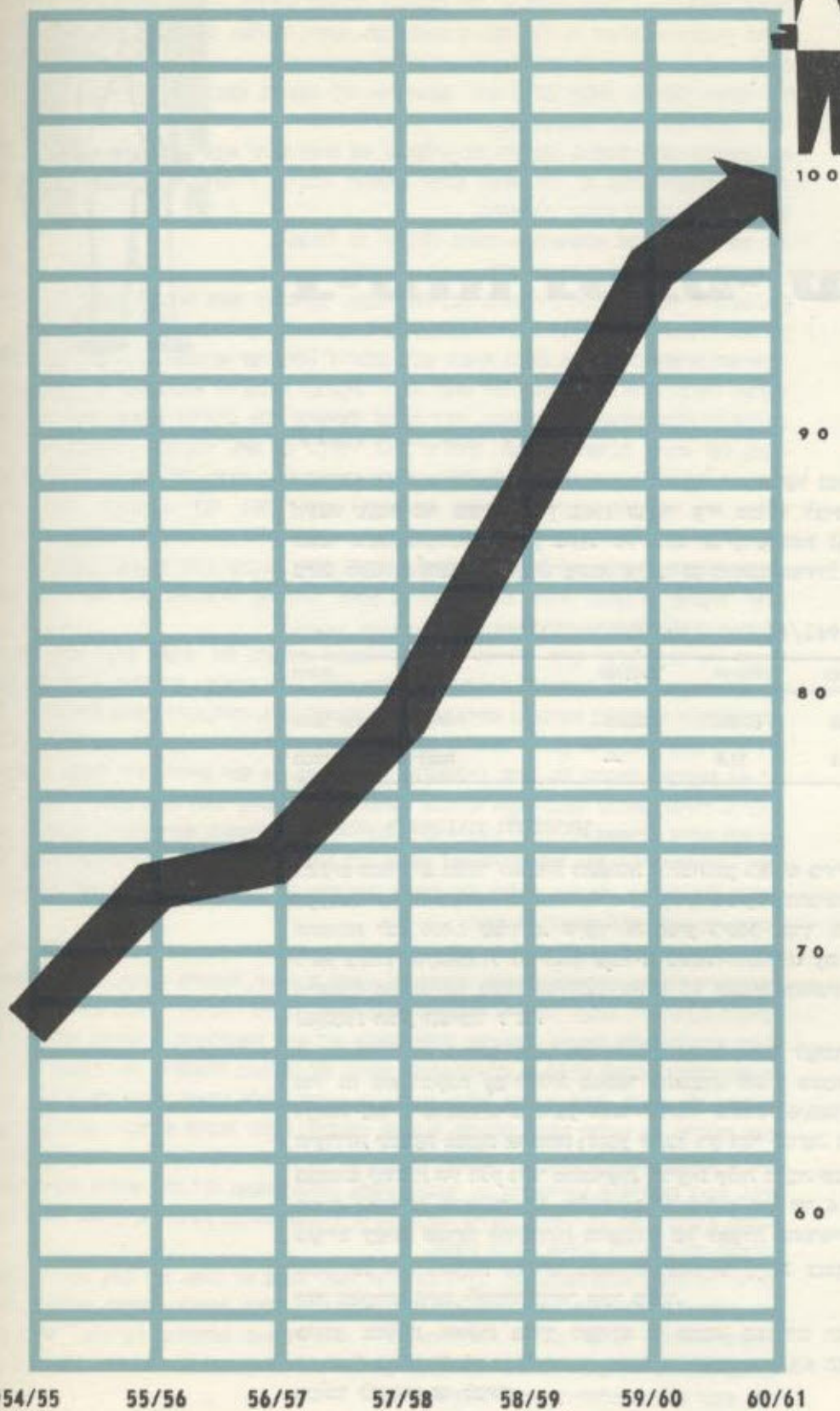
שיעור החומרה, דהיינו מספר ימי ההיעדרות הממוצע לעובד בשנה עקב תאונות העבודה, גדל גם הוא במקצת עם העליה במספר התאונות, והגיע בשנת 1960/61 ל-4.4 ימים לשכיר, לעומת 4.2 ב-1959/60. בממוצע הלכו לאיבוד בשנת 1960/61 כ-44 ימים לכל נפגע, כולל היעדרות שנבעה מנכות או מוות; נפגע שקבל רק דמי פגיעה, אבד בממוצע 15 ימים.

כבשנים קודמות היו חלק ניכר מהפגיעות, פגיעות קלות בלבד, שגרמו להיעדרות מועטת מהעבודה. בשנת 1960/61 גרמו כ-40% מהתאונות להיעדרות של עד 6 ימים ורק 4% מהתאונות היו מקרים קשים, שגרמו להיעדרות מהעבודה של למעלה מחודשיים ימים.

מתוך כל 100 תאונות שאירעו בשנה זו, נסתיימו 2.4% בנכות תמידית ורק 0.1% במוות; יתר המקרים גרמו לאיבוד כושר זמני בלבד.

כידוע, נכללות תאונות בדרך לעבודה או ממנה, במסגרת תאונות עבודה, ומן הראוי לציין כי מבין כ-50.000 התאונות שקרו בשנת 1960/61 היו 6% תאונות דרכים, דהיינו בדרכו של העובד לעבודה או לביתו.

עליית שיעורי תכיפות התאונות בין השנים 1954/55 — 1960/61



מספר התאונות לאף עובדים

נפגעי עבודה לפי מספר ימי ההיעדרות מהעבודה (באחוזים)

מספר ימי היעדרות	1-3 ימים*	4-6 ימים*	7-11 ימים*	12-27 ימים*	28-41 ימים*	42-55 ימים*	56-181 ימים*	182 יום	סך הכל
1959/60	12.5	26.5	25.9	23.1	5.5	2.2	3.6	0.7	100.0
1960/61	10.5	27.7	26.0	24.1	5.1	2.3	3.7	0.6	100.0

* כולל מקרים שהגישו תביעות עבור יום-יומיים אך לא קבלו דמי פגיעה.

גימלאות נכות

בשנת 1961/62 נתוספו למקבלי גימלאות הנכות 2,478 שכירים. מבין גימלאות אלה היו 1,008 קצבאות נכות תמידיות, ו-1,361 קצבאות זמניות. 109 גימלאות הוענקו בצורת מענק חד-פעמי. הנתונים על הרכב הנכים, לפי אחוזי הנכות, מראים כי במשך שנת 1960/61 גדל במקצת שיעור המקרים שבהם היה אחוז הנכות למעלה מ-25. אם ב-1959/60 הגיע שיעור זה ל-10.2%, הרי בשנת 1960/61 עלה לכדי 13.2% מכלל מקרי הנכות.

גימלאות תלויים

מספר המקרים החדשים שעבורם אושרו גימלאות תלויים עלה מ-55 בשנת 1960/61 ל-76 בשנת 1961/62. במרס 1962 שולמו בסך הכל 532 קצבאות תלויים לשכירים, מהן 16% לאלמנות בלי ילדים, 59% לאלמנות עם ילדים, 8% ליתומים ו-17% להורים ולתלויים אחרים.

ההוצאה לגימלאות

במשך שנת 1960/61 שילם המוסד 3.2 מיליון ל"י כדמי פגיעה לשכירים*. כל נפגע קיבל דמי פגיעה ממוצעים ליום, 5.9 ל"י, לתקופה של 15 ימים במוצע, או כ-90 ל"י למקרה. במשך שנת 1961/62 גדלה ההוצאה לדמי פגיעה ב-11% נוספים, והגיעה ל-3.5 מיליון ל"י. ההוצאה לקצבת נכות, מענק נכות וגימלאות שיקום לשכירים נסתכמה ב-4.4 מיליון ל"י ועליה נוספה ההוצאה לגימלאות תלויים, בסך מיליון ל"י בקירוב. תוך שמונה השנים — 1961/62-1954/55 הסתכמה ההוצאה בענף נפגעי עבודה לשכירים, (כולל הוצאות ריפוי) ב-65 מיליון ל"י.

עובדים עצמאיים

מספר התביעות שנתקבלו מנפגעי עבודה עצמאיים עלה במקצת בשנת 1961/62, והגיע באותה שנה ל-5,690, בהשוואה ל-5,409 בשנה שלפניה. מספר התביעות שאושרו הגיע בשנת 1961/62 ל-3,725 בלבד, בשל תביעות רבות, שנדחו עקב אי תשלום דמי הביטוח במועד הקבוע בחוק. כידוע תוקן בפברואר 1962 סעיף 50 של חוק הביטוח הלאומי, שנוסחו הקודם החמיר עם המפגרים בתשלום דמי הביטוח; הנוסח החדש היקל חומרה זו, והביא מיד להקטנת הפער בין מספר התביעות שנתקבלו ובין מספרן של אלה אשר אושרו. על תאונות עבודה של עצמאיים ישנם פרטים רק לשנת 1960/61; נתונים אלה מראים כי מבין 3,232 תאונות שאירעו באותה שנה, ואשר עליהם יש עיבודים סטטיסטיים, ארעו 6.4% בדרך לעבודה או ממנה, שיעור דומה לפגיעות המקבילות לגבי השכירים.

התאונות לפי תוצאותיהן

בסך הכל מויגו כאמור, 3,232 תאונות מהן היו 8 תאונות קטלניות, ו-105 שנסתיימו בנכות תמידית. מבין המקרים שנסתיימו בנכות תמידית רק 9 גרמו לדרגת נכות של 25% ויותר, ואילו היתר היו קלים יותר.

* לא נכללו כאן הסכומים ששולמו כדמי פגיעה ע"י המעבידים עצמם, לפי סעיף 338 לחוק.

התאונות לפי ענפי הכלכלה

תאונות העצמאיים נבחנו גם לפי הכלכלה השונים. מסתבר כי בשנת 1960/61 קרו כ-38% מהתאונות בחקלאות (כולל מושבים ומושבי עולים), כרבע בתעשייה ובמלאכה, והיתר בבניה, בתחבורה, מסחר וכספים.

להלן השוואה בין הרכב הנפגעים לפי ענפי הכלכלה אצל עצמאיים ולפי סעיפי הסיכון המקבילים אצל השכירים. השוואה זו מחיבת הסתייגות מה, בגלל השוני בהגדרת "סעיף הסיכון" לעומת ענף כלכלי.

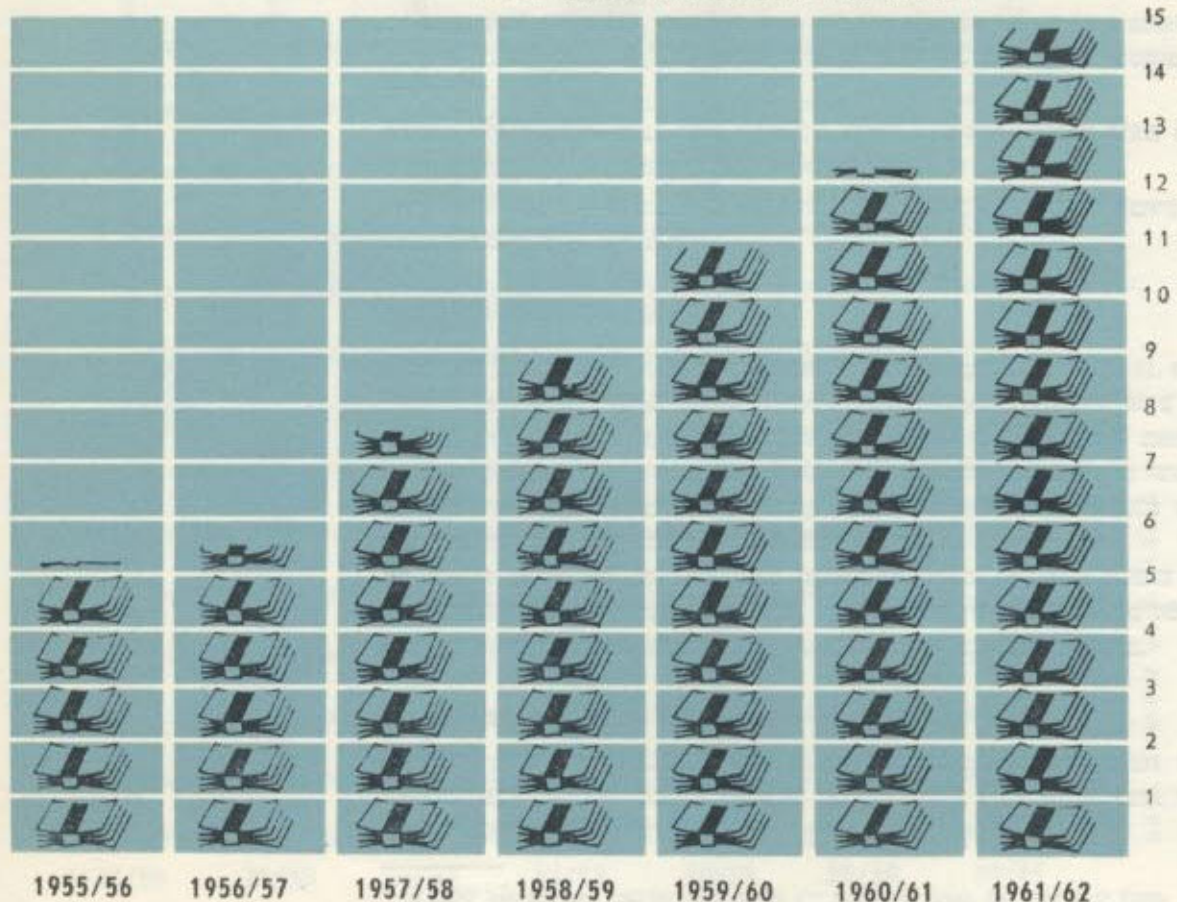
הרכב הנפגעים לפי ענפי הכלכלה (או ענפי סיכון) אצל העצמאיים והשכירים, 1960/61

שכירים	עצמאיים	הענף
49,535	* 3,232	ס"ה במספרים
100.0	100.0	ס"ה באחוזים
10.3	37.6	חקלאות
44.4	25.1	תעשייה מלאכה (כולל מברות)
12.5	5.7	בנייה
2.5	2.5	השמל מים ושירותי סניטציה
3.3	10.8	מסחר ופיננסים
6.1	8.7	תחבורה וקשר
15.0	6.4	שירותים
5.9	3.2	מעורבים ולא ידוע

* מספר התאונות שאושרו היה 3,602.

תשלומי גימלאות בענף ביטוח נפגעי עבודה

מיליוני ל"י



הרכב הנפגעים לפי ענפי כלכלה




תעשייה ומלאכה
(כולל מכרות)




חקלאות



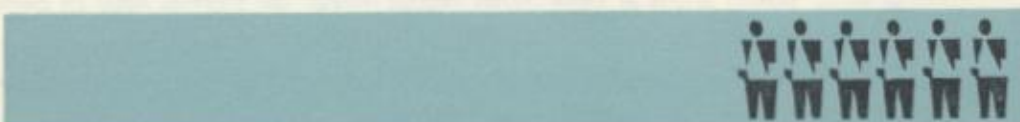

בניה




שירותים




תעבורה וקשר




ענפים אחרים
מעורבים
ולא ידוע

שכיחות התאונות וחומרתן

שיעור התכיפות של תאונות עבודה אצל עצמאיים, דהיינו מספר התאונות לאלף עובדים עצמאיים, עלה במשך שנת 1960/61 והגיע ל-32, בהשוואה ל-28 בשנה שלפני כן. שיעור החומרה, הנמדד לפי מספר ימי היעדרות לעצמאי, עלה גם הוא מ-1.6 ימים בשנת 1959/60 ל-1.9 ימים בשנת 1960/61.

שיעורי התכיפות והחומרה אצל העצמאיים עדיין נמוכים, במידה ניכרת, מאלה של השכירים. שיעור התכיפות היה אצל העצמאי רק כשליש מזה של השכיר, ושיעור החומרה — מחצית ולמטה מזה.

בשנת 1960/61 היה שיעור התאונות הקלות אצל העובדים העצמאיים קטן יחסית, עובדה התואמת את המגמה שהסתמנה בשנים קודמות.

רק כ-20% מבין התאונות גרמו להיעדרות של פחות מ-7 ימים, וזאת בהשוואה ל-38% אצל השכירים. 65% מהתאונות הביאו להיעדרות של שבוע עד חודש ימים (אצל השכירים — 50%), ו-15% הביאו להיעדרות של למעלה מחודש ימים (אצל השכירים — 12%).

בממוצע הגיע מספר ימי ההיעדרות, לעצמאי שקיבל דמי פגיעה, ל-18 — לעומת 15 ימים אצל שכיר; אם נכלול גם את ימי ההיעדרות שסיבתן נכות ומוות, יעלה ממוצע זה ל-63 ימים (בשנת 1960/61) — לעומת 44 ימים אצל השכירים.

שיקום מקצועי

שירותי שיקום מקצועי ניתנים על-ידי המוסד לחוג מצומצם של אנשים, נפגעי עבודה שנשארו נכים. חוג זה, על אף היותו קטן בגודלו, נזקק במיוחד לשירות השיקום כדי שיוכל להתגבר על חומרת הפגיעה הגופנית, ולהקלט מחדש בחיי העבודה. שעה שבפקודת הפיצויים לעובדים — פרי החקיקה המנדטורית — לא נכלל חוג זה בין הזכאים לגמלאות, הכיר המחוקק הישראלי בצורך לממש את אחריות הביטוח הלאומי למוגבלים בעקב פגיעה בעבודה, ודאג להכליל את גימלת השיקום במסגרת הגמלאות לנפגעי עבודה.

כפי שצוין לעיל לא עלה אחוז הנפגעים, שנשארה להם נכות תמידית, על השיעור הממוצע של השנים האחרונות, ונע בסביבות 1,000 מקרים לשנה, מתוך חוג נפגעים קטן זה באים רוב הנפגעים הנזקקים לשיקום מקצועי. הנתונים מצביעים על דירוג בחומרת הנכות גם בתוך חוג זה, והחלוקה לפי חומרת הפגיעה (המשתקפת בדרגת הנכות) משפיעה על מספר הנזקקים לשיקום מקצועי. כ־90% מכלל הנכים בדרגת נכותם היא קטנה יחסית ואינה עולה על 24 אחוזי נכות. דרגת נכותם של כ־8% היא חמורה יותר ונעה בין 25–49 אחוזים. דרגה של 50 אחוזי נכות ומעלה, נשארת רק ל־2.5% מהנכים שהם כ־30 נפגעי עבודה לשנה.

מספר הפגיעות בעבודה, מספר מקרי הנכות לצמיתות וחלוקת הנכים לפי דרגת נכות בשנים 1954/55 — 1960/61

התקופה	מספר הפגיעות בעבודה	מספר מקרי נכות לצמיתות	הנכים לפי דרגת הנכות			
			1-9	10-24	25-49	50-100
1954/55	24,234	884	334	425	96	29
1955/56	29,127	1,045	453	486	82	24
1956/57	31,873	991	414	451	96	30
1957/58	36,620	1,022	391	521	81	29
1958/59	40,918	1,121	395	587	109	30
1959/60	46,356	1,158	408	632	89	29
1960/61	49,476	1,179	415	609	124	31

מתוך חוג זה של נכים, מטפלים פקירי השיקום של המוסד בכ־500 מקרים בכל שנה. בשנת 1959/60 היו בטיפול 525 נפגעים, בשנת 1960/61 — 487, ואילו בשנת 1961/62, היו 522 נפגעים.

אם כי לשיקום מקצועי זכאי כל עובד שנפגע בעבודה, ואשר עקב הפגיעה אינו מסוגל לחזור למקצועו או לעבודתו הקודמת, ואינו בעל מקצוע מתאים אחר, הרי רובם של הנכים הנמצאים בטיפול פקירי השיקום, הם בעלי דרגות נכות גבוהות. תופעה זו אינה מזוייבת הסבר מיוחד, מאחר וברור שלנפגעי עבודה, שדרגת נכותם גבוהה, יהיה קשה יותר לחזור לעסוקם הקודם מאשר לבעלי דרגת נכות נמוכה. עם זאת נמצאים בין חוג המשתקמים, נפגעי עבודה שדרגת נכותם נמוכה או נפגעים, שלא נשארה להם דרגת נכות בכלל, אולם אופי פגיעתם הוא כזה המחייב החלפת מקצוע. ביניהם ניתן לציין את הסובלים ממחלות עור (כתוצאה מעסוקם המקצועי), שאינם יכולים לחזור לעבודתם מפאת סכנת חזרת המחלה.

חוק הביטוח הלאומי קובע, ששיקום מקצועי יוענק לנזקקים בדרך של הכשרה לעיסוק או לעבודה, המתאימים לכושרו הגופני של הנפגע לאחר הפגיעה. אולם, רק חלק מהנמצאים בטיפול שיקומי עובר תהליך זה של הכשרה מקצועית. עובדה זו נובעת מאופיו של חוג הנפגעים, שמספר רב

מהם חסר השכלה או הכשרה מקצועית קודמת, ומשולל כל תמריץ להתחיל בלימוד מקצוע לאחר התאונה.

חלוקת הנכים לפי דרגת הנכות בין כלל הנכים — נפגעי עבודה, ובין הנמצאים בטיפול שיקומי *

האחוז מבין הנכים הנמצאים בטיפול פקידי השיקום	אחוז מתוך כלל הנכים	דרגת נכות של הנפגעים
30	50	10%-24%
30	8	25%-49%
15	2.5	50%-100%

* נפגעים ללא דרגת נכות או שעדיין לא נקבעה להם דרגת נכות תמידית, אינם נכללים בטבלה.

הנתונים הנמצאים בידינו מראים, כי קרוב ל-20% מכלל הנמצאים בטיפול שיקומי, משוקמים על-ידי הכשרה מקצועית. כ-20% נוספים נעזרים על ידי פקידי השיקום בהחזרה לעבודתם הקודמת או בסידור בעבודה מתאימה אחרת, וכ-10% אחרים נעזרים "בשיקום כלכלי" המתבטא בהמת קצבתם לתשלום חד פעמי, או בתשלום מפרעות ומתן הלוואות. חציו הנותר של חוג המשתקמים, נעזר רק ביעוץ הניתן על ידי פקידי השיקום, והמתייחס לזכויותיהם במוסד לביטוח לאומי ובהכוננה לחזרה לחיי עבודה תקינים.

לאור הבעיות האישיות הכרוכות בשלבו השונים של תהליך השיקום, ראוי לציון העובדה שכ-80% מבין הנפגעים, המופנים להכשרה מקצועית, מסיימים בהצלחה שלב זה של השיקום. הסיבה לנשירתם של 20% הנותרים נעוצה לעתים קרובות באפשרות, למצוא דרך אחרת להסתדר בחיים, בחוסר התאמה אישית או בחוסר יכולת להסתגל למשטר של לימודים. ישנם גם מקרים בהם מונעים קשיים בבריאות הנפגע את אפשרות המשכת הקורס.

ההוצאות לשקומם של נפגעים שכירים הסתכמו בשנת 1961/62 בסך 207,493 ל"י. פרוט ההוצאות היה כדלהלן: —

סוג ההוצאה	סך ההוצאה	האחוז
דמי שיקום		
לכיסוי הוצאות החזקה	127,124	61.3
הוצאות אש"ל	35,586	17.2
שכר לימוד ומכשירים	39,522	19.0
הוצאות הרכה	5,261	2.5
סה"כ	207,493	100.0

ההוצאה הממוצעת לנפגע שסיים הכשרה מקצועית בשנת 1960/61 הסתכמה בסך — 1,586 ל"י. לנפגע שהפסיק את הכשרתו לפני הסיום היתה ההוצאה הממוצעת — 576 ל"י.



ביטוח אמהות

מענק לידה

עקב העליה בהוצאות האישפוח ובמחירי הציוד לתינוק, הוגדל בחודש יולי 1961 סכום מענק הלידה ל-117 ל"י, מהם 77 ל"י יועדו לאישפוח היולדת ו-40 ל"י לציוד הנולד. באפריל 1962 שוב הועלה המענק והועמד על 162.5 ל"י, מזה 112.5 ל"י כדמי אישפוח ו-50 ל"י לציוד לרך הנולד. בהשוואה לשנה הקודמת נשתנה רק במעט מספר התביעות למענקי לידה בשנת 1961/62: מספר התביעות שנתקבלו היה 52,707 בשנת 1960/61 ו-52,763 בשנת 1961/62.

תביעות למענקי לידה 1958/59 — 1961/62

השנה	1958/59	1959/60	1960/61	1961/62
נתקבלו	50,093	50,459	52,707	52,763
אישרו *	49,471	50,399	49,928	49,082
נדחו	60	49	65	50

* בסעיף זה אינם נכללים המקרים בהם שולמו רק דמי האישפוח או רק דמי הציוד לנולד.

שיעור הלידה בבתי החולים

תשלום מענק הלידה, המתנה את ההענקת באישפוח היולדת בבית חולים, העלה גם במשך שנת 1961/62 את שיעור הלידות בבתי החולים.

מתוך הנתונים שריכזה מחלקת המחקר של המוסד לביטוח לאומי, על יסוד מספרי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מתברר, כי בשנת 1961 היו 44,082 לידות של יהודיות — ומהן 43,881 המהוות 99.6%, היו לידות בבתי-חולים.

בקרב האוכלוסייה הלא יהודית, כולל האוכלוסייה הברואית, נרשמו 11,835 לידות בשנת 1961; 62.7% מהן (7,421 לידות) אירעו בבתי-חולים. שיעור זה בולט במיוחד אם נשווה אותו לתקופות קודמות: כך, למשל, היה השיעור בשנת 1960 רק 50.2%, ואילו בראשית 1954 — לפני קום הביטוח הלאומי — הוא הגיע ל-5% בלבד.

הסעת יולדות

במשך שנת 1961/62 סייע המוסד להסעת 8,031 * יולדות, לבתי החולים, באמבולנסים של "מגן דוד אדום". המספר הכולל של התביעות למענקי לידה היה באותה שנה 52,763 ולפיכך סייע המוסד להסעת 15 מכל 100 יולדות להן שולמו מענקי לידה.

* מספר זה נמוך מהמקביל לו בשנה שעברה, הפער נובע מורוז הדיווח בשנת 1960/61 והאטו בשנת הרו"ח הנוכחי.

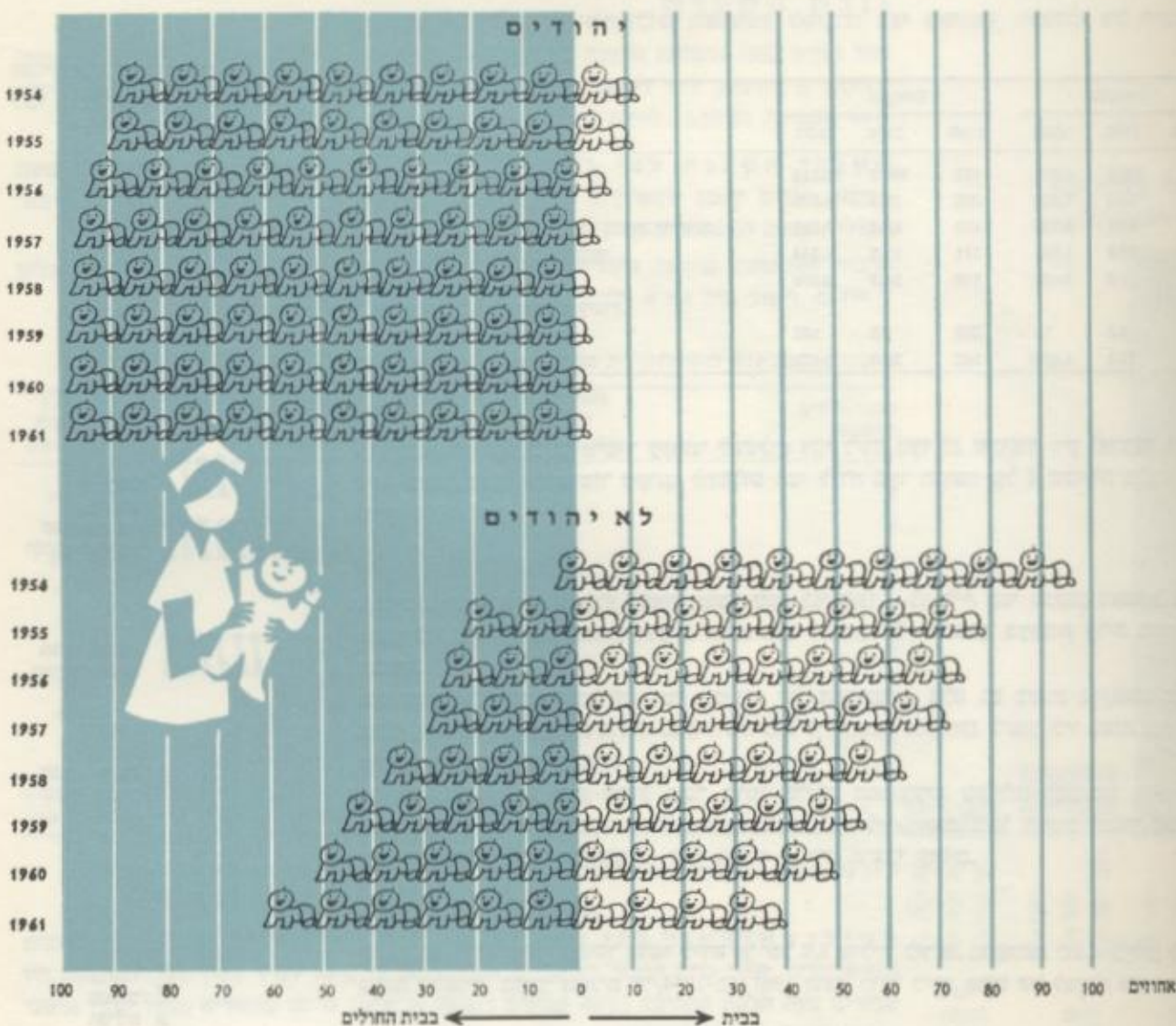
ההוצאה למענקי לידה

בעקבות העלאת מענק הלידה, גדלה גם ההוצאה הכספית למענקי לידה: מ-5.5 מיליון לירות בשנת 1960/61 — ל-5.9 מיליון לירות בשנת 1961/62. במשך שמונה השנים 1961/62-1954/55 שילם המוסד סך של 31.2 מיליון לירות כמענקי לידה. עוד כחצי מיליון לירות הוצאו בשנים אלה להסעת יולדות לבתי החולים באמבולנסים של "מגן דוד אדום".

סכומי גימלאות אמהות ששולמו בשנים 1954/55 — 1961/62 (באלפי לירות)

סך הכל 1961/62-1954/55	1961/62	1960/61	1959/60	1958/59	הגימלה
55,963	10,896	10,094	8,442	7,466	סך הכל
31,249	5,934	5,559	4,511	4,129	מענקי לידה
24,210	4,858	4,418	3,812	3,262	דמי לידה
504	104	117	119	75	הסעת יולדות

שיעור הלידות בבתי החולים אצל האוכלוסייה היהודית והלא יהודית (באחוזים)



דמי לידה

מספר התייעות לדמי לידה שאושרו בשנת 1961/62 נשתנה רק במעט והגיע ל-13,440 מקרים בהשוואה ל-13,204 בשנה שלפני כן.
477 תביעות נדחו בשנה הנדונה לעומת 601 תביעות בשנת 1960/61.

תביעות לדמי לידה 1958/59 — 1961/62

השנה	1958/59	1959/60	1960/61	1961/62
נתקבלו	12,541	13,456	14,089	14,221
אושרו	11,537	12,639	13,204	13,440
נדחו	686	565	601	477

המעמד הכלכלי של התובעת

לפי מספרים חלקיים לשנת 1961/62 היו 78% מן הנשים שקבלו דמי לידה — עובדות שכירות. כולל חברות קיבוצים וחברות מושבים שיתופיים. 22% הגותרות היו עובדות עצמאיות. ברובן המכריע חברות מושבי עולים.

תביעות לדמי לידה והתשלום הממוצע למקרה לפי המעמד הכלכלי של התובעת
1961/62 — 1960/61

* 1961/62			1960/61			מעמד בעבודה
מספר	אחוז	סכום	מספר	אחוז	סכום	
368	100.0	9,668	335	100.0	13,118	כל התובעות
430	78.4	7,580	398	75.2	9,859	שכירות, סך הכל
464	67.6	6,536	433	63.4	8,315	שכירות (להוציא חברות קיבוץ ומושב שיתופי)
218	10.8	1,044	211	11.8	1,544	חברות קיבוץ ומושב שיתופי
147	21.6	2,088	146	24.8	3,259	עצמאיות, סך-הכל
210	0.5	52	262	1.0	132	עצמאיות (להוציא חברות קיבוץ, מושבי עובדים ועולים)
146	21.1	2,036	141	23.8	3,127	חברות מושבי עובדים ועולים

* נתונים חלקיים.

ל-96% מהתביעות ניתן אישור עקרוני לתשלום דמי לידה בעד 12 שבועות. רק לארבעה אחוזים ניתן בשנת 1961/62 אישור עקרוני לתשלום דמי לידה בעד תקופה של 6 שבועות בלבד. (לפי סעיף 1(4) לחוק).

גובה דמי הלידה

מכסימום דמי הלידה לשבוע נשאר במשך שנת 1961/62 — 63 ל"י, כפי שנקבע מאפריל 1960. באפריל 1962 חל שנוי כאשר הועלה המכסימום ל-73.50 ל"י לשבוע, בעקבות עליית מדד יוקר המחיה.

בהתאם לגידול בבסיס תשלום דמי הביטוח של המבוטחות, חלה גם בשנת 1961/62 העלאה בדמי הלידה הממוצעים ששולמו למקרה: מ-335 ל"י בשנת 1960/61 ל-368 ל"י בשנת 1961/62, דהיינו עליה ב-10% לערך.

גם בשנת 1961/62 היה הבדל ניכר בדמי הלידה הממוצעים ששולמו לשכירות (430 ל"י), לבין דמי הלידה הממוצעים ששולמו לעצמאיות (147 ל"י). וזאת בשל הבסיס הנמוך לתשלום דמי הביטוח על ידי העצמאיות, שהן ברובן חברות מושבי עולים.

ההוצאה לדמי לידה

בשנת 1961/62 שילם המוסד כדמי לידה סך של 4.9 מיליון לירות, בהשוואה ל-4.4 מיליון לירות בשנה שלפניה. במשך השנים 1954/55-1961/62 הוצא לדמי לידה סכום של למעלה מ-24 מיליון לירות.

תביעות לדמי לידה לפי המעמד הכלכלי





ביטוח משפחות מרביות ילדים

גובה הקצבה

החל במרס 1962 הועלתה הקצבה המשפחתית לילד הנועמדה על 7 לירות לחודש לילד רביעי (במקום 6 לירות), ל-8 לירות לילד החמישי, ל-9.25 לירות לילד הששי, ל-10.25 לירות לילד השביעי, ול-11.50 לירות לילד השמיני ולכל ילד נוסף (במקום 10 לירות עד אז).

מקבלי הקצבה לפי גודל המשפחה, באפריל 1961 קבלו 45,666 משפחות מרביות ילדים קצבה משפחתית. באפריל 1962 גדל המספר ב-2,000 קצבאות לערך, ומספר מקבלי הקצבה המשפחתית הגיע ל-47,513 משפחות, עבור 104,000 ילדים בקירוב. מרבית המשפחות מרביות הילדים (85%) היו בנות 4-6 ילדים, כ-10% היו משפחות שלהן 7 ילדים, ולעוד 5% היו 8 ילדים ויותר (כ-2,400 משפחות).

מקבלי קצבה לפי
גודל המשפחה

מקבלי קצבאות משפחתיות לפי מספר הילדים (אפריל 1962)

מספר הילדים במשפחה	מספר הילדים שעבורם משולמת הקצבה	מספר מקבלי קצבאות משפחתיות	אחוז מקבלי קצבאות
4	1	17,859	37.6
5	2	13,392	28.2
6	3	9,259	19.5
7	4	4,591	9.7
8	5	1,683	3.5
9	6	531	1.1
10	7	121	0.2
11	8	29	0.1
12 ויותר*	9 ויותר	43	0.1
לא ידוע		5	0.0
סך-הכל		47,513	100.0

* 33 משפחות עם 12 ילדים ו-10 משפחות עם 13 ילדים ויותר.

מקבלי קצבאות לפי סוג המבוטח ולפי ארצות המוצא. הנתונים הסטטיסטיים, שהיו בידי המוסד באוקטובר 1962, הראו כי 70% לערך מבין מקבלי הקצבה היו שכירים בעת הגשת התביעה (42% קבועים ו-28% ארעיים), כרבע עצמאיים (כולל חברי מושבי עולים) ו-6% מבוטחים אחרים.



מסתבר כי בין כל 100 שכירים מקבלי קצבאות משפחות מרובות ילדים, היו 40 שכירים ארעיים, הנחשבים לשכבה החלשה ביותר במשק מבחינה כלכלית; באם נבחון נתון זה בהשוואה להרכב כלל המבוטחים במוסד לביטוח לאומי, נגלה שרק 13% מתוכם שייכים לאותה קטגוריה של עובדים שכירים ארעיים. ניתן איפוא להסיק, שהקצבה למשפחות מרובות ילדים ממלאה, בתנאי המשק הישראלי, את תפקידה, ותומכת במיעוטי האמצעים והיכולת.

המיון לפי ארצות המוצא מראה אף הוא כי מרביתם של מקבלי הקצבה היו מבין השכבות מעוטות האמצעים—מאסיה ומאפריקה. מבין כלל מקבלי הקצבאות ב־1961/62 היה מוצאם של 74% מאפריקה ואסיה, שעה ששיעור יוצאי אירופה הגיע לכדי 6% בלבד. כ־20% מבין מקבלי הקצבאות היו ילידי ישראל, ומהם 16% לא יהודים ו־4% יהודים.

מקבלי הקצבאות לפי סניפי המוסד. גם באפריל 1962, בדומה לשנה שעבר—רה, עלד סניף רחובות במקום הראשון לפי מספר מקבלי הקצבאות (5.901 מקבלי קצבאות שהם כ־13% מתוך כלל מקבלי הקצבאות); אחריו בא סניף ירושלים (5.683); במקום השלישי—סניף תל־אביב (4.730) ואחרי כן חיפה (3.810) ובאר־שבע (3.482 מקבלי קצבאות).

ההוצאה הכספית לביטוח משפחות מרובות ילדים. במשך שנת 1961/62 שילם המוסד למשפחות מרובות ילדים סך של 8.7 מיליון לירות, בהשוואה ל־7.9 מיליון בשנת 1960/61 ו־3.3 מיליון בשנת 1959/60 (ענף זה של הביטוח הלאומי הופעל רק מ־1 בספטמבר 1959).

בסך הכל הוציא, איפוא, המוסד, מאז הפעלת ביטוח משפחות מרובות ילדים ועד סוף מרס 1962, סך של כ־20 מיליון לירות לענף זה.

משפחות מרובות ילדים — מקבלי קצבאות לפי ארץ המוצא



גביית דמי ביטוח

המבוטחים לסוגיהם

שעה שמספר המבוטחים שאינם שכירים יכול להקבע במדויק על יסוד כרטיסי החשבון שלהם המתנהלים במוסד, הרי מספר המבוטחים השכירים נרשם רק בעקיפין, עם דיווחו החודשי של המעביד על דמי הביטוח שהוא משלם עבור עובדיו. לפיכך נאמד במרס 1962 מספר המבוטחים במוסד לביטוח לאומי ב־720,000 בקירוב. מספר זה לא כלל את מקבלי קצבאות הזקנה באותו תאריך (כ־60,000 איש), שאינם משלמים דמי ביטוח.

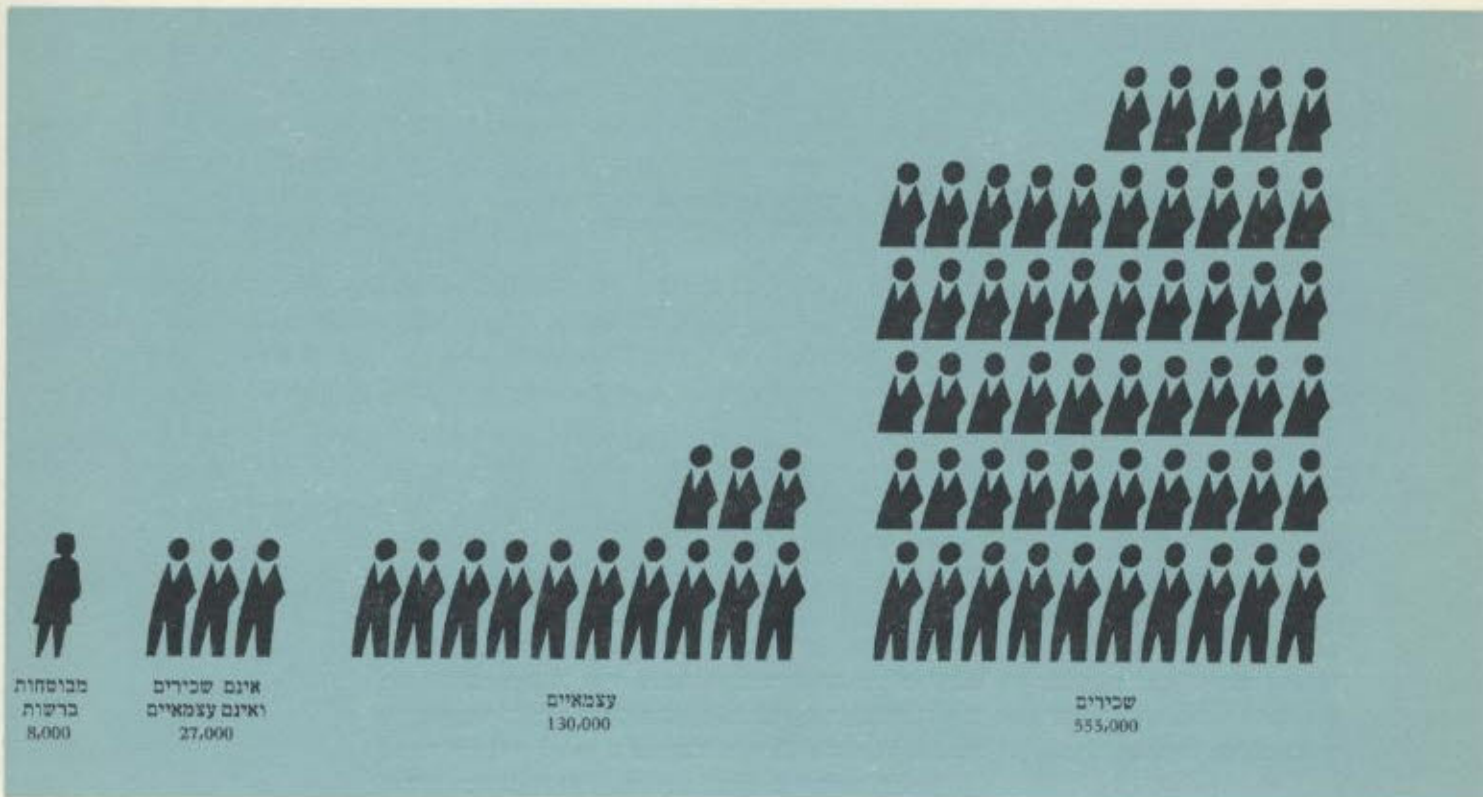
המבוטחים לסוגיהם, 1956—1962

סוג המבוטח	מרס 1956	מרס 1957	מרס 1958	מרס 1959	מרס 1960	מרס 1961	מרס 1962
סך־הכל	560,000	590,000	630,000	640,000	660,000	³ 695,000	720,000
עובדים שכירים ¹	400,000	428,000	457,000	462,000	479,000	³ 520,000	555,000
עובדים עצמאיים ²	126,000	114,000	132,000	138,000	142,000	⁴ 137,000	⁴ 130,000
אינם שכירים							
ואינם עצמאיים	23,000	36,000	31,000	31,000	30,000	29,000	27,000
מבוטחות ברשות	11,000	12,000	10,000	9,000	9,000	9,000	8,000
באחוזים							
סך־הכל	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
עובדים שכירים	71.4	72.5	72.5	72.2	72.6	74.8	77.1
עצמאיים ולא							
שכירים אחרים	28.6	27.5	27.5	27.8	27.4	25.2	22.9

¹ כולל חברי קיבוצים וקווארטרים. ² כולל חברי מושבים. ³ מספר מתוקן ביחס לדו"ח 1960/61. ⁴ מספר המבוטחים העצמאיים פחת כתוצאה מהפיכת חלק מהם לשכירים, ומניסויים של המבוטחים שעזבו את הארץ או שהקשר אתם ניתק.

שיעורי דמי הביטוח

במשך שנת 1961/62 לא השתנו שיעורי דמי הביטוח, פרט לשינויים בשיעורי דמי ביטוח בענף נפגעי עבודה — בסעיפי סיכון מסויימים — ופרט להקטנת תשלום העצמאיים לקרן השוואה, שגם אותו גובה המוסד לביטוח לאומי.



שיעור דמי הביטוח ששולם על ידי המעביד היה 3.7% משכר העובד לענף זקנה ושאיירים (מזה 1.4% חלקו של השכיר), 0.6% לביטוח אמהות (מזה 0.3% חלקו של העובד) ו-0.3% לביטוח משפחות מרובות ילדים. שיעור דמי הביטוח לענף נפגעי עבודה נע בין 0.5%-3.0% משכר העובד — בהתאם לסעיף הסיכון של המפעל, ושולם כולו על ידי המעביד.

העובד העצמאי שילם 3.7% משכרו כדמי ביטוח לענף זיקנה ושאיירים, 0.6% לענף אמהות ו-0.3% לענף משפחות מרובות ילדים. לביטוח נפגעי עבודה שילם העובד העצמאי 0.6% משכרו. מבוטחים שאינם שכירים ואינם עצמאיים שילמו דמי ביטוח בשיעור כולל של 4.3% מהכנסתם. ונשים המבוטחות ברשות — 4.0% משליש הכנסות הבעל.

כבשנה החולפת, נשאר מכסימום ההכנסה, החייבת בדמי ביטוח, 420 ל"י לחודש, או 5,040 ל"י לשנה.

הבסיס לגבייה

מידגם מקיף הנערך מאז 1961 בשיתוף עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, והמשמש מודד לשנויים בשכר ובתעסוקה במשק הישראלי לענפיו השונים, מביא לפנינו נתונים אודות שכרם של העובדים.

בראשית שנת 1962 הגיע השכר הממוצע לעובד שכיר קבוע ל-322 ל"י לחודש, בהשוואה ל-288 ל"י לחודש בראשית שנת 1961, כלומר גידול של 12%. השכר הממוצע שממנו נגבו דמי ביטוח (דהיינו השכר שמעל ל-420 ל"י), הגיע ל-300 ל"י לחודש לערך.

על יסוד השומות השנתיות והצהרותיהם של העצמאיים שאין להם שומות, מחשבת מחלקת המחקר של המוסד לביטוח לאומי את הכנסתם הממוצעת של המבוטחים שאינם שכירים. חישוב הכנסתם

של העובדים העצמאיים, שנעשה על יסוד שומות שנתיות, הראה כי הבסיס הממוצע לעובד עצמאי הגיע בשנת 1961/62 ל-3,483 ל"י, לעומת 3,095 ל"י בשנה שלפני כן — כלומר גידול של 12%. בממוצע זה, אין לראות עדיין הכנסה ממוצעת לשנת 1961/62, שכן הוא מבוסס על הכנסת המבוטחים בשנה שקדמה לה, דהיינו 1960/61. יש להסתייג ולומר כי גם הכנסה זו אינה סופית, שהרי במקרים רבים מדובר אך ורק בגביית מקדמות, הנגבות על בסיס שומות ההכנסה לשנים קודמות, וניתן לשער שהפרשי השומה יגדילו את הבסיס ממנו נגבים דמי הביטוח בשנה הנדונה.

כידוע מצהירים העצמאיים, שלגביהם לא קיימת שומת מס הכנסה, על הכנסותיהם. הבסיס הממוצע לפי הצהרות הגיע ב-1961/62 ל-1,482 ל"י, לעומת 1,379 ל"י בשנת 1960/61. ניכר הבדל רב בין ההכנסה הממוצעת על יסוד הצהרות, לבין ממוצע ההכנסה על יסוד שומות. — ההכנסה המוצהרת נמוכה בהרבה מזו הנשומה. סיבה חשובה להפרש זה היא העובדה, שמדובר כאן בעיקר בעובדים עצמאיים, שהכנסותיהם נמוכות עד שמי-הכנסה אינו עורך להם שומות; בנוסף, נכללים כאן עצמאיים חדשים, שלגביהם מהווה ההצהרה בסיס למקדמות בלבד, ויש להניח כי לאחר שתקבענה להם שומות סופיות יתברר שהכנסתם הריאלית גדולה מן המוצהרת.

הסכומים שנגבו

הגבייה מדמי ביטוח גדלה בשנת 1961/62 ב-18%, והיא נסתכמה ב-122.1 מיליון לירות, בהשוואה ל-103.7 מיליון בשנת 1960/61. הגדלת הגבייה נבעה בעיקר מעליית השכר וההכנסה ומהרחבת רשת המבוטחים.

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
1961/62	122,149	327	94,100	252

יחס בין הגבייה בביטוח הלאומי, לבין ההכנסה הלאומית במדינה נשאר 3.0% כבשנת 1960/61.

השקעת העתודה הכספית

מאז קום המוסד ועד סוף שנת 1961/62, הגיע סכום ההשקעה באוצר המדינה מתוך כספי המוסד ל-274.7 מיליון לירות, גמול הגדלת ערך השקעה זו הגיע בחדש מרץ 1962 ל-38.6 מיליון לירות, בנוסף לכך הושקעו 19.7 מיליון לירות מתוך כספי קרן ההשוואה לתשלום תגמולים למשרתים במילואים (שבביצועה עוסק, כידוע, המוסד לביטוח לאומי), גם ערכו של סכום זה עלה בעקבות הצמדת ההשקעה למדד יוקר המחיה. עליה שהסתכמה ב-3 מיליון לירות.

מנגנון המוסד

היקף המנגנון

בשנת 1961/62 מנה מנגנון המוסד (לפי התקן) 828 עובדים קבועים, בהשוואה ל-786 עובדים בשנה שלפניה. במספר העובדים חל, איפוא, גידול בשיעור של 4% לעומת גידול של 10-15 אחוזים בארבע השנים שלפני כן.

מספר העובדים לפי התקן, 1954/55 — 1961/62

1961/62	1960/61	1959/60	1958/59	1957/58	1956/57	1955/56	
828	786	713	651	565	509	488	מספר העובדים לפי התקן
							הגידול באחוזים
5	10	10	15	11	4	—	לגבי השנה הקודמת

העובדים לפי הדרגות

בשנת 1961/62 היו קרוב למחצית העובדים (47%) בדרגות 6-8 ו-44% היו בדרגה 9 או בדרגה נמוכה יותר. בדרגות הגבוהות, 1-5, היו 6 אחוזים; 6% נוספים היו מודרגים בדירוג מקצועי.

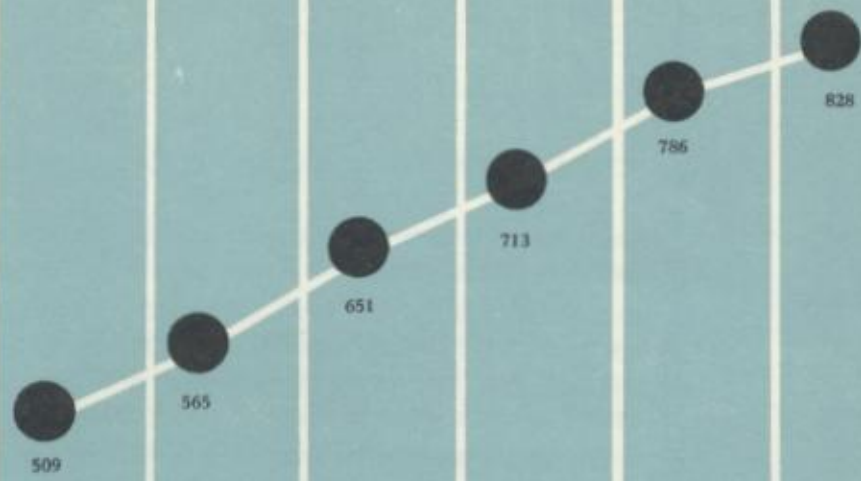
הדרגות בתקן 1956/57 — 1961/62

1961/62	1960/61	1959/60	1958/59	1957/58	1956/57	דרגה		
במספרים באחוזים	במספרים באחוזים	במספרים	במספרים	במספרים	במספרים			
1	9	4	32	36	48	53	54	11-15
40	334	42	333	302	266	266	257	9-10
47	387	42	333	289	229	200	158	8-6
5	39	5	39	32	22	15	15	4-5
1	12	2	11	12	6	6	6	1-3
6	47	5	38	42	29	25	23	דרוג מקצועי
100	828	100	786	713	600	565	513	סך הכל

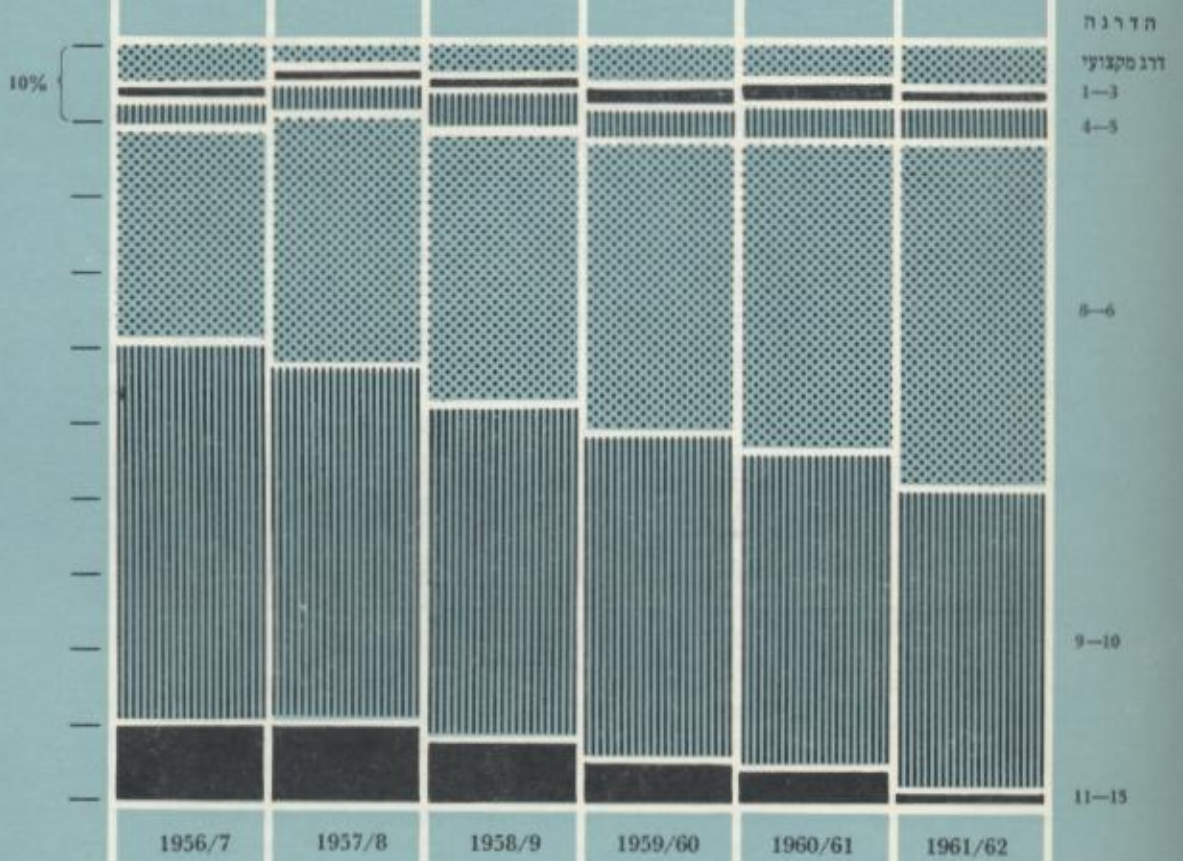
התפלגות העובדים לפי התפקידים

מיון עובדי המוסד לפי התפקידים העיקריים בהם הם עוסקים במוסד מורה, כי הריכוז הגדול ביותר של העובדים עוסק בגבייה 35%; 20% מהעובדים מטפלים בגימלאות; 15% משובצים בתפקידי מינהל, ו-15% נוספים — בחשבונות. עובדי השירותים מהווים 9% מכלל העובדים, ועובדי המיכון והרישום — 6%.

מספר העובדים במוסד 1956/7 — 1961/2



חלוקת עובדי המוסד לפי הדרגות, 1956/7 — 1961/2



חלוקת כוח אדם במוסד, לפי התפקידים והסניפים, 1961/62

מספר תפקידים	מספר תפקידים	מספר תפקידים	מספר תפקידים	מספר תפקידים	מספר תפקידים	מספר תפקידים	מספר תפקידים	מספר תפקידים	מספר תפקידים	מספר תפקידים
—	9	2	7	7	8	15	9	5	62	ירושלים
—	28	15	27	28	25	40	16	14	193	תל-אביב
—	12	6	14	12	11	28	14	11	108	חיפה
—	3	1	1	3	1	4	—	4	17	באר-שבע
—	4	1	1	5	1	4	—	3	19	חדרה
—	3	1	1	1	1	3	—	4	14	טבריה-צפת
—	5	1	2	5	—	4	—	3	20	כפר-סבא
—	4	1	1	3	1	4	—	3	17	נהריה-עכו
—	3	—	—	—	4	2	—	2	11	נצרת
—	4	1	2	6	2	4	1	3	23	נתניה
—	3	—	1	2	1	2	—	3	12	עפולה
—	4	1	2	5	1	5	1	4	23	פתח-תקופה
—	5	2	4	7	3	8	1	5	35	רחובות
—	4	1	1	4	1	4	—	3	18	רכלה
—	7	1	3	9	7	7	—	8	42	רמת-גן
—	98	34	67	97	67	134	42	75	614	סך-כל הסניפים
49	—	—	—	—	—	—	1	3	53	רישום ומיון
—	27	—	—	—	27	28	31	48	161	במשרד הראשי
49	125	34	67	97	94	162	74	126	828	סך-הכל
6	15	4	8	12	11	20	9	15	100	באחוזים

* כולל : מנהלים, עוזרים למנהלים, מזכירות, מקבלי קהל.
 ** כולל : ארכיו, כתבניות, שליחים, חצרנים, סלפונאיות.
 *** כולל : סקודי תביעות, עוזרים לסקודי תביעות, רופאים, סקודי שיקום.

ההוצאות המנהליות

ההוצאות המינהליות של המוסד הגיעו בשנת 1961/62 ל-5.4 מיליון לירות, בהשוואה ל-4.4 מיליון בשנת 1960/61.

ההוצאה המינהלית היתה בשנת 1961/62 4.4% ביחס לגביה, שיעור שאינו גבוה. יחסית : במשך כל שנות קיומו של המוסד נע שיעור זה בין 4.2% ל-5.0%.

הגבייה וההוצאות המינהליות 1956/57 — 1961/62

1961/62	1960/61	1959/60	1958/59	1957/58	1956/57	1955/56	
122.1	103.7	76.1	61.7	55.9	46.7	37.4	הגבייה (במיליוני לירות)
5.4	4.4	3.8	2.8	2.5	2.1	1.6	הוצאות מנהליות (במיליוני ל"י)
4.4	*4.2	5.0	4.5	4.5	4.5	4.3	אחוז ההוצאות המינהליות מן הגבייה

* מספר מחוקן.

תכנון לקראת הפעלת מחשב אלקטרוני

המחשב האלקטרוני, ככלי ביצוע מנהלי הוצא לשוק באמריקה, בסביבות שנת 1955. עם שהוכר כאמצעי בעל חשיבות רבה בשרותי המינהל, נרכש המחשב תוך שנים ספורות ע"י חברות רבות. את הרקע לענין הרב, שאנשי מינהל וביצוע מגלים במחשבים אלקטרוניים, יש לראות במגמה הבולטת של גידול כח-האדם וההוצאות בתחומי המינהל הציבורי והעסקי. מאז ראשית המאה ה-20, גדל מספר הפקידים בשירותי המינהל פי 4 מן הגידול שחל בתקופה המקבילה במספר העובדים המועסקים בענפי הייצור.

הסיבות לתופעה זאת נעוצות בנטיה המתגברת לביוור שירותי המינהל, נטיה המביאה להגברת הדרישות לדוחות ונתונים מיחידות השדה; בדרישה לקצב ביצוע מוגבר ולקבלה מהירה של נתונים ובפיצול והגדלת מספר הפעילויות בתחומי המינהל.

את תופעת גידול כח-האדם במינהל ניסו לפתור בכמה דרכים, שהעיקריות בהן היו שיפור שיטות ותהליכי עבודה, ומיכון פעולות המבוצעות בעבודת ידיים על ידי הפעלת מכונות חשבונות ומכונות כרטיסי ניקוב. נסיונות אלה הוכתרו בהצלחה יחסית בלבד, מאחר ועל אף ההצלחה להקטין את מגמת הגידול של ההוצאות המינהליות, הרי לא היה בהם לבטלה כליל. כמכשיר מתאים, העשוי לקדם את פתרון הבעיה, התגלה המחשב האלקטרוני, שאמנם הוכיח עצמו תוך זמן קצר.

דרכי ההתקדמות

ההתפתחויות המהירות בשטח המינהל והאפשרויות הגנוזות במיכון החדש לא נעלמו מעין מינהלת המוסד לביטוח לאומי, שהחליטה עוד בשנת 1959 לבדוק את האפשרויות לניצול מחשב לביצוע פעולות המוסד. כבר אז היה ברור שאיסוף נתונים על אוכלוסית מבוטחים בת מאות אלפי תושבים, שמירתם ועדכוןם, הענקת קצבאות סדירה לאלפי קשישים ומשפחות מרובות ילדים, ופיקוח כולל על סדרי תשלום עשויים להתבצע בחסכון ויעילות על ידי מחשב אלקטרוני. הרהורים אלה הביאו להרכבת וועדה בת שלושה איש על מנת לבדוק את אפשרות השימוש במחשב לנהול הכרטסת הרב-שנתית של כל המבוטחים (כרטיסיה בה גרשמים כל פרטיו של המבוטח למן היום בו גרשם במוסד לביטוח לאומי). במסקנותיה פסקה הוועדה ברורות שהמחשב יעזור לפתרון הבעיה: "... בצורה מדוייקת יותר, מהירה יותר ומשקית יותר מהשיטות הנהוגות עד כה". חוות-דעתו של מנהל המיכון בצה"ל, הזדהה באופן עקרוני עם מסקנות הוועדה. ברם, על אף המסקנות הברורות, עדיין לא נפתחה בשנת 1960 הדרך להכנסת מחשב. ההשקעה הכספית הגדולה הנדרשת בקניה, על רקע חוסר הנסיון בהפעלת מיכון דומה בישראל הביאו לדחיית ההכרעה. ב-1961 הוחלט להרכיב צוות של 4 עובדים שיציע תוכנית להפעלת המחשב תוך בדיקת הכדאיות שבהכנסתו. הקמת הצוות התבססה על ההנחה שהכנסת מחשב היא דבר מסובך המחייב שנים של תכנון תוך העסקת צוות מתכננים קבוע במשרות מלאות. המחשב שנבחר לבדיקה היה מחשב י.ב.מ. 1401, והסתבר שגם בארה"ב וביפן משתמשים במחשב מסוג זה לנהול הכרטסת הרב-שנתית.

מאחר שהמחשב בא להחליף מסגרות ארגוניות אנושיות, הרי עיקר עבודת התכנון מתרכזת בניתוח השיטות האלטרנטיביות לניצול המחשב, הבעיות הן מנהליות בעיקרן וקשורות בריאור-גניזציה מינהלית, בשאלות של תיאום, קשירת יחסי עובדים, נוהלים חוקיים, הוראות ושינויי תקנות. לאור הקשר בין תכנון המחשב לבין ניתוח שיטות וביצוע, החליטה המינהלה לאחד ביחידה ארגונית אחת את צוות מתכנני המחשב, המחלקה לארגון ושיטות ומחלקת המיכון.

25117

סקר כדאיות

במקביל לעבודת הצוות, הוכן סקר כדאיות המתייחס לאפשרויות הניצול, הוצאות המימון, והחיסכון האפשרי ברכישת המחשב. הסקר הסתיים בפברואר 1962 — שבוע לאחר הקמתו. מסקנות הסקר היו: ע"י שימוש במחשב אלקטרוני, יחסוך המוסד — 75,000 לירות לשנה, תושג אינפורמציה במהירות יתר ויתקבלו נתונים נוספים הדרושים לניהול יעיל יותר. לאור העליה המתמדת של שכר העובדים, עלה בינתיים מחיר שעת עבודה מ-2.5 ל"י ל-3 ל"י, עובדה המגדילה את החסכון השנתי מ-75,000 לירות לכדי — 150,000 לירות.

החסכון חושב עפ"י נתוני השנה הנוכחית, מבלי לקחת בחשבון עליה טבעית בפעולות המוסד. כמו כן לא נלקחו בחשבון הרחבת פעולות המוסד בשטחים כמו ביטוח אבטלה ואישפוז אשר יוכלו להתנהל במחשב ללא תוספת ניכרת בכח-אדם — חסכון נוסף של שטח, ציוד וריהוט משרדי, והוצאות עקיפות אחרות. ראוי לציין שריכוז פעולות הגבייה והפעלתן על ידי המחשב עשוי להביא לחסכון נוסף על ידי הגדלת השיעור השנתי של גביית דמי הביטוח כתוצאה מהגברת השליטה המינהלית על המבוטחים ומהאפשרויות לעבור על כרטיס המבוטחים מספר פעמים בשנה.

ההכרה שהצלחת השינוי בשיטות העבודה תלויה במידה מכרעת בשיתוף פעולה מלא מצד העובדים הביאה במקביל לתכנון המחשב, להחלטת מינהלת המוסד שלא יפוטרו אף עובד של המוסד מסיבת הפעלתו של המיכון החדש. ברור שהפעלת המחשב באה במידה רבה מסיבות של יעול אולם הכוונה היא לחסוך בכח-אדם ממחזור הגידול הטבעי המגיע כיום ל-8%-7% לשנה.

באפריל 1963 עומדים להתחיל בנסיונות לגביית דמי ביטוח באמצעות המחשב ממבוטחים שאינם שכירים, ובחדש יוני לגבייה ממעבידים.

אינטגרציה עם מס'הכנסה

לאור תכנון מקביל לרכישת מחשב אלקטרוני המבוצע באגף מס'הכנסה פנה שר האוצר לשד העבודה בהצעה לערוך בדיקה אם יש מקום לרכישת מחשב שישימש את אגף הכנסות המדינה והמוסד לביטוח לאומי כאחד. שר העבודה קיבל את ההצעה.

ועדה בת ארבעה אנשים שהורכבה משני נציגי המוסד לביטוח לאומי ומשני נציגי משרד האוצר הגיעה פה אחד למסקנה כי ניצול המחשב של מינהל המיסים לביצוע פעולות שירות (דהיינו השכרת המחשב לפי שעות) עבור המוסד לביטוח לאומי, תכביד על שני הצדדים ואינה רצויה. כאפשרות אלטרנטיבית, הועלתה הצעה לאינטגרציה מלאה של אגפי שני המוסדות, העוסקים בגבייה, על מנת לבטל ההוצאות הכפולות הנובעות מביצוע אותן פעולות פעם במוסד זה ופעם במשנהו.

לאור מסקנה זו בודק כעת צוות התיכנון במוסד, בשיתוף עם צוות מינהל הכנסות המדינה, את פרטי הצעת האינטגרציה. תוך זמן קצר יסיים הצוות את עבודתו, ומינהלת המוסד לביטוח לאומי תקבע עמדה סופית לגבי אפשרות של אינטגרציה עם מס הכנסה תוך הפעלת מחשב אחד, או שכירת מחשב נפרד.

הצעות לתיקון חוק הביטוח הלאומי. חס' 8

בימים אלה מניח שר העבודה על שולחן הממשלה הצעות נרחבות לתיקוני חוק הביטוח הלאומי. עדיין לא ברור מה מהצעות אלו יעבור את הקריאה השלישית בכנסת, מה יהיה גיבושן וניסוחן הסופי ואיך יתממשו ויקבלו את הגושפנקה החוקית; אולם ניתן כבר עתה לסקור חלק מהבעיות שהעיקו על המוסד בעבודתו, ושהביאוהו להגשת ההצעות לתיקוני החוק.

סעיף ההגדרות בחוק הביטוח הלאומי, כבכל חוק אחר — הבא להגדיר מושגי היסוד שבחוק, — מהווה את נקודת המוצא לכל מבנהו הלוגיסטי על פרטיו והשלכותיו גם בשאר הוראות החוק. לפיכך נודעת חשיבות מרובה להצעות התיקונים הנוגעות לסעיף ההגדרות.

החלוקה הקלאסית של סוגי המבוטחים לשלושה (עובדים; עובדים עצמאיים; שאינם עובדים ושאינם עובדים עצמאיים) הקיימת כיום בחוק, אינה נעדרת בעיות ענפה ואף סתירות פנימיות, הגם שלכאורה נראית חלוקה זו כפשוטה ביותר. מקורו של סיווג זה בחלוקה סוציאלית-חברתית: שתי הגדרות ברורות, פחות או יותר, של שכיר מחד (עם הרחבה שולית מסוימת), ושל עצמאי, העובד בעצמו במשלח ידו (או עם מספר מוגבל של עובדים שכירים — לא יותר משלושה) ומאידך, ובדרך האלמינאציה — הסוג השלישי של מבוטחים, המקיף את כל אלה שאינם כלולים בשני סוגי המבוטחים הקודמים. בצאתו מנקודת השקפה כי העצמאי ה"קטן" (האומן, איש-הסדנה, בעל בית המלאכה וכו') זכאי לאותה הגנה חברתית-סוציאלית שזכאי לה השכיר, העניק המחוקק לעצמאי יותר ויותר זכויות זהות, או דומות, לאלו שניתנו לעובד השכיר. תפיסה סוציאלית זו היא שהביאה לרצונו של המחוקק להבחין בין עצמאי שאמצעיו מוגבלים, לבין העצמאי בעל אמצעים נרחבים, שלו מפעל גדול וכדומה. הבחנה זו נעשתה עם שקבעו ובמידה ידועה באורח מיכני את מספרם המוגדר של העובדים השכירים שמותר לעצמאי להעסיק בלי לפגוע בסיווגו.

אכן, אמת-מידה זו סבירה היא ממבט ראשון; אולם התבוננות מעמיקה יותר בדינאמיות החברתית, ובדרכי הביטוי של צורות משפטיות שונות, הביאתנו למסקנה כי אין הענין כה פשוט והגיוני. סוד גלוי הוא כי בעלי מפעלים גדולים, ואולי מהגדולים בארץ פועלים במסגרת של חברות כנהוג בעולם הרחב, ולפי מעמדם המשפטי הרי דינם כדו"ר עובד שכיר. עובדה זו שוללת, במקרים בולטים ביותר את דבר סיווגם של העצמאיים לפי ההגדרה הקיימת; שהרי עצמאי "קטן", המרחיב את מפעלו מ-3 עובדים לארבעה או לחמישה עובדים, ייחשב, לפי החוק, כמבוטח מ"סוג שלישי" — בה בשעה שבעל מפעל גדול, עם מאות עובדים, הפועל כחברה פרטית, עשוי להחשב כשכיר וליהנות מכל זכויות העובדים. גם בדרכי הביצוע קיים כאן אבסורד; היותכן שעצמאי, שבמשך שנים צבר לעצמו זכויות, ובזמן קרות המקרה המזכה לגימלה הוסיף למפעלו הקטן עוד עובד או שנים, או הצטרף לשותפות — יאבד את זכויותיו רק בשל שינוי מעמדו?

על בעיה זו עמד המוסד לביטוח לאומי זה מכבר, והצעת התיקון שגיגש נועדה, מחד גיסא להסיר את מגבלות מספר העובדים אצל עצמאי (לצורך סיווג), ומאידך באה להתנות את מעמדו החוקי של העצמאי ברציפות ובהתמדה בה הוא עוסק במשלח-ידו, וכן בשיעור הכנסה המעיד על האופי העיסקי שבהתעסקות זו. הצורך בהתניות אלו נוצר כתוצאה מפסיקת בתי-הדין לביטוח לאומי, שניסו לשוות להגדרת "עובד עצמאי" פירוש מילולי שעה, שראו בעבודות מקריות וחולפות, המביאות עמן הכנסה זעומה ביותר — או כמעט ללא הכנסה, — התעסקות במשלח-יד של עצמאי.

2. סעיף 3(א)(1) לחוק הביטוח הלאומי קובע שאשה, שנעשתה תושבת ישראל לראשונה לאחר ה-18.11.53 והיתה בתאריך זה מעל גיל 55 — אינה מבוטחת בביטוח הלאומי; לגבר — עולה חדש,

כאמור, נקבע הגיל המקסימלי ל־60 שנה. הפלייה זו בחוק בולטת לעין, וטוב הדבר שהמוסד נתן את דעתו והציע להשוות את הגיל המגביל לגבי האשה לזה של הגבר.

3. אחד התנאים המגבילים לביטוח, בבחינת *sine qua non* היתה תקופת האכשרה; במידה שלא נתקיים במבוטח התנאי של תקופת האכשרה—נשללה זכותו, או זכות שאיריו לגימלה. לא רבים נפגעו מהוראה זו, אך היו ביניהם מקרים קשים במיוחד, ולפיכך נתן המוסד את דעתו לצמצם את היקפם וליטול את העוקץ מאותם מקרים בהם תנאים אוביקטיביים, — בלתי תלויים במבוטח — מנעו השלמת תקופת האכשרה. לפיכך הציע המוסד שתקופת האכשרה לגבי גימלת שאירים לא תחול על עולים חדשים, שטרם מלאה שנה לשהותם בארץ, על מבוטחים שטרם מלאו להם 19 שנה, וכן על נשים גרושות ואלמנות שאינן בנות קצבה — כל זאת במידה שטרם השלימו תקופת אכשרה של שנה. בנוסף, מוצע להקל על גרושה מעל לגיל 55, שלא היתה מבוטחת בתקופת נשואיה, — ולאפשר לה לזכות בקצבת זקנה, ללא התנאי המוקדם של תקופת אכשרה.

ברם, בתפיסה הקיימת של תקופת אכשרה מצויה אף נקודת תורפה: שהרי עלול להוצר מצב בו השלים מבוטח את תקופת האכשרה, ירד מהארץ לתקופה ארוכה, — ולעת זקנה חזר ארצה כדי לזכות לאלתר בקצבת־זקנה. בה בשעה חייב תושב ישראל, גם אם עבר את תקופת האכשרה, להמשיך בתשלום דמי־הביטוח עד הגיעו לגיל הזכאות. מוצא איפוא לנכון להציע תיקון בחוק, שמטרתו למנוע יתרון זה מאדם שחדל להיות מבוטח (והדוגמה הבולטת ביותר היא זו של היורד, כמוסבר לעיל); במידה שהתקופה, בה חדל האדם להיות מבוטח, תעלה על חמש שנים — יהיה עליו להתחיל מחדש בתקופת אכשרה של חמש שנים.

4. המושג המשפטי של פגיעה בעבודה, עם היותו רחב ומקיף יותר מאשר הקונצפציה המשפטית הדומה, שהיתה קיימת בפקודת הפיצויים לעובדים, — עדיין מוגבל הינו לתחום מוגדר ומפורש. ההגדרה הקלאסית של תאונת עבודה ("תוך כדי ועקב העבודה אצל מעביד"), על אף השינויים והתמורות שחלו בה, נשארה במהותה צמותה לאותם היסודות והעקרונות שנקבעו לה בראשונה. מחד גיסא, אומנם הלך המחוקק בדרך של הרחבת מושג "תאונת עבודה" בהוסיפו סיכונים מעבר לתחום הזמן ומקום העבודה (כגון: בזמן הליכה ממעון לעבודה ובחזרה), ואף בתהי"ד הרחיבו מושג זה בפרשם בגמישות את המובן "אינסידנטיות לעבודה", אך מאידך, מבחינת היקף הבעיה, היתה התרחבות המסגרת איטית למדי.

על יסוד נסיון החיים שנרכש, הורגש צורך להרחיב את תחולת ההגדרה של תאונת עבודה לגבי אירועים נוספים, הנובעים מיחסי עבודה, גם אם אינם בתחום העבודה ובזמן העבודה, ואינם מתרחשים "תוך כדי עבודה". מתוך כך סוברת השקפה זו, כי יחסי העבודה מקיפים תחום רחב, לרבות הפוגות בעבודה, הליכה לעבודה וממנה, הפסקות מנוחה לאכילה וכן פעולות שונות ומגוונות תוך כדי מילוי תנאים סוציאליים נוספים, הנובעים במישרין מתנאי חוזה העבודה ומהתחייבויות הדדיות הקיימות בין העובד לבין המעביד.

כך הוגשו ע"י המוסד לביטוח לאומי מספר הצעות מעשיות להרחבת ההגדרה:

א. "תאונת עבודה" תכלול אף סיכוני דרך תוך כדי ועקב נסיעה או הליכה מעבודה אחת לעבודה שניה;

ב. כתאונת עבודה יחשב תאונת שאירעה תוך כדי ועקב נסיעה או הליכה של מבוטח מהעבודה למקום, בו נהג הוא (או העובדים במקום עבודתו של המבוטח) לקבל בקביעות את ארוחותיהם, ובלבד שהתאונה אירעה בהפסקת עבודה שלא תעלה על שעתיים, ושלא היתה הפסקה או סטייה בהליכה למקום בו ניתנת הארוחה ובחזרה ממנו;

ג. וכן: תאונת שאירעה במקום קבלת שכר, או תוך כדי הליכה או נסיעה לגביית השכר, אם הזמן והמקום נקבעו במפורש ע"י המעביד;

ד. תאונת שאירעה תוך כדי ועקב מילוי תפקידו של מבוטח בגלל היותו חבר בוועד עובדי המפעל, בו הוא עובד, ובלבד והתאונה אירעה בשעות העבודה, או בהמשך רצוף לשעות אלו.

5. זה זמן רב אנו עדים לזיכוח המתנהל בין שתי השקפות לגבי משמעותה ומתותה של "תאונת עבודה", בתחום העדין של מחלות קונסטיטוציונליות (כגון—בקע מפשעתי, הרניה דיסצי וכיו"ב) שמקור הורתן והתפתחותן בחולשה אורגנית ובהליכי ניוון מסויימים המתהווים

בגופו של האדם. דעה אחת סוברת, כי לסימני חולשה אורגנית ותהליכי ניוון אלה אין קשר כלשהו עם התרחשויות בעבודה; אך מאידך קמה אסכולה אחרת, שאומנם מכירה בסיבה הראשונית למחלות אלה (מתהליכים שמקורם מחוץ לתחום העבודה) אך מוסיפה אליה גורמים מסייעים ומחישים (precipitating factors), העלולים להיות קשורים במצבים או אירועים מסייעים בעבודה וכתוצאה מהם. כבעולם, כן בארץ, אין אחידות בפסיקה הנוגעת לשאלה זו; והמגמה המסתמנת כאן תומכת באלה הסוברים כי קיים קשר בין המצב הקונסטטוציונלי של האדם לבין תנאי עבודתו, המביאים להחמרת מצבו הבריאותי. הקושי המיוחד, הנעוץ בסוגיה זו, הוא בשכיחות מקרים אלה בחיי יום-יום ובהיקפם העצום, קושי למוסד ולבתי הדין אך יותר מזה לפרט עצמו והחסר אבני בוחן להבנת מצבו הנכון ולידיעת זכויותיו החוקיות. לפיכך מצא המוסד לנכון ללכת בתלם התהיקה הקיימת בכמה מארצות ארה"ב, לפיה נקבעו במפורש — במקרה של בקע רגיל — סימני ההיכר של תאונה; וכך בהצעות לתיקוני חוק הביטוח הלאומי נקבעו התנאים, לפיהם יראו בהתחזת בקע — תאונה בעבודה; א. הופעת הבקע כתוצאה ישירה ממאמץ פתאומי יוצא מגדר הרגיל; ב. הוא מלווה בכאבים עזים באזור הבקע; ג. הודעה מתאימה על האירוע, תוך 72 שעות מהופעת הבקע.

6. מצבם של אותם נכים שנקבעה להם 100% נכות, — ובמיוחד של משותקי הגפיים — הפרפלגיים והקוודרפלגיים — מהווה בעיה קשה וטראגית ביותר. אין בתשלום המקסימאלי של הגימלה משום פיצוי סביר לנכים מסוג זה, ובמיוחד לאלה הזקוקים לטיפול אינדיבידואלי ולסידורים מיוחדים. בעקבות הקיים בחוק הביטוח באנגליה, מציע עתה המוסד לביטוח לאומי לפצות נכים בעד הוצאות מיוחדות להחזקתם האישית עקב נכותם (כגון: כלב לעזור, מכונת למשותק וכו') ובלבד שהסכום שישולם לנכה זה, כתשלום חודשי, לא יעלה על הוצאתו הממשית, וכן לא על שליש קיצבה של 100%; במידה שהתשלום יהא חד-פעמי, יהיה הוא מיועד לסידורים מיוחדים, הדרושים לנכה בשל נכותו (סידורי שיכון, רחיצה וכו').

7. הצעות נוספות בעלות חשיבות לא פחותה, נועדו להרחיב היקף הזכויות של מבוטחים, כגון:

א. הקיצבה למשפחות מרובות ילדים תשולם אף מכוח האם, באם היא מבוטחת ומתקיימים בה תנאי הזכאות, — כשזכות האב נשללה בגין העדר תנאי הזכאות.

ב. מוצע להאריך את תקופת הפיגור שאינה שוללת זכאות לקיצבה משפחתית מ-6 חודשים (כיום) ל-12 חודש.

ג. החוק הקיים מצמיד את שיעור קצבת השאירים המגיעה לאלמנה — לגילה בשעת פטירת בעלה; במקרים רבים נגרם עוול, שעה שגילה של האלמנה בעת פטירת בעלה היה בין 40 לבין 50, שאז הופחת שיעור הגימלה והועמד על מחצית (בגיל בין 40-50); או על שלושה רבעים (בגיל בין 45-50); במקרים אלה חייבת האלמנה בביטוח חובה, ושיעור גימלת השאירים לא משתנה גם בעברה את גיל החמישים. התיקון המוצע בא ליטול עוקץ זה, ולאפשר לאלמנה לקבל קיצבה בשיעור מוגדל עם שינוי בגילה, ומאידך — יוצע תיקון לפיו אלמנה מסוג זה תוצא מביטוח חובה.

ד. אלמנה בת-קיצבה שנשאה לאחר התאלמנותה, ותוך שנה מיום נישואיה חדלה להיות נשואה — תהיה זכאית שוב לקיצבת שאירים, מהיום בו חדלה להיות נשואה, והמענק החד-פעמי אותו קבלה עם נישואיה מחדש יזקף על חשבון הקצבה. תיקון זה לחוק משקף צורך סוציאלי חשוב, בבואו למנוע מקרים קשים בהם הפסידה האלמנה עם נישואיה את קיצבתה, ונשארה תוך תקופה קצרה בפני שוקת-שבורה עם גרושיה או עם מות בעלה החדש.

ה. למבוטח שנפגע בעבודתו, ונקבעה לו דרגת נכות בגבולות 25% עד 49%, ניגרם קושי כל יסוער שעה שהחליט להמיר את קיצבת הנכות החודשית למענק חד-פעמי. מקורו של קושי זה בדרכי החישוב של המענק, שהן שרירותיות במידה רבה ואינן משקפות את הערך האקטוארי המלא של הגימלה. לפיכך הציע המוסד, בהצעותיו לתיקון החוק להשוות דרכי המרת קיצבת נכות של 25%-49% לדרכי המרת קיצבת נכות הקיימת לגבי נכות של 50% ומעלה.

ו. למבוטח, שנפגע בעבודה בהיותו צעיר מגיל 21 — יחושב המענק כאילו מלא לו כבר עשרים ואחת שנה.

ז. יולדת, שהפסיקה עבודתה לפני תום החודש הרביעי להריונה, תהיה זכאית לדמי-לידה

בעד 12 שבועות, — אם יתקיימו בה תנאי אכשרה מסוימים (כגון: תקופת עבודה של 15 מתוך 22 החודשים שקדמו ליום בעדו מגיעים לאשה זו לראשונה דמי לידה).

8. בהצעות החוק, הנושאות אופי פיסקאלי בולט מיספר נושאים שכדאי לתת עליהם את הדעת. א. מתן סמכות לשר העבודה לקבוע הוראות מיוחדות בדבר תשלום, או פטור מתשלום דמי ביטוח, מהכנסה שמקורה בקצובות הבראה ונסיעה, "בונוסים" והטבות אחרות בכסף או בעין. לפי סעיף 39 לחוק הביטוח הלאומי צמודה הכנסת העובד למעשה למקורות הכנסה לפני כל פטור, ניכוי וזיכוי (כמשמעותה בסעיף 2(2) לפקודת מס־הכנסה (נוסח חדש); כך נוצר הצורך לתאם ולכוון את דרכי הישוב הכנסתו של העובד, בכדי למנוע חובת תשלום דמי ביטוח מסכומים שהם אך שולי ההכנסה, ומגמתם מתן הטבה סוציאלית כללית; המצב הקיים עשוי להטיל נטל כספי כבד הן על העובד והן על מעבידו, נטל שאינו עומד בכל יחס לשכר הממשי של העובד.

ב. הרחבת סמכות פקיד הגבייה הראשי לערוך "קביעות" (של הכנסה) אף במקרה שהכנסות המבוטח עולות, לפי מיטב שפיטתו של הפקיד, מעל ל־50% של הסכום שהוצהר עליו כהכנסה או שכר (ובלבד שסכום זה לא יפחת מ־250 ל"י). כן תורחב סמכות פקיד הגבייה שעה שהמבוטח העלים עובדות בעלות חשיבות לגבי מקורות הכנסותיו.

ג. אחת התכונות המאפיינות את חוק הביטוח היא חובת תשלום דמי הביטוח על כלל המבוטחים, פרט לאותם מקרים ספורים המוגדרים בהחלטות בסעיף 46 לחוק, מוצע עתה לתאם ולהרחיב את מקרי הפטור, ולהוסיף עליהם גם תקופת תשלום דמי־שיקום, כמשמעותם בתקנות הביטוח הלאומי (שיקום מקצועי), תשט"ז—1956; כמו כן לא ישולמו דמי־ביטוח לפי הסעיפים 33, 35 ו־37 לחוק בעד מבוטח לאחר הגיעו לגיל 70 (בגבר) ו־65 (באשה) — גם אם לא מגיעה להם עדיין קצבת זקנה (אולם אין פטור זה חל על חובת תשלום דמי־ביטוח לענף נפגעי עבודה).

ד. לפי ההצעה לתיקוני החוק ניתנת אסמכתא חוקית לכל הסדרי התשלומים, שהמוסד נהג ונהג גם כיום, לערכם עם אנשים המפגרים בתשלום דמי־הביטוח. בהצעה נקבע במפורש, שהסדר התשלומים יעמוד בעינו רק אם נערך לפני קרות המקרה המוכח לגימלה, וכל עוד עמד המבוטח בהתחייבותו זו.

הצעה זו קמה על רקע הנסיון שרכש המוסד, כי יש לחתור לדרכים גמישות יותר ומציאותיות בגביית דמי־ביטוח. תוך שמירת זכויות המבוטחים במסגרת החוק, מחד חייב מוסד ציבורי־ממלכתי להקפיד על מילוי החוק ולהמנע מהסדרים מקריים עם המפגרים בתשלום דמי־ביטוח, אך מאידך יש להמנע מנוקשות יתר בדרכי הגבייה, ויש לחפש ולמצוא את המזיגה הנאותה בין הגישה האמפירית־התועלתית לבין האספקט הכללי של השוויון בפני החוק, לחובות ולזכויות.

9. להשלמת התמונה יש לציין מספר הצעות נוספות לתיקוני החוק בעלי אופי כללי.

א. סעיף 70 לחוק מהווה מקור בלתי אכזב של פרובלמטיקה משפטית; עם זאת הוא מעורר תדיר, ויכוח ער על מדיניות הפעלתו, הרחבת או צמצום היקפו. אחת הטענות כנגד המוסד היתה העובדה שבמקרים רבים, כשהנפגע הישיר מנהל את מלחמתו בביה"מ וחלק ניכר מהערכת נוקיו מושגת, על יסוד סבל ואבדן הגאת חיים — נבלע בכל זאת החלק הארי של הפיצוי בסכום המופרש למוסד, אחרי שקלא וטריא החליט המוסד לבוא במידה מסוימת לקראת הטוענים טענה זו, אולם מבלי לפגוע בעקרונות, שהתקבל ע"י בית המשפט, כי זכותו של המוסד היא לקבל את שפיו מהסכום הכולל של הפצויים — לרבות הסכומים המיועדים לסבל ולאבדן הגאת חיים.

ב' המוסד הגיע לידי מסקנה, כי אופי הבעיות המשפטיות המובאות בפניו בתי־הדין מחייבות הוספת ערכאה נוספת, ומציע אפשרות להביא בעיות משפטיות עקרוניות בפני בית־המשפט העליון — כערכאה הגבוהה ביותר להכרעה בשאלות החוק, וכסמכות העליונה במדינה לקבוע את פירושו.

היריעה קצרה מלהכיל את כל מכלול הבעיות המתעוררות בעבודתו של המוסד, שכתוצאה מהן הוצעו ההצעות לתיקוני החוק; בסקירה זו ניתנו אך ראשי־פרקים לכמה הצעות להן נודעת חשיבות בהתפתחות חוק הביטוח הלאומי. אין הצעות אלה לחולל שינויים מהותיים ויסודיים בחוק הקיים, אך הן מהוות ציוני דרך בהתקדמות המוסד לקראת מילוי משימותיו הלאומיות־סוציאליות, וגיבושן הסופי ישמש שלב נוסף ומכובד בתחיקה הסוציאלית שלנו.

קרן השוואה למשרתים במילואים

בין הדפוסים שנקבעו מיד לאחר קום המדינה ושהטביעו חותמם על חינו, נמנית גם קרן השוואה לתשלום תגמולים למשרתים במילואים. אורחי המדינה החלו, לאחר המלחמה, לשוב אל המסגרת של "עיתות שלום", איש-איש למקום עבודתו ולשטח פעולתו. ברם, המצב הבטחוני לא איפשר, ועדיין אינו מאפשר, שחרור מלא של האזרחים מגיוס. עובד, שנקרא לשירות מילואים של חודש ימים, דרש את שכרו גם עבור תקופת שירותו. דרישתו המוצדקת הביאה לידי סכסוכים עם מעבידו ולידי הטרדת גורמים אחרים. מרירותו גברה בייחוד, בהיווכחו לדעת, כי לאחר שירותו במילואים, לא היה לו אל מי לפנות כדי להציג את תביעותיו.

לגבי המעביד, הרי עם יציאת עובדיו לשירות מילואים, העבודה במפעלו או בבית מלאכתו סובלת ונגרמים לו הפסדים. במקרה הטוב אם הצליח לקבל ממלא מקום לעובדו שיצא לשירות, הרי היה עליו לשלם לפועל החדש, — ושכר כפול לא יכול היה לשלם. משרד האוצר גם הוא לא יכול לשאת במעמסת התשלום לכל העובדים היוצאים לשירות מילואים.

כתוצאה מכך החל העובד לחפש דרכים להתחמק משירות המילואים או לצמצם בכל מיני תחבולות את ימי השירות, לתקופה מינימלית אפשרית. היציאה לשירות הפכה להטרדה גדולה עבורו כיוון שהביאה לערעור מצבו הכלכלי ולהחרפת היחסים בינו לבין מעבידו.

מאידך, המעביד, בקבלו עובד חדש לעבודה, היה מתנה עמו תנאים שונים — שהבולט ביניהם היה, — כי עבור תקופות שירות מילואים לא ישולם שכר.

מצב זה הביא את כל הגורמים הנוגעים בדבר לחיפוש אחר פתרון מניח את הדעת. הפתרון היה צריך להתייחס במיוחד לשלש הבעיות: (1) להבטיח קיום מינימלי למשפחתו של העובד וכיסוי חובותיו השוטפים בתקופת שירותו במילואים. (2) לשחרר את המעביד האינדיבידואלי מתשלום שכר לעובד, הנקרא לשירות במילואים. (3) לשחרר את האוצר מנשיאת העול הכספי לבדו, ולאפשר לשלטונות הצבא לקיים את שירותי הביטחון עם עתודאים, שקיומן המינימלי של משפחותיהם מובטח.

עקרונות אלה שימשו קווים מנחים ליצירת מכשיר, גוף ממלכתי שיהווה פתרון לבעיות הנ"ל. ואומנם, בשנת 1952 הוקם רשמית הגוף הנקרא "קרן השוואה לתשלום תגמולים למשרתים במילואים". קרן זו החלה בפעולותיה ב־1.7.1952. עם הקמת המוסד לביטוח לאומי בשנת 1954 אוחדה הקרן עם המוסד לביטוח לאומי ומאז ועד היום היא מופעלת כחלק אדמיניסטרטיבי של המוסד.

ברוח החוק, משמשת הקרן קופה המשלמת לכל עתודאי ששירת במילואים, תגמולים שיש בהם כדי להבטיח את קיומו המינימלי, ולכסות את התחייבויותיו השוטפות בזמן שירותו, וזאת עפ"י הכלל שתקופת שירותו של העובד במילואים נחשבת להמשך עבודתו הרגילה.

למען תוכל הקרן לעמוד בהתחייבויותיה הכספיות נקבע, כי כל מעביד יהיה חייב בתשלום מינימלי לקרן, המתבטא בשיעור מסוים מהמשכורת והשכר שהוא משלם לכל עובדיו. לכך מרמז גם השם "קרן השוואה". לפי החוק חייבים כל המעבידים לשלם לקרן אחוז מסוים משכרם של כל העובדים — גם אם הם משוחררים משירות מילואים, ומקרן זו יהיו זכאים לקבל את התגמול כל העובדים השכירים. בין קבועים ובין ארעיים, בהתאם למצבם המשפחתי וגובה השכר שהיו מקבלים אילו לא שירתו במילואים אלא המשיכו לעבוד. משרד האוצר מצידו משתתף בחלק מהוצאות הכלכלה של העתודאי בזמן שירותו.

יוצא, איפוא, שהמעמסה הכספית הגדולה, שהיתה מוטלת רק על העובד, או רק על המעביד, או במקרים מסויימים על שניהם בצורה אינדיבידואלית, חולקה על שלושה גורמים: בחלק מן הנטל הכספי נושאים כל העובדים המשרתים במילואים, עפ"י עקרונות החלים על כולם באופן שווה; מימון הקרן מוטל על כל המעבידים ללא יוצא מן הכלל; ומשרד האוצר ממשיך לשאת בחלק הוצאות הכלכלה של העתודאי בזמן שירותו. הסדר זה הובטח ע"י החוק והתקנות הקשורות בו.

הרמה המינימלית של אמצעי הקיום של העובד מובטחת על פי קנה מידה של מצב משפחתי וקביעת מינימום של שכר לצורך חישוב התגמולים. עובד, שערב שירותו במילואים היה רווק, מקבל 50% משכרו; נשוי ללא ילדים — 65%, ונשוי עם ילדים — 80%. כלומר: עובד, רווק, ששכרו החדשי הוא לדוגמה — 300 לירות, ויצא לשרת במילואים לתקופה של חודש ימים בשנה — נושא בנטל כספי המתבטא ב"4% משכרו הכולל בשנה, שכר שהיה לו אילו לא שירת במילואים; נשוי ללא ילדים ב"2.9% ונשוי עם ילד אחד ויותר — רק ב"1.6%.

משקל רב מייחס החוק למושג השכר, המשמש בסיס לחישוב התגמולים. מחד, הגביל החוק את השכר לכדי מכסימום שהוא כיום — 450 ל"י; אך מאידך קבע גם שכר מינימום, שהוא כיום — 200 לירות. הוזה אומר: עובד, שערב שירותו היה שכרו — 200 לירות, או למטה מזה, יקבל תגמולים כאילו היה שכרו — 200 לירות — אם כי בהגבלה מסויימת; לא יעלה התגמול על השכר שהיה מקבל אילו המשיך לעבוד ולא שירת במילואים. במישור זה היו מספר תיקונים חשובים, במרוצת הזמן, לזכותו של עובד בעל שכר נמוך.

חישוב התגמול מתבסס, כאמור לעיל, על השכר שהיה לעתודאי ערב צאתו למילואים.

אם לגבי עובד במשכורת קל לקבוע בדרך כלל מהו שכר רגיל, הרי לגבי עובד ארעי ויומי המחליף את מעבידיו מתקופה לתקופה, הדבר אינו פשוט כל כך. החוק קבע נוסחה, שעל פיה, לגבי עובד שכיר (הכוונה לא לעובד במשכורת קבועה), ישמש הבסיס לחישוב התגמולים, השכר שהיה לו ברבע השנה שקדם לשירותו, מחולק ב"90, ברם, במרוצת הזמן נוכחנו לדעת, כי נוסחה זו לא עמדה במבחן המציאות לגבי כל העובדים. היא התאימה בדרך כלל לעובד שכיר, שעבד כל תקופת רבע השנה לפני יציאתו למילואים, אך לא ענתה על דרישותיו של העובד העונתי. העובד העונתי שיצא לשירות מילואים בתקופת העבודה העונתית, או כשהעונה החלה, טען בצדק, כי לא זו בלבד שהוא מפסיד את השכר של תקופת העונה, לה הוא מצפה, אלא כשבאים לחשב את תגמולו, מתברר, כי אינו זכאי, הואיל וברבע השנה שקדם לשירותו לא היה מועסק ואין לו בסיס של שכר לחישוב התגמולים. מגרעת זו באה על תיקונה ע"י שינוי החוק (סעיף 7ב') ולפיו נקבע שאם היו לעובד ברבע השנה שקדם לשירותו פחות מ"60 ימי עבודה, יוכל לבחור את שלושת חודשי השכר הגבוהים והנחמים לו ביותר, מתוך שישה חודשים שקדמו לשירותו. תיקון זה הביא רוחה גדולה לעובד הארעי והובטחו זכויותיו לקבלת התגמול — גם אם הוא עובד עונתי.

לאחר מכן נתברר, כי בתיקון זה לא די; הוא אינו מקיף את כל סוגי הפועלים העונתיים ובמיוחד לא את הפועל החקלאי. פועל חקלאי עונתי, בתקופה שאינה עונת-עבודה אינו מצליח לצבור ימי עבודה כה רבים, שסך הכל של שכרו עבורם יזכה אותו בתגמול; וזאת מסיבה פשוטה: השכר, בתקופת השפל, המשמש בסיס לחישוב התגמול, הוא נמוך מן התגמול שהוא זכאי לו, ודווקא כשעונת-העבודה החלה — הוא נקרא למילואים. בא איפוא תיקון נוסף לגבי עובדים אלה (סעיף 7ג') של החוק: אם עבד הפועל ברבע השנה שקדם לשירותו פחות ימי עבודה, אך היו לו 60 ימים מוכים לפחות ("יום מוכה" פירושו יום עבודה, או יום חוסר עבודה שאושר ע"י לשכת העבודה ושירות המילואים), יוכל לקבל תגמולים בסך הגבוה ביותר, הנובע מחישוב של 3 חודשי שכר מתוך שישה, ערב שירות במילואים, או לפי שכר המינימום, שהוא כיום — 200 ל"י לחודש.

שינוי קיצוני בחוק קרן ההשואה בוצע בשנת 1954 לגבי שיכבה גדולה ורחבה, — היא שיכבת העובדים העצמאיים. העובד העצמאי שיצא לשירות מילואים אומנם לא נסתכסך בשובו מהשירות עם מעביד, אך היו לו טענות כבדות: עם יציאתו לשירות היה נאלץ לסגור את בית מלאכתו או את חנותו ונגרם לו נזק שלא תמיד ניתן היה להעריכו בר-במקום. תחילה נגרם לו הפסד ע"י הקטנת ההכנסה בחודש השוטף בו שירת, ואח"כ נזק שנתהווה לגבי העתיד כתוצאה מכך שחנותו או עסקו היה סגור. התמרמרותו עוד גברה משראת, שהחוק הסדיר את הבעייה רק לגבי

העובד השכיר ואילו לגביו לא, אפלייה חמורה נוספת בלטה לעיניו, מראה כי יש עובדים עצמאיים, שאינם חייבים בשירות, ואף לא נגרם להם הפסד כלשהו — ואילו הוא גם ממלא חובתו בשירות וגם נושא במאמץ ובנוק כספי, המערער את מצבו הכלכלי.

הכללת העובדים העצמאיים בקרן ההשוואה העלתה מכלול בעיות מינהליות וקשיים משפטיים. אך, בעקבות הקונצפציות החדשות שקנו להן מהלכים בהלך מחשבותיהם של העוסקים בדבר, עם צירופם של העובדים העצמאיים לביטוח הלאומי, במיוחד לביטוח מפני פגיעה בעבודה והעמדת האמצעים המינהליים המשותפים לקרן ולביטוח הלאומי — בא הפתרון לבעיותיו של העובד העצמאי. חל שינוי בגישה. הכלים המינהליים הורחבו והכל היה ערוך לקראת קבלתו של העובד העצמאי למסגרת הקרן. גם לגביו נערך חישוב התגמולים עפ"י עקרונות דומים הקיימים לגבי העובד השכיר, היינו: לפי המצב המשפחתי, והבסיס לחישוב משמשת הכנסתו השנתית כשהיא מחולקת ב־360 ל"י.

החוק במקורו קבע, כי ההתייצבות החודשית של יום לחודש או שלושה ימים אחת לשלושה חודשים אינה כחינת שירות מילואים המזכה לתגמול. רק שירות מעל לשלושה ימים מקנה זכות לקבלת התגמול. היו מקרים, בהם לגבי עובדים ששירתו פחות מ־3 ימים, ויתרו המעבידים ושילמו להם עבור תקופת שירות זו שכר מלא או שכר חלקי. ברם, לא כל העובדים הקבועים נהנו מהסדר כזה ובמיוחד לא העובדים הארעיים. וכמובן, הדרישה להעניק זכאות גם עבור תקופת שירות הקצרה משלושה ימים לא איחרה לבוא. לאחר שהעניין נבחן ונדון, הושגה פשרה וביטוי לכך ניתן בחוק בסעיף 2, שלפיו כל עתודאי יהיה זכאי לתגמול עבור שירות של 3 ימים אם שירת שלושה ימים באותה שנת הכספים.

חשיבות רבה נודעת גם להגדרות שהרחיבו במשך השנים את המושג שכר או הכנסה. כיום כוללים שכר או הכנסה גם דמי פגיעה בעבודה, תגמולי מילואים דמי מחלה, ותמורת חופשה.

כאמור לעיל, משמשים המינימום והמכסימום של השכר או המכסימום של ההכנסה בסיס לחישוב התגמול. תחומים אלה נקבעים מדי פעם בהתחשב במדד יוקר המחיה ובסכומים שמהם ניגבים התשלומים לקרן, בה בשעה שמכסימום השכר או ההכנסה ממנו יש לשלם לקרן הוא, — 420 לירות, הרי המכסימום של השכר או ההכנסה לשם חישוב התגמול הוא — 450 ל"י לחודש.

הקלות מינהליות בנוגע לחישוב התגמול ניתנו לעובד המשתייך לעבודה האקדמאית, לחבר מושב עולים, לעובד במשכורת שפוטר ערב שירותו במילואים.

אחת הדרישות לתיקון, שהועלתה על ידי שלטונות הצבא, היתה: לבסס את חישוב התגמול גם לפי דרגותיהם הצבאיות של העתודאים. הנהלת קרן השוואה לא ראתה בדרגתו הצבאית של העתודאי נתון שצריך לזכותו בשכר גבוה יותר מזה המשתלם במישור האזרחי. דרישת הצבא באה כתוצאה מתקופות שירות ארוכות יחסית של קצינים וד.א. אך הנהלת הקרן חתרה לתיקון יותר צודק לגבי העתודאים המשרתים תקופות ארוכות באופן יחסי. ואומנם, דרישה זו ירדה מסדר היום והועלתה הצעה חדשה, מתוך נקודת ראות שונה ומתוך רצון להסדיר בעייה שנגעה לכל העתודאים. ההצעה היא בשלבים אחרונים של דיונים ויש לקוות כי תוך זמן קצר ישונה החוק לפיה. ההצעה תביא שינוי חשוב ביחס לגובה שיעור התגמול לעתודאים המשרתים מעל 14 יום בשנת כספים אחת.

זה מזמן הורגש אי שוויון בין העתודאים המשרתים תקופות שירות שונות. עתודאי שהוא רווק, המשרת, לדוגמה, 14 יום, מפסיד באופן יחסי פחות מעמיתו המשרת 30 יום אפלייה זו יצרה, בצדק, אי שביעות רצון מההסדר הקיים ומאליו נתבקש התיקון. לפי ההצעה שנתגבשה, יישאר שיעור התגמול לפי המצב המשפחתי כפי שנקבע בחוק; כלומר: 50% מהשכר לרווק, 65% לנשוי בלי ילדים ו־80% לנשוי עם ילד ויותר. ברם, אם שירת העתודאי בשנת כספים אחת מעל 14 יום, יהיה זכאי לשיעור גבוה יותר, כדלקמן: רווק 85%, נשוי בלי ילדים 95% ונשוי עם ילד אחד ויותר 100% של השכר. ההעלאה בשיעורים הנ"ל אינה מקרית אלא מחושבת ומבוססת על התנחה העקרונית שכל עתודאי המשרת תקופה מעל 14 יום יישא בנטל הכספי היחסי השווה לזה של המשרת רק 14 יום. תיקון זה יקדם את רעיון הקרן ויביא להשוואה גדולה יותר בחלוקת המעמסה הכספית הנוצרת עקב שירותם במילואים של העתודאים.

משקל רב מייחס החוק לגבי השאלה: ע"י מי ישולם התגמול. החוק קובע שלוש דרכים: ע"י המעביד,

ע"י קרנות החופשה וע"י קרן השוואה. לנוחיותו של העובד נקבע, כי יקבל את תגמולו מאת מעבידו ולא יצטרך להתרוצץ ממקום למקום. קביעה זו היתה במקומה הואיל ולעובד יש מעביד קבוע. המעביד מאידך, מקבל את התגמול ששילם לעובדיו חזרה מאת הקרן. תחילה היו חששות שבהסדר זה יהיו יותר מגרעות מאשר יתרונות. חשבו, כי המעביד לא ירצה לשלם את התגמול לעובדו מחשש שלא יקבל בחזרה את כספו, וכו'. אך החששות נתבדו. אשר לקרנות החופשה, הרי אם שילמו או חשבו לשלם רק לעובדים, שנתקבלה עבורם ממעבידיהם תמורת החופשה. הרי אפשר לציין בסיפוק, כי נוהג נפסד זה חלף וכל עובד שכיר המגיש את תביעתו לקרן החופשה מקבל ללא שהיות, תוך שבוע-שבועיים, את התגמול המגיע לו. גם אם טרם שילם מעבידו תמורת החופשה.

כספיה של הקרן

כידוע מתנהלים בקרן שני חשבונות נפרדים. חשבון עובדים שכירים וחשבון עובדים עצמאיים. בחשבון השכירים נצטבר לסוף מרץ 1962 סכום של 15,500,000 לירות לאחר שההכנסות הסתכמו ב־62,500,000 ל"י ואילו ההוצאות ב־47,000,000 ל"י. בהשוואה למאזן הכולל, ראוי לציין שבשנה האחרונה לקרן ההשוואה היו ההכנסות 8,161,541 ל"י ואילו ההוצאות הסתכמו ב־8,098,038 ל"י. בחשבון עצמאיים נצטבר עד לסוף שנת התקציב 1961/62 סכום של 6,000,000 לירות. סך כל ההכנסות במשך שמונה שנות קיום החשבון הגיעו לכדי 13,250,000 ל"י. שעה שההוצאות הסתכמו ב־7,250,000 ל"י. בשנה האחרונה הסתכמו ההוצאות בחשבון זה ב־2,121,038 ל"י לעומת הכנסות בסך 1,184,854 ל"י.

בעיות הקרן, ענייני חוק ותקנות וכן העניינים הכספיים, נדונים במועצה המייעצת שליד הקרן. המועצה המייעצת היא מועצה ציבורית שחבריה מתמנים ע"י שר העבודה לאחר התייעצות עם הארגונים השונים. המועצה מורכבת מנציגי המעבידים, העובדים השכירים, העובדים העצמאיים ונציגיהם של משרדי ראש הממשלה, העבודה, האוצר והבטחון. המועצה מקיימת מידי פעם דיונים על נושאים שהועלו ע"י הנהלת הקרן. סיכומי הדיונים מובאים בפני שר העבודה.

יחסיה של הקרן עם המוסדות בהם היא קשורה: הצבא, משרדי הממשלה, קרנות החופשה והמעבידים, הם תקינים וטובים. תוך עשר השנים לא היה מקרה שלא הגיעו בנוגע אליו להבנה או לפשרה כבר תוך כדי המגעים הראשונים.

במשך השנים הצטברו כ־20 מיליון לירות, המשמשים ריזרבה לפעולותיה של הקרן. ריזרבה זו משקפת גם את הדיונים השקולים המתנהלים מידי פעם, כשעולה על סדר היום הדרישה להקטנת התשלום לקרן או לביטולו המוחלט של התשלום. אין רצון סתמי לצבירת ריזרבות אך קיימת שמירה קפדנית שריזרבה זו לא תיאכל. חלק מהריזרבה מושקע אצל האוצר ונושא ריבית, המהווה הכנסה העולה על ההוצאות המינהליות של הקרן.

כספיה של הקרן ניגבים יחד עם הכספים המגיעים למוסד לביטוח לאומי, באמצעות מנגנון המוסד. לא מעטים היו החששות לגבי אפשרות המימון של התגמולים. תחילה היה שיעור התשלום שהמעבידים חוייבו להפריש לקרן — 1.5% מהשכר והמשכורת המכסימליים ששילמו לעובדיהם. מאז ירד השיעור בהדרגה ל־1.25% ו־1% וכו' וכיום הוא עומד על 0.4%. בשיעור זה חייבים גם העובדים העצמאיים. שיעור קטן ומינימלי זה, שאין לו משקל רב במערכת המחירים והוצאות הייצור, היה בו הכוח להפוך מצב של מתיחות ומרירות למצב של יחסים תקינים והסדר נאות במערכת יחסי האנוש בחברה שלנו.

מתוך דין וחשבון של האקטואר של המוסד

שצורף אל מאזן ודין וחשבון כספי לשנת הכספים 1961/62

1. מבוא

11. תוכן המאזן

המאזן לשנת 61/62 מהווה, כדוגמת קודמיו, מאזן אקטוארי שלם, ומאפשר דיון מלא על המצב האקטוארי לגבי כל ענפי הביטוח המבוצעים עליידי המוסד, פרט לענף זיקנה ושאיירים. אשר לענף זה שוב התחשבנו לגבי אומדן קרן הביטוח, לא בתשלומי המבוטחים בעד העתיד, ולא באותם מתקבוליהם אשר עילתם עוד לא נוצרה עד יום המאזן. לפיכך מהווה קרן הביטוח בענף זיקנה ושאיירים המוצגת במאזן רק את הערך הנוכחי של ההתחייבויות (בעיקר הקיצבאות) השוטפות, והגרעון המופיע במאזן הוא אפוא רק אותו חלק מערך הגימלאות האלה, אשר אינו מכוסה עליידי עודפי כל הכנסות הענף (מתשלומיהם של מקבלי הקיצבאות בעצמם ושל עמיתיהם העובדים עדיין — מהקצבת האוצר, מריבית, מתוספת ערך ההשקעות ועוד) על הוצאותיו.

12. הבסיסים הטכניים ודרכי האומדנים האקטואריים

121. הבסיסים הטכניים נשאו ללא שינוי: חישוב קרנות הביטוח בוסס שוב על ריבית של 4.5% ועל לוחות החיים שפורסמו בקובץ התקנות 874 תשי"ט, עמ' 856.

ערך הקיצבאות חושב לפי אינדקס של 286.8 נקודות; ראה בס"ק 41.

ערך ההשקעות באוצר המדינה חושב בהתאם לחוזים השונים אשר נעשו עם האוצר בדבר הצמדתו המלאה לאינדקס; ראה להלן בס"ק 43.

122. לצערנו נתגלו ליקויים בחלקים מסויימים של החומר אשר הומצא לנו לצורכי חישובינו ואומדנינו. לכן היינו נאלצים לבסס את אומדניהם של פריטים מסויימים על שיקולים כלליים ועל השוואה עם גודלם במאזן הקודם, במקום לבססם על חומר של שנת 61/62. מובן שאומדן זה צריך היה להיות זהיר ביותר, ולכן אין זה מן הנמנע שבשנה הבאה יתברר, מתוך אומדן המבוסס על חומר תקין, שערכי הקרנות האלה הם מוגזמים במידת מה. המדובר הוא בעיקר בענף ביטוח נפגעי עבודה (שכירים).

אשר לקרנות בענף ביטוח נפגעי עבודה (עצמאיים), נאלצנו אשתקד לאמוד את קרנות הביטוח בוהירות יתירה, לאור צעירותו היחסית של הענף, אם כי גם כאן החומר שהומצא לנו אינו תקין במידה הרצויה, לא ראינו צורך להגדיל אלא את הקרן למענקי נכות ואף זאת במידה קטנה, ולהשאיר את יתר הקרנות בגודלן דאשתקד.

2. דני הביטוח והמצב האקטוארי בענף זקנה ושאיירים;

הגרעון האקטוארי החלקי

21. שיעור דמי הביטוח

שיעור דמי הביטוח וכן סכומי המינימום והמכסימום של ההכנסה הטעונה דמי ביטוח, לא שונו מאז 1.4.60. בכל זאת עלתה גביית דמי הביטוח — הנוררת הקצבת האוצר בשיעור של 10% —

מ-67 מיליוני לירות אשתקד, ל-80 מיליוני לירות השתא. יש להניח כי שיפור ניכר זה מקורו העיקרי הוא בגידול הכנסת המבוטחים — שהוא תוצאה מעליית המדד ומגידול השכר הריאלי — ומעלייה במספר המבוטחים.

22. המצב האקטוארי של הענף

221. הטבלה הבאה מראה את התפתחות המצב האקטוארי בשנת 61/62. עד כמה שהיא מתבטאת במאזנים השנתיים:

שנת 61/62 מיליוני ל"י	שנת 60/61 מיליוני ל"י	
273	204	העודף הכולל העומד לכיסוי התחייבויות הענף בסוף השנה
		קרן הביטוח, ז"א התחייבויות הענף בסוף השנה
440	385	כלפי מקבלי גימלאות זקנה ושאיירים בפועל
167	181	גרעון = קרן הביטוח פחות עודף כולל
62%	53%	אחוז הכיסוי = העודף הכולל ביחס לקרן הביטוח

מן הטבלה אפשר לראות כי (בפעם הראשונה) גדל "העודף הכולל" בסכום העולה על הסכום אשר בו גדלו התחייבויות הענף כלפי אותם המבוטחים המקבלים כבר גימלאות זקנה ושאיירים. "העודף" גדל ב-69 מיליון, הקרן גדלה רק ב-55 מיליון, ועל-כן קטן הגרעון ב-14 מיליוני לירות, ואחוז כיסוי הקרן על-ידי נכסי הענף (היינו "העודף הנ"ל") עלה (שוב) ומגיע כעת ל-62%.

222. כל כמה שעובדה זו משביעה רצון כשהיא לעצמה, אסור להגזים במידת חשיבותה מנקודת מבט האקטוארי, ומה גם שבלי מחקר מיוחד אין לדעת האם יש סיכויים טובים כי ירדת הגרעון במאזן תימשך. ברם אין לשכוח כי, כאמור בס"ק 11, הגרעון הזה הוא רק חלק קטן מן הגרעון האקטוארי האמיתי. לא מידת כיסויין של הקיצבאות השוטפות על-ידי נכסי הענף היא העיקר, אלא המידה אשר בה שקול ערכם הנוכחי של כל תקבולי הענף העתידיים בצירוף נכסיו הקיימים (היינו כל האקטיב) כנגד כל תשלומיו העתידיים (היינו כל הפסיב). ודא עקא, כי גם כיום שיעור דמי הבטוח הנגבים מספיק רק עבור הצעירים הנכנסים לרשת הביטוח, ועל-כן הפסיב בכללו עולה בהרבה על האקטיב בכללו.

223. אך מן הראוי לציין כאן שלוש עובדות, והן:

א. גידול השכר הריאלי בעבר בלי הגדלת גימלאות היסוד שיפר את מצב הענף במידה בלתי צפויה, ועשוי לשפרו גם בעתיד, אם יימשך;

ב. בכל זאת לא ייתכן לקיים את שיעור דמי הביטוח הנוכחי של 3.7% לאורך ימים, מבלי לסכן גם את המצב "הקופתי" של הענף;

ג. העלאת שיעור דמי הביטוח תשפר את מצב הענף במידה גדולה יותר, כל כמה שתוקדם; מידת הנחיצות של הקדמתה תלויה במידת השינויים שיחולו — אם יחולו — בגודל גימלאות היסוד.

23. הגדרת הגרעון האקטוארי החלקי והגבלתו.

231. בס"ק 221 ראינו כי הגרעון המאזני הוא ההפרש בין התחייבויות הענף, כלפי מקבלי הגימלאות בפועל, לבין העודף הכולל העומד לכיסוי ההתחייבויות האלה. אפשר כביכול לטעון כאן, כי המאזן צריך היה להבהיר יותר את המצב, ולהראות גרעון מוגדל, כלומר את ההפרש בין ההתחייבויות הנ"ל לבין אותו חלק מן העודף, אשר נוצר מתשלומיהם של מקבלי הגימלאות בפועל, בעצמם ולא ממקורות אחרים.

232. אולם תשובות שונות יש לטענה הזאת, מלבד העובדה שמילויה "ינפח" את המאזן בצורה בלתי רצויה.

א. פיצול נכסי הענף במאזן לפי סוגים שונים של מבוטחים, אשר מהם נתקבלו, נוגד בהחלט את הרעיון של הביטוח הקולקטיבי אשר עליו מבוסס הביטוח הלאומי — ואפילו בביטוח הפרטי אינו מקובל;

ב. אם בכל זאת באים אנו לבצע פיצול כזה עלינו להכדיל בין המישה מקורות נכסי הענף (ולא רק בין השנים הנ"ל), והם:

תשלומיהם בעבר של אותם מקבלי קיצבאות שעודם חיים ושל אותם שנפטרו אחרי שהתחילו לקבל קיצבאות;

תשלומיהם בעבר של אותם מבוטחים שעדיין עובדים ושל אותם שנפטרו לפני הגיעם לגיל הקיצבה; סכומים שהועברו מענף אחר לענף זקנה ושאינם.

ג. ברור שבחלק מן הנכסים האלה השתמש הענף לשם מילוי התחייבויותיו, ואינם קיימים אפוא עוד בשלמותם. אולם אפילו תימצא הגדרה מתקבלת על הדעת של אותם נכסי הענף "השייכים" כביכול למבוטחים הפעילים עדיין, הרי כלילתם בפסיב עדיין תהיה רק חצי האמת. כי אם באים אנו להתחשב גם במבוטחים הפעילים לצורכי עריכת המאזן, הרי לא את "עודפיהם" צריכים להראות כפסיב אלא את ערך ייחוליהם, והוא עולה בהרבה על עודפיהם מפני שדמי הביטוח הנגבים כעת אינם "מספיקים" אלא לאלה הנכנסים לרשת הביטוח בגיל צעיר. ד"א: לא רק בנוגע למקבלי קיצבאות היה עלינו להראות גרעון מוגדל, אלא גם לגבי המבוטחים הפעילים, אם בכלל רוצים להביאם בחשבון לצורכי המאזן, היה עלינו להראות גרעון — ובכל זאת הגרעון יהיה רק חלקי.

233. כללו של דבר:

א. אפילו בדו"ח התלת-שנתי אינם מאפשרים תנאי המציאות להראות את הגרעון השלם של הענף, אם מביאים בחשבון את התפתחותו לזמן בלתי מוגבל.

ב. במאזן השנתי אנו נאלצים להסתפק בכך שאנו מראים את הגרעון ביחס לסוג מוגבל של מבוטחים. ההגבלה המתקבלת על דעתנו והנהוגה גם בחו"ל היא לחוג מקבלי קיצבאות בפועל.

ג. החוק דורש עריכת מאזן אחיד של המוסד תוך הנהלת חשבונות נפרדים לכל ענף וענף. כל חלוקה נוספת של נכסי הענף לסוגים שונים של מבוטחים אינה נדרשת בחוק ונוגדת את רעיון הביטוח הקולקטיבי.

ד. לא מקורות נכסי הענף הם החשובים לדיון על מצבו, אלא רק המידה אשר בה הם מכסים את התחייבויותיו.

3. המצב האקטוארי בענפי המוסד האחרים

31. בניגוד למצב בענף זקנה ושאינם — שקולות ביתר הענפים קרנות הביטוח המוראות במאזן, כנגד כל התחייבויות הענפים אשר עילתן נוצרה עד יום המאזן, ואין שום סיבה לכלול בקרנות את ערכן של התחייבויות נוספות, כי בסוף שנת כספים אין בידי מבוטחי הענפים האחרים שום זכויות או ייחולים בקשר למקרים העתידיים לקרות. נוסף לזה נוצרו בכל הענפים האחרים עתודות ניכרות — ההיפך של גרעון. עתודות אלה גדלו גם בשנת 61/62 במידה ניכרת, וכמובן מקורן באותם החלקים של עודפי ההכנסות על ההוצאות אשר אינם נחוצים לשם כיסוי התחייבויות הענפים. עובדה זו קיימת גם בענף נפגעי עבודה לשני חלקיו, אף כי בו ניתנות לא רק גימלאות קצרות מועד, אלא גם קיצבאות למשך חיי נכים ואלמנות (באלמנות), ותקבולי כולם מכוסים על-ידי קרנות הביטוח לבדן.

32. הטבלה הבאה מראה את גודל העתודות (במיליוני לירות) בשלוש השנים האחרונות לארבעת הענפים.

ענף ביטוח	31.3.60	31.3.61	31.3.62
נפגעי עבודה — שכירים	8.8	15.5	21.2
נפגעי עבודה — עצמאיים	3.6	4.4	5.6
אבות	8.6	10.4	13.0
מססחות מרובות ילדים	0.8	1.5	4.0

ב% מתשלומי הגימלאות	ב% מתקבולי דמי ביטוח	בענף ביטוח
148	103	נפגעי עבודה — שכירים
495	264	נפגעי עבודה — עצמאיים
119	100	אמהות
46	36	משפחות מרובות ילדים

הער ה: תשלומי הגימלאות כוללים לגבי ענף אמהות, גם את ההוצאות להסעת יולדות, ותקבולי דמי הביטוח כוללים לגבי ענף משפחות מרובות ילדים גם את הקצבת האוצר.

33. כמו אשתקד אנו יכולים לקבוע כי המספרים האלה מניחים את הדעת בהחלט. העתודה מספיקה, אפילו בענף משפחות מרובות ילדים, לתשלומים במשך חצי שנה בערך, וזה מספיק לגבי ענף הממומן לפי שיטה תקציבית גרידא. העתודות בענפים אמהות ונפגעי עבודה — שכירים אינן מוגזמות. העתודה בענף נפגעי עבודה — עצמאיים גדולה מן הצורך מנקודת מבט האקטואר; אך יצוין כי החל ב-1.4.62 הוקטן שיעור דמי הביטוח לענף זה.

4. שינויים באינדקס יוקר המחיה

41. "האינדקס המשכורתי" אשר אליו צמודות, במישור או בעקיפין, הכנסות המוסד מדמי ביטוח, וכן רובן המכריע של הוצאותיו התפעוליות, ועל-ידי כך גם קרנות הביטוח, עמד ברבע הראשון של שנת הכספים 61/62 (וכן כבר תשעה חודשים לפני שנת המאזן) על 274.7 נקודות (לפי 100 נקודות בספטמבר 51), עלה ב-1.7.61 ל-286.8 נקודות ועלה רק ב-1.7.62 ל-306.5 נקודות. קרנות הביטוח חושבו אפוא לפי אינדקס של 286.8 נקודות.

42. "האינדקס החודשי" אשר אליו צמוד הערך המאזני של השקעות המוסד באוצר המדינה, נע במשך שנת 61/62 בין הגבולות של 106.7 נקודות (לפי 100 נקודות בינואר 59) באפריל 61 ושל 118.2 נקודות במרס 62.

43. כמו בעבר כן גם עתה אין ספק בכך שעליית ערך ההשקעות שקולה כנגד הגדלת ערך קרנות הביטוח, עד כמה ששתיהן נגרמו על-ידי שינויי המדדים, אף כי ההשקעות והקרנות צמודות למדדים שונים כנ"ל. שיטת הצמדת ההכנסות וההשקעות לאינדקס מניחה אפוא את הדעת.

5. הכנסות המוסד מריבית

51. השיעור הממוצע של הריבית שהוכנסה בשנת 61/62 הוא 4.89% לעומת 4.90% אשתקד, וההבדל מחוסר כל משקל. שיעור זה מתקבל אם מייחסים את ההכנסה מריבית נטו לכלל האקטיב המופיע במאזן לתחילת שנת 61/62 ולסופה, להוציא את דמי הביטוח העומדים להיגבות (ואת "ההקצבה העתידית" של האוצר) וכמובן את הגרעון האקטוארי, ותוך ניכוי "הזכאים" המופיעים בפסיב.

52. שיעור זה מצדיק כמו אשתקד את חישוב קרנות הביטוח לפי שיעור ריבית "בסיסי" של 4.5%, אך בשום אופן אינו מאפשר הגדלה נוספת של שיעור הריבית הבסיסי. "פער בטחון" של 0.39% אינו מופרז, גם כשהוא לעצמו. ברם שורת הדין היתה מחייבת לכלול באקטיב גם את דמי הביטוח שעמדו להיגבות ביום המאזן (עד כמה שזמן פרעונם חל לפניו), וכלילתם היתה מקטינה את שיעור הריבית שהושג בשנת 61/62 ל-4.49% בלבד (אשתקד: 4.46%), כלומר אפילו קצת פחות מן השיעור הבסיסי. אולם לעומת הפסד הריבית אשר נגרם על-ידי פיגור בתשלום דמי הביטוח ישנם היטלים הנגבים מאת המפגרים ואשר יש להוסיפם להכנסה מריבית. אמנם הסכום המדויק של ההיטלים הנגבים למעשה אינו ידוע לנו, אולם מאחר שגביית היטלים בסך 23.000

לפי בלבד מעלה את שיעור הריבית הממוצע מעל לשיעור הבסיסי, הרי אפשר להצדיק את זה האחרון גם לפי חומרת הדין, בהתחשב בעובדה שהמוסד הוא מוסד לביטוח חובה.

6. סיכום

61. השקעות המוסד

א. אופן הצמדת ההשקעות לאינדקס מניח את הדעת.

ב. ההכנסה מריבית מצדיקה את שיעור הריבית הבסיסי של 4.5%, באשר המוסד הוא מוסד לביטוח חובה, אך בשום אופן אינה יכולה להצדיק שער ריבית בסיסי גדול יותר.

62. המצב האקטוארי של ענפי הביטוח השונים

621. המצב האקטוארי של הענפים אמהות ומשפחות מרובות ילדים, וכן של הענף נפגעי עבודה לשני חלקיו מניח את הדעת.

622. בענף זקנה ושאיירים חל שיפור, בעיקר לרגלי עליית השכר הריאלי והקפאת גימלאות היסוד: הגרעון החלקי המוראה במאזן פחת (בפעם הראשונה) במשך שנת המאזן, ואחוז כיסוי הקיצבאות השוטפות על-ידי נכסי הענף שוב עלה.

אם המצב הזה יימשך, כלומר: אם יוסיף השכר הריאלי לגדול מבלי שתותאמנה לו פחות או יותר גימלאות היסוד, אין זה מן הנמנע שהגרעון החלקי הנ"ל ימשיך גם הוא לקטון. אך אפילו בזה לא תהיה משום ערובה ליציבות הענף לאורך ימים, כל עוד לא תוגדלנה הכנסות הענף על-ידי העלאת שיעור דמי הביטוח או שיעור הריבית המשתלמת למוסד או בדרך אחרת. בהנאים הנוכחיים אין לדעת מתי תהיה העלאת שיעור דמי הביטוח צורך השעה. אך ברור כי כל הטבה בגימלאות עשויה להקדים את השעה הזאת.

פרופ' ד"ר שמשון ברויאר

האקטואר של המוסד

לי"י	לי"י	
		1. השקעות באוצר המדינה
	294,418,934	ערך נומינלי
335,976,997	41,558,063	גמול הגדלת ערך ההשקעה
		2. נכסי דלא ניידי
	4,110,621	בנינים (מחיר הקרן)
3,898,095	(-212,526)	קרן להפחתה
		3. דמי ביטוח העומדים להיגבות
	15,083,435	מעבידים (כולל ד. ב. לחודש מרס 1962 שמועד תשלומם ב"15.4.62)
31,887,449	16,804,014	מבוטחים שאינם שכירים
		4. הקצבה עתידית
2,906,764		לפי סעיף 42, המתייחסת לדמי ביטוח העומדים להיגבות
		5. חייבים
	250,000	האוניברסיטה העברית — ערך נומינלי
	74,036	האוניברסיטה העברית — גמול הגדלת ערך
	75,129	אוצר המדינה — נפגעי ספר
	20,818	אוצר המדינה — משרד הבטחון
	258,692	אוצר המדינה — נציבות מס הכנסה
	2,669	אוצר המדינה — שונות
	212,824	מסרעות לנכים
	56,925	הלוואות לנכים לשקומם (ע"י בנקים)
	211,758	קופות חולים
	15,000	מגן דוד אדום (מקדמה)
	70,000	קופת יהב בע"מ
	34,584	עובדי המוסד
1,537,975	255,540	חייבים שונים ויתרות חוב
		6. פקדונות בבנקים
295,145		בנקים שונים (למתן הלוואות לסילוק חובות של דמי ביטוח)
		7. בנקים עו"ש
2,189,520		וח"ן סילוקן בחשב הכללי
		8. קופות ודמי מחזור
678,086		
		9. מטלטלין
1		
167,063,768		10. גרעון אקטוארי בענף זקנה ושאירים
546,433,800		
		השכונות מקבילים
717,519		המחאות לבטחון
98,414		חייבים להחזרת שו"י גימלאות (מעבידים) וחייבי פיצויים שלישי
815,933		

ל"י	ל"י	
		11. קרנות ביטוח
	440,000,000	ענף ביטוח זקנה ושאיירים
	32,700,000	ענף ביטוח נפנעי עבודה — שכירים
	2,600,000	ענף ביטוח נפנעי עבודה — עצמאיים
	1,350,000	ענף ביטוח אמהות
477,550,000	900,000	ענף ביטוח משפחות מרובות ילדים
		12. עתודה
	21,150,414	ענף ביטוח נפנעי עבודה — שכירים
	5,577,248	ענף ביטוח נפנעי עבודה — עצמאיים
	12,956,761	ענף ביטוח אמהות
43,687,729	4,003,306	ענף ביטוח משפחות מרובות ילדים
		13. קרן השוואה לתשלום תגמולים למשרתים במילואים
	21,347,156	חלק הקרן בהשקעה ובהון השוטף
24,344,763	2,997,607	חלק הקרן בגמול הגדלת ערך ההשקעה
851,308		14. זכאים שונים ויתרות זכות
<u>546,433,800</u>		
717,519		השבונות מקבילים
98,414		נותני המחאות לבטחון
<u>815,933</u>		שחי גימלה ממעבידים ופוצוים מצד שלישי — לגובינה

לוח ב: תקבולים ותשלומים

תקבולים

לי"י	לי"י	לי"י	
			1. עודף תקבולים על התשלומים בתחילת השנה
	166,040,235		ענף זקנה ושאירים
	36,688,890		ענף נמנעי עבודה — שכירים
	3,968,967		ענף נמנעי עבודה — עצמאיים
	6,953,929		ענף אמהות
214,162,114	510,093		ענף משפחות מרוכות ילדים
			2. תקבולים
		80,102,244	גביית דמי ביטוח
		20,506,235	ענף זקנה ושאירים
		2,115,515	ענף נמנעי עבודה — שכירים
		13,007,995	ענף נמנעי עבודה — עצמאיים
	122,148,586	6,416,597	ענף אמהות
			ענף משפחות מרוכות ילדים
			הקצבת האוצר
		8,366,222	ענף זקנה ושאירים
12,948,595		4,582,373	ענף משפחות מרוכות ילדים
			ריבית
		10,357,266	ענף זקנה ושאירים
		2,191,793	ענף נמנעי עבודה — שכירים
		237,937	ענף נמנעי עבודה — עצמאיים
		379,919	ענף אמהות
13,237,898		70,983	ענף משפחות מרוכות ילדים
			גמול הגדלת ערך השקעות שהוחזרו
		2,237,174	ענף זקנה ושאירים
		331,144	ענף נמנעי עבודה — שכירים
2,607,429		39,111	ענף אמהות
			שווי גימלה מאת המעביד
		810	ענף זקנה ושאירים
		11,736	ענף נמנעי עבודה — שכירים
12,546		—	ענף אמהות
			פיצויים מצד שלישי
		46,994	ענף זקנה ושאירים
		781,559	ענף נמנעי עבודה — שכירים
		46,040	ענף נמנעי עבודה — עצמאיים
151,829,647	874,593		
365,991,761			

לתקופה 1.4.1962 - 31.3.1962

תשלומים

ל"י	ל"י	ל"י	נימלאות
			ענף זקנה ושארירים
		36,831,165	קיצבת זיקנה
		7,131,087	קיצבת שאירים
		72,252	מענק שאירים
	44,437,829	403,325	דמי קבורה
			ענף נפגעי עבודה
		עצמאיים	הוצאות ריפוי
		306,657	דמי פגיעה
		407,546	קיצבת נכות
		148,017	מענק נכות
		209,541	קיצבת תלויים
		51,721	מענק תלויים
		—	שיקום מקצועי ואש"ל
		2,778	
	15,423,565	1,126,260	סך-הכל
		14,297,305	
			ענף אמהות
		5,933,486	מענק לידה
		4,857,950	דמי לידה
	10,895,666	104,230	הספת יולדות
			ענף משפחות מרובות ילדים
			קיצבה משפחתית
79,452,632	8,695,572		
			השתתפות בהוצאות המינהליות
	2,608,228		ענף זקנה ושארירים
	1,629,426		ענף נפגעי עבודה — שכירים
	332,270		ענף נפגעי עבודה — עצמאיים
	511,075		ענף אמהות
5,404,287	323,288		ענף משפחות מרובות ילדים
			השתתפות בפעולות למניעת תאונות
389,586			ענף נפגעי עבודה — שכירים
			עודף התקבולים על התשלומים ל-31.8.1962
	220,104,888		ענף זקנה ושארירים
	44,195,040		ענף נפגעי עבודה — שכירים
	4,909,929		ענף נפגעי עבודה — עצמאיים
	8,974,213		ענף אמהות
280,745,256	2,561,186		ענף משפחות מרובות ילדים
365,991,761			

לוח ג: תקציב המוסד לביטוח

תקבולים

ל"א	ל"ב	ל"ג	
		90.880.000	ביטוח זקנה ושאירים
	111.030.000	20.150.000	דמי ביטוח ממעבידים
		11.680.000	דמי ביטוח מלא שכירים
	11.623.000	(-)57.000	הקצבת אוצר המדינה
	16.742.000		הפחתה — הוצאות בית הדין
	7.973.000		ריבית
	90.000		גמול הגדלת ערך ההשקעות
147.486.000	23.000		פיצויים מצד שלישי
			החזרת גימלאות ממעבידים
			ביטוח נפגעי עבודה
			שכירים
	29.620.000	2.670.000	דמי ביטוח
	3.197.000	293.000	ריבית
	1.235.000	—	גמול הגדלת ערך ההשקעות
	910.000	100.000	פיצויים מצד שלישי
34.973.000	11.000	—	החזרת גמלאות ממעבידים
		3.063.000	סך הכל
			ביטוח אמהות
		14.460.000	דמי בטוח ממעבידים
	17.630.000	3.170.000	דמי בטוח מלא שכירים
	386.000		ריבית
	67.000		גמול הגדלת ערך ההשקעות
18.086.000	3.000		החזרת גמלאות ממעבידים
			ביטוח משפחות מרובות ילדים
		7.370.000	דמי בטוח ממעבידים
	8.940.000	1.570.000	דמי בטוח מלא שכירים
		6.320.000	הקצבת אוצר המדינה
	6.292.000	(-)28.000	הפחתה — הוצאות בית הדין
	300.000		ריבית
15.535.000	3.000		החזרת גמלאות ממעבידים
216.080.000			

לאומי לשנת הכספים 1963/64

תשלומים

ל"י	ל"י	ל"י			
					ביטוח זקנה ושאירים
		50.000.000			קצבת זקנה
		11.500.000			גמלת שאירים
	62.100.000	<u>600.000</u>			דמי קבורה
	3.828.000				הוצאות מינהל
147.486.000	<u>81.558.000</u>				העברה לקרנות הענף
					ביטוח נפגעי עבודה
			צמאיים	שכירים	
		5.700.000	700.000	5.000.000	דמי פגיעה
		6.500.000	500.000	6.000.000	גמלת נכות
		1.650.000	150.000	1.500.000	גמלת תלויים
		310.000	10.000	300.000	שיקום מקצועי
		50.000	—	50.000	אש"ל
		7.550.000	550.000	7.000.000	ריפוי
		<u>550.000</u>	—	550.000	סעולות למניעת תאונות
	22.310.000		1.910.000	20.400.000	סיכום
	2.881.000		490.000	2.391.000	הוצאות מינהל
34.973.000	<u>9.782.000</u>		663.000	9.119.000	העברה לקרנות הענף
			3.063.000	31.910.000	סך הכל
					ביטוח אמהות
		10.710.000			מענק לידה
		8.000.000			דמי לידה
	18.910.000	<u>200.000</u>			הסעת יולדות
	749.000				הוצאות מינהל
18.086.000	<u>(-)1.573.000</u>				העברה לקרנות הענף (גרעון)
					ביטוח משפחות מרובות ילדים
	13.650.000				קצבה משפחתית
	473.800				הוצאות מינהל
15.535.000	<u>1.411.200</u>				העברה לקרנות הענף
<u>216.080.000</u>					

רשויות המוסד לביטוח לאומי

מועצת המוסד

שר העבודה, יו"ר המועצה	י. אלון
משרד העבודה	ע. מסר
משרד העבודה	עוה"ד מ. הרניב
משרד האוצר	ש. סורוקר
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	עוה"ד י. האוזמן
התאחדות בעלי התעשייה	א. אבן
חברת העובדים השיתופית	י. ריטוב
חברת העובדים השיתופית	מ. יונס
התאחדות האיכרים	א. ליכטנשטיין
התאחדות האיכרים	ב. מסינג
התאחדות האיכרים	ע. עיסא רובס
חברה לבנין ועבודות ציבוריות מיסודו של סולל-בונה	א. בן-גד
ארגוני הקבלנים והבוני	א. רביב
התאחדות הסוחרים הכללית	י. שור
התאחדות בעלי מלאכה ותעשייה זעירה	ג. מילר
הסתדרות העובדים הכללית	ב. לין
הסתדרות העובדים הכללית	מ. ברטל
הסתדרות העובדים הכללית	ד"ר ש. רעיף
הסתדרות העובדים הכללית	ז. כרמי
הסתדרות העובדים הכללית	ש. דן
הסתדרות העובדים הכללית	א. אגמון
הסתדרות העובדים הכללית	י. מינקובסקי
הסתדרות העובדים הכללית	א. עבדל ג'ני
הסתדרות העובדים הכללית	ג. נצאר
הסתדרות עובדים לאומית	ש. כהן
הסתדרות הפועל המזרחי	י. מ. נס
הסתדרות פועלי אגודת-ישראל	א. רוזמן
הסתדרות הפועלים החקלאים	ה. גרביה
הסתדרות הפועלים החקלאים	מ. שמיר
הסתדרות הפועלים החקלאים	מ. נוסבוים
המרכז החקלאי של הסתדרות הפועל המזרחי	ז. צופר
"בחן", ברית פיקוח של אגודות חקלאיות שיתופיות	אינג' א. ר. גראד
הסתדרות הרפואית	ד"ר א. פליישר
לשכת עורכי הדין	עוה"ד ה. בן-ארי
הסתדרות נשים ציוניות ויצ"ו	גב' א. פולאק
מועצת הפועלות	עוה"ד גב' י. נחמן
נתמנה אישית ע"י שר העבודה	פרופ' ת. גרוסקה
נתמנה אישית ע"י שר העבודה	ד"ר ב. הראל
נתמנה אישית ע"י שר העבודה	י. קנב
נתמנה אישית ע"י שר העבודה	מ. רונן

מינהלת המוסד

מנהל כללי ויו"ר המינהלה	ד"ר גיורא לוטן
סגן מנהל כללי	ראובן וולקוב
מנהלת ביטוח אמהות ומשפחות מרובות ילדים	חיה דורנאית
גזבר המוסד	אורי דותן
מנהל ביטוח נפגעי עבודה	ד"ר חנן לחמן
מנהל ביטוח זקנה ושאימים	אברהם רמון

מנהלי יחידות

המשרד הראשי

סגן גזבר המוסד	מרדכי אלוני
עוזר ראשי למנגנון ומינהל	אלכסנדר אריאל
מנהלת המחלקה ליחסי ציבור	רמה ביתן
סגן מנהל ביטוח זיקנה ושאימים	דוד בלטמן
סגן מנהל קרן השוואה	דב בנחורין
אקטואר ראשי	פרופ' שמשון ברויאר
מנהל מחלקת הבקורת הפנימית	אריה גולדשמיט
פקיד שיקום ראשי	אברהם דורון
מנהל מחלקת הכספים	זאב הולצמן
סגן האקטואר של המוסד	אהרן הימל
יועץ משפטי	עו"ד משה לוי
מנהל המחלקה לארגון ושיטות	שרמן ליבר
סגן היועץ המשפטי	עו"ד אברהם מאיר
עוזר ראשי למנהל הכללי	אהרן מרצבך
מנהל העניינים הרפואיים	ד"ר ברנהרד נוימן
מנהל המחלקה למחקר וסטטיסטיקה	ד"ר אריה ניצן
ממונה על הדרכת עובדים	אברהם פלמון
סגן מנהל העניינים הרפואיים	ד"ר אלכסנדר פרבר
מזכיר מועצת המוסד	אברהם פרידל
מנהל המשק	יוסף קופר
מנהל מחלקת המיכון	רן קידר

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 ראשי 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 ראשי ליועץ המשפטי	עו"ד חנוך אריאל
רופא מחוזי	ד"ר אלחנן מעוז
מפקח מחוזי על הנבייה	מאיר סלוחובסקי
מנהל חשבונות מחוזי	אליעזר מרום
פקיד 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 עפולה	יואל צוקרמן
מנהל סניף רחובות	יעקב רייפן
מנהל סניף נהריה-עכו	גוסטאב רפפורט
מנהל סניף יפו	אריה שבח
מנהל סניף נתניה	אברהם שפיגלגלס

בית הדין לביטוח לאומי

אבות בית הדין המקומיים

שופט שלום — חיפה	ד"ר הנס יעקב לוין
אב"ד ארצי	ד"ר שאול קובובי
שופט שלום — ת"א-יפו	ד"ר מאיר רובין
אב"ד ארצי	ד"ר יוסף רייך

בית הדין לערעורים

שופט ביה"מ המחוזי, אב"ד	יהודה כהן
שופט ביהמ"ש המחוזי, אב"ד	משה כהן
נשיא תורן ביהמ"ש המחוזי, אב"ד	ד"ר בן-ציון שרשבסקי
עורך דין — חבר	חיים אור
עורך-דין — חבר	גד אלון
עורך-דין — חבר	צבי הילר
עורך-דין — חבר	עמנואל מאק
עורך-דין — חבר	אביגדור פרופסורסקי
עורך-דין — חבר	אברהם ריפטין

סניפי המוסד לביטוח הלאומי

רח' קרן היסוד 9	ירושלים
ככר מסריק 15	תל-אביב
שד' המנינים 47	חיפה
קרית הממשלה, דרך הנשיאים	באר-שבע
רח' הנשיא וייצמן 73	חדרה
רח' נצרת, טבריה	טבריה-צפת
רח' ירושלים, צפת	
רח' התקומה 30	יפו
רח' וייצמן 39	כפר-סבא
רח' וייצמן 42, נהריה	נהריה-עכו
רח' גבורי סיני 5, עכו	
רח' ראשי 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

משרדי מועצת הפועלים	אבן יהודה
בית המועצה המקומית	אור יהודה
בנין המועצה המקומית	אופקים
בנין משרד העבודה	אילת
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
בית המועצה המקומית	טירה
בנין המועצה המקומית	ירוחם
בית המועצה המקומית	מגדל העמק
בנין המועצה המקומית	נתיבות
בנין המוסדות	קרית גת
בנין המועצה המקומית	קרית מלאכי
רח' מרכז מסחרי חדש, ליד קולנוע חרמון	קרית שמונה
רח' ז'בוטינסקי פינת רוטשילד	ראשון לציון
בנין המועצה המקומית	שדרות
בנין העיריה	שפרעם
בנין המועצה המקומית	תל-מונד

דפוס גירוסלם פוסט, ירושלים

מחיר 11.00