

ביטוח לאומי מחלקה לתי



34702

דין וחשבון המוסד לביטוח

מוסד לביטוח לאומי

820

מלל

המוסד לביטוח לאומי

16.0
(3)

דין וחשבון

1957 / 58

820
מלל



המוסד לביטוח לאומי

דין וחשבון

1957 / 58

ביטוח לאומי מחלקה לתי



34702

דין וחשבון המוסד לביטוח

מוסד לביטוח לאומי

820

מלל

הוצא לאור על ידי מחלקת יחסי ציבור של הביטוח לאומי

ירושלים, אדר א' תשי"ט - פברואר 1959

מספר 5017

25117

המוסד לביטוח לאומי - דין ו

חשבון

4 +1957-58

מכון תולדות אברהם

תולדות אברהם

8215291

PRINTED IN ISRAEL

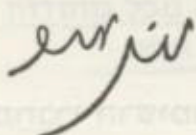
נדפס בדפוס גרוסלם פיסס, ירושלים

חסדיר : עמנואל גראי

שנת פעולתו הרביעית של המוסד לביטוח
לאומי היתה שנת מבחן נוספת ליכולתו
הארגונית, המינהלית והפיננסית. הפע-
עלתו של ביטוח הזקנה, שחלה בשנת
הדו"ח, וארגון תשלום תקין ושוטף של
גמלאות ליותר מ-30 אלף מבוטחים, יחד
עם שאר הפעולות בסוגי הביטוח, קרבו
השנה את המוסד אל מילוי כל היקף
שרותו ותפקידיו. אין ספק, כי האופן
בו ביצע המוסד את תפקידו ופתר את
הבעיות שנצבו לפניו, יחד עם המסקנות
שניתן להסיק מנסיונו - עשויים לסייע
רבות במאמצים לשפר את עבודת השי-
רות, להבטיח את יסודו הפיננסי ולהר-
חיבו.

הדו"ח השנתי של המוסד לביטוח לאומי
מכיל חומר יסוד לכל המבקש לבחון את
ההנחות ששימשו בסיס לענפי הביטוח
הקיימים ואת האפשרויות לכל התקד-
מות נוספת.

צעד נוסף לקראת התפתחות חדשה
בתהליך של הרחבת מערכת הביטוח נע-
שה, עם חתימת דו"ח זה, בהגשת הצעו-
תיה של הועדה לתכנון ביטוח הבריאות.
הצעות אלה מעלות את שאלת ביטוח
הבריאות לדרגה של דיון מעשי וטיפול
תכליתי, שבו ימלא בוודאי גם הדו"ח
על שנת הפעולה הרביעית תפקיד רב
חשיבות.



שר העבודה
ירושלים, כ"א שבט תשי"ט
(1959-1-30)

דברי שר העבודה מר מ. נמיר
ארבע שנים לביטוח הלאומי
מועצת המוסד לביטוח לאומי
ביטוח זקנה ושאיירים
ביטוח נפגעי עבודה
ענינים רפואיים
ביטוח אמהות
החוק באספקלריה של בית הדין
יחסי ציבור
גביית דמי ביטוח
מחקר וסטטיסטיקה
מיבדק פנימי
קון השוואה לתשלום
תגמולים למשרתים במילואים
דין וחשבון של אקטואר המוסד
מאזן ודין וחשבון כספי

מחברי הרשימות בדו"ח

ד"ר ג. לוטן, מנהל כללי של המוסד • מר א. פרידל, מזכיר מועצת המוסד • מר א. רמון, מנהל
ביטוח זקנה ושאיירים • ד"ר ח. לחמן, מנהל ביטוח נפגעי עבודה • ד"ר ב. נוימן, מנהל הענינים
הרפואיים • גב' ח. הרדוף, מנהלת ביטוח אמהות • עו"ד מ. לוי, היועץ המשפטי של המוסד • מר א.
גפני, מנהל מחלקת יחסי ציבור • מר א. דותן, מפקח ראשי על הגבייה • ד"ר א. ניצן, מנהל
מחלקת מחקר וסטטיסטיקה • מר ז. הולצמן, מנהל מחלקת מיבדק פנימי • מר א. מרצבך, עוזר
למנהל הכללי • פרופ' ש. ברויאר, אקטואר המוסד.



שנים למוסד לביטוח לאומי

שנת 1957/58 תצויין בתולדות המוסד לביטוח לאומי כשנה ראשונה לתשלום קצבאות זקנה. בשנה זו עבר המוסד שנית את מבחן האש, הן מבחינה ארגונית והן מבחינה כספית.

בבת אחת כבש לו המוסד את המקום הראשון בין מוסדות הפנסיה בארץ: כבר בשנה הראשונה למתן קצבאות הזקנה על ידי המוסד, הגיע מספר מקבליהן ל-31,500, שעה שמספר מקבלי פנסיות מכל מוסדות הפנסיה הציבוריים במדינה והממשלה אינו מגיע לאלף איש.

קצבת זקנה של הביטוח הלאומי ופנסיות אחרות

הלוח שלהלן משקף את פעולות קרנות הפנסיה והמוסד לביטוח לאומי ליום 31.3.1958. הוא מראה את מספר המבוטחים, מספר מקבלי קצבאות זקנה, את שיעור הקצבאות נטו (לאחר הפחתת התשלומים של המוסד לביטוח לאומי), את שיעור התשלומים שהופרשו על ידי המעבידים והעובדים וממוצע רזרבה למבוטח.

טבלה 1

קצבת הביטוח הלאומי ופנסיות אחרות

מספר המבוטחים לקצבת זקנה מספר מקבלי קצבאות זקנה (במסר 1958)	קצבת זקנה של עובדי ההסתדרות (א)	מבטחים (ב)	קרן ביטוח של פועלי הבניין וע.צ. (ג)	קרן ביטוח ופנסיה לפועלים חקלאים (ד)	גמלאות לעובדי המדינה (ה)	המוסד לביטוח לאומי (ו)
18,000	50,000	47,000	50,000	40,000	600,000	
225	194	145	¹ 50	² 84	31,500	
² 142	² 88	² 90	² 50	² 84	46	
351	226	³ 244	⁴ 195	280	⁵ 200	
40	39	³ 37	⁴ 46	30	⁶ 78	
8.8	8.1	7.5	4.0	—	⁷ 34.2	
0.9	0.9	2.8	—	0.5	⁷ 17.4	
10	11	30	—	—	51	
9.5	3.5	6.5	3.5	—	1.5	
4.0	4.0	4.0	4.0	—	1.0	
38	19	22	—	—	⁷ 95	
2,100	380	470	—	—	140	

- (1) כמות שנתית של 1958.
- (2) לאחר הפחתת התשלומים של הביטוח הלאומי.
- (3) לפי חישוב של 25 ימי עבודה לחודש.
- (4) לפי חישוב של 30 ימי עבודה לחודש.
- (5) לפי הכנסת כלל העובדים השכירים והעצמאיים.
- (6) הכנסת "משוקללת" לפי הכנסת העובדים ולפי הצהרת התמכים הכלולים גם הם בחישוב זה.
- (7) מתוכם גם לשאירים.

- (א) כולל זקנה, שאירים ונכות.
- (ב) כולל זקנה, שאירים ופיצויים.
- (ג) כולל פנסיה, תשלומים ופיצויים.
- (ד) כולל קצבאות, תשלומים ופנסיה.
- (ה) קצבאות זקנה.
- (ו) קצבאות זקנה.

מהלוח מתברר שלעומת 600,000 מבוטחים בביטוח הלאומי ישנם כ-200,000 עובדים המבוטחים בקרנות ביטוח ופנסיה שתענקנה להם פנסיות נוספות. אם נכלול ביניהם גם את עובדי המדינה ומוסדות ציבוריים מגיע מנינם של הזכאים לפנסיות נוספות ל-260,000 — אחוז העולה יחסית על הזכאים לפנסיות נוספות בביטוח הסוציאלי באנגליה.

מתוך השוואת שיעור דמי הביטוח הלאומי (2.5%) עם השיעור בקרנות האחרות, מתקבל שהשיעור הנמוך ביותר (7.5%) משתלם בקרן ביטוח ופנסיה לפועלים חקלאיים בשעה שקרן הגמלאות המרכזית של עובדי ההסתדרות מקבלת תשלום בשיעור של 13.5% מהמעבידים והעובדים גם יחד. לפיכך קיימים הבדלים גדולים מאד ביחס ל"ממוצע רזרבה למבוטח" בקרנות

השונות. במוסד למוסד לביטוח לאומי מגיע רורבה זאת רק ל-140 ליי לעומת 2.100 ליי בקרן הגמלאות המרכזית של עובדי ההסתדרות. אולם מן הדין הוא לציון שקרן הגמלאות של עובדי ההסתדרות קיימת כבר זה שנים רבות.

מכל מקום המסקנה המסתברת מהנתונים שבלוח היא שהמוסד לביטוח לאומי מקבל דמי ביטוח בשיעור הקטן ביותר ומוציא לקצבאות את האחוז הגדול ביותר מהכנסתו השנתית — הלוח מבסס ביסוס נוסף את תביעתו של המוסד להגדלת דמי ביטוח זקנה ושאיירים.

ערכה הסוציאלי של הקצבה

בפרק המיוחד הדין בענף ביטוח זקנה ושאיירים תוארו הלבטים הארגוניים והמשפטיים שהיו קשורים באישור תשלום קצבאות זקנה למספר רב של הנהנים ממנה. ברשימה זו נעמוד רק על ההישג הסוציאלי שהושג על ידי תשלום קצבאות זקנה.

לגבי עשרות אלפי מקבלי קצבת זקנה מהווה הקצבה מקור הכנסה היחיד שהוא גם קבוע. למרות שיעורה הנמוך יחסית הינה מבטלת את התלות באחרים ואי הבטחון הכלכלי ומחזירה אלפי קשישים כבוד עצמי והערכת סביבתם. במשפחות רבות שיפרה הקצבה את היחס בין התורים לבניהם על-ידי מניעת גורם למתיחות הנובע מהקשיים האמיתיים או המדומים לכלכל נפש נוספת מהכנסת הבנים. הפניות לקליטת התורים במושבי זקנים פחתו במידה מסויימת. זקנים נצרכים בגיל הקצבה חדלו להתדפק על דלתות לשכת הסעד. מספרם ירד לגמרי מבלי להקטין אמנם את הלחץ המופעל עליהן על-ידי שכבות אחרות של האוכלוסיה הנצרכת.

מספר מקבלי קצבאות זקנה עלה על המשוער. העדר סטטיסטיקה מבוססת על ההרכב הגילי של האוכלוסיה הורגש בצורה מדאיגה. המוסד מעניק קצבאות זקנה במספר העולה על מספר בני השנתונים המופיע בסטטיסטיקה הרשמית. ואין פלא בדבר משום שהבסיס המוסמך היחיד להרכב הגילי של האוכלוסיה הוא מפקד האוכלוסיה משנת 1948. מפקד זה הותאם אמנם לשינויים כתוצאה מעליית קשישים ואעפ"כ התגלתה סתירה בין האומדנים לבין מספר הזכאים לקצבאות הזקנה.

הגדלת שיעור דמי ביטוח זקנה ושאיירים

העובדה האמורה הוסיפה משקל לנימוקים להגדלת שיעור דמי ביטוח זקנה ושאיירים שנדרשה מכבר על-ידי אקטואר המוסד והמינהלה. כשהובאה תביעת המוסד לדיון במועצה בשנת הדין וחשבון, התקשתה המועצה באישור תביעת המוסד והוסכם שהדיון בהעלאת דמי הביטוח יסוכם בתום השנה הראשונה למתן קצבאות. לאור מספר מקבלי קצבאות הזקנה בשנה זו. למרות שמספר זה היה גדול מן המשוער, טרם נתנה המועצה את הסכמתה להגדלת שיעור דמי הביטוח בענף זקנה ושאיירים.

השוואת ההוצאות לביטוח סוציאלי בארצות השונות

לשם השוואת הוצאות הביטוח הסוציאלי בארץ עם ההוצאות בארצות אחרות מובא בזה לוח שנלקח מדו"ח של ארגון העבודה הבינלאומי. במחקר זה בוטאה ההוצאה רק במטבע הלאומי. כדי להגיע למכנה משותף, חישבנו את ההוצאה גם בדולרים אמריקאיים אף-על-פי שידועים לנו ההבדלים בכוח הקנייה של המטבע הלאומי בארצות השונות.

טבלה 2
הוצאה ממוצעת לנפש

הארץ	במסבוע לאומי	ב"ז אמריקאיים
איסטריה	1731.—	79
אוסטרליה	34.25	77
איטליה	30003.—	48
אנגליה	24.74	90
ארצות הברית	101.37	104
בלגיה	6582.—	131
גרמניה המערבית	417.7	100
יוגוסלביה	7174.—	24
ישראל	53.27	30
סינגפור	16131.—	70
צ'יילון	18.16	4
צ'כוסלובקיה	1243.—	74
צרפת	4949.—	144
קנדה	114.48	118
תורכיה	7.20	3

כדי להעריך נכונה את הנתונים המובאים לעיל יש להביא בחשבון שעל ההוצאה הממוצעת לנפש משפיע היקף האוכלוסיה המבוטחת. בה במידה שרק חלק קטן מהאוכלוסיה מבוטח. הולכת וקטנה ההוצאה הממוצעת לנפש למטרה זאת. אף לסוג ענפי הביטוח הקיימים בארצות השונות נועדה השפעה לא קטנה. בישראל מן הדיון לצרף לסכומים אלה את האמצעים הגדולים שמקדישה המדינה להקלת גורלם של המובטלים, כספים שאינם מופיעים בהוצאות הביטוח הסוציאלי מאחר שפעולות אלה ניוונות במדינתנו ממקורות התקציב הממשלתי ולא מתקציב הביטוח הסוציאלי. באותן הסתייגויות מובא לוח אחוזי ההכנסות וההוצאות לביטחון סוציאלי מההכנסה הלאומית.

טבלה 3
ההכנסות וההוצאות לביטחון סוציאלי
(באחוזים מההכנסה הלאומית)

הארץ	השנה התקציבית	הכנסות באחוזים	הוצאות y/ההכנסה הלאומית
איסטריה	1954	17.4	17.0
איסטריה	1953/54	8.7	8.1
איטליה	1954/55	16.1	14.7
אנגליה	1954/55	11.2	10.7
ארצות הברית	1953/54	6.6	5.4
בלגיה	1954	16.6	16.2
יוגוסלביה	1954	12.8	11.4
ישראל	1954/55	7.2	6.2
סינגפור	1954	11.7	9.9
צ'יילון	1953/54	3.3	3.2
צ'כוסלובקיה	1954	11.6	11.6
צרפת	1954	18.3	18.5
קנדה	1953/54	10.5	9.1
תורכיה	1954	2.8	1.4

למקומה של ישראל בלוח שלעיל יש להעיר כי חלק די ניכר מההוצאות הסוציאליות אינו מופיע

בסטטיסטיקה הבינלאומית כמו הוצאות לעבודות יזומות. דמי ביטוח לפנסיות נוספות; למעשה גדול חלקן של הוצאות הביטחון הסוציאלי בהכנסה הלאומית מאשר בלוח בעוד שמבחינה כלכלית מפותחת ישראל פחות מרוב הארצות המופיעות בלוח. המשטר הפוליטי בישראל מבטיח חלוקה יסודית של ההכנסה הלאומית ומטעם זה יש הצדקה שישראל תמצא בקבוצה של צרפת ואיטליה.

הביטוח הלאומי ופעולות ביטוח אחרות

בגלל החיקף הגדול של ההכנסות וההוצאות של הביטוח הלאומי, מן הראוי להראות את מקומן באספקלריה של כל פעולות הביטוח בארצנו.

כמשך הזמן התפתחו פעולות אלה במסגרות שונות שהינן אמנם קשורות זו בזו, אבל אין הן מופיעות בדף אחד בחשבון משקנו הלאומי. הכוונה היא: לביטוח מסחרי, לביטוח הבריאות הציבורי, לביטוח הלאומי ולביטוח זקנה ושאיירים נוסף באמצעות קרנות הביטוח והפנסיות. המשותף לכל הפעולות הללו הוא סיפוק הצרכים החיוניים על-ידי חלוקת העול בין קבוצות גדולות של מבוטחים.

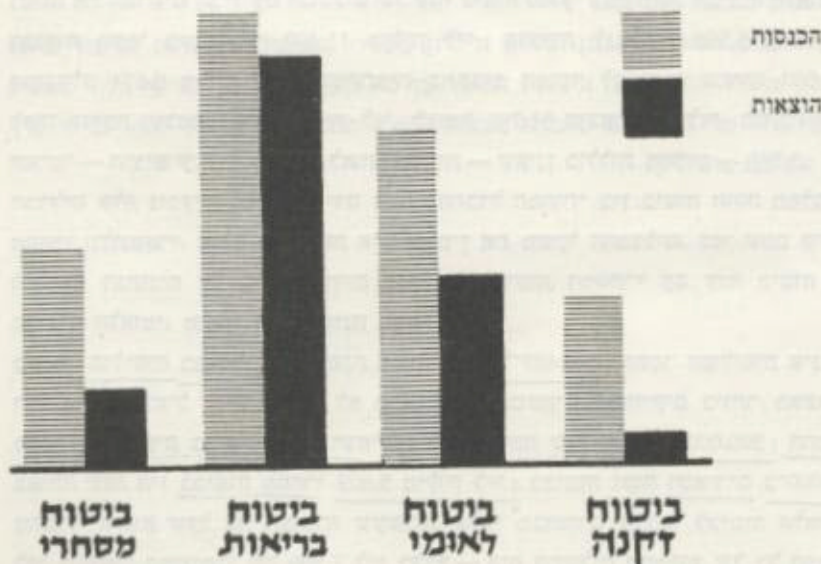
הלוח שלהלן מראה את היקף ההכנסות וההוצאות של סוגי הביטוח השונים בשנת 1957/58. בחרנו בשנה זו, הואיל ולגביה פורסמו הנתונים ביחס לכל הענפים. פרט לביטוח הפרטי.

כדי לאפשר השוואה, הינחנו (באופן שרירותי) כי ההכנסות וההוצאות של הביטוח הפרטי גדלו בשנת 1957/58 ב-10% לעומת שנת 1956 שלגביה פורסמו הנתונים.

שנים מבין ענפי הביטוח המסחרי מתייחסים לסיכונים המתכסים גם על-ידי הביטוח הלאומי והם: ענף ביטוח אחריות המעבידים וביטוח חיים. לפיכך ראוי לטפל בענפים אלה בהשוואה עם הפעולה המקבילה של הביטוח הלאומי.

ביטוח אחריות המעבידים מכסה כיום את אחריותו של המעביד על-פי סקודת הגזיקין האזרחיים 1944, לתאונות העובדים. במידה שהם זכאים לפיצויים נוסף על גמלאות ענף ביטוח נפגעי עבודה של הביטוח הלאומי. רק חלק מבין המעבידים מבטחים עצמם נגד אחריות זאת.

הכנסות מפרמיות והוצאות לגמלאות
במשק הביטוח המסחרי והסוציאלי (1956)



הכנסות = 20%
20% - 2 = 18%
18% - 5 = 13%

הכנסות מדמי ביטוח והוצאות לגמלאות הביטוח
(במיליוני לירות)

המונח	הכנסות	כאחוזים מכל ההכנסות של דמי ביטוח	הוצאות לגמלאות	כאחוזים מכל ההוצאות לגמלאות
ביטוח מסחרי ¹	36.3	18.5%	13.53	11.4%
ביטוח בריאות ²	75.4	38.4%	68.85	57.8%
ביטוח לאומי	56.1	28.6%	31.72	26.6%
ביטוח זקנה ושאריות נוסף באמצעות קרנות הביטוח	28.4	14.5%	5.00	4.2%
	196.2	100.0%	119.10	100.0%

(1) עלפי "תקנות הביטוח בישראל" (1956). כמות פרמטרים מיוחדים מס' 27 (הוצאת הפרטים הממשלתי) בתוספת 30 אחוז נראה לעיל.
(2) כולל הוצאות לכיסוי גילטנות והשלוחים עבור שירותים.

ההכנסה הכוללת של 17 חברות ישראליות, 20 חברות זרות ומורשי ללוידיס בשנת 1956 מפרמיות ודמי רישום היתה 1.528 מיליון לירות וההכנסות מפרמיות ודמים היא כדלקמן:

לכיסוי תביעות השנה (20)	42.9%
לתשלום דמי עמילות ולכיסוי הוצאות ההנהלה (6-11 + 12)	39.6%
להגדלת קרן הביטוח (17)	5.0%
להגדלת הקרנות המיוחדות (19)	0.4%
ריווח ביטוחי (7-15)	12.1%
	100.0%

מתברר, איפוא, שלכיסוי תביעות משתמשים רק ב-42.9% מההכנסה השנתית, ואילו לתשלום דמי עמילות ולכיסוי הוצאות ההנהלה 39.6%; לרווח ביטוחי 12.1%; להגדלת קרן הביטוח ולהגדלת קרנות מיוחדות 5.4%.

נשווה את הפרטים הנ"ל עם הנתונים של ענף ביטוח נפגעי עבודה של הביטוח הלאומי באותה שנה. הכנסות מדמי ביטוח היו 11.400 מיליון ל"י; הוצאות לגמלאות 5.548 מיליון ל"י; הוצאות המינהלה 0.634 מיליון ל"י; השתתפות בתקציב המוסד לבטיחות וגיהות 0.060 מיליון ל"י; לקרן רזרבה הוכנסו 5.582 מיליון ל"י. לעומת 51.7% הוצאות עמילות, הנהלה ורווחים בביטוח הפרטי — הוציא ענף ביטוח זה לאותן מטרות — שאינן כוללות רווחים — 5.5%.

הבדלים אלה נובעים כמובן במידה רבה מההבדל המהותי בין ביטוח חובה ממלכתי לבין ביטוח מסחרי וולונטארי, אולם הסבר זה אינו מקטין את משקל התבדלים, כפי שהם קיימים במציאות. השוואת הנתונים על ביטוח החיים במסגרת הביטוח המסחרי עם ענף ביטוח זקנה ושאריות בביטוח הלאומי, מראה את התמונה הבאה:

מספר הפוליסות בביטוח החיים בשנת 1956, הגיע ל-128.489; מספר הפוליסות אינו זהה עם מספר המבוטחים, הואיל וקיים מספר לא מבוטל של מבוטחים המחזיקים ביותר מאשר פוליסה אחת. מספר המבוטחים בביטוח זקנה ושאריות לסוף אותה שנה, הגיע ל-590.000; ההכנסות מפרמיות באותה שנה היו בביטוח מסחרי 5.809 מיליון ל"י; בביטוח זקנה ושאריות כ-27.000 מיליון ל"י. מתברר איפוא שעל אף העובדה שעשרות אלפי מבוטחים שילמו לביטוח הלאומי דמי ביטוח לפי השיעור המינימלי של 7.500 ל"י בלבד — היה התשלום הממוצע של כל המבוטחים בביטוח

זקנה ושאיירים לא קטן מהפרמיה הממוצעת בביטוח החיים המסחרי, דהיינו — 46 ליי לשנה לכל מבוטח. עובדה זאת מוכיחה שביטוח החיים הפרטי לא הפך עדיין לגורם רציני לחיסכון פרטי ולהבטחת אמצעי קיום לעתיד האוכלוסיה בישראל.

אין מקום להשוואת ההוצאות. הואיל ובשנת 1956/57 לא שולמו עדיין קצבאות זקנה. לעומת זאת ראוי לציין את ההוצאה של 547,500 ליי לסילוק התביעות החד פעמיות למקרי מוות בביטוח הפרטי לעומת ההוצאה השנתית ההולכת וגדלה בכל שנה בסך מיליון לירות למתן קצבאות זקנה ומענקי שאירים. מכסת הוצאות ההנהלה בביטוח המסחרי הגיעה ל-15.7%, מכסת הרווח ל-6.2%, שהן בסה"כ 21.9% לעומת פחות מ-4% בביטוח הלאומי. גם כאן בולט כמובן ההבדל בין ביטוח ממלכתי לבין ביטוח מסחרי.

מנגנון המוסד לביטוח לאומי

מינהלת המוסד מתלבטת עדיין בשאלת קביעת קריטריון למספר עובדי המוסד. בשנת הדו"ח הגיע מספר העובדים ל-545 והתביעה להוסיף עובדים באה מכל היחידות במשרד הראשי ובסניפים. רוב התביעות מבוססות כשלעצמן. תמיד קיימת אפשרות לשפר את טיב העבודה, להשיג תוצאות טובות יותר בגבייה, למנוע הוצאות בלתי מוצדקות על-ידי בדיקה יסודית יותר של התביעות, על-ידי הגדלת מנגנון הביקורת על תשלומי המעבידים ועל תביעות המבוטחים. מניעת התורים בסניפים למשל אפשרית על-ידי הגדלת מספר מקבלי הקהל. נוכל לשרת את הקהל טוב יותר אם נפתח סניפים ואשנבים לקהל במקומות ישוב קטנים יותר. הקמת הכרטסת הרב-שנתית תוכל להיעשות תוך זמן קצר יותר אם נוסיף עובדים במדור המיכון.

לא קל למצוא קנה מידה נכון לקביעת היקף המנגנון הדרוש. ביחס לתביעות הסניפים, משתמש המוסד בינתיים במספרים סטטיסטיים על מספר המעבידים, מספר המבוטחים העצמאיים ומספר התביעות לסוגיהן בהן מטפל כל סניף, ומשתדל לקבוע נורמות ביחס לכוח האדם הדרוש בסניפים השונים על פי נתונים אלה.

יחס בין הכנסות מדמי הביטוח לבין ההוצאות המינהליות אינו יכול לשמש קנה מידה מחלט; אף העבודה ששיעור של 5% של ההכנסה מדמי הביטוח מוקדש להוצאות מינהליות, שהיא בגדר המקובל גם בביטוח הלאומי בארצות השונות שהן מפותחות ועשירות יותר — אינה מלמדת על היקף המנגנון הדרוש. אילו הוגדל שיעור דמי הביטוח, היה משקל ההוצאות המינהליות קטן בהשוואה עם הסכום הנגבה, ולהיפך.

היעדר קנה מידה קבוע להיקף המנגנון הדרוש וניסיון משרדי הממשלה ומוסדות הציבור ביחס להתפתחות מנגנון מופרז, הדריכו את מינהלת המוסד עד כה להעדיף מנגנון בהיקף בלתי מספיק במקצת על היקף גדול מדי; ומה גם שהמתח בעבודה שהוא תוצאה של מנגנון קטן, יש לו ערך רב בביצוע כל משימה מינהלית.

מועצת המוסד לביטוח לאומי

מועצת המוסד שהיא רשותו העליונה של המוסד — השתמשה גם בתקופה הנסקרת בזכותה החוקית לפקח על פעולות המוסד והנהלתו. המועצה וועדותיה התרכזו בעיקר בחקיקת עזר ויעוץ לשר העבודה בעניני תקנות ואף נתנו את דעתן על תקציב המוסד והשקעות כספי המוסד.

בפרק זמן זה נתכנסה המועצה לארבע ישיבות וחמש ועדותיה (ועדת התקנות, נפגעי עבודה, אמהות, תקציב והשקעות) קיימו 12 ישיבות, הנושאים שנדונו היו:

תקנות, תקנות בדבר היוון (קפיטליזציה) של קצבאות; תקנות בדבר רישום במוסד של העובדים העצמאיים; תקנות בדבר תשלום דמי ביטוח; תקנות בדבר תשלום מקדמות; תקנות בדבר רישום המבוטחים; תקנות בדבר דינים וחשבונות של קבלנים; עיגול דמי פגיעה; שינוי התקנה בדבר קביעת מספר המועבדים על ידי עובד עצמאי; תקנות בדבר גיל הפרישה מעבודה מפרכת.

ועדת נפגעי עבודה, שיעור דמי ביטוח של עובד עצמאי; חישוב הכנסות העובד העצמאי במקרים מסויימים; תיקון תקנה 6 (ביטוח מפני פגיעה בעבודה) — הקטנת דמי הביטוח או הגדלתם; "חישוב שכר העבודה הרגיל" לחברי אגודות שיתופיות.

ועדת אמהות, הגדלת חלק מענק הלידה המיועד לצידוד; הסעת יולדות; תקנות בדבר "חישוב שכר העבודה הרגיל" לענין סעיף 7 לתוספת השביעית לחוק — החלפת תקנה 2 לתקנות הביטוח הלאומי (אמהות); קביעת סכום חלק מענק הלידה המיועד לצידוד לילד השני והשלישי שנולדו באותה לידה.

ועדת תקציב, מאזן ודין וחשבון אקטוארי לשנת 1956/57; תקציב מינחלי ותיפעולי של המוסד לשנת 1958/59; תקן העובדים; רכישת נכסים על פי סעיף 90 לחוק (דיוור המשרד הראשי והסניפים); רכישת מכונות "נשיונל" למיכון רישום הגבייה בכרספת המעבידים והעצמאיים.

ועדת השקעות, מדיניות ההשקעות של המוסד בשנת 1957/58.

ועדת המחקר, ("ועדת הארבעה"), הגדלת שיעור דמי הביטוח בענף זקנה ושאיירים; שינוי המכסימום והמינימום לתשלום דמי ביטוח וגמלאות.

בהרכב המועצה חלו השנה השינויים הבאים; במקומו של מר י. צ. מילסון, נציג ארגוני הקבלנים והבונים, נתמנה מר א. רביב; במקומו של מר י. קרנון, נציג התאחדות האיכרים, נתמנה מר מ. שלום; במקומו של מר ח. שניידר, נציג התאחדות האיכרים, נתמנה מר ד. גליקסון; במקומו של מר א. עשת, נציג ההסתדרות הכללית של העובדים נתמנה מר י. גיל; במקומו של מר צ. ברניב, נציג משרד העבודה, נתמנה מר ר. שרי.

בחודש מרץ 1958 נסתיימה כהונתה של המועצה הראשונה והוקמה מועצה חדשה לארבע השנים הקרובות. המועצה נתכוננה על-פי תקנות שאושרו על-ידי ועדת העבודה של הכנסת, ופורסמו ב"קובץ התקנות" מס' 786 מיום 17.4.58.

המועצה החדשה מונה 41 חברים, במקום 40 חברים במועצה הראשונה, לרשימת נציגי המשרדים הממשלתיים (העבודה, האוצר, המסחר והתעשייה, הבריאות והסעד) נוסף נציג משרד הדואר.

בראש המועצה עומד שר העבודה מר מ. נמיר, וכסגנו מכהן מר י. עילם, המנהל הכללי של משרד העבודה, עם פרישתו של מר עילם ממשרד העבודה נבחר מר יוסף אבידר, המנהל הכללי של משרד העבודה, כסגן יו"ר המועצה והחל לכהן בתפקידו החל מ-26.11.1958.

שר העבודה, יו"ר המועצה	מ. נמיר
משרד העבודה, סגן יו"ר המועצה	י. אבידר*
משרד העבודה	ר. שרי
משרד האוצר	מ. זגגי
משרד הכריאות	ח. ש. הלוי
משרד הסעד	ש. קדרי
משרד המסחר והתעשיה	ד"ר א. לבנטל
משרד הדואר	י. צוקרמן
הסוכנות היהודית	ב. יפה
התאחדות בעלי התעשיה	מ. לוי
התאחדות בעלי התעשיה	י. האוזמן
התאחדות בעלי התעשיה	א. אבן
חברת העובדים השיתופית	י. דיטוב
התאחדות האיכרים	ד. גליקסון
התאחדות האיכרים	מ. שלוס
חברת סולל-בונה	א. בן-גד
ארגוני הקבלנים והבונים	א. רביב
התאחדות הסוחרים הכללית	י. שור
התאחדות בעלי מלאכה ותעשיה זעירה	מ. מנדלבוים
ההסתדרות הכללית של העובדים	ב. לין
ההסתדרות הכללית של העובדים	צ. גינת
ההסתדרות הכללית של העובדים	ח. פלכסר
ההסתדרות הכללית של העובדים	י. לביטוב
ההסתדרות הכללית של העובדים	ש. דן
ההסתדרות הכללית של העובדים	י. גיל
ההסתדרות הכללית של העובדים	י. מינקובסקי
הסתדרות העובדים הלאומית	ש. כהן
הסתדרות הפועל המזרחי	י. נס
הסתדרות פועלי אגודת ישראל	א. ורדיגר
הסתדרות הפועלים החקלאיים	י. שוצברג
הסתדרות הפועלים החקלאיים	מ. שמיר
הסתדרות הפועלים החקלאיים	מ. נוסבוים
המרכז החקלאי של הסתדרות הפועל המזרחי	ג. יערי
"בתן", ברית פיקוח של אגודות חקלאיות שיתופיות	א. ד. גראד
ההסתדרות הרפואית	ד"ר ש. כנוביץ
הסתדרות עורכי הדין	ה. בן-ארי
הסתדרות נשים ציוניות	גב' א. פולאק
מועצת הפועלות	גב' מ. כהן
נתמנה אישית ע"י שר העבודה	פרופ' ת. גרושקה
נתמנה אישית ע"י שר העבודה	ד"ר ב. הוראל
נתמנה אישית ע"י שר העבודה	י. עילם*
נתמנה אישית ע"י שר העבודה	י. קנב

ביטוח זקנה ושאירים



ביטוח זקנה הופעל לראשונה בשנת הכספים המתחילה ב־1.4.1957. זאת משום שהחוק קובע שתושב חייב להיות מבוטח שלוש שנים לפחות עד אשר ירכוש לעצמו זכאות לקצבת זקנה (תקופת אכשרה).

המחוקק הישראלי קבע במתכוון תקופת אכשרה בת שלוש שנים בלבד שהיא תקופה קצרה ביותר בהשוואה ל־10 עד 15 שנות ביטוח המכשירה מבוטחים לקבלת קצבת זקנה במדינות רבות. בקביעת תקופת אכשרה קצרה זו התחשב המחוקק בעיקר בהרכב המיוחד של האוכלוסיה בישראל שחינה ארץ הגירה. ברצותו שמספר גדול של מבוטחים יהנה במהרה מקצבת. 11 שנתונים של נשים ו־7 שנתונים של גברים נכללו עם ראשית הפעלת הענף בין מקבלי הגמלה. על מספר הזכאים לקצבה היו למוסד השערות שונות. המספרים התבססו בעיקר על סיכומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועל נתונים שהיו בידי המוסד על מספר המבוטחים לסוגיהם השונים וגיליהם.

המוסד הקדים את מועד הגשת הבקשות לקצבה לחודש ינואר 1957 מתוך שיקול כפול: א) להקל על הציבור להגישן בזמן וכך לאפשר לאותם מבוטחים שיהיו זכאים כבר מחודש אפריל לקצבה לקבלה מאותו מועד; ב) לאפשר למנגנון האדמיניסטרטיבי של המוסד להתגבר צעד־צעד על הטיפול בגל התביעות, לבדקן בקפדנות ולהצליח לשלמן בתאריך הזכאות.

דבר הגשת התביעה לקצבת זקנה הובא לידיעת הציבור בחודשי נובמבר־דצמבר 1956 בהסברים מפורטים באמצעות כרזות על לוחות המודעות. פרסומים בעיתונות וברדיו. בהרצאות פומביות של עובדי המוסד ובחוברות הסברה. ההסברים נסבו על תנאי הזכאות וסדרי הגשת הבקשות. דרכי הפניה למוסד, ואופן מילוי הבקשה. בטפסים שהמבוטח נתבקש למלא ניתן הסבר מפורט כיצד להשיב בכל שורה וכן רשימת המסמכים שהמבוטח מתבקש להציג בשעת הגשת בקשתו. בראשון לינואר 1957 נפתחו שערי 17 סניפי המוסד לסני הקשישים מגישי הבקשות לקצבת זקנה. תורים ארוכים הודגבו ואלפים צבאו על פתחי הסניפים. עובדים מיוחדים סייעו לקהל במילוי טפסים הכוללים פריטים רבים, מהווים את האינפורמציה הדרושה למוסד לשם קביעת הזכאות.

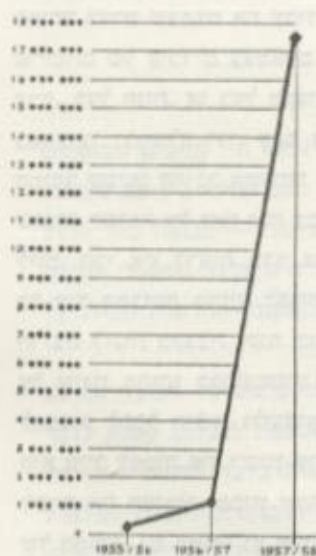
קרן מענקים לזקנים

בשנה זו היה צורך להשיב על השאלה, שהיתה ידועה למוסד גם קודם לכן — שאלתם של תושבים שהיו מעל לגיל הביטוח. החוק קבע שמבוטחים במסגרתו רק גברים וגשים שנולדו אחרי 18.11.1886 ואם הם עולים חדשים הם מבוטחים, אם עלו לארץ אחרי 18.11.1953 ואז טרם מלאו להם 60 שנה לגבר או 55 שנה לאשה. המחוקק הוציא מלכתחילה ממסגרת המבוטחים קבוצות תושבים או עולים חדשים שהם הזקנים ביותר. תושבים אלה פנו בהמוניהם לסניפי המוסד, כדי לתבוע את הכללתם בין הזכאים לקצבה. מובן מאליו שאפשר היה להשיב להם שהמחוקק לא כלל אותם במסגרת המבוטחים והמוסד שעליו הוטל ביצוע החוק בצורתו הקיימת אין בסמכותו לקבוע את הלכותיו; אולם המוסד לא הסתפק בתשובה פורמאלית כזו וראה כחובה מוסרית לעצמו לעורר את הגורמים הנוגעים בדבר כדי לנסות ולפתור גם את בעיית קיומם של אותם תושבים שהם מעל לגיל הביטוח. המוסד יזם ניסיון ליצור קרן משותפת של משרד הסעד, הסוכנות היהודית, הרשויות המקומיות ומלב"ן, כדי שקרן זו תוכל לשמש תחליף לאותם עשרות אלפי הזקנים שמפאת גילם לא נכללו במסגרת הביטוח הלאומי.

דיונים אלה נמשכו זמן רב ורק בחודשיה האחרונים של שנת הדרייה הוקמה הקרן המשותפת והוחל מעשית בסיווג הזכאים למענקי זקנה מהקרן. מענקים שסכומם מתקרב לסכום הקצבה המשתלמת על-ידי המוסד לביטוח לאומי. מפני שאמצעי הקרן היו מוגבלים נקבע שלראשונה ייהנו ממנה רק הנזקקים מבחינה סוציאלית וזכאים לקבל סעד מהמדינה לפי הנוהל הקיים במשרד הסעד. קרן זאת שרוייה עדיין בשלבי התפתחות והשנה ישולמו ממנה למעלה מ-2 מיליון לירות כמענקים לזקנים נצרכים.

פרישה מן העבודה

עם הפעלת ביטוח זקנה תבעה את פתרונה גם שאלת הפרישה מכל משלח יד. על פי סעיף 5 לחוק כל מבוטח שהגיע לגיל 70 ומבוטחת לגיל 65 זכאים לקצבת זקנה, בין אם המשיכו לעבוד או אינם עובדים עוד. אבל לגבי מבוטחים שגילם בין 65—70 לגברים ו-60—65 לנשים, קבע המחוקק שגם הם יהיו זכאים לקבל קצבת זקנה בתנאי מפורש שפרשו לחלוטין מכל משלח יד. הנוסח המקורי של סעיף 5 (1) לחוק אמר "הגיל לקצבת זקנה הוא — למבוטח שפרש מכל משלח יד — שנים וחמש בגבר ושנים באשה" וסעיף 5 (3) "לכל מבוטח אחר — שבעים בגבר וששים וחמש באשה".



הוצאות לגמלאות ביטוח זקנה ושאיירים

המוסד ראה קביעה זו כהגבלה חמורה מדי לנוכח העובדה ששיעור קצבת הזקנה הוא קטן יחסית ואין בו כדי לתת לאדם אמצעי קיום מספיקים. שר העבודה הציע לכנסת לתקן את סעיף 5 (1) של החוק. נוסחו המתוקן של סעיף 5 (1) שפורסם ברשומות ביום 9.8.1957 הוא "המוסד רשאי לפי שיקול דעתו, לראות מבוסס כמי שפרש מכל משלח יד אף בכל אחד מאלה: (א) כשהוא עובד מזמן לזמן; (ב) כשהתעסקותו במשלה ידו צומצמת במידה ניכרת ואינה סותרת את המושג פרישה; ובלבד שהכנסתו השנתית מעבודה או מהתעסקות כאמור אינה עולה על שליש מהכנסת המכסימלית שלפיה משתלמים דמי ביטוח — אם הוא מבוסס ויש תלויים בו; ועל רבע מהכנסת המכסימלית כאמור — אם הוא מבוסס ואין תלויים בו".

התיקון מניח למוסד להכיר באדם כפורש מעבודתו ולהעניק לו קצבת זקנה בגיל 65 עד 70 (מבוטחת בין 60—65) אם הוא עובד מזמן לזמן או אם התעסקותו במשלה ידו צומצמת במידה ניכרת שאינה סותרת את המושג פרישה. לגבי שתי האפשרויות האלה נקבע סייג של הכנסה; אם אמנם פרש האיש או צמצם את עבודתו, יהיה זכאי לקצבת בתנאי שהכנסתו מעבודתו המצומצמת אינה עולה כיום על 100 ל"י לחודש אם הוא נשוי, או 75 ל"י לחודש ליחיד. בתיקון הסעיף הוכנסה פסקה האומרת שהמוסד לפי שיקול דעתו רשאי לראות מבוסס כמי שפרש, היינו הוא רשאי לשיקול אם לדעתו הצמצום הוא מספיק. הצורך בשיקול דעתו של המוסד מטיל אחריות מיוחדת לקבוע מראש הנחיות באיזה מקרים יראו את צמצום העבודה כמספיק ומוצדק למתן קצבת.

הנחיות אלה גררו בעקבותיהן מספר ניכר של בעיות הכרוכות בפרישה מהעבודה. ראשית, נתעורר הצורך לקבוע את פירוש המונח "עבודה מזמן לזמן". כעבודה מזמן לזמן הוגדרה אותה עבודה הנעשית באופן מקרי ואינה עבודה סדירה החוזרת בתדירות ובקביעות. לדוגמה; נגר שהעביר את הבעלות על עסקו ולמעשה אין הוא עוסק בנגרות, אלא מפעם לפעם הוא מבצע מרצונו החופשי עבודות נגרות מקריות; או מנהל חשבונות שעובד את משרתו אבל מעבירו הקודם או אחר מוסר לידו הכנת מאזן. בהתעסקות כזאת רואה המוסד עבודה "מזמן לזמן" לצורך סעיף 5.

אף מושג צמצום העבודה הותיר צורך בהבהרה נוספת. לגבי עובד שכיר, קבע המוסד לעצמו כקו מנחה שעובד שכיר שצמצם עבודתו כדי מחציתה, כלומר אין הוא עובד לאחר הצמצום יותר מארבע שעות ליום שהן כמחצית זמן העבודה המקובל, ייחשב כמי שפרש מכל משלח יד. גם אם הוא ממשיך בעבודה אצל אותו מעביד אבל בצורה מצומצמת לפי הסייג הקבוע בחוק, רואה אותו המוסד כאדם שצמצם את עבודתו במידה ניכרת שעבודתו אינה סותרת את המושג פרישה. פרישתם של עובדים עצמאיים היא שאלה קשה יותר. עובד עצמאי שבבעלותו עסק כגון; סנדלר, צבע, בעל חנות, או בעל מקצוע חופשי כגון; רופא, עורך דין סימן ההיכר למעמדו הוא העיסוק במקצועו ובמשלה ידו. עקב הקושי בהגדרת צמצום ניכר בהתעסקותו של חנווני למשל, קבע המוסד שסימן ההיכר החיצוני חייב בדרך כלל להיות היסול עסקו של המבוטח וכך יתכן, שתנווני שחנות רשומה על שמו ובה עבד, גם אם ימשיך לעבוד במקום 12—14 שעות ליום רק 6—7 שעות ליום, הרי אין לראות בכך צמצום ניכר, שהרי צמצום כזה סותר ברורות את המושג פרישה; כל עוד המבוטח מוסיף להיות בעל העסק סימן ההיכר לא נשתנה. עובד עצמאי בגיל 65—70 הרוצה לזכות בקצבת זקנה בגילים אלה חייב בדרך כלל לעשות מפנה ברור ובוולט אשר יצביע על שינוי מהותי בהתעסקותו; התנווני חייב למכור את חנותו או להעבירה לאחר, הרופא חייב להפסיק לקבל חולים ולהודיע על כך ברבים, עורך הדין חייב לחדול מעבודתו במשרדו — אין הוא חייב למסור את רשיון עורך הדין שלו. אבל הוא אינו יכול להיות בעליו של משרד הממשיך לשרת את הציבור, מכיון שההחלטה אם העבודה צומצמת ונחשבת כפרישה נתונה לשיקול דעתו של המוסד, יש כמובן גם הריגים במקרים בהם נהג המוסד באורח יוצא מן הכלל.

כפורש מן העבודה מכיר המוסד בעצמאי אם הוכיח שעל אף העובדה שהוא ממשיך להחזיק במקור הכנסתו הוא איננו מסוגל מטעמי בריאות לעבוד כי אם בעבודה מצומצמת בלבד; לדוגמא: בעל קיוסק שהוכיח שלמעשה הוא איננו מסוגל לעבוד אלא שעתים-שלוש ביום מחמת מצב בריאותו ולמעשה לא הוא אלא אשתו היא העובדת בקיוסק, אך מטעמים שונים רצוי להם שהקיוסק יהיה רשום על שמו. ראה המוסד אדם זה כפורש והקצבה אישרה לו לאחר שהתעודות הרפואיות הוכרו על ידי המוסד.

פרישה מן העבודה של חברי מושבי עובדים אף היא בעייה שהיתה טעונה הבהרה. חברים במושבי עובדים נחשבים מבחינת חוק הביטוח הלאומי כעובדים עצמאיים, וכדי שיהיו זכאים לקצבת זקנה בגיל הפרישה — היו חייבים לכאורה להעביר את משקם החקלאי לאדם אחר. אולם המוסד קבע שאם עבודתו של חבר מושב העובדים צומצמה מטעמי בריאות במידה ניכרת ביותר והדבר הוכח בתעודות רפואיות מהימנות, ויכל להנות מקצבה מגיל 65 והמוסד יראה בו כמי שפרש מעבודתו — כל זאת בתנאי שהכנסתו לא תעלה על הסכום שנקבע בתיקון החוק.

עבודה מפרכת

סעיף 5(2) של החוק קובע שגיל קצבת זקנה הוא "למבוטח שטוב בארץ בעבודה, אשר העבודה קבעה אותה בתקנות כעבודה מפרכת. פרק זמן שנקבע. בתקנות. לגבי אותה עבודה, ופרש כאמור — נשים וחמש בגבר וששים באשה, פחות מספר חודשים שהוא פי שנים ממספר שנות עבודתו כאמור, ובלבד שגיל הקצבה לא יקדם מששים ושתיים בגבר וחמישים ושבע באשה".

מינהלת המוסד לביטוח לאומי העלתה בזמנו הצעה בפני ועדת התקנות של המועצה להגדרת המושג "עבודה מפרכת". ההצעה היתה מושתתת על בחינה גיאוגרפית. כלומר להכיר בעבודה כמפרכת אם היא נעשית בתנאי אקלים חם כגון: איזור מסויים דרומה מבאר שבע, ים המלח, עמק הירדן. השאלה נדונה גם בוועדה הרפואית המייעצת לעניני מחלות מקצוע שליד המוסד. הוועדה דנה פעמים רבות בשאלה והציעה להקדים את הגיל המזכה לקבלת קצבת הזקנה, אם עבד המבוטח בהתמדה וברציפות, במשך לא פחות מ־6 שנים תוך 15 השנים האחרונות לפני פרישתו מכל עבודה. באחד התנאים הבאים: לחץ אויר גבוה, לחץ אויר נמוך, הקרנה רדיואקטיבית, חום מופרז, רטיבות מתמדת ועבודה תת קרקעית. הצעות אלה לא הניחו את דעתה של ועדת התקנות. מינהלת המוסד סברה שיתגלו קשיים אדמיניסטרטיביים אם תבוצע הצעת הוועדה הרפואית. בגלל הקושי שבהגדרת המושג.

מועד הרישום

על פי תקנות לחוק הביטוח הלאומי שתיקן שר העבודה באוקטובר 1957 היו חייבים מבוטחים להירשם במוסד. התקנות קבעו שכל תושב אשר נכלל אי פעם ברשת המבוטחים, בין אם כשכיר, כעצמאי או כלא שכיר ולא עצמאי, נתמך ע"י ילדיו או על ידי מוסד ציבורי — מבוטח כזה ייחשב כרשום במוסד בין אם שילם דמי ביטוח ואף אם טרם שילמם, אבל היה ברור שמספר אנשים ניכר, המבוטחים על-פי החוק, טרם נכללו ברשת המבוטחים במוסד. התקנות החדשות הטילו על כל אותם סוגי מבוטחים שטרם נכללו ברשת המוסד את חובת הרישום.

כמועד האחרון לרישום נקבע יום ה־31 בדצמבר 1957. כל אדם אשר נרשם עד למועד זה, לא הוטלה עליו כל סנקציה כתוצאה מהעובדה שנרשם באיחור, פרט לתוספת תשלום קטנה לדמי הביטוח אותם חייב היה לשלם באורח סדיר מאז אפריל 1954. התקנות בדבר רישום מגבילות מבוטח שנרשם לאחר ה־31.12.1957 ולגביו תחיל תקופת האכשרה ההכרחית לקבלת גמלאות רק מיום שנרשם; כאמור בסעיף 61(ב): "לא נרשם מבוטח על פי ההוראות בדבר רישום החלוח

עליו. תחילת לגבי תקופת האכשרה לענין הסעיפים 7 ו-11 מיום שנרשם, כל אדם שנרשם עד 31 בדצמבר 1957 יכול היה להיות זכאי לקצבת זקנה כבר מאותו יום שנרשם ושילם. לעומתו מבוטח שלא נרשם על-פי ההוראות החלות עליו עד ל-31.12.1957 תחילת לגבי תקופת האכשרה מיום שנרשם; ובגיל בו מבוטחים אחרים מקבלים קצבאות זקנה יצטרך הוא להמתין שלוש שנים לפחות עד אשר יהיה זכאי לקצבה גם אם סילק ביום שנרשם את כל דמי הביטוח במלואם — שהרי ביטוחו של תושב זה מתחיל מיום שנרשם.

בעקבות פרסום התקנות נרשמו עד למועד מאות מבוטחים וממשיכים להירשם גם לאחר הראשון לינואר, אך לגבי האחרונים כבר חלה הסנקציה של תקופת האכשרה המתחילה מיום רישומם.

ביצוע תשלומי קצבת זקנה

כתוצאה מפתחת הסינים לקהל להגשת תביעות לקצבאות זקנה עוד בחודש ינואר 1957. שולמו כבר באפריל למעלה מ-4,000 קצבאות לראשוני הזכאים. לאישור התביעה קודמים תהליכי עבודה שראשיתם בהגשת התביעה על-ידי המבוטח לסניף בתחום מקום מגוריו. הסניף בודק את הפרטים השונים על-פי המסמכים שהמבוטח מציג כמו: תעודת לידה, תעודת נישואין, תעודת זהות, ומעביר את התיק למשרד הראשי לענף ביטוח זקנה ושאיירים לשם שיקול והחלטה בתביעה.

בדרך הטיפול בקצבאות זקנה ושאיירים סטה המוסד מהנהל שקבע לעצמו לגבי תביעות מסוג אחר; אם בדרך כלל לגבי גמלאות קצרות מועד כדמי פגיעה או מענק לידה, נוהג המוסד לפי הדצנטרליזציה והסניף המקומי לא רק מקבל את התביעה אלא גם מחליט אם לשלם את הגמלה. לגבי תביעות לקצבת שאיירים וקצבת זקנה נקט המוסד בשיטת צנטרליזציה מבחינת ההחלטה והביצוע. טעמי הסטייה מן הנהוג היו כדלהלן: כל תביעה לקצבה קשורה בהתחייבות גדולה של המוסד לתשלום אלפי לירות. קצבת זקנה נעה בממוצע בין 5,000 ל-6,000 ל"י וקצבת שאיירים עלולה להגיע גם ל-15,000 עד 18,000 ל"י והמוסד רצה להבטיח ריכוז בשיקולים ובהחלטות. שנית, הואיל והמחוקק העניק למוסד שיקול דעת נרחב בענין הפרישה מהעבודה, רצה המוסד ששיקול דעת זה יהיה אחיד ככל האפשר לגבי כל המקרים.

תשלום כמה עשרות אלפי קצבאות מדי חודש בחודשו, תיקון רשימות המקבלים לפי אלפי השינויים החלים כתוצאה משינוי כתובת ומצב משפחתי, היה מצריך הגדלה ניכרת של מנגנון המוסד, שהרי יש לעשות זאת בדיוקנות ובזמן קבוע. שלא לעכב את התשלומים המבוצעים בסוף כל חודש בעד אותו חודש.

המוסד החליט לנצל את מכונת ה-I.B.M. המצויות במשרד הראשי למטרות הרישום, ולהשתמש באמצעי זה גם לצורך תשלומי הגמלאות. התשלומים מבוצעים באמצעות בנק הדואר על כל סניפיו שהוא הדרך הטובה ביותר לשירות הציבור מכיוון שאין בנק בארץ, ולו גם הגדול ביותר, שמספר סניפיו מגיע לזה של בנק הדואר; ומן הדין לציין במיוחד את הדואר הנע שהוא שירות הקיים רק בבנק זה. על פי הסכם עם בנק הדואר ניתנה האפשרות לכל מבוטח לבחור לעצמו את אותו סניף בנק הדואר הרצוי לו לקבלת קצבת הזקנה. המבוטח מציין בטופס התביעה באיזה מסניפי בנק הדואר הוא מבחר לקבל את קצבתו והוראת התשלום ניתנת לאותו סניף באמצעות מכונת I.B.M. כבר מה-28 לחודש ואילך יכול המבוטח לגבות את הקצבה בסניף הבנק שבחר. באותו יום מצויה בסניף הבנק רשימת מקבלי קצבאות הזקנה שבחרו בסניף זה.

ההסדר המתואר מניח את הדעת, אם כי בחודשים הראשונים נצטופף תור גדול ובחלק מסניפי בנק הדואר שררו קשיים פיזיים רבים. אך כיום ייאמר שבנק הדואר עשה מאמצים רבים כדי להתגבר על תקלה זו. נעשו שיפורים בדרכי התשלום ואף המבוטחים עצמם נוכחו לדעת שאין הכרח להצטופף דווקא ב-28 לחודש כדי לקבל את הקצבה.

נוסף לתשלום קצבאות באמצעות בנק הדואר, ניתנה לכל מבוטח האפשרות לפתוח לעצמו חשבון בכל בנק בארץ ולהודיע על כך למוסד והקצבה מועברת חודשית לחשבונו בבנק מבלי שיטרח כלל. נעשו גם הסדרים של מתן יפוי כוח חד פעמי או יפוי כוח לתקופה ארוכה יותר. המבוטח אשר תביעתו לקצבת זקנה אושרה, מקבל מענף הביטוח אישור בו מצויין התאריך להתחלת קבלת הקצבה, תאריך התשלום וסניף הבנק בו הוא מקבל את הקצבה. אישור זה מוכנס למעטפה מיוחדת ומצורפת לו חוברת בה ניתנים למבוטח פרטים מלאים על שיעור הקצבה החודשית לה הוא זכאי, על אוסן וגוהל התשלום. לחוברת מצורפות גלויות מודפסות מראש שהמבוטח יכול להשתמש בהן כדי להודיע למוסד על כל שינוי שחל בהרכב משפחתו והמשפיע על סכום הקצבה שהוא מקבל.

קבלת הקצבה במוסדות ובקבוצים

כדי לאפשר למוסדות בהם מחזיקים קשישים לקבל את הקצבה במישרין ללא תלות ברצונו של הזקן תוקן החוק ב־9.8.1957 על־ידי תוספת סעיף 66(ג) האומרת:

“נמצא הזכאי לגימלה במקום שאושר לכך על ידי שר העבודה, בין בדרך כלל ובין במיוחד, ובתנאים שאושרו על ידי המוסד, וכל החזקתו על אותו מקום, יכול שתיתן הגימלה לאותו המקום”.

לאחר קבלת התיקון על־ידי הכנסת פירסם שר העבודה בילקוט הפרסומים מס' 582 מ־6.2.1958 הודעה על אישור מקומות המחזיקים זכאים לגמלה. על־פי הודעה זאת אישר השר את כל אחד מהמקומות הבאים כמקום אשר יכולה להיתן לו גמלה המגיעה למבוטח: א. קיבוץ לגבי חבריו או לגבי הורה של אחד מהחברים; ב. מושב שיתופי לגבי אחד מחבריו; ג. מוסדות מלב"ן, שירותי הגיונות הישראלי, לגבי אנשים הנמצאים בטיפול המוסד.

במוסדות מלב"ן נמצאים כ־1,200—1,300 בני־קצבה המקבלים כלכלה, ביגוד, טיפול רפואי ודמי כיס. המוסד הסכים, בתוקף הסמכות שהוקנתה לו, לשלם את הקצבה למלב"ן במישרין על סמך הצהרת הנהלת מלב"ן שהקשיש שבטיפולם יקבל גם דמי כיס.

בסוף שנת הדו"ח הגיע מספר מקבלי קצבת הזקנה ל־31,501 ו־3,570 מקבלי קצבת שאירים, אם נוסף עליהם מקבלי קצבת תלוים ונכים עולה מספר מקבלי קצבאות חודשיות על 40,000. התשלומים מבוצעים באופן סדיר ומדוייק ללא תקלה וללא הגדלה מיוחדת של מנגנון המוסד.

טבלה 5

מבוטחים מקבלי קצבאות זקנה לפי מספר התלויים

מרס 1958

נשים	גברים	גברים ונשים		גיבה הקצבה החדשית	
		אחוז	מספר		
19,200	12,301	100.0	31,501	—	כל המבוטחים
18,990	2,701	68.9	21,691	38,700	בלי תלויים
184	8,366	27.1	8,550	58,050	עם תלוי אחד
21	608	2.0	629	71,350	עם שני תלויים
5	626	2.0	631	87,720	עם שלושה תלויים ויותר

בחודש אפריל 1957 אושרו 4,032 קצבאות וכבר בסוף מרס 1958 הגיע מספר קצבאות הזקנה המשתלמות ל־31,501. מענין יהיה לראות כיצד נחלקו מקבלי קצבאות אלה לפי מצב משפחתי ולפי סוג הביטוח שלהם. 68.9% ממקבלי הקצבה אין תלויים בהם; ל־27.1% תלוי אחד, לרוב

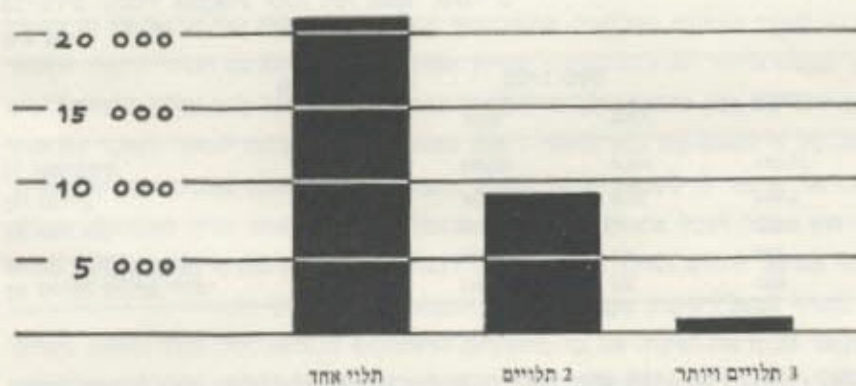
אשה; ל-4% היו שנים או שלושה תלויים ויותר. כלומר לא רק אשה אלא גם ילדים לומדים שטרם מלאו להם 18 או ילדים שגילם למטה מ-14 שנה.

טבלה 6
מבוטחים מקבלי קצבאות זקנה
לפי סוג המבוטח
מרס 1958

סוג המבוטח	מספר	אחוז
כל המבוטחים	31,501	100.0
גברים	12,301	39.0
שכירים	1,448	4.6
עצמאיים	1,257	4.0
לא שכירים אחרים	1,709	5.4
נתמכים	7,887	25.0
נשים	19,200	61.0
שכירות	714	2.3
עצמאיות	890	2.8
לא שכירות אחרות	1,264	4.0
נתמכות	14,473	46.0
עקרות בית	1,859	5.9

מבחינת סוג המבוטחים מסתמנת בצורה ברורה העובדה שבשנת הדין וחשבון הנוכחי היו רוב המבוטחים מקבלי קצבת הזקנה נתמכים. אחוז הנתמכים עלה ל-71% מכלל מספר מקבלי הקצבאות בסוף שנת הכספים, ואילו אחוז השכירים היה רק 7%. גם אחוז העצמאיים מתקרב ל-7%. הסיבה לכך היתה שבין המבוטחים שהיו זכאים לקבל קצבה לראשונה באפריל 1957 או מיד לאחר מכן היו נתמכים ע"י משרד הסעד.

הסדר שנעשה בין המוסד לביטוח לאומי ובין משרד הסעד ומלבין כלל במסגרת המבוטחים את כל הגזקקים בגיל הביטוח הזכאים לקצבת זקנה. משרד הסעד ומלבין נשאו בעול תשלום דמי הביטוח עבור מבוטחים אלה כדי לזכותם בקצבת זקנה בהגיע המועד. לגביהם לא היתה קיימת בעיית פרישה ממשלה יד, ועל כן היו זכאים כולם לקצבה כבר בגיל 65 ומעלה גברים ונשים מגיל 60 ומעלה.



מקבלי קצבת זקנה לפי מספר התלויים במקבל הקצבה

שיעור הקצבה וערכה הסוציאלי

גובה הקצבה היחסי הוא נמוך. עם ראשית הפעלת הענף הגיעה הקצבה החודשית ל-38,700 ל"י ליחיד, 58,050 לזוג, 73,530 ל"י למבוטח שיש שני תלויים בו ו-87,720 ל"י למבוטח שיש שלושה תלויים בו — כלומר אשה עם שניים או שלושה ילדים — וברור שאין בשיעורי קצבה אלה כדי לקיים משפחה. בטרם נבוא להעריך את גובה הקצבה לגבי סוגי המבוטחים השונים עצמם, נשווה את הקצבה עם אלה המשתלמות בארצות אחרות.

טבלה 7
שיעורי קצבאות זקנה

הקצבה החודשית בלירות ישראליות (מעוגל)	הארץ	ליחיד	
		לזוג	לזוג
—	אוסטריה	38	—
67	אוסטרליה	30	—
—	איטליה	17	—
60	אנגליה	30	—
62	דנמרק	41	—
56	ישראל	38	—
17	פינלנד	17	—
—	צרפת	23	—
77	שבדיה	48	—
59	שוויץ	24	—

מסתבר שבארצות רבות בהן קיים ביטוח זקנה ממלכתי משתלמות קצבאות זקנה בשיעורים שלעיתים אינם גדולים יותר מהקצבאות המשתלמות בישראל.

בהשוואת סכומי הקצבה יש להביא בחשבון שבארצות רבות ארוכה תקופת האכשרה מאשר זו שנקבעה אצלנו. בהולנד למשל, אין הקצבה גבוהה הרבה אף-על-פי שתקופת האכשרה הנדרשת שם היא 35 שנה לעומת 3 שנים הנדרשות אצלנו, ומבוטח שיש לו תקופת אכשרה קצרה יותר מהתקופה המכסימלית, מקציבים לו קצבה יחסית לתקופת אכשרתו. מסתבר שלעומת ארצות עשירות וותיקות מישראל הקצבה שמשלם המוסד אינה נמוכה.

ניתן לסכם כי קצבת הביטוח הלאומי, אף על פי שאיננה יכולה להספיק כדי מחיה, הינה גורם חשוב לביטחון הסוציאלי במדינה. אלפי מבוטחים שהתקיימו עד כה מתמיכת משרד הסעד או מוסדות אחרים מצפים בכליון עיניים ליום בו יקבלו לראשונה קצבה המגיעת להם בזכותם הם ועולה בהרבה על סכומי התמיכה שקבלו עד כה. אלפי מבוטחים אחרים רואים בקצבה בסיס לקיומם החמרי אשר יחד עם תוספות אחרות מאפשרת להם קיום מינימלי, ואף מבוטחים אחרים, שלקצבה אין השפעה רבה על מצבם החומרי, יכולים לראות בה תמורה גדולה כנגד השקעה קטנה ביותר; גם מבוטח ששילם במשך כל שלוש השנים דמי ביטוח מכסימליים יקבל במשך פחות משנה יותר מששילם במשך כל שנות ביטוחו. מבוטח שנכנס למסגרת המוסד לביטוח לאומי בגיל 18, וישלם במשך 47 שנה דמי ביטוח לפי השיעור הנוכחי ממכסימום ההכנסה עד הגיעו לגיל 65, בצירוף הריבית והריבית דריבית שתצטבר על הסכומים שהוא ישלם — לא יגיע הסכום לכדי קצבת הזקנה וקצבת השאירים שהוא יהיה זכאי לה (ראה פרק על מימון הענף).

חישוב זה יובלט עוד יותר אם נעמוד על העובדה שהקצבה משתלמת לחוגים נרחבים, אשר בטרם נעשו זכאים לקצבת הזקנה התקיימו חלקם מתמיכת בנים וחלקם, המונה אלפים רבים, מתמיכות

משרד הסעד או גופים ציבוריים אחרים. תמיכות אלה הגיעו במקרה הטוב ביותר לשיעור של 20 ל"י לחודש למשפחה. לכן אין ספק שקצבת הזקנה הקטנה בסכומה מהווה מפנה ניכר בעיקר לגבי חוגים אלה. ערכה הגדול אינו בסכומה בלבד — סכום העולה כמעט כפליים על קצבת הסעד המכסימלית שניתנה להם קודם — ערכה גם בעובדה הראוייה לציון מיוחד שהיא ניתנת לאדם בזכות ולא בחסד. היא משתלמת לו מכוח היותו מבוטח ואין היא טובה שעושה מוסד ציבורי או אפילו משרד ממשלתי.

כשנה הראשונה לקבלת קצבת הזקנה היתה לה השפעה לא מועטה על איחוד משפחות ועל שינוי מעמדו של הזקן בקרב משפחתו או בסביבה בה הוא חי. בתיקי המוסד נצטברו עשרות רבות של מכתבי זקנים אשר ראו בכסף זה לא רק עזרה כספית אלא גם מעשה שיש בו משום זקיפת קומתם של בני אדם. וידוע על מקרים שבנים התכחשו קודם לכן לחוריהם ומשהתחילו לקבל את קצבת הזקנה ראו בהם מקור הכנסה וחזרו וקיבלו אותם לביתם. עם מתן הקצבאות הראשונות החלו מגיעים למוסד מכתבים של מקבלי הקצבאות, חדורי הוקרה והערכה. כתבו גברים ונשים בני עדות שונות, בני הישוב וישן והחדש. מובאות כאן דוגמאות אחדות המצביעות על הערך הסוציאלי והאנושי של קצבת הזקנה.

"אני א. ס. רוצה להודות לכם בזה מקרב לב על אישורכם את תביעתי לקצבת זקנה. אני ללא ילדים רק עם אשתי. והעזרה הכספית הזו ששלחתם לי היא לתועלת גדולה. הצלחתי לשלם בעד חובותי במשך 5 חודשים בחנות המכולת כ־60 ל"י וכן שכר דירה. אני מודה לכם בזה מקרב לבי על אשר הקלתם עלי לחיות את שארית חיי ומאחל לכם בזה כל טוב. היו בריאים ויהיה בריא דוד בן גוריון ראש ממשלת ישראל ויהי רצון שיהיה שלום לעולם."

(—) א. ס. חיפה

זכורה
פיטות מ

"שום ביטוי לא יכול להביע רגשי תודה עבור קצבת זקנה! להיות בלי שום משען ולהרגיש ולקבל עזרה ממולדתי! להרגיש שדואגים לי, שיודעים שאני קיימת! ואני גם לא חושבת שהסכום הוא קטן היות זה מספיק לכיסוי הוצאות של שכ"ד, חלב, סבון ונפט..."

(—) ה. ל. ת"א

"בהתרגשות רבה ועמוקה קבלתי הודעתכם בה אתם מודיעים לי שמדינת ישראל בתוקף החוק מסכימה להעניק לי קצבת זקנה חדשית. אני רואה כחובתי הראשונה להודות לכם, לכם באופן אישי ולכל היוזמים של מפעל יפה ואצילי זה.

אושרי הוא כפול — ראשית להיות עד ראייה של ההגשמה המלאה והשלמה של חלומי והאידיאל שלי כציוני בעל הכרה אשר עבד בכל כוחותיו בארץ בה נולדתי. בבולגריה, במשך יותר מ־50 שנה, למען הגשמת החלום והסברתו — יבורך על כך האל.

ושנית על כך שזכותי לאושר עליון כלומר שזכותי לתמורה נדיבה על כך שתרמתי בעקיפין להקמתה מחדש של מולדתנו היקרה.

האמינו לי שאני נרגש מאד — במידה שאין למעלה מזה — על איחולכם הלבביים לחיים ארוכים ולבריאות ואני מבקש מכם אדונים יקרים לקבל את תודתי החוזרת ואת הבעת הרגשותי המסורות ביותר."

(—) ד. ב. רמלה

"באמצעות הדואר קבלתי ההענקת לוקנה היקרה לי מאוד והגני רואה את עצמי מחוייב להודות לך. אין מלים בפי יהודות לך ולממשלת ישראל על העזרה שהיא מגישה לנו בעת זקנה כאשר נסתתמו מקורות פרנסתנו. זה היה כמו זריקת חיים לחולה מסוכן. הכסף הגיע אלי בעת שהייתי מיואש כבר מהחיים ולא קויתי לעזרה משום מקום. והשפיע עלי כסם חיים. קבלו אתה וממשלת ישראל כולה את רגשי תודתי. יחי עם ישראל. תחי מדינת ישראל והצדק הישראלי לעדי עדי".

(—) א.א.ו.

מנור ארמני

"אתמול קבלתי את תשובתכם המשמחת והחיובית לגבי יחד עם תעודת קצבת הזקנה וששט פני קרנו מאוד ומשמחה. כל הזמן הלכה וגדלה דאגתי לקראת המחר מה יהי, איך לחיות מתמיכת בני שרוב הזמן הוא מחוסר עבודה ופרנסתו לקוייה. והנה על השאלתה התמידית והכאובה הו קבלתי התשובה החיובית והמעשית ביותר וסוף סוף. זכיתי להפטר משאלה עגומה ובעיקר מטרת המחר. בהתקדמות מדינתנו היקרה אני שמח מאד שאפילו אותנו הזקנים היא לא זנחה. נזכה יחד לראות בפריחת ובשגשוג מדינתנו הצעירה בכל מוסדותיה הנכבדים ובשטחיה המרובים. למיסדי ולמנהלי המוסד לביטוח לאומי, המוסד החשוב, הנכבד והיקר לנו מאד, בעיקר לנו הזקנים אני אומר, אשריכם שזכותם להפיג צערם של אלפים קשישים ולראות בשמחתם, רק נזכה לראות בשמחתכם ובשמחת העם והמדינה, מעריצי!"

המוקירך והמכבדך

קבלו נא תודתי העמוקות.

(—) ה.מ. חדרה

"אני שמח להודיעכם כי קבלתי מסמכים ואישור לקבלת קצבת זקנה. בזה אני מודה מקרב לב לכבודו ולכל חברי ממשלת מדינת ישראל. ואני מביע תודתי לשרת העבודה מרת ג. מאיר בתפ" קידה הקודם ולשר העבודה מר נמיר על שהשקיעו עמל רב ומיטב כשרונותיהם ליצור את המוסד לביטוח לאומי, עלי-ידי זה נוצרה האפשרות לאזרחי המדינה להמשיך את סדרי חייהם בעבודה. אני מוצא בזה סיפוק רב בעד כל השנים וזמנים ותקופות שהייתי צריך לעבוד בתנאים קשים וסבל רב עד שהגענו למטרה הקדושה של שחרור בני ישראל במדינת ישראל — והשגנו המטרה. יחד עם זאת אני מאחל לכם, מנהלי המוסד ולכל חברי ממשלתנו ולכל בני ישראל זקנים וצעירים, בריאות ואריכות ימים וכל טוב.

בכבוד רב בכרכת קיבוץ כל פזורי עמנו לבית ישראל במהרה בימינו אמן ואמן. שלכם לעד".

(—) י.ש. מטולה

"קבלתי בדואר קרית חיים המערבית את קצבתי לארבעת החודשים אפריל — יולי 1957. אכן יותר מזה רכשתי הון ואון רוחני באיחוליך הלבביים המשובצים בהודעתך האדיבה כאורים ותומים על לב כהן גדול.

נזכה כולנו לשלווה ואושר רב במדינת ישראל תיבנה ותיכונן, רב תודות לך אדוני.

בכבוד רב

(—) י.א. קרית חיים

"קבלתי את מכתבך ויחד עם זה גם את האישור הרשמי לקבלת קצבת זקנה. אני מודה לך ולחבריך הממונים על כך, על גילוי רצון טוב לאשר לי את תביעתי לקצבת זקנה בלי כל קשיים ובלי עיכובים מיותרים.

יעמדו על הברכה יוזמי "הביטוח הלאומי" ומבצעיו, אף על פי "שאינן הקומץ משיבוע את הארי" יש בקצבת הזקנה בכל זאת משום הקלה ניכרת בתוספת הרגשה מעודדת. שאין אדם בישראל נשאר לעת זקנה ללא אמצעי קיום לגמרי".

בכבוד רב

(—) מ. א. עוספיה



קצבת הביטוח הלאומי וקופות פנסיה ותגמולין

בהערכת הקצבה והלקה בהכנסות אחרות מן הדין לציין את השילוב שבין קצבת הביטוח הלאומי לבין פנסיות המשתלמות עליידי גופים אחרים. בחוק הגמלאות לעובדי המדינה נקבע שהזכאי לפנסיה מטעם המדינה ואף לקצבה לפי חוק הביטוח הלאומי מקבל את שתיהן או ליתר דיוק, מקבל מהמוסד את הקצבה במלואה, אבל אוצר המדינה מפחית את מחצית קצבת הזקנה של הביטוח הלאומי, או שליש הפנסיה לפי חוק הגמלאות — הכל לפי הסכום הקטן יותר. גם רוב קופות הפנסיה האחרות הלכו בעקבות קביעה זו של חוק הגמלאות ונוצר שילוב הדוק שכתוצאה

ממנו נוצרו בעיות אדמיניסטרטיביות מסובכות. לעומת זאת לגבי גמלאות שאירים קיימת בדרך כלל הנטייה שלא להפחית מגמלת האלמנה את חלק הגמלה הניתן על-ידי המוסד. רוב הקופות משלבות את קצבת הביטוח הלאומי בתכנית הפנסיה שלהן. התשלומים שהן מקבלות פחותים ב-2.5% (על-פי סעיף 57 לחוק הביטוח הלאומי) אך בחשבון סופי מובאים הסכומים שיישולמו על-ידי המוסד כקצבת זקנה. בדרך כלל ייאמר שהסכומים שהקופה מקבלת בעקבות הסדר זה גדולים יחסית מהתשלומים שהיא מפסידה. יש להעיר שקיימת דרישה מצד חוגים רחבים של עובדים לכלול במסגרת הפנסיה של הקופות רק את מחצית קצבת הביטוח הלאומי ואילו את המחצית השניה לשלם לעובד, כנהוג בשירות המדינה על פי חוק הגמלאות.

תביעות שנדחו

בחודש מרס 1958 הגיע מספר הקצבאות ששולמו למבוטחים ל-31,501. במשך התקופה אפריל 1957 — מרס 1958 דחה המוסד 1,926 תביעות לקצבאות זקנה. הסיבות העיקריות לדחייה היו: אי פרישה מן העבודה 55%; התובע לא היה מבוטח על-פי החוק 22%; חסרה תקופת אכשרה 12% ומספר התביעות בהן הופסק הטיפול במשך השנה הנדונה הגיע ל-268 ומספר המקרים בהם הופסק תשלום הקצבאות הגיע ל-694 מקרים. לפי הפירוט הבא:

503	נפטר
55	חזרו למשלה ידם
136	סיבות אחרות
694	סה"כ

טבלה 8

מספר התביעות שנדחו או טיפולן הופסק אפריל 1957—מרס 1958

סיבת הדחייה	מספר דחיות	באחוזים
כל המקרים	1,926	100.0
אינו מבוטח	416	21.6
גיל זכאות (סעיף 5 (1))	81	4.2
פרישה (סעיף 5 (1))	1,055	54.8
תקופת אכשרה (סעיף 7)	222	11.5
תקופת ארכה (סעיף 8 ; 50)	135	7.0
גימלת כפל (סעיף 64)	8	0.4
התיישנות (סעיף 94)	—	—
חוסר נתונים	1	0.1
סיבות אחרות	8	0.4
לא ידוע	—	—

מימון ענף ביטוח זקנה ושאירים

מתוך אוכלוסייה כוללת של 1,937,018 נפש, (ביולי 1957) היוו אנשים בגיל 60 ומעלה 138,176 נפש שהם 7.13%. על-פי תחזית ההתפתחות הצפויה בעתיד על סמך הגידול הטבעי ועלייה משוערת (לצורך החישוב בלבד) של 40,000 איש לשנה מצטיירת התמונה המשוערת הבאה:

טבלה 9
מספר הזקנים בישראל

השנה	ס"ה האוכלוסייה	אנשים בגיל 60 ומעלה	באחוזים
1957	1,937,018	138,176	7.13
1960	2,137,765	173,748	8.13
1965	2,532,977	236,231	9.33
1970	2,966,284	322,776	10.88

האוכלוסייה הולכת איפוא ומזדקנת ועמה הולך וגדל חוג המבוטחים הזכאים לקצבת זקנה מהביטוח הלאומי. כבר בשנה הראשונה לתשלום קצבאות הזקנה הוגשו למוסד 36,227 בקשות שמחן אושרו כ־31,501 ונדחו 1,926. בסה"כ שולמו במשך שנה זו כ־16 מיליון לירות למקבלי קצבת זקנה. מספר הזכאים ילך ויגדל מדי שנה ותוספת ההוצאה השנתית תעלה ל־5 מיליון לירות לערך.

מקבלי קצבת זקנה לפי סוג המבוטח והמין



לפי התנחות לגבי העתיד ומספר מקבלי הקצבה נשאלת השאלה: האם יספיקו הכספים שהמוסד לביטוח לאומי גובה לביטוח זקנה ושאיירים כדי לקיים את ההתחייבויות כפי שהורה החוק? דמי הביטוח לענף זקנה ושאיירים נקבעו ל־2.5% מההכנסה, עד למכסימום של 300 ל"י לחודש ובעד הכנסה חדשית שמעל לסכום זה אין משלמים דמי ביטוח. אין כל ספק שאתחז זה אינו מספיק והדבר היה ידוע למתכנני הביטוח הלאומי והובא בחשבון מראש שיהיה צורך להגדיל בעתיד את דמי הביטוח בענף זה. השאלה היתה רק מתי תיעשה ההעלאה ובאיזה שיעור. אקטואר המוסד כבר הצביע בדו"ח הראשון שלו לשנת 1954/55 כי מבוטח הנכנס למסגרת המבוטחים בגיל 18 וישלם במשך כל שנות ביטוחו, כלומר במשך 47 שנה, לפי הכנסה מכסימלית (שהיתה אז 240 ל"י לחודש) יכסה רק 79.1% מקצבאות הזקנה שיגיעו לו לאחר פרישתו מן העבודה.

גבר בגיל 35 בעל הכנסה מכסימלית צריך לשלם 6.1% מהכנסתו; בגיל 40 — 7.5% ובגיל 45 כ־10% מהכנסתו. גבר בגיל 35 בעל הכנסה ממוצעת של 2,000 ל"י לשנה צריך לשלם 11% לעומת 2.5% שהוא משלם כיום — וכך גבר בן 35 המשלם דמי ביטוח מכסימליים, משלם פחות מן הרבע שהיה צריך לשלם על-פי חישובי הפרמיה המתימטית.

המסקנה המתקבלת אינה שיש להגדיל את דמי הביטוח פי ארבעה ויותר כי בכל ביטוח סוציאלי קיים היסוד של חישוב קולקטיבי ושל הנחה כי אין הדור המיוסד יכול לשאת במעמסה כולה וחלק הנטל מועבר לדורות הבאים אחריו. השאלה היא אם העמסת נטל כבד מדי על הדור הבא איננה עלולה לגרום למשבר חמור בעתיד. חלוקה צודקת, ככל האפשר, של העול רצויה לא רק מבחינה מוסרית אלא גם מבחינת יציבות של מפעל רב היקף כביטוח הלאומי. כלל ידוע הוא שבביטוח זקנה גדלה ההכנסה השנתית מן ההוצאה במשך מספר שנים ומצטברות דורבות ניכרות המיועדות לכיסוי ההתחייבויות בעתיד. כבר כיום כש־31,500 מבוטחים מקבלים קצבה. הרי הסכום הדרוש להבטחת קצבתם עולה בהרבה על סכומי הרזרבות שנצטברו. כל שנתון נוסף היוצא לפנסיה מגדיל את ההתחייבויות במידה ניכרת העולה כיום בהרבה על סכומי הרזרבה המתווספים מדי שנה בשנה.

אם שיעור דמי הביטוח לא יועלה יספיקו הסכומים שיצטברו כדי למלא את התחייבויות המוסד במשך עוד 8—9 שנים, אולם כבר בעוד שנה־שנתיים תהיה ההוצאה השנתית גדולה מההכנסה ויהיה הכרח להשתמש בחלק מכספי הרזרבה (ראה להלן). ההעלאה ההכרחית בשיעור דמי הביטוח תהיה תלולה ביותר והיא עלולה להכביד ביותר על המבוטחים. מטעם זה נראה למינהלת המוסד שבמקום העלאה דרסטית בעוד שנים מספר, רצויה הגדלה קטנה במועד מוקדם יותר. לאחר בדיקת המצב מחדש מפעם לפעם תעשינה העלאות קטנות נוספות בהפרישי זמן של חמש שנים.

הצעות המינהלה מסתמכות על העובדה שכבר בשנה הראשונה להפעלת ביטוח זקנה אושרו 31,500 תביעות לקצבת זקנה ולפי ההשערה יצטרפו בשנים הבאות מדי שנה בשנה כ־8,000—9,000 מבוטחים אשר יהיו זכאים לקצבה. על פי התמונה המשוערת תתאפס הקרן של הענף בסוף שנת הכספים 1965/66 אם לא ישתנה שיעור דמי הביטוח והאיל ולפי האומדנים תהיה הוצאת הענף בשנת כספים זו כ־65 מיליון לירות.

כדי שיוכל המוסד לכבד את התחייבויותיו לגבי המבוטחים בשנת 1966/67 יאלץ לגבות בשנה זו דמי ביטוח בשיעור של 5.5% לענף זקנה מהכנסת המבוטח. שהינה הגדלה ניכרת, ולהעלותם מחדש מדי שנה בשנה עד אשר יגיעו לכיסוי הפרמיה המתימטית.

כדי למנוע עליה תלולה בעתיד העדיפה המינהלה להציע העלאה קטנה בדמי הביטוח ב־1% בשנת כספים 1957/58 וכעבור חמש שנים יועלו שוב ב־1% נוסף. לפי ההנחה היה צעד זה מאפשר יציבות כספית לתקופה של 18—20 שנה.

השתתפות נוספת במימון ענף זקנה ושאיירים תינתן על-ידי אוצר המדינה, כאמור בסעיף 42 לחוק הביטוח הלאומי. בתקציב המדינה שאושר על ידי הכנסת ב־31.3.1958 הוקצב סכום של 3 מיליון לירות למטרה זו. השתתפות האוצר בהוצאות ענף ביטוח זקנה ושאיירים אינה בעלת ערך כספי בלבד אלא גם מוסרי. שהרי יש בכך משום הדגשת חשיבות המפעל בעיני הממשלה הכנסת והבלטת צביונו הממלכתי של המוסד.

בהתחשב עם השתתפות זו של האוצר וברצותו שלא להטיל מעמסה ניכרת על כתפי המעבידים והמבוטחים — הציע המוסד להשיג את האחוז הנוסף על ידי שילוב גורמים מספר.

0.3	הקצבת האוצר
0.2	הקטנת תשלומים לביטוח אמהות
0.3	הקטנת תשלומים לקרן השואה למשרתים במילואים
0.2	העברת הפרש לקרן ביטוח זקנה
0.2	הוספת תשלום על ידי המכסחים
1.0	סה"כ

לפי ההצעה אין מטילים עול נוסף על המעבידים כי חלק מהתשלום לקרן השואה יועבר לענף זה ואילו על העובדים יהיה להוסיף 0.2% שסכומם אפילו למשלמי דמי הביטוח לפי המכסימום הוא 600 פרוטה לחודש.

מינהלת המוסד הציעה לשנות גם את שיעורי מכסימום ומינימום ההכנסה המשמשת בסיס לחישוב דמי הביטוח. ההכרח בשינויים אלה נבע משינויים במדד יוקר המחיה ובשכר העבודה שחלו מאז קבלת החוק בכנסת.

מכסימום	הצעת המינהלה	כיום (בתוקף ס' 1.4.56)	בעת הפעלת החוק
פונד (לחודש)	לי"י 360	לי"י 300	לי"י 240
פונד עצמאי (לשנה)	4,320	3,600	2,880
שאינו פונד ולא פונד עצמאי (לשנה)	4,320	3,600	2,880

מינימום	הצעת המינהלה	כיום (בתוקף מאז הפעלת החוק)
פונד (לחודש)	לי"י 50	לי"י 40
פונד עצמאי (לשנה)	720	600
שאינו פונד ולא פונד עצמאי (לשנה)	360	300

ההצעה להגדלת המינימום והמכסימום נדונה במועצת המוסד, אך טרם אושרה. כי האחרונה הטילה על "ועדת הארבעה" להמשיך ולברר את ההצעה ובינתיים נתקיימו בירורים בין נציגי העובדים והמעבידים בשאלה זו. במשך שנת הכספים הנדונה בדו"ח זה לא חל כל שינוי בשיעור דמי ביטוח זקנה ושאררים כיוון שהצעת המינהלה טרם אושרה על ידי המועצה.

אמנה בין ישראל ובריטניה

בראשית יולי 1956 נחתמה בלונדון אמנה בראשי תיבות בדבר ביטוח הדדי בין שתי המדינות. האמנה נחתמה על ידי המנהל הכללי של המוסד לביטוח לאומי בישראל ונציגי המיניסטרוין לפנסיות וביטוח לאומי בבריטניה.

האמנה נכרתה בלונדון ביום 29.4.1957 ונעשתה בת תוקף ביום 1.11.1957. על פי אמנה זו מבצע המוסד לביטוח לאומי בישראל תשלומי גמלאות המגיעות ממניסטרוין הפנסיות והביטוח הלאומי בבריטניה למבוטחים בריטיים הזכאים להן והשוהים בישראל. מאידך משלם המיניסטרוין לפנסיות וביטוח לאומי בבריטניה קצבאות למבוטחים ישראלים השוהים באנגליה.

החל מחודש פברואר 1958 הוחל לראשונה בכיצוע תשלומי הגמלאות בהתאם להוראות תשלום שנתקבלו מאנגליה. בשנת הכספים הנדונה שילם המוסד גמלאות ל-87 מבוטחים בריטיים השוהים בישראל, ו-8 מבוטחים ישראלים מקבלים את קצבתם באנגליה באמצעות המיניסטרוין לפנסיות וביטוח לאומי בבריטניה.

בסך הכל שילם המוסד לביטוח לאומי למבוטחים בריטיים בשלושת החודשים פברואר, מרס ואפריל 1958, גמלאות המסתכמות ב־2,589 לירות סטרלינג שהם 13,050 ל"י. באותו פרק זמן שילם מיניסטרוּן הפנסיות באנגליה לפי הוראות המוסד בישראל גמלאות המסתכמות ב־402 לירות סטרלינג שהם 20,025 ל"י.

מובא בזה נוסח מספר סעיפים מתוך האמנה (רשומות, כתבי אמנה 242).

חלק ג' — גימלה

גימלת צד אחד המשתלמת בשטח ארצו של הצד השני

סעיף 8

(1) מקום שלפי חוקיו של אחד הצדדים המתקשרים, היה אדם זכאי לקבל קצבת זקנה, גימלת אלמנה, גימלת מחלת מקצוע, או גימלת מוות אילו היה בשטח ארצו של אותו צד, יהא אותו אדם זכאי לקבל אותה גימלה בהיותו בשטח ארצו של הצד השני.

(2) כל עוד קיימות הגבלות שהוטלו על ידי צד מתקשר אחד על העברת כספים לבני אדם שמחוץ לשטח ארצו של אותו צד, והן מונעות בני אדם שבשטח ארצו של הצד השני לקבל כל גימלה לפי חוקי הצד הראשון בהתאם להוראות פסקה (1) לסעיף זה, יוסדרו הסדרים כדי לאפשר לכל אדם כזה למנות אדם או בנק בשטח ארצו של הצד הראשון לקבל אותה גימלה בשמו או לאפשר לו לקבל את הגימלה בשוֹבו לאותו שטח ארץ.

בעל גימלה של צד אחד שהתלוי בו נמצא בשטח ארצו של הצד השני

סעיף 9

מקום שאדם זכאי לקבל קצבת זקנה, גימלת אלמנה או גימלת פגיעה בעבודה לפי חוקיו של צד מתקשר אחד, והיה זכאי לקבל תוספת לאותה גימלה בעד תלוי אילו נמצא התלוי בשטח ארצו של אותו צד, יהא אותו אדם זכאי לקבל אותה תוספת בעוד התלוי נמצא בשטח ארצו של הצד השני.

גימלה של צד אחד בעד ילד הנמצא בשטח ארצו של הצד השני

סעיף 10

(1) מקום שלפי חוקיו של צד מתקשר אחד היתה אשה זכאית לקבל גימלת אלמנה או גימלת מוות אם היה ילד בשטח ארצו של אותו צד בשעה שאחד מהוריו מת, תהא אותה אשה זכאית לקבל אותה גימלה אם היה הילד באותה שנה בשטח ארצו של הצד השני.

(2) מקום שלפי חוקיו של צד אחד היתה אשה זכאית לקבל גימלת אלמנה או גימלת מוות, אילו היה ילד בשטח ארצו של אותו צד, תהא אותה אשה זכאית לקבל אותה גימלה כשהילד נמצא בשטח ארצו של הצד השני.

קצבת זקנה

סעיף 11

(1) היה אדם מבוטח לפי חוקי שני הצדדים, הרי —

(א) בקביעת השאלה אם הוא זכאי לקבל קצבת זקנה לפי חוקי הצד האחד, יהא דינה של כל תקופת ביטוח שהשלים אותו אדם לפי חוקי הצד השני, כאילו היתה זו תקופת ביטוח שהשלים לפי חוקי הצד הראשון; וכן

(ב) אם הוא זכאי לקבל קצבת זקנה לפי חוקי הצד הראשון, יהא שיעורה של אותה קצבה

חלק של שיעור הקצבה שהיה משתלם לו לפי אותם החוקים אילו כל תקופת ביטוח שהשלים אותו אדם לפי חוקי הצד השני היתה תקופת ביטוח שהשלים לפי חוקי הצד הראשון. היינו — חלק המתייחס אל מלוא הסכום כמו שסך כל תקופות הביטוח שהשלים לפי חוקי הצד הראשון מתייחס אל סך כל תקופות הביטוח שהשלים לפי חוקי הצד הראשון מתייחס אל סך כל תקופות הביטוח שהשלים לפי חוקי שני הצדדים.

(2) תבעה אגה קצבת זקנה לפי חוקי הממלכה המאוחדת והיתה תביעתה — כולה או קצתה — מבוססת על דמי הביטוח של בעלה, יחולו עליה הוראות פסקה (1) לסעיף זה, בכפוף לשינוי כי כל מקום באותה פסקה שמדובר בו על תקופת ביטוח שהושלמה על ידיה, יתפרש ככולל תקופת ביטוח שהושלמה על ידי בעלה.

ביטוח שאירים

בשנת 1957/58 אישר המוסד 1,647 קצבאות ומענקים לאלמנות וליתומים. מספר זה מהווה גידול ב־20% לערך לעומת השנה הקודמת וגידול ב־50% לעומת השנה הראשונה להפעלת ענף שאירים. במרס 1958 שילם המוסד בסה"כ 3,570 קצבאות.

טבלה 10
תביעות לגמלאות שאירים
1954/55—1957/58

נדח	או ש ר ו			נתקבלו	
	קצבה	מענק	סה"כ		
95	849	10	859	1,014	1955/56
194	1,271	19	1,290	1,555	1956/57
208	1,622	25	1,647	1,979	1957/58
28	110	1	111	164	אפריל 1957
12	120	3	123	156	מאי
7	104	2	106	136	יוני
22	124	1	125	170	יולי
24	167	1	168	163	אוגוסט
20	115	2	117	124	ספטמבר
10	125	3	128	131	אוקטובר
9	132	4	136	162	נובמבר
14	165	2	167	194	דצמבר
24	181	3	184	184	ינואר 1958
20	128	1	129	202	פברואר
18	151	2	153	193	מרס

סכום קצבת שאירים

קצבת השאירים מורכבת מקצבת יסוד, ומתוספת יוקר המחויבת לפי מדד יוקר המחיה. גובה קצבת היסוד לאלמנת המבוטח שאין עמה ילדים נקבע לפי גילה בעת פטירת המבוטח.

סכום קצבת שאירים

(על־פי מדד יוקר המחיה של 258 נקודות — מרס 1958)

גיל האלמנה בעת פטירת המבוטח			
50 ומעלה	45—49	40—44	
ל"י	ל"י	ל"י	
15,000	11,250	7,500	קצבת יסוד
23,700	17,780	11,850	תוספת לפי 258 נקודות
38,700	29,030	19,350	סה"כ

אלמנה בכל גיל שיש עמה ילדים תקבל קצבת יסוד גדולה יותר, בסך 15 ל"י ואף תוספת קצבה עבור ילדיה המשתלמת:

- עבור ילד אשר טרם מלאו לו 14 שנה;
 - עבור ילד שגילו בין 14—18 שנה, שהוא תלמיד בית ספר ועיקר זמנו מוקדש ללימודים;
 - עבור ילד בכל גיל אשר אינו מסוגל לכלכל את עצמו (עפ"י אישור רפואי מוסמך).
- כ"ילד" נחשב גם ילד חורג, ילד מאומץ וכדו' שהמבוטח היה מפרנסו היחיד, הלוח הבא מראה את סכום הקצבה לאלמנה בהתאם למספר הילדים התלויים בה. הלוח ערוך לפי מדד יוקר המחיה של 258 נקודות.

קצבה לאלמנה עם ילדים

אלמנה עם שלושה ילדים או יותר	אלמנה עם שני ילדים	אלמנה עם ילד אחד	
ל"י	ל"י	ל"י	
34,000	28,500	22,500	קצבת יסוד
53,720	45,030	35,550	תוספת לפי 258 נקודות
87,720	73,530	58,050	סה"כ

אם אחרי פטירת המבוטח נשארו ילדים שאין האלמנה זכאית לתוספת קצבה בשבילם תינתן להם קצבה כדלקמן:

קצבה ליתומים

עבור ארבעה ילדים	עבור שלושה ילדים	עבור שני ילדים	עבור ילד אחד	
ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	
34,000	28,500	22,500	15,000	קצבת יסוד
53,720	45,030	35,550	23,700	תוספת לפי 258 נקודות
87,720	73,530	58,050	38,700	סה"כ

25117

מענק שאירים

במקרים הבאים ניתן לאלמנה מענק חד פעמי:

1. אלמנה שגילה בעת פטירת המבוטח היה פחות מ-40 ואין עמה ילדים;
2. אלמנה שקבלה קצבת שאירים ונישאה שנית.

המענק הוא חד פעמי בסך — 180 ל"י מענק יסוד ונוסף על סכום זה משתלמת גם תוספת היוקר לפי מדד יוקר המחיה של 258 נקודות היא בסך 284.400 ל"י וסכום המענק מגיע ל-464.400 ל"י. יותר ממחצית מספר האלמנות המקבלות קצבת שאירים גילן למעלה מ-50 שנה ואין להן ילדים התלויים בהן. לשליש מכל האלמנות היו בעת התאלמנותן ילדים התלויים בהן מבחינה כלכלית. מספר היתומים המקבלים קצבת שאירים בעצמם הוא כ-5% מכל מקבלי קצבאות שאירים. המוסד מתכנן עריכת מחקר על ערכה של קצבת השאירים לגבי מקבליה. מטרת המחקר לעמוד על מצבן הכלכלי של משפחות נפטרים המקבלות גמלאות שאירים מהמוסד לביטוח לאומי ולבחון באיזה מידה משתנה מצבן הכלכלי של המשפחות לאחר מות המפרנס וכיצד תרמו גמלאות המוסד לרמת הקיום של משפחת הנפטר. יש להניח שתוצאות המחקר תפורסמנה בשנה הבאה והן עשויות להדריך את המוסד בשאלה אם שיעור גמלאות השאירים הנוכחי טעון שינוי.

טבלה 14

מספר התביעות לקצבת שאירים. לפי הרכב התלויים בנפטר
מרס 1958

תביעות בעדן שולם לראשונה במרס 1958		כל התביעות בעדן שולם במרס 1958		גובה הקצבה החדשית	התלויים בנפטר
מספר	אחוז	מספר	אחוז		
100.0	143	100.0	3,570	—	כל התלויים
58.7	84	61.2	2,185	—	אלמנה בלי ילדים שגילה:
—	—	2.5	88	19,350	40-44
8.4	12	7.4	265	29,025	45-49
50.3	72	51.3	1,832	38,700	50 ומעלה
35.7	51	33.4	1,193	—	אלמנה עם ילדים
17.5	25	15.5	552	58,050	ילד אחד
7.7	11	9.9	354	73,530	שני ילדים
10.5	15	8.0	287	87,720	שלושה ילדים ויותר
5.6	8	5.2	184	—	יתומים בלי אלמנה
3.5	5	3.0	108	38,700	ילד אחד
0.7	1	1.6	56	58,050	שני ילדים
1.4	2	0.4	13	73,530	שלושה ילדים
—	—	0.2	7	87,720	ארבעה ילדים
—	—	0.2	8	—	אחרים

תביעות לקצבת שאירים שנדחו

בין 1.4.1957 ועד 31.3.1958 דחה המוסד 219 תביעות לגמלאות שאירים. 79% מתביעות אלה נדחה בגלל פיגור בתשלום דמי ביטוח מעל התקופה המותרת בחוק (סעיף 50 לחוק) (ראה טבלה 15).

תיקון סעיף 50

בין תיקוני החוק שבוצעו בשנה הגסקרת היה גם תיקון סעיף 50 הודן בשלילת הזכות לגמלה מחמת פיגור בתשלום דמי הביטוח. תיקון הסעיף נגע בעיקר לגורלם של אלמנות ויתומים של מבוטחים שנפטרו.

נוסחו של הסעיף לפני התיקון היה: "לא שולמו דמי ביטוח במועד התשלום. ונמשך הפיגור תקופה

מספר התביעות שנדחו
אפריל 1957—מרס 1958

סיבות הדחייה	דחיות	באחוזים
כל המקרים	219	100.0
אינו מבוטח (סעיף 3)	17	7.8
תקופת אכשרה (סעיף 11)	5	2.3
תקופת ארכה (סעיף 50)	174	79.4
גימלת כפל (סעיף 64)	2	0.9
התיישנות (סעיף 94)	7	3.2
אשה נשואה מחות משנה (סעיף 4(1)(א))	9	4.1
ילדים שאינם זכאים	—	—
חוסר נחויים	—	—
סיבות אחרות	5	2.3
לא ידוע	—	—

השוואה לארכת הביטוח—שנקבעה לענף הביטוח הנידון ובתום תקופה זו קרה מקרה המזכה לגימלה— לא חיינתן גימלה. נוסח זה תוקן וכיום הוא: "לא שולמו דמי ביטוח במועד התשלום והפיגור הוא בעד תקופה העולה על ארכת הביטוח...".

לפי הנוסח הישן אפשר היה לפרש את סעיף 50 כך: שמבוטח מפסיד את הגמלה במקרה של פיגור בתשלום דמי ביטוח עבור חודש או חודשיים, אם הפיגור נמשך למעלה משה חודשים. לאחר התיקון גם האלמנה זכאית לגמלה אם המבוטח מפגר ששה חודשים, תקופה רצופה או בלתי רצופה, ורק לאחר ששה חודשי פיגור נשללת הגמלה.

ביטול סעיף 64 (ד)

לפי סעיף 64 (ד) לא היתה אפשרות לזכאים לתגמול, לפי חוק הנכים (נכי מלחמת השחרור, למשל) או לזכאים לפי חוק משפחות חיילים שנספו במלחמה (כהורים שכולים) לקבל קצבה מהמוסד לביטוח לאומי אם הם קבלו קצבאות ממשרד הבטחון לפי החוק הנ"ל. כיום לאחר ביטול סעיף 64 (ד) הם יכולים לקבל שתי גמלאות, ומאז ביטול הסעיף מקבלים עשרות אחדות של הורים שכולים את שתי הקצבאות בעת ובעונה אחת.

דמי קבורה

אם נפטר מבוטח או בן זוגו, אלמנתו של מבוטח, או ילדו, על המוסד לשלם בהתאם לסעיף 10(א) לחוק הביטוח הלאומי, לרשות המקומית או למוסד ציבורי שטיפלו בקבורת המת, דמי קבורה בסכום שנקבע בתקנות. סעיף זה הותנה בעריכת הסכמים עם מוסדות המטפלים בקבורת המת. עד תום שנת 1957/58 כרת המוסד הסכמים עם 106 חברות קדישא בערי הארץ, עם מועצות מקומיות ואיזוריות, בתי חולים וכד'. לפי ההסדר שנקבע אין צורך בהסכמים עם קיבוצים ומושבים. ההסכמים שנכרתו מקיפים כיום את כל האוכלוסיה היהודית.

באשר לאוכלוסיה הלא יהודית נערכו הסכמים עם הועדות לענינים דתיים של המוסלמים שהן המועצות המייצגות לצורך זה את המוסלמים, וכן נחתמו הסכמים עם הכנסיה הלטינית, עם העדה האבאנגלית אפיסקופית בחיפה, עם העדה היוונית-קתולית, עם העדה המארוניטית ועם העדה האורתודוקסית. על עדות אלה נמנה אחוז מכריע של העדות הנוצריות בארץ וההסכם איתן מבוצע ללא כל תקלות.

מספר התביעות לדמי קבורה אינו מגיע אף למחצית מספר הנפטרים המבוטחים. אחת הסיבות היא

אולי חוסר ידיעה על הזכות לקבלת דמי קבורה. יהודים מחוגים דתיים ביותר מעדיפים לא לתבוע ולא לקבל דמי קבורה מפני שהם רואים בקבורה עשיית מצוות חסד של אמת. בתקנות בדבר דמי קבורה נקבע שמאז הראשון באפריל 1957 סכום דמי הקבורה המשתלם לחברות קדישא הוא 12 ל"י, 35 ל"י ו-70 ל"י לפי גילו של הנפטר. בקביעת הסכומים הללו הובאה בחשבון עליית מדד יוקר המחיה וגידול ההוצאות בקבורה. הוצאות אלה נבדקו על פי מאזנים ודו"חות של החברות קדישא.

מספר גמלאות
נפגעי עבודה 1954 – 1958



ביטוח נפגעי עבודה



התחייבות לביטוח נפגעי עבודה...
 גובה התשלום נקבע ביחס...
 יעקב זרמין...
 תנאים זה מאזרחים...
 זה ללא גרעין...
 מאזר ביטוח...
 מדינת ישראל...
 תשלום התשלום...
 ביטוח

סיכום פעולות ענף ביטוח נפגעי עבודה בשנה הרביעית לקיום המוסד מצביע על עלייה במספר התביעות לגמלאות בהשוואה לשנים שחלפו. העלייה המתמדת במספר הפגיעות בעבודה אינה מוצאת את הסברה המלא בגידול מספר המבוטחים כתוצאה מעלייה לארץ וגידול טבעי של האוכלוסיה. הסיבה למספרן ההולך וגדל של הפגיעות הינה בוודאי בחלקה חוסר הכרה בצורך בבטיחות הן בחוגי המעבידים והן בקרב העובדים עצמם. הקניית הרגלי עבודה נכונים והקפדה על חוקי הבטיחות כבאמצעות מתקדמות, שהם חלק בלתי נפרד מהחינוך הכללי של האוכלוסיה. תאריך בארץ זמן ממושך למדי בגלל הרכב התושבים.

פוגמת גם העובדה כי החוק אינו מאיץ במעביד להקפיד על תנאי הבטיחות במפעלו שהרי אם נמצא לקוי אך אינו עולה בהרבה על הממוצע הנמוך ביותר המפעלים באותו ענף הכלכלה — אין המעביד ניווק, ומאידך אין המפעל זוכה לפיצוי בעד מאמציו לתקינות בשטח הבטיחות. יתכן ויהיה זה מן הרצוי ליוזם שינוי מרחיק לכת באותן התקנות המאפשרות הקטנת דמי הביטוח למפעלים זהירים ולהגדלתם לבלתי זהירים.

מן הפגיעות בעבודה שאירעו בשנת 1957/58 מוינו 30,000 מקרים וכפי המשוער יגיע השנה מספר התביעות ל-36,000. להלן מספרים על פעולות הענף בשנה האחרונה והשוואתם עם השנים הקודמות.

שנה	מספר פגיעות	מספר מקרים	מספר מקרים
1954/55	3,924	119,629	129,345
1955/56	722	21,201	24,234
1956/57	767	30,529	31,738
1957/58	1,229	31,700	34,361
1958/59	1,206	36,199	39,012

טבלה 16
 תביעות לדמי פגיעה
 1954/55—1957/58

ה ש נ ה	נחקבלו	אושרו	נדחו
סה"כ	129,345	119,629	3,924
1954/55	24,234	21,201	722
1955/56	31,738	30,529	767
1956/57	34,361	31,700	1,229
1957/58	39,012	36,199	1,206

טבלה 17

גידול ההוצאות הכספיות לתשלום גמלאות מדי שנה בשנה מתבטא לא רק בסכומים אבסולוטיים אלא גם יחסית בעד כל מקרה. ניכרת בו גם העלייה המתמדת בשכר העבודה בשנים האחרונות, שהיא רק בחלקה תוצאה של אינפלציה.

ה ש נ ה	סה"כ	ממוצע לכל מקרה
1954/55	1,500,000	66,000
1955/56	2,000,000	70,600
1956/57	2,200,000	71,200

כפי שמסתבר מהלוחות המובאים להלן במספר מקרי פגיעה בלתי מבוטל נשאר הנפגע נכה, גם אם ההגבלה בכושר עבודתו היא זמנית ולא תמידית.

תביעות לגמלאות נכות
1954/55—1957/58

ה ש נ ה	א ו ש ר ו		
	קצבה	מענק	סה"כ
סה"כ	2,229	2,090	4,319
1954/55	209	157	366
1955/56	555	660	1,215
1956/57	632	691	1,323
1957/58	833	582	1,415

לפי ענפי הכלכלה העיקריים מתחלקים מקרי נכות כתוצאה מפגיעות בעבודה כדלקמן: בח"ר 36.3%; בשירותים 15.4%; בחקלאות 10.1%; בבנייה 9.8%; תעבורה 8.3%. במספר התביעות לגמלאות שהתייחסו למקרי מוות כתוצאה מפגיעה בעבודה לא חלו שינויים במשך ארבע השנים לעומת מספרם הכללי של המבוטחים שהיה בקו העלייה והגיע ל-600 אלף בתקופה זאת. בהתחשב בכך קיימת ירידה יחסית במספר מקרי המוות בהשוואה למספר המבוטחים.

טבלה 20

תביעות לגמלאות תלויים
1954/55—1957/58

ה ש נ ה	נתקבלו	אוישרו	נדחו
סה"כ	370	264	78
1954/55	71	64	8
1955/56	94	65	24
1956/57	103	68	22
1957/58	102	67	24

שיעור התכיפות (מספר הפגיעות לכל 1000 עובד) היה בשנת 1954/55 67.0 מקרים לכל 1000 עובד; 71.9 מקרים לכל 1000 עובד; 73.4 מקרים. מספרים אלה מראים שבניגוד לאומדנים הראשונים ש"הובאו בדו"ח 1956/57 היתה עלייה נוספת בשיעור התכיפות.

בשנה השלישית חלה עליית-מה בשיעור התכיפות בחקלאות וחרושת; גדל השיעור במכ"רות ומחצבות. מסחר ופיננסים ושירותים ו"חלה ירידה בבנייה ובסעיף "מעורב ולא ידוע". במספר מקרי המוות לא היה שינוי בכל ענפי הכלכלה—16 מקרים לכל 100,000 מבוטחים בעוד שבשנת 1954/55 אירעו 25 מקרי פטירה לכל 100,000 מבוטחים. בשנה זו אירעו פגיעות שגרמו לפטירת המבוטח בענפי כלכלה אחרים מאשר בשנים הקודמות. שינוי זה מושפע ב"מידה רבה ממקרים בודדים ובגלל מספרם הזעום אין להסיק מהם מסקנות.

הלוח מראה כי לפחות ב-4% ממקרי הפגיעה בעבודה נשאת נכות זמנית או קבועה. ברוב המקרים הנכות מתבטאת בהגבלה זמנית של כושר עבודה או בנכות חלקית של פחות מ-25% ובמקרים אלה חוזרים רוב הנפגעים להי עבודה בכוחות עצמם או לאחר שיקום מקצועי הניתן להם בעזרת המוסד (פרטים על שיקום מקצועי, ע"ן בעמ' 39).

דרגת הנכות הממוצעת היתה ב-1954/55—14.5% בשנת 1955/56—11.9% בשנת 1956/57—13.2%. כפי שמסתבר מהלוח הבא:

טבלה 19

חלוקת הנכות לפי דרגות
(באחוזים)

דרגת הנכות	1954/55	1955/56	1956/57
סה"כ המקרים	1,005	1,045	985
סה"כ באחוזים	100.0	100.0	100.0
1%-14%	60.7	69.6	70.9
15%-24%	25.1	20.3	17.0
25%-49%	10.7	7.8	9.1
50% +	3.5	2.3	3.0
דרגת הנכות הממוצעת	14.5	11.9	13.2

בשנת 1955/56 חלה ירידה באחוז הנכות הממוצעת לעומת השנה הקודמת אך בשנה שלאחר מכן, 1956/57, חלה שוב עלייה. כן היתה עלייה באחוז הנשים הנכות משנת 1954/55 לשנת 1955/56 ב-1%. הגיל הממוצע של גברים נכים הוא 38. הגיל הממוצע של נשים נכות הוא 37 (עלייה לעומת השנים הקודמות).

שיעורי התכיפות לפי ענפי הכלכלה

מקרי מות			56/57	55/56	54/55	הענף הכלכלי
56/57	55/56	54/55				
0.16	0.15	0.25	73.4	71.9	67.0	כל הענפים
0.15	0.22	0.24	56.6	53.4	45.4	חקלאות ויעור ודיג
1.00	0.67	1.79	251.3	211.3	191.1	מכרות ומחצבות
0.12	0.15	0.14	133.2	131.7	116.9	חרושת (תעשייה ומלאכה)
0.28	0.16	0.47	107.2	111.2	90.2	בנייה
0.07	0.10	0.13	33.0	23.0	17.9	מסחר ופיננסים
0.28	0.27	0.63	124.1	108.5	79.9	העבודה וקשר
0.09	0.08	0.14	32.3	24.6	25.2	שירותים, חשמל ומים
0.30	0.22	0.38	66.7	85.2	108.4	מעורב ולא ידוע

ממוצע ימי ההיעדרות מהעבודה
1954/55—1956/57

ה ש נ ה	ממוצע תשלום דמי פגיעה	כלל ההיעדרות
1954/55	19.1	76.1
1955/56	18.5	60.7
1956/57	17.4	55.5

הומרת הפגיעות (היחס בין מספר ימי העבודה היורדים לטמיון כתוצאה מתאונות עבודה ובין מספר העובדים). שיעור החומרה שירד מ-5.1 ב-1954/55 ל-4.2 ב-1955/56 — נשאר בעינו ב-1956/57. הסיבות לירידת שיעור החומרה מאז השנה הראשונה לביטוח נעו צות בעובדות הבאות: א) מספר מקרי המות לא נשתנה; ב) פחת מספרם הממוצע של ימי ההיעדרות מהעבודה לכל נפגע; ג) השפעה רבה על שיעור הומרת הפגיעות היתה לירידת מספר המקרים בהם נשארה לנפגע נכות לצמיתות. מספר המקרים ב-1955/56 היה 1.045 וב-1956/57 — 0.985.

תאונות בדרך לעבודה או ממנה שנשתיימו ב" מות המבוטח הגיעו ל-5.5% הלוה שלהלן מפרט את מקום אירוען של התאונות הקטלניות והאחרות.

תאונות בעבודה ובדרך לעבודה
1954/55—1956/57

מקום התאונה	תאונות קטלניות			תאונות אחרות		
	56/57	55/56	54/55	56/57	55/56	54/55
במפעל	100.0	68	100.0	100.0	65	100.0
מחוץ המפעל	91.4	29,135	90.6	26,381	93.8	25,064
בדרך לעבודה וממנה	3.1	977	4.6	1,343	3.4	909
נסיעה	3.9	1,238	3.6	1,049	2.1	561
הליכה	1.6	523	1.2	354	0.7	187

מסתבר שאחוז הפגיעות גבוה בהרבה קיים בענף החקלאות אצל העצמאיים לעומת השכירים. עובדה זו יש לזקוף כנראה לכך שבין העצמאיים נכללים חברי מושבי עולים ומושבי עובדים. (ראה טבלה 24)

מענין לציין את העובדה שמבין העובדים העצמאיים פנו 70% לקופות החולים לשם קבלת טיפול רפואי במקרה של פגיעה בעבודה. יתכן שהסיבה נעוצה בעובדה שהחברי מושבי עובדים נכללים בחוג מבוטחים זה.

מימון הענף

דמי הפגיעה אותם מקבל הנפגע בתקופה בה אין הוא מסוגל לעבוד הם בשיעור של 75% מהכנסתו, אך מוגבלים במכסימום שהוא כיום 6,250 ל"י ליום. מכיון שגדל והולך אחוז המבוטחים ששכרם עולה על 250 ל"י, ויש צורך להבטיח להם תשלום גמלה בשיעור הולם — מן ההכרח הוא להעלות את מכסימום הגמלה ל-7,500 ל"י ליום לפחות. בד בבד עם העלאת מכסימום הגמלה דרושה העלאת ההכנסה המכסימלית ממנה משלמים דמי ביטוח — העומדת כיום על 300 ל"י לחודש.

בדיוני המועצה על העלאת מכסימום ההכנסה לתשלום דמי ביטוח הועלו היסוסים על-ידי החוגים המיוצגים בה. כי צעד כזה היה לדעתם משפיע לרעה על משק המדינה ולא בכל ענפי הביטוח היה מזכה לגמלאות מוגדלות. ברם, חובת המוסד היא לשאוף לכך שהמבוטחים ש"נפגעו יקבלו פיצוי על הפסד הכנסה בשיעור שיבטיח את קיומם בעת אי-כושרם לעבודה.

מחלות מקצוע

הצעת חוגים המעונינים להכליל ברשימת מחלות המקצוע מחלות נוספות העשויות להיגרם כתוצאה מעבודה — נדונה בוועדה רפואית מיוחדת שהוקמה למטרה זו. הועדה נתקלת בקושי בציון חוגי המבוטחים שייחזו מן הגמלאות במקרה שיחלו במחלות אלה, ובהגדרת המחלות כפגיעות בעבודה העשויות להיות מחלות שאין להן כל קשר עם סוג עבודה מסוים.

בכל הפגיעות הקטלניות נע אחוז הפגיעות ש"נסתימו במות המבוטח שהיה בדרך לעבודה או ממנה לביתו בין 22%—32%. בפגיעות אחרות מהווה אחוז הפגיעות שאירעו בדרך לעבודה או ממנה כ"5%.

עובדים עצמאיים

עובדים עצמאיים נכללו בביטוח נפגעי עבודה רק החל מהראשון ליולי 1957. בעוד שבארצות אחרות לא נהוג ביטוח נפגעי עבודה עצמאיים נטל על עצמו המוסד לבצע ביטוחם.

מחודש יולי 1957 ועד מרץ 1958 נתקבלו 2,336 תביעות של עובדים עצמאיים בענף נפגעי עבודה. אולם בגלל אי תשלום דמי הביטוח במועד לא נהנו רבים מהם מגמלאות הענף — 438 תביעות נדחו בתקופה זו. ממוצע התביעות המוגשות מדי חודש מגיע ל-260 וצפייה עלייה עד ל-330 תביעות לחודש בשנה הבאה, ואף על-פי כן מספר תביעותיהם של העובדים העצמאיים נופל בהרבה מהמשוער. עקב עובדה זו יהיה על המוסד לבדוק מחדש אם יש להקטין את שיעור דמי הביטוח לענף זה.

לפני הפעלת הענף התעוררה בין השאר השאלה אם יש להנהיג אחוז אחיד של דמי ביטוח לעצמאיים בענף זה או לקבוע אחוז מודרג לפי הסיכון שבמשלה ידו של כל עצמאי. הוחלט להנהיג אחוז אחיד (1%) של דמי ביטוח בענף זה שלא כנהוג לגבי השכירים (0.5%—3%). הניסיון הוכיח שקביעה זו נוחה למבוטח ולמוסד כאחד ומנעה סיבוכים מינהליים רבים. בדרך כלל לא עוררה הכללתם של העצמאיים בענף ביטוח זה בעיות מינהליות מיוחדות במינן והם נקלטו בענף זה ללא קשיים מיוחדים, מלבד אלה שצוינו לעיל.

כיום לא יתכן עדיין לחשב את שיעור התכופות וחומרת הפגיעות לגבי מקרי הפגיעה אצל העובדים העצמאיים, משום שלא ידועות תוצאות הפגיעות הקשות יותר שאירעו בחודשיה האחרונים של שנת הדו"ח. מהשוואת תביעות העצמאיים עם השכירים לפי ענפי הכלכלה (הנתונים בלתי שלמים עדיין)

פגיעות בעבודה של עובדים עצמאיים ושל שכירים לפי ענפי הכלכלה

עובדים שכירים (1956/57) אחוז	עובדים עצמאיים יולי 57—מרס 58		הענף הכלכלי
	אחוז	מספר	
100.0	100.0	1,664	כל הענפים
11.7	27.2	453	חקלאות, ייעור ודיג
2.4	0.2	3	מכרות ומחצבות
40.1	32.9	547	העשייה ומלאכה
10.9	9.0	149	בנייה
1.4	2.1	35	השמל, מים ושירותי סניטציה
3.0	8.7	145	מסחר ופיננסים
7.6	9.1	152	העבודה וקשר
12.8	16.0	167	שירותים
10.1	0.8	13	ענפים מעורבים ולא ידוע

בעבודה והוגבל כושרו לעבודה. בעיית נפגעים אלה העיקה במיוחד על פעולות השיקום של המוסד.

מספר הנפגעים שפנה למוסדנו במשך השנה בקשר לשיקום המקצועי גדל לעומת השנה הקודמת והגיע ל-342 איש. במקביל למספר הגדול של הפונים גדל גם מספר הנפגעים ששוקמו במשך השנה ומספרם עלה ל-129 איש. בתוכם 60 איש ששוקמו על-ידי הכשרה במקצוע מתאים אחר. 8 שוקמו בהמרת הקצבה לצורך ביסוס מקור פרנסה עצמאי, ליתר המ- שוקמים הוגשה עזרה בסידור בעבודה מתאי- מה. ב-156 מקרים נוספים נעזרו הפונים מהד- רכת המוסד בלבד בדבר שובם לחיי עבודה.

23 תביעות לשיקום מקצועי נדחו. לשם שיקומם של 60 נפגעי עבודה על-ידי הכשרה במקצוע חדש הוצא סכום של 52,288 ל"י. 68.6% מהסכום הזה הוצא לתשלום דמי שיקום. היינו להוצאות קיום למשוקם ומשפחתו בתקופת ההכשרה והיתרה להוצאות אש"ל, שכר לימוד וכן לבדיקות הדרכה לבחירת מקצוע.

הגיל הממוצע של המשוקמים היה 34.4 שנה ודרגת נכותם הממוצעת היתה 18.1%. תקופת השיקום ארכה בממוצע 6.6 חודשים וההוצאה הממוצעת למשוקם הסתכמה ב-871.5 ל"י. כל המשוקמים היו גברים מלבד אשה אחת.

כאמור שוקמו 8 נפגעים נוספים בהמרת קצבת

שיקום מקצועי

השיקום המקצועי נועד להחזיר למעגל העבודה אנשים שנפגעו בעבודתם ואינם מסוגלים לשוב ולעבוד בה. בביצוע המשימה נתקלים פקידו השיקום בקשיים הנובעים מהגישה של חלק מהאוכלוסיה לעבודה. המעדיפה עיסוקים עצ- מאיים לפי מסורת ארץ מוצאם. לעתים קרובות גם פגיעה קלה מגבירה נטייה זו והנפגע אינו חוזר לעיסוקו הקודם. על קושי זה נוסף בארץ גורם של הגבלה במכלול העבודות המוצעות בעיקר באיזורים כפריים-חקלאיים כשהעבודות המצויות שם דורשות מאמץ גופני רב. מטעם זה נאלצים אנשים שנפגעו לעקור ממקום מו- שבם ולנדוד לערים כדי להיקלט בעבודה.

מוגבלים בכושר עבודתם כתוצאה מפגיעה נקלטים לעתים מחדש במקום העבודה הקודם. הדיעה הקדומה של ציבור המעבידים, הפרטיים והציבוריים כאחד, לגבי העסקת נכים — גורמת לנטישת מקום העבודה למרות שמנקודת מבט אוביקטיבית היה עולה בידם של הנפגעים להמ- שיך ולמלא תפקידם ללא תקלה. בגישת המע- בידים לעובד הנכה יש לתלות את הקולר להו- דקקות הרבה לשיקום מקצועי וכלכלי במוסד לביטוח לאומי ובמוסדות אחרים.

המוסד נתקל גם בבעייה של נפגעים קשישים. קיים בארץ אי רצון להעסיק קשישים. הקושי למציאת תעסוקה רב יותר אם הקשיש נפגע

הנכות במענק חד פעמי על מנת לעזור להם בסידור עיסוק עצמאי. ההמרה ניתנה לאותם נפגעים שלא נמצאה דרך לשיקומם בהכשרה מקצועית והברירה שנותרה היתה עיסוק עצמי המתאים לכושרם הגופני וליכולתם הכלכלית אשר יבטיח את עתידם הכלכלי.

ההמרות אושרו למטרות הבאות: רכישת חנויות מכולת, ירקות או מזנון 3; רכישת חנויות בגדים וכליבו 2; רכישת מכונות להובלת משאות 2; פתיחת בית מלאכה לתיקון אופניים 1.

דרגת הנכות של חמישה מבין הנפגעים שקצבת נכותם הומרה היתה בין 25% ל-49%. המענק הממוצע הסתכם בסך 2,700 ל"י בקירוב. בשלושת המקרים האחרים עלתה דרגת נכותם על 50%. המענק הממוצע לשניים מהם היה כ-15,000 ל"י בקירוב ואחד קבל מענק בסך 6,000 ל"י מהמרה חלקית של קצבתו. כדי להקל על מציאת פתרון לשיקומם של הקשישים מבין הנפגעים הגיע המוסד להסדר עם

ה"משקם", אגודה לשיקום קשישים ומוגבלים בכושר העבודה. לפי ההסדר קבל על עצמו ה"משקם" לקלוט במפעליו כ-15 קשישים שנפגעו בעבודה ומפאת גילם וכושרם המוגבל אינם יכולים להיקלט בשוק העבודה הרגיל ואף אינם מסוגלים לשיקום מקצועי או כלכלי אחר. המוסד הקציב ל"המשקם" 10,000 ל"י כדי שהוא יוכל ליצור את מקומות העבודה לקליטת נפגעים אלה.

כדי לאפשר לנפגעים להתגבר על הקשיים בקליטת מחדש בחיי עבודה נוהג המוסד לתת לנפגעים שמשחלמת להם קצבת נכות מפרעות על חשבון הקצבה. המפרעות ניתנות בדרך כלל למטרה קונסטרוקטיבית שבכוונה לעזור לאיש להיקלט בעבודה או בביסוס העיסוק העצמאי. במקרים של נכות קשה ניתנו גם מפרעות כדי לאפשר שיפור חנאי דיור או רכישת כלי-בית מיוחדים שהנכה נזקק להם בחיי יום-יום. בתקופה הנסקרת ניתנו מפרעות ל-23 איש בסך כולל של 26,883 ל"י.

נפגעים ששיקומם המקצועי הסתיים בתקופה 1.4.57—31.3.58

טבלה 25

מספר המקרים והוצאות השיקום לפי משך תקופת השיקום ולפי סוג התשלום

ממוצע	סוג התשלום					מספר המקרים	משך תקופת השיקום
	בדיקות פסיכוטכניות	שכר ומכשירי למוד	אשיל ונסיעות	דמי שיקום	כל התשלומים		
	1.9	14.0	15.5	68.6	100.0	100.0	אחוזים
871.5	1,013	7,344	8,084	35,847	52,288	60	כל המקרים
	65	846	145	1,260	2,316	8	3-1 חדשים
	205	1,550	1,854	12,906	16,515	24	6-4 חדשים
	105	3,112	2,159	10,192	15,568	15	9-7 חדשים
	601	1,796	3,824	9,743	15,964	11	10 חדשים ויותר
	37	40	102	1,746	1,925	2	לא ידוע

מספר המקרים לפי מהות הנכות ומשך תקופת השיקום

מהות הנכות	מספר המקרים	מספר חדשי השיקום			
		10 ויותר חדשים	7-9 חדשים	4-6 חדשים	1-3 חדשים
כל המקרים	60	11	15	24	8
הגבלה תפקודית מפגיעה בגפיים, גב או חוט השדרה	28	8	5	10	3
הפרעות נפשיות	6	—	1	5	—
קטיעת אברים	7	—	3	2	2
לקוי בראייה או עיוורון	6	1	2	2	1
מחלת עור ומחלות מקצוע אחרות	11	2	4	3	2
אחרים	2	—	—	2	—

מספר המקרים לפי המקצוע הנלמד ולפי משך תקופת השיקום

המקצוע הנלמד	מספר המקרים	מספר חדשי השיקום			
		10 ויותר חדשים	7-9 חדשים	4-6 חדשים	1-3 חדשים
כל המקרים	60	11	15	24	8
חקלאות	2	—	—	2	—
מתכת, חשמל ומקצועות טכניים אחרים	19	5	9	3	2
עיר וסקסטיל	3	—	—	2	1
נגרות	6	2	—	3	—
תחבורה (נהגות)	5	1	1	—	3
פקידות, זבנות ושרותים אחרים	19	3	2	11	2
אחרים	6	—	3	3	—

בזכותו להגדיל את שיעור דמי הביטוח ב-15% באותם מקרים אשר בהם עולים שיעורי הת-כיפות והחומרה ביותר מ-40% על הממוצע. בקביעת דמי הביטוח בגבולות 0.5%—3% נמנעת הקטנת השיעור לפחות מ-0.5% או הגדלתו מעל ל-3% ויש להניח שהשיעור הנמוך יחסית של ההנחה או ההגדלה בדמי הביטוח אין בו כדי לדרבן את המפעלים להגברת הבטיחות בעבודה.

תקציב הענף

ההכנסות בשנת 1956/57 היו 11,458,483 ל"י. בהכנסות אלה נכללות גמלאות לעובדים אשר הוחזרו על ידי מעבידיהם שפיגרו בתשלום דמי ביטוח. לפי סעיף 49 (א); וכן תשלום פי-צויים מצד שלישי שנתבע לפי פקודת הנויקין

שיעור דמי הביטוח

בהתאם לתקנה 6 בדבר ביטוח מפני פגיעה בעבודה על המוסד לבדוק מדי שלוש שנות ביטוח, אם מפעל שמצב הבטיחות בו תקין, זכאי להנחה בדמי ביטוח לענף נפגעי עבודה, ומפעל בו אירעו באותה תקופה פגיעות רבות יוגדלו דמי הביטוח שהוא משלם לענף זה. במחקר שקדם לבדיקה נקבע השיעור הממוצע של תכיפות וחומרת הפגיעות בכל סעיף סיכון. עם סיום המחקר שנערך בשנת הדו"ח הודיע המוסד למעבידים על זכותם לבקש הנחה בשיעור דמי הביטוח לענף נפגעי עבודה, אם לדעתם הם זכאים לה. ואמנם נתקבלו מאות בקשות כאלה שחלקן כבר נבדק ועל חלקן יוחלט בקרוב. מאידך בודק המוסד גם את מצב המפעלים המפגרים בשטח הבטיחות ומשתמש

טיחות וגיהות חדלו למעשה להשתתף במימון תקציב מוסד זה בטענם שהמוסד לביטוח לאומי הוא ראשון למפיקי התועלת ממנו ועליו לשאת בכל הוצאות החוקתו והפעלתו. אולם למרות שהמוסד לביטוח לאומי הגדיל את השתתפותו בתקציב המוסד לביטחות בשנת 1957/58 ל-90,000 ל"י אין ללמוד מכך שהוא קבל את עמדת הגופים האחרים בשאלה זו. מתעוררת השאלה אם לאור מצב דברים זה יש מקום לבצע את פעולת מניעתן של תאונות בעבודה במסגרת של מוסד עצמאי נפרד.

כיום מחולקים התפקידים של פיקוח למניעת תאונות עבודה בין משרד העבודה עליו מוטל פיקוח על העבודה, פיקוח על תנאי בטיחות במפעלים, השמירה על חוקי עבודה הנוגעים לביטחות — לבין המוסד לביטחות וגיהות העוֹסֵק בהסברת מניעת תאונות עבודה והקמת ועדות בטיחות.

האזרחיים 1944. הוצאות הענף בתשלום גמ' לאות (כולל הוצאות משפט ומינהל) היו — 6,182,274 ל"י לשנה זו.

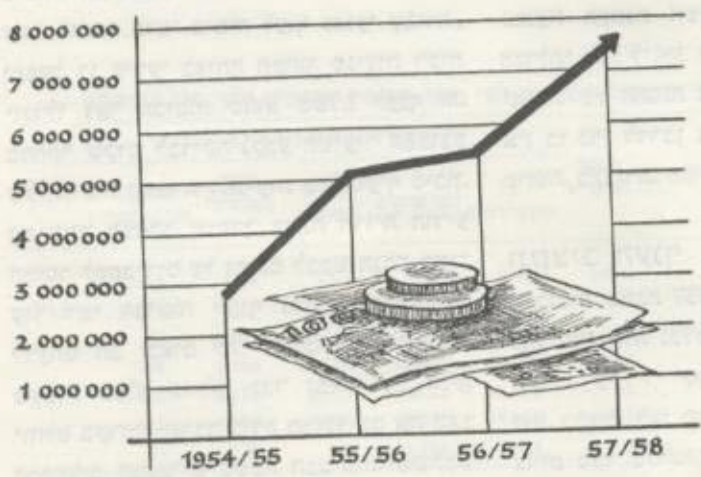
בשנת הדו"ח 1957/58 עלו הכנסות הענף ל-14,165,868 ל"י ואילו ההוצאות בשנה זו היו 8,139,973 ל"י. עודף ההכנסה על ההוצאה בענף היה בשנת 1956/57 5,581,780 ל"י ובשנת 1957/58 הגיע לסך 6,658,355 ל"י.

עודפים אלה כוללים עתודות כספיות לתשלום קצבאות נכות ומוות בעד תביעות שכבר אושרו. העודף הממשי של ההכנסות על ההוצאות, ל"י אחר ניכוי העתודות הללו, מהווה רזרבה לכ"י סוּי הוצאות הטיפול הרפואי של הנפגעים לגוֹיֵם הרפואיים המוסמכים, הוצאות ההולכות וגדלות, ואף לתשלום הגמלאות השונות בכסף.

המוסד לביטחות וגיהות

הגופים השונים המיוצגים בהנהלת המוסד לב-

סכום הגמלאות לנפגעי עבודה 1954—1958





בודה. במקרי פגיעה קשים יותר מובא הדבר להכרעת מנהל הענינים הרפואיים הפועל בשיי תוף פעולה הדוק עם מנהלי הענפים והיועץ המשפטי. לכן לא יכול מספר הפניות לרופאים להשתקף במספר התביעות שאישר הענף.

ישנן בעיות המתבהרות לאור הניסיון המצטבר ופסקי הדין הניתנים על-ידי בתי הדין לביטוח לאומי, מאידך מתעוררות גם שאלות חדשות המצריכות התייעצויות עם רופא המוסד.

עם תום הטיפול בנפגע או כשקבל דמי פגיעה במשך 182 יום הוא רשאי להגיש תביעה לגמ' לת נכות. ועדה רפואית שחבריה אינם נמנים עם הצוות הרפואי של המוסד קובעת את דרגת נכותו ורופאי המוסד מעיינים במסקנותיה ומח' ליטים אם המוסד יערער עליהן, ערעור שהוא לפעמים גם לטובת הנפגע, היכול גם הוא לערער.

קביעת דרגת נכות. מספר התביעות לגמלת נכות עלה בשנה האחרונה מ-2,109 ל-2,403, ואמנם מספר ההחלטות של הועדות הרפואיות המחוזיות לקביעת דרגת נכות עלה מ-2,835 ל-3,581, כי במקרים של נכות זמנית דרושות קביעות והחלטות חוזרות. ביותר מרבע מההחלטות של הועדות המחוזיות נקבעה דרגת נכות של 0% (אפס אחוז).

מספר הערעורים נגד קביעת דרגת הנכות עלה מ-1,211 ל-1,457 וכ-60% נדחו על ידי הועדות הרפואיות לערעורים וההעלאות ניתנו לעתים מטעמים פסיכולוגיים בלבד. יותר משני שלישי של הערעורים היו נגד קביעת 0% (אפס אחוז), אך הרוב המכריע (78.1%) נמצא בלתי מוצדק. לכן יש לחשוב על האפשרות לרסן ערעורי סרק על ידי דרישת תשלום, ולו גם סמלי, כהשתתפות בהוצאות הערעור אם יתברר שגם

היקף פעולותיו של המוסד, ריבוי התביעות לגמלאות בענף נפגעי עבודה וביטוח זקנה ושאיירים מגבירים את הצורך גיועון רפואי, ודבר זה נתן את אותותיו בשנה הנסקרת.

ביטוח נפגעי עבודה

פקידי התביעות נועצים עם הרופאים המחוזיים של המוסד לפני החלטתם במקרים רבים. הרופ' אים צריכים להסביר לפקידים את מהות המח' לה אשר ממנה סובל הנפגע בעבודה ולשער את תקופת הטיפול הדרושה לריפוי, על סמך התעודות הניתנות על ידי הרופא המטפל. "השירותים הרפואיים המוסמכים" המאושרים ע"י שר העבודה לצורך חוק הביטוח הלאומי, הם בעיקר השירותים הרפואיים של משרד הבריאות (בתי חולים) וקופות החולים, והם מספקים את הטיפול האמבולטורי ואת האשפוז, בחלקם במוסדותיהם (קופות החולים של הס' תדרות העובדים הכללית) ובחלקם בבתי חולים ציבוריים אחרים. אולם נפגעי עבודה המאושר' פזים בבתי חולים שאינם שייכים לשירותים רפואיים מוסמכים כגון "הדסה", בתי חולים עירוניים, צריכים להגיש לשם קבלת דמי פגי' עה, למוסד לביטוח לאומי תעודות רפואיות בחתימת רופא הפועל מטעם שירות רפואי מוסמך כגון ממשלה או קופת חולים.

ייעוצו התדיר של רופא המוסד הכרחי והוא דרוש גם עקב ההפרדה בין הרשות המבטחת את העובדים, שהוא המוסד לביטוח לאומי, לבין השירותים הרפואיים המטפלים בנפגעים, שהם בעיקר קופות החולים. מטעם זה נדרשים לעתים קרובות הקירות וביורורים ממושכים עד שרופא המוסד יכול לתביע את דעתו על מהות המחלה, משך הריפוי והקשר שבינה לבין הפגיעה בע-

התביעה וגם הערעור לא היו מוצדקים. (ראה טבלאות).

ועדות שיקום. הרופאים המחוייבים של המוסד משתתפים כחברים בוועדות השיקום משום שאפשרויות השיקום המקצועי תלויות במידה רבה במצב בריאותו של הנפגע.

צוות הרופאים. למחלקה נוספו השנה שני רופאים במשרות חלקיות בלבד. ריבוי התביעות המועברות לטיפולם מצריך הוספת רופאים בעלי ניסיון בשטח עבודתנו בארץ. רק לאחר הגדלת מספר הרופאים במוסד תינתן אפשרות לפקח על השירותים הרפואיים המוסמכים. ברוח סעיף 19(ג) של חוק הביטוח הלאומי. צעד זה כרוך גם בשינויים תחיקתיים מסויימים שהרי הפיקוח דורש ידיעה מוקדמת על התאונה, כדי שרופא המוסד יוכל להביע את דעתו הן ביחס לקשר הסיבתי שבין התאונה והפגיעה והן בדבר הטיפול הרפואי ותקופתו. כיום מגיעים הדברים לידיעתנו רק באיחור רב, בעיקר משום

שהחוק מתיר הגשת תביעה לגמלה בכסף תוך 12 חודשים. תוצאות סקר שנעשה מוכיחות שהתעודה הרפואית הראשונה המצורפת לתביעה דמי פגיעה ניתנת על-ידי הרופא המטפל רק בכמצצית המקרים במשך עשרת הימים הראשונים שלאחר התאונה; ואילו למוסד אין התביעות מוגשות ביותר ממחצית המקרים. אפילו במשך החודש הראשון לאחר הפגיעה. מובן מאליו שבמקרים רבים כבר אין אפשרות לברר פרטים עובדתיים באשר לאירוע התאונה או לעמוד על דיוקם של הממצאים הרפואיים הראשונים מטעמים אלה דרושה הודעה על התאונה ועל תוצאותיה הרפואיות במשך ימים ספורים, ורק לאחר קיום תנאי זה אפשר להיתיר הגשת תביעה לגמלה בכסף גם במועד מאוחר, כנהוג עד כה. במקרים יוצאים מן הכלל אפשר לוותר על הגשת ההודעה והתעודה הרפואית לאלתר, אלא שקבלת הודעה מאוחרת צריכה להיות מותנית בהוכחה משכנעת.

טבלה 28

תביעות נפגעי עבודה והחלטות הוועדות הרפואיות

שנים	ערעורים שהגיש הנפגע ¹		ערעורי המוסד		סה"כ ערעורים ¹		תביעות שאושרו לגמלה נכות מחוזיות		תביעות שאושרו לדמי פגיעה	
	מספר	%	מספר	%	מספר	%	מספר	%	מספר	%
1956/57	995	35.1	352	12.2	1,211	42.7	2,835	6.7	31,700	2,109
1957/58	1,241	34.6	288	8.0	1,457	40.7	3,581	6.4	37,754	2,403

¹ חלק מהערעורים הוגש גם ע"י המוסד וגם ע"י הנפגע.

טבלה 29

תוצאות הערעורים של החלטות הוועדות הרפואיות המחוזיות

שנים	הפסחתי		הועלו		אישר בלי שינוי		סה"כ ערעורים	
	מספר	%	מספר	%	מספר	%	מספר	%
1956/57	263	21.7	283	23.4	665	54.9	1,211	99.6
1957/58	242	16.6	344	23.6	871	59.8	1,457	100.0

טבלה 30

קביעת נכות 0-4% והערעורים נגדה

שנים	סה"כ ערעורים		0%		1%-4%		0%		אישרה החלטה של 0%	
	מספר	%	מספר	%	מספר	%	מספר	%	מספר	%
1956/57	2,835	32.0	908	32.0	—	—	—	—	483	73.9
1957/58	3,581	28.5	1,021	28.5	38	1.1	—	—	536	78.1

נפגעי עבודה עצמאיים

לאחר הכללת העובדים העצמאיים בביטוח נפגעי עבודה אשר הסכם עם ההסתדרות הרפואית בישראל המסדיר את הגשת העזרה הרפואית לנפגעים אלה על ידי רופאים פרטיים. מספר הנפגעים מבין העובדים העצמאיים הוא קטן יחסית ועד עתה פנו רובם לקופות חולים והטיפול בתביעותיהם דומה לטיפול בתביעות נפגעים שכירים שאינם חברי קופות חולים שעבורם אין המעביד משלם מס מקביל. ועדה משותפת של המוסד לביטוח לאומי ומשרד הבריאות עומדת בדיונים על הדרישות להסמכת שירותים רפואיים נוספים לצורך סעיף 19 בעיקר בקשר עם הטיפול הרפואי של נפגעי עבודה מקרב העובדים העצמאיים.

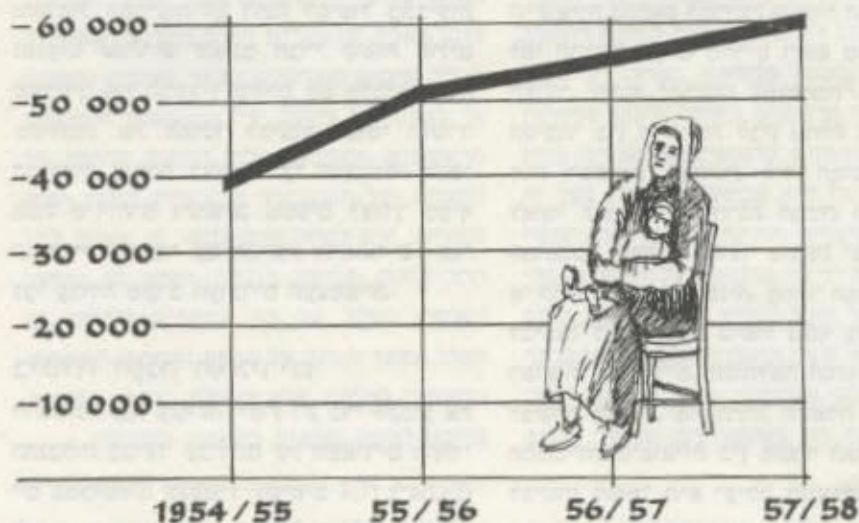
ביטוח זקנה ושאיירים

לראשונה קבל ענף זה ייעוץ רק כדי לקבוע את ההגבלות בכוסר עבודתם של השאיירים התלויים במבוטחים שנפטרו (סעיפים 4(1) ו-4(2)ג) לחוק). בשנת הדו"ח, כשהחל תשלום קצבאות הזקנה התעורר הצורך בחוות דעתם של רופאי המוסד בקשר עם תביעות של קשישים המבקשים להקדים את מועד קבלת הקצבה בגלל צמצום עבודתם מטעמים רפואיים (סעיף 5(1)ב) לחוק). ואף המלצה לתוספת עבור תלוייהם (לפי סעיף 4 של החוק).

נכי רדיפות הנאצים

חוק נכי רדיפות הנאצים תשי"ז-1957 מטיל על המוסד לביטוח לאומי את קביעת דרגת נכותם של אותם קרבנות הרדיפות שעבור פיצוייהם נטלה ממשלת ישראל את האחריות על עצמה. רק בסוף שנת הדין וחשבון הגיעו התביעות לטיפול המוסד והועברו להחלטת הועדות הרפואיות בהתאם לדרישת הרשות המוסמכת. לפי ההסדר הקיים מחליט רופא מטעם משרד האוצר, שהוא "הרשות המוסמכת", על הקשר הסיבתי בין הרדיפות לבין מחלת התובע. ועדות רפואיות מחוזיות ליד המוסד לביטוח לאומי קובעות את דרגת הנכות ואם הרשות המוסמכת במשרד האוצר מוצאת יסוד לערעור או התובע מערער בפניה, מוחזר המקרה למוסד לביטוח לאומי לשם טיפול נוסף על ידי ועדה רפואית לערעורים, וההחלטה הסופית מועברת למשרד האוצר. מתעוררת השאלה אם חלוקת הסמכויות הרפואיות בין משרד האוצר והמוסד לביטוח לאומי היא יעילה ומוצדקת. או האם יש לשאוף להסדר אחיד ופשוט יותר בדומה לזה הקיים בנוגע לתביעותיהם של קרבנות רדיפות הנאצים שעלו ארצה אחרי יום 1.1.47 ובשבילם קבלה ממשלת גרמניה המערבית את האחריות לתשלום פיצויים באופן אינדיבידואלי. עלי, על סמך חוות דעת של רופאי אימון בארץ.

מספר גמלאות אמהות 1954—1958



מענק לידה

במשך שנת 1957/58 נתקבלו 48,555 תביעות לתשלום מענק לידה, לעומת 45,297 תביעות בשנה הקודמת. בשנה הנסקרת אושרו 48,360 תביעות ואילו בשנת 1956/57 אושרו 44,897. בתקופה מ"1.457 עד 31.3.58 אירעו 53,535 לידות, מהן 9,220 לידות של לא-יהודיות. שיעור האשפוז בשנת 1957 הגיע ל-98.0% בקרב היולדות היהודיות ול-30.0% בקרב היולדות הלא-יהודיות. מאז הנהגת ביטוח אמהות חלה עלייה מתמדת בשיעור האשפוז. כדלקמן:

טבלה 31
אחוז הלידות (חי) שאירעו בבתי חולים, 1954—1957

שנה	יהודיות	לא-יהודיות
1954	90.3	5.0 ינואר—יוני
		17.2 אוקטובר—דצמבר
1955	95.9	22.3
1956	97.1	27.2
1957	98.0	30.0

אין ספק שהגורם העיקרי לעלייה זו — הבולטת במיוחד בקרב היולדות הלא-יהודיות — הוא תשלום מענק הלידה. המותנה כידוע בהודקקות לאשפוז.

ב־1.4.1958 הועלה שיעור מענק הלידה מ־65 ל־80 ל"י. חלק המענק המיועד לאשפוז הועלה מ־40 ל־50 ל"י וחלק המענק המיועד לציוד לנולד מ־25 ל־30 ל"י. בהגדלת חלק מענק הלידה המיועד לאשפוז מ־40 ל־50 ל"י שמר המוסד על אותו היחס בין ההכנסות של בתי החולים למיטות הנתמכות על־ידי משרד הבריאות ובין ההוצאות הממשיות לאשפוז לידה כפי שהיה קיים בשנת 1954. בעת הפעלת ביטוח אמהות. ההוצאות לאשפוז לידה עולות בשיעור ניכר על סכום מענק הלידה שנקבע למטרה זו. לפיכך מצווה המוסד לשמור על כך שאשה היולדת בבית חולים ציבורי לא תידרש לשלם דמי אשפוז מעל הסכום של אותו חלק מענק הלידה המיועד לאשפוז.

בשנת 1956/57 שולמה תוספת תמיכה בסך — 3 ל"י ללידה לבתי החולים הציבוריים מקרן מיוחדת שהוקמה על ידי משרד הבריאות בהשתתפות המוסד. בשנת 1957/58 נכלל סכום התמיכה הנוספת במענק הלידה גופו. הסדר זה היה אפשרי כשתמורת אשפוז יולדת בבתי החולים הממ־שלתיים נקבעה ל־40 ל"י במקום 50 ל"י.

בדו"ח השנתי לשנת 1956/57 הבענו את צערנו על כך שבתי החולים הציבוריים בירושלים — מלבד בית החולים של ההסתדרות המדיצינית "הרסה" — דרשו מהיולדות תשלום שעלה על חלק מענק הלידה המיועד לאשפוז. השנה עלה בידי המוסד להגיע להסכם עם בתי החולים "משגב לוך" "ביקור חולים" ו"שערי צדק" לפיו נמצא פתרון חלקי לבעיית התשלום הנוסף. לפי ההסכם שנכנס לתוקפו ביום 1.8.1958, התחייבו שלושת בתי החולים שלא לגבות בעד אשפוז לידה (ליולדת ולתינוקה) סכום העולה על 62 ל"י, אלא אם כן ניתנו ליולדת שירותים פרטיים, או חדר פרטי. המוסד מצידו הסכים לשלם לבתי החולים — נוסף לסכום של 50 ל"י, חלק המענק המיועד לאשפוז, סכום של 12 ל"י בעד אשפוז של כל יולדת שאינה חברת קופת חולים ושלא נדרשה לשלם דמי אשפוז מעל 50 ל"י.

חלק מענק הלידה המיועד לציוד לנולד הועלה מ־25 ל־30 ל"י בעקבות התייקרות מחירי הציוד מאז הנהגת ביטוח אמהות. לפי האומדן עלו המחירים ב־19% במשך שלוש השנים שלאחר 1.4.1954.

הסעת יולדות. החל מ־1.9.1957 הגדיל המוסד את השתתפותו בהוצאות להסעת יולדות. קודם לכן שילם המוסד את הוצאות ההסעה של יולדת באמבולנס של "מגן דוד אדום" במידה שמרחק הנסיעה עלה על 30 ק"מ (מנקודת צאתו של האמבולנס לבית היולדת, משם לבית החולים וחזרה לתחנת האמבולנס). החל מ־1.9.1957 משלם המוסד את הוצאות הנסיעה למרחק העולה על 15 ק"מ. במקרים שמרחק הנסיעה כולו הוא לפחות 30 ק"מ. במקרים אלה היולדת משלמת ל"מגן דוד אדום" 3 ל"י בלבד. עם הגדלת מספר התחנות לאמבולנסים של "מגן דוד אדום" גדל באופן ניכר מספר היולדות שנהנו משירות ההסעה.

מאז פתיחת בית חולים באילת, בחודש אוקטובר 1957, לא היה צורך עוד להשתתף בהוצאות להטסת יולדות מאילת לבית חולים בפנים הארץ.

מענק לידה לאשה שאינה מבוססת. בתיקונים לחוק הביטוח הלאומי תשי"ד—1953, שפורסמו בתאריך 9.8.1957 (ספר החוקים מס' 235) נכללה תוספת לסעיף 26 של החוק הקובעת שלידה הינה "לידת וולד חי או לידה אחרי 26 שבועות של הריון". הצורך בהגדרה של המונח "לידה" התעורר ביחס לתביעות למענק לידה ודמי לידה כשנולד וולד מת לאחר תקופת הריון של פחות מ־26 שבועות.

תיקון חוק (ספר החוקים מס' 235, מיום 9.8.1957). לפי תיקון סעיף 31 רשאי המוסד לתת מענק לידה לתושבת ישראל אף אם אינה מבוססת. לאחר תיקון חוק זה משלם המוסד מענק לידה לסוגים הבאים של יולדות שקודם לכן לא היו זכאיות לו:

עקרת בית שאינה מבוטחת בזכות עצמה ובעלה אינו תושב ישראל ;

עקרת בית שאינה מבוטחת בזכות עצמה ובעלה אינו מבוטח מפאת גילו, היינו ;

— הבעל נולד לפני יום 19.11.1886 ;

— הבעל לא הגיע לגיל 18 ביום הולדו הילוד ;

— הבעל נעשה תושב ישראל אחרי יום 18.11.1953 וביום שנעשה תושב היה בן 60 או מעלה.

אסירה (וכן אשת אסיר) הנמצאת במאסר על-פי פסק דין סופי של בית משפט מוסמך, שדן אותה למאסר שנתיים או יותר והיא אינה מבוטחת על פי בקשתה.

למעשה מקבלת כיום כל תושבת ישראל מענק לידה אם הודקקה לאשפוז בקשר ללידה.

דמי לידה

בשנת 1957/58 נתקבלו 12,020 תביעות לתשלום דמי לידה, לעומת 10,901 תביעות בשנה הקודמת.

התביעות שתשלומן הסתיים ושלא נכללו בסיכומים הסטטיסטיים של השנים הקודמות מוינו לפי החודש שבו הגיעו לתובעת לראשונה דמי לידה. הסיכומים הם בהכרח ארעיים, כי חלק מהתביעות מוגש באיחור על-ידי התובעות. להלן ניתנים — נוסף למספרים המתייחסים לשנת 1957/58 — המספרים המתוקנים לשנת 1956/57.

המעמד הכלכלי של התובעת. הלוח הבא מראה כי התחלקות התובעות לפי מעמדן הכלכלי השתנה אך מעט.

טבלה 32

תביעות לדמי לידה לפי מעמדה הכלכלי של התובעת
1956/57—1957/58

1956/57		1957/58		המעמד הכלכלי
באחוזים	כמספרים	באחוזים	כמספרים	
100.0	9,794	100.0	10,414	כל התובעות
69.6	6,820	69.3	7,227	כל העובדות השכירות
				שכירות, להוציא חברות קיבוץ
52.4	5,137	54.5	5,680	או מושב שיתופי
16.6	1,627	14.6	1,522	חברות קיבוץ או מושב שיתופי
0.6	56	0.2	25	שכירות, ללא ציון נוסף
30.4	2,973	30.4	3,164	כל העובדות העצמאיות
1.0	102	0.9	95	עצמאיות, להוציא חברות מושב
1.7	168	1.5	151	חברות מושב עובדים
27.5	2,688	28.0	2,915	חברות מושב עולים
0.2	15	0.0	3	עצמאיות, ללא ציון נוסף
0.0	1	0.3	23	לא ידוע

סעיף הזכות. סיכומים ראשונים לשנת 1957/58 — המבוססים על 8,662 תביעות שלגביהן שולמו דמי הלידה בעד תקופה שהחלה בשנת 1957/58 — מראים כי 93.0% מכלל התביעות שתשלומן הסתיים אושרו לפי סעיף 3 לתוספת השביעית של החוק, ז.א. שניתן אישור עקרוני לתשלום דמי לידה בעד תקופה של 12 שבועות. יתר התביעות — 7.0% — אושרו לפי סעיף 4 (1) לתוספת השביעית של החוק, ז.א. שניתן אישור עקרוני לתשלום דמי לידה בעד תקופה של ששה שבועות. האחוזים המקבילים לשנת 1956/57 הינם 92.3 ו-7.7, אולם השוואת האחוזים לפי המעמד הכלכלי של התובעות מראה שינויים ניכרים למדי.

תביעות לדמי לידה לפי המעמד הכלכלי ולפי סעיף הזכאות

1956/57—1957/58

1956/57				1957/58				המעמד הכלכלי
באחוזים, לפי סעיף הזכאות			סה"כ במספרים	באחוזים, לפי סעיף הזכאות			סה"כ במספרים	
סעיף 3	סעיף 4 (1)	סה"כ		סעיף 3	סעיף 4 (1)	סה"כ		
7.7	92.3	100.0	9,794	7.0	93.0	100.0	18,662	כל התובעות
5.8	94.2	100.0	6,820	4.1	95.9	100.0	6,036	כל העובדות שכירות
								שכירות להוציא חברות קיבוץ
7.1	92.9	100.0	5,193 ²	5.0	95.0	100.0	4,758 ²	או מושב שיתופי
1.4	98.6	100.0	1,627	1.0	99.0	100.0	1,278	חברות קיבוץ או מושב שיתופי
12.3	87.7	100.0	2,973	13.6	86.4	100.0	2,603	כל העובדות העצמאיות
26.5	73.5	100.0	117 ³	8.7	91.3	100.0	80 ³	עצמאיות, להוציא חברות מושב
12.5	87.5	100.0	168	5.5	94.5	100.0	128	חברות מושב עובדים
11.7	88.3	100.0	2,688	14.2	85.8	100.0	2,395	חברות מושב עולים
—	—	100.0	1	8.7	91.3	100.0	23	לא ידוע

(1) מספרים חלקיים.

(2) כולל עובדות שכירות ללא ציון נוסף.

(3) כולל עובדות עצמאיות ללא ציון נוסף.

אחוז התביעות של עובדות שכירות (להוציא חברות קיבוץ או מושב שיתופי) שאושרו לפי סעיף 3 עלה מ-92.9 בשנת 1956/57 ל-95.0 בשנה הנסקרת. יתכן כי עלייה זו הינה תוצאה מכך שבספטמבר 1957 החליט המוסד בדיעבד — בעקבות פסיקה של בית הדין לביטוח לאומי — לראות כתקופת ביטוח המזכה לדמי לידה את התקופה בה התובעת היתה בחופשה ללא-תשלום על פי חוק עבודת נשים, תשי"ד-1954. גורם שני לעלייה הם תיקוני החוק והתקנות המוזכרים בפרק "שינויי חוק ותקנות" להלן. אין ספק כי יש לייחס בעיקר לתיקוני החוק את העלייה הניכרת בשיעור התביעות של העובדות העצמאיות (מ-73.5% ל-91.3%) ושל חברות מושבי העובדים (מ-87.5% ל-94.5%) שאושרו לפי סעיף 3. תיקוני החוק לא השפיעו על תשלום דמי לידה לחברות מושבי עולים, כי תשלומים אלו נעשו על-פי הסכמים מיוחדים עם תנועות המושבים.

מספר ימי התשלום. הלוח הבא מלמד שב-92.5% מכל התביעות בשנת 1957/58 היתה תקופת התשלום מכסימלית (לפי סעיף 3 לתוספת השביעית של החוק), לעומת 91.4% בשנה הקודמת. המספרים המקבילים לתביעות ששולמו לעובדות שכירות (כולל חברות קיבוץ או מושב שיתופי) הם 95.3% ו-93.1%.

סכומי דמי הלידה ששולמו במוצע בשנת 1957/58 היו בסך 266.4 ל"י, לעומת 243.2 ל"י בשנה הקודמת (ראה טבלה 35).

בשנת 1957/58 היה הממוצע לעובדות שכירות 378.0 ל"י, לעומת 161.0 ל"י לחברות קיבוץ או מושב שיתופי. כבשנים הקודמות נובע ההבדל הניכר מהבסיס הנמוך לתשלום דמי ביטוח על ידי הקיבוצים והמושבים השיתופיים. העלייה בתשלום הממוצע לעובדות שכירות — מ-351.6 ל"י בשנת 1956/57 ל-378.0 ל"י בשנה הנסקרת — מושפעת רק חלקית מהעלייה במדד יוקר המחיה מאז שנת 1956/57. הגורם העיקרי היה כנראה העלייה בשכר היסוד של העובדות. תיקוני התקנות הקובעות את אופן חישוב דמי הלידה (שפורסמו בק. ת. מס 767 מיום 6.2.58) הופעלו רק בחודש פברואר 1958 ובהכרח מועטת השפעתם על עליית התשלום הממוצע. עלייה קלה מסתמנת באחוז התביעות של העובדות השכירות שקבלו דמי לידה בעד התקופה המכסימלית של 12 שבועות. לעומת זאת נראה שיש לייחס את העלייה הגדולה בסכום הממוצע ששולם לעובדות עצמאיות —

דמי לידה לפי המעמד הכלכלי של התובעת ולפי מספר ימי התשלום
1956/57—1957/58

באחוזים לפי ימי התשלום				סה"כ במספרים	סה"כ	המעמד הכלכלי
84 ימים	83-43 ימים	42 ימים	41 ופחות ימים			
1957/58						
92.5	0.4	6.9	0.2	100.0	¹ 8,662	כל התובעות
95.3	0.5	4.0	0.2	100.0	6,036	כל העובדות השכירות שכירות, להוציא חברות קיבוץ או מושב שיתופי
94.7	0.3	4.8	0.2	100.0	² 4,758	חברות קיבוץ או מושב שיתופי
97.2	1.6	1.1	0.1	100.0	1,278	כל העובדות העצמאיות
86.2	0.1	13.4	0.3	100.0	³ 2,603	עצמאיות, להוציא חברות מושב
91.3	—	7.5	1.2	100.0	80	חברות מושב עובדים
93.7	—	5.5	0.8	100.0	128	חברות מושב עולים
85.6	0.2	14.0	0.2	100.0	2,395	לא ידוע
91.3	—	8.7	—	100.0	23	
1956/57						
91.4	0.5	7.8	0.3	100.0	9,794	כל התובעות
93.1	0.7	5.9	0.3	100.0	6,820	כל העובדות השכירות
87.6	0.1	12.1	0.2	100.0	2,973	כל העובדות העצמאיות
				100.0	1	לא ידוע

(1) מספרים חלקיים.
(2) כולל עובדות שכירות ללא ציון נוסף.
(3) כולל עובדות עצמאיות ללא ציון נוסף.

זולת חברות מושבי עולים — בעיקר לעובדה שגדל בהרבה אחוז התביעות שלגביהן שולמו דמי לידה לתקופה המכסימלית. אולם מספרן הכולל של התביעות הוא קטן באופן יחסי ואינו מאפשר הסקת מסקנה. לחברות מושבי עולים שולמו בשנת 1956/57 בממוצע דמי לידה בסך 98.8 ל"י לעומת 108.4 ל"י בשנת 1957/58. הגורם המכריע לעלייה זו הינו הגדלת הסכום המינימלי המשמש יסוד לחישוב דמי הביטוח מ"ל 50 ל"י ל"י 60 החל מיולי 1957.

סכומי דמי הלידה לפי המעמד הכלכלי של התובעת
1956/57—1957/58

1956/57		1957/58		סה"כ תשלום דמי לידה (בל"י)	כל התביעות	המעמד הכלכלי
דמי לידה בממוצע לתובעת	סה"כ תשלום דמי לידה (בל"י)	דמי לידה בממוצע לתביעות	כל התביעות			
243.2	2,381,996	266.4	9,794	2,308,081	¹ 8,662	כל התובעות
303.6	2,071,223	332.1	6,820	2,004,649	6,036	כל העובדות השכירות שכירות, להוציא חברות קיבוץ או מושב שיתופי
351.6	1,806,440	378.0	5,137	1,789,507	4,733	חברות קיבוץ או מושב שיתופי
151.1	245,847	161.0	1,627	205,847	1,278	שכירות, ללא ציון נוסף
338.1	18,936	371.8	56	9,295	25	כל העובדות העצמאיות
104.4	310,670	115.4	2,973	300,551	2,603	עצמאיות, להוציא חברות מושב
163.1	16,644	184.8	102	14,236	77	חברות מושב עובדים
158.5	26,633	200.4	168	25,654	128	חברות מושב עולים
98.8	265,758	108.4	2,688	259,844	2,395	עצמאיות, ללא ציון נוסף
109.0	1,635	272.3	15	817	3	לא ידוע
103.0	103	125.3	1	2,881	23	

(1) מספרים חלקיים.

שינויי חוק ותקנות. התיקון החשוב ביותר בסעיפי החוק הדנים בדמי לידה (ראה ספר החוקים מס' 235 מיום 9.8.1957), נוגע לסעיפים 3 ו-4 (1) לתוספת השביעית של החוק. הקובעים את התנאים העיקריים לזכות לדמי לידה. בחוק המקורי נקבעו בסעיפים אלה תקופות הביטוח המינימליות האלטרנטיביות המזכות לדמי לידה, אולם לא נאמר אם בתקופת הביטוח חייבת האשה להיות מבוטחת כעובדת או כעובדת עצמאית או אם מוכה אותה בנמלה גם תקופה בה היתה מבוטחת ברשות או בתוקף ביטוחו של בעלה. בתי הדין לביטוח לאומי קבעו בשורה של פסקי דין כי רק ביטוח כעובדת או כעובדת עצמאית מוכה לדמי לידה. כדי להסיר ספק נקבע תנאי זה במפורש בתיקוני החוק. כן הובהר כי תשלומי דמי הביטוח הנדרשים לצורך הוכאות הינם תשלומים לפי סעיפים 35 או 40 לחוק, היינו תשלומים בעד עובדת או עובדת עצמאית.

המוסד ובית הדין לביטוח לאומי התלבטו בשאלה אם אשה נחשבת כעובדת — לצורך צבירת זכות לדמי לידה — בתקופה בה היא נמצאת בחופשה ללא תשלום. יש להניח שבעייה זו באה על פתרונה בתקונים לסעיפים 3 ו-4 (1) לתוספת השביעית של החוק ובתקנות 1 ו-12 לתקנות הביטוח הלאומי (הוראות מיוחדות בדבר תשלום דמי ביטוח) תשי"ח-1957 (קובץ התקנות מס' 739 מיום 14.10.1957). מאחר ששכיחים למדי המקרים בהם אשה נאלצת להפסיק את עבודתה בתקופת ההריון. תוקן סעיף 3 כך, שהזכות לדמי לידה לתקופה של שנים עשר שבועות מותנית בתקופת ביטוח כעובדת או כעובדת עצמאית של עשרה חדשים תוך ארבעה עשר החדשים שקדמו ליום שבעדו מגיעים לראשונה דמי לידה. בסעיף 3 המקורי נדרשה תקופת ביטוח של עשרה חדשים רצופים לפני התאריך המוקדם ביותר לתשלום דמי הלידה.

שאלה נוספת בה התלבטו המוסד ובית הדין לביטוח לאומי היתה כיצד לפרש את סעיף 28 לחוק, הקובע כי "מבוטחת שהיא עובדת או עובדת עצמאית ישלם לה המוסד דמי לידה לפי התוספת השביעית". כדי להסיר ספק בענין זכאות לדמי לידה של אשה שפוטרה או התפטרה סמוך לתקופה בעדה משתלמת הגמלה תוקן סעיף 1 לתוספת השביעית. הסעיף המתוקן קובע כי "לענין תשלום דמי לידה יש לראות אשה כעובדת או כעובדת עצמאית, אם בהיותה בחודש החמישי להריון או לאחר מכן הפסיקה לרגל ההריון להיות עובדת או עוסקת במשלח ידה...". אשה שהפסיקה להיות עובדת או עוסקת במשלח ידה לפני היותה בחודש החמישי להריון אינה זכאית לדמי לידה בעד תקופה העולה על ששה שבועות.

הסעיפים 3 ו-4 (1) לתוספת השביעית בנוסחם החדש מתנים את הזכות לדמי לידה בתשלום כל דמי הביטוח, וזאת אלה שמועד פרעונם חל תוך שלושים יום לפני היום שבעדו מגיעים לראשונה דמי לידה. לפני התיקון נדרש בסעיף 3 תשלום דמי הביטוח בעד תשעה חדשים תוך עשרה חדשי הביטוח הרצופים שהם תנאי לגמלה — וזאת ללא התחשבות במועדי הפרעון החוקיים. בנוסח החדש אין עוד הבדל בין תנאי הוכאות הנדרשים לפי סעיף 3 וסעיף 4 (1), מלבד מידת הרציפות של החדשים שבהם התובעת היתה מבוטחת כעובדת או כעובדת עצמאית. לאחר התיקונים נדרים המקרים בהם עובדת עצמאית זכאית לדמי לידה לתקופה של ששה שבועות (לפי סעיף 4 (1)); אם הפיגור בתשלום דמי הביטוח עולה על 30 יום, אין כלל זכות לדמי לידה.

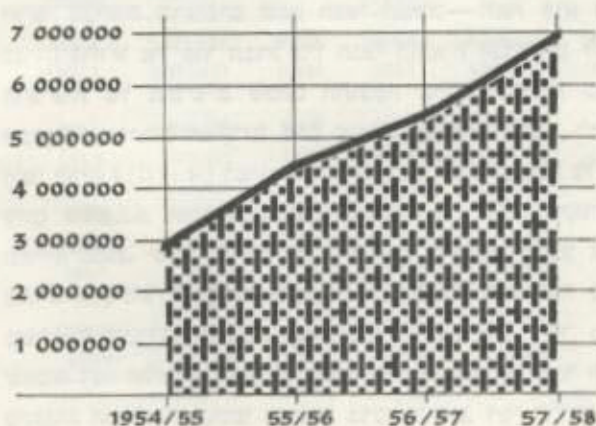
ביום 6.2.1958 פורסמו (בקובץ התקנות מס' 767) תקנות הביטוח הלאומי (אמהות) (תיקון) תשי"ח-1958, שמטרתן העיקרית לאפשר למוסד לקבוע את דמי הלידה השבועיים בהתחשב בנסיבות מיוחדות שגרמו להקטנת שכרה של המבוטחת ברבע השנה שקדם לתקופה שבעדה משתלמת הגמלה. התקנות המתוקנות הן גמישות יותר מאלה שקדמו להן ועשויות להבטיח שסכום דמי הלידה השבועיים ישקף ככל האפשר את שכר העבודה השבועי הרגיל של המבוטחת. בתקנות המתוקנות נוספו הוראות בדבר חישוב דמי הלידה המגיעים למבוטחת שעבדה בעבודה

עונתית בלבד או למבוטחת שהיא חברת אגודה שיתופית העובדת במפעל האגודה או מטעמה. כ ס פ י ס . בשנת הכספים 1957/58 שולמו מענקי לידה בסך 3.749.208 ל"י, לעומת 2.876.476 ל"י בשנה הקודמת; סכומים אלו כוללים את התשלומים המיוחדים לבתי חולים אך אינם כוללים הוצאות מינהליות. ההוצאות להסעת יולדות עלו מ"19.721 ל"י בשנת 1956/57 ל"68.853 בשנה. התשלומים של דמי לידה הסתכמו בשנת 1957/58 ב"2.952.718 ל"י לעומת 2.313.795 ל"י בשנה הקודמת (הוצאות מינהליות אינן נכללות).

סך כל ההוצאות של ענף ביטוח אמהות עלה מ"5.624.319 ל"י בשנת 1956/57 ל"7.221.448 ל"י בשנה הנסקרת. שהיא עלייה ב"28%.

עודף ההכנסות על ההוצאות של הענף הסתכם ביום 31.3.1958 בסך 4.151.410 ל"י, וזאת לאחר שבשנת 1956/57 הועברו 6 מיליון ל"י מענף ביטוח אמהות לענף ביטוח זקנה ושאיירים. העתודה של ענף ביטוח אמהות בסוף שנת הכספים 1957/58 הסתכמה ב"6.868.056 ל"י; עודף הכנסות בסך 4.151.410 ל"י בתוספת דמי ביטוח העומדים לנבייה בסך 3.400.000 ל"י והערך המוסף בסך 129.646 ל"י של ההשקעות הצמודות למדד, פחות קרן ביטוח בסך 813.000 ל"י.

סכום הגמלאות לאמהות 1954-1958



בוהן יציבים וקבועים לאבחנת המושג "עובד" שהיו מותנים בעצם דרכי העסקתו של האדם כעובד. צוינו כמה מסימני היכר אלה, כגון: הזכות החופשית של התקשרות, קבלת תמורה בעד עבודה, זכות פיטורין ומעל לכל נודע מש"קל למבחן המכונה מרות המעביד ותלותו של העובד במעבידו בדרכי ביצוע העבודה. הלכה זו מצאה מהלכים גם בפס"ד ישראלי בבית הדין העליון "אגושביץ נ. פטרמן" שאמנם נועד להבחין בין "עובד" לבין "קבלן עצמאי" אולם בעקיפין פורשה בו גם הסוגייה של המושג "עובד" על כל מבחניה ומאו משמש פס"ד זה כנקודת מוצא לכל הפירושים בדבר המושג "עובד".

דבר אחד לא היה מוטל בספק, אדם קיים מבחינה משפטית כעובד רק כשבאופן מקביל לו קיים מעביד; מקומו ומעמדו של העובד בחוק זה או אחר נקבעו איפוא תוך קביעת יח"סי גומלין בינו לבין מעבידו.

כבר בחוקים הסוציאליים הראשונים שחוקקו במדינת ישראל (חוק שירות מילואים וכו') לא מצא המחוקק לנכון להגדיר את המושג "עובד" או לצרף למושג זה את המלים "עפ"י חו" זה עבודה או חוזה שוליות" ונראה שהשטחה זו מכוונת היתה והצביעה על כך שהמחוקק הסתמך על הפסיקה שהניחה כבר מקודם את היסודות להגדרת והבנת המושג "עובד". בעקבות חוקים אלה הלך גם המחוקק הישראלי בהניחו את היסודות לחוק הביטוח הלאומי.

לא קיים היה איפוא ספק אצל אלה שטיפלו בחוק מראשיתו כי המושג "עובד" גם במסגרת החוק החדש לא יחרוג מתחומיו וכל פירוש שיינתן לו יתייחס לפסיקה הקיימת.

אמנם לא נעלם מעיני העוסקים בחוק כי יש מקום לאבחנה בין המושג הסוציולוגי של "עובד" ובין המושג המשפטי שלו. מבחינתו הסוציולוגית אין ספק כי המובן "עובד" רחב יותר

מקץ ארבע שנים לתחולתו של חוק הביטוח הלאומי ניתן להשקיף אחורנית ולסכם כיצד קרמו עקרונות החוק עור וגידים במציאות היום-יומית, ומהם ההישגים והכשלונות שני-ערמו בדרכי הפעלת החוק.

מנקודת מבט המשפטן שליווה את החוק כל ארבע שנותיו מענינת השאלה איך הבין את יסודות החוק בתחילתם מבחינתם התיאורטית ואיך סיגל לעצמו את האינטרפרטציה של החוק כפי שצמחה על רקע המציאות ובעיקר כפי שמצאה את ביטוייה בבתי הדין לביטוח לאומי.

נסקור איפוא אי אלו שאלות יסוד שמצאו את דרכן לבתי דין לביטוח לאומי:

משמעות המושג "עובד"

אחת משאלות היסוד שהעסיקו את המוסד מאז ומתמיד היא משמעותו של המושג "עובד" בחוק הביטוח הלאומי. ואין זו שאלה קלה: מושג זה מקפל בחובו בעיות יסוד של החברה ויחסי אדם לזולתו, וכפל משנה גרם מושג זה לפרובלמטיקה עניפה בשטח המשפט.

אין ספק שלעיני המחוקק הישראלי בהניחו את האושיות לחוק הביטוח הלאומי עמדו הגדרות קיימות של מושג זה הן בחוק המקומי והן בחוק האנגלי. בפקודת הפיצויים לעובדים וכפי שזה היה גם באקט האנגלי של פיצויים לעובדי דים וכן באקט של הביטוח הלאומי קיימת אור"תה ההגדרה ובה מופיעה על-יד המושג "עובד" התוספת "עפ"י חוזה עבודה או חוזה שוליות". אולם לא פעם עמדו כבר באנגליה וגם בארץ על כך שאין במלים מוספות אלה מכדי הבהרת המושג "עובד" אלא ראו בכך לרוב כפילות לשון וחזרה על דבר הנובע מעצם מהותו של המושג "עובד". לפיכך, בפסק דין Short v. Henderson (כפי שזה נעשה בפס"ד רבים אחרים בצורה מעורפלת יותר) הודקו לאבני

מאשר קיום יחסים חוזיים בין מעביד לעובד. וצדק אמנם חלקית אותו שופט ליברלי באנגליה שקבע כי השתייכותו של "עובד" למעמד (Status) היא מבחינת אנאכרוניזם מתקופת ימי הביניים בהיות העובד אז משועבד בגוף ובי נפש לפיכך נאחו השופט האנגלי וכל ההולכים בעקבותיו במושגים המעודנים של תקופת laissez faire המבטלת למעשה כל אפשרות של השתייכות מעמדית על כל הזכויות והחובות הנובעות מכך והרואים חוות הכל בהתקשרות החופשית הרצונית בין הצדדים.

עובד הוא צד לחוזה, בטל החוזה — בטלה השתייכותו המעמדית. אולם אנו עדים דווקא במאה האחרונה להתעוררות חדשה של ההשקפה בדבר אפיו המעמדי של העובד על זכויות וחובות הנוצרות עקב השתייכות זו. אין עוד במובן זה ביטוי לעבדות אלא גילוי זהותו האמיתית של האדם כגורם מודרך ומכוון בחברה דווקא בה יתו חלק אירגוני של מעמד. השקפה זו שיש לה מהלכין בשטח החברתי לא מצאה לה עד כה הר בשטח המשפטי.

מבחינה זו קיים חידוש בפסיקה של בתי הדין לביטוח לאומי שהחדירה גם בשטח המשפטי את ההשקפה בדבר השתייכות עובד למעמד (status) גם מבלי שיהיה לו מעביד. בבית הדין לערעורים בעכ"ל 4/56 נאמר בזו הלשון:

"מאחר שאין לנו הגדרה ממצה של המונח "עובד" בחוק. עלינו לפרשו במקרים שבהם מתעוררים ספקות או חילוקי דיעות לפי המיגיון ורוח החוק, האם נכון לומר כי בכל מקרה אין "עובדת" באין "מעביד" וכי המחוקק התכוון להצמיד את הגדרת המונח "עובדת" לקיומו של מקום עבודה? לנו נדמה כי המחוקק לא התכוון לשלול את הזכויות לפי החוק מעובדת מחוסרת עבודה. למשל...". ומסקנתו של ביה"ד היא: "מהאמור לעיל ברור כי ישנם מצבים בהם המעמד של "עובדת" קיים גם כשאין לה מקום עבודה וכשאין מעביד היא ממשיכה להיות "עובדת" כל זמן שהיא מועמדת לעבודה לכ" שתימצא לה".

אלה הם דברי ביה"ד, אולם כשצריכים להגיד דבר בדיוקנות את הדברים וצפה השאלה מתי עדיין נחשב עובד כשייך למעמד וממתי ואילך הוא נוטש את מעמדו — אין תשובה ברורה בינינו. עד כמה שניתנים דברים אלה לאבחנה מסוימת ומסויגת בשטח הסוציולוגי, רחוקים הדברים מדיקנות בשטח המשפטי ואין דבר מסוכן מהיעדר בהירות בקביעת זכויות מוגדרות ומוקנות של בני אדם.

אבחנה בין תאונת עבודה לבין מחלה

בעיה חשובה נוספת המעסיקה השכם והערב את בתי הדין שלנו כשם שהעסיקה גם את בתי הדין באנגליה — היא האבחנה בין תאונת עבודה כמשמעותה בחוק הביטוח הלאומי לבין מחלה כתוצאה מתהליך ממושך של עבודה. ל"מותר לצייין כי אין לזהות במקרה זה את ה"מושג "מחלה" עם המושג "מחלה מקצועית" שהוכרת זה מכבר (באנגליה עוד בשנת 1905) כחלק אינטגרלי של "פגיעה בעבודה" ודינה לכל דבר כדין תאונה בעבודה. בעית היסוד שלנו — איך הבינונו את המושג "תאונת עובד" דה" ומשום מה לא מצאנו בתחום מושג זה מקום למחלה כאמור.

מאחר שהחוק שלנו בא בעקבות פקודת הפיצויים לעובדים ויוגק הרבה ממקורות הפסיקה האנגליים — נבחן איפוא בקיצור נמרץ איך הור"בן המושג "תאונה בעבודה" בשעתו באנגליה. ראשיתו של הויכוח באנגליה סביב השאלה מה משמעותו של המושג "תאונה בעבודה" נעוצה כבר בזמן תחיקת Workmen's Compensation Act 1897 הבינו בשעתו את המושג "תאונה" במובן המקובל לגבי תאונה בפוליסות ביטוח מסחריות. כלומר: מאורע מסויים בעל אופי מקרי (fortuitous) ובלתי צפוי מראש (un-expected). אולם כבר בתחילת המאה ה-20 פנו ביה"ד באנגליה עורף להגדרה הקיימת של "תאונה". יסוד "המקריות" איבד את משמעותו המחייבת והתחילו לראות בכך פחות מכל תכונת לזוי הכרחית להגדרת המושג "תאונה" ועמדו

יותר על אופיים של גורמים יציבים יותר ה' מותנים בתנאי עבודתו של האדם והעשויים להחיש את אירוע התאונה.

בפסה"ד המפורסם (Fenton v. Thorley (1903) הונחו היסודות של תאונה שנשארו בעינם עד היום פחות או יותר, זוהי ההגדרה שניתנה לכך בפס"ד זה: "An unlooked-for mishap or untoward event which is not expected or designed" (המקרה הבלתי צפוי או המאורע הבלתי מכוון שלא ציפו לו ולא תכננוהו).

כלומר החידוש בהגדרה זו מותנה בכך כי התאונה אינה חייבת להיות בעלת אופי מקרי דווקא אלא יכולה להיות גם תוצאה של נסיבות חיים יציבות, תולדה של תנאי עבודה רגילים, יום-יומיים. אולם נשאר בעינו התנאי היסודי השני — התאונה מעצם טיבה צריכה מבחינה סובייקטיבית להיות בלתי צפויה מראש, בלתי מתוכננת ומחושבת. העובד יכול לחשוב בליבו שבתנאי עבודתו עלולה לקרות תאונה זו או אחרת אולם אירוע התאונה בא עליו כחתף — באופן בלתי צפוי ומתוכנן.

התפתחות נוספת חלה במושג "תאונה" שברא-שיתה מוגבלת היתה רק לפגיעה פיזית היצור-נית. המסגרת הורחבה ונכללה בה גם הטראומה הפסיכית והזנחה התיאורית שצריך להיות איוה שהוא סימן היצוני המעיד על הפגיעה. בפס"ד מפורסם אחר באנגליה נקבע שגם חדיר-רה של הידקים דרך צינורות טבעיים של ה' גוף שגרמו לאינפקציה היא "תאונת עבודה" ככל תאונה אחרת בתנאי שניתן לקבוע בסבי-רות מסוימת כי הפעולה נעשתה תוך ועקב עבודת האדם. בפס"ד זה נקבעה הלכה חשובה נוספת והיא שלא קיים הצורך לאתר את הת-אונה מבחינת יחידת הזמן ומקום האירוע ודיה הסתברות רבה שתוך תחום זמן מוגבל. (na-row limitation of time) חייבת היתה הט-ראומה לקרות. אולם גם במקרה זה התאונה היתה מותנה באירוע חד פעמי בלתי צפוי מראש.

בפס"ד מאוחר יותר התערער באנגליה במידה

מסוימת גם היסוד של "אירוע חד פעמי" ונקבע במקרה מסוים כי מספר אירועים המשתרעים על תקופה ארוכה יותר יכולים גם הם להיחשב כתאונה אולם גם במקרה זה המדובר היה בת-קופה קצרה של מספר חודשים בו קרו האי-רועים וניתן היה לראות בכל אירוע (דקירת מחט) כעין basic accident בפני עצמו אף-על-פי שקשה היה לקבוע אם התוצאות נבעו מכל פגיעה בפני עצמה או מצירוף מספר פגיעות גם יחד. מכל מקום במקרה זה לא היה מדובר בצירוף פיקטיבי של אין סוף גורמים מיקרוס-קופיים — סמויים מהעין אלא בצירוף מיכני מתימטי של גורמים ידועים מוגדרים וכל אחד מהם יכול היה להיות עילת התביעה.

אולם על אף האמור שקדו בתי הדין באנגליה על האבחנה בין "תאונת עבודה" לבין "מחלה" ועוד בשנת 1925 קבעו בפס"ד ידוע אחר כי מחלתו של עובד כתוצאה של תהליך עבודה במשך שמונה שנים אינו מהווה תאונה אלא מחלה ואין העובד יכול להזדקק איפוא להגנת האקט של פיצויים לעובדים.

רק בשנת 1946 ניסו לבטל ולטשטש את האב-חנה בין תאונה לבין מחלה כתוצאה מתהליך ממושך. במקרה זה מדובר היה בעובד שהועסק החל משנת 1943 בעבודה בה חייב היה להח-זיק בידו הימנית מכשיר יד שפעל בכוח חש-מלי ועשה כ-2.800 סיבובים לדקה. על מנת להגדיל את כוח הלחץ נלחץ האישי בכל כובד גופו על המכשיר. כתום שנה הבחין המבקש שידו הולכת ומתאבנת ורק בשנת 1945 הוברר שהאישי אינו מוכשר יותר לעבודתו.

ביה"ד בפס"ד קצר ביותר לא מצא כל הצדקה להבחין במקרה זה בין תאונה לבין תהליך של מחלה שהגורמים בו מצטברים הם וראה במק-רה זה תאונת עבודה ככל תאונה אחרת.

אולם השאלה הועלתה פעם נוספת וביתר הדי-גשה בפסה"ד האנגלי הידוע Roberts v. Dorotea אם עובד שחלה במחלת הסיליקון-זיס אחרי עשרים שנות עבודה ייחשב כנפגע בתאונת עבודה. התשובה היתה שלילית ושוב הודגשה האבחנה (ולו גם הדקה) בין תאונה

לבין מחלה. ואחד הלורדים ביטא דברים אלה בצורה חד משמעית — "האבחנה בין תאונה ל" בין מחלה שרירה וקיימת היא והתקבלה על דעת כל ברי סמכא ומבוססת הינה".

המלה האחרונה בשאלה זו מבית הלורדים ניתנה באנגליה במקרה Pyrah המפורסם (1949) והשופט דנינג — אחד השופטים הדגוי לים באנגליה הנדיר את המושג תאונה ברוח הנוסח המקורי שניתן לה עוד מלפני 1905 בוז הלשון:

"לדעתי פתרון השאלה מצוי רק אם לא נתעלם מכך כי תאונה היא משהו מקרי, משהו שאין אנו רוצים בו אלא הקורה באקראי. דבר שאפשר לחשוב עליו וגם אם הוא נראה כעשוי לקרות והקורה לעתים תכופות, הרי בכל זאת רק ה" דות למקרה קורה הדבר" — דברים כדורבנות. והנחיה זו של השופט שימשה גם את Co-missioners הפועלים לפי האקט של הבי"טוח הלאומי. ברוח הדברים כדלעיל נסינו גם להסביר את המושג "תאונת עבודה" במסגרת חוק הביטוח הלאומי.

נראה איפוא באיוז מידה הבחינו עד כה בתי הדין לביטוח לאומי בין תאונה לבין מחלה כתוצאה מתהליך עבודה ממושך. השאלה הת" עוררה כבר בכל חריפותה בפס"ד בקשי נגי בשתי אינסטנציות של ביה"ד לביטוח לאומי.

באינסטנציה הראשונה קבע הרוב בפס"ד שלו שטנדווגיניטיס שנגרם כתוצאה משלוש שנות עבודה הינה בבחינת "תאונת עבודה". אולם בהגיעו למסקנה זו לא עמדה כנראה מול עיני ביה"ד התגדרה הקלאסית של "תאונת עבודה" כפי שהיתה מקובלת באנגליה וכאמור לעיל התחלק ביה"ד בין שתי הנחות יסוד: האחת כי העובד הבא בבוקר לעבודתו במצב גופני בו עדיין מסוגל הוא לעבוד ונאלץ תוך כדי עבודתו להפסיק את העבודה מאחר שהתלקחה בו המחלה כתוצאה מהעבודה (במקרה זה — מחלת הטנדווגיניטיס) עובדה זו מעידה שאירעה לעובד "תאונה בעבודה"; והשניה — שאורך זמן התפתחות המחלה כתוצאה מהעבודה משמש כאבן הבוחן היחידי או העיקרי בקביעת העוב"

דה אם לפנינו תאונה או מחלה. מחלה המת" פתחת בתקופת חיים (כגון: סיליקוסיס) היא, לדעת ביה"ד, מחלה לעומת המקרה בו מתפתחת תוך זמן קצר באופן יחסי.

הנחת היסוד הראשונה שימשה כנראה גם נר לרגלי ביה"ד לערעורים. לעומת זאת הנחת הי" סוד השניה נוטשה לגמרי בהיותה תלושה גם מהמציאות המשפטית בשאלה זו באנגליה וב" העמידה קשיים כל ישוערו באבחנה הדקה בין אורך תקופת הצבירה של המחלה.

בערעור בענין בקשי נגי יש לציין לשבח כי המושג "תאונה" כהגדרה קבל מחדש את מש" מעותו הקלאסית. אולם באינטרפרטציה של המקרה הנדון משמשים המבחנים במידה מסו" ימת בערבוביה: בהגדרה של "תאונת עבודה", מדובר ב"אירוע פתאומי" אולם בהמשך הדב" רים מדובר בתוצאה פתאומית של מצב חולני — האמנם התכוון ביה"ד לזהות את המושג "אירוע" עם תחושה סובייקטיבית של אדם לגבי מצב בריאותו?

ביה"ד בערעור זה קובע, בין השאר: "אם יכולים להוכיח שעבודתו של האיש הביאה פתאום לשינוי פיזיולוגי בגופו וכתוצאה ממנו הוא נהיה בלתי מסוגל לעבודה, יש לראות בכך "תאונת עבודה" ובהמשך הדברים "השאלה הי" חידה שעל בית המשפט לשאול עצמו... היא: האם אותו האיש, באותו רגע שהוא נפגע, היה נהפך לבלתי מסוגל לעבודה גם אם האירוע הפתאומי הנ"ל לא היה קורה".

קשה לעמוד בדיוק למה התכוון ביה"ד במושג "אירוע" במקרה זה — האם ראה את האירוע במחלתו של האיש או בגורם שגרם למחלה זו וכאן מתעורר הסבך שבשאלה: הרי מחלה פי" רושה תוצאה, תולדה של תאונה ולפיכך היכן מקור התאונה, כלומר איה אותו אירוע בלתי צפוי ובלתי משוער? וכן האם אירוע זה זהה עם תנאי עבודה רגילים? היוכל לטעון כל שחפן, כל אדם שהעבודה גורמת באופן טבעי לאמורטיזציה מסוימת במצב בריאותו. שמחלתו הינה תאונה בעבודה במידה והוא מוכיח קשר כלשהו בין תנאי עבודתו ובין נסיבות המחלה?

יהיה זה, לדעתי, נכון יותר לפרש את הקטעים המצוטטים לעיל לאור ההגדרה המפורשת של "תאונה" ותוך שילוב האירוע הפתאומי שהינו חייב המציאות עם תנאי העבודה בין שהם רגילים או בלתי רגילים והראיה שביה"ד יתכן ונטה לפרוש זה מסתמנת גם מקטע נוסף של פסה"ד בו הודגש במפורש ש"עבודתו של ה" איש דוקא באותו יום היא שגרמה להתלקחות הדלקת".

ובקטע אחר של פסה"ד טוען ביה"ד בזה הלשון: "שאלת ההבחנה בין מחלת עבודה ותאונה בעבודה מתעוררת מכך אם לא יכולים להוכיח מאורע פתאומי ומיוחד בעת עבודתו של האיש שהביא לשינוי בגופו וגרם לכך שהוא נהיה בלתי מסוגל לעבוד".

גם דברים אלה זורעים אור, לדעתי, על כוונת ביה"ד שהשתית את גישתו על ההגדרה של "תאונת העבודה".

יתכן והשאלה מהי תאונת עבודה ואבחנתה ממחלה תצטרך עדיין למצוא תשובה ממצה ומלאה בבתי הדין. אולי נעשה גם משגה ב" חקיקה בכך שהושמטו המילים בהגדרה של "תאונת עבודה" המתייחסות "לפגיעה אישית" (Personal injury) שהצביעו בפקודת הפי" צויים לעובדים ובחוקים המקובלים באנגליה בצורה חד משמעית על הצורך בקיום פגיעה מסוימת ומוגדרת.

בכל אופן לאור פס"ד בקשי נג"י וכך פס"ד אחר — לפידות — באינסטנציה ראשונה (טרם ניתן פס"ד בביה"ד לערעורים בענין זה) נוכל לציין שעברנו כברת ארץ ארוכה מאז פרשנו את המושג "תאונה בעבודה" במסגרת פקודת הפיצויים לעובדים ומאז הונחו היסודות לח" קיקת חוק הביטוח הלאומי.

מעמדה של אשה נשואה

נבחן עתה בעייה מטרידה ספציפית לחוק הבי" טוח הלאומי מהו מעמדה של אשה נשואה מבחינת החוק. אין פלוגתא לגבי אשה נשואה שהינה עובדת או עובדת עצמאית במלוא מובן המלה. הקושי צף בכל היקפו דווקא באותם

מקרים בהם האשה הנשואה ספק עקרת בית ספק עובדת או עובדת עצמאית. שאלה זו מק" בלת משמעות מיוחדת כשאשה טוענת שהיא עובדת אצל בעלה כשכירה או כעצמאית. אמ" גם, נכון הדבר, שאין החוק מונע אפשרות הי" פותטית שאשה נשואה תהיה עובדת שכירה בעסק בעלה גם אם מקומה נעדר במסגרת הר" חבה (סעיף 1 — סעיף ההגדרות) של החוק. והיה והאשה תוכיח כי קיים בינה לבין בעלה חוזה עבודה עם כל סימני ההיכר שבו ותמורה בצידו — יהיו חשדותינו אשר יהיו — נצטרך להכיר בעובדה כי אמנם קיימים גם במקרה זה יחסי מעביד ועובד. אולם ברוב רובם של המק" רים הקונקרטיים מופיעה האשה כנשואת באח" ריות בעסק בעלה וכעוזרת לו בעסקיו גם ללא תמורה וללא הכנסה משלה ובמקרה זה הת" חום נעשה מטושטש ומעורפל עוד יותר ובסופו של דבר — ההכרעה כאילו נתונה בידי האשה: — רוצה היא — נוטלת היא על עצמה את האצ" טלה של עצמאית; או שהיא נשארת מוסתרת בביתה כעקרת בית.

מגמת המחוקק ללא ספק היתה להגביל את האפ" שריות של הצטרפות נשים נשואות שהן עק" רות בית לביטוח אלא בתנאים מוגדרים. עד גיל מסויים ותוך זמן קבוע מראש. אין ספק שלעיני המחוקק ניצב מספרן הרב של נשים נשואות לבעלי עסקים ולא נעלם ממנו כי קיים שיתוף פעולה ועזרה הדדית של האשה לבעלה העובד בעסקו. אין גם להניח שהמחוקק רצה במובן זה להפלות בין אשה נשואה לבעל עסק לבין אשה נשואה לעובד שכיר או לאדם שאינו עובד ואינו עובד עצמאי ולא יתכן שה" אחת תיהפך בין לילה לעובדת עצמאית והש" ניה תישאר עקרת בית. חשבנו לתומנו שההג" דרה של "עובד עצמאי" חוסמת את הדרך בש" ביל אותה האשה הנשואה כאמור להצטרף למחנה העצמאיים. במובן "משלח-ידו" הבינונו לא רק את האקט הפיזי אלא גם את האינטרס הכספי (Profitable interest) המתבטא בעבו" דה לשם הכנסה. ראינו בעזרת האשה הנשואה לבעלה בניהול עסקיו רק מבחינת פונקציה

אלא במשק ביתה (עקרת בית) אינה מבוטחת. אולם ישנם כאלה הרוצים לשוות להגדרה זו פירוש דווקני ומצומצם ולפיהם ניתן לומר שאותה אשה — המעסיקה בביתה שתי עוזרות בית — והמתמסרת לפעולות ציבוריות ועסקי סעד אינה לפי גירסא זו, עקרת בית לעומת אשת פועל — הטורחת כרגיל בביתה. בתי הדין לא נתנו עדיין דעתם לשאלה זו אולם פירוש כזה היה טומן בחובו התעלמות מכל יסודות ההגיון, גורם להפלייה בין אשה לרעותה בעוד שהמחוקק התכוון ללא ספק להשוות את שתיהן מנקודת ראות החוק, אמנם בבי"ד בחיפה נפסק לא אחת כי אשה נשואה שאינה עובדת עצי מאית — היא בבחינת עקרת בית, אך בביה"ד בתל-אביב כאילו הסתמנה מגמה אחרת ונשאלת השאלה היתכן שפירוש דווקני שאינו עומד במבחן ההיגיון ומטרת המחוקק ירוקן תוכנו האמיתי של סעיף זה? התשובה מוטלת בחיק העתיד.

צורך הבעיות שהועלו מהוות חלק קטן יחסית ממכלול הבעיות הצפות ועולות בכור ההיתוך של המציאות היום-יומית, ומהן, אנו למדים עד כמה הפירושים שניתנו ע"י בתי הדין אינם עולים בקנה אחד עם כוונות מעצבי החוק.

משפחתית — תפקיד הנובע מעצם מהותה של היחידה המשקית הסגורה ששמה משפחה. גם מצאנו תמיכה בעמדתנו זו בעובדה שמקומה של אשה זו נעדר בהרחבה של "עובד" שבי סעיף 1 — סעיף ההגדרות. אילו רצה המחוקק להקנות לאשה זו מעמד של עובדת (ולאו דווקא במסגרת חווית מצומצמת), האם לא היה מוסיף את שמה בסעיף ההרחבה של "עובד". ומה טעם מצא המחוקק להוציא עקרת בית מביטוח אובליגטורי אלא אם לא עמדו מול עיניו השי" קולים הכספיים של המשפחה בה אין לאשה הכנסה משלה ואין היא יכולה לשאת בעול נוסף אלא אם רצונה בכך. האם אמנם התכוון המחוקק לכך שאותה אשת החנווני הנמצאת בחנות במקום בעלה שעה או שעתים ליום — תיחשב כעצמאית על אף שמטבע הדברים אין עבודה זו משלה ידה ואין לה הכנסה משלה בע" בודה זו. בה בשעה שאשת העובד השכיר עקרת הבית מוצאת לחלוטין ממסגרת הביטוח. אולם, לא זו היתה דרכו של ביה"ד בשאלה זו ולא פעם נפסק כי אשה זו — העוזרת לבעלה — היא עובדת עצמאית.

גם ההגדרה של עקרת בית אינה נטולה רבב, נוסח החוק קובע שאשה נשואה שאינה עובדת

רשימת הפירסומים הרשמיים

זכין ממשלת הממלכה המאוחדת של בריטניה הגדולה ואירלנד הצפונית (נכרתה בלונדון ביום 29.4.57 ונכנסה לתוקף ביום 1.11.57)
כתבי האמנה מס' 242 כרך 8 עמ' 247

תקנות בדבר ביטוח מפני פגיעה בעבודה של עובדים עצמאיים
ק. ת. 715 תשי"ד 1957, עמ' 1635

תקנות בדבר דמי קבורה
ק. ת. 715 תשי"ד 1957, עמ' 1635

תקנות בדבר ביטוח אמהות
ק. ת. 722 תשי"ד 1957, עמ' 1730

הוסיפו בשנת 1957/58 ב"רשומות" וירחון משרד העבודה "עבודה וביטוח לאומי":

חוק הביטוח הלאומי (תיקון), תשי"ז 1957 ספר החוקים 225, תשי"ד 1957, עמ' 90

הצעת חוק הביטוח הלאומי (תיקון) (מס' 3), תשי"ז 1957

הצעת חוק 306, תשי"ד 1957, עמ' 228

חוק הביטוח הלאומי (מס' 3), תשי"ז 1957 ספר החוקים 235, תשי"ד 1957, עמ' 178

אמנה בדבר ביטוח לאומי בין ממשלת ישראל

רשימה נוספת של פוסקים רפואיים
 י. פ. 549 תשי"ד 1957, עמ' 1204

הודעה על מינוי אב בית הדין המקומי בירושלים
 י. פ. 562 תשי"ח 1958, עמ' 49

מאזן ודרי"ח כספי לשנת הכספים 1956/57
 י. פ. 580 תשי"ח 1958, עמ' 501

אישור מקומות המחזיקים זכאים לגמלה
 י. פ. 582 תשי"ח 1958, עמ' 532

הודעה על מינוי חברים נוספים של בתי הדין המקומיים בת"א ובהיפה
 י. פ. 582 תשי"ח 1958, עמ' 532

הודעה על מינוי חברים של בית הדין לער"עורים בירושלים
 י. פ. 582 תשי"ח 1958, עמ' 532

חוק נכי רדיפות הנאצים

חוק נכי רדיפות הנאצים תשי"ז 1957
 ספר חוקים 226 תשי"ז 1957, עמ' 103

תקנות בדבר מבחנים ועקרונות לקביעת דרגת נכות
 ק. ת. 751 תשי"ח 1958, עמ' 398

חוק שירות מילואים (תגמולים)

תקנות בדבר חישוב שכר עבודה וההכנסה הממוצעת
 ק. ת. 708 תשי"ד 1957, עמ' 1511

תקנות בדבר דינים וחשובות ותשלומים לקרן השוואה
 ק. ת. 708 תשי"ד 1957, עמ' 1512

תקנות בדבר עובדים עצמאיים
 ק. ת. 749 תשי"ח 1958, עמ' 263

תקנות בדבר שכר עבודה רגיל
 ק. ת. 749 תשי"ח 1958, עמ' 263

רשימת מושבי עולים
 ירחון משרד העבודה "עבודה וביטוח לאומי" שנה עשירית מס' 1

חוק הגמלאות לנפגעי ספר

תקנות בדבר חישוב שכר העבודה הרגיל וההכנסה הממוצעת
 ק. ת. 722 תשי"ד 1957, עמ' 1729

צו בדבר שינוי מענק הלידה
 ק. ת. 722 תשי"ד 1957, עמ' 1730

תקנות בדבר היוון

ק. ת. 725 תשי"ד 1957, עמ' 1799

תקנות בדבר רישום עובדים עצמאיים

ק. ת. 729 תשי"ד 1957, עמ' 1870

תקנות בדבר רישום

ק. ת. 739 תשי"ח 1958, עמ' 67

תקנות בדבר תשלום דמי ביטוח במקרים מיוחדים

ק. ת. 739 תשי"ח 1958, עמ' 66

תקנות בדבר מקדמות

ק. ת. 739 תשי"ח 1958, עמ' 69

תקנות בדבר דינים וחשובות של קבלנים

ק. ת. 739 תשי"ח 1958, עמ' 70

תקנות בדבר תשלום דמי ביטוח וגבייתם

ק. ת. 739 תשי"ח 1958, עמ' 70

תקנות בדבר ביטוח מפני פגיעה בעבודה

ק. ת. 739 תשי"ח 1958, עמ' 71

תקנות בדבר ביטוח מפני פגיעה בעבודה

ק. ת. 739 תשי"ח 1958, עמ' 72

תקנות בדבר שכר העבודה הרגיל לחבר אגודה שיתופית

ק. ת. 739 תשי"ח 1958, עמ' 72

תקנות בדבר סדרי הדין בפני בית דין לביטוח לאומי

ק. ת. 749 תשי"ח 1958, עמ' 262

צו בדבר שינוי שיעור מענק הלידה לילד נוסף

ק. ת. 732 תשי"ח 1958, עמ' 410

תקנות בדבר ביטוח אמהות

ק. ת. 767 תשי"ח 1958, עמ' 687

הודעה בדבר קביעת סכום לכיסוי הוצאות כל-כלה ולינה

ירחון משרד העבודה "עבודה וביטוח לאומי" שנה תשיעית מס' 6

רשימת ישובים חקלאיים

ירחון משרד העבודה "עבודה וביטוח לאומי" שנה עשירית מס' 1

תקציב המוסד לביטוח לאומי לשנת הכספים 1957/58

י. פ. 534 תשי"ד 1957, עמ' 821

תפקידי העיקריים של המחלקה הם :

1. הסברה לציבור על חוק הביטוח הלאומי וכל הכרוך בביצועו.
2. הדרכת עובדי המוסד למתן שירות והסברה לציבור בעבודתם היום-יומית.
3. עקיבה אחרי פעולות המוסד שיש להן אספקטים ציבוריים והעמדת המינהלה על בעיות המתעוררות במגע המוסד עם הציבור.

הרכב המבוטחים

ציבור מבוטחים רב גווני מצריך פעולות הסברה שונות. על-פי החוק נחלקים המבוטחים לשלוש קבוצות : עובדים שכירים, עובדים עצמאיים ומבוטחים שאינם עובדים. אולם למעשה קיימות קבוצות משנה נוספות כגון מעבידים, עובדים שכירים בעבודה יומית, עקרות בית, עוזרות בית, חברי קיבוצים, מושבי עובדים, מושבי עולים, מקבלי קצבאות, קבלנים וקבלני משנה ; לכל קבוצה כמו לעיתים זכויות או חובות מיוחדות לה.

נוסף לחלוקה מקצועית נחלקים חוגי המבוטחים לרבדים רבדים מבחינת הוותק בארץ, או הימנותם עם בני עדות או מיעוטים ואז גוברים קשיי ההסברה, כיוון שהשפה העברית אינה שגורה על פיהם.

מטעמים אלה הכרחי הדבר שפעולות ההסברה תתפלגנה ותזיינה חלקן כלליות, שתסברנה את העקרונות הכלליים לכל ציבור המבוטחים, ואף תייחדנה לכל קבוצה את ההסברה בכל הנוגע לה, בכל פעולות הסברה לקבוצות צורך הוא להביא בחשבון את המבנה החברתי לפי הרבדים הנזכרים לעיל, לפיכך על המחלקה לבור בקפידה את אמצעי ההסברה היעילים לכל סוג מבוטחים.

המגע עם הציבור מתקיים בשני אופני פעולה — מחלקת יחסי ציבור מתכננת ומבצעת את פעולות ההסברה הארציות באמצעי ההסברה המקובלים בארץ כמו : עיתונות, רדיו, סרטים, הכנת והפצת חומר הסברה בכתב, העמדת מרצים לרשות הציבור וכד', קשר ומגע נוספים בין המוסד לבין הציבור מתבצע באמצעות פקידי קבלת הקהל שבסניפים.

ה ס ב ר ה ב כ ת ב , כדי לעמוד על ממדי ההסברה בכתב יצוין שבמשך ארבע שנות קיום המוסד הופצו בקרב הציבור כמיליון וחצי חוברות ועלוני הסברה בעשר שפות. חוברות ההסברה מצויות בארונות שהותקנו לכך בסניפים ועומדות לרשות קהל הפונים הבוחר לעצמו את העלונים המעניינים אותו.

רשימת החוברות שהוצאו ע"י מחלקת יחסי ציבור מאז הקמת המוסד :

חוברות הסברה כלליות על כל ענפי ביטוח בשפות : עברית, אידיש, אנגלית, ערבית, צרפתית, ספרדית (לדינו), פולנית, הונגרית, רומנית, גרמנית. חוברת על זכויות וחובות בענף זקנה : ערבית, צרפתית, אידיש, גרמנית. "קצבת זקנה, זכויות, חובות ותשלומים" : עברית. "דברי הסבר לסופס תביעה לקצבת זקנה" : עברית מנוקד. חוברת כללית בעברית קלה ומנוקדת, "פרישה מן העבודה", "ביטוח זקנה ומזון", "גמלאות שאירים", "ביטוח אמנות", "לעקרת הבית המעסיקה עוזרת", "מדרך לנפגעי עבודה", "ביטוח נפגעי עבודה", "גמלאות נכות", "נפגעי עבודה עצמאיים", "אגרת למעביד", (על פנקס המבוטח), "אם אין אני לי מי ז" (חוברת על רישום המבוטחים), "עלון על פנקס המבוטח" עברית, צרפתית, אידיש, ערבית. "עלון על חשיבות מספר הזהות", "ביטוח סוציאלי בישראל" : (אנגלית), "קליטתם בעבודה של נכי עבודה בישראל" סיכומי מחקר : עברית, אנגלית. "ידן וחשבון המוסד לשנת 1954/55, דו"ח המוסד לשנת 1955/56, ודו"ח המוסד לשנת 1956/57" : עברית ואנגלית. "ירחון העבודה והביטוח הלאומי" למלאת שנה, שנתיים ושלוש שנים למוסד. קבצים למדרש : "עלון למדרש לימי עיון לעולים חדשים", "על בעיות הביטוח הסוציאלי", "על ביטוח לעת זקנה" (לקט חומר עיוני והסברתי).

הסברה בע"פ. חשיבות מיוחדת מיוחסת למגע היוס"יומי של פקיד קבלת קהל בסניפים עם הציבור, רישום הקהל הפונה אליהם נעשה על-ידם, אך זה אינו כולל ביקורים חטופים או פניות בעניני שיקום, ועדות רפואיות, בירורים מיוחדים אצל מנהלי יחידות וכד'. במשך ארבע שנות קיומו של המוסד ביקרו בסניפים 1,700,000 מבוטחים.

מחלקת יחסי ציבור לא ויתרה על המאמץ לעצב את צורת הביקור בסניף ותוכנו תוך הכרה שבתוצאות מגע של פנים אל פנים בין מנגנון המוסד והציבור תלוי במידה מכרעת יחסו של הציבור למוסד וקיום ההבנה הרצויה ביניהם. היא נתנה את דעתה על הסדרים הפיזיים כגון: ריהוט, אולם קבלת קהל וקישוטו, סדרי עבודה, קשר בין עובדי קבלת קהל והמחלקות האחרות בסניף, טלפונים וכד'; על שאלות כוח האדם הדרוש לקבלת קהל ועל הדרגת עובדי קבלת קהל הן בשטח ידיעתם המקצועית והן במתן הדרכה שיטתית בנושאים יסודיים ביחסי ציבור.

כמשך השנה נתקיימו פגישות בין עובדי קבלת קהל לבין מחלקת יחסי ציבור לשם הבהרת בעיות שנתעוררו בעת מגעו של המוסד עם הקהל, קשיים שנתעוררו ופתרונם היה תלוי בהוראות אדמיניסטרטיביות או תקלות ביחסי הציבור הנובעות מהחוק — הועברו באמצעות המחלקה לידיעת האחראים על שטחי פעולה אלה לטיפולם. בדרך זו השפיעה המחלקה גם על החלטות המוסד בשטחים אדמיניסטרטיביים ועל עיצוב החוק והתקנות.

ט ט ט ט ט. מבוטח התובע גמלה מהמוסד חייב למלא טופס מתאים. מילוי טפסים הן אחת מבעיות יחסי הציבור של מוסדות ביטוח סוציאלי בעולם. לפיכך משתתפת המחלקה לעיתים בתכנונם למרות שהטיפול בהם הוא ביחידות האדמיניסטרטיביות. המחלקה ערכה מחקר מצומצם במימדיו על שימושיותו והבנתו של אחד הטפסים הנפוצים ביותר ותוצאות המחקר הביאו לשינוי מרחיק לכת של הטופס בשנה הקרובה.

יחסי ציבור עם מוסדות ממשלה ומוסדות בחו"ל

כמוסד ציבורי כסוף המוסד לביטוח לאומי לרשויות ציבוריות כמועצת המוסד, רשויות ממשלתיות והכנסת, והריהו רואה זאת מתפקידו לדווח על פעולותיו לרשויות אלה באמצעות דינים וחשבונות שנתיים. אינפורמציה שוטפת ב"עלון המוסד" וריכוז ידיעות חומר סטטיסטי ב"ירחון העבודה והביטוח הלאומי".

גם בשנה זו הופיע העלון החודשי של המוסד המקיים קשר אינפורמטיבי בין המשרד הראשי לסניפים. תפקידו של עלון המוסד להביא לידיעת העובדים בסניפים את עיקרי הדברים המתחווים ונוצרים במשרד הראשי ובכך לגשר על המרחק שבין הגוף המרכזי לסניפיו (מלבד קשר זה מתקיימים גם כנסים של עובדי הסניפים עם עובדי המשרד הראשי).

חומר לועזי על המוסד ופעולותיו מפיצה המחלקה למוסדות ביטוח סוציאלי בחו"ל. דינים וחשיבונות של המוסד מופיעים מדי שנה בתרגום אנגלי וזוכים להתעניינות רבה בחוגים מקצועיים בעולם.

מפעולות המחלקה בשנת הדו"ח

מועד הרישום. פעולת הסברה מיוחדת ורבת מימדים נדרשה בשלהי 1957 כדי להביא לידיעת הציבור ובעיקר לשכבות דלות ההכנסה שלגביהן דרושה הגנת חוק הביטוח הלאומי — את ענין התקנות בדבר רישום. על פי תקנות אלה הוטלה החובה להרשם במוסד עד ה'31 לדצמבר 1957 על סוגי מבוטחים מסויימים שלא זו בלבד שחלקם באים משכבות שאמצעי ההסברה הרחבים אינם יעילים די הצורך לגביהם. אלא גם היה קיים קושי מיוחד בהסברה מי חייב ברישום. היות ותקנות אלה הן מורכבות למדי.

ההסברה נפתחה בכוננים שונים. החל מכרזות גדולות ומושכות עין ב־5 צבעים ובשלוש שפות שהודבקו ברחובות ובמקומות התכנסות הציבור, כרוז מיוחדת בשפה הערבית שהופצה באזורי המיעוטים הערביים בישראל, הודעות חוזרות ונשנות בכל שפות השידור ב"קול ישראל" ומישור רדיו מיוחד לתושבי הארץ הדוברים ערבית ששודר פעמים מספר.

לקראת מועד הרישום הוכנה חוברת מיוחדת ובה לוח מפורט המסביר את התקנות, תחולתן והזכויות אותן מקנה החוק למבוטחים. החוברת נקראה "אם אין אני לי — מי לי?" 400.000 חוברות כאלה הופצו לכל בית אב בישראל באמצעות הדואר. מעגל פעולה זה הושלם על־ידי מודעות חוזרות בעיתונות על תקופת הרישום והרצאות פומביות של עובדי המוסד. הפנייה בהיקפה אמנם הגיעה לאזנם של רבים ועד תום מועד הרישום צבאו רבים על פתחי הסניפים להכלילם ברשת המבוטחים.

מועדי ה ת ש ל ו ם . כנקבע בחוק חייבים מבוטחים המשלמים דמי ביטוח בעצמם לשלם בארבעה מועדים בשנה, ופיגור בתשלום גורם להם להפסד זכויות. כדי להרגיל את המבוטח לשלם במועד ולהבטיח זכויות לו ולמשפחתו נעשית פעולת הסברה מתמדת בערב מועד התשלום. אף פנייה זו לציבור נעשית באמצעות מודעות בעיתונות, כרוז בחוצות, שידורים ב"קול ישראל" וביומני קולנוע. בסניפים הוצבה כרוז המסנה את תשומת לב המבוטח להגדלת דמי הביטוח מחמת פיגור.

ח ו ב ר ו ת ה ס ב ר ה . בהמשך לפעולות ההסברה בשפות לועזיות בשנים שחלפו הוצאו השנה חוברות בפולנית והונגרית על כל ענפי הביטוח, זכויות וחובות המבוטחים. מהדורה זו של החוברת הכללית הוכנה עם גבור העליה מפולניה והונגריה בשנים האחרונות. פרסומים אחרים של המחלקה נתרכזו בענינים ספציפיים כמו עלון על פנקס המבוטח ובו תרגום לצרפתית. העלון סופק באמצעות קרנות החופשה לעובדים החייבים להצטייד בפנקס הביטוח הלאומי וקרנות החופשה למען יוכלו להוכיח את זכויותיהם.



עלוני הסברה הנוגעים לשכבת מבוטחים מסוימת מופצים לפי כתובות אישיות בעזרת מכונות I.B.M. של המוסד, שיטה שהונהגה בפרט לגבי מעבידים.

שתי אגרות למעביד. האחת בה ניתן הסבר להוראות ותקנות חדשות הנוגעות למעסיק מספר עובדים והשניה בענין פנקס הביטוח וקרנות החופשה.

לאחר תיקון החוק בעניני הפרישה מן העבודה פורסמה חוברת המסבירה מי ומתי יחשב כפורש מעבודתו ויהיה זכאי לקצבת זקנה, מכיון שהפרישה הינה סוגיה קשה לגבי רוב המבוטחים הצריכים לשקול היטב כיצד ינהגו.

עלון בערבית "מי מבוטח בביטוח הלאומי?" ובו תרגום תמציתי לאנגלית הופץ בין המיעוטים. תוכן העלון ספוריהם של כמה מבוטחים מקבלי גמלאות מהמוסד. תוכנו של עלון זה מכוסס על משדר ב"קול ישראל".

פורסם סיכום מחקר על "קליטתם בעבודה של נכי עבודה בישראל" ותמציתו תורגמה לאנגלית וצורפה לדו"ח האנגלי.

"הביטוח הסוציאלי בישראל" — תמצית אנגלית של מאמר שפורסם בכתב עת בחו"ל מאת המנהל הכללי של המוסד ד"ר ג. לוטן על התפתחות הביטוח הסוציאלי בישראל.

חוברות על "ביטוח נפגעי עבודה עצמאיים" שאולה, "קצבת זקנה, זכויות, חובות ותשלומים" ו"דברי הסבר לטופס תביעה לקצבת זקנה" נדפסו במהדורה נוספת ומעודכנת בשנה זו.

כבשנים עברו מוקדש חלקו של "ירחון העבודה" לביטוח הלאומי ובו מתפרסמים חדשים מאמרים, סיכומים וחומר סטטיסטי.

הרצאות על הביטוח הלאומי מוסיפות להתקיים בחוגי פעילי מועצות הפועלים ברחבי הארץ פעולות אלה מבוצעות בחלקן ביוזמת המחלקה לעזרה חודית וביטוח סוציאלי של הועד הפועל של ההסתדרות. למרצים המציאה המחלקה תדריך "לסיכום ארבע שנות פעולה" להסתייע בו בהרצאותיהם.

ביוזמת המוסד נעשתה השנה פעולת הסברה שבע"פ רבת היקף במושבי ובעיירות העולים שבנגב. להרצאה לציבור נתלוותה המחשה באמצעות סרטון מיוחד למושבי עולים. בחלק מהעיירות ננקטה שיטת פעולה שונה והיא כינוס פעילים ונושאי תפקידים ציבוריים לשם שיחה וביורר. באותן העיירות נקבע נציג מקומי שימציא טפסים, חוברות הסברה והדרכה ראשונית למבוטחים.

מספר הרצאות לבני המיעוטים ניתן בכפריהם. סרטון בערבית לתושבים אלה ליווה את ההרצאות. לשם הדרכת המרצים מבני המיעוטים להרצאותיהם נתקיימו מספר ימי עיון בשיתוף המוסד, הממשלה והסתדרות העובדים. בסה"כ הירצו עובדי המוסד 120 הרצאות.

ע י ת ו ת . מנהל המחלקה משמש כדובר המוסד לגבי העיתונות. נוסף למסירת ידיעות שוטפות לעיתונות על פעולות המוסד ובעיותיו, הוכנו רפורטאז'ות ורשימות על מקבלי גמלאות מקבוצות מבוטחים שונות, שמטרתן המחשת הערך הסוציאלי של גמלאות הביטוח הלאומי בצורה סיפורית. בסיפורים אלה הלקוחים מהמציאות, מובא אל המבוטח דבר הביטוח הלאומי ויתרונותיו. מעל דפי העיתונות היומית מודיע המוסד למבוטחים על מועדי התשלום המתקרבים ומתריע על הפסד הזכויות והגדלת דמי הביטוח העלולים להגרם עקב הפיגור, כן מתפרסמות מפקידה לפקידה ידיעות סטטיסטיות על פעולות המוסד.

ס ר ט י ם . ביומני קולנוע הופיעו קטעים שונים על פעולות המוסד. נוסף על קטעי יומן אלה הוכנו סרטונים למושבי עולים וכפרי מיעוטים. הסרט שהוא בן 12 דקה נקרא "האדם המפורסם" מתאר בצורה קלילה את שלושת ענפי הביטוח הוקרן גם השנה בבתי קולנוע בערים ובכפרים. במלאת שנה לתשלום קצבאות זקנה ע"י המוסד הוסרט קטע המתאר הגשת תביעה לקצבת זקנה, אישורה וקבלת הקצבה בסניפי הדואר. טקס נישואין של מבוטח ומבוטחת מקבלי קצבת זקנה מהמוסד

הוסרט בחורשה בנתניה בל"ג בעומר השנה. תשלום מענק הלידה הראשון במרפאת בקעה אל גרביה שבאיזור המשולש צולם ביומן.

ט ק ס י ם . בהגיע מועד תשלום קצבאות זקנה לראשוני התובעים אורגנו כנסים מיוחדים למסירת תעודות האישור על מתן הקצבה.

הטקס הראשון נתקיים בירושלים באולם העיריה בהשתתפות שר העבודה מר מרדכי נמיר אשר מסר את תעודות אישור הקצבאות הראשונות ל-30 זקנים וזקנות מתושבי הבירה.

בטקס דומה בתל אביב נמסרו התעודות לבעלי הקצבאות הראשונות על ידי המנהל הכללי של המוסד ד"ר ג. לוטן בהשתתפות ראש העיר מר ת. לבנון.

בכנס בחיפה חילק את התעודות ראש העיריה מר אבא חושי, לאחר דברי ברכה של מנהל ענף זקנה ושאיירים מר א. רמון.

לתושבי נצרת ניתנו התעודות לראשונה על ידי ראש עיריית נצרת מר א. ג'ורג'ורה בהשתתפות סגן המנהל הכללי מר ר. וולקוב.

י מ י ע י ו ן . בימי עיון שנתקיימו השנה נתכנסו מרצים לכפרי המיעוטים בעניני הביטוח הלאומי, קציני הערים של הוועד למען החייל ונציגי מועצות הפועלים.

עובדים בכירים של המוסד השתתפו בימי עיון להכנתם כמרצים, ופקידי קבלת קהל בסניפים נועדו ליומיים לשם לימוד בעיות ראיון קהל.

הדרכת העובדים

בשלוש השנים הראשונות לקיום המוסד קבלו עובדיו את הדרכתם לתפקידיהם בצורות שונות: אחדים השתתפו בקורסים של המכון לפריון העבודה, מספר עובדים קבלו סטיפנדיות להשתלמות בחו"ל ועובדים רבים נפגשו בכנסים וימי עיון שנקראו על ידי מנהלי היחידות לפי צרכי עבודתם בפרט בעת הפעלת סעיפים חדשים בחוק בעת מתן הוראות ביצוע, שינויי שיטות עבודה וכד', מעת לעת נתקיימו ימי עיון לעובדים בכירים לבירור בעיות יסוד של עבודת המוסד.

בשנה הרביעית לפעולת המוסד הוחלט על מתן הדרכה שיטתית לכל העובדים. המגמות העיקריות בהנהגתה היו הרחבת הידיעות המקצועיות והשלמת ידיעות כלליות על המוסד ופעולתו ושכלול הביצוע של התפקיד המוטל על העובד.

ייחודה של תכנית הדרכה זו היתה בתכנית ארצית קבועה שהקיפה את כל עובדי המוסד, בעוד שהדרכת העובדים שקדמה לה נצטמצמה בימי עיון וכנסים בודדים. התכנית נועדה לעובדים בדרגות מ"ע עד 15.

ועדה המורכבת מאנשי המשרד הראשי, ומספר מנהלי סניפים עיבדה פרטי התכנית וחזותה דעתה בדבר הצורך בהעמדת צוות מדריכים לביצוע התכנית כדי להבטיח את אחידות ביצועה. על פי המלצות הועדה כונסו כ-50 עובדים בתפקידים מינהליים מהסניפים ומהמשרד הראשי לשני ימי עיון שנתקיימו בכפר ויתקין, שם נמסרו להם ראשי פרקים של נושאי ההדרכה ושיטות הלימודים. להכנה זו נוסף תרגול מעשי, כשהמדריכים לעתיד נתנו שיעורים לדוגמא בקבוצות קטנות של שאר המשתתפים.

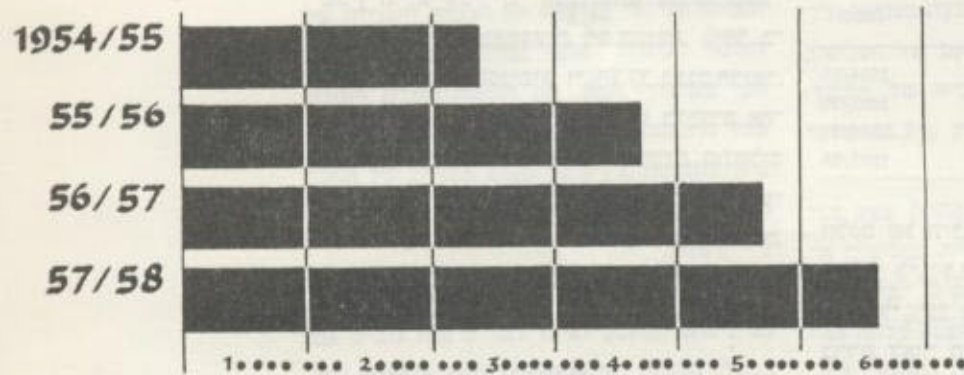
התכנית חולקה לשני שלבים. חלקה הראשון כלל נושאים כלליים המשותפים לכל עובדי המוסד, ואילו חלקה השני היה מקצועי. מטרת ההדרכה הכללית: הקניית מטען ידיעות יסודיות על מהות הביטוח הסוציאלי, תולדותיו, דרכי ניהולו והיכרות כללית עם המוסד על מנגנונו. כן כלל חלק זה שיעורים ביחסי ציבור, במינהל כללי והעובדים השתתפו בשיעור על רישום המבוטחים שהושלם בסיוור במדור המיכון במשרד הראשי.

בשלב זה של ההדרכה נתכנסו בבקרי יום הששי קבוצות של 20 עובד בסניפי המוסד. בכל קבוצה

נלמדו חמשת הנושאים בעשרה שיעורים. מספר השעות שהוקדש לשלב הראשון של ההדרכה הגיע ל-120 שעות לימוד לכל עובדי המוסד בדרגות 8-15. עם השלמת השלב הראשון של ההדרכה הוחלט על המשכה בשלוש מגמות ע"י סיווג העובדים בשטח התביעות, הכספים והמינהל. כוונת המתכננים היתה הדרכה מקצועית, מטרה זו הושגה רק בשטח התביעות והכספים, ואילו עובדי המינהל לא קיבלו הדרכה בנושאים אלה מחוסר מדריכים בשטח זה.

לפי סיווג העובדים הוקדשו שיעורי ההדרכה לשטח עבודתם. לעובדי התביעות ניתנה הדרכה ביתר פירוט על דרכי אישור התביעות לענפי הביטוח השונים ולקרן השוואה. נושאי הגבייה נלמדו מבלי להיכנס לפרטי הביצוע, עובדי הכספים למדו בהרחבת יתר על תיאור תהליכי הגבייה, ההבטחה בין סוגי המבוטחים, סיווג המפעלים, סדרי הרישום של מעבידים עצמאיים, הנחלת החשבונות בסניפים, בקורת הגבייה ובקורת חוץ ושיטת תשלום גמלאות. ההדרכה בשלב ב' לאנשי התביעה ניתנה בארבע קבוצות ולאנשי הכספים בשמונה קבוצות. מספר שעות השיעורים הגיע ל-250.

המינהלה החליטה להתנות בעתיד קבלת קביעות במוסד או העלאה בדרגה בבחינת בחומר שנלמד בשיעורי ההדרכה. מטעם זה ולמען אפשר לכל עובד לרענן את ידיעותיו — הוגשו תקצירי החומר לעובד בתום השיעורים ותויקו בתיק הדרכה מיוחד אותו קבל כל עובד.



גביית דמי ביטוח בשנים 1954-1958

טבלה 36

הגבייה בשנת 1957/58 לפי מקורות

מקורות הגבייה	סה"כ ל"י	%
מס הכנסה	11,598,908	20.8
קופות הסניפים	13,790,828	24.7
בנקים	2,191,920	3.9
החשב הכללי	14,932,453	26.7
החשב — משרדי ממשלה	9,850,276	17.6
האיצר — מח' הגבייה	730,640	1.3
מקורות שונים	1,187,290	2.1
קיוון	1,611,231	2.9
סה"כ	55,893,546	100.0

המבוטא וכו' מהווים רק 6.3%. בעוד שבשנת 1956/57 היו 11.6%. ההבדל בין שני השיעורים נובע משינוי תהליכי העבודה של ההוצאה לפועל: בשנת 1957/58 לא גבה עוד מנגנון ההוצאה לפועל את החוב מהמבוטאים ישירות אלא היפנה אותם לשלם במוסד. שיעורי התשלום הכרוכים בפעולות לחץ של המוסד הם קטנים אולם אינם מבטאים את חלקן הריאלי של פעולות הלחץ בגביית דמי ביטוח, שהרי בעקבותיהן משלמים מבוטאים רבים את דמי הביטוח ישירות למוסד והכספים מועברים בצינורות התשלום האחרים.

חלוקה שונה לגמרי של פירוט מקורות הגבייה מסתברת לפי מספר המשלמים. בחודש מרס

1. הגבייה ב-1957/58 א. גבייה שנתית

קיימת עלייה מתמדת בהכנסות המוסד השנה מגביית דמי ביטוח ביחס לאלה של השנים הקודמות. העלייה בהכנסות נובעת בעיקר מ"גידול הכנסות המבוטאים, והינה גם תוצאה של פעולות הרחבת רשת המבוטאים במוסד, פעולה שביצעה מחלקת הגבייה במשך ארבע שנים. יש לציון גם את הגדלת סה"כ שיעור דמי הביטוח עם הכללתם של העובדים העצמאיים בביטוח נפגעי עבודה החל מיולי 1957.

דמי ביטוח בסך 55,893,546 ל"י גבה המוסד לביטוח לאומי בשנה הרביעית ממעבידים בעד עובדים וממבוטאים המשלמים בעצמם.

ב. מקורות הגבייה

המבוטאים יכולים לשלם את דמי הביטוח בקופות בסניפי המוסד וגם באמצעות צינורות תשלום אחרים, כמפורט בטבלה 36. פירוט צינורות התשלום מלמד כי חלקם הארי של דמי הביטוח, כ-90% מהם, משתלמים באמצעות מס הכנסה, קופות הסניפים והחשב הכללי. גם בשנת 1956/57 היתה הגבייה דרך צינורות תשלום אלה 85%. תשלום דמי ביטוח הכרוך בפעולות לחץ של המוסד כגון: הוצאה לפועל, זקיפה שכנגד של הגמלאות להן זכאי

דמי ביטוח ממעבידים ו"לא שכירים" (באחוזים)

השנה	אחוז הגבייה ממעבידים	אחוז הגבייה מעצמאיים
1954/55	91.7	8.3
1955/56	86.8	13.2
1956/57	88.0	12.0
1957/58	86.5	13.5

חלקם של ה"לא שכירים" מסה"כ הגבייה הגיע כאמור ל-13.5% בעוד שסוג זה של מבוטחים מגיע ל-25% מכלל המבוטחים. תמונה זו מתבררת לאור העובדה שבקבוצת המבוטחים ה"לא שכירים" נכללים רבים שהם בעלי הכנסות נמוכות או מחוסרי הכנסות המשלמים דמי ביטוח לפי תשלום מינימלי של 8.700 ל"י

ד. הגבייה לפי סניפים

חלוקת גביית דמי הביטוח לפי סניפי המוסד מראה כי מרבית דמי הביטוח ניגבים בשלושת

1958 שילמו 70% מהמעבידים באמצעות מס הכנסה ו-22% באמצעות סניפי המוסד. אולם מבין ה"לא שכירים" המבוטחים במוסד משלמים רק 0.5% באמצעות מס הכנסה, 58% באמצעות קופות הסניפים ו-37.7% בבנק הדואר. רק אחוז פועט משלם דמי ביטוח בדרכים אחרות. הכדלי התשלומים בין צינורות התשלום לפי מספר המשלמים נובעים מהעובדה שמעבודים קטנים משלמים באמצעות מס הכנסה, בעוד שמעבידים גדולים משלמים בעיקר באמצעות החשב הכללי או קופת הסניף.

ג. גבייה ממעבידים ו"לא שכירים"

הגבייה ממעבידים בשנת 1957/58 הסתכמה בסך 48,314,541 ל"י והגבייה מ"לא שכירים" היתה 7,579,005 ל"י. כלומר תשלומי המעבידים מהווים 86.5% מסה"כ הגבייה ותשלומי ה"לא שכירים" 13.5%.

טבלה 38
הגבייה לפי הסניפים

אחוז הגבייה				הגבייה בל"י	הסניפים
1954/55	1955/56	1956/57	1957/58		
א. סניפים מחויבים					
31.9	30.6	27.8	30.0	16,735,586	הל אביב
16.8	16.7	22.2	19.3	10,797,728	חיפה
9.0	8.5	9.2	8.3	4,635,434	ירושלים
23.5	20.2	18.1	18.2	10,186,428	משרדי ממשלה
81.2	76.0	77.3	75.8	42,375,176	סניפי מחויבים
ב. סניפים בינוניים					
3.2	3.8	3.7	4.0	2,233,401	רמת גן
1.6	2.5	3.6	3.9	2,196,673	רחובות
3.0	3.2	2.8	2.8	1,576,361	פתח תקוה
2.5	2.8	2.4	2.6	1,431,705	נתניה
1.6	2.2	2.1	2.2	1,249,158	כפר סבא
11.9	14.5	14.6	15.5	8,687,296	סניפי בינוניים
ג. סניפים קטנים					
1.5	1.9	1.6	1.8	1,024,696	חדרה
1.3	1.9	1.8	1.7	970,412	עפולה
0.5	1.0	0.9	1.0	566,253	רמלה
0.6	0.7	0.7	1.1	604,822	נהריה-עכו
0.9	1.1	1.0	1.1	586,485	טבריה
0.9	1.5	0.7	0.8	456,343	באר שבע
0.2	0.3	0.3	0.4	220,447	נצרת
0.7	0.7	0.7	0.7	359,490	צפת
6.6	9.1	7.7	8.6	4,785,948	סניפי קטנים
..	42,124	ד. משרד ראשי
100.0	100.0	100.0	100.0	55,893,546	

3. גבייה בביטוח לאומי ובמס הכנסה

הגבייה על ידי נציבות מס הכנסה והגבייה של המוסד לביטוח לאומי נבדלת מבחינות רבות ואף בשיעורי המס. מס הכנסה משלם האזרח מכל ההכנסה או השכר, ואילו דמי ביטוח גורמים ממבוטחים רק עד סכום מסוים של ההכנסה (בשנת 1957/58 — המכסימום הוא 3.600 ל"י לשנה).

מס הכנסה גובים רק החל מסכום שהוא למעלה ממינימום שנקבע ואילו דמי ביטוח גובים גם מבעלי הכנסה נמוכה ביותר (הם משלמים דמי ביטוח מינימליים).

דמי ביטוח גובים בעד שכירים ומעצמאיים וממבוטחים שאינם שכירים ואינם עצמאיים. אך לא מחברות. לשם השוואת הגבייה בשני המוסדות יש להפחית גם את ההכנסה מחברות במס הכנסה. (ראה טבלה 40).

סכום הגבייה בביטוח לאומי היווה בשנים האחרונות כשליש מסכום הגבייה במס הכנסה. בשנת 1954/55 גבה המוסד רק רבע מהגבייה במס הכנסה. אך בשנת 1955/56 עלתה הגבייה בביטוח הלאומי בקצב גדול יותר והוותה 33.8% ממס הכנסה שניגבה באותה שנה. בשנתיים הבאות פחת האחוז ל-33% בקירוב.

הסניפים המחוזיים: תל אביב, חיפה וירושלים. סניפים אלה גובים 57.6% מסה"כ דמי הביטוח. הגבייה ממשרדי הממשלה מבוצעת בסניפי ירושלים ותל אביב וכך גדל חלקם של הסניפים המחוזיים ל-75.8% מסה"כ הגבייה של המוסד. בסניפים האזוריים ניגבים רק 24.2% מדמי הביטוח.

מהלוח שלהלן נראה שהשנה פחתה מעט הגבייה בסניפים המחוזיים, והגבייה בסניפים ה"בינוניים והקטנים גדלה. כסניפים "בינוניים" מוגדרים בסקירה זו סניפים שהשנה עלתה הגבייה החודשית בכל אחד מהם על 110,000 ל"י.

2. גבייה בביטוח הלאומי בהשוואה להכנסה הלאומית

מאז שנת 1954/55 ועד שנת 1957/58 גדלה ההכנסה הלאומית הנומינלית ב-70% לערך. הגבייה בביטוח לאומי גדלה באותה תקופה ביותר מ-130%. השוואת הגידול של ההכנסה הלאומית והגידול בגביית דמי הביטוח בשלוש השנים האחרונות מורה גם היא על הפרש בגידול, אם כי הפרש הרבה יותר קטן. הגידול בהכנסה הלאומית היה בשנת 1957/58 לעומת 1955/56 בשיעור של 46% ואילו בביטוח הלאומי היה בשיעור של 50%.

טבלה 39
הגבייה בביטוח הלאומי וההכנסה הלאומית (באחוזים)

השנה	הכנסה לאומית (במיליוני ל"י)	גבייה בביטוח הלאומי (במיליוני ל"י)	אחוז הגבייה בביטוח הלאומי מההכנסה הלאומית
1954/55	1,461.0	23.9	1.64
1955/56	1,750.0	37.4	2.14
1956/57	2,089.0	46.7	2.23
1957/58	2,500.0	55.9	2.23

4. שינויי החוק בדבר גביית דמי ביטוח בשנת 1957/58

מתוך פעולתו של המוסד נוכחנו כי חוק הביטוח הלאומי בניסוחו המקורי אינו מקיף עדיין את כל המקרים בהם נתקלים במציאות היום יותר. לפיכך הוצעו כמה שינויי חוק אשר נת-

העלייה המהירה יותר בגביית המוסד משתקפת גם בכל שנה. ביחס שבין גביית המוסד לבין ההכנסה הלאומית. אם בשנת 1954/55 היוותה הגבייה של המוסד 1.64% מההכנסה הלאומית הרי שבשנת 1956/57 ו-1957/58 עלה אחוז הגבייה ל-2.23% מההכנסה הלאומית.

גביית דמי ביטוח בהשוואה לגביית מס הכנסה

ה ש נ ה	גביית מס הכנסה פרט לחברות (במיליוני ל"י)	גביית בביטוח הלאומי (במיליוני ל"י)	אחוז הגבייה בביטוח הלאומי מהגבייה במס הכנסה
1954/55	97.1	23.9	24.6
1955/56	110.8	37.4	33.8
1956/57	141.8	46.7	32.9
1957/58	..	55.9	* 33.0

* אימון ארעי.

דמי ביטוח, כך שמבוטחים שאין להם כל הכנסות, אלא מגמלאות אלה לא תיגרענה זכויותיהם במוסד, אולם הם אינם חייבים בתשלום דמי ביטוח.

תיקון סעיף 54 מקנה לשר העבודה את הסמכות להתקין תקנות בדבר עיגול דמי הביטוח עד ל־100 פרוטה. שילוב תיקון סעיף זה עם סקודת מס הכנסה לפיה רשאים מעבידים ועצמאיים לעגל את סכום ההכנסה עד לירה אחת מאפשר הקלה ניכרת בחישוב דמי הביטוח ובהיחול כרטיסי חשבון.

ב. סוגי מבוטחים

הניסיון שנרכש בארבע שנות פעולת המוסד הראה כי יש להוסיף לחוק הביטוח הלאומי סוגים נוספים של מבוטחים אשר לא נכללו קודם לכן בחוק, ולכן קופחו במידה מסויימת. בסעיף 40א' של החוק המתוקן צוינו מספר סוגי מבוטחים אשר לגביהם רשאי שר העבודה להתקין תקנות בדבר תשלום דמי הביטוח. גם אם בתקנות אלה יסטה השר מנוסח החוק, הסוגים החדשים הם:

- 1) עובד חלקי, עובד לשעה, עובד אצל מעבידים שונים, עובד מזמן לזמן, עובד בחופשה ללא תשלום, עובד שמעבירו אינו תושב ישראל, עובד בשירות דיפלומטי או קונסולרי של מדינה זרה.
- 2) מבוטח שהוא גם עובד וגם עובד עצמאי.
- 3) עובד עצמאי שאין עיקר הכנסתו ממשלח ידו.
- 4) מבוטח שהוא מתיישב ביישוב חקלאי.

קבלו בכנסת באוגוסט 1957, וביניהם מספר תיקונים לשיטת הגבייה שהיתה נהוגה עד אז.

א. הבסיס לגבייה

לאחר התיקון קובעים סעיפים 34 ו־36 כי הבסיס לגבייה יהיה אמנם בהתאם לקביעת סקוד השומה, אולם בחשבון ההכנסה לא יובאו כל פטור, ניכוי וזיכוי המגיעים למבוטח לפי מס הכנסה; כלומר הבסיס לגבייה יהיה הכנסת המבוטח ברוטו.

כידוע חייב המבוטח לשלם דמי ביטוח על פי הכנסתו בשנה שקדמה לשנת הכספים בה הוא חייב בדמי ביטוח, אולם מאחר ובתחילת שנת הכספים אין המוסד יכול עדיין לקבל נתונים על שומות המבוטחים בשנה הקודמת, הונהגה לראשונה בביטוח לאומי שיטה של מקדמות על חשבון דמי הביטוח. סעיפים 34 ו־36 המ־תוקנים קובעים כי עד לקבלת השומה הסופית ישלם המבוטח מקדמות לפי השומה האחרונה שנעשתה לו במס הכנסה, במידה שלא נערכה למבוטח מסויים שומה ישלם גם הוא מקדמות על חשבון דמי הביטוח, אולם אלה תיגבנה בהתאם להכנסותיו עליהן הצהיר במוסד. מקדמות על חשבון דמי ביטוח, דינן כדין דמי ביטוח, עד לעריכת חשבונו הסופי של המבוטח עם קבלת השומה הסופית לאותה שנה. שינוי זה מאפשר למוסד ולמבוטחים לדעת כבר בתחילת כל שנת כספים על התשלומים השנתיים.

החוק המתוקן בסעיף 46 מצוין מספר גמלאות, הן של המוסד והן ממוסדות אחרים, אשר לא תובאנה בחשבון בעת חישוב הבסיס לגביית

התקנת תקנות בדבר גביית דמי ביטוח ממבוטחים אלה תבטיח כי בעת חישוב דמי ביטוח יובא בחשבון מצבם המיוחד.

ג. קביעת דמי הביטוח

המוסד עמד על הצורך בהטלת סנקציות על מבוטחים שלא הצהירו למוסד ומעבידים שלא דווחו על עובדיהם.

סעיף 43 המתוקן מאפשר למוסד לקבוע את דמי הביטוח שמבוטח או מעביד משלם אם לא הגישו את הדרישות המתאימות.

סעיף זה מאפשר למוסד לקבוע את דמי הביטוח גם למבוטחים אשר שינו את סוגם, אשר ישלמו לפי הכנסתם בשנה השוטפת ולא לפי הכנסתם בשנה הקודמת. הטעם לשינוי זה הוא שמבוטחים, אשר שינו את סוגם, למשל אלה שפרשו מעבודתם, אין הכנסתם השוטפת מאפיינת להם לשאת בעול תשלומים המתבססים על הכנסותיהם בשנים הקודמות.

מבוטחים להם נקבעו דמי הביטוח לפי סעיף זה, רשאים לערער על הקביעה לפני ועדת השומה. הפועלת בתוקף סעיף 44 לחוק ליד כל סניפי המוסד.

ד. יחסי עובד ומעביד

לפי סעיף 40 לחוק רשאי המעביד, לנכות 1.4% ממשכורתו של העובד לפיה משתלמים

דמי הביטוח. כדי למנוע ניכוי מרוכז מהעובד עבור תקופה ממושכת, הוכנס תיקון לסעיף זה לפיו יכול מעביד לנכות מעובדיו את דמי הביטוח רק תוך 30 יום מיום תשלום השכר. תיקון זה נועד להגן על העובד.

סעיף 54א המתוקן מתיר לשר העבודה להתקין תקנות בדבר חובת קבלן להודיע על ביצוע עבודה באמצעות קבלן משנה. תקנות אלה פותרות את השאלה מי הוא מעבידם של פועלי הקבלנים ומי חייב בתשלום דמי ביטוח עבורם.

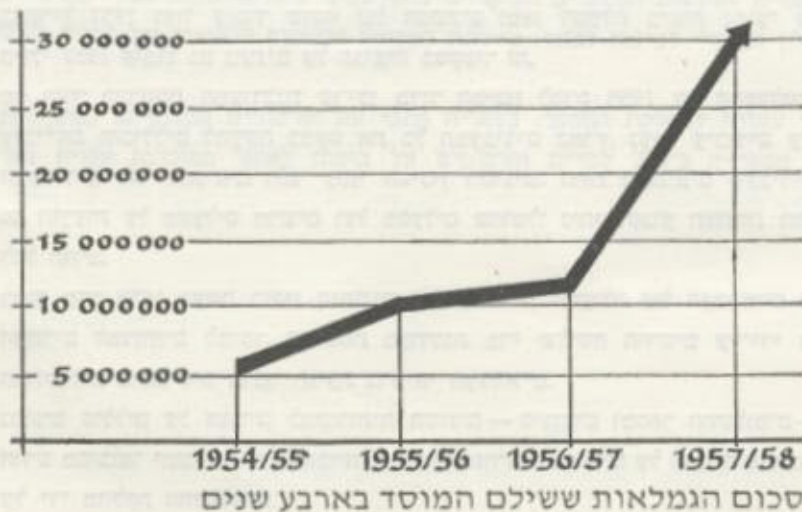
ה. שונות

תיקון סעיף 53(ג) לחוק נותן זכות קדימה לגביית דמי ביטוח גם במקרים של פירוק אגודות שיתופיות, ולא רק במקרים של פירוק חברות ופשיטות רגל.

הבהרה נוספת של סעיף 68(ב) לחוק מאפשרת למוסד לזקוף על חשבון הגמלאות המגיעות מהמוסד למבוטחים — את תביעות המוסד בדמי ביטוח, ואף דמי ביטוח שחייב בעל אשר אשתו זכאית למענק לידה.

5. הוצאה לפועל

שלא כמיסים משתלמים דמי הביטוח להבטחת זכותו האינדיווידואלית של משלם, בעוד שיש תשלום מיסים אינו מקנה זכות מוגדרת כזאת. בביטוח חובה אין האפשרות להצטרף למסגרת



כשנת 1957/58 הגיע הממוצע החודשי במש" לוח התראות ל-1,334 מעבידים, שהם 3.7% מכלל המעבידים; ממקבלי ההתראות מועברים להוצאה לפועל 642 מעבידים בממוצע לחודש, כלומר 52% מהמעבידים להם נשלחה התראה סילקו בעקבותיה את חובם.

למבוטחים המשלמים דמי ביטוח בעצמם נש" לתות בממוצע לחודש 8,682 התראות והם 6.4% מכלל המבוטחים ה"לא שכירים" במוסד, 4,631 מבוטחים, המתוים 53% ממקבלי ההתראה, מועברים להוצאה לפועל ויתרם מסדירים את חובם במוסד. הסטטיסטיקה מראה שהודקקות לאמצעי לחץ דרושה עדיין במקרים רבים. והצ" לתת הגבייה תלויה במידה מסוימת בשימוש היעיל של אמצעים אלה.

המבוטחים תלויה ברצונו של הפרט המבוטח, לפיכך אין הוא יכול לוותר על זכויותיו ולפטר עצמו מתשלום דמי ביטוח, כדי להבטיח את זכויות המבוטח חייב המוסד להשתמש בכוח הכפייה נגד אותם מבוטחים אשר אינם משל" מים דמי ביטוח במועד שנקבע בחוק הביטוח הלאומי.

על אמצעי הלחץ נמנות פעולות ההוצאה לפועל, מדי חודש בחודשו נשלחות התראות, הן למע" בידים המפגרים בתשלום דמי ביטוח עבור עובדיהם והן למבוטחים החייבים לשלם דמי ביטוח בעצמם. לאחר 21 יום ממועד ההתראה מועברת הגבייה ממבוטחים שלמרות קבלת ההתראה לא פרעו את חובם. למחלקת הגבייה הכללית במשרד האוצר.

מחקר וסטטיסטיקה

המחלקה למחקר וסטטיסטיקה מעבדת את הנתונים הסטטיסטיים משלושת ענפי הביטוח במוסד ומפרסמת סיכומים על גמלאות זקנה ושאיירים, נפגעי עבודה, דמי לידה ומענקי לידה. הסטטיס" טיקות כוללות פרטים על תביעות שהוגשו, אושרו או נדחו, על הרכב מקבלי הגמלאות, גובהן ונתונים אחרים.

בד בבד עם התפתחות המוסד התרבו תפקידי המחלקה, עם התחלת תשלום קצבאות זקנה, באפריל 1957 החל עיבוד שוטף של הנתונים ומאז הפעלת ביטוח נפגעי עבודה עצמאיים ביולי 1957 עובדו גם נתונים על פגיעות בסקטור זה.

על יסוד הכרטסת המעודכנת שריכו מדור המיכון למרס 1958 על המפעלים המבטחים את עובדיהם והכוללים למעשה כמעט את כל המעבידים בארץ, נעשו עיבודים על היקף כרטסת המעבידים לפי הסניפים ולפי ענפי הסיכון השונים. היות והסניפים מעבירים באופן שוטף גם הודעות על מפעלים חדשים ועל מפעלים שחוסלו ניתן לקבוע תמורות במספר המעבידים לכל חודש.

בסוף מרס 1958 נעשה ריכוז הנתונים של הכרטסת הפעילה של העצמאיים וה"לא שכירים" האחרים המדווחים למוסד, הכרטסת מעודכנת מדי שלושה חודשים על ידי דו"חות שוטפים המתקבלים מהסניפים בדבר תנועת כרטיסי העצמאיים.

נתונים כוללים על הגבייה למקורותיה השונים — סיכומים ומספר התשלומים — מרוכזים מדי חודש מסיכומי יומני מקורות הגבייה; נתונים מפורטים וסופיים על הגבייה מחושים ומתפרסמים על ידי מחלקת החשבונות.

הומר סטטיסטי רב, בכל אחד מענפי הביטוח, מספקת המחלקה לאקטואר המוסד, לקראת הדינים והחשבונות שלו וכן לקביעת אומדן התקציב השנתי.

מחלקת המחקר הכינה אף אומדנים על מספר המשפחות ומספר הילדים העתידיים ליהנות מהנהגת ביטוח למשפחות מרובות ילדים. לתיכנון ביטוח בריאות כללי קדם איסוף נתונים במיוחד בשטח הדמוגרפי של האוכלוסיה, הרכב המפרנסים והמבוטחים בביטוח הלאומי, האוכ"ל וסיה המבוטחת בקופות החולים השונות וכדומה.

מחקר על קליטתם בעבודה של נכי העבודה בישראל הקיף כ-400 מקרי נכות ובוצע על ידי פוקדים שבקרו בבתי הנכים, קבלו מהם עצמם או מבני משפחתם את הפרטים הדרושים, ונצאות המחקר פורסמו על-ידי המוסד בחוברת מיוחדת.

נותח החומר על נפגעי העבודה בשלוש השנים הראשונות של הביטוח הלאומי, ובמיוחד השכיחות והחומרה של הפגיעות בעבודה; ניתוח ארעי נעשה גם לגבי הנתונים על פגיעות בעבודה של העובדים העצמאיים.

להקטנת דמי ביטוח או הגדלתם בשיעור של 15% למפעלים בהם אירע מספר נמוך או גדול יחסית של תאונות עבודה, הוכן עיבוד מיוחד לשיעור דמי הפגיעה (דמי פגיעה מחולקים לדמי ביטוח) בכל סעיף סיכון, ואליו הושוו אח"כ השיעורים במפעלים.

נחקרה בעיית תעריפי דמי ביטוח נפגעי עבודה בכלל, במגמה לשנות את התעריפים באותם סעיפי סיכון בהם אחוז דמי הביטוח הוא גבוה מדי או נמוך מדי, כפי שנסתבר מתוך הניסיון של שלוש השנים 1954/55—1956/57.

נערך מחקר במפעלים הגדולים על פוטנציאל הגבייה ועל החוב למרס 1957, לפי הסניף, סעיף הסיכון וגודל המפעל.

הוכנה תכנית לעריכת סקר על המבוטחים ה"לא שכירים" במרס 1958, בדומה לסקר שנערך במרס 1957 בדבר מספר המבוטחים ה"לא שכירים", פוטנציאל הגבייה וחובם למוסד. מחקר על משך הזמן העובר בין הפסקת העבודה של המבוטחת לבין תאריך הלידה לפי מעמדה של המבוטחת (עובדת שכירה, עצמאית, וכו') ולפי משלה היד וגובה השכר. נערכו מחקרים בשביל ענף הזקנה בקשר לפרישה החלקית מעבודה ועיסוקים בעבודה מפרכת. נחקרה ההיעדרות מהעבודה של עובדי המוסד (במשרד הראשי ובסניפים) לפי סיבת ההיעדרות ובהשוואה למקומות עבודה אחרים.

נתונים סטטיסטיים ותוצאות המחקרים העיקריים מתפרסמים ב"דו"ח הסטטיסטי" החדשי של המחלקה וב"עלון המוסד" לביטוח לאומי, ב"ירחון העבודה והביטוח הלאומי" וכן בדו"ח השנתי של המוסד.

ספרית המוסד צמודה למחלקת המחקר. בספריה כתבי עת ופרסומים מקצועיים. במשך שנת הדו"ח רכשה הספרייה כ-200 ספרים ופרסומים על ביטוח לאומי במוסדות שונים בארץ ובחוץ לארץ.

מתפקידה של המחלקה למיבדק פנימי להיות עינה הבוחנת של מינהלת המוסד בכל הכרוך בתקיינות שטחי הפעולה השונים של המוסד והליקויים בהם. ביקורת פנימית זו מבוצעת בתיאום וכהשלמה לביקורת מבקר המדינה. המיבדק הפנימי נעשה במשרד הראשי ובסניפים באמצעות מיכסה מינימלית של בדיקות דגם בנושאים שנקבעו לביקורת. הביקורת במשרד הראשי פעלה בשטח הנהלת החשבונות באמצעות בדיקות דגם ועמידה על פרטי הבקרה הפנימית.

בשנת הדו"ח היו הנושאים המבוקרים בסניפים רבים ושונים כגון: הפעלת ההוראות האדמיניסטרטיביות של המוסד על ידי הסניפים, בדיקת תקינותן ושלימותן של התוראות; תקינות פעולות הנהלת החשבונות; עניני ארגון, שיטה ומנגנון; מעקב אחרי פעולות מחלקת הגבייה; בדיקת סדרי הבקרה הפנימית של ענפי התביעות, מדור הגבייה ואגף הכספים.

בבקורת הסניפים נקבעו כהנחיות במדורים העומדים לביקורת 383 סעיפים. המדורים המבוקרים 1. יחידת הגבייה—מעבדים; 2. יחידת הגבייה—עצמאים; 3. הנהלת חשבונות בסניפים; 4. קופות הסניפים; 5. ביצוע התשלומים על ידי הסניפים; 6. יחידת התביעות—פגיעות בעבודה; 7. יחידת התביעות—תביעות אמהות; 8. יחידת התביעות—קרן השוואה; 9. יחידת התביעות—קבלת תביעות זקנה ושארירים; 10. קבלת קהל; 11. אדמיניסטרציה כללית.

בשלב זה נבחנו פעולותיו של הסניף בהתאם להוראות המשרד הראשי או בהערךן והסיבות לפעולה שלא לפי ההוראות. בד בבד עם בקורת זו נבדקה מידת יעילותם של הטפסים הנמצאים בשימוש המוסד.

בשנת הכספים הנוכחית עלה בידי המחלקה לבצע חלק ניכר של תכניתה, מן הסעיפים שנקבעו לבקורת נבדקו השנה 107, ב־51 מקרים הועלו שאלות הוראות קבע פנימיות, ביום 31.3.1958 נבדקו הקופות בעשרה סניפי המוסד והקופה במשרד הראשי, ב־10 מקרים (מענקי לידה, מינהל התביעות, חתימת המחאות, החזרת גביית יתר, סדרי הקופות וכו') עמד המבדק הפנימי על תהליכי הביצוע והצורך לתיקונם.

תשומת לב מיוחדת הוקדשה בשנת הדו"ח לבדיקת כוח האדם בסניפים. למבצע זה הוקדשו למעלה מחודשיים, במעקב אחרי מחלקת ארגון ושיטות ודרכי פעולתה, קבעה מחלקת המיבדק הפנימי יחידות בסיסיות ונורמות לכוח האדם בסניפים ועמדה על פרטי התקן ועל כוח האדם בפועל אשר היה בסניפים במשך השנה.

קרן השוואה לתשלום תגמולים למשרתים במילואים

מאז הקמת המוסד לביטוח לאומי — 1.4.1954 — פועלת קרן השוואה במסגרת המינהלתית של המוסד אם כי פעולות הקרן מבוצעות לפי חוק נפרד. לקרן השוואה תקציב משלה אך מטעמי יעילות אין לה מנגנון עצמאי וכל פעולותיה מבוצעות על-ידי עובדי המוסד לביטוח לאומי. הקרן משתתפת בהוצאות המינהליות של המוסד ובשנת הכספים 1957/58 שילמה הקרן למוסד סך 443.000 ל"י להוצאות אלה, שהם 17.5% מההוצאות המינהליות של המוסד (2,531,000 ל"י). עתודות הקרן מושקעות באמצעות המוסד באוצר המדינה ונושאות ריבית בשיעור של 5% בשנת הדו"ח נתכנסה מועצת הקרן — המורכבת מנציגי ארגוני עובדים, ארגוני מעבידים וארגוני עצמאיים ובאי כוח משרדי ממשלה — לשלוש ישיבות. בישיבות אלה נדונו תקציב הקרן, שינוי תקנות, אישור המאזן, שינוי המינימום והמכסימום לחישוב התגמול ושיעור התשלום לקרן. בהמלצת המועצה התקין השנה שר העבודה את התקנות הבאות:

א. תקנות בדבר דינים וחשבונות ותשלומים לקרן השוואה (ק"ת 708, תשי"ז, עמ' 1512), המסדירות את מועד הגשת הדו"ח החדשי של המעביד, אופן הגשתו ופרטיו וכן את מועד התשלום לקרן וצורת התשלום.

ב. תקנות בדבר חישוב שכר העבודה, ההכנסה הממוצעת ותגמול (ק"ת 708, תשי"ז, עמ' 1511) הקובעות את שיטת חישוב התגמול על-ידי עיגול השכר וכן צורת הגשת תביעות לתשלום או להחזרת תגמול מהקרן.

ג. תקנות בדבר עובדים עצמאיים (ק"ת 749, תשי"ח, עמ' 263) הפוטרות מתשלום לקרן ואף אינן מזכות בתגמולים חברי קיבוץ, חברי מושב שיתופי ונשים נשואות במושבי עולים. חברי קיבוץ ומושב שיתופי הוצאו ממסגרת החוק באשר כפרטים לא צפוי להם הפסד כספי בשל שירות במילואים. מפאת המעמסה הכספית הרובצת על מושבי עולים הוחלט לפטור את נשות חבריהם מתשלום לקרן בעוד שלמעשה אין הן משרתות במילואים.

החל מ-1.12.1957 נשתנה שיעור המינימום והמכסימום המשמשים בסיס לחישוב התגמול בעקבות העלייה בשכר העבודה שחלה מאז הקביעה הקודמת (1.4.1956). השיעורים הם —

עצמאי מכסימום	ש כ ר		
	מכסימום	מינימום	
250.—	250.—	140.—	1.4.56
300.—	300.—	160.—	1.12.57

כתוצאה משינויים אלו זכאי עתודאי המשתכר — 300 ל"י ומעלה לתגמול לכל יום של שירות כולקמן (בהפחתת התשלום הצבאי בסך 1,060 ל"י).

נשוי אב לילדים	נשוי ללא ילדים	רחק	
5.620	4.370	3.115	1.4.56
6.940	5.440	3.940	1.12.57

החל מ-1.4.1957 הועלה השווי הכספי של המזון שניתן לעובדים כמוסדות ובבתי הארחה תמורת עבודתם ל-30 ל"י לחודש או לסך 1,200 ל"י ליום.

שינוי לוח התמותה כמובן לא השפיע כלל על גודל קרן הביטוח בענף אמהות, אשר אינה כו' ללת סכומים מהוונים. לעומת זאת הקטין השינוי את קרנות הביטוח בשני הענפים האחרים. לו ביססנו את חישובינו גם הפעם על לוח E.V.K., היתה קרן הביטוח בענף נפגעי עבד' דה גדולה מן הקרן המופיעה במאזן (לשכירים ולעצמאים ביחד) בסכום הקרוב ל-200,000 ל"י רות. כלומר בפחות מ-1.5% בלבד. ברם בענף זקנה ושאיירים היה היוון כזה מגדיל את קרן הביטוח בערך ב-14 מיליונים לירות, כלומר ב-6.2%.

4. הקרן השמורה לענף ביטוח זקנה ושאיירים אשר הופיעה במאזנים הקודמים נעלמה במאזן הזה ולא תופיע עוד גם בעתיד, כפי שכתבנו כבר בסעיף 4 לדריה האקטוארי הקודם.² לעד' מת זאת מופיעה קרן הביטוח לאותו הענף בגודל של 230 מיליון לירות לעומת 18 מיליון לירות אשתקד. גידול הקרן נגרם כמובן בעיקר ע"י התחלתו של תשלום קצבאות זקנה בשנת המאזן.

5. אין אנו רואים צורך לחזור על הסברת סעי' פים יחידים במאזן, אשר חשיבות מיוחדת אינה נודעת להם ואשר הוסברו די הצורך כבר ב' דריה האקטוארי לשנת 55/56.

ב. אומדני המחלקה האקטוארית

6. הואיל והידיעות, אשר הומצאו למחלקה האקטוארית מאת המחלקות הנוגעות בדבר, לא היו יותר מפורטות מאשר אשתקד, לא יכולנו לצערנו, לבדוק כראוי את מידת הדיוק אשר השגנו באומדן הקרנות בדריה האקטוארי הקודם או להגדיל אותה השתא. כן לא יכולנו

² בהזכירנו כאן ולהלן דריה האקטוארי קודם, כוונתנו היא רק לציין מקום אשר בו אפשר למצוא דברים דומים או מירוש ונימוק נוספים לאמור בדריה הזו. אך אין קריאת דריה קודם או חלק ממנו נחוצה כדי להכין את הדריה הנוכחי.

1. המאזן לשנת 57/58 נערך בדומה למאזן ה' קודם, ולכן כמוהו גם הוא מאזן אקטוארי שלם בנוגע לענפים נפגעי עבודה ואמהות. ביחס ל' ענף זקנה ושאיירים גם מאזן זה הוא רק פרל' מינורי מפני שאינו כולל לא את היוון הגמלאות אשר המוסד עתיד לשלמן בהגיע מבוטחים לזקנה ואחרי מותם, ולא דמי ביטוח אשר יגבה בעד העתיד.

2. קרנות הביטוח המופיעות במאזן כוללות בהתאם לנ"ל את סיכומיהן ו/או את היווןן של הגמלאות אשר המוסד חייב לשלמן אחרי יום המאזן בקשר למקרי ביטוח אשר קרו עד אותו היום, בצרוף תוספת מתאימה עבור הוצאות מנהליות הקשורות בעתיד בתשלום הגמלאות המהוונות.

3. ההיוונים נעשו גם בשנה הזאת לפי שער ריבית של 4%; ברם עברנו מלוח התמותה E.V.K. 1950 (המבוסס על נסיונות של ה' Eidg. Versicherungskasse בהלוציה בשנים 1942—1948) ללוח תמותה ישראלי (1955) המ' בוסס על הנסיון בתוך האוכלוסיה היהודית בשנים 51/54. אין ספק כי לוח זה מתאים יותר למציאות הישראלית מאשר הלוח הז' הנ"ל, אך ברור כי אחרי מפקד האוכלוסיה העתיד להיערך בשנת 1960 יהיה צורך לבדוק האם לוח התמותה (1955) לא נתישן בינתיים.

¹ המספרים היסודיים של לוח התמותה (1955), דהיינו שיעורי התמותה לכל גיל וגיל לשני המינים, חושבו ע"פ חומר סטטיסטי שפורסם ע"י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה או שנתקבל ממנה, ע"י דיר' ב. גריני באום. מי שהיה עוזר לאקטואר במשרד העבודה בשנת 53/54 ואח"כ במחלקה האקטוארית במוסד הביטוח לאומי בשנת 54/55. (הוא כעת חבר ב' Institute for advanced study, Princeton, N.J.) עבודה זו נגמרה כבר בספטמבר 55. חישוב הערכים האקטואריים נעשה בתוך המח' האקטוארית ונמשך זמן רב; לכן לא יכולנו לבסס את ההיחנים במאזנים הקודמים על הלוח החדש.

נוסף לגיל חריב דיר' גרינבאום, ע"פ הנסיון בשנים 52/55, גם שיעורי נישואים שניים של אלמנות יתר' דיות אשר גם הם שימשו בסיס להיחנים במאזן זה.

לפצל את קרנות הביטוח לחלקיהן במידה הרצויה.
 7. שיטת אומדן הקרנות עמדה אפוא בעיניה כאשר תוארה בפרוטרוט בסעיף 9 לדו"ח האקי טוארי הקודם. שיערנו את התוצאה הכוללת בעד מקרי התקופה 54/58 על-פי —
 א. מספר התביעות שהוגשו ושאושרו מזמן לזמן בעבר.

ב. ההתמשכות הממוצעת בין קרות מקרה ביי טוח להגשת התביעה ועד אישורה.
 ג. הסכום ו/או הערך המהוון הממוצע של הגמ' לאות למיניהן.
 ד. השינויים שחלו מזמן לזמן והשפיעו על גודל הגמלאות.
 והפחתנו מן התוצאה הזאת את הסכומים שהוצ' או למעשה לפי ארבעה הדו"חות הכספיים לת' קופה הנ"ל.

8. חוסר דיוק השיטה הזאת הכריח אותנו גם השתא לאמוד לגבי רוב סעיפי הקרנות שני גבולות לפי אומדן אופטימי ופסימי. אין איפוא משמעות אקטוארית מיוחדת לערכים הממו' צעים (בדרך כלל: האריתמטיים) אשר רק הם מופיעים, לשם הקלת הקריאה, במאזן.

יוצאים מכלל זה הסעיף "קצבאות זקנה" ורוב סעיפי ביטוח העובדים העצמאים בענף נפגעי עבודה. הרי הגמלאות האלה שולמו בשנת 57/58 בפעם הראשונה. לכן לא היה אפשרי לקבוע כאן בוודאות שני גבולות כנ"ל, כי הם היו צריכים להיות נפרדים זה מזה ע"י פער שאינו מתקבל על הדעת.

לגבי יתר הסעיפים הפרשיים בין שני גבולות אומדנינו ובין המספר הממוצע המובא במאזן אינם עולים על 3.1% לגבי המספרים הגדולים, ואינם גדולים מ-40 אלף לירות לגבי המספרים הקטנים יותר, פרט לשני סעיפים:

א. קרן דמי הפגיעה לעובדים עצמאים מופיעה במאזן בסכום של 103 אלף לירות, ואומדנינו הם בין 20 ל-150 אלף לירות.

ב. קרן דמי הלידה המאונית היא 610 אלף ליי רות ולפי אומדנינו היא יכולה להיות קטנה או גדולה מזו ב-100 אלף לירות.

9. אנו מראים כאן את הגבולות הנ"ל של קרנות הביטוח הכוללות לשלושת הענפים על יד הק' רנות הממוצעות המופיעות במאזן, והן באלפי לירות —

בענף	לפי אומדן		
	אופטימי (1)	פסימי (2)	הערך המאוני (3)
זקנה ושאיירים	229,514	230,917	230,216
נפגעי עבודה	13,496	14,561	14,043
אמהות	691	935	813

אם מכניסים במאזן ודו"ח כספי את מספיי הטורים (1) ו-(2) של הלוח הקודם במקום מספרי הטור (3), מקבלים עבור הגרעון של ענף זקנה ושאיירים ועבור העתודות בשני הענפים האחרים במקום מספרי הטור (3) של הלוח הבא, את מספרי הטורים (1) ו-(2) באלפי לירות).

בענף	לפי אומדן		
	אופטימי (1)	פסימי (2)	הערך המאוני (3)
זקנה ושאיירים (גרעון)	126,854	128,257	127,556
נפגעי עבודה (עתודה)	9,328	8,263	8,781
אמהות (עתודה)	6,990	6,746	6,868

10. כאן גם המקום להשוות את ההוצאות האו' פרטיביות המובאות בדו"ח הכספי (לוחות מס. 4, 6, 12) עם אומדני המחלקה האקטוארית ל- צרכי "הקציב המוסד לביטוח לאומי לשנת הכספים 1957/58".³

טבעי הוא שאומדנים הנעשים כרבע שנה לפני תחילת שנה בלי ידיעת האינדקס העתיד להיות בתוקף, הם עוד פחות מדויקים מאומדנים הנע' שים אחרי ככלות השנה ואשר מטרתם היא רק לאמוד מה שעדיין לא ידוע מן העבר. בכל זאת

³ ילקוט הפרסומים 534, תשרי, עמוד 821. גם האומ' דנים האלה נעשו בעיקר לפי השיטה המתוארת למעלה בסעיף 7.

זקנה ושאיירים קטנים בהרבה מן הפרמיה המי
 תימטית השקולה כנגד גמלאות הענף העשויה
 איפוא לאזן את הוצאותיו והכנסותיו. בדו"ח

רק הסעיפים הבאים חורגים בדו"ח הכספי מגי
 בולות האומדנים הנ"ל (באלפי לירות) של
 ההוצאות בתקציב:

מספר סדורי	שם הסעיף	אומדן "מכסימום"	אומדן "מינימום"	דו"ח כספי
1.	קצבאות זקנה	20,150	16,610	15,302
2.	גמלאות שאירים	1,800	1,600	1,958
3.	דמי קבורה	150	100	184
4.	דמי לידה	2,500	2,300	2,953

האחרון כתבנו כי לפי האינדקס של 258 נקרי
 דות (שהיה בתוקף מיום 1.7.57 עד 30.6.58)
 שקולים דמי הביטוח האופטימליים — אשר גר
 בים אותם מאת מבוטח הנכנס לביטוח בגיל
 של 18 שנה ומשתכר למן היום הראשון והלאה
 לכל הפחות 300 ל"י לחודש (דהיינו ההכנסה
 המכסימלית החייבת בדמי ביטוח) — רק כנגד
 87% (בערך) של הגמלאות העתידות להשתלם
 לו ולשאייריו. ולגבי מי שנכנס לביטוח בגיל
 (הממוצע בערך של האוכלוסיה המבוטחת, דהיי
 נו) 40 שנה יש לקרוא 33% במקום 87%.
 מאז 1.7.58 האינדקס הוא 267 נקודות, ולכן יש
 לתקן את המספרים הנ"ל ל-84% לגבי הצעיר
 בן 18 שנה ול-32% לגבי בן 40 השנה.
 12. בסוף השנה הקודמת היה עודף הכנסות
 הענף על הוצאותיו בצרוף דמי הביטוח שעמדו
 להיגבות, תוספת ערך ההשקעות וההעברה מן
 ענף האמהות שקול כנגד קרן הביטוח — היינו
 בעיקר הערך המהווה של הקצבאות השוטפות —
 כפולה פי 4.4. ההפרש בין העודף הנ"ל וקרן
 הביטוח, אשר כונה במאונים הקודמים בשם
 "קרן שמורת" עלה על 63 מיליון לירות. עובדה
 זו נתנה מקום רחב לטעות ולא לראות את
 החסר שבשיעור דמי הביטוח ואשר עליו הצי
 בענו המיד.
 13. השתא מראה המאזן וחשבון הענף (בלוחות
 מס. 1 ו-5) גרעון בסך 128 מיליון לירות. העו
 דף הנ"ל, העולה השתא, בצרוף הסעיפים הנז
 כרים בסעיף 12, לפי לוח מס. 5 (חובה) ל-103
 מיליון לירות (בערך) שקול רק כנגד 44.6%
 (בערך) מקרן הביטוח, כלומר מן הערך המהווה

לגבי הסעיפים 2, 3, 4 גדלו ההוצאות על אומי
 דן המכסימום, אם כי רק במידה קטנה, גם
 ע"י עלית האינדקס ביום 1.7.57 מ-249 נקודות
 — אשר עליו בוסס אומדן התקציב — ל-258.
 ברם אומדן הסעיף 2 בוסס רק על מקרי השנה
 55/56 אשר כמעט רק הם היו אז ידועים⁴ והם
 היו מעטים באופן יוצא מן הכלל.
 ההוצאות בסעיף 3 של הלוח דלעיל גדלו אחרי
 עריכת התקציב גם ע"י הגדלת דמי הקבורה
 וגם מפני שהורחב חוג המקבלים דמי קבורה
 לרגלי עשיית חווים עם רשויות מקומיות ומוס
 דות ציבוריים נוספים המטפלים בקבורה.
 לגבי ההוצאות בסעיף 4 אין מה להוסיף על
 האמור לעיל.
 ואשר לסעיף 1 (קצבאות זקנה) הרי לא היה
 לנו שום נסיון אשר עליו היינו יכולים לבסס
 את האומדן. יתכן מאד שקצב איטי בהגשת
 התביעות ובאישורן הקטין את ההוצאות במשך
 שנת 57/58.
 אם כי אפוא המציאות לא הכחישה יתר על
 המידה את אומדנינו, אין להעלים עין מן העוב
 דה, כי יש מקום לשיפור אומדני המחלקה האק
 טוארית, הן לצרכי התקציב והן לצרכי המאזן.
 (השווה את האמור בסעיף 6).

ג- דמי הביטוח

בענף זקנה ושאיירים

11. בכל הדריחות האקטואריים הצבענו על
 העובדה, כי דמי הביטוח הנגבים כעת בענף

⁴ בשנת 54/55 עוד לא ניתנו גמלאות הענף זקנה ושאיירים.

של הקצבאות השוטפות ביום 31.3.58. יתר 55.4 האחוזים, החסרים, ישולמו אישוא מן ההכנסות העתידות של הענף מדמי ביטוח. במספרים אחרים: על הגרעון הנ"ל ישלם הענף מתוך הכנסתו מדמי ביטוח 4% לשנה, כלומר סך 5.1 מיליון לירות מדי שנה בשנה⁹, וזאת עד סוף כל הדורות, אם לא יקציב סכום שנתי עוד גדול מזה לשם חיסול יותר מהיר של הגרעון. אך ברור שהגרעון הזה יגדל משנה לשנה, כל זמן ששיעור דמי הביטוח יעמוד בעינו.

14. אמנם נכון הוא, כפי שכתבנו גם בדו"חות הקודמים, כי מוסד הביטוח חובה אשר נוסד לשם קיום נצחי, אינו חייב, בתנאים מסוימים, להחזיק בקרן השקולה כנגד עודף הוצאותיו העתידות על הכנסותיו העתידות. אולם אם ממשיכים לדחות את הגדלת שיעור דמי הביטוח ומתקרבים על-ידי כך יותר לשיטה התקציבית (שיטת השומה), יוכל להיווצר בע"תיד לא רחוק ביותר הכרח להגדיל את שיעור דמי הביטוח במידה כבדה מנשוא או להקטין את הגמלאות. מחובתנו הוא להסב לזה את תשומת לב המחליטים בדבר שיעור דמי הביטוח.

ד. השפעתם של

שינויי אינדקס יוקר המחיה

15. האינדקס "המשכורתי" אשר בו קשורות ההוצאות האופרטיביות של המוסד, נשתנה (כמו בשנה הקודמת) רק פעם אחת במשך שנת 57/58, בעלותו ביולי 57 מ-249 נקודות ל-258 נקודות, דהיינו ב-3.61%. לעומת זאת נשתנה כמעט בכל חודש, גם בשנת 57/58, האינדקס "החודשי" אשר אליו צמודה הקרן, והחל מיום 1.4.57 גם הריבית¹⁰ על השקעות המוסד אצל אוצר המדינה¹¹. האינדקס שפורסם באמצע מרס 58 היה 269 נקודות. לעומת אינדקס של 259 נקודות¹² דהיינו 16% מן הנביה לענף זקנה ושארית בשנת 57/58.

¹⁰ פרטים ראה בסעיף 22.

¹¹ וכן קרן ההלוואה שניתנה לחברת האינז'ינריה הע"י רית בסך 300,000 ל"י.

דוח שפורסם באמצע מרס 57⁹, זה מהווה עליה ב-3.86%.

16. כמו בדו"ח הקודם ומאותן הנסיבות הקימות כאז כן עתה, אנו מצטמצמים⁹ בהשוואת גידול קרנות הביטוח של הקצבאות השונות (להוציא קצבאות נכות זמנית ולהביא בשנה הזאת גם קצבאות זקנה) עם גידול ערך ההשקעות המקיבילות לקרנות האלה, עד כמה שאלה ואלה גדלו לרגלי עליית האינדקס במשך שנת 57/58.

17. שיטת החישוב של תוספת ערך השקעות המוסד הנגררת ע"י הצמדתן לאינדקס, תוארה באריכות בסעיף 15 של הדו"ח האקטוארי לשנת 55/56. היא נשתנתה עכשיו ונעשתה קצת יותר פשוטה לרגלי הצמדת הריבית גם היא לאינדקס.

א. לגבי כל ההלוואות שניתנו ואשר תינתנה לאוצר אחרי יום 31.3.57 שווה הערך המאזני של כל הלוואה לסכומה המקורי כשהוא מוגדל ביחס "האינדקס החדש" (הקובע ביום המאזן) ל"אינדקס היסודי" (הקובע ביום מתן החל-וואה)¹⁰ הוא הסכום אשר האוצר היה צריך לשלם למוסד. לו דרש את החזרת ההלוואות ביום המאזן.

ב. לגבי ההלוואות שניתנו לאוצר לפני יום 1.4.57, גם להבא אין האוצר משלם ריבית על תוספת הערך שמקורה בגידול האינדקס עד מרס (או אפריל) 57, לכן ערכן המאזני מתקבל ע"י נכוי הדיסקונט. בעד התקופה מיום המאזן עד יום החזרת ההלוואות הנדונות, ובעד תוספת הערך הזאת, מן הסכום המוגדל הנזכר בס"ק א. הקודם¹¹.

⁹ במשך השנה ירד האינדקס "החודשי" עד 258 נקודות ועלה עד 270 נקודות.

¹⁰ נימוק מסודר לצמצום זה ניתן בסעיף 16 לדו"ח האקטוארי הקודם.

¹¹ ערכי האינדקס "הקובע" אינם שווים לגבי החוזים השונים אשר נעשו עם האוצר, ואשר חלים על החל-וואות השונות.

¹² השנה דו"ח אקטוארי לשנת 55/56, סעיף 15.

הערות: ההלוואה שניתנה לחברת האינז'ינריה העברית צמודה לאינדקס גם להלן רק בנוגע להחל-זרת הקרן, מן הדין היינו אסוא צריכים להעריך אותה במאזן גם להלן תוך נכוי הדיסקונט הנ"ל. אולם אנו מזהירים על כך למען הפשטות ולאור

השוואת שני הלוחות מראה כי תוצאות שנה זו אינן משביעות רצון כמו השנה הקודמת, כי יחס גידול ההשקעות (היינו האקטיבה) לגידול הקרנות (היינו הפסיבה) היה אשתקד גדול ב־ הרבה מאשר השתא. ביחוד לגבי ההשקעות והקרנות "החדשות" אשר מקורן בגביה וב־ מקרי הביטוח של שנה זו. הרי תנודת האינדקס גידלה את קרנות הביטוח החדשות בשנה זו במספר אחוזים העולה פי שתיים ושלוש (בערך) ממספר אחוזי גידול ההשקעות המקבילות. רק קרן הקצבאות "הישנות" בענף נפגעי עבודה גדלה גם בשנה הזאת פחות מן ההשקעה המקבילה.

19. לשם הסברת המספרים הכלולים בלוחות האלה אנו מעירים:

א. כמו אשתקד, כן גם השתא גדלו קרנות הקצבאות רק בענף זקנה ושאיירים בדיוק ב־ יחס עלית האינדקס המשכורתי (השווה לעיל סעיף 15), מפני שרק הן עולות במידה שווה עם אינדקס זה, ואילו הקצבאות בענף נפגעי עבודה מוגבלות באחוזים מ־6.250 ל־י ליום.

ב. ערך ההשקעות "הישנות" עלה לפי טור (2) בלוח א' רק ב־3.50% ולא ב־3.61% (כאשר היו יכולים לצפות לפי סעיף 15 דלעיל), מפני שההלוואות שניתנו לאוצר לפני 1.4.56 צמו־ דות למדדי יוקר המחיה המתפרסמים באמצע אפריל (ולא במרס) והם עלו בשנת 57/58 מ־ 261 נקודות ל־268. דהיינו ב־2.68% בלבד.

ג. ערך ההשקעות "החדשות" עלה רק ב־ 1.25%, מפני שרק כ־9 מיליונים מתוך כ־31 מיליונים הושקעו בחודשים אשר בהם האינדקס עמד למטה מ־265 נקודות. לכן לא גרר הפער בין 259 ל־269 נקודות הנ־ל בסעיף 15 גידול ניכר של ערך ההשקעות.

20. אין ברצוננו להרחיב את הדיבור על הש־ אלה, אם יותר כדאי יהיה למוסד להצמיד גם את ערך השקעותיו לאינדקס המשכורתי. אך כחומר לדיון על שאלה זו אנו מוסיפים עוד את הבא:

א. בסוף סעיף 17 לדו"ח האקטוארי הקודם

ג. לפי השיטה הנ־ל קבלנו את תוספת הערך הכיללת ליום המאזן בסך 8,147,126 לירות והיא מופיעה בלוח מס' 1 סעיף 12 של המאזן, לעומת 4,947,465 ל־י במאזן הקודם. תוספת הערך עלתה אפוא בסך 3,199,661 ל־י וסכום זה הולק על שלושת ענפי הביטוח שוב לפי השיטה המתוארת בסעיף 17 בדו"ח האקטוארי הקודם.

18. ההשוואה הנזכרת בסעיף 16 דלעיל ניתנת בלוח הבא המראה בכמה אחוזים גדל ערך השקעות המוסד וגדלו סכומי קרנות הקצבאות לרגלי עלית האינדקס החדשי והמשכורתי ב־ משך שנת 57/58.

א

בנוגע לכספים שהשקעו ולמקרי הביטוח שקרו	גדל ערך ההשקעות ב־57/58		בנוגע לכספים שהשקעו ולמקרי הביטוח שקרו ב־57/58
	בענף זקנה ושאיירים ב־	בענף נפגעי עבודה ב־	
(1)	(2)	(3)	(4)
בשנת 54/57	3.50%	3.61%	2.84%
בשנת 57/58	1.25%	3.61%	2.48%

לעומת זאת אנו מראים להלן את המספרים המקבילים שניתנו אשתקד (אמנם בצורה קצת שונה) בסעיף 18 של הדו"ח האקטוארי (ובהע־ רת השוליים שם).

ב

בנוגע לכספים שהשקעו ולמקרי הביטוח שקרו	גדל ערך ההשקעות ב־56/57		בנוגע לכספים שהשקעו ולמקרי הביטוח שקרו ב־56/57
	בענף זקנה ושאיירים ב־	בענף נפגעי עבודה ב־	
(1)	(2)	(3)	(4)
בשנת 54/56	6.03%	4.18%	3.09%
בשנת 56/57	2.42%	4.18%	2.48%

הקטנות היחסית של הדיסקונט שאינו מגיע בשנה הזאת ל־4,000 לירות, ברור שסכום כזה מחוסר כל משקל במאזן שצד האקטיב שלו מסתכם ב־271 מיליון לירות ואימון הפסיב שלו אינו בטוח אפילו למיליון לירות (השתה סעיף 9).

12 אנו מסתפקים כאן בכך ליחס את גידול ערך ההש־ קעות הצמודות אל ערך אותן ההשקעות בלבד, העובדה כי משקלן של ההשקעות האחרות — וב־ יחוד של אלה המתוסרות ערך פנימי יציב — הולך וקטן, עשוי להצדיק את זאת, אך ברור כי האחוזים בסור (2) של הלוח א', היו עוד יותר קטנים לו הבאנו בחשבון גם את יתר האקטיבה.

הערנו * כי "לו הוצמדו ההשקעות גם הן לאינ" דכס המשכורתי במקום החודשי, היתה תוספת הערך ביום 31.3.57 יותר קטנה בשני מיליונים לירות בערך".

"הריווח" הזה שהרווחנו בשלוש השנים הרא" שונות ע"י הצמדת ההשקעות לאינדקס החודשי פחת בשנת 57/58 במחציתו ועומד עכשיו על מיליון אחד בלבד, בערך.

ב. לו הוצמדו ההשקעות לאינדקס המשכורתי, היה כמובן ערך ההשקעות הישנות גדל גם הוא ב" 3.61%, כלומר במידת גידול הקרנות היש" נות בענף זקנה ושאיירים, ויותר מאשר גדלו הקרנות הישנות בענף נסגעי עבודה.

אולם ערך ההשקעות החדשות היה גדל ב" 0.82% בלבד, מפני שרק כ" 7 מיליונים מתוך כ" 31 מיליונים הושקעו לפני עלית האינדקס המשכורתי ורק ערכן היה גדל ע"י עלית האינדקס¹⁸.

21. אמנם חשיבות יתרה נודעת לשיקול הצ" מדת ההשקעות כנגד הצמדת הקרנות, אך בענף האמהות השאלה איננה קיימת ובענף זקנה ו" שאירים אי אפשר לרדן עליה ע"פ המאזן הזה, לרגלי אופיו הפרלימינרי¹⁹. נוסף לזה החשי" בות הנ"ל בטלה ומבוטלת בחשיבותו של שי" עור דמי הביטוח שאינו מספיק.

ואשר לענף נסגעי עבודה, הרי מגיעים לו תן השקעות הצמודות העולות בצרוף תוספת ערכן ל" 115.5 מיליון לירות בערך, כ" 20 מיליון ל" רות, וקרן הביטוח עולה ל" 14 מיליון לירות בלבד.

לכן אין אנו רואים צורך דחוף לחקור את שאלת שינוי הצמדת ההשקעות של המוסד.

ה. הכנסות המוסד מריבית

22. לאור חשיבותו היסודית של שער הריבית כבסיס לחישוב קרנות הביטוח יש לציין מתוך

* הערה זו אינה מופיעה בתקציר הדו"ח של המוסד לשנת 56/57.

¹⁸ ברור שסכומי ההשקעות בעצמם נדלו גמ"כ ע"י עלית האינדקס, אך אין אנו יכולים לחקור דבר זה, ראה את הדו"ח הקודם ס"ק 19.

¹⁹ ראה סעיף 20 בדו"ח הקודם.

סיפוק את העובדה, שנזכרה דרך אגב בסעיף 15, כי החל מיום 1.4.57 לא רק קרן ההלוואות אשר המוסד נתן לאוצר המדינה צמודה לאינ" דכס, אלא — לפי תנאים מסוימים — גם הרי" בית המשתלמת עליהן, תנאי ההצמדה הם מסו" בכים ואין כאן המקום לפרטם. בדרך כלל אפשר להגיד כי ההצמדה היא שלמה רק עבור ההלוואות שניתנו ואשר תינתנה אחרי יום 1.4.57, ואילו לגבי ההלוואות הקודמות אין תשלום הריבית צמוד לאינדקס של חודש מתן ההלוואות אלא לזה של חודש פברואר או אפריל 57. אף על פי כן יכולים אנו לוותר מעכשיו על חקירות אחדות שהיינו צריכים לעשותן בעבר, כי אפשר לקבוע אחת לתמיד:

א. ההלוואות שניתנו ואשר תינתנה לאוצר אחרי יום 31.3.57 נושאות ריבית בשער "ממ" שי" של 5% לשנה.

ב. חלק אחד של ההלוואות שניתנו לאוצר לפני 1.4.57 עולה, בצרוף סכומי הריבית ש" שולמו עליהן עד 31.3.57 וניתנו לאוצר כהל" וואות נוספות, לסך 33.803.126 לירות, תשלום הריבית על סכום זה צמוד לאינדקס ש" ש" פורסם עבור חודש אפריל 57. יוצא מזה כי שער הריבית "הממשי" אשר המוסד מקבל עבור ההשקעה הזאת מאת האוצר אינו אלא רק 4.39% מערך קרן ההלוואה המקורי הצמוד לאינדקס. ע"י כך קטנה הכנסת הריבית מדי שנה בשנה, כל עוד לא הוחזרה ההלוואה למור" סד, בסכום של א' 88.695 לירות, באשר א' מציין את האינדקס של חודש מרס בסוף שנת המאזן מחולק על מאה. האינדקס בחודש מרס 58 היה 268, וההפסד הנ"ל עולה איפוא בשנת 57/58 לסך 237.702 לירות.

ג. חלק שני של ההלוואות שניתנו לאוצר עד יום 31.3.57 עולה, בצרוף סכומי הריבית ש" שולמו עליהן וניתנו לאוצר כהלוואות נוספות, לסך 41.826.975 לירות, תשלום הריבית על סכום זה צמוד לאינדקס 259 שפורסם עבור חודש פברואר 57. שער הריבית "הממשי" אשר השקעה זו נושאת הוא איפוא 4.78% בלבד במקום 5%, הכנסת המוסד מוקטנת ע"י זה

ושאירים, שני העודפים האחרים כלולים בעי תודות הענפים.

1. תוצאות שנת הכספים 1958/57 — סיכום

24. בסעיפים הקודמים חקרנו את תוצאות תנאי השקעות המוסד ומצאנו

א. כי ההכנסה מריבית מספיקה לצרכי המוסד באשר הוא מוסד לביטוח חובה.

ב. כי אופן הצמדת ההשקעות לאינדקס אינו מעורר דאגה.

25. אשתקד הוגדלו "דמי הביטוח העומדים להיגבות" המופיעים במאזן, במידה ניכרת לריגלי אומדן מתוקן. על כן היינו צריכים להזהיר בפני הטעות לראות בזה תוצאת שנת הכספים 56/57 (סעיף 27 של הדו"ח הקודם). השתא רשמה הנהלת החשבונות את דמי הביטוח העומדים להיגבות על פי ההנחה שהם גדלו ביחס גידול הגביה. לפי הנחה זו השתא גם גידולו של האקטיב הזה הוא תוצאת שנת הכספים 57/58.

26. בענף זקנה ושאירים אמנם עודפות התכנסות במשך 4 שנות הכספים¹¹ על ההוצאות ב-103 מיליון לירות. אך כבר היוון הקצבאות השוטפות — שלא לדבר על ייחולי המבוטחים העובדים עדיין — יצר גרעון אקטוארי בסך 128 מיליון לירות, אשר היה גדול בעוד 14 מיליונים לירות לולא שינינו את לוח התמותה. הדחיה הממושכת של הגדלת דמי הביטוח מעוררת דאגה.

27. א. בענף נפגעי עבודה גדלה העתודה מ-3.9 מיליון לירות ל-8.8 מיליון לירות. היא עולה איפוא ב-600 אלף לירות (בקירוב) על ההוצאות במשך שנת 57/58 וגידולה עולה על מחצית ההוצאות האלה. ע"כ נראה מוצדק להו"זיל במידה זהירה את שיעורי דמי הביטוח הנהוגים כעת, מקצתם או כולם.

ב. בקשר לוח היה מענין מאד לחקור את

¹¹ בצרוף דמי הביטוח העומדים להיגבות, תוספת ערך ההשקעות וההצברה מן ענף האמחות כאמור בסעיפים 12 ו-13.

בסכום של 37,434 לירות, באשר ב מציינ את האינדקס של חודש פברואר בשנת המאזן מחולק למאה, בפברואר 58 היה האינדקס 269, וההפסד הגיל עולה איפוא בשנת 57/58 לסך 100,698 לירות.

העובדה כי תשלום הריבית על ההלוואות שניתנו לאוצר במשך שלוש שנות הכספים הראשונות הוצמד לאינדקס גם עכשיו רק באופן חלקי הקטינה איפוא בשנת 57/58 את הכנסות המוסד בסך כולל של 338,400 לירות.

ד. שער הריבית "הממשי" הממוצע אשר ה"מוסד מקבל על כל ההלוואות שניתנו לאוצר לפני 1.457 הוא 4.60%¹².

23. אם מיחסים את ההכנסה הכוללת מריבית המופיעה בדו"ח הכספי בסך 4,534,998 ל"י, כנהוג, לכלל האקטיבה המופיעים במאזן לתחילת שנת 57/58 ולסופה, לרבות את "תוספת הערך" (ולהוציא כמובן את דמי הביטוח העומדים להיגבות), מקבלים כי המוסד הכניס בשנת 57/58 על האקטיבה שלו ריבית בשיעור 4.36% כמו אשתקד¹³.

שיעור ריבית זה אינו גדול, מאחר שחישוב קרנות הביטוח מבוסס על שיעור של 4%, אך יכול להספיק לצרכי מוסד לביטוח חובה. הר"חבנו את הדיבור על זה בסעיף 24 של הדו"ח הקודם.

עודף שיעור הריבית על השיעור החישובי, היינו 0.36%, יצר גם השתא עודף ריבית טכני ("ריבית מריבית"), אמנם צנוע למדי, המתחלק על ענפי הביטוח כדלהלן:

ענף זקנה ושאירים	282,000 ל"י
ענף נפגעי עבודה	60,000 ל"י
ענף אמחות	35,000 ל"י
סה"כ	377,000 ל"י

העודף הראשון הקטין את הגרעון בענף זקנה

¹² הכנסת ריבית אחת, סמיה מן העין אשר עליה זכרנו בס"ק 23 (ב) לדו"ח האקטוארי הקודם, בסלה חשיבותה לרגלי הצמדתו של תשלום הריבית לאינו דכס, אין אנו רואים עוד צורך לקבוע אותה בדו"ח זה או להזכירה בדו"חות הבאים.

¹³ סוף סעיף 23 של הדו"ח הקודם.

על ההוצאות ב־3.3 מיליון לירות, היינו 32.5% מן הגביה השנתית.²⁰ אין ספק באפשרות להקיף טיף את דמי הביטוח בענף זה, ורצוי לעשות זאת לטובת ענף זקנה ושאיירים בהתחשב בחומרת מצבו. כן רצוי להעביר שוב חלק מן העתודה בענף אמהות לחשבון ענף זקנה ושאיירים, מאחר שהעתודה היא גדולה מן ההוצאות האופרטיביות במשך שנת 57/58 וקטנה מסך כל ההוצאות השנתיות ב־353 אלף לירות בלבד.

פרופ' שמשון ברויאר

האקטואר של המוסד

ירושלים, י"ז בחשון תשי"ט

31 באוקטובר 58

מקורות העתודה, ד"א לחקור באלו סעיפי סיכון נקבעו (בתוספת הראשונה לתקנות בדבר ביטוח מפני פגיעה בעבודה) שיעורי דמי ביטוח גדולים או קטנים מן הפרמיה שהיא שקולה כנגד ההוצאות השנתיות עבור הסעיף (לרבות את ערכן המהוון של הקצבאות למיניהן שהתחילו בשנה)¹⁸. אולם היות ועל סמך סעיף 38 (א) הוחלט לתקן את שיעורי דמי הביטוח לא ע"י התאמתם לפרמיה המתמטית אלא לפי "החומרה"¹⁹ היחסית של הפגיעות לפי הסעיף פים היחידים²⁰, אינם אוספים את החומר הנ"ח לצרכי החקירה האקטוארית הנ"ל, אשר אין צורך חיוני בה לפי ההחלטה הנ"ל.

28. בענף אמהות עדפו ההכנסות בשנה הזאת²¹

²⁰ נרחיב את הדיבור על ענין זה בדו"ח האקטוארי התלת-שנתי הראשון.

²¹ שאינן כוללות לא דמי ביטוח העומדים להיגבות ולא תוספת ערך ההשקעות.

²² לעומת 3.1 מיליון לירות ו־36.6% אשתקד.

¹⁸ יתכן אמילו לעשות חקירה כזאת לגבי כל מסעל ומסעל (וכן עושים בהלוויה) לשם התאמת דמי הביטוח האונדוידואליים לנסיון.

¹⁹ היינו מספר ימי העבודה ההולכים לאיבוד כממוצע לעובד אחד ע"י פגיעות בעבודה.

תכנסות

2 לוח
31.3.1958—1.4.1957 לתקופת כללי להוצאות והוצאות הכנסות

הוצאות

31.3.1957		31.3.1957		31.3.1957	
ל"ת	ל"ת	ל"ת	ל"ת	ל"ת	ל"ת
גביית — דמי ביטוח					
31,875,415	ענף זקנה ושאריום	26,811,306	ענף זקנה ושאריום	17,444,010	ענף זקנה ושאריום
13,943,492	ענף נמנעי עבודה	11,400,067	ענף נמנעי עבודה	7,406,132	ענף נמנעי עבודה
55,893,546	ענף אגרות	8,496,284	ענף אגרות	6,770,779	ענף אגרות
גביית — שווי הגמלה טאת המעביד					
גביית — פיצויים מצד שלישי					
19,285	7,071	400	15,935	3,187	89
	11,530	9,824		11,155	559
	684	248		1,593	417
הוצאות משפט					
הוצאות מנהליות					
	24,025	5,100	2,530,888	1,359,126	1,020,995
234,871	210,846	48,592		722,686	634,144
			90,000	449,076	413,910
השתתפות בתקציב המוסד לבטחות					
השתתפות בהקציב המוסד לבטחות					
לכסיוות וניהות בעבודה					
עודף ההכנסה על ההוצאה					
4,534,998	3,393,342	2,217,714	26,424,956	16,493,530	26,903,448
	722,460	365,571		6,658,355	5,581,780
	419,196	238,917		3,273,071	3,111,130
סיכומי היוון של תביעות נגר					
צד שלישי (סעיף 70 של החוק)					
	5,400	5,400			5,400
ענף זקנה ושאריום					
	25,400	25,400			25,400
ענף נמנעי עבודה					
60,682,700	49,624,823	60,682,700	49,624,823	60,682,700	49,624,823

חשבון הכנסות והוצאות של ענף ביטוח זקנה ושאידיים לתקופת 1.4.1957—31.3.1958

הכנסות		הוצאות	
ל"ט	ל"ט	ל"ט	ל"ט
31,875,415	26,811,306	15,301,718	995,909
	גביית — דמי ביטוח	קצבת זקנה	קצבת שאידיים
	גביית — שווי הוגמלה מאת המעביד	קצבת שאידיים	מענק שאידיים
7,071	400	24,338	16,156
	(סעיף 49 של החוק)	דמי קבורה	97,923
	גביית — פיצויים מצד שלישי	הוצאות משפט	89
31,096	5,100	183,821	
	(סעיף 70 של החוק)	הוצאות מנהליות	1,020,995
3,393,342	2,217,714	17,447,197	
	ריבית	1,359,126	
	סיכומי היזון של תביעות נגד צד שלישי		
	(סעיף 70 של החוק)		5,400
	5,400		
		16,493,530	26,903,448
		35,299,853	29,039,920
35,299,853	29,039,920		

4 לוח
חשבוני הנכסות והוצאות של ענף ביטוח נפגעי עבודה לתקופת 1.4.1957-31.3.1958

הכנסות		31.3.1957		לוח 4		31.3.1957	
ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י
13,043,492	גביית דמי ביטוח	11,400,067	גביית דמי ביטוח	2,821,563	הוצאות ריטי	1,958,935	הוצאות ריטי
	גביית - שווי הנמלה מאת המעביד (סעיף 49 של החוק)	9,834	גביית - שווי הנמלה מאת המעביד (סעיף 49 של החוק)	2,369,582	דמי שיעור	1,791,526	דמי שיעור
222,376	גביית - פיצויים של צד שלישי (סעיף 70 של החוק)	48,592	גביית - פיצויים של צד שלישי (סעיף 70 של החוק)	64,380	בדיקות רפואיות	47,533	בדיקות רפואיות
722,460	ריבית סוכומי היוון של תביעות נגד צד שלישי (סעיף 70 של החוק)	365,571	ריבית סוכומי היוון של תביעות נגד צד שלישי (סעיף 70 של החוק)	597,778	קצבת נזק	388,519	קצבת נזק
		25,400		1,135,238	קצבת נזק	1,041,233	קצבת נזק
				408,000	קצבת הלידים	251,524	קצבת הלידים
				28,436	פנקסי הלידים	24,931	פנקסי הלידים
				77,420	שיקום מקצועי	39,940	שיקום מקצועי
				3,735	הוצאות אש"ל	3,430	הוצאות אש"ל
				7,417,297	הוצאות שטח	599	הוצאות שטח
14,888,328		11,849,454		90,000	השתתפות בתקציב המוסד לביטוח	60,000	השתתפות בתקציב המוסד לביטוח
				722,686	וניחות בעבודה	634,144	וניחות בעבודה
				6,656,355	הוצאות מנהליות	25,400	הוצאות מנהליות
					סוכומי היוון של תביעות נגד צד שלישי (סעיף 70 של החוק)	5,581,780	סוכומי היוון של תביעות נגד צד שלישי (סעיף 70 של החוק)
					עודף ההגבלה על ההוצאות	11,849,454	עודף ההגבלה על ההוצאות

5 לוח
חשבוני הנכסות והוצאות של ענף ביטוח אמהות לתקופת 1.4.1957-31.3.1958

הכנסות		31.3.1957		חשבוני הנכסות והוצאות של ענף ביטוח אמהות לתקופת 1.4.1957-31.3.1958		31.3.1957	
ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י
10,074,639	גביית דמי ביטוח	8,496,284	גביית דמי ביטוח	3,749,208	הוצאות	2,876,476	הוצאות
684	גביית - שווי הנמלה מאת המעביד (סעיף 49 של החוק)	248	גביית - שווי הנמלה מאת המעביד (סעיף 49 של החוק)	2,952,718	פנקסי לידה	2,313,795	פנקסי לידה
419,196	ריבית	238,917	ריבית	68,853	דמי לידה	19,721	דמי לידה
				6,772,372	הסעת ילדות	417	הסעת ילדות
				449,076	הוצאות שטח	413,910	הוצאות שטח
				3,273,071	הוצאות מנהליות	3,111,130	הוצאות מנהליות
10,494,519		8,735,449		10,494,519	עודף ההגבלה על ההוצאות	8,735,449	עודף ההגבלה על ההוצאות

תגבית בשנת 1957/58 בהשוואה לשנות 1954/57 והקפות של רבעי שנה

תקופה	מלא שכירים				בער שכירים				תקופה
	1954/55 ל"ט	1955/56 ל"ט	1956/57 ל"ט	1957/58 ל"ט	1954/55 ל"ט	1955/56 ל"ט	1956/57 ל"ט	1957/58 ל"ט	
אפריל, מאי, יוני 1957	48,943	979,104	1,097,977	1,371,597	2,132,522	5,969,494	6,727,762	9,942,034	
יולי, אוגוסט, ספט. 1957	273,022	1,281,767	1,328,320	1,627,346	5,878,692	6,232,002	10,170,139	11,764,889	
אוקט. נוב. דצמבר 1957	423,166	1,215,529	1,373,074	2,092,102	6,361,452	10,235,149	10,881,213	12,332,341	
ינואר, פברואר, מרץ 1958	1,236,114	1,469,389	1,786,564	2,487,960	7,582,615	10,000,429	13,342,608	14,275,277	
סה"כ	1,981,245	4,945,789	5,585,935	7,579,005	21,955,281	32,437,074	41,121,722	48,314,541	

לוח 7

הוצאות המגולות בשנת 1957/58 בהשוואה לשנות 1954/57

רבעי ההוצאות	הוצאות בפועל				התקציב			
	1954/55	1955/56	1956/57	1957/58	1954/55	1955/56	1956/57	1957/58
(א) משכורת	798,766	1,383,563	1,794,625	2,077,235	816,700	1,554,680	1,745,320	2,081,000
(ב) הוצאות ארנוניות	270,201	395,647	598,834	699,907	396,550	492,645	641,000	710,000
(ג) כרססת המכוניות	19,076	54,817	73,084	73,834	25,000	75,000	75,000	85,000
(ד) הוצאות חד פעמיות	146,128	64,204	38,990	123,110	125,000	95,000	57,000	126,000
סה"כ	1,234,171	1,898,231	2,505,533	2,974,086	1,363,250	2,217,325	2,518,320	3,002,000

התכנסות והוצאות בשנת 1957/58 בתשורתה לתקציב

התכנסות

התכנסות בסוף	תקציב לפי		סוגי התכנסות
	מכסומים הוצאות	מינומים הוצאות	
31,875,415	25,430,000	25,430,000	ענף זקנה ושארית
3,393,342	3,300,000	3,400,000	דמי ביטוח והיטלים ריבית מהשקעות סעיפים 70+49
31,096			ס"ח"כ
35,299,853	28,730,000	28,830,000	ענף נפגעי עבודה
13,943,492	11,010,000	11,010,000	דמי ביטוח והיטלים
222,376	30,000	30,000	סעיפים 70+49
722,460	530,000	550,000	ריבית מהשקעות
14,888,328	11,570,000	11,590,000	ס"ח"כ
			ענף אחרות
10,074,639	7,810,000	7,810,000	דמי ביטוח והיטלים
419,196	60,000	60,000	ריבית מהשקעות
684			סעיף 49
10,494,519	7,870,000	7,870,000	ס"ח"כ

תקציב לפי

הוצאות בסוף	מכסומים הוצאות		מינומים הוצאות		סוגי הוצאות
	הוצאות	הוצאות	הוצאות	הוצאות	
15,301,718	20,150,000	16,610,000	1,958,471	1,800,000	קצבאות זקנה
1,958,471	1,800,000	1,600,000	183,821	150,000	גמלאות שארית
1,359,126	1,395,000	1,395,000	3,187		דמי קבורה
18,806,323	23,495,000	19,705,000			הוצאות מנהליות הוצאות משפט
					ס"ח"כ
2,269,582	2,460,000	2,130,000	1,733,016	1,730,000	ענף נפגעי עבודה
436,436	470,000	410,000	91,150	60,000	תשלומים תוך השנה
2,807,833	2,500,000	2,500,000	64,380	60,000	דמי פגיעה
90,000	90,000	90,000	722,686	703,000	גמלאות נכות
11,155			11,155		גמלאות תלויים
8,229,973	8,363,000	7,683,000	3,735		שיקום מקצועי
382,000	749,000	649,000	7,616,000	6,948,000	הוצאות ריפוי
7,616,000	7,848,000	6,320,000	6,045,000	6,320,000	השתתפות במסד לבריאות וזיהוי בעבודה
6,045,000	7,550,000	6,320,000	14,043,000	13,917,000	הוצאות מנהליות
22,272,973	24,510,000	21,600,000	1,593		הוצאות משפט
			7,221,448	6,363,000	ס"ח"כ
3,749,208	3,910,000	3,610,000	203,000	220,000	ענף אחרות
2,952,718	2,500,000	2,300,000	610,000	350,000	תשלומים תוך השנה
68,853	70,000	50,000	813,000	570,000	דמי לידה
449,076	403,000	403,000	8,034,448	7,793,000	מענק לידה
1,593					דמי לידה
7,221,448	6,883,000	6,363,000			ס"ח"כ

הוצאות

הוצאות בסוף	מכסומים הוצאות		מינומים הוצאות		סוגי הוצאות
	הוצאות	הוצאות	הוצאות	הוצאות	
15,301,718	20,150,000	16,610,000	1,958,471	1,800,000	קצבאות זקנה
1,958,471	1,800,000	1,600,000	183,821	150,000	גמלאות שארית
1,359,126	1,395,000	1,395,000	3,187		דמי קבורה
18,806,323	23,495,000	19,705,000			הוצאות מנהליות הוצאות משפט
					ס"ח"כ
2,269,582	2,460,000	2,130,000	1,733,016	1,730,000	ענף נפגעי עבודה
436,436	470,000	410,000	91,150	60,000	תשלומים תוך השנה
2,807,833	2,500,000	2,500,000	64,380	60,000	דמי פגיעה
90,000	90,000	90,000	722,686	703,000	גמלאות נכות
11,155			11,155		גמלאות תלויים
8,229,973	8,363,000	7,683,000	3,735		שיקום מקצועי
382,000	749,000	649,000	7,616,000	6,948,000	הוצאות ריפוי
7,616,000	7,848,000	6,320,000	6,045,000	6,320,000	השתתפות במסד לבריאות וזיהוי בעבודה
6,045,000	7,550,000	6,320,000	14,043,000	13,917,000	הוצאות מנהליות
22,272,973	24,510,000	21,600,000	1,593		הוצאות משפט
			7,221,448	6,363,000	ס"ח"כ
3,749,208	3,910,000	3,610,000	203,000	220,000	ענף אחרות
2,952,718	2,500,000	2,300,000	610,000	350,000	תשלומים תוך השנה
68,853	70,000	50,000	813,000	570,000	דמי לידה
449,076	403,000	403,000	8,034,448	7,793,000	מענק לידה
1,593					דמי לידה
7,221,448	6,883,000	6,363,000			ס"ח"כ

מינהלת המוסד

מנהל כללי ויו"ר המינהלה	ד"ר ג. לוטן
סגן מנהל כללי	ר. וולקוב
מנהלת ענף אמהות	גב' ח. הרדוף
מנהל ענף זקנה ושאירים	א. רמון
מנהל ענף נפגעי עבודה	ד"ר ח. לחמן
גזבר המוסד	א. זלצמן ז"ל

בית דין לביטוח לאומי

אבות בתי הדין המקומיים

שופט שלום — ירושלים	מ. כהן
שופט שלום — ירושלים	י. זינר
שופט שלום — ת"א יפו	ד"ר ח. ארליך
שופט שלום — ת"א יפו	ד"ר מ. רובין
שופט שלום — חיפה	ד"ר ה. לוין
שופטת שלום — חיפה	ל. פורטונה
שופט שלום אבי"ד ארצי	ד"ר ש. קובובי

בית דין לערעורים

שופט מחוזי, אבי"ד	ד"ר ב. שרשבסקי
שופט מחוזי, אבי"ד	י. כהן
עו"ד	ח. אור
עו"ד	צ. הילר
עו"ד	ש. עינת
עו"ד	ע. מק

מנהלי יחידות

המשרד הראשי

<p>מנהל חשבונות ראשי מנהל מדור המכרסמים אקטואר ראשי מנהל המחלקה ליחסי ציבור סקיד שיקום ראשי מפקח ראשי על הגבייה מנהל המחלקה למיבדק פנימי יועץ משפטי עוזר לעניני מנגנון ומינהל סגן היועץ המשפטי עוזר למנהל המוסד מנהל הענינים הרפואיים מנהל המחלקה למחקר וסטטיסטיקה מנהל מדור המיכון (במועל) מזכיר מועצת המוסד מנהל המשק</p>	<p>ד. בנחורי ש. ברגר פרופ' ש. ברויאר א. גפני א. דורון א. דותן ז. הולצמן עו"ד מ. לוין ש. ליבר עו"ד א. מאיר א. מוצבך ד"ר ב. נוימן ד"ר א. ניצן י. סיני א. פרידל י. קופר</p>
---	--

סניף ירושלים

<p>מנהל סניף ירושלים סקיד תביעות מחוזי מפקח מחוזי על הגבייה רופא מחוזי</p>	<p>י. בלבינדור עו"ד א. אביאור י. בנז'מן ד"ר ר. מאיר</p>
--	---

סניף תל אביב

<p>מנהל סניף תל אביב סקיד תביעות מחוזי מפקח מחוזי על הגבייה רופא מחוזי רופא מחוזי</p>	<p>מ. רודה עו"ד נ. טמקין מ. שטלברג ד"ר ח. זינדל ד"ר מ. ברנד</p>
---	---

סניף חיפה

<p>מנהל סניף חיפה סקיד תביעות מחוזי מפקח מחוזי על הגבייה רופא מחוזי</p>	<p>מ. מוהליבר עו"ד י. ביברו מ. סלוחובסקי ד"ר א. מעוז</p>
---	--

סניפים אזוריים

<p>מנהל סניף רמלה מנהל סניף פתח תקוה מנהל סניף חדרה מנהל סניף באר שבע מנהל סניף טבריה-צפת מנהל סניף כפר סבא מנהל סניף נצרת מנהל סניף רמת גן מנהל סניף עפולה מנהל סניף נהריה-עכו מנהל סניף רחובות מנהל סניף נתניה</p>	<p>ד. אולשבסקי י. אשכנזי ז"ל צ. ברנע י. זמיר י. כהן י. כץ מ. סאלח י. פישגרונד י. צוקרמן ג. רפפורט י. רייפן א. שבת</p>
--	---



אברהם זלצמן ז"ל

ביום י"ח בניסן תשי"ח 8.4.1958 נלקח מאתנו
גובר המוסד לביטוח לאומי וחבר מינהלת המוסד.

היו בו מתכונות האב, המדריך, המטיף והמסביר, המיישר הדורים, המתווך והמפייס.
הוא היה שותף נאמן לכל רעיון טוב, לכל מגמה רצויה, לכל מעשה מועיל, ונוסף על כל אלה —
חבר, ידיד ורע, איש עיצה ותושייה, מבין לרוח הזולת, שותף לדאגותיו ושמה בשמחותיו.
ועל כל אלה — יהודי ואדם!
יהודי החי את חיי הארץ, ער לכל המתרחש, מטה כתף, לפי יכולתו ותפיסתו, לבניין הארץ
ולביצורה של המדינה.
ואדם — הרואה בזולת את "אשר נברא בצלם", אדם הנהג בזולתו כשווה לו, אדם הרואה
את האנושי שבכל והדואב בשעה ש"אנושי" זה נרמס לעתים ברגל גסה.
לבו הטוב והרחב שהלם תמיד לטובת מישהו, לטובת משהו, לא עמד לו לאורך ימים —
ועל זאת אנו אבלים ולבנו דוה.