1964/5 שנתון ודו"ח

המוסד לביטוח לאומי

תוכן העניינים

בכתיבת המאמרים השתתפו: ד"ר נ. לוטן, ז. תולצמן, עו"ד מ. לוין, ש. ליבר וא. פלמון.

לדוחו"ת השנתיים של המוסד לביטוח לאומי יצאו מוניטין של דין־וחשבון־לדוגמה של מוסד המנהל את עניניו בדיקנות ובקפד־נות, כנאמן על האינטרסים של הצבור. אך לא רק זאת, הדוחו"ת השנתיים האלה הם גם ציוני דרך בהתפתחותו של הביטוח הלאומי בישראל, וממנו מסקנות על האפשרויות לב־סס ולהרחיב את מסגרת הביטוחים, עד לבי־טוח סוציאלי מקיף הכולל את כל הביטוחים המצויים במסגרות הביטוח הסוציאלי של ארצות מתקדמות ביותר.

מובטחני כי המעיין בדו"ח זה יוכל לא רק להרחיב את ידיעותיו השוטפות בבעיות הביטוח הסוציאלי בארצנו, אלא גם לכוון את דעתו להתפתחותו של המוסד בעתיד.

יגאל אלון

שר העבודה

סיכומים

נאמן למסורת שהונהגה במוסד לביטוח לאומי מאז הקמתו, נועד קובץ זה למסור דין וחשבון לציבור הער לבעיות הסוציאליות של חברתנו, על פעולות המוסד בשנה הקודמת, שהיא שנת האחת עשרה לקיומו של ביטוח ממלכתי בישראל.

על סיכום השנה האחרונה מקלה הפעולה הרבה שנעשתה בעל־פה ובכתב לציון עשר שנות קיום המוסד לביטוח לאומי בישראל. כברת הדרך אותה עבר המוסד בעשור הראשון באה לידי סיכום בספר "10 שנות ביטוח לאומי — רעיון והגשמתו". הסיכומים שנעשו לרגל עשור הביטוח מאפשרים לנו הפעם לצמצם את מבטנו אחורה ולהפנות את הפרספקטיבה במידה יתרה לקראת העתיד.

דין וחשבון זה יעסוק, אם כן, במידה יתרה, ברעיונות ובתוכניות לקראת הרחבתו והעמקתו של הביטוח הסוציאלי, ובליבון בעיות הקשורות בהכשרתם ובחישולם של הכלים לקראת הצעדים העתידים.

שנת 1964/65

חקיקה עניפה וגידול ההיקף

שנת 1964/65 הצטיינה בפעולת חקיקה רחבה המ־עידה על חיוניותו של הביטוח הממלכתי בישראל והש־פעתו מרחיקת הלכת על חיי כל אזרח, ובעיקר על חיי האיש העובד.

היקף פעולת המוסד התרחב; גדל מספר המבוטחים ומספר הנהנים מגימלאות הביטוח וכן גדל המחזור הכספי.

אוכלוסית המבוטחים

מספר המבוטחים במוסד נאמד ליום 31.3.1965, ל־945 אלף, מתוכם 700 אלף עובדים שכירים (74%), 170 אלף מבוטחים לא שכירים (18%) ו־75 אלף מקב־לי קיצבת זיקנה (8%).

המוסד מנהל כיום כ־46 אלף חשבונות של מעבי־דים, 35 אלף חשבונות של מעבידי עוזרות בית, 170 אלף חשבונות של מבוטחים לא־שכירים.

במרס 1955 נאמד מספר המבוטחים ל־535 אלף איש, ובמשך העשור הראשון לפעולת המוסד חל גי־דול בשיעור של 63% (בלי מקבלי הקיצבאות).

התקבולים

סך כל התקבולים של המוסד (כולל את תקבולי קרן השוואה למשרתים במילואים), הגיע בתקופה 1952 עד 31.3.1965 לסך 1,341,245,000 לירות; בשנת 1964/65 סכום התקבולים הגיע לסך 247,728,000 לירות.

הקצבות האוצר ותשלומי ריבית

אוצר המדינה משתתף במימון הביטוח הלאומי על ידי מתן הקצבה —

א. בשיעור 10% מתקבולי דמי הביטוח בענף זיק־נה ושאירים (החל ב־1.4.1959);

ב. בשיעור 66⅔% מתקבולי דמי הביטוח בענף משפחות מרובות ילדים (החל ב־1.9.1959).

כמו־כן משלם האוצר ריבית על ההשקעות של המו־סד באוצר המדינה; שיעור הריבית הוא 5.5% החל ב־1.10.1963 ולפני כן — 5%.

כספי ההשקעה באוצר והריבית צמודים למדד יוקר המחיה החודשי, וגמול הגדלת הערך משולמת בעת החזרת ההשקעה (אשר מושקעת מיד מחדש).

סך כל ההשקעות באוצר הגיע ב־31.3.1965 ל־648.5 מיליון לירות.

גביית דמי ביטוח

בשנה השוטפת נגבו 184,977,000 ל"י כדמי ביטוח, מזה משכירים 154,991,000 וממבוטחים שאינם שכי־רים 29,986,000 ל"י.

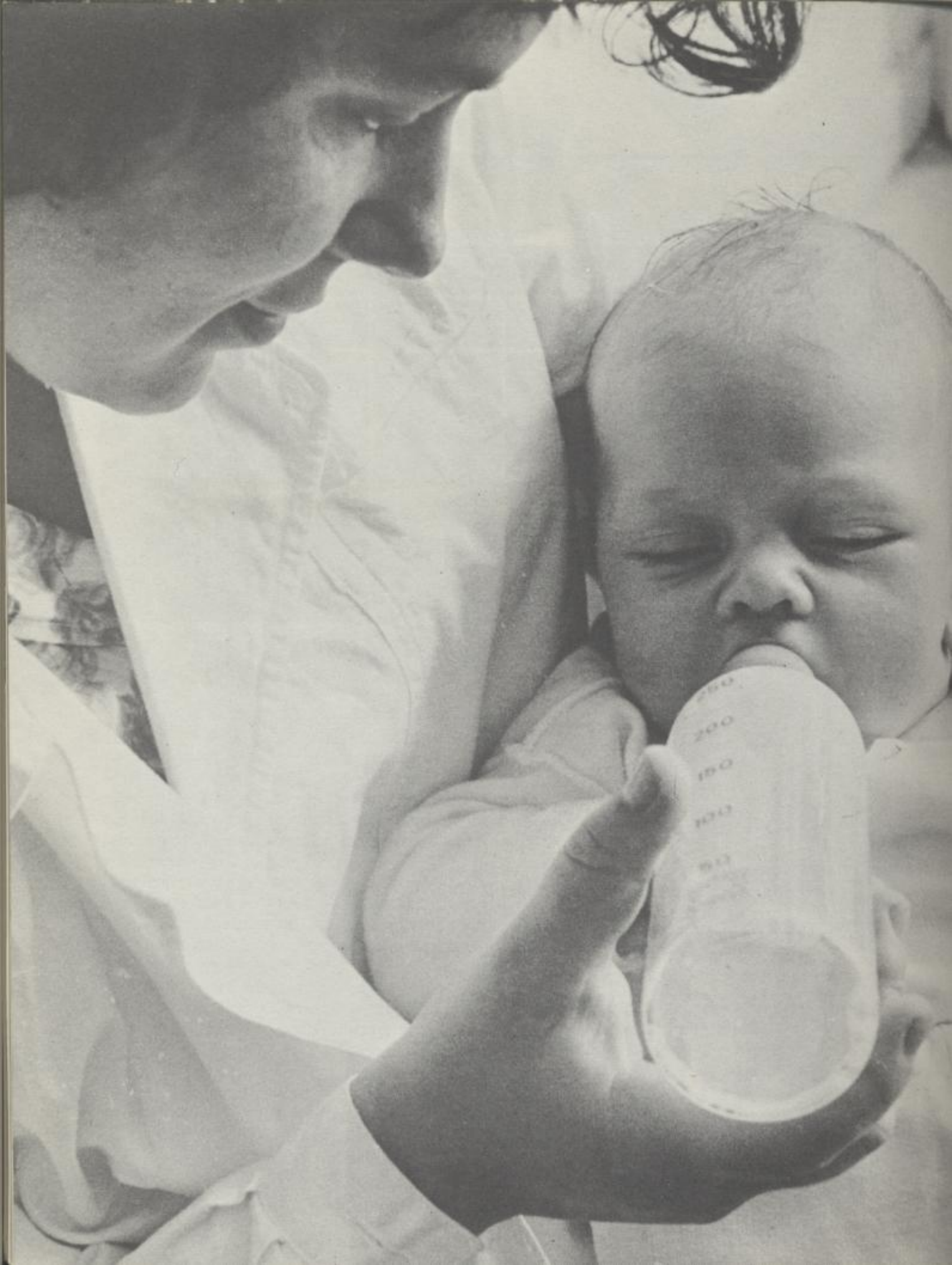
סך כל דמי הביטוח שנגבו מתחילת קיומו של המו־סד הגיעו ל־1,094,559,000 לירות, מזה משכירים 922,237,000 ל"י ומלא־שכירים 172,322,000 לירות.

התפתחות של ענפי הביטוח וגימלאותיהם

ביטוח זיקנה ושאירים

ענף זה משלם כיום 77,000 קיצבאות זיקנה לחודש עבור 109,000 נפשות, וכן 20,000 קיצבאות שאירים עבור 29,000 נפשות; מדי שנה מתאשרות כ־8,000 תביעות חדשות לקיצבת זיקנה וכ־3,000 תביעות לגימ־לאות שאירים; כן משלם המוסד בשנה כ־11,300 תביעות לדמי קבורה.

מתוך מקבלי קיצבת הזיקנה היו, ערב פרישתם מעבודה, 24% עובדים שכירים, 17% עובדים עצמא־יים, 45% נתמכים על ידי בני משפחותיהם ושירותי הסעד, 6% לא עובדים ו־8% מבוטחות ברשות.



תשלומי המוסד למבוטחים

התשלומים	1954—1965		1964/65	
	אלפי ל"י	%	אלפי ל"י	%
כל התשלומים	**785,010**	**100·0**	**157,446**	**100·0**
תשלומי גימלאות	**733,556**	**93·4**	**147,799**	**93·9**
זיקנה ושאירים	343,695	43·8	71,081	45·2
נפגעי עבודה	136,816	17·4	26,551	16·9
אימהות	112,644	14·3	22,880	14·5
משפחות מרובות ילדים	59,372	7·6	16,575	10·5
קרן השוואה	81,029	10·3	10,712	6·8
מינהל	**51,454**	**6·6**	**9,647**	**6·1**

ביטוח נפגעי עבודה

מעל 74 אלף עובדים (שכירים ועצמאיים) נפגעים מדי שנה בתאונות עבודה, כ־1,800 איש נשארים עם נכות תמידית ולמעלה מ־100 איש נפטרים כתוצאה מתאונות עבודה.

קרוב ל־3 מיליון ימי עבודה אובדים מדי שנה.

המוסד שילם 23,730,521 ל"י לנפגעי עבודה בשנת 1964/65 לעומת 20,057,334 ל"י בשנה הקודמת לשכי־רים, ו־2,245,426 ל"י לעובדים עצמאיים לעומת 1,898,318 ל"י בשנה הקודמת.

שיעור התכיפות של תאונות אצל עובדים שכירים עלה מ־67 לאלף עובדים בשנת 1954/55 ל־103 לאלף בשנת 1964/65. מספר ימי ההיעדרות הממוצע של עובד במשק הוא כ־4·6 לשנה ואילו מספר ימי ההיעד־רות לנפגע הוא 43 לשנה.

לגבי עובדים עצמאיים שיעור התכיפות (מספר תאו־נות לכל אלף עובדים) הוא 45 ומספר ימי ההיעדרות הממוצע הוא 2·4 לשנה.

33% מהוצאות הענף מיועדות להוצאות ריפוי, 25·6% לגימלאות קיצרות מועד ו־30·8% לגימלאות נכות ותלויים.

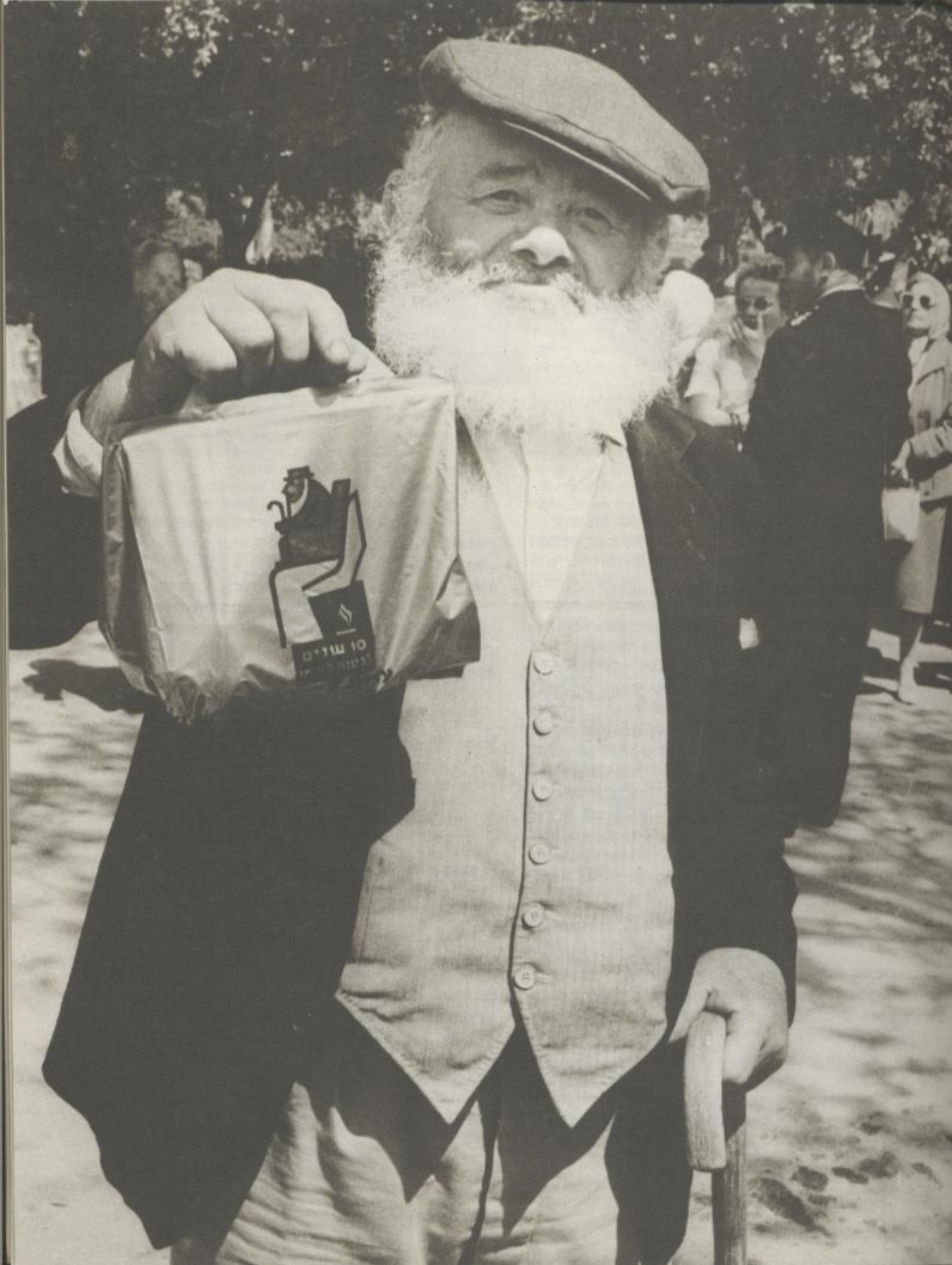
המוסד מממן את רובו של תקציב המוסד לבטיחות ולגיהות, ומשתתף בהחזקת מפקחי עבודה על ידי הש־תתפות בתקציב משרד העבודה.

שירותי השיקום של המוסד מגישים עזרתם בהחזרת נפגעים לחיי עבודה לאחר הפגיעה.

ביטוח אימהות

המוסד משלם כ־58 אלף מענקי לידה לשנה בשיעור של 181 ל"י להוצאות אישפוז (30 ל"י ב־1·4·54) ו־75 ל"י להוצאות היולדת (25 ל"י ב־1·4·54).

כן משולמים דמי לידה בשיעור של 75% מהשכר (עד למכסימום של 13·75 ל"י ליום), לכ־17,000 נשים עובדות שכירות ועצמאיות.


10 שרדים

סיכומים

ביטוח משפחות מרובות ילדים

ביטוח זה הונהג ב־1.9.59; לקיצבה זכאיות משפחות בהן לפחות 4 ילדים שטרם מלאו להם 14 שנה, אך הממשלה אישרה לאחרונה (1.8.1965) תיקון לחוק לפיו הועלה הגיל המכסימלי ל־18 שנה.

נתונות מענף זה כ־59 אלף משפחות המקבלות קיצבה עבור 140 אלף ילדים; עם הרחבת גיל הזכאות נוספו לנהנים כ־50 אלף ילדים ומספר המשפחות בדצמבר 1965 הגיע ל־67,500.

קרן השוואה למשרתים במילואים

קרן זו הופעלה ב־1.7.52 לגבי שכירים והורחבה ב־1.4.54 גם לגבי עובדים עצמאיים.

הקרן משלמת למשרתים במילואים תגמול יחסי לשכר עד לשכר מכסימלי של 650 ל"י (כיום).

שיעורי התגמול הם: —

1. בעד 14 ימי השירות הראשונים —
50% לרווק, 65% לנשוי, 80% לאב לילד
2. בעד יום השירות ה־15 ואילך —
85% לרווק, 95% לנשוי, 100% לאב לילד

הגדלת שיעור קיצבת זיקנה ושאירים

הנושא המרכזי שהטריד את מנוחתו של המוסד, בתקופה הנסקרת בדין וחשבון, היה שיעור קיצבת הזיקנה. חריפותה של בעייה זו הועלתה במחקרים אחדים, בין השאר, במחקר על תנאי החיים של הקשישים בישראל.

בהקדמה למחקר זה, שבוצע ע"י המחלקה למחקר וסטאטיסטיקה של המוסד בראשותו של ד"ר א. ניצן, כתב ד"ר ג. לוטן, מנהלו הכללי של המוסד, בין השאר:

"סקר זה בא לתאר את תנאי חייהם של הקשישים ולבדוק, אם ובאיזו מידה ממלא ביטוח זיקנה ושאירים של המוסד לביטוח לאומי בישראל את תפקידו היסודי, לספק להם אמצעי קיום נאותים. הדורות הבאים ידונו אותנו לזכות או לחובה, בהתאם למסקנות ולפי הצעדים שננקטו לאורו של סקר זה".

גם אקטואר המוסד, בסקרו את הערך הריאלי של קיצבת זיקנה ושאירים כיום לעומת מועד קביעתה המקורי, הוסיף משקל רב לטענות הרבים שטענו, כי הבעייה חמורה מכדי שמותר ואפשר יהיה להתעלם ממנה. כתוצאה מדיונים וממשא ומתן ממושכים, נחתם ביום 7.6.1965 הסכם בין הממשלה לבין מינהלת המוסד לביטוח לאומי, בדבר מתן הטבה סוציאלית למקבלי קיצבאות זיקנה ושאירים מיעוטי יכולת. פירון זה הגדיל את שיעור קיצבאות הזיקנה בערך ב־40% לכל מקבלי קיצבאות זיקנה ושאירים שקיצבתם זו היא מקור מחייתם העיקרי. הנושא בדבר הצעת פירונות לטווח ארוך נידונים ביתר הרחבה בדין וחשבון זה בפרקים "הבטחת קיום הוגן לזקן" ו"תוכנית קיצבת זיקנה מודרגת".

תיקוני חוק הביטוח הלאומי

עשרות רבות של תיקונים לחוק הביטוח הלאומי, רובם במגמה לשפר את זכויות המבוטחים בכל ענפי הביטוח — הוכנו, הוגשו לכנסת, ונידונו ב־67 ישיבות של ועדת העבודה לאחר הקריאה הראשונה בכנסת. ביום 16.4.1965 אישרה הכנסת את תיקון מס' 11 לחוק הביטוח הלאומי על עשרות סעיפיו.

הסברים מפורטים יותר על תיקוני חוק אלה מובאים בפרק "החקיקה בשנת 1964/65".

עשר שנים למוסד לביטוח לאומי

1.4.64 - 1.4.54

החודשים האחרונים של שנת 1963 והחודשים הראשונים של שנת 1964 היו למוסד תקופה של "חשבון נפש" פומבי. המוסד מצא לנכון ולנחוץ לציין את "יום החולדת" העשירי של המוסד בשורה ארוכה של פעולות — רובן בתחום החסברה ויחסי הציבור — שתבאנה את דבר המוסד, משרותיו ולבטיו, לציבור הרחב של תושבי מדינת ישראל ואזרחיה.

להלן יובאו, בקצרה, פרטים מסויימים על הפעולות שקיים המוסד במסגרת חגיגות העשור שלו:

— בתחרות פומבית, שנערכה מטעם המוסד, נבחר סמל למוסד.
— ביום 2.3.64 ערך נשיא המדינה, מר זלמן שז"ר, ביקור בבניינו החדש של המשרד הראשי של המוסד לביטוח לאומי, כשהוא מתקבל ע"י שר העבודה, המנהל הכללי של המוסד וחברי מינהלתו, ונפגש עם כל עובדי המשרד הראשי.
— עלון המוסד הוציא גליון חגיגי ומונדל (גליון מס' 92 שלו) לציון העשור. השתתפו בעלון זה — בהעלאת זכרונות של "ימים ראשונים", בהערכות העבר והווה ובהבעת משאלות ואיחולים — אנשים מבין עובדי המוסד ומחוצה לו.
שר העבודה, מר יגאל אלון, כתב בגליון זה של העלון:
"... עומד לפנינו הצורך בהנהגת תוספת משפחה לשכירים לשלושת הילדים הראשונים באמצעות קרן השוואה. מתייצבת לפנינו הבעייה של ביטוח בריאות, ובשלב ראשון — ביטוח אישפוז ממלכתי, הנשען על קופות החולים הקיימות, וכן התוכנית המיוחדת בסוגה של הנהגת ביטוח עבודה וקלי־טה ..."
ד"ר ג. לוטן כתב: "בשנים הראשונות לקיום המוסד היה לנגד עיני רוב עובדי המוסד התפקיד האנושי והסוציאלי הגדול, שזכינו לטפל בו במאמץ משותף. נשקוד על כך, שרוח זו תפעם בנו גם בשנים אשר לפנינו".
ברוך לין ז"ל, חבר הוועדה המרכזת של ההסתדרות, מנהל המחלקה לעזרה הדדית ולביטוח סוציאלי בוועה"פ של ההסתדרות וחבר מועצת המוסד, שנפטר בימים ההם, כתב לפני מותו: "מה נאחל לביטוח הלאומי בעשור לקיומו? השלמה מהיר של יתר ענפי הביטוח, שעדיין חסרים בו, כמו נכות, אבטלה וקודם כל — הנהגת ביטוח בריאות לכל אזרחי המדינה ...
דאגה מוגברת לנכים ומוכי גורל ... טיפוח הרוח הטובה ... ושיפור מתמיד של השירותים לציבור המבוטחים מן המרכז ועד לקטן בסניפים, תוך הידוק גובר והולך של הקשר החי בינם לבין אזרחי המדינה".
— ביום 24.2.64 הוציא דואר ישראל סידרה של ארבעה בולים לציון העשור למוסד, כל בול לסימול ענף ביטוח של המוסד. מעטפות היום הראשון נשלחו למאות אישים, בארץ ובחו"ל. אחד ממקבלי הבול, מר רובירט י. מיירס, האקטואר הראשי של המינהל לביטחון סוציאלי בארה"ב, כתב למנהל הכללי: "מן הראוי לציין, כי שעה שחגגנו בארה"ב לפני ארבע שנים דבר מלאת 25 שנה לביצוע חוק הביטוח הסוציאלי, נדחתה בקשתנו להוציא בול לכבוד המאורע, בטענה שיובלות פחותים מ־50 שנה אינם כדאיים לציון בדרך זו. הבול היחיד, שעלה בידינו להוציא עד כה בשדה הביטוח הסוציאלי, היה לפני שנים אחדות, זה שהוקדש למלאת 50 שנה לפקודת הפיצויים לעובדים".
— בתחילת חודש מארס 1964 יצאו לאור, מטעם המחלקות ליחסי ציבור ולחדרכה, שתי חוברות הסברה: האחת — למורים בכיתות ד"ח" של בתי הספר היסודיים ובבתי הספר העל־יסודיים, והשנייה — לתלמידים בכיתות אלה. שתי החוברות תורגמו גם לערבית. לפי הוראת משרד החינוך והתרבות קויימו בכל בתי הספר במדינה, בכיתות הנידונות, שיעורי מחנך שהוקדשו לביטוח לאומי.
— קויימו שלושה כנסים איזוריים (בירושלים, בחיפה ובת־א) למדריכי תנועות נוער, שבהם הרצו מנהלי הסניפים המחוזיים שלנו והשיבו לשאלות. בתנועות הנוער קויימו פעולות הדרכה שהוקדשו לביטוח הלאומי.
— ביום 6.3.64 קויים "עיתון העיתונאים" בירושלים שבמסגרתו הרצה ד"ר ג. לוטן, על בעיות הביטוח הסוציאלי.
— ביום 12.3.64 קויימה מסיבה עם עורכי העיתונים בהשתתפות שר העבודה, המנהל הכללי וחברי המינהלה.
— קויימו עשרות אסיפות הסברה — בקרב חוגים שונים, ובמיוחד בקרב חברי ההסתדרות ובשיתוף עמה — על הביטוח הלאומי ובעיותיו. ד"ר ג. לוטן ומר י. קנב שוחחו על עשור המוסד במסגרת מדור "בהסתדרות" ב"קול ישראל" ביום 17.3.64.
— ערב יום העשור, ביום 31.3.64, שידר שר העבודה את דברו לציבור ב"קול ישראל".
— כל העיתונות הקדישה דברים לחגו של המוסד לביטוח לאומי ביום 1.4.64.
— הופיעה כרזת העשור, שהופצה בכל רחבי הארץ ביום 1.4.64.
— קטע ביומן הקולנוע "גבע" הוקדש לעשור המוסד בשבוע של 1.4.64.
— לכל אשה, שילדה ב־1.4.64, ניתן שי מטעם המוסד. השי הוגש בבתי החולים ע"י מנהלי הסניפים.
— במקומות שונים בארץ נערכו מסיבות ועצרות לקשישים, מקבלי קיצבאות ויקנה. אלפים רבים של קשישים נענו להזמנת המוסד. העצרות אורגנו ע"י סניפי המוסד.
ביום 1.4.64 נערכה עצרת לקשישים בירושלים. פתח מר י. בלבינדר, מנהל הסניף, וברכו: הרב א. פרדס, רבה הראשי של ירושלים; ח. מרינוב, סגן ראש העיר; ד. ליפוב, מזכיר מועצת הפועלים; א. רמון ז"ל, חבר מינהלת המוסד, ומ. אבו־גוש, מוכתר כפר אבו־גוש לשעבר ומקבל קיצבה עתה.
ביום 1.4.64 נערכה עצרת רבת־משתתפים בביכר יד חיים וייצמן ברחובות, פתח מר י. רייפן, מנהל הסניף, בירך מר י. כץ, ראש עיריית רחובות ונשא דבריו שר העבודה, מר י. אלון.
ביום 9.4.64 התקיימה מסיבה לקשישים בפתח־תקווה; ביום 13.4.64 נערך טיול לירושלים לקשישים מטעם סניף רמת־גן; ביום 19.4.64 נערכה עצרת קשישים בנתניה בהשתתפות ד"ר

ג. לוטן וחברי הכנסת ח. מגורי־כהן ודיאב עוביד; ביום 20.4.64 נערכה עצרת בבאר־שבע וביום 30.4.64 נערכה עצרת לקשישים בתל־אביב.

— ביום 5.4.64 נערכה ארוחת צהריים חגיגית בירושלים, שבה אירחה מועצת המוסד, בראשות שר העבודה, את שרי העבודה לשעבר, גב' ג. מאיר ומר מ. נמיר ומוזמנים רבים אחרים. בו ביום התכנסה מועצת המוסד לישיבה חגיגית לציון העשור.

— ביום 14.4.64 קויימה ישיבה חגיגית של הכנס החודשי של מנהלי סניפים וראשי יחידות.

— ביום 21.4.64 נתכנסו על־פי הזמנת מינהלת המוסד, פעילי הביטוח הסוציאלי בהסתדרות לכנס מיוחד לציון העשור למוסד.

— ביום 18.4.64 אירח מרכז קופת־חולים את מינהלת המוסד במסיבה לציון העשור.

— ביום 1.4.64 קויימו בכל סניפי המוסד ובמשרד הראשי מסי־בות צנועות לציון העשור.

הושמעו דברי ברכה, הורמו כוסיות ברכה וחולק לכל העוב־דים שי מטעם המוסד. במסיבות אלה הוקראה איגרת ברכה מטעם מינהלת המוסד, שבה נאמר:

"... ובדרוך רגלינו על מפתן העשור השני למוסד, נאחל לעצמנו:

שתמשיך הרוח הטובה לשרור בין כותלי ביתנו;

שלא תפוג ההתלהבות מקרבנו, ושאל תשתלט עלינו השיגרה;

שתהיה אהבת האדם נר לרגלינו;

שתהיה לנו האפשרות להזדהות ככל האפשר עם אשר אנו עושים;

שתהיה ההצלחה שורה בכל מעשינו, לטובת כל תושבי המדי־נה, ולמען לא יהיו בה עוד אנשים רעבים וסובלים ממחסור כלשהו".

— בימים 21, 23 ו־28 באפריל 1964 נערכו טיולים לעובדי המוסד במסלולים בחלקי הארץ השונים. השתתפו בטיולים למעלה מ־800 עובדים.

— סיכום מאלף וחשוב ביותר לפעולות המוסד בעשר שנותיו הראשונות וקווי־הנחייה לעתיד ניתנו בספרו של ד"ר ג. לוטן, המנהל הכללי של המוסד וממניחי יסודותיו: "עשר שנים לביטוח הלאומי — רעיון והגשמתו". כנספח לספר הובא מא־מרו של מר מ. לוין, היועץ המשפטי של המוסד, על הנושא: "עשר שנות פסיקה".

החקיקה בשנת 1964/65

תיקוני החוק לביטוח לאומי מס׳ 11, 12 ו־13 והתקנות הנובעות מתיקונים אלה מהווים, ללא ספק, גולת הכותרת בתחיקה הענפה במסגרת החוק, וראוי איפוא, להעיף מבט אחורנית ולסקור את ציוני הדרך בהתפתחות דינאמית זו של החוק ותקנותיו בשנתיים האחרונות — בתקופה בה בא לידי ביטוי מוחשי חלק ניכר ממלאכת התחיקה. אמנם אין בשינויים אלה משום מפנה מהפכני בערכי היסוד של החוק, הם מהווים בעיקרם תוצאה של גישה אמפירית ופרגמטית של יסודות החוק הקיים בהתגשמותו עם אי־אלה הרחבות, אולם דווקא ומשום כך ערכם המעשי של התיקונים רב. נבחון, איפוא, שלבים שלבים התפתחות מענייננת זו של החוק ותקנותיו.

תיקון מס׳ 11 של החוק מהווה סיכום של הצעות לשינויי החוק שהעסיקו את המוסד משך שנים ואלה החשובים שביניהם: —

עובד עצמאי — הגדרה חדשה

ההגדרה של "עובד עצמאי" לפני התיקון האמור, היתה תואמת יותר מושג מופשט של "האדם העצמאי הקטן" העובד בעצמו או עם מספר מוגבל של שכירים (לא יותר מ־3 עובדים קבועים) בסדנה שלו, ומבחינה סוציאלית קרוב הוא יותר למעמדו של העובד השכיר וזכאי להנות מאותן הזכויות בעבודה שנהנה מהן העובד השכיר. המציאות טפחה באכזריות על פני הגדרה זו. המעבידים הגדולים, — בעלי החברות — על פי פיקציה משפטית, הוגדרו כשכירים בהיותם מנהלי חברות; פרדסנים וקבלנים העסיקו לרוב עובדים זמניים ולפיכך דינם היה לרוב כדין עובד עצמאי; ואלה שנפגעו מהגדרת המושג "עובד עצמאי" היו דווקא "האנשים הקטנים" בעלי מפעלים קטנים ובינוניים שהרחיבו בתי־מלאכתם ובמקום 2–3 עובדים התחילו להעסיק בהם 4–5 עובדים. התיקון של הגדרת עובד עצמאי בא איפוא, לנתק לחלוטין הצמדת הגדרת העובד העצמאי למספר העובדים המועסקים על־ידיו. יתר על כן, בהגדרת מושג זה לפני התיקון, התעלם המחוקק מהאופי העסקי במשלח יד; לא קיים היה בהגדרה זו כל קריטריון של זמן וגובה הכנסה וגם מי שעסק בתחביב ללא כל מקור מניב של הכנסה — נחשב כעצמאי. מצב חוקי זה איפשר לעקרות בית בגיל גבוה להצטרף לביטוח כעצמאיות על סמך הטענה כי עוסקות הן במשלח־יד. בתיקון המוצע נקבעו אי־אלה מבחנים המאפיינים סטנדרט מינימלי מסויים של הכנסה (—60 ל״י — הכנסה חדשית ממשלח יד) ולפחות 12 שעות עבודה לשבוע במשלח־יד.

ביטוח חובה לאשה שבעלה אינו מבוטח

תיקוני החוק בנוגע לעקרת בית ראויים לתשומת לב מיוחדת: הנחת היסוד של המחוקק בראשיתו בהוצאו את עקרת הבית מתחום הביטוח האובליגטורי היתה שביטוח חובה של שני בני המשפחה (כשלאשה אין מקורות הכנסה מעבודה) יהווה מעמסה כספית ניכרת על יחידה משקית זו. לפיכך, הלך המחוקק במעשי החקיקה בשאלה זו בדרך של ביטוח וולונטרי, אם נתמלאו באשה תנאים מוגדרים בתקנות של ביטוח ברשות, ומאידך, מנע המחוקק אפשרות שעיקרו של ביטוח רצוני זה יהיה סלקטיבי, כלומר שרק נשים בגיל גבוה וערב הגיעו לגיל הפרישה יצטרפו לביטוח ברשות; אולם במעשי המרכבה של החוק נעלמו מעיני המחוקק אי־אלו מקרים שוליים בהם הבעל אינו מבוטח בהיותו מעבר לגיל או, מחמת זה שאינו תושב ישראל ואף האשה לא היתה מבוטחת בין שלא קיימה את התנאים המאפשרים הצטרפות לביטוח ברשות ובין שהיתה מעל לגיל המותר להצטרפות לביטוח ברשות. הילכך החטיא המחוקק במקרה זה את מטרתו העיקרית והתוצאה המדאיגה היתה ששני בני־הזוג לא היו מבוטחים. תיקון מס׳ 11 מתקן תקלה זו וקובע שאם הבעל אינו מבוטח — הרי ביטוחה של האשה הוא חובה והוא הדין כשהאשה הינה בבחינת ענונה לפי אי־אלה קריטריונים שנקבעו בתיקון: נעלמו עקבות הבעל מזה שנתיים או שנמצא בחו״ל שלא בהסכמתה תקופה זו ואף לא נשא במזונותיה — תיחשב האשה כמבוטחת חובה.

פרישה מעבודה של בעל הכנסה נמוכה

בעיית הפרישה וגיל הזכאות לקיצבת זיקנה מהוות אחת השאלות הפרובלמטיות ביותר הקיימות במוסד שמחד כרוכות בהן הוצאות כספיות ניכרות, מוסכמות חברותיות הגובלות לעיתים באידיאולוגיה ומאידך, מזדקרת בעיה אנושית חריפה שבפתרונה מוטל על כף המאזנים במידה רבה מעמדו המוסרי של המוסד; לפיכך, מובנים הלבטים הקשים סביב בעיות אלו: ובין השאר — מה גורל המבוטח שלא צמצם עבודתו ובכ"ז הכנסותיו הן מינימליות ביותר ובאיזה מסיבות, נוסף לקיימות, ניתן לראותו כאילו פרש מעבודתו. בתיקון לסעיף 5 לחוק אופשר לשר העבודה, באישור ועדת העבודה של הכנסת, לקבוע סוגי מקרים, שבהם רשאי המוסד לראות כמבוטח מי שפרש ממשלח־ידו גם אם לא פרש למעשה מעבודתו. ב־3 סוגי מקרים קבע המחוקק בתקנות כי אף ללא צמצום בעבודה ייחשב מבוטח כאילו פרש ואלה הם: 1) משך עבודתו של המבוטח מהווה מחצית משך עבודה של אדם באותה עבודה אך אינה עולה על 4 שעות ליממה; 2) אין למבוטח מקום עבודה ועיסוקו ברוכלות או בעבודות מקריות הזדמנו־תיות; 3) המבוטח מועסק במקום בו מועסקים אנשים שכושר עבודתם מוגבל והתנאי המגביל בכל 3 המקרים הנ"ל הוא שהכנסתם מעבודתם או ממשלח־ידם אינה עולה על —.2,400 ל"י לשנה אם ישנם תלויים בו או על —.1,800 ל"י לשנה — באין תלויים בו.

הקלות לאלמנה — עולה חדשה

לפני תיקוני החוק היוותה תקופת האכשרה — כלו־מר: רציפות התקופה בה חייב היה אדם להיות מבו־טח (בין שהוא עצמו הזכאי ובין שזה הזולת) כאחד התנאים האובייקטיבים שבקיומו או באי־קיומו מות־נית הזכאות של הזכאי לגימלה. אמנם נודעת משמעות נוספת למושג "תקופת אכשרה" בהקשר עם אקט של אי־רישום במוסד של המבוטחים החייבים ברישום אולם אין אנו עסקינן בכך באין שינוי במושג זה בתי־קונים האמורים.

הצורך בתקופת אכשרה של שנה במקרי פטירה היווה לא פעם מקור של טרגדיה אישית ומבלי שלפרט היתה יכולת כלשהי "להתמודד" עם קביעה ארביטר־רית זו. הסובלים העיקריים מגזירה זו היו לרוב עולים חדשים ואלמנות שהפטירה אירעה תוך שנה מיום הנשואין. התגבשה הדעה כי במקרים אלה ניתן לוותר על תקופת אכשרה גם אם יש בכך משום "שבירת כלים" ופגיעה בעיקרון המקובל בביטוח שאין זכאות

ללא צבירת זכויות — כלל המקובל גם עתה בשיטות ביטוח מתקדמות בעולם. ואף במקרה של גרושה שב־תאריך הגירושין מלאו לה 55 שנה וויתרו על תקופת אכשרתה לצורכי קיצבת זיקנה וזיכו אותה בכל הגימ־לאות אם מילאה שאר תנאי הזכאות (פרישה מעבודה, גיל לפחות של 60 שנה וכו׳).

פגיעה בעבודה — לא רק "תוך כדי ועקב העבודה"

ביטוח העובד ועובד עצמאי נגד פגיעות בעבודה (קרי — תאונות עבודה ומחלות־מקצוע) היווה אחד ההישגים המפוארים ביותר בתחיקה הסוציאלית וח־שיבותו של ענף ביטוח זה הולכת וגדלה עם הדינאמי־קה החברתית בהתפתחותה הטכנולוגית המעמידה את האדם העובד בפני אתגרים חדשים וסיכונים ללא־ספור. שתי קונצפציות מתרוצצות סביב ביטוח זה: לפי האחת, רואה החברה עצמה אחראית בעד הסיכו־נים הנובעים מעבודתו של האדם; העובד הנפגע הוא למעשה קרבן של התפתחות החברה — קרבן לשגשוגה ולהתקדמותה והחברה חייבת לאדם מס־דמים. וה־קונצפציה השניה נעוצה בהשקפה כי החברה חייבת לפצות את האדם שהיה גורם יצרני בחברה, שקיים עצמו ומשפחתו מעמלו ועתה נפגע כוח עבודתו ויציר־תו. הקונצפציה הראשונה המתייחסת לסיכון העבודה גרידא, מצאה ומוצאת ביטויה בהגדרת המחוקק שהפ־גיעה בעבודה חייבת להיות "תוך כדי ועקב העבודה או העיסוק במשלח־יד" והשקפה זו בבחינת דוגמה היא כמובן השלטת בכיפה בשיטת הביטוח שלנו וברוב אר־צות תבל; מאידך הקונצפציה השניה של פיצוי העובד על פגיעה בו — יהיה מקורה אשר יהיה — מצאה לה מהלכין בכמה ארצות (כגון — בשוויץ לפי שיטה מיו־חדת).

אולם גם אם הפילוסופיה של ביטוח זה נעוצה בסי־כוני העבודה — קיימת מאז ומתמיד ועוד בפסיקה לפי פקודת הפיצויים לעובדים ובעיקרה כיום לפי חוק הביטוח הלאומי, החתירה המתמדת להרחבת הת־חום, לפריצת המסגרת הצרה ומכאן התפתחה הקאו־זואיסטיקה המשפטית סביב האינסידנטליות לעבודה — אולם לא סגי בכך — ואף בדרכי החקיקה, קיימת הנטיה הברורה להרחבת המסגרת של המושג "פגיעה בעבודה" גם אם אינה קשורה במישרין בסיכוני העבו־דה. והרי יכול להשיג השואל ולומר איזה קשר קיים בין הורה המלווה ילדיו לגן ילדים או למעון ילדים לבין תאונות הקשורות בסיכוני עבודה או מהתחייבו־יות הנובעות מחוזה עבודה עם המעביד? זהו דרכו של ההיקש המחפש קשר — דבקים בין דברים רחוקים ומנוגדים. לפיכך פרש המחוקק הגנתו על הורה זה בלוותו את ילדיו ובחזרה לגן או למעון ילדים. ומכאן הרחבת התחומים האינסידנטליים לעבודה — כגון:

1. הגנה על העובד בהפסקת העבודה בהיותו במ־קום בו הוא או חבריו לעבודה סועדים. בפסיקה המקומית ובמיוחד בהשראת הפסיקה האנגלית נקבע שאכילה במסעדה שבתחום המפעל בהפס־קות עבודה דינה לכל דבר כהמשך עבודה בהיות אקט האכילה צורך חיוני לקיום כוחו ויכולתו של העובד להמשיך בעבודה; המסעדה נחשבה כחלק אינטגרלי של המפעל; התיקון הרחיב מסגרת זו מעבר לתחומה והקיף אף תאונות בעבודה בכל מסעדה ומעבר לתחום המפעל.
2. תאונה שאירעה לעובד במקום בו משתלם השכר או תוך כדי הליכה או נסיעה למקום זה ועקב זה תיחשב להבא כתאונת עבודה, אם מילא המ־בוטח את התנאים שבתקנות, כלומר: אם זמן ומקום הליכתו או נסיעתו לגביית שכרו נעשו על פי הוראה של המעביד.
3. תאונה לעובד תוך כדי מילוי תפקידו כחבר ועד עובדים שכרגיל לא נחשבה עד עתה כתאונה בע־בודה תיחשב מעתה כתאונת עבודה.

תוספת ניכרת לבעל נכות גבוהה

בהקשר זה כדאי לציין תיקון מהותי חשוב לפיו נכה שדרגת נכותו היא 75% ולמעלה מזה יהיה זכאי לקיצ־בה מיוחדת (בנוסף לכל גימלה אחרת לה הוא זכאי) להחזקתו האישית (למשל — רכב־לנכה, כלב־לעיוור) לפי הוצאותיו הממשיות ובתנאי שלא יעלו על ½ מה־קיצבה בשעורה המקסימלי. וכן זכאי הוא למענק לסידורים חד־פעמיים (כגון: התאמת אמבטיה לאדם פרפלגי או סידורו בקומה א' במקום בקומה ב'). בתק־נות נקבע שהמענק המיוחד אם הוא מיועד למטרה אחת לא יעלה על 10,000 ל"י ואם מיועד הינו ליותר ממטרה אחת — לא יעלה על 15,000 ל"י.

כמו כן יוכל נכה שדרגת נכותו נעה בין 25% ל־49% להמיר קיצבתו החדשית לסכום חד־פעמי לפי כללים אקטואריים (כלומר: לפי חישוב בהתאם ללוח חיים) במקום על פי חישובים אריתמתיים כפי שהיו קיימים עד־כה (כלומר: מכפלת דרגת הנכות בשלוש ובדמי פגיעה לשבוע). התוצאה הנובעת מהתיקון תהיה מע־תה שברוב רובם של המקרים יזכה הנכה בסכום כפול אם לא יותר, מאשר לפני התיקון.

ענף חדש — ביטוח ילדי עובדים

תיקון מס' 12 לחוק מהווה הרחבת מסגרת החוק

והכללת ענף ביטוח ילדי עובדים בו. לפי הוראות חוק אלו מוענקת קיצבה לכל עובד שכיר בעד שלושת ילדיו הראשונים — גם אם הרחבה זו של החוק אינה פועלת בחלל ריק ושרשיה נעוצים בהסדרים קיימים על סמך חוזי עבודה או חוזים קיבוציים שזיכו חלקו הניכר של ציבור העובדים בתוספת בעד ילדים, הרי זכותו הגדולה של המחוקק בהחלת הטבות אלו לגבי כלל ציבור העובדים (אף אלה שטרם נהנו מכוח הסכמי עבודה), בקביעת נורמות משפטיות שכוחן יפה לגבי הכלל, בהעברת הנטל הכספי משכמו של המעביד הי־חיד על שכם כלל המעבידים באמצעות מנגנון ממלכתי. תוהים ושואלים מה משמעותו האמיתית של ענף חדש זה — האם זוהי קרן השוואה כדוגמת קרנות מסוג זה בארצנו ובארצות חוץ או פונקציה של ביטוח. אכן יצור כלאיים זה — במהותו, מהווה קרן השוואה ושומר על זיקתו של העובד למעבידו שבאמצעותו משתלמת לו הקיצבה; צורתו ואי־אלה סימני היכר נוספים שיוו לענף זה אופי של ביטוח — כחלק אורגני במסגרת החוק; ותכונה זו מתבטאת לאו דווקא בשילוב ענף זה בין ענפי הביטוח האחרים והשפעת הגומלין בין הפונקציות השונות של ענפי הביטוח השונים (ראה ס׳ 87(ב) לחוק), אלא, ובעיקר, שלמוסד נועד מקום מכו־בד בחוק בהיותו כעין ערב לתשלום הקיצבה, בקביעת יחסים אף בינו לבין העובד אמנם לפי תנאים ונסיבות מיוחדים. בתקנות נקבעו המקרים בהם רשאי העובד להזדקק במישרין למוסד לקבלת הקיצבה (המעביד פסול דין, פשט את הרגל, קשיים בניהול משפטי נגדו וכשקיימות נסיבות המצדיקות להנחת דעת המוסד תשלום הקיצבה על־ידיו), כמו כן ניתן לצרף את המו־סד כצד אקטיבי בהליכים משפטיים בצידם של המע־ביד והעובד.

למרות כל זאת נקבע בחוק שדין הקיצבה לכל דבר כדין שכר (פרט למקרים מסוימים ומוגדרים בחוק) ובעיקר לענין שכר מולן, כרכיב לצורכי חישוב הפנסיה, במקרי פשיטות רגל וכו׳.

תיקון מס׳ 12 מקנה כאמור את הזכות לקיצבה לעובדים שכירים הזכאים לשכר ושמעבידם חייב בתש־לום דמי־ביטוח בעדם, אולם המחוקק אף הרחיב מס־גרת זו וכלל בה גם דורשי עבודה הרשומים בלשכת העבודה.

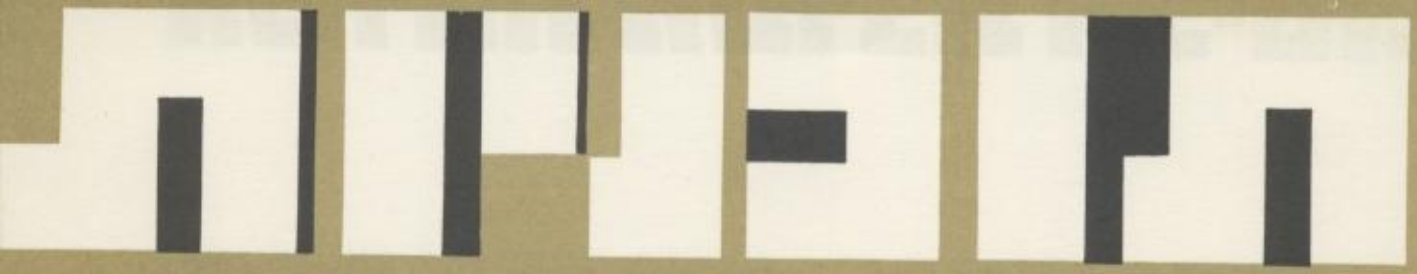
בעיה שמטרידה את המחוקק היתה מהו שיעור הקיצבה המשתלמת בעד עבודה חלקית. הילכך, נקבע בתקנות שהקיצבה בשיעורה המלא תשולם בעד אותם הימים בהם זכאי המבוטח לשכר אף בהעדרו מהעבו־דה ששעות עבודתו היו פחות מהרגיל מטעמי בריאות או עקב היותו עובד בעבודות יזומות. בתקנות אף נקבע שהעובד בעבודות יזומות יהיה זכאי לקבל את הקיצבה המלאה בעד אותם הימים שהוא אינו עובד בהם ובלבד שאינו עובד במקום אחר.

ענף זה על בעיותיו ותסבוכותיו עדיין בראשיתו וטוב נעשה אם נלמד אותו לאור ביצועו בחיי יום־יום.

חקיקת משנה

גם חקיקת המשנה היתה פוריה ביותר בתקופה הא־מורה. תקנות ביטוח ברשות עברו שינויים ניכרים וב־מיוחד יש לציין את הארכת תקופת ההצטרפות לבי־טוח ברשות מ־6 ל־12 חדשים ואף תקנות הרישום פש־טו ולבשו צורה ובמיוחד ניתן לציין הוצאה מתחולת חובת הרישום פנסיונרים או מבוטחים שעבדו יותר משנתיים לפני חדלם לעבוד וביום חדלם לעבוד היו בגיל 55 או למעלה מזה. אף הוראות ביצוע רבות עברו שלבי שיפוץ והרחבה תוך התאמה למצבים הקונקר־טיים שהמציאות זמנה אותם.

בסיכומו של דבר מלאכת חקיקה בחוקים סוציא־ליים נתונה לשינויים ולהתאמות מזמן לזמן בהיותה בבואה נאמנה של מציאות החיים.



לקראת העתיד

השלמת מערכת הביטוח

תוכנית להשלמת מערכת הביטוח הלאומי יכולה להיות מושתתת על שתי גישות שונות: א. עקיבה אחרי הבעיות הסוציאליות הבוערות בחברה והפניית המאמצים לפיתרון בעיות אלה. ב. השוואה בין הקיים בביטוח הסוציאלי בארצות המפותחות יותר לבין הקיים אצלנו ובדיקת אפשרות של השלמת החסר. תוכניות המוסד מבוססות על תישלובת של שתי הדרכים הנ"ל. להלן רשימה תמציתית של תוכניות לקראת העתיד.

1. הרחבת ענפי ביטוח קיימים

ביטוח זיקנה ושאירים

תוכנית להנהגת קיצבת זיקנה ושאירים יחסית לשכר ולהכנסה הוכנה על ידי המוסד והוגשה לשר העבודה. השר מתכוון למנות ועדה לדיון בתוכנית זאת. פרטי התוכנית מובאים בפרק "תוכנית קיצבת זיקנה מודרגת". כמו כן הכין המוסד תוכנית להנהיג במסגרת הגימלאות לשאירים ולתלויים בנפגע עבודה — שיקום מקצועי לאלמנות, וסיוע בלימודים על־יסודיים ליתומים.

2. הרחבת ביטוח תאונות עבודה לביטוח תאונות כללי

המוסד הכין תוכנית מפורטת בענין זה. הצעה מנוסחת תוגש לשר העבודה תוך חדשיים לכל המאוחר.

הנהגת הביטוח הממלכתי מפני פגיעה בעבודה העמיקה את הפער בין תאונות עבודה, המעניקות זכויות רבות לנפגע — לבין כל תאונה אחרת שאינה מעניקה זכויות כלשהן למבוטח.

מבחינה סוציאלית, בלתי מוצדקת הבחנה זו בין מתן זכויות לתאונה מסוג אחד לבין חוסר זכויות וחוסר פיתרונות לתאונות שלא אירעו בעבודה. המצב הקיים בעייתי במיוחד במקרים בהם מתעורר ספק, אם התאונה שאירעה ניתן להגדירה כתאונת עבודה לפי מובן חוק הביטוח הלאומי. ההבחנה בין שני סוגי התאונות עשויה אף להביא אדם, בעיקר ב"מקרי גבול" לידי סילוף עובדות, מתוך רצון לזכות בזכויות שמעניק הביטוח.

לפי הטיוטה, אותה מכין המוסד לביטוח לאומי, כדי להגישה לרשויות הציבור לעיון מוקדם־ראשוני, אפשר להנהיג בישראל ביטוח תאונות כללי לכל התושבים העובדים במדינה, תמורת תשלום של דמי ביטוח בשיעור של 0.2% מהשכר או מההכנסה. בביטוח זה יכללו העובדים השכירים, העובדים העצמאיים וחוגים נוספים, שאפשר לדמותם לעובדים שכירים, כגון: עובדים על־פי תקנות לשעת חירום, אנשים המצויים בהכשרה מקצועית, חברי כנסת וכדומה.

חוג המבוטחים

הכללת מבוטחים, שאינם עובדים, בביטוח זה מעוררר בעיות מספר כגון:

א. מבוטח שאינו עובד יזכה, על ידי הכללתו בביטוח זה, להגנה מפני תאונה במשך כל שעות היממה. לעומתו, תמורת אותו תשלום, יזכה מבוטח־עובד להגנה רק בשעות שלאחר עבודתו ובעיסוקים שאין להם קשר עם עבודתו.

ב. עקרות בית המבוטחות ביטוח ברשות תזכנה, בביטוח נוסף זה, להעדפה נוספת על חברותיהן שלא הספיקו בזמנו להצטרף לביטוח ברשות. מטעמים נוהליים, לא ניתן להכליל את כל עקרות הבית בביטוח תאונות כלליות בלבד.

הגדרת המושג תאונה

בהצעה הקיימת מוגדרת התאונה, במובן מצומצם למדי, בתור מאורע פתאומי, בלתי מכוון ובלתי צפוי מראש, שנגרם על ידי גורם חיצוני בלתי רגיל והביא לידי חבלה גופנית של המבוטח.

לפי הגדרה זו, לא יהיו זכאים המבוטחים לגימלאות במקרים של אי־כושר עבודה שהוא תוצאה ממחלה טבעית או מצבים חולניים שהתהוו בעיקר על רקע קונסטיטוציונלי, מתאונות שאין להגדיר את זמן התהוותן. כן מוצע להוציא מקרים של תאונות שהן תוצאת סיכון מוגבר שהמבוטח קיבל על עצמו ללא סיבה סבירה, פגיעות עקב עבירה פלילית של המבוטח עצמו

וכמובן תאונות המזכות את הנפגע בזכויות לפי חוק אחר.

זכויות הנפגע

חלק ניכר מתושבי המדינה זכאי, במקרה של תאונות כלליות, לטיפול רפואי, ולעיתים גם לפיצוי כספי, בהיותם מבוטחים בקופות חולים ומאורגנים בקרנות ביטוח למיניהן. העברת הזכויות הקיימות, במסגרת שירותים אלה, למסגרת ממלכתית, היתה מייקרת מצד אחד את הוצאות הביטוח הממלכתי במידה ניכרת, ומאידך משחררת את השירותים הקיימים מהתחייבות הקיימת, מבלי לאלץ אותן להוזיל בשל כך את דמי הביטוח שהם גובים. המבוטחים הנהנים מזכויות אלה, לא היו זוכים ליתרון ממשי עם הנהגת ביטוח ממלכתי זה. לפיכך, לדעתנו, יש לכוון את הביטוח לאותם השטחים שאינם מכוסים עד עתה, והם: הבטחת תשלום גימלאות נכות וקיצבאות לאלמנות וליתומים ומתן שיקום מקצועי. גימלאות אלה צריכות להיות בשיעורים שווים לגימלאות ביטוח נפגעי עבודה.

הכללת הוצאות טיפול רפואי ותשלום דמי פגיעה היה מגדיל, לפי אומדננו, את דמי הביטוח המוצעים פי ארבע, כלומר, במקום דמי הביטוח המוצעים של 0.2%, היה צריך לשלם 0.8% מהשכר. דמי ביטוח אלה יש להטיל על המבוטח עצמו, בהתחשב בעובדות שה־מעביד כבר נושא בהוצאות תשלום ביטוח נפגעי עבודה ומשתתף גם בהוצאות ביטוח בריאות של עובדיו, בתשלום מס מקביל לקופות חולים.

3. הרחבת ביטוח ילדי עובדים

שר העבודה מינה ועדה בינמשרדית לבדיקת האפשרות למתן קיצבאות לילדי מבוטחים שאינם שכירים. הוועדה החלה בעבודתה ותגיש דין וחשבון בצירוף המלצותיה תוך זמן קצר.

מבחינה עקרונית, אין ספק שמתן קיצבה לילדי עובדים שאינם שכירים אינו נופל בחשיבותו ממתן קיצבה לילדי עובדים שכירים. מספר בעלי הכנסות נמוכות רב יותר בקרב העובדים הלא שכירים; מאידך, חייבת תוספת זו, לגבי בעלי ההכנסות הגבוהות, בתשלום מס הכנסה, וכתוצאה מכך קטן הסכום הנקי של התוספת.

כל הגורס הכללתם של הלא שכירים בביטוח זה, עליו להביא בחשבון שמימונה של תוספת זו חייב להתבסס בעיקרו על תשלומיהם של הלא שכירים עצמם. בעיה זו עומדת במרכז דיוניה של הוועדה הבינמשרדית.

היות ואחוז גבוה מבין הלא שכירים הם, לפי נתוני המוסד, בעלי הכנסות נמוכות, שיעור דמי הביטוח שצריך היה להטיל עליהם היה גבוה יותר משיעור דמי הביטוח אותם משלמים המעבידים עבור העובדים השכירים, אם יופרדו חשבונות השכירים משל שאינם שכירים. למעשה, אין הצדקה להפרדת חשבונות זו כשהענף כולל את כל המבוטחים. מצב דומה קיים בביטוח זיקנה ושאירים, בו נהוג חשבון אחד לכל סוגי המבוטחים.

ההבדלים ביוקר ההוצאות בין השכירים והלא שכירים עשויים להתבטל או להיחלש, בהתחשב בעובדה שמספר הילדים אצל מבוטחים לא שכירים הוא קטן בהרבה ממספר ילדי השכירים.

אם כתוצאה מהאמור לעיל, יושוו דמי הביטוח לגבי שני סוגי המבוטחים, קיים חשש שמיעוטי היכולת מבין המבוטחים הלא שכירים יתקשו לשלם תוספת דמי ביטוח זו ועלולים להפסיד זכויותיהם.

לאחר התלבטויות בבעיות אלה העלתה הוועדה הבינמשרדית את ההצעה שמיעוטי יכולת ישוחררו מחובת תשלום תוספת לדמי הביטוח הקיימים ושה־אוצר יממן תשלום זה. בעת כתיבת דו"ח זה טרם נפלה הכרעה בסעיף זה.

4. ביטוח בריאות

ביטוח הבריאות בארץ אינו מושתת על חוק. בכל זאת הצליח הביטוח הוולונטרי באמצעות קופות־חולים להקיף כ־80% מכל האוכלוסיה בארץ.

ב־13.6.57 מינה שר העבודה דאז, מר מרדכי נמיר, בהתייעצות עם שר הבריאות ובאישור הממשלה "ועדה לבחון הצרכים והאפשרויות של ביטוח בריאות כללי". בהגדרת תפקיד הוועדה נאמר במפורש, שהיא תפעל על־פי סעיף 52 לקווי היסוד של הממשלה דאז. בסעיף זה נאמר: "הממשלה תחתור להרחבת חוק הביטוח הלאומי להתקנת ביטוח בריאות כללי לכל האוכלוסיה במדינה, ואשר לאירגוני המבוטחים, יוגשם הביטוח באמצעות קופות חולים שלהם, תוך מניעת כפילות במתן העזרה הרפואית, השלמת החסר וכדומה... הממשלה תמנה ועדה לבחון הצרכים והאפשרויות של ביטוח בריאות כללי כנ"ל על חשבון המדינה, המבוטחים ונותני העבודה".

הוועדה הנ"ל מונתה בהתאם לקווי היסוד הנ"ל, והיא הגישה לשר העבודה תוכנית לביטוח בריאות כללי בישראל שהתפרסמה כספר בן 313 עמודים. קשה לשער מה יהיו הצעדים הבאים בתחום זה.

5. ביטוח אבטלה

כבר בתקופת כהונתו הראשונה מינה שר העבודה, מר יגאל אלון, ועדה בינמשרדית לבדיקת נושא זה. הוועדה לא המליצה על הנהגת ביטוח אבטלה, אלא הציעה להקנות לכל מבוגר במדינה, שאינו יכול למצוא עבודה מתאימה לו, הזכות לתעסוקה בעבודה יזומה. הצעת תזכיר בנידון הוגשה לממשלה ע"י שר העבודה.

6. ביטוח כלי־רכב (נזקי גוף)

שרי המשפטים, העבודה והתחבורה מינו בשנת 1964 ועדה בינמשרדית שתבדוק את הצורך והאפשרות להנהיג ביטוח חובה לבעלי רכב ממונע, אשר יקנה לכל נפגע בתאונת דרכים זכות לפיצויים דוגמת ביטוח תאונות העבודה, כלומר ללא קשר אם התאונה נגרמה על ידי רשלנותו של הנהג או של הנפגע.

הוועדה נתבקשה גם לבדוק, אם רצוי להעביר ענף ביטוח זה מחברות ביטוח מסחריות הפועלות עתה על־פי פקודת כלי רכב משנת 1948 למוסד לביטוח לאומי.

הוועדה הבינמשרדית תגיש כנראה את הדו"ח שלה בקרוב לשרים שמינוה.

עולות המינהל של הביטוח הסוציאלי

במשך שנת הכספים אשר הסתיימה ביום 31-3-65

— שילם המוסד גימלאות בסך 140,000,000 ל"י
— ניגבו דמי ביטוח בסך 175,000,000 ל"י
— והוצאו כספים עבור ניהול המוסד בסך 9,000,000 ל"י

הסכום של 9,000,000 ל"י להוצאות מינהל מהווה 6·1% מהכספים אשר שולמו כגימלאות ו־5·1% מהכספים אשר ניגבו. הסכום האב־סולוטי עצמו עשוי להיראות כקטן בצל הסכומים אשר ניגבו ואשר שולמו כגימלאות, אך בפני עצמו הוא סכום נכבד למדי.

השאלה, אם ההוצאות המינהליות של המוסד הן סבירות או גבוהות מדי, מטרידה את מנוחתו של המוסד. היחס בין סכום הוצאות המינהל ובין כספים שמינהל זה גבה או שילם למבוטחים אינם אינדיקטיב טוב ויציב במידה מספקת, כדי לתת תשובה משכנעת. שינוי בשיעורי דמי ביטוח או שינוי בהכנסת האוכלוסיה, העלאת ההכנסה המכסימלית החייבת בדמי ביטוח, הגדלת גימל־אות, כל אלה משנים את האינדיקטיב הנ"ל לטובה או לרעה, מבלי שיחול שינוי כלשהו בהתנהגות המינהלית של מנגנון המוסד.

הדרך להגיע למודד יציב של ההתנהגות האדמיניסטרטיבית הוא למצוא את "מחיר הפעולה".

כמה עולה האישור של תביעה לקיצבת זיקנה?
כמה עולה האישור של תביעה למענקי לידה?
כמה עולה ביצוע תשלום באמצעות המתאה?
כמה עולה ביצוע תשלום באמצעות כרטיס מנוקב?

אם יהיה אפשר לאתר ההוצאות המתיחסות לפעולה מסויימת ועם זה למחיר הפעולה, יהיה גם אפשר להסביר השינויים במחיר זה כשמשווים אותו עם העולות במוסד אחר.

סיבות השינויים באינדיקטור העולות מצטמצמים אז לגורמים כגון:

שינוי במחירים של גורמי הפעולה כגון חומרים, משכורות, שירותים; שינויים ביעילות מבחינת כמות, ז"א כמות כוח האדם אשר הופעל וכו'; שינויים ביעילות מבחינת שיטה ותהליכים.

רק על ידי קביעת עולות הפעולה והשוואתן לעולות במוסד אחר או בזמן אחר נפתחת הדרך לפיקוח רציונלי על יעילות הפעולות.

האינוד הבין לאומי לביטוח סוציאלי אי·ס·ס·א מטפל בשאלה זו זה שנים מספר. בשנת 1964 נעשה במוסדנו ניסיון להגדרת הדרכים והחישובים הנסיוניים, איך להגיע להגדרת עלות הפעולות, והדגמנו את השיטה ואת התוצאות בפרויקט אשר בינתיים פורסם בשפה האנגלית בלבד ונשלח לחברי אי·ס·ס·א. במבוא לפרויקט זה נאמר:

"יש לראות בעבודה זו מודל ולא דין וחשבון. עמדנו על הליקויים בכלים אשר עמדו לרשותנו ועל הדרכים, איך להגיע לתוצאות טובות יותר. על אף כל ההסתייגויות, נדמה לנו שתוצאות מודל זה מהוות אינפורמציה חדשה ונאמנה יותר מכל אשר נעשה במוסד בשטח זה בעבר".

ומה הן התוצאות?

בדין וחשבון על נושא זה לאסיפה ה־15 של אי·ס·ס·א פורסמה תמצית על עולות קיצבאות הזיקנה בשלוש ארצות. לוח מס' 1 מראה את עולות הפעולות במוסד לביטוח לאומי בישראל בהשוואה אליהן.

לוח מס' 1 עולות קיצבאות הזיקנה בישראל, ארצות הברית, פינלנד, פולין (בדולרים ארה"ב)

	ישראל $	ארה"ב $	פינלנד $	פולין $
עולות אישור תביעה	36·78	31·00	16·00	76·00
עולות ביצוע תשלום בודד של קיצבה ארוכת מועד	0·11	0·24	0·08	1·93
עולות ניהול הרשומות הכספיות של דמי ביטוח ממוצע שנתי למבוטח שכיר	0·66	1·36	0·34	7·36

לוח מס׳ 2 מראה את תוצאות החישוב לגבי הפעולות העיקריות אשר המוסד מבצע:

עולות הפעולות

אישור תביעה לקיצבת זיקנה	110·33 ל״י
אישור תביעה לדמי פגיעה (לשכיר)	15·26 ל״י
אישור תביעה לדמי פגיעה (לעצמאי)	20·56 ל״י
אישור תביעה לקיצבת נכות	111·45 ל״י
אישור תביעה לשיקום מקצועי (כולל עולות המעקב)	258·34 ל״י
אישור תביעה למענק לידה	2·52 ל״י
אישור תביעה לדמי לידה	8·34 ל״י
אישור תביעה לקיצבה משפחתית	30·56 ל״י
תשלום חד־פעמי	1·12 ל״י
תשלום קיצבה ארוכת מועד	0·35 ל״י
ניהול חשבונות המעבידים ועולות הגביה עבור מבוטח שכיר	1·96 ל״י
ניהול חשבון וגביה ממבוטח לא שכיר	11·20 ל״י

מלבד תוצאות עיקריות אלה ובעיות מקצועיות רבות של הנהלת חשבונות תמחירית העלה הפרויקט תוצאות לוואי מעניינות: משכורת העובדים לפי מחלקות או שטח הדיור לפי מחלקות או לפי סניפים וכו׳ — ראה לוח מס׳ 3.

לוח מס׳ 3

השטח המשרדי הכולל והשטח המשרדי הממוצע לעובד

הסניף	שטח כולל של הסניף	השטח האופרטיבי	מספר העובדים	השטח האופרטיבי ממוצע לעובד
באר שבע	444·0	317·6	20	15·9
חיפה	2,207·7	1,225·1	110	11·1
חדרה	205·5	160·0	21	7·6
טבריה	151·0	117·4	13	9·0
ירושלים	975·1	426·2	65	6·6
יפו	1,770·0	926·0	62	14·9
כפר־סבא	480·2	219·6	20	11·0
נהריה	322·0	231·3	15	15·4
נתניה	349·0	211·4	25	8·5
נצרת	346·4	287·1	14	20·5
עפולה	216·1	138·8	14	9·9
פתח־תקוה	704·7	442·6	22	20·1
רחובות	392·6	305·8	37	8·3
רמת־גן	603·3	421·1	41	10·3
רמלה	411·9	329·3	20	16·5
תל־אביב	1,691·3	1,187·8	159	7·5
צפת	62·2	54·4	4	13·6
עכו	153·3	101·5	5	20·3
משרד ראשי	6,133·2	3,743·4	219	17·1
סה״כ	**17,619·5**	**10,846·4**	**886**	**12·2**

בחתך אחר של נתוני הפרויקט ניתנת אינפורמציה חשובה על היקף הפעולות או העולות של שירותים מסויימים.

כך בולט בלוח מס' 4, המרכז את ההוצאות הכרוכות בביצוע התשלומים, המחיר הנמוך אשר עולה המיכון של תשלום הקיצב־אות החודשיות או החיקף הצנוע של פעולות הביקורת הפנימית לגבי נושא זה וכו'.

לוח מס' 4

עולות ביצוע התשלומים באמצעות המחאה או כרטיס מנוקב (ג

	ס"ה עולות התשלומים	תשלום גימלאות חד־פעמיות וקצרות מועד	תשלומי קיצבאות ארוכות מועד	עולות מיוחדות
מנגנון יתרת תשלומים	127,724	102,179	25,545	—
מיכון משרדי	5,100	—	5,100	—
מיכון י. ב. מ.	71,509	—	71,509	—
דמי עמילות	289,693	—	—	289,693
דואר	28,923	28,923	—	—
טופסים	8,230	8,230	—	—
הנהלת חשבונות	238,969	191,179	47,790	—
מינהל	26,308	21,048	5,260	—
אקטואר	23,121	—	—	23,121
מבדק פנימי	4,217	3,377	840	—
או"ש	1,859	1,489	370	—
הדרכה	2,081	1,681	400	—
דיור	7,352	5,880	1,472	—
ריהוט	710	570	140	—
משק	7,028	5,622	1,406	—
טלפון	3,697	2,960	737	—
סה"כ	846,521	373,138	160,569	312,814

בספטמבר 1964 השתתפו באי כוח המוסד בדיונים על הנושא "עולות המינהל של הביטוח הסוציאלי", בעת הכנס ה־15 של אי.ס.ס.א. פורסם פרויקט המוסד בשפה האנגלית, והתנהלו דיונים עם הרפרנט הבין לאומי בנושא זה.

שיטה חדשה זו אשר נקראת גם הנהלת חשבונות מינהלית ואשר ידועה היטב בתעשיה, בשירותי תחבורה וכו' נמצאת רק בתחילת התפתחותה בביטוח הסוציאלי.

פיתוח התמחיר נראה כרצוי למען פיקוח וניהול יעיל ולמען תיכנון רציונלי של פעולות קיימות וחדשות גם יחד.

עם הפעלת המחשב האלקטרוני

עם ריבוי תפקידיה של הזרוע המבצעת במדינה המודרנית והתפת־חות הנוף המינהלי ובעיותיו, כתוצאה מכך, חודרת יותר ויותר ההכרה בצורך להנהגת אוטומציה.

התפשטותם של מוסדות הציבור בשטחי חיים רבים, והגידול במס־פר "הלקוחות" מצריכים דרכי פעולה המסתבכים והולכים עד היותם חורגים מדרכי הפעולה המקובלות.

המחשב האלקטרוני הוא אחד מאמצעי הפעולה היומיומיים הבלתי מקובלים עד לשנים האחרונות, שהנהגתו באה לענות על הבעיות שמתעוררות עם גידולו של הנוף המינהלי.

כברוב הארצות הצועדות בכיוון זה, כן גם בישראל, הופך המח־שב האלקטרוני לאמצעי פעולה מוכר. התקווה היא כי בעזרתו של המחשב אפשר יהיה להתגבר על פעולות תיאום ובקרה ולהגיע לאפשרויות ביצוע הנעשות קשות יותר ויותר — לפיקוחם של בני אדם.

באוגוסט 1965 הורכב והופעל במוסדנו מחשב אלקטרוני מדגם N.C.R. (National Cash Register Company)

המחשב נחשב כמכשיר משוכלל מגודל בינוני. ככל מחשב אלקטרו־ני כוחו המיוחד הוא בעיבוד נתונים בכמות עצומה תוך זמן קצר מאוד.

במוח המחשב פועלים 120,000 גרעינים מגנטיים, כל אחד מהם במצב של + או של — בהתאם להוראה אשר קיבל.

באמצעות המשחק של גרעינים אלה נקלטת אינפורמציה, המועב־רת ומאוכסנת במכשיר, ומבוצעים חישובים מתימטיים והחלטות לוגיות; אינפורמציה גם מועברת מחוץ למוח זה על סרטים מגנטיים, כרטסות מגנטיות, סרטי נייר מנוקבים וכדומה.

על יעילות פעולתו של המחשב אפשר ללמוד מהתיאור הבא:

המדפסת של המחשב מסוגלת להדפיס על נייר רציף 690 שורות בדקה, כשכל שורה היא בעלת 120 אותיות.

כל אחד משני כוננים יכולים להחזיק סרט מגנטי ולהעביר אינפור־מציה מן הסרט אל המוח של המחשב או מן המוח אל הסרט במהירות של 60,000 אותיות בשנייה. סרט מגנטי אחד מסוגל לאחסן 14,400,000 אותיות. הכרטסת הרב שנתית של המוסד תופסת כ־20–30 סרטים.

שני כוננים נוספים מיועדים להחזיק כרטסת מגנטית. מכשיר זה יכול להחזיק בעת ובעונה אחת מחסנית אחת הכוללת 256 כרטיסים בהם אפשר לאכסן 5,424,000 נתונים. בתנאים מסויימים אפשר לפנות לנתונים בודדים שבכרטסת זו מהר, באופן ישיר ובאקראי.

מכשיר נוסף אשר כלול בקונפיגורציה של המחשב, הנמצא במוסד, קורא כרטיסים מנוקבים וכן קורא ומנקב סרטים מנוקבים. הוא מסוגל לקרוא 1,000 אותיות בשנייה.

סביב יחידה מרכזית זו לעיבוד נתונים, קיימים צוותות תיכנון וצוותות עזר למיניהן, חלקן שייך לשירות התיכנון והמיכון, כגון יחידת הניקוב, וחלקן קרובות יותר לאיזורי המגע בין המיכון לבין היחידות התפעוליות, כיחידות סימול מיסמכים לצורך ניקוב, יחי־דות ביקורת החומר המנוקב או המיסמכים היוצאים מן המחשב.

פעולת המחשב ועבודת המוסד

מהירות פעולתו של המחשב היא עצומה, אך הכנת התוכניות והנתונים ועיבוד משימה מהווה מלאכה מרובה מאוד המשאירה אותותיה בחיי המוסד למשך תקופת זמן ממושכת.

כל ביצוע משימה בעזרת המחשב הוא נושא לתוכנית מפורטת, המכילה אלפי פקודות מפורטות שיש להכינה ולנסותה.

כרגע עומד המוסד להפעיל שתי תוכניות: האחת מתייחסת לכר־טסת הרב־שנתית והשנייה מתייחסת לתשלום קיצבאות־ארוכות־מועד.

הכרטסת הרב־שנתית, אשר התנהלה עד כה בכרטיסים מנוקבים, מהווה מקור מרכזי לניהול התקין של פעולות המוסד. בלעדי כרטסת זו, המספקת ידיעות על מילוי התחייבויותיהם של המבוט־חים, בלתי אפשרי לנהל מוסד על עיקרון הביטוח, המתנה מתן גימלה במילוי חובת תשלום דמי הביטוח.

בתנאי חוק הביטוח הלאומי, עיקרון הביטוח אינו מחייב ידיעת הסכומים המדוייקים אשר שולמו עבור אדם במשך השנים, אלא דיו שיוכח התשלום עבור כל תקופות חייו. לכן לא חייבת הכרטסת לכלול פירוט סכומי כסף אלא תקופות כיסוי בלבד.

למרות שקשה ויקר לנהל כרטסת מרכזית, מחייב חוק הביטוח הלאומי, כפי שהוא מנוסח, רישום תקין על מילוי חובות המבוטחים בעצמם או על ידי מעבידיהם. רישום זה הנו אחד הנושאים המרכ־זיים לאדמיניסטרציה של המוסד, סביבו יתבצעו פעולות הגבייה של דמי הביטוח ופעולות התשלום של קיצבאות זיקנה ושאירים.

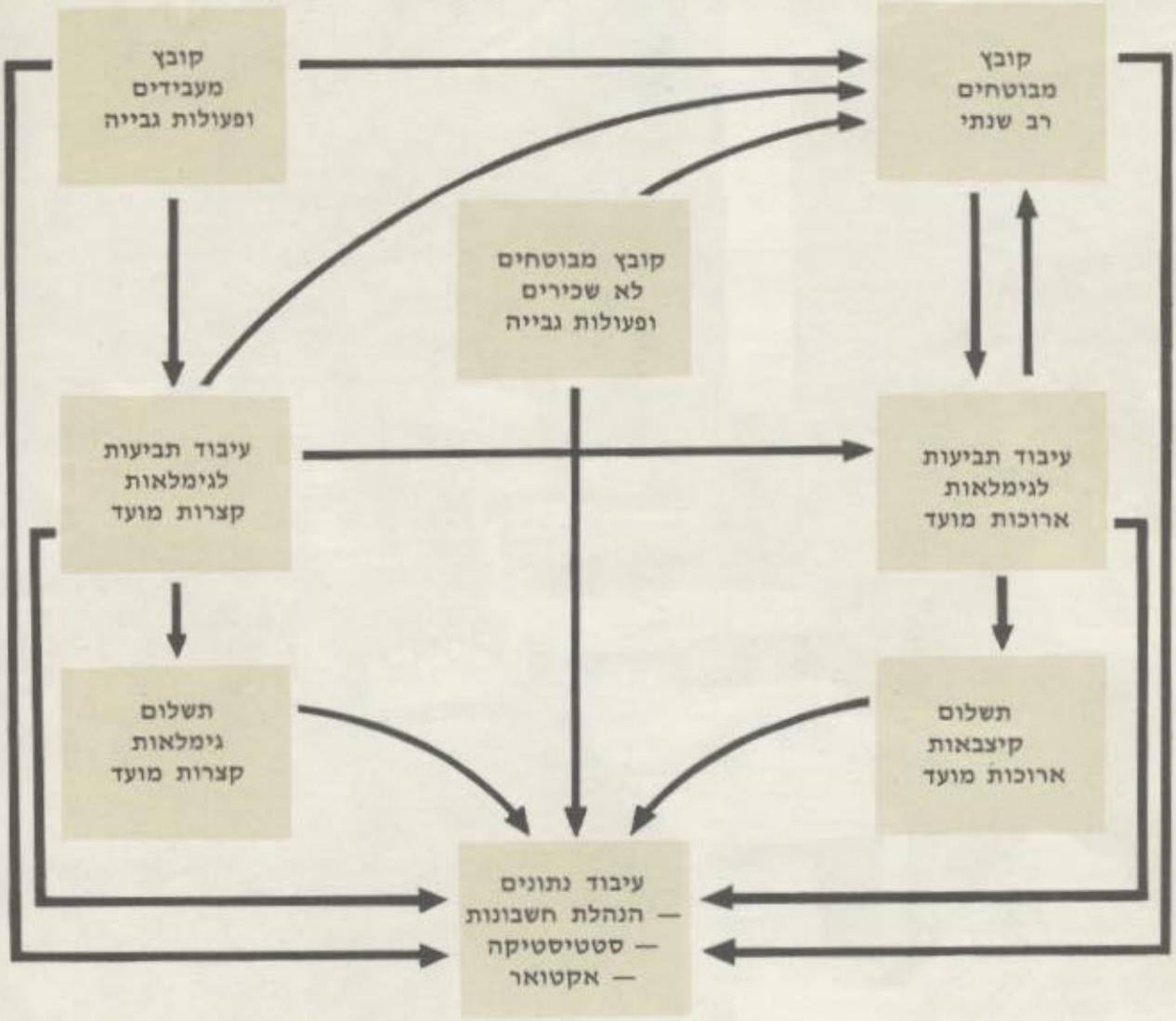
רכישת המחשב כמענה לצרכים

לא כאן המקום לתאר את התנאים והקשיים בהם התלבט המוסד במשך 11 שנים בהקמת הכרטסת. התוצאות לא סיפקו את הרשויות המוסמכות של המוסד מבחינת תקינות, שלימות ומהירות העידכון, והיוו את הסיבה הישירה לרכישת המחשב האלקטרוני. מן הדין להזכיר שלפי הדין־וחשבון של האיגוד הבינלאומי לביטוח סוציאלי, מבין 22 מוסדות לביטוח סוציאלי ב־16 ארצות, הופעלו ע"י 14 מהן מחשבים אלקטרוניים לפיתרון הבעיות האלה.

המחשב יגביר, ללא ספק, תיכנון בפעולותיו של המוסד בהיות התיכנון תנאי להפעלתו של המחשב. הוא ימנע כפילויות ויקצר דרכי פעולה ומסלולי תיקשורת. ביכולתו להגביר את התיאום בין זרוע הגבייה וזרוע תשלום הגימלאות, בין תשלום דמי הביטוח וניהול הכרטסת ושאר פעולות המוסד במתן הגימלאות למבוטחים.


IBM

סכימה אינטגרלית של פעולות המוסד,
וזרימת הנתונים ועיבודם בעזרת מחשב אלקטרוני



תיכנון ובניית בנין המשרד הראשי של המוסד לביטוח לאומי

בעת הקמת המוסד לביטוח לאומי ב־1954, שכנו המשרד הראשי וסניף ירושלים באותו בנין. לאחר שנתיים התברר כי הבנין לא יכול לשכן גם את סניף ירושלים, ולכן הועבר הסניף לבנין משלו.

בנין המשרד הראשי בקרית־משה לא נועד מתחילתו לעבודה משרדית, אלא תוכנן כבית מגורים, אך נעשו שינויים אפשריים כדי להתאימו לצורכי המוסד.

לאור התפתחות המוסד וביצוע תוכניות חדשות בשטח הביטוח הסוציאלי, היה ברור בשנת 1959 כי הבנין יהיה קטן מדי ולא יספק את צורכי המוסד בעתיד הקרוב. לכן הוחלט לבנות בנין חדש למשרד הראשי ולהקימו בסביבות הקריה, קרוב למשרדי הממשלה.

תיכנון המערך וביצועו הלכה למעשה

עוד בשלבי התיכנון המוקדמים התברר שלמוסד יהיה צורך בחמש קומות ולא בשש, כפי שתוכנן תחילה. חילוקי הדעות באשר לבנייה הסופית נסובו מצד אחד סביב הרצון להימנע מהוצאה כספית מיותרת, ומצד שני סביב ההכרה בצורך בשטח רזרבי, בהתחשב בדינמיותו של המוסד.

לאחר דיון ממצה, הוחלט על־ידי הנהלת המוסד לבנות את הקומה השישית. חלק קטן מהקומה השישית תפוס על ידי יחידת הסימול והביקורת, המעסיקה מספר רב של עובדים ארעיים בעונות מסויימות. יתר חלקי הקומה עדיין פנויים.

מיקום היחידות

כדי לקבוע את הקשר ואת התלות שבין היחידות השונות, הומצא לכל מנהלי היחידות טופס מיוחד בו הם נתבקשו לציין, לפי סדר העדיפויות, את קשרי העבודה של מחלקתם עם יחידות אחרות. לפי החישובים שנתקבלו, נבנתה מערכת הקשרים בין היחידות אשר היוותה את הבסיס למיקומן.

יש לציין כי שיטה זאת הוכיחה את עצמה, והתיכנון חיקל במידה גדולה על הקשר בין היחידות.

אולמות עבודה וחדרים פרטיים

בשלביה הראשונים של העבודה נקבעה הנחיה, על פי הצעת אר"ש, לפיה ישבו העובדים באולמות עבודה. דבר זה נקבע לאחר שהמנהלים שוכנעו ביתרונות של אולמות העבודה שהם: חיסכון בשטח, יעילות בפיקוח ובזרימת העבודה, חיסכון בהוצאות וגמישות במערך.

אך לאחר תקופת ניסיון קצרה, נתגלתה התנגדות מצד מספר עובדים לישיבתם באולמות עבודה. כתוצאה מכך שוכנו במספר מקומות שניים־שלושה עובדים בחדר נפרד, דבר שגרם ל"אובדן" השטח הרזרבי.

שטחי עבודה לעובדים

בהתחשב באופי עבודתם של אנשי המוסד נקבע, כי שטח יחידת עבודה לפקיד יהיה 6 מ"ר, ובו יוצבו כסא, שולחן, וכונגית צמודה לשולחן בצורת "ר", אשר בה יאחסן הפקיד את חומר עבודתו.

לסגני המנהלים נקבעו חדרים פרטיים ובגודל של 11 מ"ר, לחדרי המנהלים נקבע שטח של 16 מ"ר, ואילו למנהל הכללי נקבע חדר בן 25 מ"ר.

במציאות קיבלו סגני המנהלים 16 מ"ר וחמשת חברי ההנהלה קיבלו 25 מ"ר.

שטחי עבודה ליחידות

לשם קביעת שטח עבודה שיאפשר הרחבה במשך חמש השנים הקרובות, נעשה אומדן של מספר העובדים בשנת 1966. אומדן זה נקבע לפי גידול מספר העובדים במשך שש שנים קודמות של המוסד ובהתחשב באפשרות של הרחבה בענפי הביטוח ובהשפעת ההרחבה על היחידות הקיימות. לפי אומדן זה, בשנת 1966 ימנה צוות העובדים במשרד הראשי 290 איש, לעומת 202 איש בשנת 1961/62. על פי אומדן שנקבע בהתאם ליחידות השטח שנקבעו לעובדים, חושבו השטחים הדרושים למחלקות השונות. תקן המשרד הראשי לשנת 1965/66 הסתכם ב־252 עובדים.

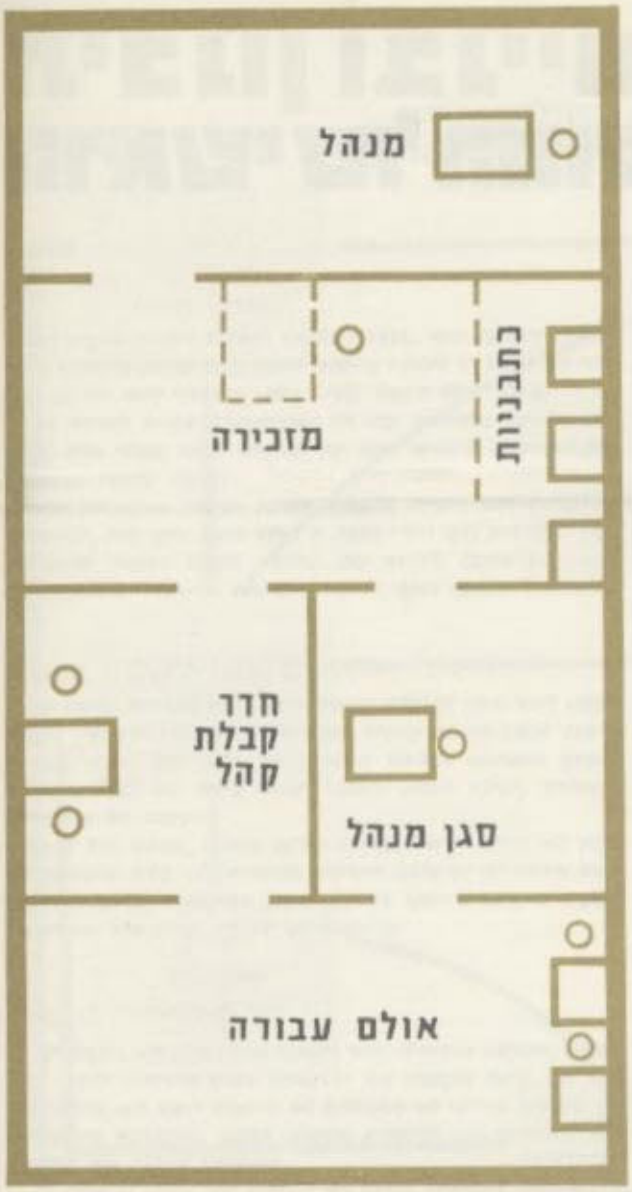
אומדן הכללי מראה, לאור הניסיון, כי התיכנון הכללי היה נדיב למרות שלשתי יחידות לא הוקצב שטח מספיק לגידול.

מאידך, חלוקת אולמות העבודה לחדרים פרטיים הקטינה את השטח ב־15%.

אב־טיפוס למערך יחידה

כדי להגיע לפיתרון כללי של מערך מחלקה, אשר עליו יתבסס תיכנון שאר המחלקות, תוכנן מערך אופייני של יחידה, אשר בבנייתה נלקחו בחשבון הרכב המחלקות ואופי עבודתן. הרכבן של רוב המחלקות הוא: מנהל, סגן, עובדי יחידה, מזכירה וכתבנית. קבלת הקהל היא מועטה ומגיעה ל־15–20 איש ליום בכל יחידות המשרד הראשי.

בהתאם לכך, תוכנן מערך אופייני של יחידה: במערך זה נוצל חדר המזכירה להושבת כתבניות; מחדר המזכירה כניסה לחדרו של המנהל, לחדרו של סגנו ולחדר קבלת הקהל; כלומר, המזכירה מהווה מוקד מכוון של היחידה. כאשר נכנס אזרח בעניין מסויים, היא מפנה אותו לחדר קבלת קהל וקוראת בטלפון לעובד המתאים היושב באולם עבודה; העובד נכנס לחדר קבלת הקהל דרך הדלת שבאולם והטיפול הוא אישי לחלוטין. חדרו של סגן המנהל צמוד לאולם העבודה, על מנת שתהיה לו אפשרות לפקח על העובדים. המחיצה שבין חדרו לבין האולם עשויה מזכוכית ומאפשרת פיקוח על הנעשה בו. כמו־כן, תאפשר הקירבה של סגן המנהל לעובדים פיתרון מהיר לבעיות שבהן הם נתקלים בעבודתם.



כל הקירות שביחידה, מלבד קירות חדר המנהל, יהיו מחיצות ניידות הניתנות לפירוק ולהזזה מהירים ובדרך זו אפשר יהיה, בעת הצורך, לשנות בקלות את המערך· בשלבים מאוחרים יותר של עבודתנו, היווה אב־טיפוס זה בסיס לתיכנון המערך בכל היחידה, שנעשה אגב הכנסת שינויים מתאימים·

יש לציין שלמעשה התבטל הרעיון של חדר קבלת קהל במערך שתואר, כי לדעת פקידים וארכיטקט פנימי, החדר הוא קטן מדי וחשוך כדי לקבל בו קהל·

בנוסף לכך, בדיקת מחיר מחיצות העלה, כי מחיצה עולה פי שלוש ממחיר קיר קבוע ולכן הוחלט לבנות קירות קבועים·

הבטחת קיום הוגן לקשישים

בכל הארצות, גם באלה בהן נהוגה פנסיה יחסית לשכר או להכנסה וגם באלה בהן נהוגה קיצבה לפי שיעור אחיד, מתעוררת מעת לעת השאלה, כיצד לשמור על הערך של הקיצבה או במלים אחרות: כיצד להתאים את שיעורה לכוח הקנייה המשתנה של אמצעי התשלום ולרמת החיים העולה של האוכלוסיה הפעילה במשק.

כל הסקרים על רמת החיים של בעלי קיצבאות זיקנה בעולם מעידים על חלקם הקטן והולך בהכנסה הלאומית. אלה שהניחו את היסודות לקידמה כלכלית וסוציאלית של האוכלוסיה העובדת בהווה, נידונים, על פי רוב, על ידי החברה לרמת חיים נמוכה מאלה הקוצרים את פירות עמלם. עובדה זו תופסת אצלנו רק לגבי אותו חלק האוכלוסיה הקשישה שהשתתף בבנין הארץ; אין לה משקל לגבי אותם אנשים אשר עלו ארצה בגיל מבוגר, קרוב לגיל הפרישה. אולם ברור שבארץ שקיומה תלוי בקליטת עליה, אין מקום להדגיש יתר על המידה את האבחנה בין זכויות הוותיק לבין זכויותיו של העולה.

אחת הסיבות לירידת ערכה של קיצבת הזיקנה נעוצה בהנחה, שבה החזיק עוד בווריידג', שהביטוח הסוציאלי יספק לאדם רק אמצעי קיום מינימליים, ועל האדם לדאוג בעצמו במשך תקופת עבודתו לחסכונות, אשר יאפשרו לו לצבור את הסכומים הדרושים לשמירת רמת חייו, שהיתה לו לפני פרישתו מהעבודה. הידתה זאת אחת האכזבות המרות בחייו של בווריידג', כאשר נוכח לדעת שהאינפלציה הפחיתה את ערך החסכונות עד כדי כך, שגם קשיש בעל אמצעים לא הצליח לשמור על רמת חייו באמצעות חסכונותיו.

עובדה זו הניעה את המחוקק, גם בארצות בהן הידתה קיימת קיצבת זיקנה לפי שיעור אחיד, להנהיג קיצבה יחסית לשכר ולהכנסה של המבוטח. כידוע, זכאים בארצנו כ־⅔ מכלל העובדים השכירים לפנסיות יחסיות, הבאות להשלים את קיצבת הזיקנה אותה מעניק הביטוח הלאומי.

הקשישים בישראל אינם שותפים לעליית רמת החיים

עד כה נע שיעור קיצבת הזיקנה של הביטוח הלאומי — על פי החוק — לפי תנודות מדד יוקר המחיה. תנודה זו אינה משקפת את עליית רמת החיים שהיא בשיעור של לפחות 5% לכל שנה, ממנה נהנית אוכלוסית הארץ הפעילה בשנים האחרונות. כתוצאה מכך, נוצר פער בין רמת החיים של האוכלוסיה הפעילה במשק לבין אותם מקבלי קיצבאות זיקנה ושאירים שאין להם הכנסה בעלת משקל ממקור אחר זולת קיצבתם.

בדין וחשבון שלו לשנת 1962/63 הצביע אקטואר המוסד לביטוח לאומי על כך, שערכה של קיצבת הזיקנה של הביטוח הלאומי היווה באותה שנה רק 60% מערכה המקורי בשנת 1954; וזאת אם נמדוד את ערכה לפי השינויים ברמת השכר של השכירים. אין לדון את החברה לאור עובדה זו, מבלי להביא בחשבון את הדברים הבאים:

עוד לפני שנים לא רבות נהגו לראות את רמת השכר כגורם יציב יחסית, העשוי להשתנות רק בהתאם לתנודות מדד יוקר המחיה. השאיפה היתה לשמור גם על יציבות המחירים, כדי למנוע שינויי שכר, ורק בשנים האחרונות חדרה לחברתנו ההכרה שהמשק הלאומי שהתפתח בכיוונים חיוביים, מאפשר לפעילים בו רמת חיים עולה והולכת.

על רקע זה מכריעים לעיתים יחסי כוחות שנוצרו בין המעבידים והעובדים במאבק על מידת גידול הפריון במשק. מקבלי קיצבאות זיקנה אינם משתתפים בוויכוח כזה, אין להם משקל בהכרעה זו; אין הם יכולים להכריז שביתה ולשתק על ידי כך את המהלך התקין של השירותים או הייצור, אם חלקם קופח. רשויות המוסד רואות, לפיכך, מחובתן לשמור על רמה נאותה של הקיצבה.

הגדלת הקיצבאות עלולה לגרום להגדלת שיעור דמי הביטוח ובכך נעוצה סיבה נוספת לאי רצון לשתף את הדור הקשיש בעליית רמת החיים. אין לשכוח שהחשבון האקטוארי לאיזון ההכנסות וההוצאות של הביטוח הלאומי משתרע על תקופה ארוכה מאוד. אם מגדילים את קיצבת הזיקנה במועד מסויים, מתווסף על ידי כך עול לא רק לגבי מקבלי קיצבת הזיקנה באותה שנה, אלא גם לגבי כל אלה שהיו מבוטחים באותו מועד וטרם היו זכאים לקיצבת זיקנה.

פיתרון ארעי לבעיה

בחיפוש אחרי דרך לשיפור מידי של מצב הזקנים שאין להם הכנסות נוספות מלבד קיצבתם, העלה המו־סד, עוד לפני שנים מספר, את ההצעה להעניק תוספת רק לאלה הזקוקים לה ביותר. רעיון זה הצריך הוצאה כספית פחותה ממתן התוספת לכולם. לפי הערכת המוסד, שהיתה מבוססת על מחקרים וסקרים שונים, היה דרוש למטרה זו רק רבע או שליש מהסכום הנד־רש למתן תוספת לכולם. במספרים מוחלטים: כ־8 מיליון לירות במקום 30 מיליון לירות. הצעה זאת עוררה התנגדות רבה מצד גורמים ציבוריים שונים במועצת המוסד לביטוח לאומי. הם ראו בה ניסיון לפגוע בעיקרון שוויון הזכויות של כל המבוטחים והע־דפת אלה מתוכם ששילמו דמי ביטוח קטנים על חש־בון מבוטחים ששילמו סכומים גדולים בהרבה עבור ביטוחם.

מחייבי הצעת המוסד ביססו את עמדתם על נימו־קים סוציאליים וכלכליים כאחד: הביטוח הסוציאלי מושתת על עיקרון עזרה הדדית וטבעי להגישה במידה יתירה לזקוקים לה ביותר מבחינה סוציאלית. מבחי־נה כלכלית: מדוע להטיל על המשק הוצאה של 30 מיליון לירות לפיתרון בעיה שניתן לפותרה בסכום של 8 מיליון לירות בלבד.

נימוק אידיאולוגי נוסף הועלה נגד הצעת ההגדלה הסלקטיבית: המוסד לביטוח לאומי ייהפך למוסד סעד שני, המחלק גימלאותיו לפי תוצאות של בדיקה על מצבו הסוציאלי של המבוטח. לטענה זו השיבו מחייבי ההצעה: אין בהצעה התניית מתן קיצבת הזיקנה בבדיקה סוציאלית של המבוטח. כל הזכאי לה על פי החוק, יקבל את הקיצבה — המצב בעתיד יהיה כפי שהיה בעבר, ורק הזכות לתוספת מיוחד תהיה תלויה במצבו הכלכלי של תובע התוספת. לא תהיה דרושה חקירה על מצבו הסוציאלי של תובע התוספת בדומה לשירות הסעד, אלא המוסד יסתפק בהשוואת נתונים שהתובע יגיש אותם כדי לקבל את התוספת, עם הנתונים המצויים כבר בידי המוסד.

אחר דיונים ממושכים ונוקבים הושגה פשרה: הממשלה קיבלה על עצמה לממן מתקציבה את התו־ספת לנזקקים בתור "הטבה סוציאלית", על פי סעיף 2 המתוקן של חוק הביטוח הלאומי, וההטבה ניתנת באמצעות המוסד לביטוח לאומי.

ביצוע הניסיון לערוך אבחנה בין מבוטחים החיים אך ורק או בעיקר על קיצבת הביטוח הלאומי לבין מבוטחים שלרשותם הכנסות נוספות, הוכיח את נכו־נות ההנחה שההבחנה הנ"ל אינה טעונה חקירות סו־ציאלית ואינה הופכת את המוסד לביטוח לאומי למוסד סעד. תוך תקופה קצרה של פחות מ־3 חודשים הספיק המוסד לבחון 40,000 תביעות להטבות סוצי־אליות. 15% מהתביעות נדחו על סמך העובדות שה־תובעים בעצמם העלו בבקשותיהם. בכל יתר הבקשות לא נמצאו סתירות בין הצהרתו של המבוטח על מצבו הכלכלי והסוציאלי, כאשר הגיש בפעם הראשונה תבי־עה לקיצבת הזיקנה, לבין התיאור על הכנסותיו שניתן שעה שביקש לקבל את ההטבה הסוציאלית. רק ב־2%–3% מבין כ־40,000 המקרים נתגלו סתירות כאלה וכמעט כולן הובהרו בפגישה פנים אל פנים בין עובד המוסד לבין מבקש ההטבה.

ראויה לציון העובדה שכ־60% מבין מקבלי קיצבאות זיקנה ושאירים הרגישו בעצמם שאין הם ממלאים את התנאים המזכים לקבלת ההטבה הסוציאלית, ולכן כלל לא תבעוה.

קני מידה ל"קיום הוגן"

לאחר הנהגת התוספת הנ"ל ניצב המוסד בפני מספר אפשרויות:

א. להמשיך בשיטה הקיימת של מתן הטבה סוצ־יאלית על חשבון הממשלה ועל בסיס סלקטיבי, כלומר רק לזקוקים לה במיוחד.

ב. להגדיל את קיצבת הזיקנה לכולם בשיעורי הה־טבה הסוציאלית.

ג. להגדיל את הקיצבה לכולם בשיעור קטן יותר מאשר ההטבה הסוציאלית ולהמשיך במתן ההפרש לזכאים להטבה זו.

ד. דרך נוספת הדומה לקודמתה, אך המזכה את הנזקקים בסכום גדול יותר המאפשר להם "קיום הוגן".

קשה מאוד לקבוע קני־מידה היכולים להדריך אותנו במציאת השיטה הנכונה והצודקת. נשאלת גם השאלה

מהו הסכום הדרוש כדי לאפשר "קיום הוגן"? ברור שכל הגדרה מסוג זה חייבת להתבסס על רמת החיים המקובלת בחברה מסויימת. חוקרים סוציאליים הצ־ביעו בצדק על כך, שרמת החיים של איש המעמד הבי־נוני לפני דור אחד או שניים באירופה תיחשב כיום באותן ארצות כרמת חיים מינימלית, שהיא נחלת חלקם של העניים בלבד.

גם קנה־מידה זה אין בכוחו להביאנו לקראת מסק־נה ברורה לגבי השאלה מהי הקיצבה הדרושה כדי להבטיח למבוטח רמת חיים הוגנת. לא נוכל, כנראה, לוותר — לצורך זה — על קנה־מידה נוסף והוא רמת החיים של המבוטח בטרם צאתו לפנסיה. אין רמת חיים שווה לכלל האוכלוסיה שלנו, ההבדלים ברמת החיים הולכים וגדלים, על אף מאמצי הממשלה לעצור גידולו של הפער על ידי מיסים ושירותים. אף אם נעזר בקנה־מידה של רמת החיים לפני הפרישה, לא יעלה על הדעת לקבוע שאדם שהיה נתמך על ידי שירות הס־עד לפני פרישתו בסך —35 ל״י לחודש, יקבל קיצבת זיקנה שהיא עוד פחותה מסכום זה. ולהיפך — אדם שהשתכר כ־2,000 ל״י לחודש, אינו יכול לקבל קיצבה שסכומה מבוסס על הכנסתו זו.

שיקולים אלה מחזירים אותנו לצורך לקבוע מיני־מום מסויים לקיצבה שיספיק לקיום הוגן ושביכולתו של המשק הלאומי לממנו עבור כל הזכאים.

השיקול נעשה מסובך עוד יותר, אם נרצה לראותו בפרספקטיבה הנכונה. אם החברה קובעת מינימום לקיצבה למבוטח בביטוח זיקנה, האם אין השלכה למינימום זה גם על מיכסות של תמיכת הסעד, על התגמול לחייל שהפך לנכה משולל כל כושר עבודה ולמשפחתו של החייל שקיפח את חייו בשירותו בצבא וכאן צפה מחדש שאלת היכולת של החברה, שגם היא איננה ניתנת לפיתרון חד־משמעי בנוסף לשאלת הצדק הסוציאלי.

יש אומנם הטוענים להבדל עקרוני בין קיצבאות הביטוח הלאומי לבין הטבות אחרות אשר החברה מע־ניקה אותן לנצרכים או לאלה אשר הקריבו את חייהם בשירות הציבור, אולם הבדל זה הינו פורמלי, משפטי ופסיכולוגי יותר מאשר מעשי.

הנימוק הנגדי, שהמבוטח שילם עבור קיצבתו, אינו עומד תמיד במיבחן הביקורת. גם המקבל היום קיצבת זיקנה מהביטוח הלאומי תרם לביטוח זה רק חלק קטן מהסכום שהוא עתיד לקבל. רק בעוד כ־20 שנה יקבלו בעלי קיצבת זיקנה, אשר שילמו דמי ביטוח לפי מכסימום, תמורה שוות־ערך לתשלומיהם.

שיעור קיצבת הזיקנה המינימלית

ברור, איפוא, שכל החלטה על גובה קיצבת זיקנה מינימלית יהיה בה תמיד יסוד בלתי רציונלי וסוביק־טיבי של הערכת היכולת הפיננסית של החברה בהווה ובעתיד. לא נטעה לגמרי אם נבסס קביעת מינימום זה על השכר המינימלי המשתלם במשק, ונביא בחשבון את הבדלי ההוצאות בין האדם העובד, החייב לפרנס בשכרו משפחה, לבין קשיש שפרש מעבודתו ואין לו בדרך־כלל התחייבות מסוג זה. השכר המינימלי בסוף שנת 1965 הוא —250 ל״י לחודש. אם נקבע את הקיצ־בה המינימלית לבודד ל־100 ל״י לחודש ולזוג — 150 ל״י לחודש, יהנה בר־הקיצבה רק מ־40% מהשכר המינימלי אם הוא בודד ומ־60% אם הוא נשוי.

כל הבקי בהוצאות המחיה יודה בכך, שמיכסות אלה מאפשרות רק רמת חיים צנועה מאוד, ספק אם הוגנת. אולם, אם נסכים שמיכסות אלה צריכות להיות היסוד לתיקון שיעור קיצבת הזיקנה, מתייצבת לפנינו השאלה, אם נוכל לשלם קיצבת זיקנה לפי שיעורים אלה מבלי לערער את מאזן המוסד לביטוח לאומי.

לפי הדו״ח האקטוארי המלא ליום 31.3.1963 תע־לה ההוצאה של ביטוח זיקנה ושאירים בשנת 1966/67 ל־127 מיליון לירות, במקום 76 מיליון לירות, אם כל בני קיצבת זיקנה ושאירים יקבלו תוספת לקיצבתם בשיעור השווה להטבה הסוציאלית. במקרה זה תגיע הקיצבה לבודד רק ל־70 ל״י לחודש ולא ל־100 ל״י לחודש כפי שהנחנו לעיל.

מאותו דו״ח נוכל להגיע למסקנה שאם יוגדל שיעור קיצבת הזיקנה מ־51 ל״י ל־100 ל״י לחודש, תגיע ההוצאה השנתית בשנת 1966/67 ל־192 מיליון לירות במקום 96 מיליון לירות. במקרה זה תישאר אומנם עוד יתרה מסויימת כהפרש בין ההכנסות וההוצאות

של אותה שנה בהנחה שהמכסימום לתשלום דמי ביטוח יעלה ל־600 ל״י לחודש, אולם יתרה זו תלך ותקטן מדי שנה בשנה ותוך זמן קצר יווצר גירעון.

תוכנית הכפלת הקיצבה לכולם אינה בת ביצוע ללא הגדלת שיעור דמי הביטוח. מסקנה זאת מחייבת לחזור לשאלה, אם הכרחי להגדיל את הקיצבה במידה שווה לכלל מקבליה או רק לחלק מהם. כאשר אנו מתייחסים לשאלה זאת, אל לנו לשכוח שלהגדלת דמי ביטוח זיקנה ושאירים תהיה השפעה כפולה. כל הגדלת דמי ביטוח מוסיפה עול על המשק הלאומי ועלולה להשפיע על היציבות היחסית של המחירים. לגבי רוב העובדים השכירים משתלמים כבר דמי ביטוח זיקנה ושאירים נוספים לשם הקנית זכות לקיצבה נוספת בקרנות ביטוח אחרים. אלה הזכאים לקיצבה נוספת, המודרגת כבר לפי שכרם, אינם זקוקים להגדלת קיצבה זו. הם יקבלו, במקרה של הגדלת שיעור הקיצבה מטעם הביטוח הלאומי, תוספת שאינם זקוקים לה במיוחד ויצטרכו לשלם בעד זכות שאינה דרושה להם.

כדי למנוע את הוויכוח העקרוני, אם אמנם נכון להבחין במסגרת הביטוח הלאומי בזכויות לפי הכנסתו של המבוטח, רצוי שהוצאות ההטבה החדשה יכוסו שוב על ידי האוצר ולא על ידי משלמי דמי הביטוח. אין להכחיש שבמקרה זה מתייצבת בפני האוצר השאלה, אם הוא יכול להסכים למיכסות שונות למבוטחים נזקקים ולנצרכים אחרים. שאלה זאת תתעורר בכל חריפותה לגבי מקבלי מענק הזיקנה המשתלם על ידי משרד הסעד.

המעיין בשאלה מסובכת זאת יווכח לדעת שהוא נמצא בתחום של שדה מוקשים. על כל צעד ושעל הוא עלול לעלות על מוקש, אבל עליו לדעת שהוא מוכרח לעבור את השדה כי הדרך חזרה אינה פתוחה לפניו. כדאי גם להסתכן במידה מסויימת, הואיל ולפנינו שאלה בעלת חשיבות ראשונה: האם החברה מוכנה לאפשר קיום הוגן לדור הקשיש או האם היא תתחמק ממטרה אנושית וסוציאלית כה חשובה רק משום שהדרך זרועה מכשולים?

ד״ר גיורא לוטן

תוכנית קיצבת זיקנה מודרגת

במסגרת פעולות התיכנון לשם השלמת רשת הביטוח הממלכתי בישראל ע"י ענפי ביטוח חדשים ושיכלול ויעול של ענפים אשר כבר הונהגו, אנו מביאים כאן לעיון הציבור רעיונות ראשוניים שהועלו בין כתלי המוסד לביטוח לאומי בדבר תוכנית להנהגת ביטוח נוסף לזיקנה ושאירים.

הרעיונות המובאים כאן בנושא זה טרם נדונו בגוף מוסמך כלשהו, ולפיכך אין עדיין לראות בהם הצעת מינהלת המוסד לרשויותיו הציבוריות, אלא חומר הנועד לעורר ולשתף את הציבור הרחב בשלבים הראשוניים של התיכנון.

א. הצורך בשינוי השיטה

קיצבת הביטוח הלאומי בשיעור הנוכחי, שהוא אחיד לכל המבוטחים, מבטיחה לכל היותר אמצעים מינימליים ביותר לקיומו של המבוטח.

לפי הדעה כיום בעולם, תפקידו של ביטוח זיקנה ושאירים ממלכתי להבטיח לאדם הפורש מהעבודה אמצעי קיום, המאפשרים לו רמת חיים דומה לזו שהיתה לו בעת פעילותו במשך השנים האחרונות לפני פרישתו. רמת חיים זו תובטח לו על ידי קיצבה שהיא בשיעור של 50%–75% משכרו או מהכנסתו בעת הפרישה, וזאת בהתחשב בעובדה, שעל פי רוב, אין לפורש מהעבודה הוצאות חינוך ילדים והוצאות דומות אחרות.

תוך מגמה להגשים רעיון זה גם בישראל מובאים להלן רעיונות המתגבשים בין כותלי המוסד על תוכניות קיצבה ממלכתית יחסית לשכר.

ההצעה המפורטת להלן מעלה אפשרות של הנהגת ביטוח נוסף על־ידי הבטחת פנסית זיקנה ושאירים יחסית לשכר ולהכנסה לגבי כל האוכלוסיה על פי חוק כללי.

לפי תוכנית זו תישארנה הקיצבאות הנוכחיות של הביטוח הלאומי בתוקפן לגבי מבוטחים ששכרם או הכנסתם נמוכה מסך 300 ל"י לחודש (כיום), ואילו כל המבוטחים האחרים יקבלו, בנוסף לקיצבת הביטוח הלאומי, קיצבה ממלכתית נוספת שתשולם בשיעור יחסי לשכר ולתקופת הביטוח.

ב. שיטות ביטוח נוסף הקיימות

לרוב העובדים בארץ מוקנות זכויות לביטוח, בנוסף לביטוח לאומי, על־ידי פנסיה יחסית לשכר עבודתם, בין אם הפנסיה מבוססת על שיטה תקציבית (עובדי מדינה ומוסדות ציבור) ובין שהיא מבוססת על שיטת צבירה (קרנות פנסיה). קיימת הנחה של־300,000 ראשי משפחות לערך אין זכויות אלה.

כדי לעמוד על היקף האוכלוסיה המבוטחת כבר כיום בביטוח נוסף לעת זיקנה ולשאירים על־ידי פנסיות הניתנות יחסית לשכר ובקופות התגמולין, נערך סקר על קרנות הפנסיה של ההסתדרות, על קופות פנסיה במוסדות ובמפעלים וכן על הפנסיה התקציבית הנהוגה בממשלה, ברשויות המקומיות ובחלק ממוסדות הציבור.

קרנות הפנסיה המסונפות לחברת העובדים ולמדור לפנסיה שעל־יד המחלקה לאיגוד מקצועי הן:

(1) מבטחים — מוסד לביטוח סוציאלי של העובדים בע"מ (עובדי תעשיה ועובדים במקצועות שונים ברוב ענפי התעסוקה);

(2) קרן הגימלאות המרכזית של עובדי ההסתדרות בע"מ (עובדי המוסדות האירגוניים והמשקיים של ההסתדרות);

(3) קרן הביטוח והפנסיה של פועלי הבנין ועבודות ציבוריות בע"מ (פועלי בנין ועבודות ציבוריות);

(4) קרן ביטוח ופנסיה לפועלים חקלאיים ובלתי מקצועיים בישראל בע"מ (פועלים ועובדים בחקלאות);

(5) קופה מרכזית לתגמולים ולפנסיה לפקיד בע"מ (בעיקר פקידים בסקטור הפרטי);

(6) נתיב — קרן פנסיה של פועלי ועובדי מפעלי משק ההסתדרות בע"מ (עובדי כור, סולל בונה, המשביר וכד');

(7) מגן — קרן פנסיה מרכזית לקואופרציה היצרנית והשירותית בע"מ (חברי קואופרטיבים המסונפים למרכז הקואופרציה).

קופות פנסיה נהוגות ב"הדסה" ובאוניברסיטה העברית.

פנסיה תקציבית נהוגה בממשלה, ברשויות המקומיות, בסוכנות היהודית לא"י, בקרן הקיימת לישראל, בחברת החשמל לא"י ובעוד מוסדות ציבור שונים.

מספר המבוטחים בביטוח נוסף הקיים

ב־7 קרנות הפנסיה של ההסתדרות היו מבוטחים בתוכנית פנסיה — בשנת 1962 — כ־278,000 עובדים ובשנת 1963 כ־288,000 עובדים; מספר הפעילים נאמד ב־280,000 עובדים. 3 הקרנות הגדולות הן: פועלים חקלאיים — 78,000 חברים, מבטחים — 73,000 חברים, ופועלי בנין — 68,000 חברים.

מספר העובדים במוסדות עם פנסיה תקציבית נאמד ב־100,000 איש.

כ־50,000 עובדים נוספים קשורים בקופות תגמולים (כגון: טכניון, אל־על, מלב"ן); בשנת 1964 עמדו מספר ניכר של מפעלים בהם נהוגות קופות תגמולים, להצטרף לתוכניות פנסיה.

בסך־הכל, איפוא, היו מכוסים בשנת 1963 על־ידי קרנות

פנסיה וקופות תגמולים, כ־430,000 עובדים שכירים ולכך יש להוסיף כ־36,000 עובדים עצמאיים הקשורים בקופות חסכון לעצמאיים.

מספר המועסקים בהשוואה למספר המבוטחים

מספר השכירים המועסקים — מגיל 14 ומעלה — הגיע בסוף 1963 לפי סקרי כוח אדם ל־585,000 ועוד כ־30,000 איש נרשמו כדורשי עבודה. גם לפי מדדי השכר והתעסוקה המבוססים על מקורות הביטוח הלאומי הגיע מספר השכירים בסוף 1963, למספר דומה.

יוצא איפוא, כי 70% בערך מבין השכירים היו מכוסים על־ידי קרנות פנסיה או קופות תגמולים.

הקשר עם קיצבת הביטוח הלאומי

קרנות הפנסיה מנכות מהפנסיה לה זכאי החבר על־פי תקנות הקרן את מלוא סכום קיצבת הביטוח הלאומי; בדרך כלל מנכים את קיצבת החבר בלבד ולא את התוספת בעד תלויים.

בממשלה נהוג לנכות מחצית קיצבת הביטוח הלאומי או שליש הפנסיה — לפי הסכום הקטן. בטכניון ובהדסה מנכים 50% מקיצבת הביטוח הלאומי.

ג. התוכנית לביטוח נוסף

יסודות התוכנית

מוצעת בזה תוכנית להנהגת ביטוח נוסף, על־פי חיקוק, לפי הכללים הבאים:

(א) בביטוח הנוסף יכללו כל תושבי ישראל בעלי שכר והכנסה מעל 300 ל״י לחודש, שטרם הגיעו לגיל 57;

(ב) מבוטחים, הכלולים בתוכניות ביטוח נוסף קיימות (כפי שפורטו בפרק ב׳), יבוטחו בקרנות הקיימות ואילו האחרים יבוטחו במוסד לביטוח לאומי;

(ג) דמי הביטוח יהיו בשיעור 5% מהשכר או ההכנסה (עד למכסימום של שכר מנכ״ל); לגבי שכירים — ישא המעביד ב־2.5% והעובד ב־2.5%;

(ד) יחד עם זאת, יוגדלו שיעורי קיצבת הביטוח הלאומי לאלה שאינם נכללים בביטוח הנוסף.

תנאי הזכאות

(א) גיל — קיצבת זיקנה תשולם למבוטח עם הגיעו לגיל 65; גיל הפרישה הוא אחיד לגבר ולאשה.

(ב) תקופת אכשרה — תקופת האכשרה לזכאות לקיצבת זיקנה היא 10 שנים;

(ג) הבסיס — הקיצבה תחושב על־פי השכר או ההכנסה הכולל הממוצע של המבוטח ב־5 השנים האחרונות (עד לשכרו של מנהל כללי). במועדים קבועים יקבע המחוקק הגדלת הבסיס של הקיצבאות — יחסית לעליה הממוצעת של שכר העובדים במדינה.

מוצע להתבסס על ההכנסה הממוצעת, כאמור, תוך התאמה כללית לשינויים בשכר העבודה, בניגוד לשיטה הקיימת כיום, לפיה מוצמדת הפנסיה לשכר עובד בתפקיד מקביל למבוטח הפורש, מהסיבות הבאות: —

(1) מספר גדול של זכאים אינם עובדים שכירים ולגביהם לא קיים קנה מידה להתפתחות הכנסותיהם;

(2) השיטה הקיימת מונעת במעט כל ביסוס אקטוארי, מאחר ואין לחזות מראש את התפתחות השכר בענפים השונים.

כדי לאפשר לבר־קיצבה ליהנות מעליית רמת החיים של הפעילים במשק מוצע, דוגמת המקובל בגרמניה המערבית, שמדי פעם ייקבע גידול הקיצבה יחסית לעליית שכר העובדים במדינה. שיטה זו אינה מעוררת בעיות מימון רציניות, היות ועל־ידי עליית השכר של הפעילים יגדלו בהתאם הכנסות המוסד. כן ימנעו חילוקי דעות ביחס למידת עליית השכר במקצוע מסויים.

(ד) השיעור — למבוטח בביטוח הנוסף תשולם קיצבת הביטוח הלאומי, ובנוסף לה תשולם קיצבה נוספת בשיעור 2% מהבסיס לכל שנת ביטוח ב־10 שנות הביטוח הראשונות, ו־1.5% לכל שנת ביטוח נוספת, עד למכסימום של 37.5% עבור 35 שנות ביטוח.

התשלום המכסימלי הכולל את קיצבת הביטוח הלאומי, יגיע לכ־70% מהשכר או ההכנסה.

הקיצבאות יהיו צמודות למדד יוקר המחיה.

(ה) שאירים — תקופת אכשרה של 5 שנים תקנה זכות לקיצבה לאלמנה:

(1) בשיעור 60% מקיצבת הזיקנה — לאלמנת בר קיצבת זיקנה;

(2) בשיעור 35% משכר המבוטח ב־5 השנים האחרונות — לאלמנת מבוטח שטרם פרש.

קיצבת האלמנה לא תיפסק עם נישואיה מחדש.

(ו) תוספת אשה וילדים — תוספת לקיצבת זיקנה עבור אשה וילדים ותוספת לקיצבת שאירים עבור יתומים, תינתן במסגרת קיצבאות הביטוח הלאומי בלבד.

(ז) נכות — התוכנית אינה כוללת קיצבת נכות והחישובים נערכו מתוך הנחה שכל העובדים שישארו בחיים עד גיל 65 ימשיכו לעבוד עד גיל זה. דרך חישוב זו מתיישבת עם האפשרות של תשלום מענק בעת פרישה מוקדמת מטעמי בריאות בגודל של הריזרביה המתימטית (כולה או מקצתה).

ד. אומדנים אטואריים

הנחות

הונח כי השכר הריאלי של המבוטחים יעלה מדי שנה ב־5% וכי מדד יוקר המחיה לחישוב השכר יעלה ב־4% לשנה. הן לגבי התקבולים והן לגבי התשלומים הונח שיקבע מכסימום השווה למשכורת של מנהל כללי.

הונח גם כי העודפים יושקעו בשיטה המקובלת כיום במוסד לביטוח לאומי, בריבית ובהצמדה למדד.

הפרמיה המתימטית

שיעורי דמי הביטוח לביצוע התוכנית לביטוח נוסף, בשיטת הפרמיה המתימטית, דהיינו דמי ביטוח מספיקים לכיסוי חשבונו האישי של המבוטח, מפורטים להלן באחוזים מהשכר או ההכנסה: —

גיל הכניסה לביטוח	גברים %	נשים %
20	12·8	10·9
25	14·5	12·3
30	16·5	14·1
35	17·2	14·4
40	17·9	14·9
45	18·9	15·5
50	20·1	16·4
55	21·8	18·2

לצורך חישוב זה הובאו בחשבון: שער ריבית של 5% ולוח תמותה אנגלי לשנת 1955.

שיטת המימון המוצעת

לפי הדעה המקובלת היום לגבי מימון ביטוח סוציאלי, אין זה נחוץ וגם לא רצוי לגבות דמי ביטוח בשיעור הפרמיה המתימטית. דמי ביטוח בשיעור זה מהווים עול כבד על המשק ועל המבוטחים ומצטברות קרנות גדולות אשר ערכן יורד במשך השנים.

מאידך ברור, שדמי ביטוח בשיעור הפרמיה המתימטית מבי־אים לצבירה של עתודות גדולות ומאפשרות השקעות גדולות יותר מדמי ביטוח לפי שיטה אחרת.

בארצות רבות מסתפקים היום באגירת עתודות המבטיחות את קיום כל ההתחייבויות של הביטוח בתקופה סבירה, ועקב כך מובטחת פעולה סדירה של מוסדות הביטוח.

לשם כך, עורך האקטואר תחזית ההכנסות וההוצאות של הביטוח לתקופה של מספר שנים מסויים ובעקבות זה מוצע שיעור דמי הביטוח.

הצעתנו לדמי הביטוח בביטוח הנוסף מבוססת על אומדן זה.

תחזית ל־15 שנים

נערכה תחזית של התפתחות קופת הביטוח הנוסף בצורה שתאפשר צבירת נכסים בתום 15 שנה להפעלת הביטוח, בסכום השווה, לפחות, לסך־כל ההוצאות בשנה ה־16 עד השנה ה־20 להפעלת הביטוח, דהיינו, הוצאה של 5 שנים; בעקבות כך נבחר שיעור דמי ביטוח שהוא אחיד לכל הגילים ולכל המינים.

האקטואר נתקל בקשיים בהשגת נתוני היסוד לעריכת החי־שובים: היות והתוכנית נועדה להשלים תוכניות ביטוח נוסף קיימות, היה זקוק לנתונים על מספר והרכב האוכלוסיה שאינה מבוטחת בתוכניות קיימות. נתונים אלה לא הושגו ולכן הונח, באופן שרירותי, כי הרכב החברים בכוח של התוכנית המוצעת, זהה להרכב החברים בקופות הקיימות (שגם הוא אינו ידוע לנו), כלומר שהרכב שתי הקבוצות המשלימות זו את זו, הוא הרכב האוכלוסיה הפעילה בארץ.

לצורך תחזית נסיונית בחר האקטואר כאוכלוסיה התחלתית את הגברים היהודים ב־31.12.63 לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לגבי זכויות המבוטחים הונחו הזכויות שפורטו בפרק ג', בשינוי קל, מטעמים טכניים. בדבר קביעת גיל הפרי־שה בממוצע ל־67.5 שנה במקום 65 שנה.

לכן הקבוצה הקשישה ביותר של הנכנסים לביטוח כעת היא בני 55 שנה עד 60 שנה, או בממוצע — 57.5 שנה.

האקטואר השאיר את ההנחות על שינויי השכר הריאלי והמדד, שער הריבית ואופן ההשקעה ובחר בשכר ממוצע של 400 ל"י לחודש בתחילת התקופה. אשר לחישובי התמותה נערכו החישו־בים לפי שתי אלטרנטיבות:

1. לפי הלוח הישראלי של המוסד לפיו התמותה גבוהה יחסית;
2. לפי הלוח השויצרי 1960 בו התמותה קלה יותר, אפילו מאשר בלוח האנגלי שהוזכר בסעיף 18.

ברור שעל־ידי הכללת כל המפרנסים (גברים), מתקבלים סכומים של הכנסה, הוצאה ונכסים מנופחים למעשה, כי הרי במציאות יכללו בביצוע התוכנית על־ידי המוסד, רק מבוטחים שאינם כלולים בקופות הקיימות. ברם, לפי ההנחה דלעיל בדבר ההרכב הגילי הזהה של שתי הקבוצות, הרי נשמרת מידת האיזון בין ההכנסות וההוצאות והגבלת הביטוח על־ידי המוסד, רק למי שאינו חבר בקופות הקיימות — תגרור רק הקטנה ביחס שווה של הנכסים, ההכנסות וההוצאות בכל שנה ושנה.

חישובי ההתפתחות הוגבלו לגברים בלבד, כדי לא להגדיל עוד יותר את אי־הוודאות הקשורה במספרן, הרכבן ושכרן של מפרנסות — נשים (כלומר נשים שאינן עקרות בית בלבד), כי הרי הסטטיסטיקה בשטח זה לקויה במידה מרובה יותר מאשר בנוגע לגברים.

תוצאות החישובים

לפי אלטרנטיבה המבוססת על הלוח הישראלי נתקבל, בהנחה של שיעור דמי ביטוח בסך 5% מהשכר או ההכנסה, שסך־כל נכסי הענף בתום 15 שנה יהיה 6.370 מיליון לירות ולעומתו נאמדות הוצאות הענף בשנים ה־16 עד ה־20 לסך 3.530 מיליון ל"י, כלומר — היחס הוא 1.80.

לפי אלטרנטיבה של לוח התמותה השויצרי ובאותה הנחה של דמי ביטוח, יגיע סך־כל נכסי הענף בתום 15 שנה ל־6.560 מיליון ל״י, לעומת הוצאות בשנים ה־16 עד ה־20 בסך 3.500 מיליון ל״י, כלומר היחס הוא 1.87.

יוצא, איפוא, שבעת עריכת תחזית למספר שנים מועט יחסית, אין השפעה גדולה לבחירת לוח התמותה. בתנאי הביטוח שהוצ־עו (10 שנות אכשרה), הרי חישובים המבוססים על תמותה קטנה נותנים תחזית אופטימית יותר, במידת מה, מאשר חישובים המבוססים על תמותה גדולה, אם כי מבחינה אקטוארית ברור ששיעור הפרמיה המתימטית גדולה יותר במקרה הראשון מא־שר במקרה השני. בשני המקרים שיעור הפרמיה המתימטית עולה במידת רבה על שיעור של 5% שהונח ביסוד התחזית ל־15 שנה.

ה. בעיות נוספות

שילוב התוכנית המוצעת עם השיטה הקיימת — קרנות פנסיה

(א) לגבי מבוטחים שהם היום חברי קרנות פנסיה וביטוח, מוצע לשמור על המשך חברותם בקרנות אשר יוכרו על־ידי הממשלה אם ימלאו תנאים מסויימים, שיוגדרו בחוק. אנו מזכירים התנאים הבאים:

(1) אישור החוקה, ושינויים בה, על־ידי רשות ממשל־תית;

(2) בדיקה של אקטואר ממשלתי לגבי שיעור דמי הביטוח והגימלאות;

(3) קביעת שיטה, צורה ומועד של עריכת מאזנים ודוחו״ת אקטואריים.

(ב) מוצע שהקרנות יוסמכו על־פי הסכם בין נציגות העוב־דים והמעסיקים לגבות דמי ביטוח בשיעור גדול מהמו־צע בתוכנית, ולשלם גימלאות גדולות יותר, אם הדבר יאושר על־ידי הרשות הממשלתית והאקטואר.

(ג) מעסיק ועובדים במפעל מסויים יוכלו להחליט שהביטוח הנוסף יבוצע החל בתאריך מסויים על־ידי המוסד במקום קרן הפנסיה, וכן להיפך.

לאור ההבדל הניכר בין שיעור דמי הביטוח לפי התוכנית (5%) לבין הנהוג היום בקרנות (13.5%–7.5%) יש לצפות שמעסיקים רבים ירצו להפריש את דמי הביטוח עבור עובדיהם למוסד לביטוח לאומי ולא לקרנות; אולם יש לזכור, שהמעבר יהיה מותנה בהסכם בין המעסיק לעובדים במפעל וכן שהזכויות בקרנות בוודאי יהיו גדולות יותר מאלה של הביטוח הלאומי.

(ד) עובר עובד ממפעל הקשור בקרן פנסיה מוכרת למפעל הקשור למוסד — תעביר הקרן את דמי הביטוח והריבית ששולמו עבור העובד, למוסד לביטוח לאומי, אולם רק התשלומים לאותו חלק ובעד אותה תקופה לגבם פועל הביטוח הנוסף התחיקתי. הסכום הנותר ישאר בקרן ויקנה למבוטח זכויות נוספות בהתאם לחישובים אקטו־אריים.

עובר מבוטח במוסד לקרן פנסיה מוכרת — יעביר המוסד את התשלומים והריבית שנתקבלו עבורו לקרן וזכויות העובד לגבי תקופת ביטוח שעברה יהיו שוות לאלה של מבוטח בביטוח הלאומי.

שילוב התוכנית המוצעת עם השיטה הקיימת — ביטוח לאומי

(א) כאמור בפרטי התוכנית לא יכללו בה בעלי הכנסות עד למינימום מסויים ואנשים בגיל מעל 57 שנה.

מוצע לכן להגדיל את קיצבת הזיקנה לבני קבוצה זאת עד למינימום הוגן שייקבע על־ידי ועדה מוסמכת. בהיע־דר נתונים כעת, מוצע להביא בחשבון קיצבת יחיד של 100 ל״י לחודש (כולל תוספת יוקר) ושל 160 ל״י לזוג. יש לציין שבקבוצה של מבוטחים מעל גיל 57 כלולים גם אנשים הזכאים כיום לביטוח נוסף בשיטה קיימת. אם שילמו דמי ביטוח לפי הכנסה למטה מהמינימום תשולם גם להם הקיצבה המוגדלת של המוסד.

(ב) ייתכן שהכנסתו של אדם ששילם דמי ביטוח לביטוח נוסף תרד בתקופה מסויימת למטה מהמינימום המחייב תשלום דמי ביטוח אלה. במקרה זה תינתן לו פנסיה מהביטוח הנוסף לפי מספר השנים בהן שולמו עבורו דמי ביטוח לביטוח הנוסף.

אם עברו 5 שנים ויותר מהתאריך בו הפסיק לשלם לביטוח הנוסף, תחושב הפנסיה הנוספת על־פי שכרו או הכנסתו ב־5 השנים שקדמו לתאריך הנ״ל.

התוכנית המוצעת והזכות לפיצויי פיטורין

העיקרון שנקבע בסעיפים 14 ו־15 לחוק פיצויי פיטורין לפיו אדם הזכאי, על־פי חיקוק או על־פי הסכם קיבוצי, לגימלה מהמעביד עקב פרישה מהעבודה, אינו זכאי לפיצויי פיטורין — יוחל גם על הביטוח הנוסף הואיל והזכות לפנסיה זאת נובעת מהחוק.

אם יוסכם על כך — לא תביא הנהגת הביטוח הנוסף לתוספת נטל כספי על המעבידים; כפי שנאמר לעיל יהיה חלקו של המעביד בביטוח הנוסף 2.5% כדמי ביטוח, שעה שהשיעור הנוכחי של פיצויי פיטורין הוא 4.4% לגבי עובדים בשכר ו־8.4% לעובדים במשכורת.

מוצע גם שעם הנהגת הביטוח הנוסף תבוטל, בדרך כלל, החובה של הפקדת פיצויי פיטורין, על־פי סעיף 22 לחוק, פרט למקרים מיוחדים.

אברהם רמון ז״ל

אבידה קשה היתה למוסד לביטוח לאומי עם הס־תלקותו של אברהם רמון, מבכירי עובדיו של המוסד, והוא בן 51 שנה בלבד במוצאו את מותו הפתאומי והטרגי.

שעה שהמוסד עמד בפני משימת הפעלתו של ביטוח זיקנה ושאירים, בחר באברהם רמון כמנהלו של הענף שהופעל על ידו מתוך הזדהות נפשית, בכנות ובהתמס־רות למטרה הציבורית החשובה, כך שתוך כדי זמן קצר ביותר שלט בבעיות העיוניות והמעשיות הכרוכות בהפעלתו של הענף ונעשה בר־סמך לעניניו.

להנצחת זכרו של המנוח, החליטה לאחרונה מינה־לת המוסד על הגשת הצעה למועצת המוסד ולשר הע־בודה, על הקמת קרן על שמו של אברהם רמון, לצורך עריכת מחקרים וניסיונות בנושאים בהם מטפל המוסד.

ניסיונות

רשויות המוסד לביטוח לאומי

מועצת המוסד

י. אלון	שר העבודה, יו"ר המועצה
ע. מסר	משרד העבודה
עוה"ד מ. הרניב	משרד העבודה
א. אגמון	משרד האוצר
ד"ר ח. ש. הלוי	משרד הבריאות
ד"ר י. בן־אור	משרד הסעד
ד"ר י. אורנשטיין	משרד המסחר והתעשיה
א. ברדח	משרד הדואר
ב. יפה	הסוכנות היהודית
מ. לוי	התאחדות בעלי התעשיה
עוה"ד י. האוזמן	התאחדות בעלי התעשיה
עוה"ד מ. גולדברג	התאחדות בעלי התעשיה
י. ריטוב	חברת העובדים השיתופית
מ. יונס	חברת העובדים השיתופית
א. ליכטנשטיין	התאחדות האיכרים
ב. מסינג	התאחדות האיכרים
ע. עיסא רובס	התאחדות האיכרים
א. בן־גד	חברה לבנין ועבודות ציבוריות מיסודו של סולל־בונה
א. רביב	ארגוני הקבלנים והבונים
י. שור	התאחדות הסוחרים הכללית
ג. מילר	התאחדות בעלי מלאכה ותעשיה זעירה
א. אפרת	הסתדרות העובדים הכללית
ז. ויינר	הסתדרות העובדים הכללית
ד"ר ש. רעיף	הסתדרות העובדים הכללית
צ. אסף	הסתדרות העובדים הכללית
ש. דן	הסתדרות העובדים הכללית
א. אגמון	הסתדרות העובדים הכללית
י. מינקובסקי	הסתדרות העובדים הכללית
א. עבדל ראני	הסתדרות העובדים הכללית
ג'. נסאר	הסתדרות העובדים הכללית
ש. כהן	הסתדרות עובדים לאומית
י. מ. נס	הסתדרות הפועל המזרחי
א. רוזמן	הסתדרות פועלי אגודת־ישראל
ח. גרביה	הסתדרות הפועלים החקלאים
מ. שמיר	הסתדרות הפועלים החקלאים
מ. נוסבוים	הסתדרות הפועלים החקלאים
ז. צופר	המרכז החקלאי של הסתדרות הפועל המזרחי

אינג׳ א׳ ר׳ גראד	״בחן״, ברית פיקוח של אגודות חקלאיות שיתופיות
ד״ר א׳ פליישר	הסתדרות הרפואית
עוה״ד ה׳ בן־ארי	לשכת עורכי הדין
גב׳ א׳ פולאק	הסתדרות נשים ציוניות ויצ״ו
עוה״ד גב׳ י׳ נחמן	מועצת הפועלות
פרופ׳ ת׳ גרושקה	נתמנה אישית ע״י שר העבודה
ד״ר ב׳ הראל	נתמנה אישית ע״י שר העבודה
י׳ קנב	נתמנה אישית ע״י שר העבודה
מ׳ רונן	נתמנה אישית ע״י שר העבודה

מינהלת המוסד

ד״ר גיורא לוטן	מנהל כללי ויו״ר המינהלה
ראובן וולקוב	סגן מנהל כללי
חיה דורנאית	מנהלת ביטוח אימהות, משפחות מרובות ילדים וילדי עובדים
אורי דותן	מנהל ביטוח זיקנה ושאירים
ד״ר חנן לחמן	מנהל ביטוח נפגעי עבודה
שמחה לינדר	גזבר המוסד

מנהלי יחידות

המשרד הראשי

חנה אבידור	מנהלת המדור לשיקום מקצועי
מרדכי אלוני	סגן גזבר המוסד
אלכסנדר אריאל	מנהל המחלקה לכוח אדם
דוד בלטמן	סגן מנהל ביטוח זיקנה ושאירים
דב בנחורין	סגן מנהל קרן השוואה
פרופ׳ שמשון ברויאר	אקטואר ראשי
אריה גולדשמיד	מנהל מחלקת הביקורת הפנימית
אלחנן גפני	מנהל המחלקה ליחסי ציבור
זאב הולצמן	מנהל השירות לתכנון ולמיכון ומנהל מחלקת הכספים
אהרן הימל	סגן האקטואר של המוסד
עוה״ד משה לוין	יועץ משפטי
שרמן ליבר	מנהל המחלקה לארגון ושיטות
עוה״ד אברהם מאיר	סגן היועץ המשפטי
אהרן מרצבך	עוזר ראשי למנהל הכללי
ד״ר ברנהרד נוימן	מנהל העניינים הרפואיים
ד״ר אריה ניצן	מנהל המחלקה למחקר וסטטיסטיקה
אברהם פלמון	מנהל מחלקת ההדרכה
ד״ר אלכסנדר פרבר	סגן מנהל העניינים הרפואיים
אברהם פרידל	מזכיר מועצת המוסד
יוסף קופר	מנהל מחלקת המשק

מנהלי יחידות (המשך)

סניף ירושלים

יהושע בלבינדר	מנהל סניף ירושלים
משה נוסבוים	פקיד תביעות מחוזי
יוסף בנזימן	מפקח מחוזי על הגבייה
ד"ר ראובן מאיר	רופא מחוזי
יצחק מזרחי	מנהל חשבונות מחוזי

סניף תל־אביב

מיכאל רודה	מנהל סניף תל־אביב
ד"ר מאיר אלחלל	רופא מחוזי
עו"ד נתן טמקין	פקיד תביעות מחוזי
עו"ד זאב כרמלי	עוזר ראשי ליועץ המשפטי
יקותיאל פרידמן	מנהל חשבונות מחוזי
מרדכי שטלברג	מפקח מחוזי על הגבייה

סניף חיפה

משה מוהליבר	מנהל סניף חיפה
עו"ד חנוך אריאל	עוזר ראשי ליועץ המשפטי
ד"ר אלחנן מעוז	רופא מחוזי
מאיר סלוחובסקי	מפקח מחוזי על הגבייה
אליעזר מרום	מנהל חשבונות מחוזי
דוד פלץ	פקיד תביעות מחוזי

סניפים אזוריים

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

בית הדין לביטוח לאומי

אבות בית הדין המקומיים

ד״ר שאול קובובי	אב״ד ארצי
ד״ר יוסף רייך	אב״ד ארצי

בית הדין לערעורים

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

רשימת סניפי המוסד לביטוח לאומי

		טלפון
ירושלים	רח׳ קרן היסוד 9	2-7511
תל־אביב	ככר מסריק 15	24-2211
חיפה	שד׳ המגינים 47	52-4241
באר־שבע	דרך הנשיאים, קרית הממשלה	4361
חדרה	רח׳ הנשיא וייצמן 73	2314
טבריה	רח׳ זאכי אלחדיף	2-0290
יפו	רח׳ התקומה 30	82-2271
כפר־סבא	רח׳ וייצמן 39	92-3181
נהריה	רח׳ וייצמן 42	92-0156
נצרת	רח׳ פאולוס הששי	4122
נתניה	שד׳ וייצמן 23	3677
עכו	רח׳ ניבורי סיני 5	91-0048
עפולה	רח׳ הכרמל	2453
פתח־תקוה	רח׳ העליה השנייה	91-2518
צפת	רח׳ ירושלים	3-0014
רחובות	רח׳ סמילנסקי 7	95-2021
רמלה	רח׳ דני מס 11	96-1134
רמת־גן	דרך ז׳בוטינסקי 92	72-1251

סניפי משנה

אופקים	ליד בית המועצה המקומית	—
אור יהודה	בית המועצה מקומית	98-1191
אור־עקיבא	בית מועצת הפועלים	8005
אילת	שיכון 601/1 (מול קופת חולים)	2405
אשדוד	שיכון קליפורניה 3	90-1388
אשקלון	המרכז הנפתי, בנין סולל בונה	2672
באקה אל גרביה	משרדי שירות התעסוקה	7165
בית שאן	ככר העצמאות בית התרבות	—
בית שמש	רח' הרצל, בית המשרדים המרכזי	390
בת־ים	רח' הרצל 29	—
גדרה	רח' פייבל 3	—
דימונה	המרכז המסחרי החדש	398
דלית אל כרמל	בית המועצה המקומית	6-9157
הרצליה	רח' סוקולוב, בית בנק הפועלים	—
חולון	רח' סוקולוב 92	84-6286
חצור	בית המועצה המקומית	—
טייבה	בית המועצה המקומית	92-2197
טירה	בית המועצה המקומית	92-3432
טירת הכרמל	בית המועצה המקומית	94-1151
יקנעם	בית ההסתדרות	—
ירוחם	בית המועצה המקומית	—
כרמיאל	בנין משרד השיכון	91-0434
מגדל העמק	בית המועצה המקומית	—
מצפה רמון	בנין המועצה המקומית	—
נצרת עילית	בית המועצה המקומית הישן	—
נתיבות	בית המועצה המקומית	—
עוספיה	בית המועצה המקומית	6-9650
ערה	בנין שירות התעסוקה	7445
פרדס חנה	רח' החרובים, מול קפה רמון	—
קרית גת	בית המועצה המקומית	9-1271
קרית טבעון	ככר החרות, בית המועצה המקומית	93-1585
קרית מלאכי	בית המועצה המקומית	—
קרית שמונה	המרכז המסחרי החדש	4-0129
ראשון לציון	רח' הרצל 68	94-1747
שדרות	בית המועצה המקומית	—
שפרעם	רח' השוק	—
תל־מונד	בית המועצה המקומית	92-2167

המשרד הראשי — שד' וייצמן 13, ירושלים, טלפון 2-7331.

לוח א: מאזן המוסד

אקטיב

31.3.1964 לירות		31.3.1965 לירות	לירות
457.384.179	1. השקעות באוצר המדינה	544.272.768	
86.123.158	גמול הגדלת ערך ההשקעה	104.255.982	
543.507.337			648.528.750
	2. נכסי דלא ניידי		
6.871.539	בנינים (במחיר הקרן)	7.636.249	
(–)328.146	קרן להפחתה	(–)533.497	
6.543.393			7.102.752
	3. דמי ביטוח העומדים להיגבות		
14.107.963	מעבידים (כולל 13.200.000 ל"י	14.132.404	
	שזמן תשלומם לאחר 31.3.65)		
16.503.441	מבוטחים שאינם שכירים (כולל 1.059.621 ל"י	16.201.956	
	שזמן תשלומם לאחר 31.3.65)		
30.611.404			30.334.360
	4. הקצבה עתידית		
2.724.509	לפי סעיף 42 המתייחסת לדמי ביטוח העומדים להיגבות		2.515.986
170.220	5. חייבים — פיצויים בעד נזיקים		259.244
56.045	6. חייבים — מעבידים לפי סעיף 49		78.633
	7. חייבים — זכאים		
84.395	א) אוצר המדינה	42.857	
323.138	ב) מפרעות לנכים	439.207	
65.231	ג) הלוואות לנכים לשיקומם	109.574	
553.382	ד) קופות חולים	(–)150.268	
13.709	ה) מינהל הפנסיות בבריסניה הגדולה	(–)5.607	
74.423	ו) עובדי המוסד	96.321	
100.000	ז) קופת "יהב" בע"מ (קרן משותפת)	104.000	
15.000	ח) מגן דוד אדום	15.000	
689.664	ט) חייבים שונים ויתרות חובה	593.500	
1.918.942		1.244.584	
(–)662.709	י) זכאים שונים ויתרות זכות	(–)624.321	
1.256.233			620.263
	8. הלוואות		
432.012	בנקים למתן הלוואות לסילוק חובות של דמי ביטוח לא"שכירים	613.966	
(–)12.244	פחות ריבית (לשנים הבאות)	(–)18.787	
419.768		595.179	
161.499	הלוואה לקופ"ח כללית 108.000		
12.717	גמול הגדלת ערך ההלוואה 14.380	122.380	
593.984			717.559
536.110	9. בנקים עו"ש וחש' סילוקין בחשב הכללי		3.498.359
29.032	10. קופות ודמי מחזור		34.400
1	11. מטלטלין		1
	סה"כ הנכסים		693.690.307
586.028.268	12. גרעון אקטוארי בענף זיקנה ושאירים		
137.337.972	13. חשבונות מקבילים		173.038.266
409.289	המחאות, שטרות בטחון וכו'	523.567	
47.882	חשבון למחקר משותף עם בי"ח "הדסה"	3.191	526.758
723.823.411			867.255.331

יום 31 במרץ 1965

פסיב

31.3.1965 לירות	31.3.1965 לירות		31.3.1964 לירות
		14. קרנות ביטוח	
	720.000.000	ענף ביטוח זיקנה ושאירים	585.000.000
	84.000.000	ענף ביטוח נפגעי עבודה — שכירים	61.900.000
	6.800.000	ענף ביטוח נפגעי עבודה — עצמאיים	4.900.000
	2.500.000	ענף ביטוח אימהות	2.350.000
	1.600.000	ענף ביטוח משפחות מרובות ילדים	1.500.000
814.900.000			655.650.000
		15. עתודה	
	5.291.713	ענף ביטוח נפגעי עבודה — שכירים	15.339.897
	4.590.793	ענף ביטוח נפגעי עבודה — עצמאיים	5.451.194
	6.309.370	ענף ביטוח אימהות	10.931.881
	5.333.477	ענף ביטוח משפחות מרובות ילדים	7.039.598
21.525.353			38.762.570
		16. קרן השוואה לתשלום תגמולים למשרתים במילואים	
	23.084.080	חלק הקרן בהשקעה ובהון השוטף	21.751.209
	7.219.140	חלק הקרן כנגזל ערך ההשקעה	6.821.428
30.303.220			28.572.637
	—	17. הכנסות מראש	381.033
			723.366.240
		18. חשבונות מקבילים	
	523.567	נותני המחאות, שטרות ביטחון וכו'	409.289
526.758	3.191	ממשלת ארה"ב — קרן למחקר	47.882
867.255.331			723.823.411

לוח ב: התקבולים והתשלומים

			1963/64 לירות	1964/65 לירות	1964/65 לירות	1964/65 לירות
1.	עודף התקבולים על התשלומים בתחילת השנה					
	ענף זיקנה ושאירים		287.404.584	364.638.565		
	ענף נפגעי עבודה — שכירים		51.842.925	60.900.387		
	ענף נפגעי עבודה — עצמאים		5.685.225	6.131.266		
	ענף אימהות		9.464.419	6.728.083		
	ענף משפחות מרובות ילדים		4.272.394	5.799.672		
			358.669.547		444.197.973	
2.	גביית דמי ביטוח					
	בעד שכירים	146.756.091	131.334.337			
	מלא שכירים	27.956.344	25.289.201			
		174.712.435	(156.623.538)			
	ענף זיקנה ושאירים		103.199.805		114.951.817	
	ענף נפגעי עבודה — שכירים		26.152.219		29.508.538	
	ענף נפגעי עבודה — עצמאים		2.343.901		2.536.852	
	ענף אימהות		16.607.465		18.466.457	
	ענף משפחות מרובות ילדים		8.320.148		9.248.771	
			156.623.538	174.712.435		
3.	הקצבת האוצר					
	ענף זיקנה ושאירים		10.249.106		11.439.591	
	ענף משפחות מרובות ילדים		5.508.591		6.136.015	
			15.757.697	17.575.606		
4.	ריבית					
	נתקבלה	32.620.064	25.393.988			
	שולמה	(−)1.532.444	(−)1.352.831			
		31.087.620	(24.041.157)			
	ענף זיקנה ושאירים		19.470.039		25.670.736	
	ענף נפגעי עבודה — שכירים		3.442.537		4.325.452	
	ענף נפגעי עבודה — עצמאים		369.352		424.742	
	ענף אימהות		475.449		346.625	
	ענף משפחות מרובות ילדים		283.780		320.065	
			24.041.157	31.087.620		
5.	גמול הנדלת ערך ההשקעות שהוחזרו					
	נתקבל	10.731.766	10.661.450			
	שולם	(−)951.743	(−)78.929			
		9.780.023	(10.582.521)			
	ענף זיקנה ושאירים		9.095.636		7.760.362	
	ענף נפגעי עבודה — שכירים		1.390.959		1.669.330	
	ענף נפגעי עבודה — עצמאים		26		133.659	
	ענף אימהות		95.813		216.534	
	ענף משפחות מרובות ילדים		87		138	
			10.582.521	9.780.023		
6.	שווי הגימלה מאת המעביד					
	ענף זיקנה ושאירים		4.487		3.371	
	ענף נפגעי עבודה — שכירים		5.698		6.159	
	ענף אימהות		368		3.662	
	ענף משפחות מרובות ילדים		236		3.490	
			10.789	16.682		
7.	פיצויים מצד שלישי					
	ענף זיקנה ושאירים		60.385		11.235	
	ענף נפגעי עבודה — שכירים		895.874		1.409.150	
	ענף נפגעי עבודה — עצמאים		31.676		28.968	
			987.935	1.449.353		
8.	שונות					
	ענף זיקנה ושאירים		—		293.041	
	ענף נפגעי עבודה — שכירים		—		48.941	
	ענף נפגעי עבודה — עצמאים		—		4.926	
	ענף אימהות		—		5.390	
	ענף משפחות מרובות ילדים		—		4.676	234.978.693
			566.673.184			679.176.666

שנה המסתיימת במרס 1965

	1963/64 לירות	1964/65 לירות	1964/65 לירות	1964/65 לירות
9. תשלומי גימלאות				
ענף זיקנה ושאירים	61.556.197		71.080.948	
ענף נפגעי עבודה — שכירים	20.057.334		23.730.521	
ענף נפגעי עבודה — עצמאיים	1.898.318		2.245.426	
ענף אימהות	19.179.070		22.879.941	
ענף משפחות מרובות ילדים	12.053.706		16.574.746	
	114.744.625			136.511.582
10. השתתפות בהוצאות המינהליות				
ענף זיקנה ושאירים	3.289.280		4.135.430	
ענף נפגעי עבודה — שכירים	2.261.662		2.739.773	
ענף נפגעי עבודה — עצמאיים	400.596		512.478	
ענף אימהות	736.361		905.260	
ענף משפחות מרובות ילדים	531.858		649.357	
	7.219.757			8.942.298
11. השתתפות בפעולות למניעת תאונות				
ענף נפגעי עבודה — שכירים	510.829			575.144
	122.475.211			
12. עודף התקבולים על התשלומים				
א) בתחילת השנה				
ענף זיקנה ושאירים	287.404.584		364.638.565	
ענף נפגעי עבודה — שכירים	51.842.925		60.900.387	
ענף נפגעי עבודה — עצמאיים	5.685.225		6.131.266	
ענף אימהות	9.464.419		6.728.083	
ענף משפחות מרובות ילדים	4.272.394		5.799.672	
	(358.669.547)		(444.197.973)	
ב) בשנת החשבון				
ענף זיקנה ושאירים	77.233.981		84.913.775	
ענף נפגעי עבודה — שכירים	9.057.462		9.922.132	
ענף נפגעי עבודה — עצמאיים	446.041		371.243	
ענף אימהות	(-)2.736.336		(-)4.746.533	
ענף משפחות מרובות ילדים	1.527.278		(-)1.510.948	
	(85.528.426)		(88.949.669)	
ג) לסוף שנת החשבון				
ענף זיקנה ושאירים	364.638.565			449.552.340
ענף נפגעי עבודה — שכירים	60.900.387			70.822.519
ענף נפגעי עבודה — עצמאיים	6.131.266			6.502.509
ענף אימהות	6.728.083			1.981.550
ענף משפחות מרובות ילדים	5.799.672			4.288.724
	444.197.973			533.147.642
				146.029.024
	566.673.184			679.176.666

לוח ג: תקציב המוסד לביטוח לאומי לשנת הכספים 1965/66

התקבולים

	ס"ה התקציב לירות
ענף זקנה ושאירים	
דמי ביטוח ממעבידים	116.622.000
דמי ביטוח מלא שכירים	25.262.000
הקצבת אוצר המדינה	14.188.000
ריבית	32.669.000
גמול הגדלת ערך ההשקעות	10.514.000
פיצויים מצד שלישי והחזרת גימלאות ממעבידים	83.000
סה"כ הענף	199.338.000
ענף נפגעי עבודה - שכירים	
דמי ביטוח	36.206.000
ריבית	5.056.000
גמול הגדלת ערך ההשקעות	2.135.000
פיצויים מצד שלישי והחזרת גימלאות ממעבידים	1.098.000
סה"כ הענף	44.495.000
ענף נפגעי עבודה - עצמאיים	
דמי ביטוח	3.101.000
ריבית	490.000
גמול הגדלת ערך ההשקעות	141.000
פיצויים מצד שלישי	38.000
סה"כ הענף	3.770.000
ענף אימהות	
דמי ביטוח ממעבידים	18.901.000
דמי ביטוח מלא שכירים	3.922.000
ריבית	239.000
גמול הגדלת ערך ההשקעות	229.000
פיצויים מצד שלישי והחזרת גימלאות ממעבידים	1.000
סה"כ הענף	23.292.000
ענף משפחות מרובות ילדים	
דמי ביטוח ממעבידים	12.954.000
דמי ביטוח מלא שכירים	2.747.000
הקצבת אוצר המדינה	8.730.000
ריבית	137.000
סה"כ הענף	24.568.000
ענף ילדי שכירים	
דמי ביטוח מעבידים	39.000.000
סה"כ הענף	39.000.000
סה"כ ביטוח לאומי	334.463.000

התשל

	ס"ה ה ליר
ענף זקנה ושאירים	
קצבת זיקנה	200.000
גימלת שאירים	300.000
דמי קבורה	200.000
הוצאות מינהל	633.000
הוצאות מינהל הפרשים 64/65	688.000
העברה לקרנות הענף	317.000
סה"כ הענף	338.000
ענף נפגעי עבודה - שכירים	
דמי פגיעה	550.000
גימלת נכות	900.000
גימלת תלויים	380.000
שיקום מקצועי	350.000
אש"ל	25.000
הוצאות ריפוי	640.000
פעולות למניעת תאונות	750.000
הוצאות מינהל	193.000
הוצאות מינהל הפרשים 64/65	390.000
העברה לקרנות הענף	317.000
סה"כ הענף	495.000
ענף נפגעי עבודה - עצמאיים	
דמי פגיעה	160.000
גימלת נכות	827.000
גימלת תלויים	222.000
שיקום מקצועי	10.000
הוצאות ריפוי	660.000
הוצאות מינהל	627.000
הוצאות מינהל הפרשים 64/65	77.000
העברה לקרנות הענף	187.000
סה"כ הענף	770.000
ענף אימהות	
מענק לידה	055.000
דמי לידה	600.000
הסעת יולדות	200.000
הוצאות מינהל	237.000
הוצאות מינהל הפרשים 64/65	151.000
גירעון	951.000
סה"כ הענף	292.000
ענף משפחות מרובות ילדים	
קצבה משפחתית	600.000
הוצאות מינהל	022.000
הוצאות מינהל הפרשים 64/65	125.000
העברה לקרנות הענף	179.000
סה"כ הענף	568.000
ענף ילדי שכירים	
גימלאות לילדי שכירים	000.000
הוצאות מינהל	577.000
העברה לקרנות הענף	423.000
סה"כ הענף	[illegible]000
סה"כ ביטוח לאומי	463.[illegible]

הוצא לאור על ידי המחלקה ליחסי ציבור של המוסד לביטוח לאומי
ירושלים, שבט תשכ"ו פברואר 1966
הודפס בדפוס ג'רוסלם פוסט
תיכנון גרפי : סטודיו ספו
לוחות אופסט : א. פיקובסקי בע"מ