

596

א.ד.

פרוטוקול מט. 12

מישיבת ועדת העבודה  
שהתקיימה ביום ד', י"ח באדר, תשי"ב - 5.3.52 בשעה 9.30

נוכחים : היו"ר ע. גוברין  
ס. בז'רנו  
ר. בסתוני  
י. הראל  
א. וילנסקה  
ג. סברסקי  
א. סטופ  
ס. קלמר  
א. שוסטק  
א. תבורי

מוזמנים: מר בר-ניב  
          ד"ר לוטן  
          מר שור  
          } מסדר העבודה

סדר-היום : הצעת החוק לביטוח עממי,

אני פותח את הישיבה.

היו"ר ע. גוברין:

את חסר הרצאתו של האקטואר קיבלנו רק  
אמס, ולכן איני יודע אם החברים הספיקו לעיין ולבחון את החסר על-מנת  
לשאול שאלות. אולם אני חושב כי זה אינו מונע בעדנו מלפתוח בוויכוח  
על השיטה שאנו מעדיפים, אם השיטה התקציבית, או השיטה המוצעת על-ידי  
הממשלה.

אני מבין שהפותח הוא ד"ר הראל,

ואני מוסר לו את רשות הדיבור.

א.ד.

י. הראל:

שמעתי בתזומת-לב את הרצאתו של האקטואר,  
עיינתי בחומר ועברתי על הטבלאות, ואני  
מוכרח להגיד כי בתנאים שלנו כיום אנו מוכרחים להגשים את החוק אך  
ורק בשיטה התקציבית, הרצאת האקטואר עוד חיזקה את עמדתו זו. יש  
לכך 3 סיבות עיקריות:

(1) הגורמים לקביעת חישובים אקטואריים  
הם כה מרובים וטובים, שאי-אפשר לעשות חישובים מדויקים. עוד לא קרה  
סטני אנשים מצריכים היו לעשות חישובים מתמטיים-אקטואריים הגיעו  
למסקנה אחידה. עוד לא קרה שחישובים אקטואריים במסך עשרות בשנים -  
ואנו שמענו חישובים עד ל-30 שנה וצריך לחשב עד 50 שנה - שלא יסתנו  
במסך התקופה. אצלנו פועלים כל הגורמים של ארצות אחרות ונוסף  
עוד גורם חשוב - העליה, אשר עלול להגדיל במידה ניכרת את ההיפותטיות  
של החישובים. בגלל כל הגורמים הכלליים והגורם הנוסף של העליה,  
אין כמעט אפשרות ליצור היפותטיות.

היפותטיות נוצרות על-סמך אחוזי התמותה,  
התחלואה, הילודה, תמותת התינוקות, ארסה לעצמי לגלות לכם בתור דופא,  
אשר הבין היטב את החישובים האקטואריים, כי אני מסוכנע שלא תעבור  
תקופה של דור אחד ואנו נדע את סיבות וגורמי הסחלה האיומה שנקראת  
סרסן, ונצליח לרפא אותה ואף לסנוע אותה. כלכט יודעים על ההתקדמות  
שחלה בדורנו בשטח הריפוי של מחלת הסמפת. כל התקדמות והתפתחות בשטח  
הרפואה מסנה את אחוזי התמותה, מסנה את החישובים בנוגע לגיל העבודה,  
ונותנת תמונה אחרת לגמרי מנקודת מבט ביאולוגית. לכן יהיה זה אבסורד  
לעשות חישובים למסך 50 - 30 שנה, אשר יסתנו במרוצת הזמן סן הקצה  
אל הקצה.

אני מתנגד לשיטת הצבירה כי אין לה בסיס  
ויטודות לזמן ארוך. ולו גם לא פעל אצלנו גורם העליה, נהיה נאלצים  
- כמו שהדבר קרה בהרבה ארצות - לעבור בהכרח לשיטה תקציבית, לא לחיות  
מדזרבות, אלא לכסות כל שנה את ההוצאות מהכנסות של דמי הביטוח.

(2) הסיבה השניה היא האינפלוציה.  
על רוב ארצות העולם עוברת תקופה של אינפלוציה די רצינית בשנים  
האחרונות. בארצנו האינפלוציה היא יותר חזקה ולכן גם יותר מורגשת.  
גם האקטואר סובר כי בתקופת אינפלוציה עדיפה השיטה התקציבית, ואני  
מצטט מספט אחד מדבריו: "במקרה של אינפלוציה יצטרך המוסד לעבור  
לשיטה תקציבית". איני חושב שיש איזה יסוד או ערך ללכת בביצוע החוק  
לפי שיטת הצבירה, לפי שיטת הדזרבות, בתקופה של אינפלוציה חזקה בארץ,  
כאשר ברור שבין כה וכה יצטרכו - בעבר 6 - 5 שנים - לעשות את כל  
החישובים לפי השיטה התקציבית, כי מי יודע מה יאיר מכל הדזרבות.

(3) הסיבה השלישית היא סיוחדת לארצנו,  
אמנם נכון, אחוז בני הגילים הפנסיונריים אינו מגיע ל-6% לפי  
מספרים קיבלתי מהחלקה לסטטיסטיקה האחוז מגיע ל-5,9 - וזהו אחוז  
קטן באופן יחסי. אולם מצב הזקנים בארץ, ביחוד מהעליה, מחייב ודורש  
יכולים ניכרים מספרד הסעד, מכספי העיריות, מטלבן וכו'. אם בעטג  
חישוב בכמה עולה הטיפול והתמיכה בזקנים לכל הגורמים במדינה, נזוכח  
כי היינו מגיעים לאותם המכוסים שהיו נדרשים אם היו מופרטות להם  
קצבות. איני קובע באן מספרים, אולם אני חושב כי זהו גורם חשוב,  
ולדעתי צריכה המדינה כאן לעבור משיטת הסעד לעזרה הדדית.

בגלל שלו הסיבות העיקריות, ואני יכול  
להביא עוד נימוקים, אולם אלו הן הסיבות העיקריות והמכריעות, אני  
מציע לבצע את החוק לפי השיטה התקציבית.

א.ד.

י. הרמל:

לא אמסור כאן מספרים, אבקש את האקטואר על-ידי מספר שאלות להביא לנו לישיבה הבאה כמה חישובים אקטואריים, אולם לי נראה כי השיטה התקציבית לא תגדיל באופן ניכר את דמי הביטוח.

אפשר לנקוט 2 דרכים לפי השיטה התקציבית:

(1) להקיף את ביטוח הנשים עד גיל 60 במקום 54; ואת ביטוח הגברים עד לגיל 65;

(2) אפשרית דרך רחבה יותר, אשר אני מסליף עליה, והוא: להכניס את כל הזקנים כיום למעגל הביטוח, וכדי לממן את ההוצאות הנוספות אפשר להשתמש בכספי מסד הסעד, העיריות, טלבן, אשר מקציבים סכומים ניכרים להחזקת הזקנים.

מאת האקטואר אבקש לעשות לנו חישובים, לפי השיטה התקציבית, ל- 3 שנים, עבור 3 השלבים הנאים:

- 1) חישובים תקציביים לגילים 54 - 59 (לפי הצעת החוק);
- 2) חישובים תקציביים לגילים 60 - 65;
- 3) חישובים תקציביים לכל הזקנים כיום בלי יוצא מן הכלל.

כאזר נקבל את הכספרים ואת החישובים האקטואריים שהזכרתי, נוכל להתווכח ולחנות את דעתנו.

א. סוסוס: אני מוצא סתירה בדברי ד"ר הרמל, ויש

בן סתירה בין הצעתו לבין הצעת החוק,

והוא חייב לעמוד על סתירה זו.

ריקה נוהגים לפי השיטה התקציבית בביטוח זקנה. הכססלה קובעת אחוז מסרים של השתתפות מהאוכלוסיה, וטענה היא כשתתפת גם כן בתקציב הביטוח. אם מתברר שיש עודפים היא מסיקה את המסקנות, לפעמים מקטינה את אחוז ההשתתפות של האוכלוסיה. לפעמים קורה שהסכומים אינם מספיקים דיש גרעון, אזי הכססלה מכסה את הגרעון מקופתה היא.

ד"ר הרמל מציע שיטה תקציבית והוא מנסח את הצעתו בזה מסיימת הצבירה פסטה את הרגל, ביחוד בתקופה של אינפלציה. כל זה נכון. אבל כיצד הוא יכול באותו זמן לומר שהסכום לסיימת התקציב לא לקבל את הצורה של חישוב העודפים מדי שנה בשנה? הרי לא תהיה ברירה אלא לדון בעודפים או בגרעונות מדי שנה בשנה שיווצרו לפי השיטה התקציבית. בסיימת הצבירה אפשר לעשות חישובים אחרים, אבל לא כן הדבר בשיטה התקציבית.

ד"ר הרמל טוען שמצבנו מבחינת אחוז הזקנים הוא טוב, יש רק 6% של זקנים, אינני חושב כי התמונה תהיה כל-כך יפה בעתיד. אם כן מסתבר שעל המדינה תיפול מעמסה כבדה בשנה לשנה, ולכן אני חושב שרצוי כי תקופת הביטוח תהיה לפחות ל- 5 שנים, בלי שנוכל לקיים את הזקנים שיפלו למעמסה על המדינה.

אני חושב כי הצעתו של ד"ר הרמל מסכך את

הביטוח במקום לעשותו ליעיל.

א.ד.

היו"ר ע. גוברין:

ברצוני לנסות להציע את ההיפך ממה שהציע ד"ר הראל. יש לי נסיון בענייני קופות-תגמולין ופנסיה, ובמסך כל השנים עסקתי בהקמתן. אני נכון להסכים שאין הקופות איר נוסדו במסך בתוקף ההסתדרות דומות לביטוח עממי של המדינה, אבל בכל-זאת יש משהו מן המסורת ביניהן.

ברצוני לנסות לכם מה היו הסניעים שהכריעו אצלי את הכף לטובת שיטת הצבירה בקופות השונות, ומניעים אלה קיימים גם עכשיו לגבי המדינה.

איני מתעלה מכל הסברות שהזכיר ד"ר הראל לגבי שיטת הצבירה: עליה, אינפלציה, חוסר יציבות של המטבע - ואני מקוה שהמטבע יוצב - אולם יש לי ענין ד"ר הראל, כי בשיטת התקציבית מעטים הדור הזה על הדורות הבאים יותר מאשר בשיטת הצבירה. אולם השאלה היא יותר רצינית.

העיריות באנגליה, במסך כל השנים, נקטו בשיטת התקציבית בקופות-התגמולין והפנסיה שלהן, ודוקא בשנים האחרונות עברו לשיטת הצבירה. מענין לדעת את הסיבה, כי סיבה זו קיימת גם במדינה. כל זמן שפעולת העיריות היתה כצומצמת והמנגנון היה כצומצם, וכל זמן שהמטב הכלכלי באנגליה היה יציב - והוא היה יציב עד פרוץ המלחמה העולמית האחרונה - נקטו העיריות בשיטת התקציבית, כאשר זועזע המטב הכלכלי, החלו האיגודים המקצועיים לדרוש לעבור לשיטת הצבירה, כי אז נותן העבודה, העיריה - ולא חשוב מאיזה גורמים היתה מורכבת העיריה - החלה להקטין את הסכומים בניגוד למה שנקבע בתקנון.

אסאל שאלה שעלולה אולי לעורר תהוון. נניח שקיבלנו את הצעת ד"ר הראל בנדון השיטה התקציבית - וד"ר הראל אינו מערער על המינימום אשר נקבע כהנאה - ואז תבוא המססלה ותחליט להקטין את המינימום להבלי שיקול. לה, שיקולי תקציב וכו'. המססלה יכולה להבטיח כי היא מקטינה את ההנאה רק לשנה אחת ובשנה הבאה תחדש את ההקצבה המובטחת, אבל האם יש לנו הבטחון שההקצבה המינימלית תסולסל? מענין לדעת כי תמיד כאשר נותן העבודה היה חלש הוא היה בעד שיטת צבירה, מתוך דאגה כנה, וכאשר נותן העבודה היה חזק הוא לחם בעד שיטה תקציבית. זה אינו מקרה וגם אינו תלוי ביחסים בין המעביד והעובדים, זה נקבע בהתאם לענייני המסך.

ועוד - משיטת הצבירה אפשר לעבור לשיטה תקציבית, אולם אי-אפשר לעבור משיטה תקציבית לשיטת הצבירה.

ואני נואל את ד"ר הראל: הם מדינת-ישראל, בצעד הראשון והנסיון הראשון לקיים ביטוח כזה - ואנו מדינה צעירה ואין כל סטטיסטיקה מדויקת על אחוז התמותה - האם אנו יכולים להרשות לעצמנו להתחיל מיד בביטוח לפי השיטה התקציבית? אני חושב שזה יהיה מסוכן מדי וזה עלול להכסיל אותנו. זוהי דעתי, ואם החבריה יבואו ויוכיחו לי כי אני טועה, אני כוכן לשקול שנית את הענין.

ס. סלמון:

אני מצטער שלא נכחתי בישיבה הקודמת ולא שמעתי את הרצאת האקטואר, ולכן גם לא אוכל לחוות דעה יסודית בקשר לשיטות. לי נראה שאין להסוות את הביטוח העממי לקופות התגמולין או לביטוח הדדי של קבוצת אנשים באיזה מפעל או מוסד. ביטוח חובה הוא מענינה של המדינה והיא צריכה להכנס גם לאיזה דיזיקו מסוים.

ד"ר הראל סובר שביטוח הזקנה צריך להתחיל כעבור שנה, ואני חושב שאם המדינה מנהיגה ביטוח חובה היא צריכה להכניס למסגרת החוק מיד את כל הזקנים הנמצאים במדינה - אשר לאמרנו מהווים רק 6% מכלל האוכלוסייה.

אד.

מ. קלטר:

אפשר לפצוא לכך הסדר עם משרד הסעד,  
עם סלבן, עם העיריות אשר יכניסו כספיים לקופת הביטוח העממי, אבל  
לא הייתי רוצה שיבולע לאותם הזקנים אשר אינם בכללים בהצעת החוק  
בגלל גילם.

אני מציע שלא במסגרת בוויכוחים תיאורטיים  
על הסיטה, כי בדרך זו לא נצליח לסיים את הדיון. עלינו לעשות נסיון  
ולקבוע סופית את הסיטה רק לאחר תקופת נסיון של לפחות 3 שנים.

אני מציע שבכנס עתה לפרטי החוק ונקרא

אותו סעיף וסעיף.

היו"ר ע. גוברין:

מה שציע חבר-הכנסת קלטר עלול רק להאריך  
את הנידון במקום לקצרו. אם נקבל ונסכים  
להצעת ד"ר הראל בנדון הסיטה התקציבית, הרי באופן אוטומטי נשנה שורה  
שלמה של סעיפים ונפטר סוויכוח על כל סעיף וסעיף. אם תתקבל הצעת  
משרד העבודה, נקל על חברי הוועדה שהם בעד שיטה תקציבית לסתף עטנו  
פעולה בדיונים על שאר סעיפי החוק. שאלה הסיטה עלולה להתעורר בכל  
סעיף וסעיף, וחברי הוועדה אשר יהיה בעד שיטה אחרת יכניסו הסתייגות  
אחת כוללת ולא ייאלצו להכניס שורה שלמה וארוכה של הסתייגויות על כל  
סעיף וסעיף.

ג. טברסקי:

קשה לי להביע דעה בנדון הסיטה, כי טרם  
הספקתי לסקור ולחשוב על שתי השיטות השונות.  
אולם אני חושבת כי כאן המקום להכניס את השאלה ביחס לאותם הזקנים, אשר  
ביום הכנס החוק לתקפו, אינם נכנסים למעגל המבוטחים. לפי דעתי עלינו  
לתת דעתנו על בעיה זו ולדון עליה כבעיה נפרדת, תהיה אשר תהיה הכרעתנו  
ביחס לשיטה.

לי נראה כי בהצעת מר קנב יש פתרון  
לבעיית הזקנים. מר קנב מציע להקציב להם פנסיות סוציאליות, ופירוש  
הדבר שלא כל אדם אשר הגיע לגיל הזקנה יכנס באופן אוטומטי למעגל  
הביטוח כי אם רק אלה אשר זקוקים לעזרה. המימון של פנסיות סוציאליות  
אלו יהיה מכספי המוסדות והרשויות אשר עד כה נתנו עזרה לזקנים אלה  
בצירוף כספי קופת הביטוח העממי.

ברור כי הפנסיות הסוציאליות יהיו יותר  
נמוכות מקיצבות הביטוח, כי סוף-כל-סוף אדם מקבל עזרה ללא כל תשלום  
מצדו, אבל יש צורך להבטיח מינימום, כדי שהאדם יוכל להתקיים.

ס. בז'רנו:

ראשית, אני מבקש לא להשוות את הביטוח  
העממי עם הנסיון אשר רכשנו בקופות התגמולין  
וביטוח-חיים, פרטי או מעורב. קופות-התגמולין מקיפות חוג מסוים -  
מוגבל של אנשים בגיל מסוים, בשנות עבודה מסוימות, בתנאי חיים מסוימים,  
ולכן גם החישובים הם אחרים ושונים מאשר בביטוח חובה של אוכלוסייה  
שלמה, קופות-התגמולין מבוטחות על חשבונות אינדיווידואליים, זהו  
ביטוח אינדיווידואלי עם עזרה הדרגתית מסוימת, אבל בעיקר אינדיווידואלית.  
בביטוח עממי לא קיים חשבון אינדיווידואלי, ולכן אל נשווה דברים שהם  
כה שונים האחד מהשני.

א.ד.

ט. בז'רנו:

לעצמ הבעייה. לי אין עדיין תמונה ברורה על פתי הסיכמת ואיזו מהן עדיפה, האם הסיטה התקציבית או הסיטה - שאין לקרא לה סיטת הצבירה - כי זוהי סיטת ביניים, ייטה מעורבת. ברצוני לקבל את תמונת האקטואר לשלש השאלות שהציג כאן ד"ר הראל בטרם אניע דעה ברורה בשאלת הסיטות.

ברצוני שבכרר לעצמנו מה אומרת הצעת החוק, לי יש הרושם כי הענין אינו כל-כך ברור. החוק מציע - ואני מדבר עתה רק על ביטוח זקנה - שכל האוכלוסייה מגיל 18 עד גיל 59 - 54 תחיל סידור לשלם פרמיה מסוימת עבור ביטוח. החוק מוציא סכלל מקבלי הקיצובים את כל הזקנים אשר ביום תחילת תקפו של החוק הגיעו לגיל 59 - 54. הם לא יהיו סבוטחים אף פעם, אנו מבטיחים רק את אלה שהיום טרם הגיעו לגיל 59 - 54. פירוש הדבר: רק לאחר שכל האנשים שהם היום בגיל 59 - 54 ימותו, יכלול הביטוח לכענה את כל האוכלוסייה, וזאת אומרת שהיום אנחנו מתחילים לשלם ולא מבטיחים אף אחד.

אם בניה שיש לנו כיום חסר יציב באופן מוחלט וטום דבר לא ישתנה, לא הדרכ האוכלוסייה, לא אחוז התמותה, לא ערך הכסף, אזי מה אנו עושים? אנו מקילים על הדור הבא, על הדור העתיד, שהוא יוכל ליהנות מביטוח חובה על-חשבון התסלופים שאנו מסמלים ללא כל תמורה. במסך הנני דבות אנחנו בשלם הרבה יותר מאשר בדרוש שהקופה.

כל זה טוב בתנאים של יציבות המטבע, אבל ברגע שהמטבע אינה יציבה והיא מאבדת את ערכה, יורד גם ערך הרזרבה, ופירוש הדבר הוא, שהרזרבה מסלמת פחות ממה שהיא עלתה, ולפעטה אנו עשינו את הביטוח יותר יקר. אם אנו צריכים לשלם 5%, והרזרבה איבדה 5% מערכה, אותו החלק שהרזרבה מסלמת יעלה לנו 10%.

אפשר להקיע את הרזרבה בנכסים.

ס. קלמר:

ט. בז'רנו: הכסף כאבד את ערכו, זה אפשר לקבל כאכסיומה. הנסיון של 100 השנים האחרונות מוכיח שאין פינה בעולם בה הכסף לא הפסיד באופן קבוע את ערכו, אם זו ארץ עשירה או עניה. כאשר נגיע למצב שכל הזקנים יהיו סבוטחים וכלם יקבלו קיצבות, זה יעלה את הפרמיה לאותה המכסה של סיטה תקציבית, ובינתיים שילמנו כטפים רבים אור איכרו את ערכם. כך אני רואה את המצב לפי הצעת החוק הזו.

חיסובים לא עשיתי, שמעתי רק את חיסובי האקטואר. אם האקטואר יאמר לנו כי סיטה תקציבית פיידית תעלה לנו 8% - 7%, אזי אני מעדיף את 2 1/2% שתעלה לנו הסיטה המעורבת. הסיטה אין המסק שלנו יכול לשאת בהוצאות של 7%-8% עבור ביטוח.

א. סטופ:

כלנו סודים כי בטסך 6 השנים הראשונות לא תצטרך קופת הביטוח לשלם אך ורק עבור סקרי-טוות. כיצד אפשר לדבר על סיטה תקציבית בתקופה זו? אין כל אפשרות לעשות את חיסוב ואיזון ההכנסות וההוצאות, כי בטסך 6 השנים איננו מסלמים ולא כלום.

א.ד.

ח. לגדן:

איני בקיאה בשתי השיטות, אולם אני כופרת בדעה כי שאלת הגיליים אשר החוק מוציא אותם מסגרת הביטוח קטורה בשיטה שאנו נקבל. הוויכוח על שיטה תקציבית או צבירה יכול להיות רק מנקודת המוצא של ירידת ערך המטבע ותו לאו. אנו יכולים לומר שאנו מקבלים את הצעת המטעלה עם תיקון שכל גיל לאחר תקופת התחנה של שנה אחת נכנס למסגרת הביטוח, אבל זה אינו קטור בשיטה.

א. נילנסטה:

אני מציעה:

- (א) המבוטחים יהיו מסווגים טתלונים;
- (ב) המטעלה והמעבידים יהיו הגורמים שיטאו בהוצאות הביטוח;
- (ג) המטעלה תקציב מיוחד לצרכי הביטוח שיכסה את ההוצאות; אני מציעה באופן קונקרטי לשאוב חלק ניכר של המכוסמים הדרושים לצרכי ביטוח מהתקציב הנוכחי לצרכי בטחון, יש גם אפשרויות נוספות;
- (ד) אני מציעה שלא תהיה תקופת אכשרה לביטוח זקנה, פירוט הדבר הבטחת כל הזקנים העקוקים לקיצבה ללא תקופת אכשרה.

לא רק בארצות סוציאליסטיות מבטיחים את האוכלוסיה על-חשבון המדינה, קיימות גם ארצות קפיטליסטיות בהן מכסה המדינה את הוצאות ביטוח הזקנה של תושביה. בהולנד, למשל, אין המבוטחים כביטוח זקנה מסתתפים בתשלום דמי הביטוח, זאת מכסה המדינה. באנגליה ביטוח בריאות הוא על-חשבון המדינה.

- (ה) אני מציעה להוריד את הגיל המזכה לקיצבת זקנה ב-5 כהסוואה לגיל המוצע בהצעת החוק כלומר: 60 לגברים ו- 55 לנשים.

א. שוסטס:

היתה כאן אי-הבנה בקשר לשיטת הצבירה והשיטה התקציבית. ההבדל בין 2 השיטות הוא: שיטת הצבירה נוגעת למספר המבוטחים, המבוטח צובר את השתתפותו, ועל יסוד זה הוא נהנה אחר-כך, כמובן בפיקוח המדינה.

שיטת התקציב פירושה: כל האולוסיה והמדינה מסתתפים בתקציב של החזקת הזקנים.

בעיית ירידת ערך המטבע קיימת בשתי השיטות, והעולם טרם מצא פתרון כיצד להבטיח את ערך המטבע. צדק חבר-הכנסת בז'רנו באשרו כי גם במדינות עשירות ומבוטסות יורד כח הקניה של הכסף.

החוק מוציא טכלל ביטוח אנשים שכבר הגיעו לגיל מסוים, אולם ברצונם להטב את תסומו-לבכם לסעיף 5 האוסר: "טר העבודה ראוי לקבוע סוג בני-אדם שעל-אף האסור בסעיף קטן (א) אינם מבוטחים, אולם ראויים לפי תנאים שייקבעו בתקנות להיות מבוטחים אם רצונם בכך". אם ברצוננו לפתור את השאלה שעוררו כמה מחברי הוועדה בקשר לזקנים, אנו יכולים להרחיב את הסעיף, לא לפסור זאת לסיקול-דעת של טר העבודה בתקנות, אלא לקבוע סעיף מיוחד שירחיב את סוג המבוטחים, אולם זה אינו סייך ואינו קטור בשיטה שאנו נבחר לביצוע החוק.

לפנינו מביאים חוק שהוא לטובת האוכלוסיה, ואנו צריכים כאן לראות לנגד עינינו את טובת האיש הנהנה ולדאוג לו, ואתה באים ועושים כאן חישובים מסקיים, מה יקרה חס-וחלילה אם ירד ערך הכסף אשר יצטבר, מה יהיה ערך דמי הביטוח שיצטברו בעוד 10 שנים. נקודת מוצא מסקית זו היא טסונה מאד לדעתי. אנו מדינה עניה, והמדינה ניגסת לביטוח עממי, אי-אפשר להטיל את כל המעמסה הכבדה של הביטוח על כתפי מדינה עניה זו.

מד.

ד"ר לונטון:

במהלך ההוויכוח הוטמעו 2 שאלות, שאסננס יש קשר ביניהן, אולם למען בהירות הדיון רצוי

להפריד ביניהן.

השאלה הראשונה היא: איזו שיטה עדיפה, השיטה המוצעת על-ידי המטסלה או השיטה התקציבית?

השאלה השנייה: באיזו סידה אנו צריכים כבר עכשיו להרחיב את החוג של המבוטחים לעומת הצעת החוק של המטסלה?

אני מבקש שתדעו לי להפריד בין 2 השאלות, ואחר אטביר את הקשר שביניהן.

ברצוני קודם-כל להגדיר את 2 השיטות, את השיטה המוצעת על-ידי המטסלה לעומת השיטה התקציבית, האקטואר כבר הטביר בהוצאתו כי המטסלה מציעה שיטה מעורבת, שיטה המחלקת את העול בצורה כזו שבתקופה מסוימת העול ורמי הביטוח יוכלו להשאיר טוויים, בסלים אחרות: אנו לא נביא בחשבון רק את הוצאות של שנה אחת, אלא נאמר שכדי לכסות את ההוצאות של שנה אחת אנו צריכים לחלק אותן למספר המבוטחים כדי להגיע לקביעת אחוז דמי הביטוח.

אביא דוגמה. לפי הצעת החוק, הרי בכסף 5 השנים הראשונות - אם נוציא מכלל דיון עכשיו את ההוצאות לביטוח מוות - שיטת התקציב לא היתה דורשת כל הוצאות, מלבד כיסוי ההוצאות האדמיניסטרטיביות.

שיטת הצבירה פירושה שכל דור יכסה את הוצאות הביטוח של הדור הבא. וחכמים פה עמדו, ובצדק, על בעיה מרכזית והיא נגד שיטת הצבירה. בשיטת הצבירה קיימת הסכנה, וגם האקטואר הטביר זאת, שהכסף יאבד את ערכו. היום ארצות אשר התקיעו טיליארדיט של לירות ותוך זמן קצר מאד הלכו כל הרזרבות לאיבוד.

מה היא הטענה היסודית נגד שיטת התקציב? בשיטת התקציב שיעור דמי הביטוח לא יהיה שווה, אלא ישתנה כדי שנה בשנה לאור פספר הנהנים הזכאים לפנסיה, נביח, למשל, כי אנו מנהיגים שיטה תקציבית החל מהשנה השניה, ברור כי כדי שנה בשנה צריך יהיה להעלות את שיעור דמי הביטוח, כי אל שנה יכנס מספר נוסף של אנשים לחוג הזכאים לקבלת פנסיה.

מ. מלמד: אבל יחד עם זה יגדל אחוז המסלמים.

ד"ר לונטון:

קיימת תופעה של הוויכוחות האוכלוסיות. אחוז הזקנים בקרב האוכלוסיה הולך וגדל, זוהי התפתחות טבעית, ואם נבצע את החוק לפי השיטה התקציבית נצטרך להגדיל כדי שנה בשנה את שיעור דמי הביטוח.

אנו רואים את הסכנה של ירידת ערך הכסף בשיטת הצבירה מצד אחד, ואת הקפיצות בשיעור דמי הביטוח בשיטת התקציב מצד שני, ואנו משלימים עם ירידת ערך הכסף כדי למנוע קפיצות ותנודות ליי בשיעור דמי הביטוח.

השיטה המוצעת על-ידי המטסלה מונעת בכסף תקופה די ארוכה את הקפיצות והתנודות בשיעור דמי הביטוח, מחלקת את העול מלכתחילה למשך 10 שנים ויותר, והלוחות והמספרים שהביא לכם האקטואר מוכיחים זאת.

אד.

ד"ר לוטן:

לאחר שהסיקול של מניעת קפיצות הכריע אצלנו את הכף, מה נוכל לעשות כדי להקטין את הטכנה של ירידת ערך הכסף? להשקיע את הכסף קשה, מפני שצריך לשכור על ליקוידיות ואי-אפשר לעשות עסקים ספקולטיביים. האקטואר בהרצאתו הציע להשקיע את הכסף בניירות, ערך, הלוואות למטלה, שאפשר להתנותן במסירת ערך הכסף. אמר לכם גלויות, טרט נמצאה העצה כיצד למנוע את הטכנה הזאת לגמרי.

לעומת זאת מה הן הטכנות של קפיצות כסיעורי דמי הביטוח, ואיך הן משתקפות במצב הכלכלי שלנו? לו היינו באים כיום - כמו שנאלצים לעשות בארצות אחרות - ונציעים דמי ביטוח גבוהים, והיינו על-ידי כך מעמיסים על המסך עול שהיה מסכן את המסך, כי אז, לדעתי, היו לניסוקים של אלה המחייבים שיטה תקציבית מסקל יותר גדול. אולם מה הוא המצב העובדתי? - ופה מונח היסוד להחלטה לטובת השיטה המוצעת - המצב העובדתי הוא ואחוז ניכר מאד של האוכלוסיה העובדת משלם כבר היום יותר מאשר 2,5 אחוז לביטוח זקנה, זאת אומרת כי מטלמיו לקופות-התגמולין 6 - 14% עכשיו באים ואומרים - וזאת אומרת גם הצעת החוק ע"י אלה אשר כבר מטלמים לקופות התגמולין, יופרש מקופות אלו הטכנה של 2,5 אחוז לקופת הביטוח. אני חושב שעליכם לקחת בחשבון את הסיקול הבא באיזון קופה נספר יותר טוב ערך הכסף, בקופת טוטר הביטוח או בקופות התגמולין, ואין כל ויכוח שהתשובה היא: בקופת טוטר הביטוח. התמורה שמקבל המבוטח בכל התנאים, לפי מה שאנו מציעים, תהיה גדולה יותר כאשר ה- 2,5% ימצאו בקופת טוטר הביטוח. לקופות התגמולין חסר אלמנט האחרייות של דור לדור.

ועכשיו לשיטה התקציבית. האם רצוי סכחינת התפתחות המסך שלנו לשחרר כעת מתשלום ולהעמיד את התשלום בעתיד? זאת אומרת להעביר לדור הבא תשלום של פנסיות לאנשים שהם היום מתקרבים לגיל הפנסיה? אני חושב שזה לא כדאי. אמנם אני טוב מורה שיש סיקוליה לכאן ולכאן, אבל אם אנו משתדלים ללכת לקראת יציבות, אסור לנו לסכן את היציבות על-ידי כך שנטיל על התקופה, שאינה כל-כך רחוקה, עול שאיננו יכולים לשאת בו כיום?

ועוד ניכנס חסוב לטובת השיטה המוצעת בחוק. עלינו לחלק את הסיכון ולא להתקשר עם שיטה אחת. הצעת החוק מביאה בחשבון את 2 הדיטות.

מה הוא הקשר בין השיטה לבין חוג המבוטחים או תקופת האכטרה? צדקו האומרים כי אם מטאירים תקופת אכטרה, אזי בטווח תקופה זו מתהווה צבירה מסוימת, וזהו היסוד לכל הוויכוח אשר התנהל כאן. במסך 5 שנים צוברים, אבל אין זה אומר כי אנו עושים שיטת צבירה ברור שצבירה של 5 שנים אינה מכסה את הוצאות הביטוח של המבוטח שעבורו. צברו 5 שנים, זה מכסה רק חלק קטן מהוצאותיו.

מאלה אחרת היא שאלת הרחבת חוג המבוטחים מייד. לי ספק כי אם נתחיל לשלם, כפי שטען ד"ר הראל, כעבור שנה, יהיה מספר הנהנים יותר גדול, נגדיל בהרבה את הוצאות הביטוח וכדי לכסותן יידרש סיעור דמי ביטוח הרבה יותר גבוה. האם רצוי כי במצבנו אנו נקבל את הצעת ד"ר הראל בנוגע להרחבת מיידית של חוג הנהנים? יש לכך מספר גדול של ניסוקים:

(א) כל העניין הוא בגדר של נסיון רציני מאד לגבי נושא מסובך. הכלל אומר: אל נרחיב יתר על המידה כדי לא להעמיד בטכנה את הצלחת המפעל.

(ב) אם אנו הולכים לקראת הצב של חיים יותר ארוכים, אין טעם שגיל הפנסיה יהיה יותר נמוך. בכל העולם מוסכם כיום, כי הואיל והאדם חי יותר, הוא נריא יותר, וכדי לתת תכן לחייו אסור לקבוע לו גיל פנסיה נמוך. אלא מה עלינו לעשות? עלינו לפתח

א.ד.

את כוחות הקליטה של המסך, שיטמט מקרר תעטוקה לכל העוליה החדשים, בטקום לדון אותם להיות פנסיונרים מיום עלייתם ארצה. המסך שלנו עמוס על-ידי קליטת העליה, ואסור סנגדיל את העומס על-ידי הוצאת אנשים מטעגל הייצור.

ג. טברמסי:

פה נשאלה על-ידי כמה מהחברים השאלה: מה דינם של אותם האנשים, אשר ביום כניסת החוק לתקפו, הם יוצאו מטעגל הפנסיונרים? האם אתם מציעים להם פנסיות סוציאליות, ביטוח או משהו אחר?

ד"ר לנטון:

ספק רב אם זהו תפקידו של הביטוח העכמי לפתור בעיה זו. המגמה צריכה להיות זו שהצבעתי עליה באחרונה: עד כמה שאפשר להכניס אותם למעגל הייצור, אלה שאינם מטוגלים לכל עבודה ואין להם אמצעי קיום, להם תצטרך המדינה לדאוג בצורת פנסיות סוציאליות. במידה שההצעה תהיה יותר כללית היא תייקר את הוצאות הביטוח.

ה. למרון:

תעשה זאת על-חשבון הקטנת הצבירה.

ד"ר לנטון:

אין הדבר מקובל בעולם. אחד היסודות שעליו מוסתת הביטוח הוא, כי אדם אשר לא תרם לביטוח אינו נהנה מסבלו.

מר שור:

אני חושב שיש כאן ערבוב פרטים בין הדיון בהערכות ובין הדיון בשיטת הפנסיון. החוק יכול לקבוע את הערכות באיזון שהיא צורה ולפי זה מחשב האקטואר את ההוצאות, אבל זה אינו תלוי בשיטת הפנסיון, זה יכול להיות עם הכתנה או בלי הכתנה, בהתאם למה שייקבע בחוק. אחר-כך עומדת שאלת הפנסיון, איך לכסות את ההוצאות ודמתי. אם נכסה את ההוצאות בזמן סנגיע אליהן, זו היא השיטה התקציבית. שיטת הצבירה, או כל שיטה הקטורה ברזרבה פירושה לאגור רזרבה של דמי ביטוח. לכן אני חושב שצריך להפריד בין שני הדברים הללו. האקטואר אינו יכול, בתור בעל מקצוע, להביע דעה איזו שיטה עדיפה, דעה זו יביע המחוקק ויחליט על כך לפי שיקולים מדיניים וכלכליים, האקטואר יכול רק לחשב את ההוצאות וההכנסות של כל שיטה ולשמה.

חבר-הכנסת בז'רנו:

אמר שהשיטה שלנו היא רחוקה משיטת הצבירה והיא שיטה מעורבת; ד"ר הראל אמר, בצדק, כי האופדנים מבוטאים על גורמים רבים היפותטיים. אני הייתי אומר כי השיטה שלנו היא גמישה במידה מסוימת. האחוז של 2,5 או 2,75 הוא אינו סופי ועוד יתהווה דירוג או סולם אחר. החוק איננו קובע כל סולם, בניגוד לדוגמת אפריקה שם קבעו בחוק הראשון את כל הסולם עד הסוף. אנו ויתרנו על קביעת הסולם, כי רצינו לראות מה יביא בכנפיו העתיד. אחר-כך התחלה של 2,75 אחוז, יכולים לעבור לשיטות אחרות - להתקרב יותר לשיטה התקציבית או להתקרב לשיטת הצבירה. הדבר ייקבע במרוצת הזמן של פעולת המוסד לביטוח עכמי.

ברצוני לציין שצריך להבדיל בין שיטת צבירה אינדוידואלית לבין שיטת צבירה קולקטיבית, השיטה האינדוידואלית אינה מתאימה לתכנית שלנו, אבל יש ארצות שעובדות לפי שיטה זו.

א.ד.

מר טור:

צריך להבדיל בין שני סוגי רזרבה. קיימת רזרבה לצרכים מיוחדים, זוהי רזרבה קטנה הפתכטית על-ידי תוספת קטנה לפרמיה, רזרבה זו מקילה על כיסוי תנודות או על כיסוי אומדן בלתי מדויק. הרזרבה בביטח הצבירה היא הרבה יותר גדולה.

עדת העבודה בקבה במספרים עבור הקצבת הפרמיה בשנה הראשונה והיא קבעה שכונ של מיליון ל"י, מזה הטיקו מסקנה כי דמי הביטוח יגיעו ל- 10 מיליון ל"י, והרזרבה תהיה 50 מיליון ל"י.

מספרים אלה מבוססים על ההכנסה הממוצעת ב-1951. בשנת 1952 תהיה ההכנסה יותר גבוהה ולכן גם המספרים יהיו יותר גבוהים. מספרים אלה מבוססים על העובדה כי בשנה הראשונה לא יצליח הביטוח להקיף את כל האנשים שעליהם חלה חובת הביטוח, כי אם רק חלק מהם.

כאשר אומרים כי אנו צוברים עבור הדר הבא אין זה כל-כך נכון. בכל-זאת רוב האנשים צוברים לעצמם, כי רוב האנשים הם בגיל 40 - 30 - 20 שנה, והם צוברים בשביל עצמם פנסיות, או פנסיות לגלגנות במקרה של מות.

ברצוני להזכיר בקודה ששיטתה נקודת מוצא לנזיקות שהתעוררו במדינה בקשר לשיטות השונות. אין יושקעו כספי הרזרבות? יש להניח שרוב הכסף יושקע בהלוואות מסלתיים, אין אצלנו שוק הקעה אחר שיכול לקלוט סכומים כה גדולים. באמריקה זה נהוג כך ואפילו החוק קובע בפירוש שהרזרבה תהיה מושקעת בהלוואות למסלה, וכאן נשאלה השאלה: באיזו מידה מהווה הכיסוח חסכון אמתי? המסלה מקבלת סכומים גדולים בהלוואה, והחוב שלה הולך וגדל, כעבור 30 שנה, מטל, תצטרך המסלה לפרוע את חובה ולשלם רבית. הטענה היא: בשביל השלם המסים אין כל הבדל אם הוא משלם את הרבית שהמסלה חייבת, כי בסופו של דבר נטל הרבית נופל על משלם המסים, או הוא משלם ישר סוכסיריה על-ידי הקצבה למוסד הביטוח.

לעומת זאת יש טענה הפוכה: אם המסלה לא היתה לוקחת את ההלוואות ממוסד הביטוח, היא היתה צריכה בין כה וכה לפנות לפקורות אחרים. כעבור 30 שנה היא תהיה חייבת מצד אחד לפרוע את חובה עם הרבית וגם לתת למוסד המיכה, אם הוא לא צבר לעצמו רזרבה מספיקה, ולכן יש פה חסכון אמתי.

מצאתי עוד ניכוח חסנב לטובת ההלוואה למסלה. עבור מה מסתמטת המסלה בכספים אלה? אם היא מפחיתה על-ידי כך את המסים, הרי שאין בזה כל חסכון אמתי, כי מצד אחד אתה משלם דמי ביטוח ומצד שני פחות מסים. אבל הכספי המסים לא יוצרים ערכים שיכולים להגדיל את הרפדוקטיביזציה של הייצור. לי נראה שזוהי נקודה חשובה. הרזרבה מהווה חסכון במידה שהמדינה תסתמט בה כדי להגדיל את הפוטנציאל של הייצור. בתנאים שלנו יש סיכוי טוב לכך, קיים תקציב פיתוח, והרזרבה הזו אם היא תמסס למיטון תקציב הפיתוח, היא תיצור ערכים לדור הבא, שיוכל לשאת בעול האנשים שאינם עובדים.

אשר לבקשתו של ד"ר הראל בנדון החיסונים האקטואריים, אני מצטער מאוד שתשובתי עלולה להתאחר, כי אני נאלץ לצאת לעתודות לשלשה שבועות.

מר בר-ניב:

כאשר ניסחנו חוק זה ידענו כי אנו מבססים חוק אחר יהיה גם נחלת הדורות הבאים, ועל-כן החוק הזה הוא גמיש, ולמעשה אינו מתקמד לאף שיטה. החוק מטלעצמו, כפי שהוא מנוסח, אינו עבד לאף שיטה, לפי סעיף 44 ראוי

א.ד.

סר בר-ניב:

סר העבודה, באישור הכנסת, גם להעלות את גובה דמי הביטוח. נכון ו  
שבטוחות האנשים הסכימו את המצוץ יש קונספציה של שיטה מסוימת, אולם  
שינוי הקונספציה לא יזנה אף אחד מסעיפי החוק.

שתי השאלות התעוררו כאן : שאלת 5 שנות  
האכסרה והגילים המוצעים לתעוררנה מיד עם תחילת הקריאה של הפרק הראשון.  
שאלות אחרות - מי מסלם ונושא בהוצאות - התעוררנה בעת קריאת הפרק  
כספים. בנוגע לשתי השאלות הראשונות יש להמסלה עמדה קבועה, וכאשר  
בעבור לקריאת הפרקים וניתקל בשאלות אלו נביע את עמדתנו.

ג. טברסקי:

אבקש את נציגי משרד העבודה להביא לנו  
לישיבה הנאה תשובות וחומר על השאלות אשר

בשאלו כאן.

הישיבה הנאה ביום הרביעי בעוד שבועיים.

הישיבה בעולה.

הישיבה בעולה בשעה 13.15.