

25.11.206

יישום המלצות וועדת גורן - משמעויות

בהמשך לדיון בוועדה משותפת לחות וביטחון ועדת עבודה ורווחה מיום 24.11.2016<sup>1</sup>

בהמשך לדיון הנ"ל שבו לקחתי חלק, לקראת המשך הדיונים בנוגע ליישום המלצות וועדת גורן, ונוכח חשיבות הדברים, אפרט להלן מספר נקודות עיקריות, אם כי לא ממצות, המשקפות את העיוותים והקשיים שיווצרו ככל שיישמו המלצות וועדת גורן:

**1. אימוץ המלצות הוועדה צפוי להביא, באופן פרדוקסאלי, למקרים רבים בהם נכה צה"ל שנפגע בפעילות**

**שאינה מבצעית, יקבל זכויות עדיפות דווקא על פני נכה צה"ל שנפגע בפעילות מבצעית.**

במסגרת הדיון אישר נציג משרד הביטחון כי אכן יהיו מקרים בהם מי שנפגע תוך ועקב השירות, אולם בנסיבות שאינן "צבאיות" ויוכר כנפגע עבודה יקבל יותר ממי שנפגע עקב נסיבות "צבאיות" ויוכר כנכה צה"ל. נציג משרד הביטחון התייחס לאפשרות זו כאל אפשרות קלושה לכאורה, שתתרחש בשוליים, אולם לא ברור על מה מבוססת הערכה זו של נציג משרד הביטחון.

הנתונים והאינדיקציות מלמדים דווקא על כך שבמקרים רבים מי שיופנה להכרה כנפגע עבודה יקבל יותר ממי שנפגע בפעילות מבצעית ויוכר כנכה צה"ל. יופנו להכרה כנפגע עבודה בעיקר אנשי הקבע, המשטרה, שב"כ וכד'. כיון שזכויות נפגעי עבודה נגזרות מהשכר, וכיון שאלו המופנים להכרה כנפגע עבודה הינם, ככלל, בעלי שכר גבוה, רובם מעל השכר הממוצע במשק – התוצאה תהיה שכמעט כל מי שיופנה להכרה כנפגע עבודה יקבל זכויות עדיפות על פני מי שנפגע בפעילות מבצעית ויוכר כנכה צה"ל.

בהמשך הדברים יפורטו מספר דוגמאות הממחישות את העיוותים שיווצרו, תוך מתן עדיפות לנכה שנפגע שלא עקב פעילות בעלת אופי צבאי – פערים שיכולים להגיע למאות ואלפי ₪ בחודש, למשך כל חייו של הנכה.

**2. אפשרות תביעה בנזיקין לנכה שיוכר כנפגע עבודה – מתן אפשרות לחייל לתבוע את המדינה ואף את**

**מפקדיו, אפשרות לקבלת פיצוי רחב יותר דווקא למי שנפגע בפעילות שאינה בעלת אופי צבאי.**

במסגרת הדיון הובהר על ידי נציגי משרד האוצר ומשרד המשפטים, ובצדק, כי עם הפניית חיילים שנפגעו תוך ועקב השירות בנסיבות שאינן בעלות מאפיינים צבאיים להכרה כנפגע עבודה בביטוח לאומי, יש הכרח להסיר את חסינות המדינה מתביעות נזיקין בנסיבות אלה. מהלך זה הינו אכן מחויב המציאות אולם אין להקל בו ראש. מדובר במהלך דרמטי בעל השלכות מרחיקות לכת.

במישור הערכי – בד בבד עם הסרת חסינות המדינה מתביעת נזיקין מוסרת גם חסינות שלוחי המדינה מתביעות נזיקין. משמעות הדבר הינה שחייל יוכל לתבוע את מפקדו בשל נזק שנגרם לו תוך ועקב השירות, בנסיבות שאינן "צבאיות", (סעיף 7ב לחוק הנזיקין האזרחיים (אחריות המדינה)). כך למשל, חייל יוכל להגיש תביעה נגד מפקדו בשל יחס בלתי ראוי אשר גרם לפרוץ מחלה בשירות. נסיבות כאלה, לשיטת משרד הביטחון, אינן נסיבות "צבאיות" ויחודיות" ועל כן הנכה יופנה לביטוח לאומי ותהיה פתוחה בפניו הדרך להגיש תביעת נזיקין נגד מפקדו. כך יוכל איש

<sup>1</sup> הכותבת, ע"ד רינת גולד גזית, עוסקת כזה כעשרים שנה בזכויות נכי צה"ל מהן כשמונה שנים כיועצת משפטית באגף שיקום נכים במשרד הביטחון. שימשה יועצת משפטית לארגון נכי צה"ל. כיום עוסקת ביעוץ ומחקר אקדמי בנושא זכויות נכי צה"ל ומשפחות שכולות.

קבע או איש שירות אשר נפגע בשל רשלנות גרידא של מפקדיו/עמיתיו בפעילות אשר אינה בעלת מאפיינים צבאיים, לתבוע את מפקדיו/עמיתיו אישית בתביעת נזיקין.

לעצם קיומה של אפשרות זו, גם אם תיושם לעיתים נדירות בלבד, צפויות להיות השלכות מרחיקות לכת על יחסי מפקד פקוד עליהם בנויה המערכת הצבאית, וצפויה להיות לכך השפעה על התנהלות המפקדים אשר יידעו כי הם חשופים לתביעות נזיקין אישיות. לא ברור עד כמה ניתנה הדעת להשלכות משמעותיות אלה על תפקוד הצבא. במישור הכספי - הוספת אפשרות התביעה בנזיקין תאפשר למי שנפגע עקב נסיבות שאינן בעלות מאפיינים צבאיים לקבל פיצוי אודות רכיבים שאינם ברי פיצוי בהתאם לחוק הנכים כגון אבדן הכנסה עתידית, פיצוי בגין כאב וסבל ועוד, תוך מתן העדפה למי שנפגע שלא עקב פעילות בעלת מאפיינים צבאיים, ובניגוד לכוונת המלצות וועדת גורן.

### 3. השינויים המהותיים והעיוותים שייווצרו עקב יישום המלצות וועדת גורן – עבור כ- 70 מקרים בשנה

#### בלבד, וספק אם יש בצידם חיסכון תקציבי

על פי הנתונים שהוצגו בישיבה על ידי משרד האוצר, יישום המלצות וועדת גורן עשוי להשפיע על כ- 70 מקרים בשנה. כיון שהמלצות וועדת גורן ייושמו רק מכאן ולהבא השפעתן, והחיסכון לכאורה שיהיה בעקבותיהן, יבוא לידי ביטוי רק בעוד שנים. על פי הנתונים שהוצגו על ידי משרד האוצר מטופלים כיום במשרד הביטחון כ- 56,000 נכים. השפעה ממשית ליישום המלצות וועדת גורן תהיה, אם בכלל, רק בעוד עשרות שנים, כאשר בין לבין יש חשש שייגרם, נוכח כל האמור לעיל, נזק רב למערכת הצבאית.

כמו כן, לא הוצגו נתונים בדבר החיסכון הכספי שיביא יישום המלצות וועדת גורן. נוכח האפשרות הממשית כי רבים מהנכים שיופנו להכרה כנפגעי עבודה יקבלו זכויות נרחבות יותר מאלה של נכי צה"ל, ונוכח העלייה בתקורות עם הוספת המוסד לביטוח לאומי כגורם מטפל, יש חשש סביר כי מהלך זה יביא, בסופו של יום, דווקא להגדלת התקציב המיועד לטיפול במי שנפגע תוך ועקב השירות.

### 4. יש לבדוק את הנחת העבודה של וועדת גורן כי זכויות נכי צה"ל הן זכויות מיטיבות

נציג משרד המשפטים אישר בדיון כי וועדת גורן יצאה מתוך הנחת עבודה כי זכויות נכי צה"ל נותנות את המענה השלם והטוב ביותר האפשרי מבין כל מערכי הזכויות הסוציאליות. יש הכרח לבדוק את הנחת עבודה זו, לתקף או לסתור אותה, ולא ניתן עוד להתייחס אל הנחת העבודה כעובדה מוכחת ומוחלטת.

הנחת העבודה משקפת את מטרות חוק הנכים וכוונת המחוקק, אולם אינה משקפת את השחיקה בזכויות נכי צה"ל. כך למשל, ההתייחסות לבסיס התגמול לנכי צה"ל בספרות ובפסיקה הינה כאילו מדובר בשכר הממוצע במשק בקרוב, אולם בפועל מדובר בסכום שהוא נמוך משכר מינימום.

יש מקום לערוך בחינה מעמיקה הכיצד הגענו למצב שבו נכי צה"ל, שאמורים לקבל את הזכויות הטובות ביותר מבין כל מערכי הזכויות לנפגעים באשר הם, נותרו במקרים רבים מאחור, הרחק אחרי נפגעי עבודה בנכויות דומות. בסופו של יום, המלצות וועדת גורן, המנוגדות, ערכית, לעמדות ראשי מערכת הביטחון כפי שהוצגו בפניה, יביאו לזכויות שונות לאנשי כוחות הביטחון ששירתו שכם אל שכם רק בשל דרגתם ומעמדם השונה של הנפגעים. יישום המלצות אלו יביא לתוצאה הסותרת, פעמים רבות, אף את מטרותן הערכית לכאורה של המלצות, וכל זאת- כאשר לא ברור כלל איזה חיסכון תקציבי יביא מהלך זה, אם בכלל.

### דוגמאות לעיוותים שיווצרו עם אימוץ המלצות וועדת גורן

להלן יובאו מספר דוגמאות לעיוותים שעשויים להיווצר עם אימוץ המלצות ועדת גורן. נוכח מורכבות ההשוואה בין זכויות נכי צה"ל ונפגעי עבודה, הדוגמאות מתייחסות לנכים בנכות 20% - 29%. יצוין כי על פי נתונים שהוגשו לוועדת גורן כחמישית מנכי צה"ל הם בדרגת נכות זו, כך שהאמור בדוגמאות אלה אינו משקף מקרה איזוטרי ונדיר. תוצאות דומות עשויות להיות גם בנכויות גבוהות יותר.

1. חייל קרבי בשירות חובה אשר חלה עקב אירוע בעל מאפיינים צבאיים ויוצר בדרגת נכות 20% יקבל תגמול חודשי שיעמוד על כ 892 ₪. לחייל אחר בשירות חובה, אשר חלה עקב אירוע בעל מאפיינים שאינם צבאיים-תיקבע דרגת נכות של 20%, הוא יוכר כנפגע עבודה והתגמול החודשי שלו יעמוד על  $20\% \times 75\% \times X$  השכר הממוצע במשק. מכיוון שהשכר הממוצע במשק עומד, על פי נתוני ינואר 2016, על 9334 ₪, הרי שהחייל שנפגע בפעילות שאינה בעלת מאפיינים צבאיים יזכה לתגמול חודשי שיעמוד על 1400 ₪, היינו 56% יותר מהתגמול שיקבל חייל שמוכר כנכה צה"ל באותה דרגת נכות ואשר נפגע עקב פעילות בעלת אופי צבאי. כך – בניגוד לכוונת וועדת גורן, מי שנפגע עקב פעילות בעלת מאפיינים צבאיים יקבל פחות ממי שנפגע עקב פעילות בעלת מאפיינים צבאיים!

הפער הוא של למעלה מ- 500 ₪ לחודש לטובת הנכה שיקבל זכויות כנפגע עבודה. (ומדובר בתגמול חודשי המשולם משך כל חייו של הנכה)

2. יישום דוגמה זו על נכות של 29% תביא לתוצאה הבאה: נכה צה"ל קרבי יקבל תגמול חודשי של 1294 ₪. נכה שנפגע תוך ועקב השירות אולם בנסיבות שאינן בעלות מאפיינים צבאיים ויוצר כנפגע עבודה יקבל תגמול חודשי של 2030 ₪ לחודש. הפער הוא של 736 ₪ לטובת הנכה שיקבל זכויות כנפגע עבודה.

• בעקבות פסה"ד בבג"צ 5171/08 עשויה להישמע הטענה כי אין מקום להשוות בין תגמול לתגמול בלבד נוכח מערך הזכויות הייחודי לנכי צה"ל, לרבות הטבות שמעבר לקבוע בחוק. למען שלמות התמונה נציין כי גם אם נוסיף לנכה צה"ל את ההטבות לו הוא זכאי בדרגת נכות 20%-29% (מענקים שנתיים: מס הכנסה 244 ₪ - אם הנכה עובד, ציוד ביתי 703 ₪, טלפון 375 ₪, אגרת טלוויזיה 345 ₪) מדובר, במונחים חודשיים בתוספת של 139 ₪ בחודש. סכום זה רחוק מלסגור את הפער בין זכויות נפגעי עבודה וזכויות נכי צה"ל לפחות ביחס לחמישית מאוכלוסיית הנכים.

3. שני אנשי קבע בדרגת סא"ל. האחד-קרבי, משרת כמג"ד ונפגע בפעילות מבצעית בבירכו. הוא הוכר כנכה צה"ל בדרגת נכות 20% ויקבל תגמול חודשי של 892 ₪. האחר, משרת בבסיס הקיריה בתל אביב, נפגע בתאונת דרכים בדרכו לבסיס והוכר, על פי המלצות וועדת גורן, כנפגע עבודה. נקבעה לו נכות 20% בגין פגיעה זהה לזו של חברו המג"ד. בהנחה שהסא"ל המשרת בקריה משתכר 20,000 ₪ בחודש, יעמוד

**התגמול החודשי שיקבל על 3000 ₪, יותר מפי שלוש מחברו הסא"ל, בעל נכות זהה, אשר נפגע בפעילות מבצעית!.**

זאת ועוד: לזכותו של כל מי שנפגע בשירות הצבאי ויוכר כנפגע עבודה, תעמוד גם עילת תביעה בנוזיקין נגד המדינה, דבר שעשוי להגדיל את פער התגמול שיקבל לטובתו, בהשוואה לתגמול שיקבל מי שנפגע בפעילות בעלת מאפיינים צבאיים. זכות כזו, כאמור, אינה נתונה לחייל קרבי שנפגע עקב מאפיינים צבאיים של השירות.

4. סא"ל בצבא קבע וחייל בשירות חובה נוסעים לבסיס יחדיו ונפגעים בתאונת דרכים. עבור איש הקבע מדובר בחבלה שאינה בעלת אופי ייחודי לשירות ועל כן יוכר כנפגע עבודה. עבור חייל חובה מדובר במי שנפגע בדרך לבסיס ועל כן, במסגרת ההצעה לעיגון המלצות גורן בחוק ההסדרים, יוכר כנכה צה"ל. לשניהם נכות זהה של 20% בברך. בהנחה שמשכורת הסא"ל הינה 20,000 ₪, הרי כאיש קבע הוא יקבל תגמול של 3,000 ₪ בחודש. חייל החובה שנפגע עימו יקבל 892 ₪ בחודש על אותה פגיעה. דוגמא זו ממחישה תוצאה החותרת תחת עקרון יסוד של חוק הנכים לפיו כל נכה מקבל זכויות לפי מצבו הרפואי עקב נכותו, ללא קשר לדרגתו ולמעמדו. עם אמוץ המלצות וועדת גורן יבוטל עקרון יסוד זה שבחוק הנכים. לא ברור עד כמה ניתנה הדעת להשלכה זו של יישום המלצות הוועדה.

5. קצין צעיר בקבע וחייל בשירות חובה, המשרתים באותו בסיס, לקו באסטמה עקב חשיפה לאבק ונכותם נקבעה על שיעור של 20%. כיון שמדובר בנסיבות שאינן בהכרח מיוחדות לשירות הצבאי, יוכרו שניהם כנפגעי עבודה. הקצין הצעיר בקבע יקבל תגמול חודשי בגובה משכורתו X 75% X 20%. תחת הנחה שאיש הקבע הצעיר השתכר ערב פגיעתו מעט מעל שכר מינימום, כ 6000 ₪ לחודש – התגמול החודשי שלו כנפגע עבודה יעמוד על 1200 ₪ לחודש. חייל שנפגע עימו, הנמצא בגיל שירות חובה (18-21), יוכר כנפגע עבודה והתגמול החודשי שלו ייגזר, בשל גילו, מהשכר הממוצע במשק. התגמול החודשי לחייל בשירות חובה יעמוד על 1,400 ₪ בחודש, ב- 200 ₪ (כ-17%) יותר ממה שיקבל הקצין בקבע שנפגע עימו באותו אירוע בדיוק. שניהם, אגב, יקבלו בין 400 ל- 600 ₪ יותר מחברם, החייל הקרבי השלישי, שקיבל 20% נכות בגין פעיל מבצעית ויוכר כנכה צה"ל, ואף יותר מהמג"ד שנפגע בפעילות מבצעית והוכר כנכה צה"ל

**בדרגת נכות 20% !!!**

בכבוד רב,

רינת גולד גזית, עו"ד