

ועדת גורן

פרוטוקול

מישיבה מיום 11.2.2010

נוכחים: חברי הועדה:

כב' השופט (בדימוס) אורי גורן, יו"ר הועדה

כב' השופט (בדימוס) ד"ר גבריאל קלינג

מר אביגדור קהלני

פרופ' יוסי תמיר

פרופ' ערן דולב

מר עוזי לוי

גב' אסתר דומיניסיני

משקיף מטעם משרד האוצר: גב' ליאת נקריטין

מר מאיר בינג

משקיף מטעם צה"ל: מר יצחק פוקס

משקיף מטעם משהב"ט: גב' נחמה פרלמן

מרכז הוועדה: מר אביהו דיסטלמן

הופיע בפני הוועדה: פרופ' ג'וני גל - מרצה בבית הספר לעבודה

סוציאלית ורווחה חברתית

באוניברסיטה העברית בירושלים.

נוכחים נוספים: מר קותי מור, ראש אגף שיקום נכים במשהב"ט

עובדי אגף התקציבים במשהב"ט

מר זאב גרינברג

גורמים נוספים

הופעתו של פרופ' ג'וני גל בפני חברי הוועדה

א. גורן, יו"ר: פרופ' ג'וני גל, הוועדה מודה לך על השתתפותך ועל הסקירה שהכנת עבורנו, ונקווה שנחכים ממנה. בבקשה אדוני.

פרופ' ג'וני גל: שלום. תודה על ההזמנה. מה שנתבקשתי לעשות, מה שאוכל לעשות אם זה יעזור לכם, להציג ממצאים או תוצאות ממצא מחקרים השוואתיים שערכתי במהלך העשור האחרון, שעוסקים בנושאים שרלוונטיים לדיונים של הוועדה.

המחקרים לא נועדו לענות על שאלות ספציפיות שאתם עוסקים בהם, וגם יכול להיות שנצטרך לעכל חלק מהממצאים או חלק מהדברים שבדקתי, אבל- מה שאני ארצה להציג היום, זה בעצם לעסוק ב-3 או 4 דברים במסגרת ההרצאה שלי. אני רוצה לדבר קצת על המסגרת הקונצפטואלית, שאני משתמש פה במסגרת קונצפטואלית של מה שמכונה לפעמים 'עקרונות הקצאה' (allocated principals), זה מין גישה להבנה או לקונצפט שבאמצעותה אפשר לעשות סדר במערכות ביטחון סוציאלי. אני אנסה להציג ממש בקצרה את המושגים הללו, כדרך לגשת לניסוח. אני רוצה להראות לכם באיזו מידה, אני לפחות, מבין שהעקרונות הללו באים לידי ביטוי בהשוואה בין נכי צה"ל לבין אנשים אחרים עם מוגבלות, בישראל באופן ספציפי, מי שמקבלים נכות כללית או נפגעי עבודה במסגרת הביטוח הלאומי.

אני רוצה לנסות להציג לכם קצת ממצאים על ההשוואה בין נכי צה"ל לבין הטיפול בנכי מלחמה במדינות רווחה אחרות ולהסיק כמה מסקנות מהדברים הללו. זה הדברים שאני ארצה לנסות לגעת בהם. אני אתחיל קצת בלהבהיר בקצרה, מה הכוונה במושג הזה 'עקרונות הקצאה' או allocated principals. דרך אחת לנסות לעשות סדר או לנתח מערכות ביטחון סוציאלי, זה לעשות אבחנה בין העקרונות של בסיסם, קובעי מדיניות מחליטים למי לתת משאבים, למי להכין תוכניות של ספורט או של שירותים, ובאיזו מידה או באיזו נדיבות ובאיזו צורה, מגישים את השירותים או הקצבות הללו.

הנהוג בספרות, להבחין בין 3 עקרונות הקצאה שונים. העיקרון הראשון הוא העיקרון שאני חושב שרובנו מכירים, זה עיקרון של צורך. הכוונה לאותן תוכניות שמבקשות בעצם לספק או להתמודד עם צרכים שמזוהים אצל בני אדם. הצרכים הללו אפשר לזהות אותם בצורות שונות: אפשר לזהות אותם ע"י כך שאדם משתייך לקבוצה מסויימת, נניח ילדים, או אנשים מעל גיל 65 שפרשו משוק העבודה. ההנחה היא, שכל מי שמשתייך לקבוצה מסויימת גם יש לו צרכים מסויימים.

אפשר לזהות צרכים ע"י אנשי מקצוע, שמזהים צרכים ע"י אבחונים שונים, ע"י בדיקות שונות. והדרך המקובלת במיוחד במערכות ביטחון סוציאלי לזהות צרכים, במיוחד אם מדובר על נזקקות כלכלית, זה ע"י מבחני אמצעים, שאנחנו בודקים כמה משאבים כלכליים יש לאדם. אז זה עיקרון אחד של הקצאה.

עיקרון שני שמקובל מאוד במערכות ביטחון סוציאלי, זה עיקרון של ביטוח. המדינה או החברה מזהה סיכונים מסויימים או מצבים שבהם אנשים עלולים להיפגע או ההכנסה שלהם, לפחות, תפגע, ואז מראש מבטחים אותם. נגד מה שלפעמים מכונים מצבי נזקקות משוערים מוגדרים. בדרך כלל התוכניות הללו מבוססות באופן מסויים על הרעיונות של ביטוח פרטי, ואז אדם בעצם נדרש לשלם מעין פרמיה, שאנחנו קוראים לזה בביטחון סוציאלי: תקופת הכשרה. הוא משלם דמי ביטוח תקופה מסויימת - ביטוח לאומי - תקופה מסויימת מראש, כדי שאם משהו יקרה, נניח יהיה מובטל או תלד או מה שלא יהיה, אז המערכת תיתן לו או לה קיצבה או שירות. והעיקרון השלישי, שהוא רלוונטי במיוחד לדיון שלנו היום, זה עיקרון של פיצוי. עיקרון של פיצוי בעצם אומר, שאנחנו מפצים אדם על פגיעה בנסיבות מסויימות, כשהנסיבות מוגדרות מראש, להבדיל מלמשל, עיקרון של צורך, שהצורך לא חייב להיות קשור לנסיבות או לאירוע מסויים ספציפי. כשמדובר על פיצוי, הכוונה היא לפצות אנשים על פגיעה או הפסד או כל צורה אחרת של פגיעה, בנסיבות מאוד מסויימות שהן מוגדרות מראש, והן בעצם קובעות - או הנסיבות הללו הן הסיבה שאנחנו מפצים אנשים על מה שקרה להם. בדרך כלל, בתוכניות שמבוססות על העיקרון הזה, אין צורך בלהוכיח צורך מוכח, גם אין דרישה לתשלום מוקדם של פרמיה, של דמי ביטוח. בדרך כלל הסיוע שניתן במסגרת תוכניות שמבוססות על הרעיון של פיצוי, הן בדרך כלל קצבאות, גימלאות, שירותים נדיבים - בדרך כלל אחידים, אם כי לא בכל

מקרה.

א. גורן, יו"ר: אבל הפיצוי יכול להיות גם במסגרת ביטוח, לא?
פרופ' ג'וני גל: כן, הייתי צריך להגיד מראש, אני מדבר עכשיו ראשית כל על מערכות ביטחון סוציאלי, מערכות ציבוריות ולא פיצוי במובן האזרחי. זו אבחנה ראשונה.
עכשיו, יכול להיות גם שילוב בין פיצוי לבין ביטוח ואני חושב ש- תיכף אני אומר, שתוכנית נפגעי עבודה למשל, תוכנית שמשלבת בין שני העקרונות הללו.
מה שאנחנו עושים בביטוח מהסוג הזה, אנחנו מנסים לזהות מה העיקרון הבסיסי שעומד מאחורי תוכנית. יכול להיות בהחלט מצב, שבתוכנית מסוימת אנחנו נמצא כמה עקרונות הקצאה, אבל בדרך כלל אפשר לזהות עיקרון הקצאה מרכזי בכל התוכניות של הביטחון הסוציאלי, שזה התחום שאני עסקתי בו.
מה שאני רוצה להראות לכם, זה בעצם עבודה שביקשה להבחין בין תוכניות שמיועדות לאנשים עם מגבלות בישראל, במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל, לנסות לראות איזה עקרונות הקצאה עומדים בבסיס התוכניות הללו ומה המשמעות שלהם, כי זה בעצם מה שמעניין אותנו כאן.
לצורך העניין כללתי - ואולי צריך להבהיר מראש - את התוכנית לנכי צה"ל. אני מתייחס לתוכנית לנכי צה"ל, כמו לתוכנית למשפחות שכולות או לנפגעי פעולות איבה, כתוכניות ביטחון סוציאלי במובן הזה, שהן תוכניות ביטחון סוציאלי שמיועדות לאוכלוסיה מסוימת אבל אין הבדל עקרוני בין התוכניות הללו, לבין תוכניות ביטחון סוציאלי אחרות, או תוכניות אחרות שמיועדות לאנשים עם

מוגבלויות.

שלושת התוכניות המרכזיות לאנשים עם מוגבלויות בישראל, הן מבחינת מספר מקבלי הקצבה, הם נכות כללית שהונהגה ב-1974, תוכנית נפגעי עבודה שהונהגה עם הקמת המוסד לביטוח לאומי או חוק הביטוח הלאומי ב-1953, ותוכנית חוק הנכים או תוכנית נכי צה"ל, שכמובן זו בעצם התוכנית הראשונה בתחום של ביטחון סוציאלי שהונהגה בישראל ב-1949.

מה שאני רוצה לטעון, שהתוכניות הללו נבדלות בעקרונות ההקצאה שלהם. תוכנית נכות כללית, בעצם מנסה לספק מענה לצורך של אנשים שסובלים ממוגבלות, בהקשר של הכנסה משוק העבודה; תוכנית נפגעי העבודה, משלבת, אני חושב, בין עקרונות של ביטוח לבין פיצוי, או יש בו גם וגם; לעומת זאת, התוכנית לנכי צה"ל או חוק הנכים, בעצם מבוסס באופן ברור על העיקרון של פיצוי.

כשאנחנו בודקים את התוכניות הללו, אפשר לראות איך זה בא לידי ביטוי במובנים שונים. זה התחומים שאני בדקתי, אבל אולי אפשר לחשוב על היבטים אחרים, אפשר לבדוק במובן שאצל מי או בידי מי האחריות האדמיניסטרטיבית להבטחת התוכניות; איך מגדרים נכות ומה ההבדלים בין הגדרת הנכות בין התוכניות השונות; מהם תנאי הזכאות שקובעים מי זכאי לקבל סיוע במסגרת התוכניות; מה אופי הקצבה, באיזה סוג קצבה מדובר; מה שיעור הקצבה; האם יש קצבות כספיות נוספות ומהם; האם יש שירותים נוספים שניתנים למי שנכלל בתוכניות הללו.

אז בואו ננסה לעבור בקצרה על הדברים הללו. החלוקה או הניתוח הזה, נמצא במאמר (מי שירצה, אתם יכולים כמובן

לעיין ואני אשמח להעביר אליכם).
מה שניסיתי בעצם לעשות, זה לקחת את התוכניות השונות ולנסות לבחון את ההבדלים ביניהם, או עפ"י הקטגוריות שקבעתי פה. אני מניח שחלק מהדברים האלה ברורים ומוכרים לכם, אז אני לא אתעכב יותר מדיי. למשל, מבחינת האחריות האדמיניסטרטיבית או המינהלית, ברור שיש הבדל ולא מקרי, במובן הזה שנכי צה"ל ורק נכי צה"ל מטופלים ע"י אגף השיקום ואילו הנכים האחרים מטופלים או ע"י המוסד לביטוח לאומי, או במידה מסויימת ע"י משרד האוצר (הכוונה, כמובן, לנפגעי הנאצים).

יש הבדלים, משמעותיים בהגדרת נכות. אני חושב שההבדל הבולט ביותר, כמובן, בין נכות כללית לבין נכי צה"ל, שבנכות כללית הבדיקה היא בעצם גם לגבי נכות רפואית וגם לגבי פגיעה בכושר ההשתכרות. לעומת זה, המושג כושר ההשתכרות, לא נכלל באופן מפורש בהתייחסות בנכי צה"ל. הדבר הזה משתקף באופן ברור, גם בתנאי הזכאות. נכים כלליים חייבים, כדי להיות זכאים לקבל קצבה במסגרת תוכנית נכות כללית, אדם צריך להיות בעל נכות רפואית של מעל 40% ו-50% אובדן כושר השתכרות, לעומת זאת גם בנכות נפגעי עבודה וגם בנכי צה"ל, הנכות המינימאלית המזכה בקצבה – לא מענק אלא קצבה – היא 20% בשני המקרים.

א. גורן, יו"ר: כדאי לעדכן, שעכשיו גם יש נפגעי פעולות איבה, לפי חוק חדש.

פרופ' ג'וני גל: נכון, אני בכוונה פה לא נכנסתי- יש עוד כמה תוכניות לאנשים עם מוגבלות, ונפגעי עבודה לא ציינתי פה, גם בגלל

שזה מספר קטן וגם בגלל שבסופו של דבר זה העתקה של חוק הנכים.

יש הבדל נוסף, אני חושב שהוא חשוב אם כי הוא טיפה השתנה בזמן האחרון, עם אימוץ המלצות וועדת לרון, זה לגבי האופי או המהות של הגימלה.

בעוד שבתוכנית לנפעי עבודה ולנכי צה"ל, הגימלה בעצם מספקת רצפה. זאת אומרת שהתפישה היא, שאנחנו מספקים לאדם קצבה, אבל אנחנו מעודדים ומעוניינים ובפועל גם יוצרים סיטואציה, שאדם גם יוכל להשתכר מעבר לקצבה, באמצעות שוק העבודה. וזה נתפש כהישג או כעיקרון בדבר רצוי.

בסופו של דבר, הקצבה לנכים כלליים, היא קצבה שמספקת מינימום. זאת אומרת, ההנחה היא שלאנשים הללו אין מקורות הכנסה נוספים, אנחנו מספקים להם מינימום לקיום ומעבר לזה לא. ולא רק זה, אלא שבעצם בעבר ובפועל גם היום – אבל יכול להיות שזה ישתנה במידה מסויימת, עם וועדת לרון – גם לא מעודדים אותם או מאפשרים להם בפועל להשתלב בשוק העבודה. נכון שזה השתנה באופן פורמאלי עכשיו. באופן מעשי אני לא יודע, (אולי מנכ"ל הביטוח הלאומי יודעת נתונים יותר ממני), אבל באופן מעשי רוב הגדול של הנכים במסגרת נכות כללית, לא עובדים ולא משתכרים בשוק העבודה מעבר לקצבה שלהם.

ההבדל בין תוכניות בעלות אופי של פיצוי לבין תוכניות שמדגישות נושא של צורך, בא לידי ביטוי כמובן בחישוב הגמלה או בגובה הגמלה. הקצבה נכות כללית – הדבר הזה השתנה טיפה, היום מדובר על 32% מהשכר הממוצע לנכה

בעל נכות של 75% ויותר. לעומת זאת, הקצבה היא כמובן הרבה יותר גדולה, בנכי צה"ל – או הבסיס לחישוב הקצבה הרבה יותר גדול לגבי נכי צה"ל, ובפועל גם לגבי נפגעי עבודה.

כדי להמחיש את ההבדל, ערכתי במסגרת המחקר, השוואה בגובה הקצבה בין שני נכים בעלי נכות דומה, אחד נכה צה"ל והשני נכה כללי. (מציג שקף) זה ממצאי ההשוואה, רק כדי להמחיש את הדבר.

מדובר על אדם שהוא סובל מנכות של 100%, שהוא לא עובד ונשוי, ומוגבל בתנועה. זה שתי נקודות זמן – 1955 ו-2004 – הנתונים לקוחים מהביטוח הלאומי ואגף השיקום. ההכנסה החודשית הכוללת לפי הנתונים שקיבלתי מאגף השיקום (מדובר בנתונים שקיבלתי לפני 3 שנים והתייחסו לשנת 2004, אז יכול להיות שיש שינוי מסויים. אני לא חושב שיש שינוי מהותי). מדובר בסכום של 30,395 שקלים לגבי נכה צה"ל, ו-8,035 שקלים לגבי נכה כללי.

עוד פעם, הרעיון הוא בעצם לקחת שני אנשים שסובלים ממוגבלות דומה או זהה, ולנסות לראות מה ההכנסה שלהם משני המצבים. או אדם שנפגע כנכה כללי שנפגע בצורה זו או אחרת, אני לא יודע, ואדם שנפגע במסגרת שירות צבאי או זכאי, לפחות, לקבל קצבה במסגרת-

א. גורן, יו"ר: מה המספרים מצד שמאל?

פרופ' ג'וני גל: זה אחוז מהשכר הממוצע.

א. גורן, יו"ר: 450%?!

פרופ' ג'וני גל: כן. השכר הממוצע, נדמה לי, אז היה אם אני לא טועה,

7,000 משהו כזה.

מה שעשיתי, באופן פשוט ביותר – האמת שההשוואה היתה

יותר מורכבת, כי לקחנו כמה מצבים של כמה אנשים בכמה מצבים של נכות: 50%, 60%.

אבל בואו ניקח שני אנשים שסובלים מ-100% נכות. שניהם לא יכולים לעבוד, אין להם מקורות הכנסה נוספים, הם מוגבלים מבחינת התנועה ותפקוד ונשואים (אני לא חושב שזה שינה משהו לגבי הדבר הזה), וניסיתי לראות מה ההכנסה, כמה הם מקבלים 1. במסגרת נכות כללית מהביטוח הלאומי והשני במסגרת נכי צה"ל.

אביגדור קהלני: יוצא בערך פי 4.

פרופ' ג'וני גל: פי 3 ומשהו. אחד זה 30,000 והשני זה 8,000 שקל.

אסתר דומיניסיני: ג'וני, שנת, אתה מדבר על חודשי?

פרופ' ג'וני גל: חודשי.

אסתר דומיניסיני: ואתה מדבר רק על הקצבה?

פרופ' ג'וני גל: לא, לא רק על הקצבה. אני יכול לפרט, אם אתם רוצים-

אסתר דומיניסיני: לא, נסתכל אח"כ.

פרופ' ג'וני גל: זה לא רק הקצבה, למשל בביטוח הלאומי זה כולל גם

שר"ם, זה כולל גם ניידות לצורך העניין; ולגבי נכי צה"ל

זה כולל דברים נוספים, כי יש דברים נוספים יותר, לנכי

צה"ל.

אסתר דומיניסיני: זה לא כולל את ההטבות, למשל מיסים עירוניים?

פרופ' ג'וני גל: לא. לא כולל גם נושאים רפואיים, זאת אומרת טיפול

רפואי.

זה כמובן משתנה עם אחוזי הנכות, אבל המגמה היא די

ברורה, דומה כמובן.

פרופ' יוסי תמיר: זה כולל זקיפה לרכב שלו?

פרופ' ג'וני גל: כן, זה כולל רכב, זה גם כולל ניידות לגבי נכים כלליים.

קותי מור: אני לא מכיר נכה כזה, שמקבל 30,000 שקל.

(מדברים יחד)

פרופ' ג'וני גל: לא, לא, כולל כל הזקיפות,
קותי מור: כולל הכל, אין נכה כזה. נכה 100% כולל מה שאתם רוצים,
אין נכה כזה.
פרופ' ג'וני גל: זו ההשוואה.
אביגדור קהלני: זה כולל הוצאות רפואה?
פרופ' ג'וני גל: לא כולל הוצאות רפואה.

אפשר כמובן לבדוק לגבי נושאים אחרים, כמו גמלאות
כספיות נוספות או שירותים נוספים. אני חושב שהדברים
די ברורים במובן הזה, שתוכנית אחת לגבי נכי צה"ל,
מבקשת לפצות את האנשים על האובדן, והפיצוי נדיב יותר
והתוצאות נדיבות יותר גם מבחינת ההיקף – גובה
הקצבאות או השירותים – וגם מבחינת ההיקף והמגוון של
הדברים.

לעומת זה, תוכנית (אני מדבר עכשיו על נכות כללית),
המטרה היא בעצם להתמודד עם הצרכים הכלכליים של
האנשים שבגלל הנכות שלהם לא מצליחים להשתלב בשוק
העבודה, ולכן הסיוע הוא הרבה יותר מוגבל גם מבחינת
סוגי הסיוע וגם מבחינת הנדיבות או הרמה.
צריך לומר, דרך אגב, שהמצב לגבי נכים כלליים, הרבה
יותר טוב היום ב-2004 מאשר היה ב-2000 שבעקבות
שביתת הנכים הגדילו קצת את הקצבה והוסיפו תוספת
לגבי מי שסובל מנכות 100%. אבל אני חושב שהפערים או
ההבדלים בין האנשים, בין סוגי הנכות, די ברורים
ומשקפים את נקודת המוצא של פיצוי לעומת מענה וצורך.
במחקר אחר שבדקנו, ניסינו להשוות בין הטיפול בנכי
צה"ל, או היחס לנכי צה"ל לבין נכי מלחמה במדינות

אחרות.

עכשיו, הנתונים פה כוללים השוואה בין המדינות הללו – ארה"ב, בריטניה, הולנד, גרמניה, נורווגיה וישראל – הבחירה במדינות נקבעה במידה מסויימת, מהניסיון למצוא מדינות שונות או בעלות מאפיינים שונים, וגם מבחינת היכולת שלנו לגשת לנתונים. זה מה שננסה להציג. מה שעשינו, בעצם התבססנו או על פרסומים רשמיים או על פניות או התכתבות ישירה עם הגורמים הרשמיים המקומיים שעוסקים בזה, או סינגוד משנה או אתרי אינטרנט רשמיים של הגורמים שמטפלים בסיוע במדינות השונות.

ההשוואה היא לראשית העשור אז מאוד יכול להיות שחלו שינויים. אני מניח שחלו שינויים מסויימים בחלק מהמדינות, בגלל המעורבות שלהם באפגניסטן ובעיראק. נדמה לי שלגבי הבריטים זה נכון, אבל זה הנתונים שיש לי. יכול מאוד להיות שהיה צריך לעשות מחקר קצת יותר מקיף או מעודכן. זה אני מביא לכם, רק מה שמצאנו אז. אז קצת על הדמיון וקצת על השוני בינינו לבין מדינות אחרות. אז ראשית כל לגבי הדמיון: בכל המדינות שאנחנו בדקנו, הקצבות או הגמלות, משולמות לנכי מלחמה הם מה שאנחנו מכנים קצבות קטגוריאליות. זאת אומרת, הם קצבאות שלא מותנות במבחן ההכנסה ולא מותנות בתשלום מוקדם יותר למערכת הביטחון הסוציאלי, אז באופן בסיסי, אין לגבי קצבאות במדינות הללו מבחן הכנסות. זה שונה לגבי משפחות שכולות אבל לגבי נכי מלחמה, הן לא סלקטיביות והן לא מותנות ברמת ההכנסה באופן בסיסי, של האנשים. הכסף בא ממערכת המיסים,

תקציב המדינה, ואין מיסוי על הקצבאות הללו במדינות שאנחנו בדקנו.

דמיון נוסף, זה לגבי נקודת המוצא של הזכאות: בכל המדינות הבסיס הוא מצב רפואי, זאת אומרת נכות רפואית. בחלק מהמדינות יש כן מימד של השפעה של הפגיעה על אורח החיים ובקרה של גרמניה, על כושר ההשתכרות של האדם. אבל באופן בסיסי, ההתייחסות היא למצבו הרפואי או הנכות הרפואית של האדם שנפגע.

ברוב המדינות, משולמת או קצבה קבועה או מענק על בסיס נכות, בשיעור נמוך באופן יחסי. זאת אומרת, בדרך כלל משהו כמו 10%, או מענק, שוב פעם, או קצבה, ובדרך כלל יש גם מגוון רחב מאוד של תשלומים נוספים או שירותים או הטבות במערכת המס לאנשים שנפגעו במסגרת מלחמות או שירות צבאי.

ברוב המדינות, כמו אצלנו במידה מסויימת, יש תוספת שהיא מותנית. זאת אומרת, לאנשים שיש להם מצוקה כלכלית, נותנים תוספת או קצבה מוגדלת, כאשר בדרך כלל הקצבה הזאת או הזכאות, נקבעת עפ"י מצבו הכלכלי – לכן היא קצבה סלקטיבית – מצבו הכלכלי של הנכה.

יש כמה דברים שמבדילים בינינו לבין המדינות האחרות, שאני יכול לציין. ראשית כל יש הבדלים במידת השילוב או מידת האינטגרציה שבין תוכניות לנכי מלחמה לבין תוכניות ביטחון סוציאלי או תוכניות אחרות שמיועדות לאנשים עם מוגבלות.

בחלק מהמדינות, בנורווגיה ובהולנד, השילוב הוא מלא גם אם המערכת האדמיניסטרטיבית, באופן פורמאלי (נדמה לי בהולנד) היא במסגרת משהב"ט. בסופו של דבר, מדובר

בעצם על תוכנית אחת לאנשים עם מוגבלות שבדרך כלל יש תוספת מסויימת לאנשים שנפגעו בשירות צבאי. לעומת זאת בישראל, אוסטרליה וארה"ב, יש הפרדה מלאה של המערכות, כמו אצלנו הפרדה בין אגף השיקום לבין ביטוח לאומי. בבריטניה, כשעשינו את המחקר, לא היתה הפרדה. מה שאני מבין שמאז 2005 יש כן הפרדה יותר גדולה בין הטיפול בנכי מלחמה לבין הטיפול באנשים אחרים שסובלים ממוגבלות.

אז יש פה דיפרנציאציה בין מדינות שונות. יש גם שונות ברמת הקצבות. אנחנו ניסינו להשוות ע"י השוואה של גובה הקצבה לשכר הממוצע. מהממצאים שלנו – אבל שוב פעם, אני אומר, זה נתונים מ-2000, 2001, אז יכול להיות שחלו שינויים – מה שמצאנו שהנדיבות של הקצבה אצלנו היא רבה יותר מאשר במדינות אחרות, מלבד ארה"ב. מאפיין נוסף שהוא שונה, אבל יכול לנבוע גם מזה שאצלנו מדובר בסיטואציה שונה מאוד, כמובן, מחלק גדול מהמדינות האחרות, שיש הרבה יותר פעילות חקיקתית. שינויים במסגרת החוק, במשך השנים, במשך תקופת זמן קצרה – לפחות התקופה שאנחנו בדקנו, זאת אומרת 50 שנים אחרונות – אז יש הרבה יותר שינויים בפעילות חקיקתית, מסביב לחוק הנכים מה שבמדינות אחרות. עוד שני דברים, אולי, שמבדילים בינינו לבין מדינות אחרות: כמובן (אולי לא מפתיע), שיש שיעור גדול יותר של נכי מלחמה בישראל, או אנשים שסובלים מפגיעה-נכות כתוצאה משירות צבאי, בישראל, מאשר במדינות אחרות. וההוצאה הציבורית אצלנו, גבוהה יותר. אנחנו לקראת הישיבה, במסגרת מרכז טאוב, ניסינו

להשתמש בנתונים מ-OACD בשביל להשוות את ההוצאה
הציבורית בעבור נכי מלחמה, בין ישראל לבין מדינות
אחרות, וזה הממצאים שמצאנו (מציג שקף). זה נתונים של
2005, זה נתונים אחרונים של OACD. הנתונים של ישראל,
הם נתונים מבנק ישראל.

אצלנו זה 0.6% מהתוצר, ההוצאה על- בעצם זה מאגף
השיקום, זה כולל גם משפחות, צריך לומר, אלמנות. אבל
לעומת המדינות האחרות, שכפי שאתם רואים, ההוצאה
שלהם הרבה יותר נמוכה. כמובן שדבר זה נובע גם
מהמספר היותר גדול של אנשים וגם, כנראה, במידה
מסויימת, מהנדיבות או מהיקף הטיפול באותם אנשים.
בכל מקרה, בארה"ב זה 0.2% מהתמ"ג, ואצלנו זה 0.6%.
ההוצאה השנתית על טיפול בנכי צה"ל, נכי מלחמה.
זה הנתונים היחידים פשוט, שיכולנו למצוא ב-OACD,
יכול להיות שאפשר היה להשוות עם עוד מדינות, זה
הנתונים שאנחנו הצלחנו להוציא.

א. גורן, יו"ר: זה אך ורק מהתמ"ג, אבל באופן יחסי לנכה עצמו,

ההפרשים הם כאלה?

פרופ' ג'וני גל: שני דברים: ראשית כל, מזה קשה להסיק לגבי מה נותנים

לכל נכה ונכה. אז לגבי לנרמל, הבעיה היא שקשה מאוד
לקבל נתונים על נכי מלחמה, ולא היו לי נתונים מעודכנים
ולכן לא עשיתי את זה.

גם יש קושי בלזהות מי מקבל מענק ומי שמקבל שירות.
כמה מסקנות ממה שהראיתי לכם: ראשית כל, די ברור
שניסיתי להראות שמה שעומד בבסיס התוכנית לנכי צה"ל
וגם תוכניות אחרות לנכי מלחמה במדינות אחרות, זה
כמובן העיקרון של פיצוי, לעומת הרעיון של צורך או

ביטוח בתוכניות אחרות לאנשים עם מוגבלות. וזה בא לידי ביטוי גם בנדיבות של הקצבאות וגם בהיקף השירותים הנוספים שמסופקים לנכי צה"ל ולאנשים עם מוגבלות, לעומת אנשים אחרים עם מוגבלות בישראל.

כפי שהראיתי לכם, בכל מדינות הרווחה קצבאות או שירותים לאנשים שנפגעו בשירות צבאי, נדיבות יותר ומקיפות יותר מאלה שניתנות לאנשים אחרים עם מוגבלות, אבל הפערים כנראה משתנים מאוד ממדינה למדינה. וככל הנראה, לפחות מהנתונים שאנחנו מצאנו, הסיוע אצלנו כנראה נדיב יותר לעומת מרבית המדינות שאנחנו בדקנו ואני חוזר לנתון האחרון, שכנראה השילוב שבין מספר האנשים שזכאים או שנפגעו אצלנו, לבין הנדיבות או ההיקף של הסיוע, מביאים לידי כך שסה"כ המשאבים או באופן יחסי, המשאבים שמוקדשים לנושא הזה בישראל, רבים יותר מאשר במדינות אחרות.

א. גורן, יו"ר: האם הסיוע מתמשך, או שהוא חד-פעמי?

פרופ' ג'וני גל: זה משתנה, זה תלוי איך מגדירים את רמת הנכות. יש אנשים שמקבלים מענק כי הנכות בשיעור נמוך יותר, ויש אנשים שמקבלים שירותים – כמו שאצלנו. זה לא שאני יכול לתת תשובה חד-משמעית לעניין הזה. ואני אומר עוד פעם, אנחנו לא בדקנו את כל השאלות שהוועדה עוסקת, לא בדקנו במחקר, כי המחקר עשינו למטרות שלנו וגם לא עדכנתי את הדברים, כי לא הוזמנתי לעשות מחקר ע"י הוועדה, אלא רק ניסיתי להציג את מה שאנחנו מצאנו אז.

עוזי לוי: האמת, שהמצאים הולכים ביחד עם האינסטינקט, זאת אומרת זה מתואר יפה וזה הלך עם האינסטינקט, שבסה"כ

התחושה ברמה התחושתית, היה שבסה"כ רמת הקצבאות במערכת שלנו היא יותר גבוהה בכל קנה מידה, הן ברמה של חלקה בתמ"ג, הן ברמה של התרומה לפרט. מה שהיה מעניין לראות, והשאלה אם יש לכם דבר כזה, איך נראית מערכת אחרת. כלומר, באיזה רמה (אני ממשיך פה את השאלה של אביגדור), באיזה רמה עוברים לתגמול חד-פעמי, מאיזו רמת נכות? באיזו רמת נכות מטפלים ברמה של טיפול מתמשך, של קצבאות מתמשכות? והמחקר לא דיבר שום דבר על נושא נוסף שאנחנו עוסקים בו, והשאלה אם יש לכם נתונים כאלה, זה כל הנושא של משפחות.

פה יש רק את סוגית נושא הנכות, אנחנו אמורים לטפל גם בנושא של משפחות. וגם פה, האם יש דוגמא לטיפול מתמשך או להקצאה חד-פעמית? מה הכלי הנהוגים בעולם, בתחום הזה?

פרופ' ג'וני גל: לגבי השאלה הראשונה: התשובה שאני לא יודע. באמת, לא

עשינו את המחקר על-מנת לענות אל השאלות שאתם שואלים. אפשר היה לעשות, הבעיה בתחום הזה שאין נתונים שקיבצו אותם. אין מקור אחד שאפשר לאסוף את הנתונים, אלא צריך לבדוק באופן פרטני בכל מדינה ומדינה, מה קורה. זה דורש עבודה שלא עשיתי לקראת הישיבה הזאת, אלא דברים שעשינו בזמנו. לגבי משפחות, אני יכול להגיד לכם לא מהמחקר הזה – עבודה אחרת שעשיתי בזמנו לאגף השיקום, אז ניסינו לבדוק לגבי קצבות, כשהשאלה שעמדה אז במרכז, היתה הנושא של הסלקטיביות, או באיזו מידה צריך להשתמש במבחן ההכנסות.

מהעבודה הזאת, אני לא מצאתי בשום מדינה אחרת שאני בדקתי, מצב שבו יש קצבאות אוניברסאליות, זאת אומרת קצבה שלא מותנית ברמת ההכנסה, למשפחות שכולות.

עוזי לוי: המקרה הישראלי הוא מקרה ייחודי לכל ה-

פרופ' ג'וני גל: לדעתי, עד כמה שאני יודע לגבי משפחות שכולות, התשובה

היא שאנחנו ייחודיים במיוחד, להבדיל, אולי, מנכי מלחמה, אנחנו ייחודיים במיוחד בכך שאנחנו נותנים לכל משפחה שכולה, מה שאני קורא קצבה. אפשר לקרוא לזה בצורה אחרת, אבל קצבה קבועה בלי קשר לרמת ההכנסה של המשפחה.

עוזי לוי: אז אם כך, לגבי שאירים? לא למשפחה אלא לשאירים?

פרופ' ג'וני גל: זה משהו אחר, יש להבדיל בין שני הדברים, זה אני כבר לא בדקתי בצורה מסודרת.

פרופ' יוסי תמיר: ג'וני, אני מבין שלא עסקתם במחקר בנושא הזה באופן

ישיר, אבל בכל זאת, האם מתוך העיסוק בכל החומר ההשוואתי שעסקתם בו, נתקלתם בדיון לגבי מי משתייך להגדרה הזו של נכי מלחמה במדינות השונות? איך מתייחסים בכלל לשיוך של האנשים לקטגוריה הזו?

פרופ' ג'וני גל: לא בדקנו אז, זאת לא היתה שאלה שהעסיקה אותנו ואני לא יודע. בהגדרות הרחבות, יחסית מדובר, אנשים שנפגעו או שסובלים ממחלות כתוצאה משירות צבאי. אבל מה זה אומר באופן מעשי, אני לא יודע. זה משהו שאפשר לבדוק, אבל אני לא בדקתי כי זאת לא היתה המטרה שלנו במחקר. אביגדור קהלני: אני מודה לך על מה שהצגת לנו, אבל יש לי כל כך הרבה שאלות אליך ואני שומע את התשובות.

אני הייתי רוצה השוואה פה, בתוך המדינה שלנו, בין ביטוח לאומי לבין זה. אז אני מציע לך להתחיל כבר

במחקר לוועדה הבאה שתהיה בעתיד. אבל זה היה קופץ לנו יותר, זאת אומרת אני מודה לך על מה שהצגת לנו, אבל כאמור-

עוזי לוי: אני חושב שהוא דווקא הציג. ברמה מסויימת, כשהוא הציג נכה כללי, הוא הציג את השיעורים בגדול, ביחס לשכר הממוצע במשק.

פרופ' ג'וני גל: עם נפגעי עבודה קשה להשוות, כי הקצבה של נכי עבודה נקבעת עפ"י השכר או ההכנסה הקודמת שלו; לגבי נכים כלליים, ההשוואה היא די-.

פירטנו גם במאמר, יש פירוט הרבה יותר גדול לגבי כל המרכיבים השונים של הגדרת הנכות, של השירותים הנוספות, של תנאי הזכאות. אני חושב, שבמובן הזה יחסית אפשר להגיד בצורה ברורה, שיש הבדלים מאוד משמעותיים בין הקצבה לבין השירותים שמוצעים. צריך לומר, שכיום מדובר ב-180,000, 190,000, 200,000 מקבלי קצבת נכות כללית, לעומת 40,000. ההבדלים הם מאוד גדולים. עכשיו, זו שאלה פוליטית, מוסרית, עקרונית, האם אנחנו חושבים שהפער הזה הוא סביר כן או לא?

עוזי לוי: יש כאן פער של פי 4, האמת שגם בשקל הזה רואים את ההתקדמות העצומה של נכים כלליים. משנות ה-50 עד היום, זה כל חקיקת הרווחה שלא היתה קיימת.

פרופ' ג'וני גל: נכון. צריך לזכור שב-55' הם בעצם נחשבו כמקבלי סעד. רק ב-74' נכנס חוק שהכליל אותם בעצם בביטוח הלאומי, אז היה ממש תשלומי סעד.

עוזי לוי: זה נושא אחר שצריך טיפול.

ד"ר גבריאל קלינג: אני מבין שלא ערכתם שום השוואה עם האוכלוסיה של נפגעי תאונות דרכים, שמקבלים פיצוי עפ"י הדין

הכללי?

פרופ' ג'וני גל: לא, לא היתה שום התייחסות ספציפית לאוכלוסיה הזאת.
אסתר דומיניסיני: אני חושבת שג'וני ואני מכירה, עושה עבודות יפות, ואם
נבקש ממנו לעשות איזשהן השוואות, אין שום בעיה, לאור
הנתונים.

להזכירכם, אנחנו הולכים להציג ב-11 למרץ, את הנתונים
שלנו, ואז לשים את הטבלאות ולראות מה מקבל נכה צה"ל
לעומת מה מקבל נכות כללית, זה עבודה פשוטה ביותר.

א. גורן, יו"ר: בנתונים שאת תציגי לנו, את תעשי השוואה?
אסתר דומיניסיני: אחרי שאנחנו נציג את הנתונים, אין לי בעיה לקחת
מקוטי נתונים מדוייקים, עם כל סעיף, ולשים מולו את
הסעיף שלנו ולעשות את ההשוואה. זו עבודה קטנה.
אביגדור קהלני: אולי מראש תכיני בצורה כזאת, ותקלי עלינו?
אסתר דומיניסיני: צריך לתת לי את הנתונים שלו. אני לא מכירה,
א. גורן, יו"ר: תודה רבה אדוני.

(תום הופעתו של פרופ' ג'וני גל בפני הוועדה)