



הוועדה הציבורית לבחינת זכאות לסיוע מאגפי השיקום – ועדת גורן

תמצית המלצות הוועדה - דברי יושב ראש הוועדה

26.12.10 (י"ט טבת התשע"א)

מבוא

ערב טוב,

לפני כשנה מונתה הוועדה הציבורית לבחינת זכאות לסיוע מאגפי השיקום - על ידי ראש הממשלה, שר הביטחון ושר האוצר וזאת כדי לבחון מחדש את אמות המידה לזכאות לסיוע מאגפי השיקום במשרד הביטחון.

במהלך השנה קיימה הוועדה מספר רב של דיונים פומביים ופנימיים, בהם הופיעו לפני מי שיש לו נגיעה לתחום הערכי, המקצועי והפיקודי הנוגע לטיפול בנכי צה"ל ובמשפחות השכולות.

בפתח הדברים יש להדגיש כי הערך העליון שהנחה את חברי הוועדה, היה החוב המוסרי והערכי העמוק שמדינת ישראל חבה לאלה אשר הקריבו את חייהם וגופם למען הגנת המדינה (כפי שירחיב על כך בהמשך חבר הוועדה וגיבור ישראל, אביגדור קהלני). הוועדה מכירה בכך, שככל שהמדינה תנסה, היא לא תוכל להחזיר את מצב הנכה לקדמותו או את מצב המשפחה השכולה לקדמותה, אך כחברה נאורה מוטלת עלינו החובה לעשות ככל האפשר עבור הנכים והמשפחות השכולות.

בשל כך, הוועדה התרכזה בדיוניה בצורך לקבוע הקצאה נכונה ויעילה של המשאבים הקיימים ובצורך לחזק את הייחודיות המוקנית למעמדם של נכי צה"ל ושל חללי צה"ל. הוועדה מאמינה כי ניתן לחזק את מעמדם של נכי צה"ל ושל משפחות הנספים באמצעות קביעת אמות מידה ממוקדות יותר להכרה בזכאות שיאפשרו לאגפי השיקום לתת טיפול ושירות טובים יותר לאלה שיוכרו כנכי צה"ל על פי המלצות הוועדה.

לדעת הוועדה, אימוץ המלצותיה יביא לשינוי משמעותי בכל הנוגע לטיפול בנכי צה"ל ובמשפחות השכולות. מצד אחד בקבוצת נכי צה"ל והמשפחות השכולות



הוועדה הציבורית לבחינת זכאות לסיוע מאגפי השיקום – ועדת גורן

יוכרו רק כאלה שבעיני הוועדה זכאים לסיוע מאגפי השיקום כפי שנפרט בהמשך, ומצד שני תיווצר התייעלות שתאפשר למשרד הביטחון לספק לנכי צה"ל ולמשפחות השכולות את השירות האיכותי ביותר המגיע להם.

חשוב לציין שהופעתם האישית לפני הוועדה של נכי צה"ל, המשפחות השכולות והארגונים המייצגים, האירה את עינינו ואפשרה לנו לגבש המלצותינו.

יש גם לציין כי בשנים האחרונות חלו תמורות בפסיקת בתי המשפט בנושאים הנדונים. בשל חוסר בהירות וחוסר קוהורנטיות בהחלטות בתי המשפט (וגם לבקשת השופטים), המלצות הוועדה גובשו באופן שימנע את חוסר הבהירות הקיים כיום לגבי הזכאות לסיוע מאגפי השיקום במשרדי הביטחון.

אנחנו מבקשים להדגיש, כי ככלל ההמלצות יחולו מעתה ואילך, ולא באופן רטרואקטיבי (למעט חלק מההמלצות בתחום הזכאות לרכב הרפואי שיחולו גם על האוכלוסייה הקיימת).

כוועדה ציבורית בלתי תלויה, הקפדנו כי הדיונים יהיו שקופים ופתוחים לציבור (למעט בנושאים מצומצמים בהם היה חשש לפגיעה בביטחון המדינה).

ברצוי לנצל את ההזדמנות מעל במה זו להודות לחברי הוועדה על הזמן והמסירות שהקדישו בשנה האחרונה למען נושא חשוב זה:

השופט (בדימוס) ד"ר גבריאל קלינג,

גיבור ישראל תת-אלוף (במילואים) אביגדור קהלני,

הגברת אסתר דומיניסיני מנכלי"ת המוסד לביטוח הלאומי,

פרופ' יוסי תמיר לשעבר מנכ"ל המוסד לביטוח הלאומי,

תת-אלוף במילואים פרופ' ערן דולב לשעבר קצין רפואה ראשי בצה"ל

מר עוזי לוי לשעבר סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר,

ולמרכז הוועדה, תת אלוף (במילואים) אביהו (סאשה) דיסטלמן.



הוועדה הציבורית לבחינת זכאות לסיוע מאגפי השיקום – ועדת גורן

המלצות הוועדה

סימן א' - התנאים להכרה בזכאות

סעיף א' - אבחנה בין חיילים בשירות חובה למשרתי קבע

סעיף ב' - הוספת תנאי "ייחודיות ומיוחדות"

סעיף ג' - אבחנה בין חבלות למחלות

סעיף ד' - ההסדר שיחול על אלה שלא יעמדו בתנאי הזכאות החדשים

סימן ב' - תחולה על הגופים הביטחוניים הזכאים

סעיף א' - אקדמה

סעיף ב' - הנמנים עם הגופים הזכאים לקבלת סיוע מאגפי השיקום

סימן ג' - זכאות לרכב רפואי ולרכב מדינה

סימן ד' - מענק חד-פעמי

סימן ה' - חיילים בשירות חובה הנפגעים בעת שהייה בחופשה

סימן א' - התנאים להכרה בזכאות

סעיף א' - אבחנה בין חיילים בשירות חובה למשרתי קבע

1. הוועדה סבורה שיש להבחין בין חיילים בשירות חובה ובשירות מילואים

פעיל לבין חיילים בשירות קבע.

על הראשונים נכפה עצם השירות, מקום השירות, היחידה והתפקיד שבו ישרתו, ואין להם אפשרות להשתחרר משירותם.

בעוד שחיילים בשירות קבע בחרו להצטרף לשירות ועומדת בפניהם האפשרות לפנות לחיים האזרחיים.



הוועדה הציבורית לבחינת זכאות לסיוע מאגפי השיקום – ועדת גורן

2. הוועדה סבורה כי אין הצדקה להבדיל ולהבחין בין מי שמשרת במערכת צבאית או ביטחונית **בתנאי עבודה זומים** לאלה המועסקים במערכת "האזרחית" הרגילה.

3. עם השנים גדלה והתבגרה בגיל - אוכלוסיית משרתי הקבע בצה"ל ואוכלוסיית הגופים הבטחוניים הנוספים, הצמודים אליהם בזכויות. מטבע הדברים, הלך וגדל גם חלקם היחסי של אלה **שזכאותם הוכרה בעטיין של מחלות** אשר הקשר הישיר בינן לבין השירות הצבאי ומשימותיו הסגוליות של הצבא, **אינו ברור** (בלשון המעטה).

על כן הוועדה ראתה לנכון להבחין בין תאונות - חבלות, לבין מחלות (כפי שנפרט בהמשך).

סעיף ב' - הוספת תנאי "ייחודיות ומיוחדות"

לאור דברים אלה, הוועדה ממליצה לקבוע תנאים מוגדרים וברורים בחוק הנכים ובחוק משפחות חיילים לצורך הכרה בזכאות, בהתאם לסוג השירות ולסוג הפגיעה, כדלקמן:

4. הוספת תנאי "ייחודיות ומיוחדות"

הוועדה ממליצה על הוספת דרישה נוספת להכרה בזכאות – וזאת בנושא תנאי השירות שגרמו לפגיעה. התנאי בדבר "הייחודיות והמיוחדות" **יתווסף לדרישות הקיימות כיום בחוק**. על פי תנאי זה, יש לבחון אם ייחודיות השירות ומיוחדותו הן שהביאו בפועל לפגיעה ואם **תנאי השירות שגרמו לפגיעה הינם צבאיים או ביטחוניים במהותם**. ביישום מבחן זה, ייבדק אם אין לתנאי השירות שגרמו לפגיעה - **מקבילה** - בחיים האזרחיים הרגילים.



סעיף ג' - אבחנה בין חבלות למחלות

חבלות

5. חיילים בשירות חובה וחיילים בשירות מילואים פעיל, אשר נחבלו בזמן שירותם ועקב שירותם, יוכרו כזכאים אף אם נסיבות הפגיעה אינן ייחודיות ומיוחדות לשירות הצבאי או הביטחוני.
6. חיילים בשירות קבע יוכרו בגין חבלות, להבדיל ממחלות. אך החבלות יוכרו רק אם תנאי השירות שגרמו לפגיעה הם "ייחודיים ומיוחדים" לשירות הצבאי או הביטחוני ואין להם מקבילה בחיים האזרחיים הנפוצים.

מחלות

7. בניגוד למצב הנוכחי, חיילים בשירות קבע, אשר חלו במחלה או לקו בהחמרת מחלה בזמן שירותם, לא יחולו עליהם הסדרים של חוק הנכים וחוק משפחות חיילים.
- תחת זאת, יחול עליהם הסדר זהה לזה החל על נפגעי עבודה במוסד לביטוח לאומי.
8. חיילים בשירות חובה וחיילים בשירות מילואים פעיל, אשר חלו במחלה או לקו בהחמרת מחלה, יידרשו לעמוד – מלבד התנאים הקבועים כיום בדין "תוך ועקב השירות" – בתנאי נוסף של "ייחודיות ומיוחדות" לשירות.

סעיף ד' - ההסדר שיחול על אלה שלא יעמדו בתנאי הזכאות החדשים

המצב הקיים



הוועדה הציבורית לבחינת זכאות לסיוע מאגפי השיקום – ועדת גורן

9. **חייל** אינו זכאי כיום להגיש תביעה למוסד לביטוח לאומי להכרה **כנפגע עבודה**. עומדת לפניו הבחירה בין זכות לפניה לפי חוק הנכים לבין זכאות לפי חוק הביטוח הלאומי, במסלול של **נכות כללית**, שבמסגרתו קיימים תנאים נוקשים יותר וגם גובה הקצבה ורמת ההטבות נמוכות יותר.
10. לעומת זאת **אזרח** הנפגע בעבודתו, זכאי להגיש תביעה למוסד לביטוח לאומי להכיר בו **כנפגע עבודה** אשר במסגרתו מוענקות הטבות בשיעור גבוה יותר מתוכנית **נכות כללית** וגם הרף לתחולתה של תוכנית נפגעי עבודה הוא נמוך יותר והוא בשיעור של 20% נכות.
11. למעשה, ייתכנו מצבים שבהם מי שאינו זכאי להכרה כנכה או כנספה של צה"ל, היה עשוי להיות מוכר כ"נפגע עבודה" במוסד לביטוח לאומי, לו היה זכאי לתבוע במסלול זה.
12. מצב זה פוגע באלה הנמנים עם אוכלוסיות אשר אינן זכאיות להכרה לפי חוקי השיקום במערכת הביטחון, אך הם זכאים להכרה כנפגעי עבודה לפי דיני הביטוח הלאומי, לו היה מסלול זה פתוח לפניהם.
13. הוועדה סברה שהמצב כיום, אינו ראוי ועל כן היא ממליצה שעל מי שאינו זכאי להיות מוכר מכוח חוקי השיקום, ובהתאם לתנאים החדשים שיחולו, אך הוא עונה על תנאי הזכאות להכרה כנפגע עבודה במוסד לביטוח לאומי, יחולו הסדרים זהים לאלה החלים על נפגע עבודה.
14. יישום המלצה זו יביא לשיפור מצבו של מי שנפגע בשירותו הצבאי ואינו זכאי להיות מוכר לקבלת סיוע מאגפי השיקום, בכך שהוא יהיה רשאי לתבוע הכרה כנפגע עבודה במוסד לביטוח לאומי.



הוועדה הציבורית לבחינת זכאות לסיוע מאגפי השיקום – ועדת גורן

סימן ב' - תחולה על הגופים הביטחוניים הזכאים

סעיף א' - אקדמה

16. המלצות הוועדה תחולנה בהתאמה על כל הגופים הביטחוניים הזכאים על-פי המלצות אלה.
ככל שקיימות המלצות שונות לסוגי אוכלוסיות שונות, תחולנה אותן ההמלצות בהתאמה על המשרתים בגופים אלה.
ההמלצות החלות על חיילים בשירות חובה בצה"ל תחולנה על חיילים בשירות חובה, ככל שקיימים כאלה, בגופים הביטחוניים האחרים.
ההמלצות החלות על משרתי הקבע בצה"ל תחולנה בהתאמה על המשרתים בגופים הביטחוניים הנוספים, וגם ההסדרים השונים יחולו בהתאם.

סעיף ב' - הנמנים עם הגופים הזכאים לקבלת סיוע מאגפי השיקום

17. כללי

עם השנים הצטרפו למעגל הזכאים גופים רבים, אשר – לעתים – אין לפעילותם ולאופי השירות בהם כל ייחודיות צבאית או ביטחונית.

18. המלצות הוועדה

א) שירות הביטחון הכללי (השב"כ), המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים (המוסד), משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר, צד"ל וגופים בטחוניים שפעלו טרום הקמת המדינה, ייוותרו במעגל הגופים הזכאים.

ב) כיתות כוננות, רבש"צים ומגינים ייכללו כגוף זכאי אם נבעה הפגיעה כמפורט בהסדר החל בעניינם.

ג) משרד החוץ ומשמר הכנסת לא ייכללו כגופים זכאים.



הוועדה הציבורית לבחינת זכאות לסיוע מאגפי השיקום – ועדת גורן

ד) אזרחים המופעלים על ידי צה"ל לפני גיוסם לא ייכללו בין הזכאים (בהתאם להסדר הקבוע בהוראות אגף שיקום נכים), למעט המשתתפים במסגרת קדם צבאית (שאינה קורס נהיגה) ומועמדים ליחידת ההתנדבות.

ה) הוועדה ממליצה כי לפני הגשת תביעה לאגפי השיקום על ידי המשרתים בגופים הזכאים, תישקל זכאותם בקפידה גם על ידי גורמים בכירים מוסמכים מקרב אותם גופים.

סימן ג' - זכאות לרכב רפואי ולרכב מדינה

19. כללי

הזכאות לרכב רפואי ולרכב מדינה התרחבה במהלך השנים. כיום, זכאים **לרכב רפואי לא רק בעלי מגבלה בכושר הניידות אלא גם נכים בעלי דרגת נכות כוללת של 50% ומעלה** (בין בגין פגימה אחת ובין בגין מספר פגימות), גם אם נכות זו אינה יוצרת מגבלת ניידות כלשהי.

20. המלצות הוועדה

א) הוועדה ממליצה על ביטול ההוראה המקנה זכאות לרכב רפואי לבעלי נכות כוללת של 50% ומעלה, וכן על שינוי אמות המידה לזכאות. רכב רפואי יינתן לנכה בהתאם **למבחנים של פגיעה בכושר הניידות** ולא על פי מבחן של אחוזי נכות בלבד.

ב) לצורך קביעת הזכאות, תוקם ועדה מקצועית רפואית אשר תקבע את אמות המידה לזכאות כבסיס לקביעת הצורך בניידות.

ג) רשימת הליקויים לא תוגבל לפגיעות בגפיים והיא עשויה לכלול גם נכויות אחרות, דוגמת פגיעות בעמוד שדרה, עיוורון, בעיות לב, פגיעות ראש ובעיות נשימה, ובלבד שיש בנכות כדי להגביל את כושר הניידות.



הוועדה הציבורית לבחינת זכאות לסיוע מאגפי השיקום – ועדת גורן

(ד) הוועדה ממליצה להשאיר על כנו את אמות המידה לזכאות לרכב מדינה (לנכים קשים בשיעור של 100%+).

(ה) בניגוד למצב הנוכחי, סוג הרכב היציג יהיה אחיד לכלל הנכים – בעל נפח של 1,600 סמ"ק.

במקרים שבהם קיימים צרכים רפואיים מיוחדים, יהיה נפח המנוע 2,000 סמ"ק. מקרים חריגים, שבהם נדרש רכב מסוג מיוחד או רכב בנפח מנוע גדול יותר, יידונו בוועדת חריגים.

(ו) הזכאות להחלפת רכב רפואי תהיה החלפה אחת בכל 4.5 שנים (בניגוד למצב היום בו מוחלפת המכונית פעם אחת בכל 3.5 שנים). המלצה זו נובעת, בין השאר, בהתחשב מכך שכיום אמינות כלי הרכב הינה גבוהה יותר מאשר היתה בעבר, עת קבעו את תקופת ההחלפה הנוכחית.

(ז) תדירות זו תחול גם על הזכאות לקבלת סיוע להחלפת רכב אישי של הורים שכולים ושל אלמנות.

(ח) תבוטל הזכות לקבל שני כלי רכב מטעם המדינה (האחד, מכוח התפקיד של מי שעובד בשירות המדינה, והשני – מכוח חוקי השיקום). הזכאי ליותר מכלי רכב אחד מטעם המדינה יקבל, על פי בחירתו, כלי רכב אחד בלבד אשר יהיה מותאם לתפקידו ולמעמדו וכן לצרכיו הרפואיים.

(ט) השינוי באמות המידה לזכאות לרכב רפואי לא יחול רטרואקטיבית, למעט שינוי סוג הרכב ותדירות ההחלפה.

סימן ד' - מענק חד-פעמי

20. הוועדה אינה ממליצה להוציא את בעלי דרגת נכות בשיעור 20%-29% אל מחוץ למעגל הזכאים לטיפול ולהטבות אגף שיקום נכים כפי שהוצע על ידי



הוועדה הציבורית לבחינת זכאות לסיוע מאגפי השיקום – ועדת גורן

המדינה, וכפי שהדבר נעשה בעניינם של בעלי דרגת נכות בשיעור 10%-19% אשר הגישו את תביעתם לאחר 1.1.1996.

21. הצעת המדינה יכולה היתה, על פי חישוביה, להביא לחיסכון של כ- שלושה מילארד ₪ לאורך השנים, אך בשל העובדה שבאוכלוסייה זאת כלולים נכים הדורשים טיפול קבוע ושוטף, לא מצאה הוועדה לנכון לאמץ הצעה זאת.

22. עם זאת, לבעלי דרגת נכות בשיעור 20%-29%, **תינתן הזכות לבחור במענק חד-פעמי** ולקבלו במקום תגמול חודשי. גובה המענק יתבסס על היוון התגמולים החודשיים העתידיים להשתלם וייקבע על ידי המחוקק על פי עקרונות כלכליים ובהתאם לתוחלת החיים של הנכה.

23. הנכים שיבחרו לקבל את המענק במקום תגמולים, יטופלו בקופות החולים ולא באגף שיקום נכים, והם לא יהיו זכאים לקבל הטבות מאגף שיקום נכים.

סימן ה' - חיילים בשירות חובה הנפגעים בעת שהייה

בחופשה

24. זכאותם של חיילים בשירות חובה אשר נפגעו בעת שהייתם בחופשה תוכר ללא דרישת "עקב השירות", ובלבד שיעמדו בתנאים הקבועים בחוק הקיים לגבי חבלה בחופשה. במונח זה, אין שינוי בהשוואה למצב כיום.

25. השינוי המומלץ הינו קביעת חריג אחר להכרה בזכאות במקום זה הקבוע כיום לגבי חיילים בחופשה. **במקום התנהגות רעה וחמורה יהיה החריג לזכאות "התנהגות בפזיזות"**. על פי מבחן זה, אם חייל בחופשה נפגע עקב התנהגות פזיזה (או חמורה מכך), לא תוכר זכאותו כנכה צה"ל או כחלל צה"ל.



הוועדה הציבורית לבחינת זכאות לסיוע מאגפי השיקום – ועדת גורן

26. לגבי יתר המשרתים (שאינם חיילים בחופשה), החריג ישאר "התנהגות רעה ותמורה".

הערה: הדו"ח המלא הוא הקובץ והוא יפורסם במלואו באתר האינטרנט של הוועדה.

בכתובת : www.vaadatgoren.co.il