

3.

**הסדדת הסייע
לנפגעי פעולות האיבה
מאידועי שבעה באוקטובר**

מבוא

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970 (להלן - חוק התגמולים), מסדיר את זכויותיהם של נפגעי פעולות איבה ומשפחותיהם של חללי פעולות איבה - הורים, בני זוג (אלמן, אלמנה או ידועים בציבור) ויתומים של החלל עד גיל 21 (להלן - משפחות שכולות). החוק קובע כי פגיעת איבה היא אחת מאלה: (א) פגיעה מפעולות איבה של כוחות צבאיים או צבאיים למחצה או בלתי סדירים של מדינה עוינת לישראל, מפעולות איבה של ארגון עוין לישראל או מפעולות איבה שבוצעו תוך כדי סיוע לאחד מאלה, בשליחותם או מטעמם או על מנת לקדם מטרותיהם ובלבד שאם פעולות האיבה כאמור אירעו מחוץ לישראל - מטרתן הייתה פגיעה בישראל; (ב) פגיעה בשגה מידי אדם עקב פעולת איבה של כוחות אויב, או פגיעה בשגה בנסיבות שהיה בהן מקום לחשש סביר כי תבוצע פעולת איבה כאמור; (ג) פגיעה מנשק שהיה מיועד לפעולת איבה של כוחות אויב, או פגיעה מנשק שהיה מיועד נגד פעולה כאמור אף אם לא הופעל²; (ד) פגיעה ממעשה אלימות שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכות למוצא לאומי-אתני, ובלבד שהוא נובע מהסכסוך הישראלי-ערבי; (ה) פגיעה ממעשה אלימות שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכות למוצא לאומי-אתני, ואשר נעשה בידי ארגון טרור³. השר הממונה על חוק התגמולים הוא שר העבודה.

מדינת ישראל מעניקה לאזרחיה ולאזרחים זרים השוהים בה כדי⁴, אשר נפגעו בפעולת איבה והוכרו כנפגעי פעולות איבה (להלן - נפגעי פעולות איבה), מעמד מיוחד המתבטא בסיוע מקיף, רב-תחומי, הנמשך לאורך חיי הנפגעים; זאת כדי לעזור להם להתמודד עם פגיעות בגוף ובנפש שגרם אירוע האיבה ולתמוך בהחלמתם. ליווי זה מבטא את מחויבות החברה הישראלית לרווחת הנפגעים ומשפחותיהם⁵.

חוק התגמולים מעניק לנפגעי פעולות איבה ולמשפחות שכולות זכויות המקבילות לזכויות נכי צה"ל ויתומים ומשפחות שכולות של חיילים שנספו⁶. בהתאם לכך, נפגעי פעולות איבה

זכאים בתנאים מסוימים לתגמולי נכות חודשיים⁷, מענק נכות חד-פעמי⁸, שיקום מקצועי⁹, סיוע במימון שכר לימוד, טיפולים רפואיים במגוון תחומים, טיפולים נפשיים, השתתפות בעלויות ציוד ומכשור רפואי, מענקים לרכישת דירה, מענקים לניידות ועוד. בני משפחות שכולות זכאים אף הם לתגמולים, לשיקום ולהטבות.

המוסד לביטוח לאומי (להלן - בט"ל) הוא הגוף המופקד על הטיפול בנפגעי פעולות איבה. אגף נפגעי פעולות איבה בבט"ל אחראי בין היתר לטיפול בתביעות להכרה כנפגעי פעולות איבה ולתשלום כספים למי שהוכרו כנפגעי פעולות איבה. התביעה להכרה כנפגע פעולת איבה מוגשת לבט"ל, והוא מעביר אותה¹⁰ לפי חוק התגמולים¹¹ ל"רשות המאשרת" במשרד הביטחון¹² (להלן - הרשות המאשרת), שהיא הגוף המוסמך הבלעדי לקבוע אם פגיעה שאירעה היא פגיעת איבה; קביעתה כי מדובר בפגיעת איבה היא תנאי להמשך טיפול בט"ל בנפגע לפי חוק התגמולים¹³. ניתן לערער על החלטת הרשות המאשרת לפני ועדת העררים¹⁴. על פי הפסיקה, כדי שאדם יוכר כנפגע פעולות איבה, עליו להראות כי מתקיים קשר סיבתי ממשי וישיר בין הפגיעה הנטענת (פגיעה באיבר בגוף או פגיעה נפשית) לבין פעולת איבה מסוימת, ועליו להראות כי היה נוכח פיזית באירוע ולא נפגע רק מתוצאותיו או השלכותיו¹⁵.

לאחר קבלת ההכרה מהרשות המאשרת, ניתן להגיש תביעה לבט"ל לקבלת פיצוי בגין אובדן כושר השתכרות בתקופת קבלת הטיפול הרפואי עקב הפגיעה¹⁶ - תגמול טיפול רפואי (להלן - תט"ר). תט"ר משולם אם עקב הפגיעה האדם נמצא בתקופת מחלה או בטיפולים רפואיים שמונעים ממנו לעבוד, ולא משולם לו שכר או פיצוי אחר בתקופה זו. מי שתיקבע זכאותו לתט"ר יהיה זכאי לתשלום חודשי לפי גובה השתכרותו ערב הפגיעה, והתשלום נע בין 1,180 ש"ח ועד ל-9,310 ש"ח, שניתן עד תשעה חודשים לכל היותר מיום הפגיעה¹⁷; במקביל, אם נשאר ליקוי רפואי לאחר הפגיעה, פיזי או נפשי, ניתן להגיש תביעה לקביעת דרגת נכות לוועדות הרפואיות של בט"ל¹⁸, אשר קובעות את אחוזי הנכות הזמנית או הקבועה לנפגע בשל פגיעתו הפיזית או

| | |
|----|---|
| 7 | נפגעי פעולות איבה שבעקבות הפגיעה נקבעה להם דרגת נכות בשיעור 20% לפחות זכאים לתגמול נכות חודשי. |
| 8 | נפגעי פעולות איבה שבעקבות הפגיעה נקבעה להם דרגת נכות קבועה (לצמיחות) בשיעור של 10% - 19% זכאים למענק נכות חד-פעמי. |
| 9 | באמצעות הכשרה מקצועית והשכלה גבוהה או שיקום כלכלי בעסק עצמאי. |
| 10 | בצירוף מסמכים וחוות דעת רפואית. |
| 11 | סעיף 10 לחוק. |
| 12 | הרשות המאשרת היא ראש חטיבת תביעות וביטוח במשרד הביטחון, אשר מונה על ידי שר הביטחון. הרשות המאשרת מבצעת את תפקידה לפי חוק התגמולים נוסף על תפקידה הקבוע במשרד הביטחון. |
| 13 | סעיף 12 לחוק. |
| 14 | לפי סעיף 11(ב) לחוק התגמולים, בוועדת העררים יהיו חמישה חברים, ובראשה יעמוד שופט שיתמנה על ידי שר המשפטים. יתר חברי הוועדה יתמנו על ידי שר הביטחון בהתייעצות עם שר העבודה והרווחה (כיום שר העבודה). |
| 15 | בג"ץ 294/89 המוסד לביטוח לאומי נ' ועדת העררים על פי סעיף 11 לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970, פד"י מ"ה (5) 445 (1991); בג"ץ 2219/13 בוסני נ' ועדת עררים לפי סעיף 11 לחוק התגמולים (פורסם במאגר ממוחשב, 30.11.15). |
| 16 | קבלת התגמול נקבעת על ידי רופא ובהתבסס על מסמכים רפואיים המעידים על הנזק שנגרם. התשלום החודשי יחושב לפי נתוני שכר. |
| 17 | התשלום לאחר תשעה חודשים מותנה באישור הלשכה לייעוץ רפואי בבט"ל. |
| 18 | מי שמגיש בקשה לקבל מבט"ל קצבה עקב נכותו צריך להיבדק בוועדה רפואית. הוועדה כוללת רופא מומחה שתפקידו לקבוע את דרגת הנכות, ומזכיר ועדה. |

1 לכולם ייקרא להלן - כוחות אויב.

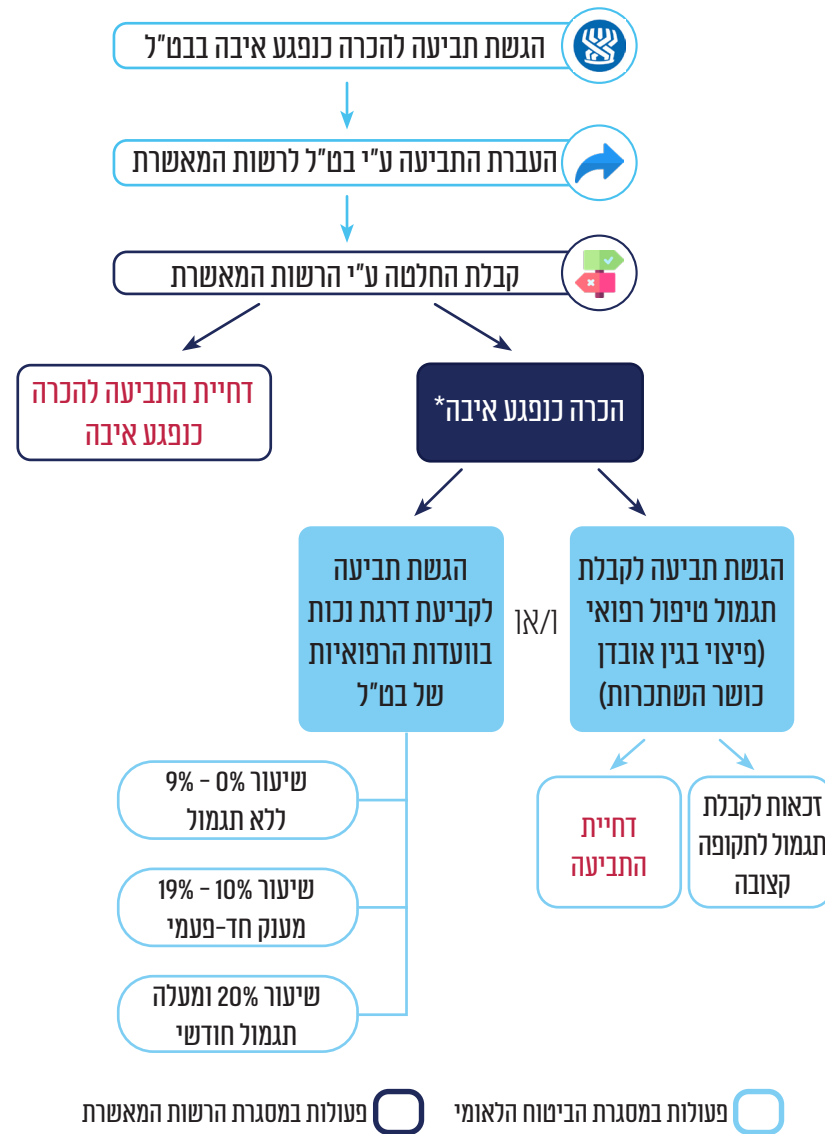
2 למעט פגיעה שנפגע בה אדם בגיל 18 ומעלה כשהוא מבצע פשע או עבירה אחרת שיש בה זדון או רשלנות פושעת.
3 ארגון טרור שהוכרז לפי סימן א' לפרק ב' בחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016, למעט ארגון שהוא כוחות אויב, או שהמעשה נעשה בשליחותו או מטעמו של ארגון כאמור.

4 לפי סעיף 1 לחוק התגמולים, נפגע הוא מי שנפגע פגיעת איבה והוא אחד מאלה: (1) תושב ישראל, בין שנפגע בישראל ובין מחוצה לה; (2) אזרח ישראלי, שנפגע בישראל או באזור; (3) אזרח ישראלי, שנפגע מחוץ לישראל או לאזור, בטרם חלפה שנה מהמועד שבו חדל להיות תושב ישראל; (2) מי שנכנס לישראל על פי אשרה או רישיון שניתנו לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, לרבות מי שנכנס לישראל והוא פטור מהצורך באשרה או ברישיון לפי סעיף 17(א) לחוק האמור, או מי שנכנס לישראל לפי אחד הצווים של שר הפנים מכוח סעיף 17 לחוק האמור שפורטו בתקנות לפי חוק זה - והכול אם הפגיעה הייתה בישראל או בשטח אחר שקבע שר הביטחון בצו לעניין זה לגבי כל סוגי הנכנסים לישראל או לגבי חלק מהם.

5 אורי ינאי, **נפגעי פעולות איבה בישראל - פגיעות, צרכים, חקיקה והגשת טיפול וסיוע, מהדורה מעודכנת** (האוניברסיטה העברית בירושלים, 2020), עמ' 5.

6 לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959, וחוק משפחות החיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י-1950, בהתאמה.

תרשים 1: תהליך הגשת התביעה לבט"ל כנפגע פעולות איבה (לפני אירועי שבעה באוקטובר)



* התביעות לקבלת תט"ר ולקביעת דרגת נכות אינן תלויות זו בזו.

הנפשית. בהתאם לקביעת הוועדה תשולם לו קצבה (תשלום חודשי קבוע) או ישולם מענק (תשלום חד-פעמי)¹⁹ (להלן - תגמול וגם קצבה). לאחר קביעת שיעור הנכות, אגף השיקום בבט"ל (להלן - אגף השיקום) מסייע לנפגעים לקבל את המענה השיקומי הדרוש להם²⁰.

סכום התגמולים וההטבות נקבע בהתאם לחוק משפחות חיילים שנספו במערכה²¹ וחוק הנכים (תגמולים ושיקום)²². הבט"ל מעביר לנפגעי פעולות איבה את התגמולים המגיעים להם מכוח חוק התגמולים, ואלה משולמים מאוצר המדינה (ולא מתקציב בט"ל)²³. בתרשים שלהלן מוצגים עיקרי תהליך הגשת התביעה לבט"ל כנפגע פעולות איבה.

19 פירוט מלא של הזכויות באתר בט"ל.

20 הטיפול הרפואי והשיקומי עצמו באחריות משרד הבריאות וקופות החולים (ולא בט"ל).

21 חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י-1950.

22 חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב].

23 סעיף 18 לחוק התגמולים קובע כי אוצר המדינה ישפה את בט"ל על כל הוצאה שהוציא למתן התגמול, ועל החלק היחסי מההוצאות המינהליות של בט"ל הנובע מביצוע החוק.

נכון לסוף שנת 2022 (כשנה לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל ב-7.10.23) העביר בט"ל תגמולים חודשיים בסך הכול ל-5,791 נפגעי פעולות איבה ול-1,982 משפחות שכולות שהרשות המאשרת הכירה בהם. היקף התשלומים ששולמו להם בשנת 2022 עמד על כ-525 מיליון ש"ח²⁴, ובמוצע התשלום לנפגע פעולות איבה עמד על כ-3,500 ש"ח בחודש, ולמשפחה שכולה - כ-12,000 ש"ח בחודש.

נוסף על התגמולים החודשיים יכולים נפגעי פעולות האיבה להיות זכאים גם למגוון מענקים והטבות: שיקום מקצועי, דמי ניידות, דמי נסיעה, מענק לרכישת ציוד ומכשור רפואי, מענק הבראה שנתי, מענק להחזרי מס, מענק שנתי לביגוד ועוד. חלק מהמענקים ניתנים גם למי שנקבעה לו נכות של 10% בלבד. חלקם ניתנים כשיקום נפגעי פעולות איבה והם באחריות אגף השיקום.

במאי 2021 החליטה הממשלה על רפורמת "נפש אחת" שמפעיל משרד הביטחון עבור נכי צה"ל ומערכת הביטחון. במסגרת הרפורמה הורחבה הזכאות לטיפולים גם לנפגעי פעולות איבה המקבלים קצבת נכות בשיעור של 20% לפחות, בגין הפרעת דחק פוסט-טראומטית²⁵ (להלן - פוסט-טראומה או PTSD), פגיעה נפשית ופגיעת ראש. בשנים 2022 - 2023 היו בבט"ל 2,360 נפגעי פעולות איבה שזכאים לטיפולים במסגרת הרפורמה, והמימוש עמד על 14.5% מהם בשנת 2022 ו-18.4% בשנת 2023. בט"ל שילם עבור הטיפולים במסגרת הרפורמה כ-600,000 ש"ח בשנה. הסכום ששולם עבור הרחבת הזכאות בגין רפורמת "נפש אחת" נכלל בתשלומי התגמולים בשנים אלה בדוחות הכספיים ולא נחשב כתשלום נפרד²⁶.

ביום שמחת תורה התשפ"ד, שבעה באוקטובר 2023, תקף ארגון הטרור חמאס את מדינת ישראל באמצעות ירי של אלפי טילים וחדירה של אלפי מחבלים לבסיסי צה"ל, לערים וליישובים בנגב המערבי (יישובי עוטף עזה). המחבלים הגיעו גם למסיבות מרובות משתתפים שהתקיימו סמוך לרצועת עזה - מסיבות נובה ופסיידאק ומפגש הכנה לאירוע מידברן²⁷ (להלן - המסיבות). אלפי המחבלים שחדרו לישראל ביצעו מעשים נוראים וקיצוניים באזרחים. הם רצחו מאות חיילים וכ-1,000 אזרחים ישראלים וזרם וביצעו פשעים מחרידים בנשים, גברים, קשישים, ילדים ותינוקות, חיילות וחיילים. נוסף על כך הם פצעו אלפי בני אדם, ביצעו בקורבנות פגיעות

24 לא כולל הטבות שנתיות. נוסף על סכום זה, כ-46 מיליון ש"ח שולמו בגין עלויות תפעוליות נוספות. סך היקף התשלומים בגין נפגעי פעולות איבה בשנת 2022 עמד על כ-571 מיליון ש"ח. מתוך: **תגמולים לנפגעי ונפגעות פעולות איבה, דוח לשנת 2022.**

25 הפרעת דחק פוסט טראומטית היא הפרעה המתפתחת בעקבות אירוע הקשור בסכנת מוות או פגיעה חמורה שלו או של אנשים אחרים. התסמינים האופייניים להפרעה כוללים בין היתר חוויה מחדש של האירוע הטראומטי בצורה של "פלאשבקים" או סיוטים, הימנעות ממקומות, מצבים ואנשים שמזכירים את האירוע, אובדן עניין והנאה מפעילויות, קשיי ריכוז, עצבנות, מתיחות ובעיות שינה. נוסף על התסמינים הרגשיים, ההפרעה מלווה גם בדופק מהיר, הזעה או קוצר נשימה בעת היזכרות באירוע טראומטי. בעוד שכולנו נחווה קושי רגשי לאחר טראומה, רק 20% מבינו יפתחו קושי מתמשך בעקבות החשיפה. ההפרעה עשויה ללוות את הלוקה בה חודשים ואפילו שנים אחרי שהאירוע חלף. מתוך אתר המרכז הרפואי תל אביב ע"ש סוראסקי, **"טיפול בהפרעה פוסט טראומטית"**.

26 ראו גם: מבקר המדינה, **רפורמת "נפש אחת" - טיפול משרד הביטחון בנכי צה"ל וכוחות הביטחון - דוח מיוחד** (ינואר 2024).

27 מסיבת נובה התקיימה ליד קיבוץ רעים, והשתתפו בה כ-4,300 אנשים. באותה העת התקיימה גם מסיבת פסיידאק, בשטח חקלאי בין נירים לניר עוז, והשתתפו בה כ-100 אנשים. בנוסף, מפגש הכנה לאירוע מידברן התקיים בחוות טל אור והשתתפו בו כ-90 אנשים.

מיניות קשות²⁸ וחטפו לתוך שטח רצועת עזה 251 נשים, גברים וילדים. המחבלים פגעו גם ברכוש - הרסו, שרפו והשמידו בתים ביישובים, מפעלים, ציוד ורכוש אחר. במהלך הלחימה ביישובים נאלצו תושבים רבים להסתתר שעות רבות במרחבים המוגנים ובמקומות מסתור אחרים, תוך חשש כבד לחייהם ותוך שהם מתוודעים לזוועות הקורות לבני משפחה, קרובים, שכנים וחברים ואף רואים במו עיניהם את הדברים מתרחשים (להלן - אירועי שבעה באוקטובר); רבים אחרים ראו את האירועים המחרידים בשידור חי באמצעי התקשורת וברשתות החברתיות

אירועי שבעה באוקטובר הם אירועים חריגים בכל קנה מידה, ובמיוחד ביחס למעשי איבה שקרו בישראל בעבר - מבחינת מספר הנפגעים ומספר היישובים שאליהם חדרו מחבלים בו-זמנית, מבחינת רמת האכזריות שבפעולות האיבה שנעשו ומבחינת משך האירועים. תוצאה משמעותית של אירועים אלה היא פגיעה בחוסן הנפשי עד כדי טראומה נפשית. חלק מהנפגעים מתקשים לתפקד במסגרת הזוגית, המשפחתית והחברתית, מתקשים להשתלב בשוק העבודה ולהמשיך בשגרת חייהם, וזקוקים למענה מותאם ולמעטפת תומכת כדי להשתקם, לצמצם את הסיכון שיפתחו בעתיד פוסט-טראומה או הפרעות נפשיות אחרות, ולשוב ככל שאפשר לשגרת חיים רגילה.

לשם הנוחות, בדוח זה נבחין בקרב אוכלוסיית הנפגעים מאירועי שבעה באוקטובר בין מי שנפגעו ב"מעגל הראשון" לבין האחרים, שנפגעו ב"מעגל השני":

נפגעי המעגל הראשון: מי שהרשות המאשרת הכירה בהם כנפגעי פעולות איבה - הם נכחו פיזית באירוע האיבה והתקיים קשר סיבתי ממשי וישיר בין הפגיעה הנטענת לבין פעולת האיבה²⁹. הכרה זו יכולה להתקבל גם שנים לאחר קרות האירוע.

נפגעי המעגל השני: מי שנחשפו לאירוע איבה בשבעה באוקטובר ונפגעו נפשית עקב כך, אך אינם עומדים בכללים הקובעים מעמד של נפגע פעולות איבה, ולכן הרשות המאשרת לא הכירה בהם ככאלה והם אינם זכאים להטבות ולתגמולים מכוח חוק התגמולים.

אשר לנפגעי המעגל השני, יצוין כי מאפייניהם הייחודיים של אירועי שבעה באוקטובר שהוזכרו לעיל, לצד ההתפתחויות הטכנולוגיות של העשורים האחרונים, ובפרט השימוש בטלפון חכם וברשתות חברתיות, יצרו חשיפה אינטנסיבית של אנשים שלא נכחו פיזית באירועים עצמם, לרגעי האימה ולזוועות שקרו לנפגעים הישירים, בהיקף שלא היה כדוגמתו באירועי איבה קודמים. המדובר בין היתר במי שנחשפו לאימה ולזוועות שעברו יקיריהם לעיתים "בזמן אמת", באמצעות שיחות טלפון או שיח בוואטסאפ, התכתבויות בטלפון הנייד, הקלטות קוליות וסרטונים; ובאנשים שנחשפו לאירועי שבעה באוקטובר שלא בזמן אמת, אך למשל הגיעו לאזור לאחר שהסתיימה הלחימה בו כדי לחפש קרובים וחברים שהקשר עימם נותק, או סייעו לחלץ נפגעים ונחשפו למראות קשים.

כאמור, על פי הדין הקיים, נפגעי המעגל השני אינם זכאים להטבות ולתגמולים מכוח חוק התגמולים, היות שהם לא נכחו פיזית באירוע. עם זאת הנסיבות החריגות של אירועי שבעה

28 דו"ח של האום בנושא **פגיעות מיניות** בשבעה באוקטובר.

29 מלבד נפגעי שבעה באוקטובר, גם נפגעי הירי הארטילרי בצפון הארץ, המצויים בחזית הלחימה הצפונית במלחמת חרבות ברזל והעומדים בקריטריונים, יקבלו מענה במסגרת הדין הקיים.

על פי בקשה של המבקש עצמו או נציגו³². על בסיס חוות דעת של משרד הבריאות הוחלט שלכל מי שהוכר בהכרה מרוכזת תיקבע פגיעה נפשית וזמנית בהגדרתה - הפרעת דחק חריפה (ASD). ההחלטה התקבלה מתוך הנחה שמדובר באזורים שבהם הייתה חדירת מחבלים או לחימה, ולכן מי שנכחו במקום חוו סכנה מוחשית לחייהם, ומשום כך האירוע הותיר בהם טראומה. במסגרת ההכרה המרוכזת, מי שנכח ביישובי קו ראשון (המפורטים במפה 1 להלן) ולא נפגע גם פיזית, לא נדרש להגיש לבט"ל מסמכים התומכים בתביעה להכרה, ולא נבחנה הפגיעה הממשית בכל אחד מהם באופן פרטני³³.

נכון למועד סיום הביקורת, מרץ 2024, הכירה הרשות המאשרת בכ-61,100 תביעות להכרה של נפגעי אירועי שבעה באוקטובר, בהן תביעות של 1,910 משפחות שכולות של 806 חללים; כ-54,700 מהם הוכרו בהכרה מרוכזת כדי לתת מענה מהיר ויעיל לנפגעים³⁴, והשאר בהכרה פרטנית. סכום התט"ר ששולם לנפגעים אלה עד סוף אוגוסט 2024 עמד על כמיליארד ש"ח³⁵. מדובר בהיקף חסר תקדים של נפגעים אזרחיים בפעולת איבה, בהינתן שמאז קום המדינה ועד אירועי שבעה באוקטובר הוכרו בסך הכול 9,027 נפגעי פעולות איבה³⁶. יודגש שמספר נפגעי פעולות האיבה מאירועי שבעה באוקטובר צפוי לגדול בעתיד, שכן על הגשת התביעה לבט"ל להכרה כנפגע פעולות איבה לא חלה התיישנות; הרשות המאשרת צפויה לאשר תביעות להכרה אף עשרות שנים לאחר אירוע האיבה³⁷.

באוקטובר מעלות את הצורך בחשיבה מחודשת לגבי התאמת הדין הקיים למציאות שנוצרה, כדי לתת גם לנפגעים אלה מענה הולם, תוך בחינת ההשלכות הכלכליות, החברתיות, המשפטיות והארגוניות של החלופות השונות, כמפורט בהרחבה בדוח זה.

פעולות הביקורת

נוכח הגידול חסר התקדים במספר נפגעי פעולות האיבה בעקבות אירועי שבעה באוקטובר, בדק משרד מבקר המדינה בחודשים דצמבר 2023 - מרץ 2024 את המשמעויות הכלכליות ארוכות הטווח שיש לכך ביחס לקופת המדינה ואת הצורך באסדרת מענה נורמטיבי לאלפי נפגעי נפש מאירועי שבעה באוקטובר שאינם נחשבים על פי דין נפגעי פעולות איבה כהגדרתם בחוק התגמולים, משום שלא נכחו פיזית באירועים. הביקורת נעשתה בבט"ל - באגף נפגעי פעולות איבה, באגף השיקום, בלשכה המשפטית ובלשכת המנהל הרפואי; במשרד הביטחון - ברשות המאשרת; ובמשרד המשפטים - במחלקה למשפט ציבורי-חוקתי ובמחלקה לסיוע משפטי. בדיקות השלמה בוצעו באגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת) ובעיריית אופקים.

חתן מענה ראשוני לנפגעי האיבה שנחטגל הראשון באירועי שבעה באוקטובר

הצורך במתן מענה מהיר לנפגעי האיבה הרבים מאירועי שבעה באוקטובר יצר מציאות לא מוכרת; בט"ל נדרש להגיב במהירות ולהתאים תהליכי עבודה קיימים העוסקים בטיפול בנפגעים לנסיבות החדשות שנוצרו. השינויים המרכזיים בטיפול בנפגעי האיבה מאירועי שבעה באוקטובר היו:

הכרה מרוכזת של הרשות המאשרת: לפי חוק התגמולים, הרשות המאשרת היא הגוף המוסמך הבלעדי לקבוע אם פגיעה שאירעה היא פגיעת איבה, ולפי הוראות משרד הביטחון³⁸ היא מוסמכת לתת, לפי שיקול דעתה, אישור כולל לאירוע איבה או אישור הכרה פרטני לנפגע ספציפי. הרשות המאשרת רשאית גם לפנות לשב"כ, למטרה, לראש אמ"ן בצה"ל או לגורמים אחרים כדי לקבל את הערכתם והתייחסותם לאירוע נשוא התביעה. בהתאם לכך, וכדי לסייע לנפגעי פעולות האיבה משבעה באוקטובר באופן המהיר ביותר, הכירה הרשות המאשרת, בהחלטה משותפת עם בט"ל, בסמוך לאירועים, באופן כולל ומרוכז במי שנכח באזורים וביישובים בטווח של 0 - 7 ק"מ מרצועת עזה, שאליהם חדרו מחבלים או שהייתה בהם לחימה, וכן במשתתפי המסיבות³⁹ (להלן - יישובי קו ראשון) כנפגעי פעולות איבה (להלן - ההכרה המרוכזת). זאת,

³⁰ סעיף 18 להוראת משרד הביטחון מס' 48.07 בנושא "[אישור תביעות לפיצויים בגין נזקי מלחמה ופגיעות איבה](#)" קובע כי הרשות המאשרת רשאית, על פי שיקול דעתה, לתת אישור כולל לאירוע. [קישור]

³¹ יצוין כי בהמשך הוכרו באופן מרוכז גם תושבי רחובות מסוימים בשכונת מישור הגפן באופקים, מי שלא הוכר במסגרת ההכרה המרוכזת כאמור יכול להגיש תביעה פרטנית להכרה.

³² כך למשל תושבי הקיבוצים הכלולים ביישובי הקו הראשון יוצגו ע"י נציג היישוב החקלאי ולא נדרשו להגיש תביעות פרטניות להכרה. ראו לעניין זה סע' 386 לחוק הביטוח הלאומי המאפשר ייצוג ע"י נציג ארגון של יישוב חקלאי.

³³ הכרה כאמור תאפשר לנפגעים להגיש בעתיד תביעה לקביעת דרגת נכות בגין פגיעה נפשית. אם יבחרו לעשות כן יידרשו לעבור הליך של ועדה רפואית כדי לקבל הכרה כנכה מכוח חוק התגמולים ולקבל קצבה חודשית לצמיחות או מענק חד-פעמי, בהתאם לאחוזי הנכות שתקבע הוועדה. יצוין כי מי שנפגע פיזית נדרש להגיש תביעה פרטנית להכרה בפגיעתו הפיזית, וזו תיבחן על ידי הרשות המאשרת בנוהל הרגיל.

³⁴ ניתנו 7,510 החלטות פרטניות, מהן 6,404 החלטות הכרה ו-1,106 החלטות דחייה. נוסף על כך ניתנו החלטות מרוכזות לגבי 54,713 איש; על פי התכתבות דוא"ל עם הרשות המאשרת.

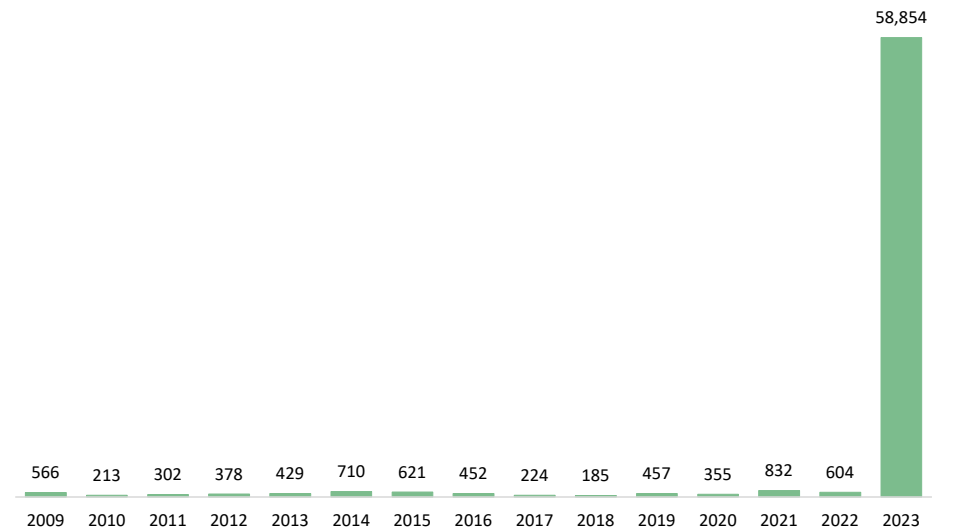
³⁵ סכום התט"ר ששולם לנפגעים עד סוף אוגוסט 2024 עמד על 994,850,454 ש"ח.

³⁶ נפגעי פעולות איבה שהוכרו נדרשים לעבור ועדה רפואית כדי לקבוע את שיעורי הנכות שקובעים את התגמול, ולכן אין הלימה בין מספר נפגעי פעולות האיבה שהוכרו על ידי הרשות המאשרת לבין מספר נפגעי פעולות האיבה שמקבלים תגמולים מבט"ל.

³⁷ סעיף 296 לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995, שעניינו מועד לתביעת גמלת כסף והתקופה שבעדה תשולם, פורש כסעיף שקובע שיהיו ולא כסעיף הקובע התיישנות. ראו: עבל [ארצי] 19-03-28811-28811-03-19 **שלום נטף - המוסד לביטוח לאומי** (פורסם במאגר ממוחשב) והפסיקה הנזכרת שם.

התרשים שלהלן מציג את מספר התביעות להכרה כנפגעי פעולות איבה שאישרה הרשות המאשרת בשנים 2009 - 2023:

תרשים 2: מספר התביעות להכרה כנפגעי פעולות איבה שאישרה הרשות המאשרת, 2009 - 2023



על פי נתוני הרשות המאשרת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2009 - 2022 אישרה הרשות המאשרת בין 213 ל-832 תביעות בשנה; ואילו בשנת 2023 לבדה אישרה הרשות קרוב ל-59,000 תביעות³⁸ (מיעוט מהן, כ-370, הוכרו שלא בעקבות אירועי שבעה באוקטובר).

יוצא אפוא כי היקף התביעות שאישרה הרשות המאשרת בשנת 2023 בשל אירועי שבעה באוקטובר הוא חריג: פי 131 לערך מהמוצע השנתי בשנים 2009 - 2022 שעמד על כ-450 תביעות בשנה³⁹, ופי שבעה בהשוואה למספר הנפגעים שהכירה בהם מאז חוקק חוק התגמולים (כ-9,000 נפגעים).

38 בשנת 2023 הכירה הרשות המאשרת הכרה מרוכזת ופרטנית בנפגעי פעולות איבה בעקבות אירועי שבעה באוקטובר, נוסף על ההכרה בנפגעים מאירועי איבה שקרו לפני מועד זה ואחריו (כ-59,000). בחודשים ינואר-מרץ 2024 הכירה הרשות פרטנית בעוד 2,100 נפגעי פעולות איבה, בהם גם כאלו שנפגעו בשבעה באוקטובר (סך הכול כ-61,100).

39 במצטבר הוכרו בשנים 2009-2022 כ-6,300 תביעות; החציון של מספר התביעות שהוכרו בשנים אלה עמד על 440 תביעות.

מענק ותשלום ת"ר למי שהוכרו כנפגעי פעולות איבה: עבור החודשיים הראשונים מקרות האירועים (אוקטובר ונובמבר 2023) צמצם בט"ל את הדרישות השגרתיות להמצאת תיעוד לצורך קבלת מקדמות על חשבון כספי ת"ר. למי שנכח ביישובי הקו הראשון ולפצועים קל שילם בט"ל מענק חד-פעמי של 3,500 ש"ח, ולפצועים בינוני וקשה שילם 6,000 ש"ח. נוסף על כך שילם בט"ל, ת"ר, עבור החודשים אוקטובר ונובמבר (סכום זהה לכל רמות הפגיעה) כ-17,000 ש"ח למי שיש לו ילדים עד גיל 21 וכ-13,000 למי שאין לו ילדים עד גיל 21. הסכום הכולל ששולם לנפגעים אלה עמד על כ-806 מיליון ש"ח⁴⁰. לנוכח הגידול הצפוי בהיקף התביעות לקביעת נכות, וכדי לא לעכב ללא צורך את קביעת דרגות הנכות בוועדות הרפואיות, בט"ל אף תגבר את מערך הוועדות הרפואיות בעשרות רופאים.

הקלות בתהליך ההכרה כנפגע פעולות איבה: בט"ל הקל בהגשת הטפסים עבור המשפחות השכולות מאירועי שבעה באוקטובר בהגשת התביעה להכרה כמשפחה שכולה באתר בט"ל. המענקים שקיבלו המשפחות השכולות עמדו על סך של 21 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את ההתאמות המהירות שעשה בט"ל בתהליכי הטיפול בנפגעי פעולות האיבה, במציאות הכאוטית במדינה מיד לאחר אירועי שבעה באוקטובר; ובכלל זה פישוט תהליכים ותשלום מהיר של מענקים חד-פעמיים ומקדמות על חשבון כספי ת"ר בסכום כולל של כ-806 מיליון ש"ח לכ-58,000 אנשים שעברו אירוע טראומטי והיו בסכנת חיים ממשית, ושחלקם גם פונו מביתם ונותרו חסרי כול.

סיוע לנפגעי הנפש בעקבות אירועי שבעה באוקטובר במסגרת נוהל טיפול בחרדה: נוהל טיפול בחרדה של בט"ל משנת 2008 מאפשר לכל נפגע חרדה שהיה נוכח באירוע איבה לקבל טיפול מידי וקצר מועד כדי לנסות להקטין נזקים נפשיים עתידיים (להלן - נוהל חרדה); זאת בלי שהנפגע נדרש לבצע תהליך של הכרה כנפגע פעולות איבה. לפי הנוהל יכול נפגע פעולות איבה לקבל ממשרד הבריאות עד 12 טיפולים אישיים במימון בט"ל, שמותאמים לילדים, בני נוער ומשפחות.

עוד לפני אירועי שבעה באוקטובר, בשנת 2023, פרסמה המועצה הלאומית לפוסט טראומה⁴², המייעצת להנהלת משרד הבריאות ולהנהלת משרד הביטחון בקשר לאבחנה של PTSD, טיפול בה ושיקום ממנה (להלן - המועצה הלאומית לפוסט-טראומה או המועצה), המלצות בנוגע לטיפול ב-PTSD. המלצות המועצה הועברו לגורמי הטיפול השונים, ובהם מטפלים, רופאים וצוותי שיקום, והדגישו את החשיבות הקלינית בטיפול מדויק בשעות הראשונות וביום הראשון לאחר החשיפה לאירוע הטראומטי, שעות המוגדרות כ"שעות הזהב". בעקבות אירועי שבעה באוקטובר, ובמטרה לתת מענה מהיר לנפגעים הרבים ולמנוע חזרה במצבם הנפשי, עמדה

40 סכומי הת"ר ששילם בט"ל בחודשים אוקטובר ונובמבר היו עבור אוקטובר שולמו 25 ימים ועבור נובמבר שולם חודש מלא (30 יום).

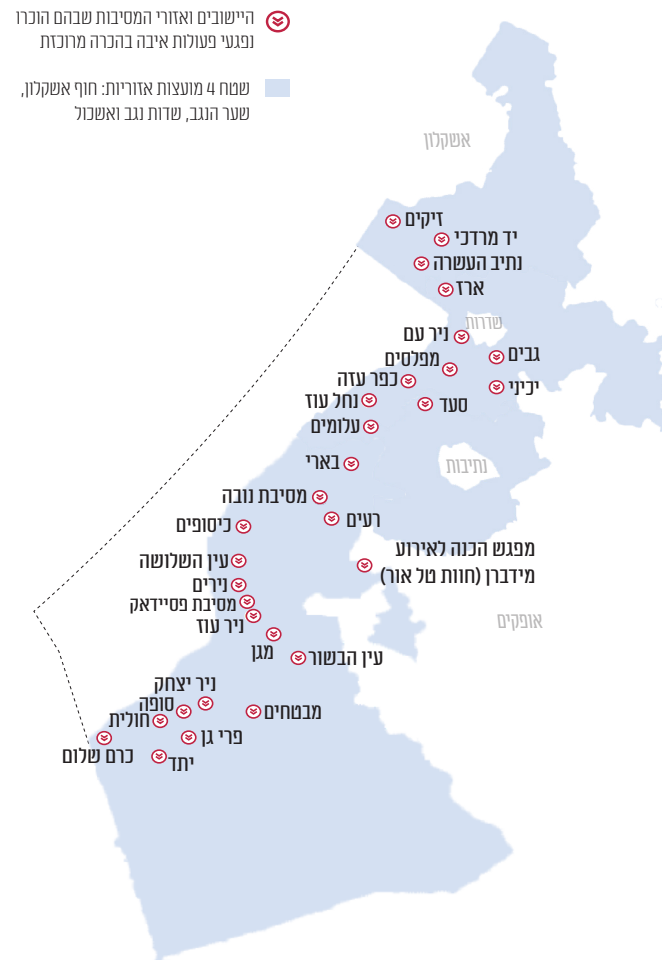
41 עד 6.12.23; לא כולל מענקים שניתנו למשפחות השכולות. מתאריך זה ועד סוף פברואר שילם בט"ל עוד כ-80 מיליון ש"ח לנפגעי פעולות איבה. מנתונים שהעביר בט"ל ב-13.3.24.

42 המועצה הלאומית לפוסט-טראומה הוקמה כגוף נפרד בעקבות האירוע הקשה של יצחק סעידיאן, במטרה להמליץ על דרכים מיטביות לקידום מערך הטראומה ורפואת החירום במדינת ישראל להנהלת משרד הבריאות ולהנהלת משרד הביטחון, ביחס לאבחנה של הפרעה קשה זו, הטיפול בה והשיקום ממנה. במועצה חברים אנשי מקצוע ממגוון מקצועות הטיפול, בני משפחה של נפגעים ואף נפגעי פוסט-טראומה, כדי לנסות להבנות תפיסה ברורה של טיפול ומניעה.

תהליך קבלת ההחלטות בנוגע להכרה המדוכזת

יישובי הקו הראשון מסומנים במפה שלהלן⁴⁵. בט"ל העביר לרשות המאשרת רשימה שמית של מי שנכח בהם בשבעה באוקטובר⁴⁶.

מפה 1: מפת היישובים ואזורי המסיבות שהוכרו על ידי הרשות המאשרת בהכרה מדוכזת



45 רשימת היישובים: ארז, בארי, גבים, זיקים, חולית, יד מרדכי, יכני, יתד, כיסופים, כפר עזה, כרם שלום, מבטחים, מגן, מפלסים, נחל עוז, נירים, ניר יצחק, ניר עוז, ניר עם, נתיב העשרה, סופה, סעד, עין הבשור, עין השלושה, עלומים, פרי גן, רעים.

46 הרשימות גובשו בשיתוף עם נציגי היישובים וכללו גם אורחים שלא התגוררו ביישוב אך נכחו באירוע ומארגני המסיבות, לפי העניין.

לרשות נפגעי פעולות האיבה גם האפשרות לקבל טיפולים במסגרת נוהל חרדה. במסגרת זו הרחיב בט"ל את הזכאות שניתנת במסגרת הנוהל ל-12 טיפולים נוספים ופרסם זאת באתר האינטרנט - ובסך הכול איפשרו לנפגעים לקבל 36 טיפולים במידת הצורך⁴³.

בנובמבר 2023 אמד בט"ל את עלות הטיפול בנפגעים לפי נוהל חרדה, בהתבסס על הנחות אלו: 5,000 איש יפנו לקבלת הטיפולים בכל חודש; השתתפות בט"ל בעלות החודשית למטופל תעמוד על 2,316 ש"ח; בממוצע יינתנו 18 מפגשי טיפול לכל מטופל. לפי אומדן זה ההוצאה על הטיפול צפויה להיות כ-208 מיליון ש"ח ל-5,000 איש בשנת 2024⁴⁴.

על פי נתוני בט"ל, מאז אירועי שבעה באוקטובר ועד ינואר 2024 פנו כ-6,500 איש לקבלת טיפולים נפשיים במסגרת נוהל חרדה, ובהם נפגעי פעולות איבה שהרשות הכירה בהם בהכרה מדוכזת. נכון למרץ 2024 מספר המטופלים כמעט הכפיל את עצמו, ועמד על כ-12,100 איש. לפי הערכה של בט"ל, הצפי הוא שבסוף שנת 2024 יטופלו במסגרת נוהל חרדה כ-17,000 איש. בהתחשב בהנחת בט"ל שלפיה תעמוד העלות חודשית למטופל על 2,316 ש"ח, ויינתנו בממוצע 18 מפגשי טיפול לכל נפגע, הרי שסך ההוצאה הצפויה בגין הטיפולים שיינתנו במסגרת נוהל חרדה בשנת 2024 הוא כ-39 מיליון ש"ח.

בט"ל מסר בתשובתו ביולי 2024 (להלן - תשובת בט"ל) כי בט"ל, בשיתוף משרד הבריאות, הגדיל את מספר הטיפולים בנוהל חרדה ל-36 טיפולים ופיתח את מתן שירותי הרפואה המשלימה לנפגעים ברפורמה "נפש אחת".

מכלל האמור עולה כי בט"ל נקט פעולות למניעה, לצמצום ולפישוט של תהליכים לטווח הקצר בעקבות אירועי שבעה באוקטובר, וכדי לתת מענה מהיר לנפגעים הרבים. בעקבות ההכרה המדוכזת של הרשות המאשרת בנפגעי פעולות איבה ששהו ביישובי הקו הראשון, בתיאום עם בט"ל, שילם להם בט"ל מקדמות ומענקים בסכום כולל של כ-806 מיליון ש"ח.

43 קישור למידע באתר בט"ל:

https://www.btl.gov.il/haravotbarzel1/harada_hb/pages/harada1.aspx

44 החישוב של בט"ל באומדן הינו: 12 טיפולים ב-12 חודשים, אולם מכיוון שהגדילו ל-18 טיפולים, הם הכפילו החישוב החודשי ב-1.5: דהיינו, 5,000 נפגעים כפול 2,316 לחודש, כפול 1.5 כפול 12 חודשים.

יישובים נוספים: נוסף על היישובים המצוינים במפה ככאלו שהוכרו על ידי הרשות המאשרת בהכרה מרוכזת, הכירה הרשות בתושבי יישובים אחרים שהתקיימה בהם לחימה, כלהלן:

- שדרות:** הרשות המאשרת הכירה, באופן מרוכז, בתושבים משדרות בכפוף למילוי הצהרה ותיאור החשיפה שלהם לחדירת מחבלים⁴⁷; במועד סיום הביקורת הוכרו במסגרת זו כ-33,000 תושבים.
- אופקים:** הרשות המאשרת הכירה, בהכרה מרוכזת, רק בתושבי רחובות מסוימים בשכונת מישור הגפן שבעיר, המרוחקת יותר משבעה ק"מ מעזה⁴⁸. במועד סיום הביקורת הוכרו 5,500 תביעות של תושבי אופקים.

יצוין כי נפגעים אשר לא הוכרו במסגרת ההכרה המרוכזת, ועמדו בדרישות להכרה, הוכרו באופן פרטני - בהם נפגעים שנפצעו בגופם, נפגעי נפש שנכחו ביישובי הקו הראשון אך לא נכללו ברשימות להכרה המרוכזת, וכן נפגעי נפש שהיו באזורי לחימה או חדירת מחבלים שלא הוגדרו כיישובי הקו הראשון לצורך ההכרה המרוכזת.

תהליך ההכרה המרוכזת של הרשות המאשרת בנפגעי פעולות איבה: כאמור, לפי חוק התגמולים הרשות המאשרת היא הגוף המוסמך הבלעדי לקבוע אם פגיעה שאירעה היא פגיעת איבה, והרשות רשאית לפנות לשם כך לגורמים מכוחות הביטחון - משטרת ישראל, שב"כ, צה"ל או גורמים אחרים, כדי לקבל את הערכתם והתייחסותם לאירוע נשוא התביעה. בהתאם לכך, מצופה היה שרשימת היישובים והאזורים שאליהם חדרו מחבלים או שהתקיימה בהם לחימה תגובש, לצורך ההכרה המרוכזת, בשיתוף ובתיאום עם כוחות הביטחון שפעלו בשטח, אשר להם הידע בנושא.

עלה כי הרשות המאשרת לא קבעה, בשיתוף ובתיאום עם גורמי הביטחון, את רשימת היישובים והאזורים שאליהם חדרו מחבלים או שהתקיימה בהם לחימה; בפועל הרשימה גובשה בסיוע בט"ל, אף שאינו הגורם בעל הידע על המקומות שבהם התקיימו אירועי הטרור והלחימה במחבלים ואף שאינו אחראי לכך.

בט"ל מסר למשרד מבקר המדינה במרץ 2024 כי פנה לגורמים במשטרה ובצה"ל בעל-פה ובכתב בסמוך לאירועים, בבקשה לקבל מידע לגבי המקומות שחדרו אליהם מחבלים או שהייתה בהם לחימה, לצורך דיוק תמונת המצב וקביעת המשך הטיפול בתושבים נפגעי האיבה, בפרט בערים שדרות ואופקים. כך למשל, בנובמבר 2023 בט"ל ביקש את המידע במסגרת דיון בוועדת מל"ח עליונה⁴⁹ בראשות שר הביטחון, ואולם הוא לא קיבל מענה לפנייתו.

עוד מסר בט"ל למשרד מבקר המדינה כי המשטרה לא מסרה את המידע המבוקש לגבי אזורי הלחימה (נציג בט"ל ציין זאת גם בדיון שהתקיים בכנסת, בוועדה לצמצום פערים חברתיים בפריפריה במרץ 2024⁵⁰).

רק בדצמבר 2023, יותר מחודשיים לאחר האירוע, העביר צה"ל לבט"ל נתונים לגבי יישובים הנמצאים בטווח 0 - 40 ק"מ מרצועת עזה. בין היישובים נכללו גם הערים שדרות ואופקים, ואולם אף שמדובר ביישובים גדולים⁵¹ הנתונים לא כללו פירוט של שמות הרחובות או השכונות בערים אלו שהתרחשה בהם לחימה או חדירת מחבלים. רשימת היישובים שבהם נפגעו אזרחים באירועי שבעה באוקטובר הוצגה לנציגי בט"ל גם בפגישה שהתקיימה עם נציגי המשטרה, אולם גם רשימה זו הוצגה ללא פירוט שמות של רחובות או שכונות בשדרות ואופקים.

בהיעדר מידע מגורם ביטחוני רשמי גיבש בט"ל את הרשימה שעל בסיסה אושרה ההכרה המרוכזת בהסתמך על מידע שפורסם באמצעי התקשורת, וכן על שיחות שקיימו נציגי בט"ל עם נציגי היישובים במרחק 0 - 7 ק"מ מהגבול שפוננו מביתם, עם תושבים ביישובים הרלוונטיים ועם נציגי עיריית אופקים ושדרות, ועל סיורים שערכו נציגי בט"ל.

בהיעדר מענה רשמי מגורמי הביטחון - המשטרה וצה"ל, לפניית בט"ל והרשות המאשרת, ההחלטה להכיר במי שנכחו ביישובי הקו הראשון בשבעה באוקטובר כנפגעי פעולות איבה התקבלה על בסיס מידע חלקי, מבט"ל - גורם שאינו מוסמך לקבוע היכן הייתה לחימה או חדירת מחבלים. בנסיבות אלה תהליך ההכרה המרוכזת לא היה מיטבי, והוביל לחוסר בהירות; שכן בעיר אופקים בתחילה הכירה הרשות המאשרת במשרד הביטחון הכרה מרוכזת ברחובות שאינם בעלי רצף גיאוגרפי. רק לאחר דין ודברים של נציגי עיריית אופקים עם בט"ל והרשות המאשרת הורחבה ההכרה המרוכזת לרחובות נוספים, שהוגדרו כאזורים בעיר שהייתה בהם לחימה או חדירת מחבלים. יצוין כי לטענת עיריית אופקים יש להכיר בכל העיר, שנרצחו בה 53 אנשים, כאזור לחימה, ובכל תושבי העיר כנפגעי פעולות איבה במסגרת הכרה מרוכזת, ובמאי 2024 הוגשה עתירה לבג"ץ בנושא זה⁵².

משטרת ישראל מסרה בתשובתה מאוגוסט 2024 שהשיבה לפניית בט"ל למפכ"ל מנובמבר 2023 בעניין שבנדון כי חקירה פלילית בנושא אירועי שבעה באוקטובר עודנה מתנהלת, שלא ניתן להעביר ממצאים בנוגע לתקיפות ביישובים בשלב זה, ושהחקירה הפלילית איננה מתמקדת בהכרח במידע הרלוונטי הנחוץ לבט"ל לצורך קבלת החלטות. עוד מסרה המשטרה כי בט"ל ביקש מידע שלא היה ביכולתה לספק - כלל הרחובות באופקים ושדרות שאליהם הגיעו מחבלים, וכי גם אם הייתה מציינת בפני נציגי בט"ל את הרחובות שבהם מתגוררים נפגעי שבעה באוקטובר ביישובים אלה, לא ניתן לשלול אפשרות כי מחבלים הגיעו לרחובות נוספים ביישובים.

47 התביעות הפרטניות בשדרות שכללו הצהרה הוגשו על ידי בט"ל לרשות המאשרת באופן מרוכז.

48 סך הכול הוגשו כ-11,000 תביעות להכרה של תושבי אופקים. יתר התביעות בטיפול בט"ל וממתנות להכרעת הרשות המאשרת.

49 מערך מל"ח (משק לשעת חירום) הוא גוף בין-משרדי שתכליתו לתאם ולרכז את פעילות הגופים בשלטון המקומי ובשלטון המרכזי בעת פגיעה בעורף הגורמת לשיבוש מהותי בשגרת החיים. מערך מל"ח התמזג עם הרשות הלאומית לחירום בשנת 2009. יו"ר ועדת מל"ח עליונה הוא שר הביטחון.

50 פרוטוקול דיון הוועדה המיוחדת לצמצום פערים חברתיים בפריפריה בכנסת, בנושא "היעדר ההכרה בתושבי העיר אופקים לאחר אירועי השביעי באוקטובר", מ-11.3.23.

51 לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2022, באופקים מתגוררים כ-35,500 תושבים ובשדרות מתגוררים כ-33,000 תושבים.

52 בג"ץ 3900/24 עיריית אופקים נ' ממשלת ישראל, הוגש ביום 9.5.24.

סמכויות הרשות המאשרת לאחריות המשרד לביטחון הפנים, בטענה שהעברת הטיפול תביא לקיצור הליכים ולייעולם, בשל הסתמכות על חומר החקירה של המשטרה בתהליך קבלת ההחלטות. שתי הפניות נענו בשלילה, ולמעשה נושא בחינת שיוכה הארגוני של הרשות המאשרת נותר כפי שהיה.

עולה כי לעתים אין לרשות המאשרת, אשר פועלת במשרד הביטחון, יתרון יחסי או מידע עצמאי על פגיעות איבה כפי שאירע במלחמת חרבות ברזל.

מומלץ כי בט"ל בשיתוף משרד הביטחון יפיקו לקחים מאירועי שבעה באוקטובר וידונו בהשלכות העולות מפיצול סמכויות השרים בביצוע הוראות חוק התגמולים, ויבחנו אם נכון ויעיל יותר שסמכויות הרשות המאשרת יועברו ממשרד הביטחון לבט"ל או לגוף רלוונטי אחר; אם התשובה תהיה חיובית, מומלץ ששרי העבודה והביטחון יניעו תיקון מתאים בחוק התגמולים.

בט"ל מסר בתשובתו כי לדידו אין טעם המצדיק העברת סמכויות הרשות המאשרת אליו, שכן לשינוי מהותי כזה השלכות רבות, והוא עלול לגרום לקשיים רבים יותר מהדין הקיים, אשר מספק בעת שגרה מענה הולם לציבור. בין היתר מסר בט"ל כי חוק התגמולים הוא חלק ממארג חוקים המבחינים בין תפקיד בט"ל כגוף סטטוטורי, סוציאלי, שנועד לשלם קצבאות וגמלאות, לבין גופים מקצועיים שמקבלים את ההחלטה בדבר הזכאות וההכרה. לדעת בט"ל, קבלת החלטה ביחס לפגיעה על רקע לאומני אינה מתיישבת עם תפקידיו כגוף ציבורי שתכליתו דין סוציאלי ועם תחומי מקצועותו ואחריותו.

משרד הביטחון מסר בתשובתו כי לעמדת הרשות המאשרת במשרד הביטחון יש לפעול להעברת סמכויותיה לבט"ל, על סמך שנים רבות של טיפול בתביעות הרבות להכרה שהובאו להכרעתה; וכי הנהלת המשרד בוחנת כעת את הנושא.

כמפורט בדוח זה, בעת מלחמה נתגלעו קשיים בתהליך ההכרה, ויש לדון בהם ובהשלכותיהם, לבחון דרכי פעולה ולהסיק מסקנות ביחס לפתרונות אשר יענו על הצרכים גם בשעת חירום. הדברים נכונים שבעתיים לנוכח המתיחות הביטחונית בגבול הצפון והחשש כי יהיו לה השלכות על האזרחים בעורף. תשובות בט"ל ומשרד הביטחון מצביעות על מחלוקת עקרונית באשר לאופן הפתרון של הקשיים בתהליך ההכרה בעת המלחמה ובפרט לצורך העברת סמכויות הרשות המאשרת ממשרד הביטחון לבט"ל. במציאות זו נדרש לקיים דיון וחשיבה משותפת של בט"ל ומשרד הביטחון כדי לקדם מענה אופרטיבי מיטבי לסוגיית ההכרה בנפגעי פעולות איבה בראייה כוללת גם במצבי מלחמה ולהביא את הנושא להכרעת הממשלה.

במסגרת דיון משותף כאמור - בין שיוחלט שהרשות המאשרת במשרד הביטחון תישאר הגוף המוסמך להכריע בשאלת ההכרה בנפגעי איבה, ובין שיוחלט להעביר את הסמכות לבט"ל או לגוף אחר - מומלץ כי ייקבע מנגנון שיבטיח כי יוקצו לגורם המאשר כל האמצעים הדרושים לטיפול יעיל ומהיר בתביעות להכרה בנפגעי פעולות איבה, גם במצב שבו יוגשו מאות ואלפי תביעות בפרק זמן קצר; ובכלל זה, נגישות למידע מלא ואמין הנדרש לביסוס ההחלטות והתאמת המשאבים הארגוניים הנדרשים כדי לספק מענה יעיל ומהיר בעת שגרה ובשעת חירום. פתרון כאמור יכול לכלול שינויים ארגוניים או שינויי חקיקה, לפי הצורך.

בתשובתו מספטמבר 2024 מסר צה"ל כי משרד הביטחון פנה אליו בבקשה מסודרת לקבלת הנתונים, ובהמשך לפנייה זו פעל צה"ל לאיסופם, ולאחר אישורם הם נמסרו למשרד הביטחון. מאז מתקיים עדכון של רשימת היישובים, ואם עולים פרטים חדשים הם נמסרים לגורם הרלוונטי במשרד הביטחון.

משרד הביטחון מסר בתשובתו מיולי 2024 (להלן - תשובת משרד הביטחון) כי לאחר שיחות עם נציגי עיריית אופקים הובהר כי מבחינת הרשות המאשרת אין הבחנה בין תושבי העיר לבין תושבי שדרות, ומי מתושבי אופקים שגיגש תביעה להכרה יוכר על ידי הרשות.

עיריית אופקים מסרה בתשובתה מאוגוסט 2024 כי נוסף על היעדרם של נתונים גיאוגרפיים של אזורי הלחימה שהיו בסיס לקביעת ההכרה המרוכזת, התבחינים שלגביהם נקבעה ההכרה המרוכזת לא נקבעו על בסיס חוות דעת מסודרות ושקופות לציבור.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את היוזמה שנקטו בט"ל והרשות המאשרת למציאת פתרון מהיר ויעיל להכרה בעשרות אלפי תושבי יישובי הקו הראשון כנפגעי פעולות איבה. עם זאת נכון היה שמשטרת ישראל וצה"ל, כגורמים הביטחוניים המקצועיים והמוסמכים לעניין קביעת אזורי הלחימה בשבעה באוקטובר, היו משתפים פעולה עם בט"ל והרשות המאשרת ומגדירים את האזורים והרחובות בערים שבהם הייתה לחימה או חדרת מחבלים.

מומלץ כי בעתות חירום כלל הגופים הביטחוניים הרלוונטיים ישתפו פעולה בניהם; ובכלל זה יפרסמו מידע באופן שקוף לציבור.

סמכויות הרשות המאשרת ושיוכה על פי חוק התגמולים: ראשיתו של חוק התגמולים היא בחוק משנת 1956⁵³, שהעניק תגמולים לראשונה רק לנפגעי איבה מאזורי הספר של המדינה, זאת על פי אישורים שנתנו 'קצינים מאשרים' שמינה שר הביטחון. כמו החוק מ-1956, גם חוק התגמולים הינו באחריות שר העבודה (השר הממונה על בט"ל), מופעל בידי בט"ל וממומן מאוצר המדינה. בדומה לחוק זה (מ-1956), בחוק התגמולים נקבע כי שר הביטחון, בהתייעצות עם שר העבודה, הוא שימנה רשות מאשרת. סגן בכיר ליועץ המשפטי (להלן - יועמ"ש) למערכת הביטחון משמש כרשות המאשרת נוסף על תפקידו כראש חטיבת תביעות וביטוח במשרד הביטחון. ככלל, הרשות המאשרת נותנת החלטה פרטנית בהתבסס על מסמכים וחוות דעת שמעבירים לידיה בט"ל וכן על מידע שמעבירה לידיה המשטרה לגבי חקירת הרקע לפגיעה - לאומני או אחר.

פיצול סמכות ביצוע חוק התגמולים בין שר העבודה (בט"ל) ושר הביטחון (הרשות המאשרת), ושיוך הרשות המאשרת למשרד הביטחון, הובילו את משרד הביטחון לדון באפשרות להעביר את סמכויות הרשות ממשרד הביטחון לבט"ל. עוד בשנת 2008 פנה היועמ"ש למערכת הביטחון דאז ליועמ"ש בט"ל דאז בטענה שחוק התגמולים אינו באחריות משרד הביטחון אלא באחריות שר העבודה, וכי עניינית יש מקום להעביר את הסמכות למינוי הרשות המאשרת מידי שר הביטחון, שכן אין בידי הרשות המאשרת מידע עצמאי על פגיעות האיבה והיא נסמכת על אישורים של המשטרה ומסמכים שמעביר לידיה בט"ל. קדמה לפנייה זו פנייה של היועמ"ש למערכת הביטחון ליועמ"ש המשרד לביטחון הפנים דאז, עוד בשנת 2003, בנושא העברת

המשמעות הכלכלית ארוכת הטווח של הגידול בהיקף נפגעי האיבה בעקבות אירועי שבעה באוקטובר, במסגרת הדין הקיים

משרד מבקר המדינה בחן את ההשפעות הכלכליות ארוכות הטווח על תקציב המדינה הצפויות לחול, במסגרת הדין הקיים, בעקבות ההכרה המרוכזת והפרטנית של הרשות המאשרת בנפגעי פעולות איבה מאירועי שבעה באוקטובר כנפגעי המעגל הראשון. הבחינה התבססה על הערכות מחקריות לקביעת שיעור נכות נפשית בגין PTSD לאחר אירועי טרור בישראל, על תמהיל התביעות שהוגשו לבט"ל לנכות נפשית או נכות פיזית, ועל דרגות הנכות שנקבעו בוועדות הרפואיות לנפגעי פעולות איבה לפני שבעה באוקטובר ואחריו, כמפורט להלן:

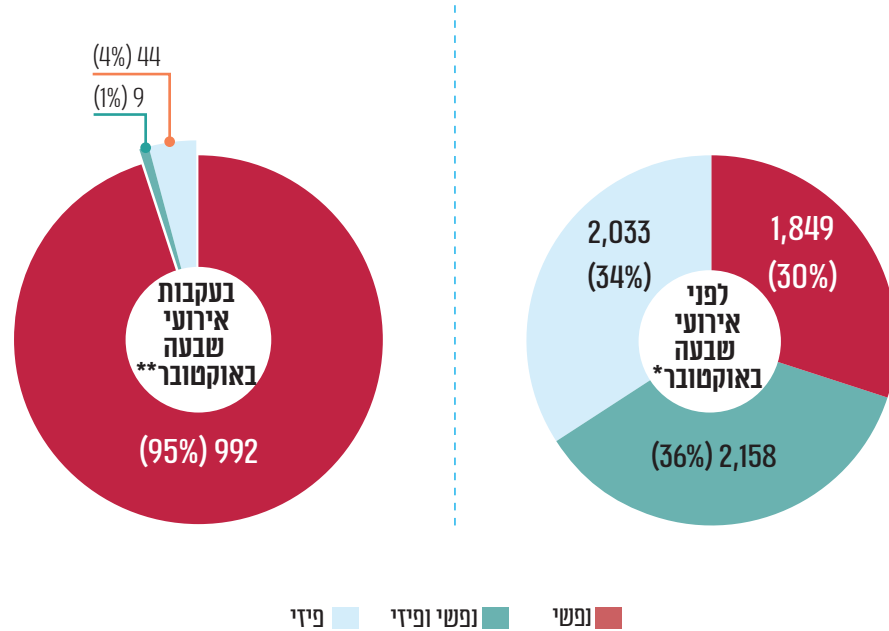
קביעת שיעור הנפגעים שמפתחים PTSD לאחר אירוע טרור בישראל: בט"ל קובע את דרגת הנכות לנפגעי פעולות איבה על פי תקנות הנכים⁵⁴, עם פירוט המגבלות שהיא גורמת ורמת חומרתה. למשל, נכות על רקע נפשי בגין PTSD נקבעת לפי חומרתה והיקף השפעתה על התפקוד הנפשי, החברתי והתעסוקתי של נפגע הטרואמה; כך שיש בנכות זו מנעד רחב בין 5% נכות, המוגדרת כהפרעה נפשית מזערית וכושר תפקודי תקין, ובין 100% נכות נפשית במקרים החמורים ביותר⁵⁵.

לפי המלצות המועצה הלאומית לפוסט-טרואמה, ניתן לקבוע נכות קבועה בעבור PTSD רק לאחר שנתיים מעת הפנייה הראשונה לטיפול, וזאת תוך מהלך טיפולי משמעותי⁵⁶. ממאמר שאיגד מחקרים שנעשו בכמה מדינות, ובכללן ישראל⁵⁷, ובו בחנו את שיעור האנשים המפתחים PTSD לאחר מלחמה או מתקפת טרור, עלה כי 39% מהמשתתפים במחקר בישראל פיתחו PTSD לאחר שנתיים מהאירוע הטרואומטי כדוגמת מתקפת טרור (התפרסם ב-2016)⁵⁸.

תמהיל התביעות לנכות שהוגשו בעקבות אירועי שבעה באוקטובר בגין פגיעה פיזית או נפשית: בעקבות אירועי שבעה באוקטובר הוגשו עד סוף פברואר 2024 ונידונו בוועדות הרפואיות של בט"ל 1,049 תביעות של נפגעים, ו-99% מהם (1,044 איש) נקבעה נכות.

בתרשימים שלהלן מוצגים נתוני בט"ל על סוגי התביעות שהוגשו לו לקביעת דרגת נכות לנפגעי פעולות איבה מינואר 2021 ועד ספטמבר 2023, בהשוואה לסוגי התביעות של נפגעי אירועי שבעה באוקטובר עבור החודשים אוקטובר - מרץ 2024.

תרשים 3: סוגי תביעות לקביעת דרגת נכות לנפגעי פעולות איבה שהוגשו לוועדות הרפואיות לפני אירועי שבעה באוקטובר (ינואר 2021 - ספטמבר 2023) ולאחריהם (אוקטובר 2023 - מרץ 2024)



על פי נתוני בט"ל ממרץ 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * הנתונים לתקופה שבין ינואר 2021 לספטמבר 2023 מוצגים באופן ממוצע.
 ** בחמישה מקרים נקבע שאין נכות והם לא סווגו לפי סוג.

מתרשים 3 עולה כי כמעט כל התביעות שהוגשו לבט"ל לאחר אירועי שבעה באוקטובר הן בגין פגיעה נפשית. שיעור זה (95%, שהם 992 תביעות) גדול יותר מפי 3 משיעור התביעות מסוג זה שהוגשו לפני שבעה באוקטובר - שעמד על פחות מכשליש מהתביעות בלבד (כ-30%).

דרגות הנכות שנקבעו בוועדות הרפואיות: נפגע פעולות איבה שהוועדה הרפואית קבעה לו דרגת נכות נמוכה מ-10% אינו זכאי להטבה כלכלית כלשהי - לא מענק חד-פעמי ולא קצבה; מי שהוועדה הרפואית קבעה לו דרגת נכות של 10% - 19% זכאי למענק חד-פעמי שגובהו משתנה בהתאם לגובה דרגת הנכות שנקבעה; מי שהוועדה קבעה לו דרגת נכות של 20% ומעלה זכאי לקצבה חודשית, שגם גובהה תלוי בגובה דרגת הנכות שנקבעה. בלוח שלהלן מוצגים גובה המענק והקצבה המוענקים נכון ל-2024:

54 תקנות הנכים (מבחינה לקביעת דרגת נכות), התש"ל-1969.
 55 קביעת דרגת נכות באתר בט"ל. 5% - הפרעה נפשית מזערית וכושר תפקודי תקין; 10% - הגבלה קלה בכושר התפקודי; 20% - הגבלה בינונית בכושר התפקודי; 30% - הגבלה ניכרת בכושר התפקודי; 50% - הגבלה של הכושר התפקודי באופן קשה; 70% - הגבלה של הכושר התפקודי באופן קשה ביותר; 100% - מי שצריך סיוע מתמיד בחיי היומיום או באשפוז. תגמול הנכות החודשי נקבע לפי אחוז הנכות שנקבע. ראו עוד באתר בט"ל.
 56 המועצה הלאומית לפוסט טראומה, המלצות הוועדות 2023, משרד הבריאות.
 57 במדינות ארה"ב, בריטניה, ישראל, לבנון, בוסנייה, אפגניסטן ועוד.
 58 POST-TRAUMATIC STRESS DISORDER IN THE AFTERMATH OF WARS, CONFLICTS AND TERRORISM: CO-RELATION BETWEEN COUNTRIES GDP AND PREVALENCE OF PTSD, MEDCRAVE, 2016 [LINK]

לוח 1: גובה המענק והקצבה החודשית של נפגעי פעולות איבה לפי דרגת הנכות, החל ביולי 2024

| גובה הקצבה החודשית (בש"ח) | דרגת הנכות | גובה המענק החד-פעמי (בש"ח) | דרגת הנכות |
|--------------------------------|--------------|----------------------------|------------|
| מתחת ל-10% לא זכאים למענק/קצבה | | | |
| 1,124 | 20% | 60,741 | 10% |
| 1,687 | 30% | 77,332 | 11% |
| 2,249 | 40% | 95,836 | 12% |
| 2,812 | 50% | 113,327 | 13% |
| 3,374 | 60% | 130,706 | 14% |
| 3,936 | 70% | 147,635 | 15% |
| 4,499 | 80% | 166,476 | 16% |
| 5,061 | 90% | 184,530 | 17% |
| 5,624 | 100% | 203,483 | 18% |
| 7,873 | 100%+ מיוחדת | 229,748 | 19% |

על פי הנתונים באתר בט"ל, [מענק נכות חד פעמי] [תגמול נכות חודשי] בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה שמי שהועדה הרפואית קבעה לו דרגת נכות שהיא בין 10% ל-19% יקבל סכום חד-פעמי שנע בין כ-61,000 ש"ח לכ-230,000 ש"ח. מי שנקבעה לו דרגת נכות גבוהה יותר יקבל קצבה חודשית בסכום שנע בין כ-1,100 ש"ח לכ-7,900 ש"ח; יצוין כי לקצבה זו נלוות תוספות כספיות התלויות בתנאים מסוימים, והקשרות בשיקום מקצועי, סיוע במימון שכר לימוד, טיפולים רפואיים במגוון תחומים, טיפולים נפשיים, השתתפות בעלויות ציוד ומכשור רפואי, מענקים לרכישת דירה, מענקים לניידות ועוד.

נפגע פעולות איבה שנקבעה לו דרגת נכות ונוסף על כך הוא מחוסר פרנסה⁵⁹ או שהוא נכה נצרך שאינו מסוגל להשתכר (להלן - נצרך)⁶⁰, כמוגדר בנוהלי בט"ל, יהיה זכאי למענק או לקצבה חודשית מוגדלים כמוצג בלוח שלהלן:

לוח 2: גובה המענק והקצבה החודשית לפי דרגת הנכות לנפגע פעולות איבה נכה מחוסר פרנסה ולנפגע פעולות איבה נכה נצרך, החל ביולי 2024

| גובה הקצבה החודשית (כולל תוספת (בש"ח)) | נכה איבה נצרך (מעל דרגת נכות של 50%) | גובה הקצבה החודשית (בש"ח) | | נכה איבה מחוסר פרנסה |
|--|--------------------------------------|---------------------------|-----------|----------------------|
| | | עם ילדים | ללא ילדים | |
| 12,042 | עד 59% | 5,139 | 3,516 | 10%* - 18% |
| 12,210 | 60% | 7,328 | 5,140 | 19% - 39% |
| 12,435 | 70% | 9,503 | 7,329 | 40% - 100% |
| 12,717 | 80% | 12,041 | 10,850 | 100%+ |
| 13,054 | 90% | | | |
| 13,167 | 100% | | | |
| 15,191 | 100%+ | | | |

* נכה שהוכר לפני 1996 יהיה זכאי לקצבה. נכה שהוכר לאחר מכן יהיה זכאי לקצבה חודשית אם דרגת הנכות שלו גבוהה מ-20%.
על פי נתונים שהתקבלו מבט"ל בספטמבר 2024 בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי נפגע פעולות איבה שהוא נכה מחוסר פרנסה יקבל קצבה בסכום שנע בין כ-3,500 ש"ח לכ-12,000 ש"ח, בהתאם לדרגת הנכות שנקבעה לו ולהיותו הורה לילדים (עד גיל 21). נפגע פעולות איבה שהוא נכה נצרך ודרגת הנכות שלו היא מעל 50% יקבל קצבה חודשית בסכום שנע בין כ-10,800 ש"ח ל-15,200 ש"ח, בהתאם לדרגת הנכות שנקבעה לו ולהיותו הורה לילדים (עד גיל 21).

59 נכה מחוסר פרנסה - נפגע שאין לו הכנסה מעבודה שמספיקה למחייתו, אולם הוא בתהליך שיקום וצפוי להשתלב במעגל העבודה, והוא בדרגת נכות של 20% ומעלה, מקבל תוספת לקצבה החודשית.

60 נכה נצרך - נפגע שאינו יכול לעבוד למחייתו בגלל נכותו המוכרת מאירוע האיבה ואינו מתאים לשיקום, והוא בדרגת נכות של 50% ומעלה, מקבל קצבה אחרת במקום הקצבה החודשית.

אם כן, ניתוח דרגות הנכות מצביע על כך שלעומת התקופה שקדמה לאירועי שבעה באוקטובר, שבה קצת יותר ממחצית (55%) מהחלטות הוועדות הרפואיות אישרו דרגת נכות של 20% לפחות, המזכה בקצבה חודשית, בתקופה שאחרי אירועי שבעה באוקטובר, שיעור זה עלה ועומד על 84%.

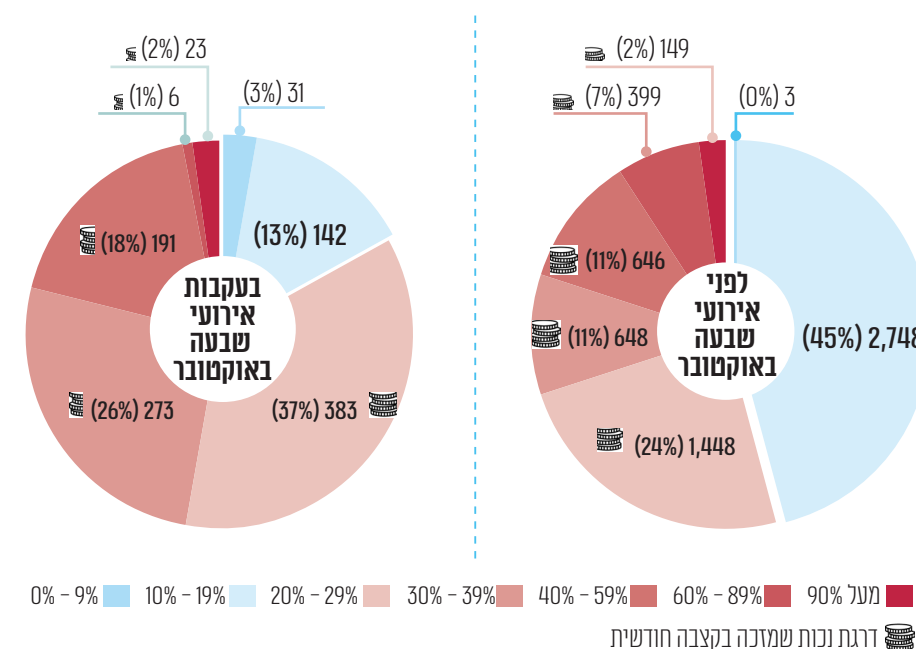
מאפייני אירועי שבעה באוקטובר חריגים בריבוי הנפגעים, באכזריות הפגיעות ובמשך הלחימה, וכפועל יוצא מכך סוג התביעות לתגמולים של נפגעי פעולות איבה שאיתם התמודדה מדינת ישראל לפני שבעה באוקטובר אינו דומה לזה שאחרי: לא מבחינת סוג הפגיעה, שנכון למרץ 2024 היא לרוב (בכ-95% מהנפגעים) על רקע נפשי; ולא בשיעורי דרגת הנכות המאפשרים קצבה, כפי שהם נקבעים בוועדות הרפואיות. מסקנה זו מחייבת את הגורמים הרלוונטיים - משרד האוצר בשיתוף בט"ל, וכן משרד הבריאות - בהיערכות מתאימה ומקדימה: הן מהבחינה הכלכלית והן מבחינת מתן מענה רפואי-טיפולי ושיקומי. היערכות כזו תאפשר לנפגעים לטפל בפגיעתם הנפשית מתוך מטרה לצמצם ככל הניתן פגיעה שתידרדר להפרעה נפשית, וכן תאפשר חזרה, מהר ככל הניתן, לשגרת חיים רגילה - לחיזוק החוסן הנפשי והבריאותי, ולהשתלבות מחודשת במשפחה, בחברה ובתעסוקה.

אג"ת מסר בתשובתו מיולי 2024 (להלן - תשובת אג"ת) כי במסגרת תקציב המדינה לשנת 2024 גובשה תוכנית לאומית לחיזוק מערך הטיפול בבריאות הנפש בהיקף של כמיליארד וחצי ש"ח.

בט"ל מסר בתשובתו כי כדי לאפשר מענה מהיר בוועדות הרפואיות, הוא פעל לתיקון חקיקה אשר הגדיל באופן משמעותי את מספר הרופאים המשתתפים בוועדות אלה; הגדיל באופן ניכר את מאגר נותני השירותים בתחום הנפש והקל בכניסה למאגר, כדי שכל נפגע יוכל לקבל סיוע מאנשי מקצוע; ויזם קשר עם כל הנכים שנקבעו להם 20% נכות לפחות בוועדה הרפואית, כדי שימצו את זכאותם בטיפול נפשי ושיקום תעסוקתי.

להלן בתרשימים נתונים על דרגות הנכות הנפשית שנקבעו בוועדות הרפואיות מינואר 2021 ועד ספטמבר 2023, לעומת אלו שנקבעו בעקבות אירועי שבעה באוקטובר, לפי נתוני בט"ל.

תרשים 4: דרגות הנכות הנפשית שנקבעו לנפגעי פעולות איבה לפני אירועי שבעה באוקטובר (בשנים 2021 - 2023) לעומת נפגעי שבעה באוקטובר (אוקטובר 2023 - מרץ 2024)



על פי נתוני בט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הנתונים לתקופה 2021 - ספטמבר 2023 מוצגים באופן ממוצע.

** דרגת הנכות שניתנה לנפגעי שבעה באוקטובר היא זמנית לתקופות של 8 עד 11 חודשים.

מתרשים 4 עולה כי עד לאירועי שבעה באוקטובר, בתקופה שבין שנת 2021 ועד ספטמבר 2023, לקצת יותר ממחצית מהנפגעים (55%) קבעו הוועדות הרפואיות דרגת נכות המזכה בקצבה חודשית (דרגה שהיא לפחות 20%), לקרוב ממחצית מהנפגעים (45%) נקבעה דרגת נכות שהיא בין 10%-19% ושמצבה במענק חד-פעמי, ולאחוז אפסי (שלושה נפגעים) נקבעה דרגת נכות נמוכה מ-10% ולכן הם לא היו זכאים לאף הטבה כלכלית.

לעומת זאת לאחר אירועי שבעה באוקטובר, בתקופה שבין אוקטובר 2023 ועד מרץ 2024, לרוב הנפגעים - 84% (876 נפגעים) מהם, נקבעה דרגת נכות המזכה בקצבה חודשית, רק ל-13% (142) מהנפגעים נקבעה דרגת נכות המזכה במענק חד-פעמי, ול-3% (31 נפגעים) נקבעה דרגת נכות נמוכה יותר שלא מזכה באף הטבה כלכלית.

אומדנים כלכליים לתוספת התגמולים לפגעים מאירועי שבעה באוקטובר, על פי הדין הקיים

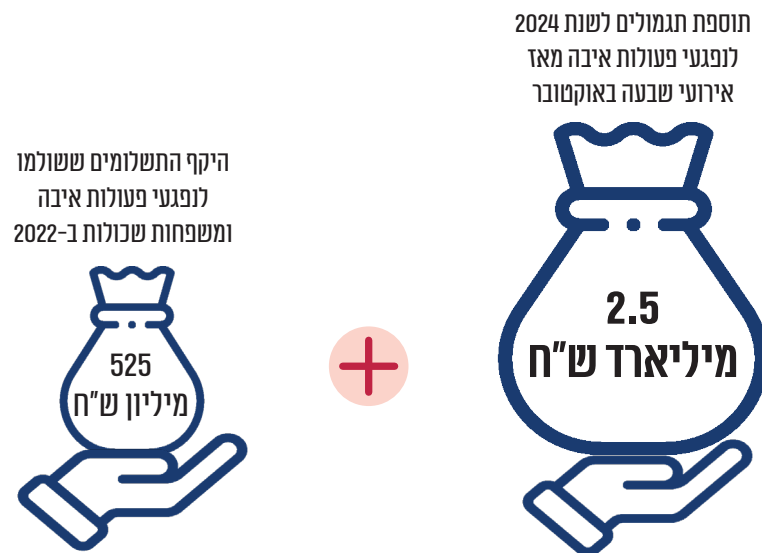
הגידול החד במספר נפגעי פעולות האיבה בעקבות אירועי שבעה באוקטובר מחדד את חשיבות הצורך שמשרד האוצר ובט"ל יבחנו את השלכות הכלכליות של תחזית זו שעשויה להגיע לתוספת תקציבית של מאות מיליונים בשנה ואף יותר מכך. חשוב להדגיש כי אין אפשרות לחזות באופן מדויק לטווח הארוך את מספר נפגעי האיבה שיוכרו בסופו של דבר, ואת דרגות הנכות שהועדות הרפואיות יאשרו להם, ולכן האומדנים שיוצגו להלן אינם מדויקים, אך הם יכולים להמחיש את המגמה ואת סדרי הגודל האפשריים לתוספת התקציב שתידרש לצורך תגמול נפגעי האיבה, ובכך לסייע בקבלת החלטות מושכלות בסוגיה זו. להלן יובאו אומדנים שביצעו בט"ל, משרד האוצר ומשרד מבקר המדינה:

אומדן בט"ל לתוספת תקבולים לפגעי פעולות איבה לשנת 2024: חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק בט"ל), קובע⁶¹ כי בט"ל רשאי לתת בשם הממשלה או גוף ציבורי, לכלל תושבי המדינה או לסוגים מהם, הטבות סוציאליות שאינן ניתנות לפי החוק; וכי אוצר המדינה או הגוף הציבורי יחזירו לו כל סכום שהוציא למתן ההטבות האמורות.

בדצמבר 2023 אישרה מועצת בט"ל⁶² את התקציב השנתי של בט"ל לשנת 2024. במסגרת גיבוש התקציב אמד בט"ל כמפורט בתרשים להלן את תוספת העלויות הצפויה של תגמולים חודשיים לשנת 2024, עבור נפגעי פעולות איבה בעקבות אירועי שבעה באוקטובר; בט"ל התבסס על הנחות אלו:

1. תחזית שלפיה מבין 58,500 איש שהוכרו כנפגעי פעולות איבה באותה עת, לכ-20,000 תיקבע גם דרגת נכות פיזית או נפשית של 50% ויותר;
2. 15,000 נפגעי פעולות איבה יוכרו כנכים פגועי נפש; הקצבה שיהיו זכאים לה תעמוד בממוצע על 9,300 ש"ח (פי 2.3 מהקצבה הבסיסית לנפגע פעולות איבה בשנת 2022, שסכומה עמד על כ-4,100 ש"ח בממוצע), ובחישוב שנתי - 111,600 ש"ח;
3. 5,000 נפגעי פעולות איבה יוכרו כנכים פיזית; הקצבה הממוצעת שיהיו זכאים לה תעמוד על 11,300 ש"ח (פי 2.8 מהקצבה הבסיסית לנפגע פעולות איבה), ובחישוב שנתי - 135,600 ש"ח;
4. 800 נפגעי פעולות איבה יוכרו כ"תלויים" (משפחות שכולות), והקצבה הממוצעת שיהיו זכאים לה תעמוד על 10,200 ש"ח, ובחישוב שנתי - 122,400 ש"ח.

תרשים 5: תשלומים ששולמו לפגעי פעולות איבה ומשפחות שכולות ב-2022 ואומדן לתוספת התגמולים בגין שנת 2024



מהתרשים עולה כי על פי האומדן של בט"ל לתוספת התגמולים שתידרש לשנת 2024 עבור נפגעי פעולות איבה מאירועי שבעה באוקטובר עולה כי מדובר בתוספת של כ-2.5 מיליארד ש"ח - קרוב לפי חמישה מסך התגמולים ששולמו בשנת 2022 (525 מיליון ש"ח).

אף שמדובר, לפי האומדן האמור, בהוצאה גדולה מאוד שתושט על תקציב המדינה, ואף שקיימת אפשרות שיהיו אלו קצבאות קבועות לאורך כל חיי הזכאים להן, עלה כי בט"ל לא אמד את המשמעות התקציבית ארוכת הטווח של היקף התגמולים הצפוי להיות מושט על קופת המדינה; משכך הוא גם לא שיקף זאת למועצת בט"ל, שכן ראוי היה להבהיר לה את ההיקף התקציבי המשמעותי הנדרש לתוספת התגמולים לנפגעים מאירועי שבעה באוקטובר גם אם השלכות התקציביות הן על תקציב המדינה ולא על בט"ל. הוא גם לא שיקף זאת למשרד האוצר, שכן למידע זה יש השלכות תקציביות על קופת המדינה כולה ונדרשת לכך התייחסות תקציבית. בנוסף, מצופה היה כי מועצת בט"ל מצידה תבקש להציג לה את ההשלכות ארוכות הטווח עבור תוספת התגמולים שתידרש עבור נפגעי איבה.

61 סעיף 9 לחוק הביטוח לאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995.

62 **מועצת בט"ל** היא הרשות העליונה של מוסד זה והיא פועלת בהתאם לתקנות הביטוח הלאומי (מועצת המוסד), התשי"ח-1958. בראשה עומד שר העבודה וחברים בה 19 חברים, בהם נציגי ממשלה, נציגי עובדים, נציגי מעסיקים ומומחים שונים. המועצה מפקחת על פעולות בט"ל והנהלתו; מייעצת לשר בענייני חקיקה; דנה בהצעות תקציב של בט"ל ומגישה אותן לאישור שר העבודה ושר האוצר, ועוד.

אומדן משרד האוצר: בדצמבר 2023 ביצע אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת) הערכה של התוספת התקציבית השנתית הקבועה הצפויה לנפגעי פעולות איבה בעקבות אירועי שבעה באוקטובר שתיקבע להם דרגת נכות מעל 20% המזכה בקצבה חודשית לכל החיים; כך שההוצאה בגינה תיכנס לבסיס התקציב, כמפורט בתרשים להלן. הערכת אג"ת התבססה על הנחות אלו⁶³:

1. כ-6,700 יוכרו כנפגעי פעולות איבה ויהיו זכאים לקצבה חודשית, לשיקום ולהטבות⁶⁴:
 - א. 2,000 מהם יוכרו על בסיס פגיעה פיזית;
 - ב. 4,000 מהם יוכרו על בסיס פגיעה נפשית;
 - ג. 700 יוכרו כתלויים (משפחות שכולות).
2. תשלום שנתי ממוצע בשנת 2022 לנפגע פעולות איבה עמד על 73,900 ש"ח.

תרשים 6: תשלומים ששולמו לנפגעי פעולות איבה ומשפחות שכולות בשנת 2022 ואומדן של אג"ת לתוספת התגמולים הקבועה לתקציב המדינה



מתרשים 6 עולה, שלפי האומדן הכלכלי של אגף התקציבים במשרד האוצר מדצמבר 2023, תוספת התגמולים השנתית הקבועה לתקציב המדינה שתידרש עבור נפגעי פעולות איבה תעמוד על כ-520 מיליון ש"ח⁶⁵, והיא תכפיל את התשלומים ששולמו לנפגעי פעולות איבה עד אירועי שבעה באוקטובר, שעמדו על 525 מיליון ש"ח.

יודגש כי הערכת אג"ת התבססה על הערכת חסר שלפיה יהיו 6,700 איש שיוכרו כנפגעי פעולות איבה ויהיו זכאים לקצבה מאירועי שבעה באוקטובר, ואילו הערכת בט"ל לאותו מועד עמדה על 20,000 נפגעים שיהיו זכאים לקצבה ועל 800 חללים - פי שלושה מהערכת אג"ת. בפועל, נכון למועד סיום הביקורת כ-61,000 נפגעי פעולות איבה הוכרו בהכרה המרוכזת.

אומדן משרד מבקר המדינה: היות שהאומדן של בט"ל הוא לשנת 2024 בלבד, והיות שבט"ל ואג"ת לא התבססו על הערכה מחקרית לגבי הסיכוי של נפגעי האיבה מאירועי שבעה באוקטובר לפתח PTSD (ראו להלן), אמד גם משרד מבקר המדינה את תוספת התגמולים שצפויים להידרש עבור נפגעי פעולות איבה שהוכרו, נכון למועד סיום הביקורת - מרץ 2024.

להלן ההנחות לבסיס האומדן:

1. תחזית שלפיה מבין כ-61,000 נפגעי פעולות איבה שהוכרו בהכרה המרוכזת בעקבות אירועי שבעה באוקטובר, בהתבסס על הערכה מחקרית שנסמכת על ניתוח ניסיון העבר מאירועי טרור או מלחמה בישראל⁶⁶, 39% יפתחו PTSD - כלומר כ-23,790 נפגעים.
2. נפגעי פעולות האיבה שיפתחו PTSD (23,790) יגישו תביעת נכות.
3. שיעור נפגעי פעולות האיבה שיגישו תביעת נכות ויקבלו דרגת נכות של 20% ומעלה (המזכה בקצבה חודשית), מבין מי שיפתחו פוסט-טראומה, חושב על פני הטווח שבין שיעורם בשנת 2022, שעמד על 55%, לבין שיעורם לאחר אירועי שבעה באוקטובר, שעמד על 84%.
4. גובה הקצבה החודשית הממוצעת בשנת 2022 היה 4,130 ש"ח, ובחישוב שנתי - כ-50,000 ש"ח.
5. מבין נפגעי פעולות האיבה שקיבלו דרגת נכות של 20% ומעלה, שיעור הנפגעים שקיבלו גם קצבה כנצרך או כמחוסר פרנסה חושב על פני הטווח שבין השיעור שנקבע לפני אירועי שבעה באוקטובר (1% בשנת 2022) לבין שיעורם בארבעת החודשים שלאחר אירועי שבעה באוקטובר (9%). היתר יוכרו כנפגעי פעולות איבה שאינם נצרכים ואינם מחוסרי פרנסה.
6. גובה הקצבה החודשית הממוצעת בשנת 2022 של נפגע פעולות איבה נצרך או נפגע פעולות איבה מחוסר פרנסה עמד על 15,971 ש"ח, ובחישוב שנתי - כ-192,000 ש"ח⁶⁷.

66 POST-TRAUMATIC STRESS DISORDER IN THE AFTERMATH OF WARS, CONFLICTS AND TERRORISM: [CO-RELATION BETWEEN COUNTRIES GDP AND PREVALENCE OF PTSD, MEDCRAVE, 2016 [LINK] מדובר בנתון שעלה במחקר ישראלי אחד שהובא באותו מאמר, כשהטווח שהובא בסיכום המאמר ביחס לישראל הוא בין 5.5% ל-55%.

67 הסכום הממוצע ששולם מדי חודש בשנת 2022 לנפגע פעולות איבה נצרך עמד על כ-19,300 ש"ח, ולנפגע פעולות איבה מחוסר פרנסה - כ-10,000 ש"ח (על בסיס נתוני בט"ל ל-2022 ועל בסיס נתוני בט"ל מפברואר 2024).

63 מתוך אומדן שהעביר משרד האוצר למשרד מבקר המדינה ב-18.3.24 (נכללו בחישוב קצבת משפחות שכולות, קצבה חודשית לנכה איבה, קצבה חודשית לפגוע נפש); הבהרה של משרד האוצר לאומדן.

64 על פי מסמכים שהועברו ל המספר 6,700 מקיף נפגעי פעולות איבה בדרגת נכות של 20% ומעלה, והתקבל באג"ת על פי הערכת בט"ל. הוא שונה ממספר הנפגעים כפי שבט"ל הציג למועצת בט"ל.

65 כולל מקדם 1.05 בגין הצמדות.

הלוח שלהלן מציג את טווח האומדנים (מפת חום) המתבססים⁶⁶ על הסיכוי של נפגע פעולות איבה לקבל דרגת נכות מעל 20%, ובהתחשב בכך שחלקם יהיו גם נכים נצרכים או גם מחוסרי פרנסה:

- ציר אופקי:** שיעור מקבלי דרגת נכות מעל 20% - השיעור נע בין 55% (השיעור המזערי בהתבסס על נתוני 2022) ל-84% (השיעור המרבי בהתבסס על הנתונים מלאחר שבעה באוקטובר).
- ציר אנכי:** שיעור נפגעי האיבה שיהיו נוסף על כך נצרכים או מחוסרי פרנסה - השיעור נע בין 1% ל-9% כמוסבר לעיל.
- צבע:** ככל שהצבע אדום יותר, כך גבוה יותר שיעור הנפגעים שתיקבע להם דרגת נכות של 20% ומעלה וגם יהיו נצרכים או מחוסרי פרנסה. ככל שהצבע ירוק יותר השיעור נמוך יותר.
- התאים** מציגים אומדן של תוספת התקבולים הקבועה במיליוני ש"ח.

לוח 3: אומדן משרד מבקר המדינה לתוספת התגמולים לשנה בגין נפגעי פעולות איבה מאירועי שבעה באוקטובר שכבר הוכרו (במיליוני ש"ח)

| שיעור נפגעי פעולות איבה שהם נצרכים או מחוסרי פרנסה | שיעור מקבלי דרגת נכות מעל 20% | | | | |
|--|-------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| | 55% | 62% | 70% | 77% | 84% |
| 1% | 694 | 780 | 865 | 951 | 1,036 |
| 2% | 740 | 825 | 911 | 996 | 1,082 |
| 3% | 785 | 871 | 956 | 1,042 | 1,127 |
| 4% | 831 | 916 | 1,002 | 1,087 | 1,173 |
| 5% | 876 | 962 | 1,047 | 1,133 | 1,218 |
| 6% | 922 | 1,008 | 1,093 | 1,178 | 1,264 |
| 7% | 968 | 1,053 | 1,139 | 1,224 | 1,310 |
| 8% | 1,013 | 1,099 | 1,184 | 1,270 | 1,355 |
| 9% | 1,059 | 1,144 | 1,230 | 1,315 | 1,401 |

על פי נתוני בט"ל לפברואר 2024 על תגמול חודשי ממוצע לפי אחוזי נכות בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 3 עול כי לפי האומדן המזערי, המתבסס על כך של-55% מנפגעי פעולות האיבה מאירועי שבעה באוקטובר (כ-13,085 מבין ה-23,790⁶⁹) תיקבע דרגת נכות של 20% ומעלה, וש-1% מהם יהיו נוסף על כך גם נצרכים או מחוסרי פרנסה, תוספת התגמולים הקבועה בגין נפגעי פעולות האיבה מאירועי שבעה באוקטובר תעמוד על 694 מיליון ש"ח לשנה לתקציב המדינה. לפי האומדן המרבי, תוספת התגמולים השנתית הקבועה תעמוד על כ-1.4 מיליארד ש"ח; אומדן זה מתבסס על כך של-84% מנפגעי פעולות האיבה מאירועי שבעה באוקטובר תיקבע דרגת נכות של 20% ומעלה (כ-20,000 מבין ה-23,790), ונוסף על כך 9% מהם יהיו נצרכים או מחוסרי פרנסה.

נוסף על אומדנים אלה, ובדומה לאומדנים שהתקבלו מהחישובים של משרד האוצר ובט"ל, יש להוסיף את עלויות התגמולים למשפחות השכולות, שעומדים על כ-274 מיליון ש"ח בשנה⁷⁰; אלה חושבו על בסיס נתוני בט"ל על מספר המשפחות השכולות מאז שבעה באוקטובר, שעמד בפברואר 2024 על 1,910. כלומר, סך האומדן המזערי לתוספת התגמולים בגין נפגעי פעולות איבה ומשפחות שכולות מאירועי שבעה באוקטובר עומד על כמיליארד ש"ח, וסך האומדן המרבי עומד על כ-1.7 מיליארד ש"ח כתוספת שנתית קבועה לתקציב המדינה.

אומדן מעודכן של משרד האוצר: בעקבות הביקורת ולאחר סיומה, ביולי 2024, עדכן אג"ת את האומדן הכלכלי של תוספת התגמולים השנתית הקבועה לתקציב המדינה שתידרש לנפגעי איבה, כך שתעמוד על אומדן מזערי של כ-900 מיליון ש"ח ועד אומדן מרבי של כ-1.623 מיליארד ש"ח. לאומדנים אלו הוסיף את עלויות התגמולים למשפחות שכולות על סך כ-135 מיליון ש"ח. כלומר, סך האומדן המזערי לתוספת התגמולים בגין נפגעי פעולות איבה ומשפחות שכולות מאירועי שבעה באוקטובר עומד על כמיליארד ש"ח, וסך האומדן המרבי - על כ-1.8 מיליארד ש"ח כתוספת שנתית קבועה לתקציב המדינה.

הערכה זו התבססה על 16,500 איש שיוכרו כנפגעי פעולות איבה בדרגת נכות מעל 20%, המזכה בקצבה חודשית לכל החיים, באומדן המזערי, ועל 33,500 איש שיוכרו כנפגעי פעולות איבה באומדן המרבי; ועל כ-1,100 משפחות שכולות.

סיכום האומדנים הכלכליים לתוספת התגמולים בגין נפגעי פעולות איבה: התרשים שלהלן מרכז את האומדנים הכלכליים שחושבו על ידי משרד האוצר (לאחר מועד סיום הביקורת, ביולי 2024) ועל ידי משרד מבקר המדינה.

69 זו התחזית למספר נפגעי פעולות איבה שיפתחו PTSD ויגישו תביעת נכות, מתוך 61,000 נפגעים שהוכרו (39%) - התחזית מתבססת על הערכה מחקרית שנשמכת על ניתוח ניסיון העבר מאירועי טרור או מלחמה בישראל הסכום חושב על בסיס הממוצע של הקצבה החודשית למשפחות חללים נפגעי פעולות איבה, מתוך הדוח השנתי של בט"ל משנת 2022, שהוכפל במספר המשפחות השכולות מאירועי שבעה באוקטובר.

68 החישוב של מספר נפגעי האיבה לפי הדרגות הוא של כל נפגעי האיבה המוכרים במהלך השנה הקלנדרית (לרבות אנשים שיצאו ונכנסו במהלך השנה). לכן הנתונים שונים מהנתונים המוצגים בירחון הסטטיסטי שמציג כמה קיבלו כל חודש.

בט"ל מסר בתשובתו כי בעת הקרובה עתידה לקום ועדה בין-משרדית של אג"ת בשיתוף בט"ל, שמטרתה לנסות לאמוד את המשמעות התקציבית ארוכת הטווח של היקף התגמולים הצפוי להיות מושת על קופת המדינה.

התאמת הדין למתן מענה לנפגעי המעגל השני

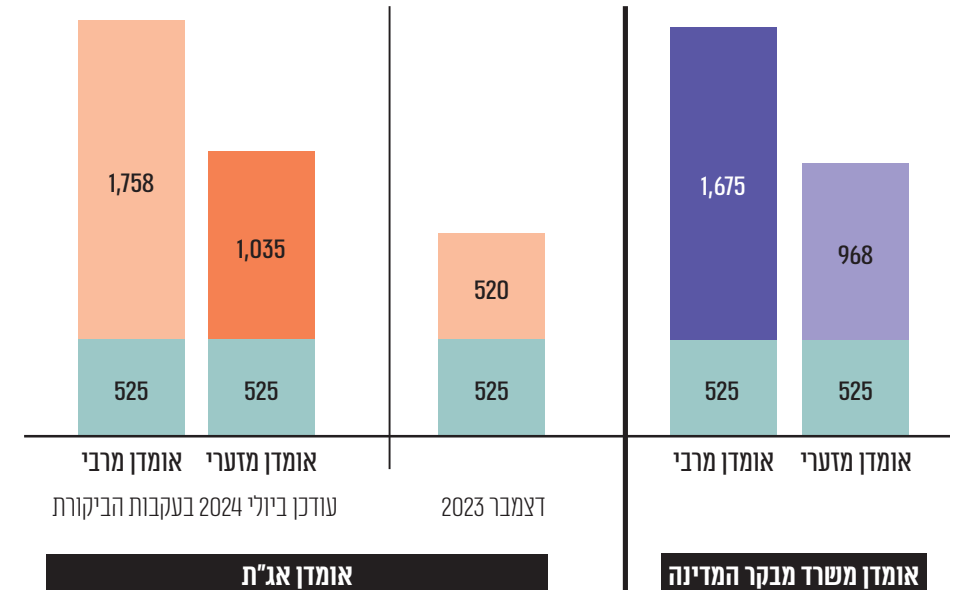
ריכוז מידע לגבי נפגעי המעגל השני: כאמור, נוסף על מי שהרשות המאשרת אישרה כנפגעי פעולות איבה קיימת קבוצה נוספת של נפגעים - אלו המשתייכים למעגל השני: מי שלא נכחו פיזית באירועי שבעה באוקטובר, אך נחשפו לרגעי האימה ולזוועות בדרכים שונות. בין המשתייכים למעגל השני הם למשל מי שליושבם או לביתם חדרו מחבלים כשהם עצמם לא נכחו ביישוב. אחרים נחשפו לאירועים הקשים "בזמן אמת" או בסמוך לכך דרך הטלפון הנייד והרשתות החברתיות, ואחרים היו באזור האירוע לא "בזמן אמת", אלא למשל כדי לחפש את יקיריהם או לחלץ פצועים; הם חוו את מראות הטבח, האובדן וההרס, הבית של חלקם נחרב, הקהילה של אחרים התפרקה, ורבים מהם פונו מביתם ויישובם. חלקם גם נאלץ להתמודד עם שכול מרובה, משפחתי וקהילתי. גם בקרב נפגעי המעגל השני יש נפגעי נפש שצפוי שיתקשו לחזור לשגרת חיים.

במועד סיום הביקורת, כחצי שנה מאז אירועי שבעה באוקטובר, לא היה לבט"ל מידע על גודל המעגל השני ועל מספר המשתייכים אליו שיתקשו לחזור לתפקוד תקין בשל החשיפה לאירועי שבעה באוקטובר. הסיבה העיקרית לכך היא הקושי לצפות התפתחות של פגיעות נפשיות בשל טראומה, שכן לעיתים אלה עשויות להתפרץ ולהיות מאובחנות רק במועד מאוחר, או אף מאוחר מאוד, לאחר קרות האירוע. סיבה נוספת היא הקושי של נפגעי הנפש לפנות לטיפול נפשי, כל שכן למצות את הזכויות שהם זכאים להן במסגרת השירותים שמספק בט"ל, במסגרת שירותי בריאות הנפש שבסל הבריאות ובמסגרת שירותים שגורמים אחרים מספקים⁷¹.

סקר משרד מבקר המדינה להערכת היקף נפגעי הטרואומה הנפשית: משרד מבקר המדינה⁷² ערך באפריל 2024 סקר בקרב מדגם של 1,010 אנשים בגיל 18 ומעלה, המהווים מדגם מייצג של האוכלוסייה הבוגרת במדינת ישראל⁷³, כדי לקבל תמונת מצב של שיעור האנשים שיש חשש שהם סובלים מתסמיני פוסט-טראומה, דיכאון וחרדה (להלן - תסמינים נפשיים) ברמה העשויה להצריך מענה טיפולי. יובהר כי משתתפי הסקר לא נשאלו לגבי הקשר הסיבתי שבין התסמינים לבין אירועי שבעה באוקטובר, ולכן לגבי חלקם ייתכן שאין קשר סיבתי כזה.

ניתוח ממצאי הסקר העלה ש-16% מהמשיבים דיווחו כי הם או אדם קרוב להם נכחו באירועי שבעה באוקטובר; 17% ממשיבים אלו (כ-3% מכלל המשיבים) דיווחו על תסמיני פוסט-טראומה, דיכאון או חרדה או שילוב שלהם ברמה חמורה.

תרשים 7: סיכום האומדנים של אג"ת במשרד האוצר ושל מבקר המדינה לתקציב נפגעי פעולות איבה (במיליוני ש"ח)



תשלומים לנפגעי פעולות איבה בשנת 2022
אומדן תשלומים לנפגעי פעולות איבה מאירועי שבעה באוקטובר

מתרשים 7 עולה כי על פי האומדנים, תוספת ההוצאה לתקציב המדינה עבור התגמולים לנפגעי פעולות איבה מאירועי שבעה באוקטובר, המשולמת על פי חוק התגמולים, תהיה גבוהה משמעותית מן ההוצאה בגין תגמולים לנפגעי פעולות איבה ששולמה טרם המלחמה: האומדנים לתוספת התגמולים נעים בין כמיליארד ש"ח בשנה על פי האומדן המצערי של משרד מבקר המדינה והאומדן המצערי של אג"ת, ועד כדי כ-1.7 מיליארד ש"ח בשנה באומדן המרבי של משרד מבקר המדינה, בדומה לאומדן המרבי המעודכן של אג"ת מיולי 2024, שעומד על כ-1.8 מיליארד ש"ח בשנה. לכך יש להוסיף 525 מיליון ש"ח המשולמים לנפגעי פעולות איבה שהוכרו לפני אירועי שבעה באוקטובר, ותשלומים למענקים חד-פעמיים שישולמו לאלה שנקבעה להם דרגת נכות של 10% - 19%.

מומלץ כי משרד האוצר, כגורם האחראי לתקציב המדינה, בשיתוף בט"ל, כאחראי לתהליך ההכרה בנפגעי פעולות איבה והשיקום שלהם, יערכו להשפעות הכלכליות של תוספת ההוצאה על קופת המדינה במשך עשרות שנים.

71 על בסיס נייר עמדה שהוגש לכנסת: הקריה האקדמית אונו, [אופן טיפול משרד הביטחון וצה"ל בהלומי הקרב וה-PTSD בימי מלחמת חרבות ברזל](#), 17.12.23.

72 להרחבה בנושא נא ראו בדוח "הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל (המפורסם במסגרת פרסום ז)".

73 טעות הדגימה: 3.14%+, ברמת מובהקות של 0.95.

ניתן להגיש תביעה לבט"ל במסלול "נכות כללית" או מסלול "נפגע עבודה" או מסלול "ילד נכה". יצוין כי אין מדובר במסלולים המזכים באותן זכויות ובאותו היקף סיוע כספי של נפגעי פעולות איבה⁷⁸.

חריג לדרישת הנוכחות: למרות דרישת הנוכחות הפיזית, בשנת 2015 קבעה הרשות המאשרת חריג, כאשר הכירה כנפגע פעולות איבה באב אשר שמע בשיחת טלפון בזמן אמת את זעקות ילדיו הקטנים ואת היריות שפגעו בהם. בהחלטתה קבעה הרשות המאשרת: "התובע נחשף למעורבות ילדיו באירוע זה תוך כדי קרות האירוע 'בשידור ישיר' ממקום האירוע כאשר הוא שומע את צרחותיהם וקולות ירי מזירת האירוע... בנסיבות חריגות ומיוחדות אלה... ניתן לראות בחוויה החושית של התובע כעונה על דרישת הנוכחות במקום בזמן האירוע". לאחר מכן קיבלה הרשות המאשרת מספר מצומצם של החלטות נוספות באירועים חריגים מסוג דומה, שבהם מי שחווה פיגוע דרך הטלפון בזמן אמת הוכר כנפגע פעולות איבה.

הצורך בהסדרה חוקית של המענה לצורכי נפגעי המעגל השני: במועד סיום הביקורת, מרץ 2024, עשרות נפגעי המעגל השני כבר הגישו לבט"ל תביעות להכרה כנפגעי פעולות איבה בשל נזק נפשי שנגרם להם, לטענתם, מחשיפתם לאירועי שבעה באוקטובר. בין המבקשים אנשים שהיו בקשר ישיר במהלך האירועים עם קרובי משפחתם שהיו בסכנת חיים, למשל דרך הודעות כתובות בטלפון הנייד, הודעות מוקלטות וסרטונים; אנשים שנחשפו לזוועות ברשתות החברתיות "בשידור חי" בלי שהייתה להם קרבה לנפגעים; ויש גם מי שעברו חוויה שאינה בהכרח ישירה ומיידית, למשל חברי קיבוץ שלא נכחו באירוע, אך היו מחוברים לקבוצות הוואטסאפ של היישובים ונחשפו דרכן ללחימה, לטבח ולהרס בקהילתם.

להלן דוגמאות של תביעות להכרה שהוגשו לרשות המאשרת המשקפות את המאפיינים של נפגעי המעגל השני:

"הבן שלי היה במסיבה בדרום ב-7.10.23, התקשרתי לשאול לשלומו ושמעתי יריות ואותו צועק שהוא בורח ממחבלים וטילים. במשך 6 שעות הוא היה בסכנת חיים. בזמן הזה התקשרתי למשטרה ואמרו שלא יכולים לעזור... שעות ארוכות הייתי בטוחה שאיבדתי אותו. מאז אני חווה את אותו היום. שומעת יריות..."



78 מסלול "נכות כללית" - מבוטחים שמלאו להם 18 שנים ועדיין לא הגיעו לגיל פרישה, שעקב ליקוי גופני, שכלי או נפשי הנובע ממחלה, מתאונה או ממום מלידה לא יכולים לעבוד, או שיכולתם לעבוד פחתה בגלל מצב בריאותי, עשויים להיות זכאים לקצבת נכות בהתאם לקביעת ועדה רפואית; מסלול "נפגע עבודה" - מבוטחים שנפגעו במהלך עבודתם וכן מתנדבים שנפגעו במהלך התנדבותם עשויים להיות זכאים לדמי פגיעה ו/או גמלת נכות מעבודה אם נשארה נכות מהפגיעה, בהתאם לקביעת ועדה רפואית. מסלול זה נועד לסייע למבוטחים שנפגעו בעבודה ולפצות אותם על אובדן הכנסתם בתקופה שלאחר הפגיעה, שבה נעשו בלתי כשירים לעבוד. מסלול "ילד נכה" - מי שעומד בתנאים זכאי להשתתפות בהוצאות הכספיות של המשפחה כדי להקל על גידולו של הילד הנכה, ולאפשר למשפחה ככל שניתן לנהל אורח חיים תקין כשהילד נמצא בחיק המשפחה והקהילה.

הנסיבות החריגות של אירועי שבעה באוקטובר מעלות את הצורך בחשיבה מחודשת לגבי האפשרות להתאים את הדין הקיים למציאות החריגה שנוצרה, כדי לתת גם לאנשים נוספים שנפגעו מענה הולם. באומדן ראשוני המרחיב לאוכלוסייה הבוגרת כולה מדובר בכ-180,000 איש אשר נכחו באירועי שבעה באוקטובר או שאדם קרוב להם נכח באירועים, ואשר אפשר שהם חווים תסמינים נפשיים - פוסט-טראומה, חרדה או דיכאון או שילוב שלהם ברמה חמורה. בהתחשב בכך שכ-42,000 איש⁷⁴ כבר הוכרו כנפגעי פעולות איבה, ניתן להעריך כי אומדן הסף העליון עומד על כ-138,000 אנשים.

עולה מכך כי נוסף על נפגעי המעגל הראשון שכבר הוכרו כנפגעי פעולות איבה על פי דין יש עוד עשרות אלפי נפגעים; סביר שרובם הם נפגעי המעגל השני אך יתכן וחלקם נפגעי מעגל ראשון שטרם הגישו תביעה להכרה כנפגעי פעולות איבה או שהם נמצאים בתהליך הכרה. היות שמדובר בנפגעים החווים תסמינים של פגיעות נפשיות חמורות, ניתן להניח שהם יידרשו לסיוע בריאותי ושיקומי מתאים, ולכך צפויות גם משמעויות תקציביות.

היעדר מענה בחוק התגמולים לנפגעי המעגל השני

דרישת נוכחות באירוע האיבה כתנאי להכרה: החלטת הרשות המאשרת להכיר באדם כנפגע פעולות איבה היא תנאי להמשך טיפול לבט"ל בנפגע מכוח חוק התגמולים. הפסיקה קבעה שכדי שהרשות המאשרת תכיר בקיומה של פגיעת איבה, על המבקש הכרה להראות כי נפגע, כי נכח באירוע של 'פגיעת איבה' כהגדרתה בסעיף 1 לחוק התגמולים, וכי יש קשר סיבתי בין הפגיעה לאירוע האיבה⁷⁵. אשר לדרישת הנוכחות הפיזית נקבע בבג"ץ בוסני⁷⁶: "לשון חוק התגמולים... ותכליתו מייחדים את התגמולים מכוחו לנפגע ישיר שנכח באופן פיזי בזירת אירוע האיבה, ולנפגע זה בלבד. אין מקום להרחיב בהכרעה שיפוטית ובדרך פרשנית את מעגל הזכאים לתגמולים מכוח החוק, ובפרט בהתחשב בכך שהמחוקק בחר לקבוע דרכי תגמול וסיוע שונות לבני משפחתו של נפגע פעולות איבה, ובכך יצר, למעשה, הסדר שלילי באשר לאפשרות הכללתם של נפגעי פעולות איבה משניים במניין הזכאים הנופלים בקטגוריית הנפגעים הישירים"⁷⁷.

יצוין כי כל הנפגעים, לרבות נפגעי המעגל השני, יכולים להגיש תביעה לבט"ל גם במסלולים אחרים הקבועים בחוק לבט"ל, ועשויים להיות זכאים לסל סיוע והטבות אם יעמדו בתנאים הרלוונטיים, שהם ככלל מחמירים יותר מהתנאים של מסלול נפגעי פעולות איבה. למשל,

74 מבין כ-61,000 נפגעי פעולות איבה שהוכרו על ידי הרשות המאשרת היו כ-20,000 קטינים.

75 בבג"ץ 294/89 המוסד לביטוח לאומי נ' ועדת עררים על פי סעיף 11 לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970, פ"ד מה(5) 445, 454 (1991), נקבע: "נדרש קשר סיבתי בין פעולת האיבה לבין השימוש בנשק או הפגיעה. קשר סיבתי זה, על מנת שיקיים אחריות של המדינה כלפי הנפגע, צריך להיות ממשי ולא עקיף ומרוחק"

76 בג"ץ 2219/13 בוסני נ' ועדת העררים לפי סעיף 11 לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה [פורסם במאגר ממוחשב, 30.11.15].

77 ראו לעניין דרישת הנוכחות הפיזית באירוע גם: בג"ץ 4562/20 פלונית נ' ועדת העררים לפי חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה [פורסם במאגר ממוחשב, 1.1.22].



אדם שבעת חדירת המחבלים לקיבוץ שהה מחוץ לקיבוץ. אשתו וילדיו היו בקיבוץ בממ"ד. לאורך האירוע היה עם אשתו בטלפון, שותף מלא לאירוע מרוחק, תוך שחווה חשש לחייהם. במהלך האירוע ירו על דלת ביתם, שברו חלונות ובדדו. בשעות הערב חולצו אשתו וילדיו מהממ"ד. קרובי משפחתו נחטפו לעזה. החל מאותו יום הוא חש פחד נוראי, מצוקה נפשית המתבטאת בחוסר תאבון, קשיי שינה, פחד לצאת בחושך, פלאשבקים, עייפות וקשיי ריכוז.



"היינו בטיול של ותיקי הקיבוץ בבולגריה. ב-7.10 בבוקר התחלנו לקבל הודעות על ההרוגים ועל האירועים שקרו. כיוון שלא היו טיסות לא יכולנו לחזור לארץ. היו איתנו אנשים בטיול שנהרגו להם בני משפחה קרובים. למחרת בבוקר התבשרנו על מספר ההרוגים. הבית שלנו נשרף. מאז אנחנו פליטים חסרי כל... כרגע במצב נפשי לא קל".



"בתי נכחה במסיבה... חלק מחבריה נפצעו ואחת נרצחה... הצליחה לברוח למיגונית... בזמן הזה הצליחה להקליט לנו כמה הודעות קוליות ששומעים את ירי המחבלים לעברה והיא מבקשת מאיתנו לא להגיע כי יש יותר מדי מחבלים ואין איך לעזור... הפחד והבהלה חקוקים לי בראש ומתנגנים שוב ושוב.. צרחות, קולות הירי והפצמ"רים... רק לאחר 7 שעות של הסתתרות... היא חולצה".



אדם אשר התאבד כתוצאה ממראות קשים אליהם נחשף - כלי רכב שרופים עם סימני ירי, אופנועים של מחבלים, שדות שרופים וגופות רבות של מחבלים.

המתואר לעיל עולה כי פוטנציאל נפגעי המעגל השני באירועי שבעה באוקטובר עלול לכלול עשרות אלפי אזרחים ויותר - היקף שמדינת ישראל לא התמודדה עימו מעולם ותרחיש

שלא התכוננה לו ולהשלכותיו הכלכליות. הדין הקיים אינו נותן מענה למציאות החריגה שנוצרה, שכן הוא מסדיר את זכויותיהם של מי שנכחו באירוע האיבה ונפגעו ממנו, ואינו נותן מענה למי שנפגעו נפשית מאירוע האיבה אף על פי שלא נכחו בו פיזית. המקרה החריג משנת 2015, והמקרים החריגים שאחריו, שבהם הכירה הרשות המאשרת במי שלא נכחו פיזית באירוע כנפגעי פעולות איבה, לכאורה אינם יכולים לשמש מודל להתנהלות במציאות שנוצרה בימינו, שכן לא מדובר במקרים ספורים אלא בהיקף גדול של נפגעים פוטנציאליים.

בנסיבות אלה, ואף על פי שפגיעתם הנפשית קשורה קשר סיבתי לאירועי שבעה באוקטובר, על פי הדין הקיים לא יוכלו נפגעי המעגל השני להיות מוכרים כנפגעי פעולות איבה, דבר שיכול היה לאפשר להם לקבל ליווי, מעטפת טיפולית ושיקומית וסיוע כספי שהמדינה מעניקה לנפגעי המעגל הראשון - המוכרים כנפגעי פעולות איבה. עם זאת צפוי שגם נפגעי המעגל השני יזדקקו לטיפול, סיוע ותמיכה. הם יוכלו אומנם לקבל מענה טיפולי במסגרות הקיימות, ובראשן מערכת בריאות הנפש הציבורית, ואולם זו סובלת מעומס מוגבר וזמני ההמתנה לטיפולים הם ארוכים במיוחד, כפי שצוין גם בדוח של מבקר המדינה מ-2020 והדבר נכון ביתר שאת לאחר אירועי שבעה באוקטובר, כפי שצוין גם בדוח מבקר המדינה על "הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל"⁷⁹. לחלופין, או נוסף על כך, הם יוכלו לקבל קצבאות נכות אם יוכרו כזכאים לכך, ותמיכה ממערכות שמפעילות רשויות מקומיות ועמותות רלוונטיות. אולם מענה כאמור לא יכול את כל מרכיבי הסיוע שמקבלים נפגעי פעולות איבה.

פעולות לקידום מענה לנפגעי המעגל השני באירועי שבעה באוקטובר

הגופים המטפלים בנפגעי פעולות איבה - הרשות המאשרת, הסיוע המשפטי במשרד המשפטים, המייצג בני משפחות של נפגעי עבירות המתה, בין היתר בעקבות פעולות איבה⁸⁰, ובט"ל - דנו בצורך להסדיר מענה חוקי לנפגעי המעגל השני; זאת לנוכח הצורך בקבלת הכרעה בתביעות להכרה בנפגעי המעגל השני שכבר הוגשו⁸¹, ולנוכח הצפי להגשת אלפי תביעות נוספות מצד תושבי היישובים הסמוכים לרצועת עזה, שדרות ואופקים ובני משפחותיהם, וכן בני משפחות משתתפי המסיבות, חברים וזרים שלא נחשפו באופן ישיר לטרור וללחימה. הנושא נדון גם בוועדת הבריאות בכנסת. להלן פירוט:

פניית הרשות המאשרת ליועמ"ש למשפט ציבורי-חוקתי במשרד המשפטים: המחלקה למשפט ציבורי-חוקתי במשרד המשפטים עוסקת בין היתר במתן ייעוץ, ליווי וקידום חקיקה בתחומים של זכויות חברתיות, רווחה, בריאות וביטחון סוציאלי⁸². בתקופת המלחמה ליוותה

79 מבקר המדינה, דוח שנתי 2020, בפרק "היבטים בפרומה להעברת האחריות הביטחנית בבריאות הנפש", עמ' 771; ראו גם בדוח "הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל" (המפורסם במסגרת פרסום ז).
80 החלטת הממשלה 2777, "הענקת סיוע משפטי לבני משפחותיהם של נפגעי עבירות המתה כתוצאה מפעולות איבה ולמשפחות שכולות" (23.6.17).
81 לפי סעיף 10(ב) לחוק התגמולים, על הרשות המאשרת לתת את החלטתה תוך שלושה חודשים מהיום שהתביעה הגיעה לידיה, אלא אם כן החליטה להאריך את התקופה מטעמים מיוחדים שיירשמו.
82 מתוך אתר משרד המשפטים.

המחלקה בין היתר את הטיפול בנושאים הקשורים לזכויות ותגמולים של אוכלוסיות כגון משפחות חטופים, נפגעי פעולות איבה ומשפחות שכולות ונכי צה"ל.

על רקע השאלות המשפטיות המתעוררות לגבי זכאות נפגעי המעגל השני להכרה, פנתה הרשות המאשרת בינואר 2024 למשנה ליועמ"ש למשפט ציבורי-חוקתי במשרד המשפטים בבקשה לקיים בהקדם דיון עם כלל הגורמים הרלוונטיים, לגבי ההגדרה והפרשנות של המונח "נוכחות" בתביעות להכרה כנפגעי פעולות איבה, ויישומן במקרים פרטניים. בפנייה צוין כי נדרשת התייחסות עקרונית לסוגיית נפגעים אלו וחשיבה מחודשת על פרשנות הדרישה ל"נוכחות באירוע". עוד צוין בפנייה כי חוק התגמולים והפסיקה הנוגעת להגדרת נוכחות במקום אירוע אינם מספקים מענה מיטבי, שכן ההגדרות הקיימות מכוננות ל"פיגועים בודדים".

עוד ציינה הרשות המאשרת בפנייתה כי לצד בחינה מחודשת של חוק התגמולים יש לבחון חלופות, ובהן מענה ייעודי לאירועי שבעה באוקטובר בהסדר חלופי לחוק התגמולים, כך שיינתן פיצוי מוגדר לקבוצות אוכלוסייה שייקבעו. הרשות המאשרת הסבירה שמדובר בקבוצות שטוענות לפגיעה, אולם ההנחה היא שאם הן יקבלו מענק כספי ראוי וטיפולים לתקופה מוגדרת, הדבר יספק ומרביחם לא יפנו למסלול קבלת זכויות מלאות כנפגעי פעולות איבה.

פניית הסיוע המשפטי במשרד המשפטים למשנה ליועמ"ש משפט ציבורי-חוקתי במשרד המשפטים: בעקבות מקרים שהגיעו לסיוע המשפטי במשרד המשפטים במסגרת הטיפול בנפגעי אירועי שבעה באוקטובר, הם פנו בדצמבר 2023 למשנה ליועמ"ש משפט ציבורי-חוקתי וציינו כי יש מקום להרחיב את מעגל ההכרה והזכאות בנפגעי פעולות איבה, כדי שיכלול בנסיבות ובהקשרים מסוימים גם את מי שלא הוכר בעבר כנפגע ישיר מהאירועים, למשל מי ששמעו את הפגיעה או היו עדים לפגיעה תוך שימוש באמצעים טכנולוגיים; זאת בהתחשב בסוג הקרבה ובמידת הקרבה למי שנפגע, באופן החשיפה לפגיעה ועוצמתה, בנזק שנגרם לאותו אדם וכדומה.

בהמשך לפניות אלה התקיימו במחלקה למשפט ציבורי-חוקתי במשרד המשפטים דיונים בחודשים דצמבר 2023 - מרץ 2024, בהשתתפות נציגי משרד המשפטים, אג"ת, הרשות המאשרת ובט"ל. בדיון האחרון, שהתקיים במרץ 2024, הוחלט לפרש את המונח "נוכחות" בתיקי נפגעי המעגל השני שהובאו להכרעה באופן מצומצם, קרי - רק נוכחות פיזית במקום האירוע תיחשב כעונה על דרישות הדין להכרה.

משרד המשפטים מסר בתגובתו מאוגוסט 2024 כי בדיון הוחלט כי הדרך המתאימה ביותר היא לדבוק בפרשנות המסורתית לחוק, שנקבעה בבית המשפט העליון, ולפיה החוק נועד לתת מענה לנפגע ישיר שנכח באופן פיזי בזירת אירוע האיבה. פרשנות שיושמה במקרים חריגים, ללא אחיזה לשונית בחוק, עשויה להביא להרחבה ניכרת של תחולת החוק כך שלא יהיה אפשרי לגדרו ולהבחין בין המקרים השונים.

פניית ממלאת מקום מנכ"ל בט"ל לשר העבודה: בדצמבר 2023 פנתה ממלאת מקום מנכ"ל בט"ל דאז לשר העבודה, האחראי לבט"ל, בנושא פיצוי לנפגעי המעגל השני שאינם נכללים בחוק התגמולים והצורך בהסדרת חקיקה ייעודית שתאפשר לפצותם שלא במסגרת חוק התגמולים. היא ציינה בנוגע לנפגעי המעגל השני כי עדיין אין מענה חוקי לאוכלוסיות רבות, ולא יהיה מנוס מלדחות את תביעותיהן. היא הוסיפה שגם בקרב מי שכבר הוכרו ללא בדיקה מעמיקה (הכרה מרוכזת) יהיו רבים שלא יהיו זכאים לגמלה, וההכרה העקרונית בהם תיוותר

"על הנייר", וכי אי-קבלת גמלה לפי החוק הקיים תביא להגשת תביעות להכרה בנכות, על כל המשמעויות הכרוכות בכך. במקרה זה מרבית המבוטחים שלא נפגעו בגופם יידרשו לתבוע בגין נכות נפשית. ממלאת מקום המנכ"ל הציעה לשר שהממשלה תקדם חוק מיוחד שבו ייקבעו אמות מידה למתן הסיוע לאוכלוסיות שחוק התגמולים אינו נותן להן מענה.

הצעת בט"ל לפיצוי נפגעי שבעה באוקטובר: בהמשך לכך, ולבקשת לשכת שר העבודה, גיבש בט"ל בינואר 2024 מסמך פתרונות אפשריים למענה לנפגעי שבעה באוקטובר. במסמך המליץ בט"ל שייקבע מנגנון פיצוי (מענק חד-פעמי) לנפגעים מיישובי הקו הראשון (נפגעי המעגל הראשון) שהוכרו כנפגעי פעולות איבה בגין הטראומה שחוו, שיהיה בו כדי לסייע להם לשקם את חייהם, בלי שיידרשו לפנות לוועדות הרפואיות של בט"ל לקביעת נכות וזכאויות הנגזרות מכך. בט"ל המליץ כי הדבר לא ימנע מנפגעים אלה לפנות גם לוועדות הרפואיות בתביעת נכות, ואם תיקבע להם נכות המזכה בקצבה וזכויות, יופחת מהקצבה המענק החד-פעמי שקיבלו.

בט"ל המליץ עוד כי יגובש, בשיתוף כלל המשרדים הרלוונטיים, תיקון חקיקה לחוק התגמולים ולהגדרת "פגיעת איבה", כדי לתת מענה לנפגעי אירועי שבעה באוקטובר אשר לא נכחו פיזית באירועים (נפגעי המעגל השני); הוצע שבתיקון תורחב ההגדרה וייקבעו כללי ההכרה בגין "נוכחות דיגיטלית" באירוע (להבדיל מנוכחות פיזית), בהתבסס על קריטריונים של קרבה משפחתית גרעינית, מידת נזק נפשי משמעותי, מידת החשיפה ואופן החשיפה והקרבה בזמן לאירועים.

דיון בוועדת הבריאות של הכנסת: נושא ההכרה בנפגעי נפש מהמעגל השני עלה לדיון גם בוועדת הבריאות של הכנסת בינואר 2024. בסיכום הישיבה פנה יו"ר הוועדה למשרדי הביטחון, הבריאות והרווחה ולבט"ל בבקשה להקים בדחופות צוות בין-משרדי לבחינת ההכרה בנפגעים אלה, ולבחינת מענה עבור בני משפחה של נפגעים שאינם זכאים כיום לסיוע נפשי. עוד ביקש יו"ר הוועדה שהצוות ישקול מענה גם עבור נפגעים שנחשפו לאירועים באמצעים דיגיטליים⁸³.

בפברואר 2024 הוגשה לכנסת הצעת חוק פרטית - "הצעת חוק סיוע למשפחות נפגעי מאורעות ה-7 באוקטובר, התשפ"ד-2024"⁸⁴. כמפורט בדברי ההסבר להצעת החוק, היא נועדה לגבש מתווה מסודר שיכלול פתרון מקיף למשפחות נפגעי שבעה באוקטובר. מוצע בה כי בשל ייחודיות האסון והיקפו, הממשלה תקים בתוך חמישה ימים מיום תחילתו של החוק ועדה ציבורית שבה יהיו חברים נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים ונציגי ציבור ממשפחות הקורבנות.

יוצא אפוא כי כבר כחודשיים לאחר מאורעות השבעה באוקטובר עלה הצורך למתן מענה לצורכי נפגעי המעגל השני במליאת הכנסת, בוועדת הבריאות של הכנסת ובדרגים המקצועיים המטפלים בנפגעי פעולות איבה, ואף הועלה לפני שר העבודה בדצמבר 2023 ובינואר 2024, אך במועד סיום הביקורת, מרץ 2024, סוגיית הסיוע לנפגעי המעגל השני טרם הוכרעה.

83 הכנסת, מסקנות ועדת הבריאות בנושא "הכרה בנפגעי נפש מ'מעגל שני'", 15.1.24.

84 מספר הצ"ח: פ/4365/25; [הצעת חוק סיוע למשפחות נפגעי מאורעות ה-7 באוקטובר, התשפ"ד-2024](#).

חלופות לדין הקיים לגבי נפגעי המעגל השני

עולה מעמדות גורמי המקצוע שהובאו לעיל כי הסדרת מענה הולם לנפגעי המעגל השני, אשר יסייע להם להשתקם ולתפקד במסגרות החיים השונות, וימנע ככל הניתן מצב של הפרעה נפשית צמיתה, מחייבת בחינה של חלופות שונות. אחת החלופות היא הרחבת מושג ה"נוכחות" באירוע האיבה, באופן שיאפשר מתן מענה מתאים גם לנפגעי המעגל השני במסגרת חוק התגמולים. חלופה אחרת היא קביעת הסדר מתאים וייחודי שלא במסגרת חוק התגמולים, שיקנה לנפגעי המעגל השני סל הטבות וסיוע לפי קריטריונים שייקבעו.

משמעויות הכללת נפגעי המעגל השני בחוק התגמולים: הכללת אלפי נפגעי המעגל השני בחוק התגמולים באמצעות הרחבת הגדרת ה"נוכחות" באירוע בהתאם לכללים וקריטריונים שיגובשו, נושאת משמעויות בכמה היבטים:

בהיבט הכלכלי: להגדלת היקף האוכלוסייה הזכאית לקצבה, סיוע ושיקום ולהטבות הניתנות לנפגעי פעולות איבה ולמשפחותיהם לפי חוק התגמולים יש משמעויות כלכליות כבדות משקל, שכן מדובר בעשרות אלפי זכאים פוטנציאליים לפחות. הדבר יביא להיקף הוצאות גדול שיושת על תקציב המדינה, בהתאם להיקף הזכאויות שייקבעו לנפגעי המעגל השני וזאת בנוסף לגידול הניכר בהוצאות בגין אלפי הנפגעים הזכאים לפי חוק התגמולים.

בהיבט החברתי-הערכי: היות שנפגעי המעגל השני, כמו נפגעי המעגל הראשון, יהיו זכאים לפנות לוועדות הרפואיות של בט"ל בדרישה להכרה כנכי נפש לצורך קביעת דרגת נכות המזכה בקצבה ובהטבות שונות, והיות שחלקם לפחות יוכרו ככאלו, מדובר באפשרות לתיגו ציבור רחב של אנשים כפגועי נפש. יהיו לכך השלכות על החוסן החברתי של המדינה ועל החוסן הנפשי של נפגעים אלה, שבמקום להתמקד בהבראה יתמקדו בנכותם.

בהיבט המשפטי: הרחבת הגדרת נפגעי האיבה בחוק התגמולים תשליך על מקרים דומים בעתיד, למשל במצב של התפתחות מלחמה כוללת בצפון המדינה.

בהיבט הארגוני: הטיפול בעשרות אלפי התביעות הנוספות הצפויות ידרוש הקצאת משאבים גדולים, לרבות תקני כוח אדם שאין ברשות בט"ל והרשות המאשרת.

משמעויות קביעת הסדר ייחודי חלופי לחוק התגמולים לנפגעי המעגל השני: בחלופה זו יידרש להגדיר את הקבוצות המובחנות שיהיו זכאיות לסיוע ולהטבות מבחינת זהותן, הקשר בינן לבין האירוע ובינן לבין הנפגעים הישירים ודרכי הסיוע הכלכלי, הטיפולי והשיקומי שיינתן לזכאים. כן תידרש הכרעה בדבר האופן המתאים ביותר להסדרת הנושא - חקיקה ראשית, תקנות לחוק התגמולים, החלטת ממשלה וכיוצ"ב.

לצורך קביעת הסדר ייחודי כאמור הקים שר האוצר באפריל 2024, לאחר סיום ביקורת זו, ועדה ציבורית⁸⁵ לגיבוש מענה ייעודי לנפגעי אירועי שבעה באוקטובר (להלן - הוועדה). הוועדה התבקשה לבחון כיצד נכון לתת מענה משלים לזה הקיים כעת בחוק, אשר יתבסס בעיקרו על מתן מענק כספי חד-פעמי ללא צורך בהוכחת נזק ובהוכחת קשר סיבתי. עוד התבקשה

הוועדה להתייחס בהמלצותיה לאפיון קבוצות הנפגעים וסוגי הפגיעות, תוך הגדרת המרחב הגיאוגרפי הרלוונטי להכרה בנפגעים וגיבוש מנגנון לנפגעים חריגים מעבר לו; ליצור מדרג הולם של סיוע בהתאם להיקפי הפגיעות השונות וחומרתן; לגבש מנגנון של בקשות לסוגי סיוע שעליהם תמליץ הוועדה, ובכלל זה לוודא כי ההליך יהיה מהיר ונטול בירוקרטיה, וימנע ככל הניתן את הצורך בהגשת תביעה להוכחת פגיעה והוכחת קשר סיבתי ואת הצורך בהתייצבות לפני ועדות רפואיות; ולמצב מדרג של סוגי סיוע המוצעים אל מול המענה הקיים מכוח חקיקה והחלטות ממשלה קיימות, כך שאוכלוסיית הנפגעים תוכל לבחור את המסלול שיספק את המענה המיטבי עבורה בהתאם לצורך ותוך התחשבות בממד הזמן. מסגרת התקציב שנקבעה לוועדה לצורך הצעת מענה לנפגעים עמדה על מיליארד ש"ח⁸⁶.

הוועדה הגישה את המלצותיה לשר האוצר לאחר סיום הביקורת, ביולי 2024⁸⁷, והן אושרו בידי הממשלה בספטמבר 2024. ההמלצות התמקדו בפתרונות מידיים ונקודתיים "שיוכלו לאפשר לאוכלוסיות הרלוונטיות להשתקם ולשוב לשגרת חייהם מלפני הפגיעה באופן המיטבי" במסגרת התקציב של מיליארד ש"ח שנקבע מראש. הוועדה המליצה כי המענה לנפגעים יכלול סיוע כספי חד-פעמי וטיפולים נפשיים ושירותי שיקום (מימון לימודים, הכשרה תעסוקתית, הסבת מקצוע וכד'). אלה יינתנו על בסיס סל שירותים בסכום קבוע מראש, שיינתן על ידי בט"ל בתמהיל הטיפול והשיקום שיבחר הנפגע, ולתקופת זמן ייעודית. עוד המליצה הוועדה כי היקף הסיוע ייקבע על בסיס שני תבחינים שיש לעמוד באחד מהם - תבחין נוכחות או תושבות באזורים אשר אושרו על ידי הרשות המאשרת במשרד הביטחון כאזורים שבהם היו אירועי איבה, בחלוקה למדרגים לפי רמת הפגיעה ביישוב; ותבחין קרבה משפחתית לנרצח או לחטוף מאירועי שבעה באוקטובר אשר אין לה מענה מספק או בכלל במסגרת החוק⁸⁸. התגמולים הכספיים שהציעה הוועדה לשלם לנפגעים נעו בין כ-7,000 ש"ח לכ-30,000 ש"ח, וסכומי סל הטיפול והשיקום שהוועדה המליצה עליהם נעו בין כ-7,000 ש"ח ל-30,000 ש"ח לנפגע, בכפוף לקריטריונים שקבעה. הוועדה המליצה כי הזכאות לסוגי המענה הייעודיים שעליהם המליצה תהיה תחליף לפנייה למסלולים הקיימים בחוק, כך שאוכלוסיות הנפגעים יוכלו לבחור באיזה מסלול יקבלו מענה לצורכיהם. הוועדה הציעה כי בט"ל יהיה הגוף שיבצע בפועל את המלצותיה.

בדוח הוועדה הובהר כי יש מגוון צרכים שאינם מקבלים מענה בהמלצותיה, וכי היא התמקדה במסגרת התקציב שיועד לה במתן סיוע ממוקד לאוכלוסייה שאין לה מענה מספק בחוק או שאין לה מענה בכלל. עוד ציינה הוועדה כי אינה דנה בסוגי סיוע הניתנים בטווח הבינוני ובטווח הארוך, וקבעה כי מתן מענה ארוך טווח ומתמשך כרוך בהחלטות מדיניות של הממשלה ובשינוי

86 משרד האוצר, ועדה ציבורית לגיבוש מענה ייעודי לנפגעי אירועי 7 באוקטובר 2023, מ-7.4.23.

87 **דו"ח המלצות הוועדה הציבורית למתן סיוע לנפגעים מאירועי השביעי באוקטובר.**

88 למשל אחים ואחיות של פדויי שבי, אשר מופסקת להם הזכאות לטיפולים נפשיים לאחר השחרור מהשבי של אחיהם או אחיותיהם; הורים גרושים או חורגים אשר מגדלים את הילדים הביולוגיים של הנרצח/ת אך אינם מוכרים כאלמנים/אלמנות מכיוון שלא היו נשואים, ולכן לא זכאים לתגמול בהתאם; בני משפחה בגירים מדרגה ראשונה של נרצחים וחטופים מאירוע שבעה באוקטובר, אשר אינם מקבלים מענה שלם כיום, הן מכיוון שהחוק הקיים אינו עונה על כל צורכיהם (אחים שכולים בגירים ויתומים בגירים להורה אחד), הן מכיוון שאינם חוסים תחת הגדרת נפגעי פעולות איבה בחוק הקיים, כיוון שלא היו בסכנה פיזית - זאת אף שחוו באופן דיגיטלי או בתום האירועים את אובדן קרוב משפחתם בצורה ייחודית לאירועי שבעה באוקטובר.

מערך החקיקה הקיים, והוא חורג מהמנדט של הוועדה. עוד ציינה בדוח כי המלצותיה רלוונטיות לאירועי שבעה באוקטובר בלבד, ואין להשליך מהן לאירוע טרור או לחימה אחר, בעבר ובעתיד.

כאמור, על פי סקר שערך משרד מבקר המדינה באפריל 2024 ניתן להעריך כי אומדן הסף העליון של נפגעי פעולות האיבה הבוגרים במעגל השני הוא כ-138,000 אנשים. נפגעים אלה דיווחו בסקר שהם עצמם, או אדם קרוב אליהם, נכחו באירועי שבעה באוקטובר וחווים תסמינים נפשיים חמורים. התסמינים המדווחים, כחצי שנה לאחר האירוע, עלולים לפגוע באופן ממשי ביכולתם לתפקד במסגרת הזוגית, המשפחתית והחברתית ובהשתלבותם בשוק העבודה, ועלולים להתקבע לתסמינים כרוניים.

הוועדה הציבורית שהקים באפריל 2024 שר האוצר במטרה לתת מענה ייעודי לנפגעי אירועי שבעה באוקטובר הציעה מענה לנפגעים לפי קריטריונים שנקבעו, לטווח הקצר, ולא פירשה את המנדט שניתן לה כמאפשר מתן המלצות לסיוע הדרוש לנפגעי הנפש מאירועי שבעה באוקטובר בטווח הבינוני ובטווח הארוך. נוסף על כך, לא עמדו בפני הוועדה נתונים בדבר ההיקף הצפוי של הנפגעים – היקף זה צפוי לגדול עם השנים, לנוכח ממצאי הסקר, והסיוע הנדרש להם שצפוי להתרחב בהתאמה, על כל המשתמע מכך. משכך, המלצות הוועדה גם לפי הדוח עצמו, אינן מספקות מענה הוליסטי ושלם לאורך זמן. לצורך מתן מענה מיטבי לטווח הבינוני ולטווח הארוך, מומלץ כי משרד האוצר, בט"ל ומשרד הבריאות ישקלו להקים מינהלת שיקום שתיתן מעטפת שלמה ומלאה לנפגעי הנפש מאירועי שבעה באוקטובר באופן המותאם לצורכיהם הצפויים – סיוע בכל קשת הדרכים האפשריות בשיקום התפקודי במסגרות החיים, המשפחתית, המקצועית והחברתית, כך שיקל עליהם לחזור לשגרת חיים רגילה לאורך זמן.

יש לתת את הדעת על כך שאם לא יגובש מענה הוליסטי לנפגעי אירועי שבעה באוקטובר וייושם בהקדם, צפוי כי נפגעי המעגל השני לא יסתפקו בפיצוי חד-פעמי, כפי שהמליצה הוועדה, ויגישו תביעה להכרה כנפגעי פעולות איבה. אם תביעתם להכרה תידחה על ידי הרשות המאשרת, יערערו על ההחלטה לוועדת העררים לפי סעיף 11 לחוק התגמולים. הליך כזה ייקח זמן ויגזול משאבים אישיים ומערכתיים, וקיים חשש שעד שיוכרע יהיו נפגעים שלא יקבלו את הטיפול הדרוש להם. במצב שבו כל מקרה יידון ויוכרע לגופו בידי ועדת העררים, לא תוכל המדינה לגדר מראש את ההשלכות של מתן מענה טיפולי וכספי לנפגעי המעגל השני ולהיערך לכך בהתאם. זאת בפרט כשצפוי שיוגשו עשרות אלפי תביעות של נפגעי המעגל השני מאירועי שבעה באוקטובר לבט"ל בדרישה להכיר בהם כנפגעי פעולות איבה.

משרד הבריאות מסר בתשובתו מאוקטובר 2024 כי הוא מתנגד להמלצת מבקר המדינה להקים מינהלת שיקום לנפגעי הנפש מאירועי שבעה באוקטובר, משום שלמערכת הבריאות ישנן מערכות מתפקדות המנהלות קשר עם המשרדים השונים המעורבים בממשקים הטיפוליים והשיקומיים באוכלוסיות השונות, לרבות בט"ל ומערכת הביטחון, וכי לא תהיה תועלת ביצירת גוף מנהל נוסף העשוי לייצר כפילויות ובזבוז משאבים.

האמור בתשובת משרד הבריאות אינו עולה בקנה אחד עם ממצאי דוח משרד מבקר המדינה על "הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל"⁸⁹, שהצביעו על קשיים במתן מענה מותאם ומהיר; כך שמשך ההמתנה הממוצע בחודשים מרץ ואפריל 2024 לקבלת טיפול בקופות החולים, הכולל אבחון ותחילת טיפול, עומד על כשישה חודשים וחצי; ועל קשיים בממשקי העבודה בין הגורמים השונים במערכת הבריאות; כך, שברוב המקרים למטפלים שטיפלו מטעם בתי החולים הפסיכיאטריים במפונים בבתי המלון לא הייתה גישה לתיקים הרפואיים של המטופלים, השמורים במערכות המידע של קופות החולים.

על רקע זה, ונוכח החוב המוסרי שחבה המדינה לנפגעי שבעה באוקטובר, מתחזק הצורך לשקול להקים מינהלת שיקום ייעודית לנפגעי הנפש מאירועי שבעה באוקטובר – כזו שתיתן להם מענה שיקומי הוליסטי ומותאם על מנת לסייע להם להשתקם בצורה מיטבית.

בט"ל מסר בתשובתו כי מאז שבעה באוקטובר נעשו שינויי חקיקה שאפשרו את הרחבת מעגל הזכאים – תוקן חוק התגמולים כך שארוס או ארוסה של חללי פעולת איבה יהיו זכאים לסל הטבות; ניתן מענה למשפחות החטופים בחוק ייחודי: חוק תגמולים לבני משפחה של חטופים ונעדרים בפעולת איבה, התשפ"ד-2023; והוגשה הצעת חוק שעניינה תיקון חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י-1950, כך שיורחבו זכויות יתומי צה"ל וכוחות הביטחון ובהתאמה גם זכויות יתומי חללי פעולות איבה. עוד מסר בט"ל כי על אף כל אלה אין ספק כי נדרשת בחינה מחודשת של הדין הקיים, וכי לאחר קבלת המלצות הוועדה ייבחנו נושאים אלה.

אג"ת מסר בתשובתו מיולי 2024 כי יש לבחון אם השימוש הנרחב בהגדרה "נפגעי פעולות איבה" תואם את כוונת המחוקק.

היות שהמלצות הוועדה, שאושרו כאמור על ידי הממשלה בספטמבר 2024, נגעו רק לנפגעי אירועי שבעה באוקטובר, מומלץ עוד כי הגופים הרלוונטיים – משרד האוצר, משרד המשפטים ובט"ל – יבחנו את הצורך בגיבוש מדיניות מעודכנת בנוגע לתחולת חוק התגמולים על נפגעים שכיום לא נכללים תחת הגדרת "נפגעי פעולות איבה", ויבחנו את הצורך בשינויי חקיקה אשר יאפשרו מתן מענה הולם לנפגעי פעולות איבה באירועים מורכבים בעתיד.

89 דוח "הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל" (המפורסם במסגרת פרסום 12).

הסדרת שכר טרחה חרבי לטיפול במימוש זכויות נפגעי פעולות איבה

אדם המגיש תביעה לבט"ל למימוש זכויותיו בשל פגיעה או נכות, ובכלל זה נפגעי פעולות איבה ומשפחות שכולות, זכאי לייצוג מקצועי בתביעתו להבטחת מיצוי זכויותיו. הייצוג נעשה בדרך כלל באמצעות חברות למיצוי זכויות, עורכי דין, יועצי מס או רואי חשבון (להלן - מייצגים).

בחוק הבט"ל נקבעו לגבי חלק מהתביעות המוגשות לבט"ל שכר טרחה מרבי שהמייצגים רשאים לגבות מהתובעים עבור שירותי הייצוג והדרכים לגבייתו⁹⁰. שכר טרחה מרבי נקבע גם למייצגים של נפגעים לפי חוקים נוספים כגון חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957 וחוק תגמולים לבני משפחה של חטופים ונעדרים בפעולות איבה, התשפ"ד-2023. ואולם, לא נקבע שכר טרחה מרבי על ייצוג של נפגעי פעולות איבה ומשפחות שכולות בתביעות לפי חוק התגמולים. יצוין כי גם למייצגים בתביעות נפגעי כוחות הביטחון ומשפחות שכולות מול משרד הביטחון⁹¹ לא נקבע שכר טרחה מרבי. עוד יצוין כי הצעת חוק הנכים (תגמולים ושיקום) (תיקון - הגבלת שכר טרחת עורך דין), התשפ"ג-2023 עברה בקריאה טרומית בכנסת ביוני 2023 וכי קודם לקריאה הטרומית התקבלה החלטה של ועדת השרים לענייני חקיקה, אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה, ובמסגרתה הוחלט לתמוך בקריאה הטרומית בלבד של הצעת החוק בכפוף לכך שלאחר הקריאה הטרומית הצעת החוק לא תקודם עד להכנת הצעת חוק ממשלתית בנושא⁹². הצעת החוק האמורה לא קודמה עד אירועי שבעה באוקטובר.

אחת התוצאות של אירועי שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל, היא אלפי נפגעים שהם חיילי צה"ל או נפגעי פעולות איבה; הנפגעים זכאים להגיש לבט"ל או למשרד הביטחון, תביעות לתגמולים בגין פגיעותיהם והצפי הוא כי רבים מהם יסתייעו בשירותי מייצגים.

על מנת למנוע מצב של גביית שכר טרחה גבוה מדי מצד המייצגים בתביעות לתגמולים ובמטרה לצמצם את הסיכון לניצול מצוקת הנפגעים בשעתם הקשה, בהם נפגעי פעולות איבה, פנה מבקר המדינה בנובמבר 2023 לשר המשפטים, שר הביטחון, שר העבודה, ושר האוצר על מנת שיסדירו בחקיקה את גובה שכר הטרחה המרבי שמייצגים רשאים לגבות מנפגעי פעולות איבה ומנפגעי צה"ל וקביעת תעריף מפוקח והוגן לייצוג.

בהמשך לכך, במהלך הביקורת, במרץ 2024, הוגשה הצעת חוק ממשלתית להסדרת שכר טרחה מרבי בתביעות לתגמולים ובט"ל של נכי כוחות הביטחון, משפחות שכולות ונפגעי פעולות איבה, פדויי שבי ובני משפחה של שבויים ונעדרים⁹³. במועד סיום הביקורת הליכי החקיקה טרם הסתיימו.

אג"ת מסר בתשובתו כי מדובר בנושא שחשוב להסדירו, לנוכח עדויות לניצול חמור של אנשים בשעת צרתם על ידי מייצגים משום שלא קיימת היום מגבלה על שכר טרחה - עדויות שעלו בדיוני הכנסת ובדיוני הוועדה הייעודית למתן מענה לנפגעי שבעה באוקטובר.

סיכום

מדינת ישראל חבה חוב מוסרי לדאוג לצורכיהם של נפגעי פעולות האיבה ולוודא שהם מקבלים את המעטפת הטיפולית הנדרשת כדי לסייע להם לחזור לשגרת חייהם, בין היתר באמצעות הבטחת התנאים הסוציאליים שלהם ושל בני משפחותיהם. אירועי שבעה באוקטובר הציבו לפני המדינה אתגרים חדשים בהתמודדות עם נפגעי פעולות איבה.

ממצאי הביקורת מלמדים על עלייה חדה וזרימה במספר נפגעי פעולות האיבה שהרשות המאשרת הכירה בהם בעקבות אירועי שבעה באוקטובר - כ-61,000 נפגעים הוכרו כנפגעי פעולות איבה עד מועד סיום הביקורת (מרץ 2024) - לעומת הממוצע השנתי של נפגעים שהוכרו כנפגעי פעולות איבה בשנים 2009 - 2022 שעמד על כ-450. למרות הגידול המשמעותי במספר הנפגעים, במועד סיום הביקורת טרם הסתיימו הליכי החקיקה בנוגע להסדרת שכר טרחה מרבי של מייצגים בתביעות לתגמולים, בין היתר של נפגעי פעולות איבה, הדרושה כדי למנוע את הניצול לרעה של מצוקתם. עוד מלמדים הממצאים כי התוספת התקציבית השנתית הקבועה הצפויה עבור התגמולים לנפגעי פעולות איבה נעה בין כמיליארד ש"ח בהערכה המזערית של משרד מבקר המדינה ובהערכה המזערית של אג"ת, ועד כדי 1.7 מיליארד ש"ח בהערכה המרבית של משרד מבקר המדינה, ובהערכה המרבית של אג"ת מיולי 2024 שעודכנה בעקבות הביקורת, שעומדת על כ-1.8 מיליארד ש"ח בשנה. נתונים אלה מחייבים את המדינה להיערך תקציבית לצורך מתן מענה רב-ממדי ארוך טווח לנפגעים רבים, שחלקם יוכרו כנכים הזכאים להטבות וקצבאות מהמדינה לאורך כל חייהם.

נוסף על כך, אופיים החרג של האירועים עלול להוביל לעשרות אלפי נפגעי נפש במעגל השני - כלומר מי שלא נכחו פיזית באירועי שבעה באוקטובר, אך נחשפו לרגעי האימה ולזוועות של האירועים, ולא לה אין מענה בחוק התגמולים, שעד אירועי שבעה באוקטובר היה הפלטפורמה החוקית לסיוע מקיף לנפגעי פעולות איבה מפיגועים נקודתיים.

הוועדה הציבורית לגיבוש מענה ייעודי לנפגעי אירועי שבעה באוקטובר, שהקים שר האוצר באפריל 2024, גיבשה ביולי 2024 המלצות לסיוע כלכלי וטיפול לטווח הקצר לנפגעים, לפי קריטריונים שנקבעו, והמלצותיה אושרו על ידי הממשלה בספטמבר 2024. עם זאת על הגופים הרלוונטיים - משרד האוצר, משרד הבריאות, בט"ל ומשרד המשפטים - לגבש מענה לנפגעי שבעה באוקטובר לטווח הבינוני ולטווח הארוך. בפרט יש להסדיר את המעטפת השיקומית הנדרשת לאותם נפגעים. מומלץ לעשות זאת, בין השאר, באמצעות התאמת חוק התגמולים למציאות שנוצרה, או לחלופין באמצעות קידום הסדר אחר, שבמסגרתו תוענק לאוכלוסייה מוגדרת המעטפת הטיפולית-שיקומית הנדרשת לאורך זמן, כך שתאפשר לאלה הזקוקים לכך חזרה לשגרת חייהם. אם המדיניות שתיקבע תרחיב את מעגל הזכאים לסיוע מהמדינה לנפגעי המעגל השני, יהיו לה משמעויות תקציביות שיש להביא בחשבון, וזאת נוסף על אומדן עלויות הסיוע לנפגעי האיבה משבעה באוקטובר במעגל הראשון, כפי שהוצג לעיל.

90 הסדרת שכר הטרחה חלה בתביעות לקצבאות: נכות כללית, תאונות עבודה, שירותים מיוחדים, נידות, ילד נכה, תגמול למתנדבים, שיקום, גזת ופוליו.

91 לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 וחוק משפחות החיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התשי"ו-1950.

92 החלטת ממשלה 698 (חק/432) מ-29.6.23.

93 הצעת חוק הגבלת שכר טרחה (תביעות לתגמולים והטבות של נכי כוחות הביטחון, נפגעי פעולות איבה ומשפחות שכולות), התשפ"ד-2024.

