

# 3.

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

## תקציר

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה, התש"ל-1970 (חוק התגמולים), מסדיר את זכויותיהם של אזרחים וזרים שנפגעו בפעולות איבה ומשפחותיהם של חללי פעולות איבה (משפחות שכולות) ומקנה להם זכויות המקבילות לזכויות נכי צה"ל ומשפחות שכולות של חיילים שנספו. מדובר בסיוע רב-תחומי הנמשך לאורך חייהם, והכולל בתנאים מסוימים תגמולי נכות חודשיים ומענקים שונים. בני משפחות שכולות זכאים אף הם לתגמולים, לשיקום ולהטבות. המוסד לביטוח לאומי (בט"ל) הוא הגוף המופקד על הטיפול בנפגעי פעולות איבה, ואליו מוגשות תביעות להכרה כנפגעי פעולות איבה. לצורך ההכרה יש להראות כי מתקיים קשר סיבתי ממשי וישיר בין הפגיעה הנטענת לבין



### אנדרטת נרצחי מסיבת הנובה בחניון רעים, 5.1.24

צילום: יונתן זינדל, פלאש 90

פעולת איבה מסוימת, וכי הנפגע היה נוכח פיזית באירוע ולא נפגע רק מתוצאותיו או השלכותיו. לפי חוק התגמולים, הגוף המוסמך לקבוע אם פגיעה שאירעה היא פגיעת איבה הוא "הרשות המאשרת" במשרד הביטחון, ולכן תביעות להכרה מועברות על ידי בט"ל להחלטתה. קביעת הרשות המאשרת כי מדובר בפגיעת איבה היא תנאי להמשך טיפול בט"ל בנפגע, ובכלל זה טיפול בתביעות לתגמולים ולהטבות מכוח חוק התגמולים.

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<sup>1</sup> שהתקיימו סמוך לרצועת עזה. אלפי המחבלים שחדרו לישראל ביצעו מעשים נוראים וקיצוניים באכזריותם. הם רצחו מאות חיילים וכ-1,000 אזרחים ישראלים וזרים וביצעו פשעים מחרידים בנשים, גברים, קשישים, ילדים ותינוקות, חיילות וחיילים. נוסף על כך הם פצעו אלפי בני אדם, ביצעו בקורבנות פגיעות מיניות קשות 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 לפגיעות איבה שקרו בישראל בעבר - מבחינת מספר הנפגעים ומספר היישובים שאליהם חדרו מחבלים בו-זמנית, מבחינת רמת האכזריות בפגיעות האיבה שנעשו ומבחינת משך האירועים. תוצאה משמעותית של אירועים אלה היא פגיעה בחוסן הנפשי עד כדי טראומה נפשית, פגיעה הדורשת היערכות מערכתית תקציבית - זאת כדי לצמצם את הסיכון שהנפגעים יפתחו בעתיד פוסט-טראומה או הפרעות נפשיות אחרות, וכדי שיוכלו לשוב ככל שאפשר לשגרת חיים רגילה.

בדוח זה יש הבחנה בין נפגעי "המעגל הראשון" - מי שנכחו פיזית באירוע האיבה והתקיים אצלם קשר סיבתי ממשי וישיר בין הפגיעה הנטענת לבין פעולת האיבה, דבר המאפשר הכרה בהם כנפגעי פעולת איבה; לבין נפגעי "המעגל השני" - מי שנחשפו לאירוע האיבה ונפגעו נפשית עקב כך, אך אינם עומדים בכללים הקובעים מעמד של נפגע פעולות איבה, ולכן אינם זכאים להטבות ולתגמולים מכוח חוק התגמולים.<sup>2</sup>

1 מסיבות נובה ופסיידאק ומפגש הכנה לאירוע מידברן (המסיבות).

2 יובהר כי הגדרות אלה נקבעו לשם נוחות קריאת הדוח, ואינן מעוגנות בדין, אשר מתייחס לסטטוס "נפגעי פעולות איבה" בלבד.

84%

שיעור מקבלי דרגת נכות של 20% ומעלה, המזכה בקצבה חודשית, אחרי אירועי שבעה באוקטובר (876 נפגעים), מתוך כלל התביעות לקביעת דרגת נכות לנפגעי פעולות איבה שהוגשו לוועדות הרפואיות של בט"ל לאחר אירועי שבעה באוקטובר (1,049 נפגעים); לעומת 55% ב-2022 - עלייה של 29%

כ-61,000 תביעות

להכרה כנפגעי פעולות איבה מאירועי שבעה באוקטובר אישרה הרשות המאשרת עד מרץ 2024 (מהן כ-59,000 בשנת 2023); זאת לעומת הממוצע השנתי של 450 תביעות להכרה שאישרה הרשות בשנים 2009 - 2022

95%

שיעור התביעות שנקבעה פגיעה נפשית (992 תביעות) בוועדות הרפואיות לאחר אירועי שבעה באוקטובר, מתוך כלל התביעות שהוגשו לבט"ל עד מרץ 2024; זאת לעומת 30% בשנים 2021 - 2023, כלומר יותר מפי שלושה

## 1 - 1.7 מיליארד ש"ח

טווח אומדן משרד מבקר המדינה לתוספת התגמולים השנתית הקבועה בעקבות הגידול במספר נפגעי פעולות האיבה (הכולל את נפגעי אירועי שבעה באוקטובר שכבר הוכרו). לעומת זאת, האומדן של אג"ת בדצמבר 2023 עמד על 520 מיליון ש"ח והיה נמוך משמעותית מאומדן של מבקר המדינה; בעקבות הביקורת נערך אומדן מעודכן של אג"ת שקרוב לטווח האומדן שחושב על ידי הביקורת



צילום: קובי גרעון, לע"מ

## כ-180,000 איש

הערכת משרד מבקר המדינה מאפריל 2024, לגבי מספר הבוגרים שנכחו באירועי שבעה באוקטובר או שאדם קרוב להם נכח באירועים ואפשר שהם חווים תסמינים נפשיים - פוסט-טראומה, חרדה או דיכאון או שילוב שלהם ברמה חמורה<sup>3</sup>. מאחר שחלקם כבר הוכרו כנפגעי פעולות איבה, אומדן הסף העליון של מספרם הוא כ-138,000 איש

## 806 חיליון ש"ח

סך המקדמות והמענקים ששילם בט"ל לנפגעי פעולות איבה מאירועי שבעה באוקטובר עבור החודשים אוקטובר ונובמבר 2023

## 525 חיליון ש"ח

היקף התגמולים השנתיים ששולמו בשנת 2022 לנפגעי פעולות איבה שהוכרו לפני אירועי שבעה באוקטובר

## אין הגבלת שכר טרחה

נכון לסיום מועד הביקורת, שכר הטרחה שמייצגים רשאים לגבות בגין ייצוג נפגעי פעולות איבה לפי חוק התגמולים אינו מוגבל; זאת בשונה מהגבלת שכר טרחה הקיימת למשל בתביעות בחוק נכי רדיפות הנאצים ובחוק תגמולים לבני משפחה של חטופים ונעדרים בפעולות איבה

3 להרחבה בנושא נא ראו את הדוח "הטיפול בבריאות הנפש בעקבות אירועי שבעה באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל" (המפורסם במסגרת פרסום זו).

## 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 נעשו באגף התקציבים במשרד האוצר (אג"ת) ובעיריית אופקים.

## תמונת המצב העולה מן הביקורת



### תהליך ההכרה המרוכזת של הרשות המאשרת בנפגעי פעולות איבה

לפי הוראות משרד הביטחון הרשות המאשרת מוסמכת לתת אישור כולל לאירוע איבה או אישור הכרה פרטני לנפגע ספציפי. היא רשאית גם לפנות לגורמי ביטחון - למשטרת ישראל, לצה"ל או לגורמים אחרים - כדי לקבל את הערכתם והתייחסותם לאירוע. כדי לסייע לנפגעי אירועי שבעה באוקטובר באופן המהיר ביותר הכירה הרשות המאשרת, בהחלטה משותפת עם בט"ל, בסמוך לאירועים, באופן כולל ומרוכז בכ-54,700 נפגעי פעולות איבה ששהו באזורים וביישובים בטווח של 0 - 7 ק"מ מרצועת עזה, שאליהם חדרו מחבלים או שהייתה בהם לחימה, וכן במשתתפי המסיבות. על בסיס חוות דעת של משרד הבריאות הוחלט שלכל מי שהוכר בהכרה מרוכזת כאמור תיקבע פגיעה נפשית וזמנית בהגדרתה - הפרעת דחק חריפה (ASD); זאת בלי שהם נדרשו לתמוך את התביעה להכרה במסמכים, ולא נבחנה הפגיעה בכל אחד מהם באופן פרטני<sup>4</sup>. עם זאת בביקורת עלה כי היות שהמשטרה וצה"ל לא השיבו על פניות בט"ל והרשות המאשרת לקבלת מידע הנדרש לגיבוש תמונת מצב מדויקת לגבי האזורים והתושבים שייכללו בהכרה המרוכזת, ובפרט בשדרות, ברחובות שבהם התקיימה לחימה או חדירת מחבלים ובאופקים, בפועל גיבשה הרשות המאשרת את הרשימה בסיוע בט"ל בלבד; זאת אף שאינו הגורם בעל הידע על המקומות שבהם התקיימו אירועי הטרור והלחימה במחבלים ואף שאינו אחראי לכך. בנסיבות אלה הוביל תהליך ההכרה המרוכזת לחוסר בהירות, שכן הרשות המאשרת לא הכירה בכל התושבים ששהו באזורים שבהם הייתה לחימה או חדירת מחבלים, בפרט בעיר אופקים, שבה הוכרו בהכרה מרוכזת רק תושבי כמה רחובות בשכונת מישור הגפן. בהמשך הורחבה ההכרה המרוכזת לרחובות נוספים בעיר, שהוגדרו כאזורים שבהם הייתה לחימה או חדירת מחבלים. יצוין כי לטענת עיריית אופקים יש להכיר בכל העיר, שבה נרצחו

4 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.

53 אנשים, כאזור לחימה, ובכל תושביה כנפגעי פעולות איבה, ובמאי 2024 הוגשה עתירה לבג"ץ בנושא זה.

### **סמכויות הרשות המאשרת ושיוכה על פי חוק התגמולים**

בחוק התגמולים נקבע כי שר הביטחון, בהתייעצות עם שר העבודה, הוא שימנה רשות מאשרת. ככלל, הרשות המאשרת מחליטה החלטה פרטנית בתביעה להכרה בהתבסס על מסמכים וחוות דעת שמעביר לידיה בט"ל וכן על מידע שמעבירה לידיה משטרת ישראל לגבי חקירת הרקע לפגיעה - לאומני או אחר. בביקורת עלה כי לעיתים אין לרשות המאשרת יתרון יחסי או מידע עצמאי על פגיעות איבה כפי שאירע במלחמת חרבות ברזל. יצוין כי לעמדת בט"ל 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. מאידך, לעמדת הרשות המאשרת במשרד הביטחון יש לפעול להעברת סמכויותיה לבט"ל על סמך שנים רבות של טיפול בתביעות הרבות להכרה שהובאו להכרעתה. תשובות בט"ל ומשרד הביטחון האמורות מצביעות על מחלוקת עקרונית באשר לאופן הפתרון של הקשיים בתהליך ההכרה בעת המלחמה ובפרט לצורך להעברת סמכויות הרשות המאשרת ממשרד הביטחון לבט"ל.

### **תמהיל התביעות לנכות שהוגשו בעקבות אירועי שבעה באוקטובר בגין פגיעה פיזית או נפשית ודרגות הנכות שנקבעו בוועדות הרפואיות לפני אירועי שבעה באוקטובר ואחריהם**

הרוב המוחלט של התביעות שהוגשו לבט"ל לאחר אירועי שבעה באוקטובר (95%, שהם 992 תביעות) הן בגין פגיעה נפשית. שיעור זה גדול יותר מפי שלושה משיעור התביעות מסוג זה שהוגשו לפני שבעה באוקטובר (בשנים 2021 - 2023), שעמד על פחות משליש מסך התביעות בלבד (כ-30%). עד אירועי שבעה באוקטובר, קרוב למחצית (45%) מדרגות הנכות שקבעו הוועדות הרפואיות היו בין 10% ל-19% - דרגות שמזככות במענק חד-פעמי; וקצת יותר ממחצית מהנפגעים (55%) היו זכאים לקצבה חודשית. לעומת זאת לאחר אירועי שבעה באוקטובר שיעורם עמד על 13% ו-84% בהתאמה, ול-3% נקבעה דרגה נמוכה שלא מזכה בהטבה כלכלית. מאפייני אירועי שבעה באוקטובר חריגים בריבוי הנפגעים, באכזריות הפגיעות ובמשך הלחימה, וכפועל יוצא מכך סוג התביעות לתגמולים של נפגעי פעולות איבה שאיתו התמודדה המדינה לפני שבעה באוקטובר אינו דומה לזה שאחריו: 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. ללא היערכות מתאימה של הגורמים הרלוונטיים - משרד האוצר בשיתוף בט"ל, משרד הבריאות וקופות החולים - לא ניתן יהיה לטפל באופן מיטבי בפגיעה הנפשית של הנפגעים ולאפשר את חזרתם לשגרת חיים רגילה, ככל הניתן.

### **אומדנים כלכליים לתוספת התגמולים לנפגעים מאירועי שבעה באוקטובר, על פי הדין הקיים (נפגעי "המעגל הראשון" שהוכרו):**

1. **לפי האומדן של בט"ל לתקציב השנתי לשנת 2024** - תוספת התגמולים שתידרש עבור נפגעי פעולות איבה לשנת 2024 היא של כ-2.5 מיליארד ש"ח, לכ-20,000 נפגעים שתיקבע להם דרגת נכות פיזית או נפשית של 50% ויותר, קרוב לפי חמישה מסך התגמולים ששולמו ב-2022 (525 מיליון ש"ח). בביקורת עלה כי בט"ל לא אמד את המשמעות התקציבית ארוכת הטווח של היקף התגמולים הצפוי להיות מושת על קופת המדינה - היקף אשר צוות הביקורת

העריך ב-1 - 1.7 מיליארד ש"ח מדי שנה; משכך הוא גם לא שיקף זאת למועצת בט"ל<sup>5</sup>, שכן ראוי היה להבהיר לה את ההיקף התקציבי המשמעותי הנדרש לתוספת התגמולים לנפגעים מאירועי שבעה באוקטובר גם אם ההשלכות 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.

**1. לפי האומדן של אג"ת - תוספת התגמולים השנתית הקבועה החל ב-2024 לתקציב המדינה תעמוד על כ-520 מיליון ש"ח.** אומדן זה התבסס על הערכת חסר שלפיה יהיו 6,700 איש שיוכרו (בדרגת נכות 20% ומעלה, המזכה בקצבה חודשית לכל החיים), לעומת הערכת בט"ל לאותו מועד שעמדה על 20,000 נפגעים שיהיו זכאים לקצבה חודשית כאמור - פי שלושה מהערכת אג"ת. בפועל, נכון למועד סיום הביקורת כ-61,000 נפגעי פעולות איבה הוכרו בהכרה המרוכזת.

**3. לפי האומדן של משרד מבקר המדינה - תוספת התגמולים השנתית הקבועה החל ב-2024 לתקציב המדינה תעמוד באומדן המזערי על כמיליארד ש"ח, ובאומדן המרבי על כ-1.7 מיליארד ש"ח.** לאומדן זה יש להוסיף 525 מיליון ש"ח המשולמים לנפגעי איבה שהוכרו לפני אירועי שבעה באוקטובר.

בעקבות הביקורת ולאחר סיומה, עדכן אג"ת ביולי 2024 את האומדן לתוספת התגמולים השנתית הקבועה לתקציב המדינה, כך שתעמוד באומדן המזערי על כ-900 מיליון ש"ח ובאומדן המרבי על 1.623 מיליארד ש"ח. לאומדנים אלו יש להוסיף את עלויות התגמולים למשפחות שכולות, כ-135 מיליון ש"ח.

### **ריכוז מידע לגבי נפגעי המעגל השני**

בין המשתייכים למעגל השני הם למשל מי שליישובם 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 שלא "בזמן אמת", למשל כדי לחפש את יקיריהם או לחלץ פצועים. גם בקרבם יש נפגעי נפש שצפוי שיתקשו לחזור לשגרת חיים ללא מעטפת של סיוע ותמיכה. 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 לאירועים. על פי סקר שערך משרד מבקר המדינה באפריל 2024, 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. מאחר שכ-42,000 בוגרים כבר הוכרו כנפגעי פעולות איבה, ניתן להעריך כי אומדן הסף העליון של נפגעים אלו עומד על

5 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.



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 ייתכן שחלקם הם נפגעי המעגל הראשון שטרם הגישו תביעה להכרה כנפגעי פעולות איבה או שנמצאים בתהליך הכרה. היות שהם חווים תסמינים של פגיעות נפשיות חמורות, ניתן להניח שיידרשו לסיוע בריאותי ושיקומי מתאים, ולכך צפויות גם משמעויות תקציביות.

### **התאמת הדין למתן מענה לנפגעי המעגל השני**

הדין הקיים אינו תואם למציאות החריגה שנוצרה, שכן הוא מסדיר את זכויותיהם של מי שנכחו באירוע האיבה ונפגעו ממנו, ואינו נותן מענה לנפגעי המעגל השני. בנסיבות אלה, אף 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. הם יוכלו אומנם לקבל מענה טיפולי במסגרות הקיימות, ובראשן מערכת בריאות הנפש הציבורית, ואולם זו סובלת מעומס מוגבר וזמני ההמתנה לטיפולים הם ארוכים במיוחד. 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 יכלול את כל מרכיבי הסיוע שמקבלים נפגעי פעולות האיבה.

### **פעולות לקידום מענה לנפגעי המעגל השני באירועי שבעה באוקטובר**

הצורך להסדיר מענה חוקי לנפגעי המעגל השני נידון החל בדצמבר 2023 בין הגופים המטפלים בנפגעי פעולות איבה - בט"ל, הרשות המאשרת, הסיוע המשפטי במשרד המשפטים (המייצג בני משפחות של נפגעי עבירות המתה, בין היתר בעקבות פעולות איבה) והמחלקה למשפט ציבורי-חוקתי במשרד המשפטים (העוסקת בין היתר במתן ייעוץ וליווי וקידום חקיקה בתחומים של זכויות חברתיות, רווחה, בריאות וביטחון סוציאלי); זאת לנוכח הצורך בקבלת הכרעה בתביעות להכרה בנפגעי המעגל השני שכבר הוגשו, ולנוכח הצפי להגשת אלפי תביעות נוספות מצד נפגעים אלו. הנושא נדון גם בוועדת הבריאות בכנסת, ובט"ל אף העלה אותו לפני שר העבודה בדצמבר 2023 ובינואר 2024. אך במועד סיום הביקורת, מרץ 2024, סוגיית הסיוע לנפגעי המעגל השני טרם הוכרעה.

לאחר סיום הביקורת, באפריל 2024, הקים שר האוצר ועדה ציבורית לגיבוש מענה ייחודי לנפגעי שבעה באוקטובר. הוועדה התבקשה בין השאר לבחון כיצד נכון לתת מענה משלים לזה הקיים כעת בחוק, אשר יתבסס בעיקרו על מתן מענק כספי חד-פעמי במסגרת תקציבית של מיליארד ש"ח. הוועדה הגישה ביולי 2024 את המלצותיה, אשר כללו אפיון קבוצות של נפגעים הזכאים למענה של סיוע כספי חד-פעמי של כ-7,000 עד כ-30,000 ש"ח, וטיפולים נפשיים ושירותי שיקום לטווח הקצר בכ-7,000 עד 30,000 ש"ח, לפי מדרג וקריטריונים שנקבעו, כחלופה למענה בחוק התגמולים. המלצותיה לא כללו מענה לנפגעי שבעה באוקטובר לטווח הבינוני ולטווח הארוך. המלצות הוועדה אושרו על ידי הממשלה בספטמבר 2024.

### **הסדרת הגבלת שכר טרחה לטיפול במימוש זכויות נפגעי פעולות איבה**

בביקורת עלה כי לא נקבע שכר טרחה מרבי שרשאים לגבות מייצגים (עורכי דין, חברות למימון זכויות, יועצי מס או רואי חשבון) בייצוג נפגעי פעולות איבה למימוש זכויותיהם לפי חוק התגמולים, ולא הוסדר אופן גבייתו; זאת אף שיש סוגי תביעות המוגשות לבט"ל שלגביהן

נושאים אלה הוסדרו, וישנה הסדרה דומה בחוקים כגון חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957, וחוק תגמולים לבני משפחה של חטופים ונעדרים בפעולות איבה, התשפ"ד-2023. כמו כן, לא נקבע שכר הטרחה המרבי שניתן לגבות מנפגעי צה"ל בתביעות לתגמולים ממשרד הביטחון. נמצא כי הוגשה הצעת חוק פרטית בנושא עוד לפני שבעה באוקטובר, אך הנושא לא קודם. כדי למנוע מצב של גביית שכר טרחה גבוה מדי מצד המייצגים בתביעות לתגמולים וניצול של מצוקת הנפגעים בשעתם הקשה, פנה מבקר המדינה בנובמבר 2023 לשרי המשפטים, הביטחון, העבודה והאוצר בבקשה שיסדירו בחקיקה את הגבלת גובה שכר הטרחה המרבי שמייצגים רשאים לגבות מנפגעי פעולות איבה ומנפגעי צה"ל ויקבעו תעריף מפוקח והוגן לייצוג. 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 ונעדרים. במועד סיום הביקורת תהליך החקיקה טרם הסתיים.



### **מתן מענה ראשוני לנפגעי פעולות האיבה באירועי שבעה באוקטובר**

בט"ל ביצע התאמות מהירות בתהליכי הטיפול בנפגעי פעולות האיבה מיד לאחר אירועי שבעה באוקטובר, ובכלל זה פישוט תהליכים ותשלום מהיר של מענקים ומקדמות בסכום כולל של כ-806 מיליון ש"ח. כמו כן, בט"ל והרשות המאשרת יזמו פתרון מהיר להכרה מרוכזת בעשרות אלפי תושבי יישובי הקו הראשון כנפגעי פעולות איבה על אף חוסר שיתוף פעולה מצד גורמי הביטחון הרלוונטיים - המשטרה וצה"ל.

### **סיוע לנפגעי הנפש בעקבות אירועי שבעה באוקטובר במסגרת נוהל טיפול בחרדה**

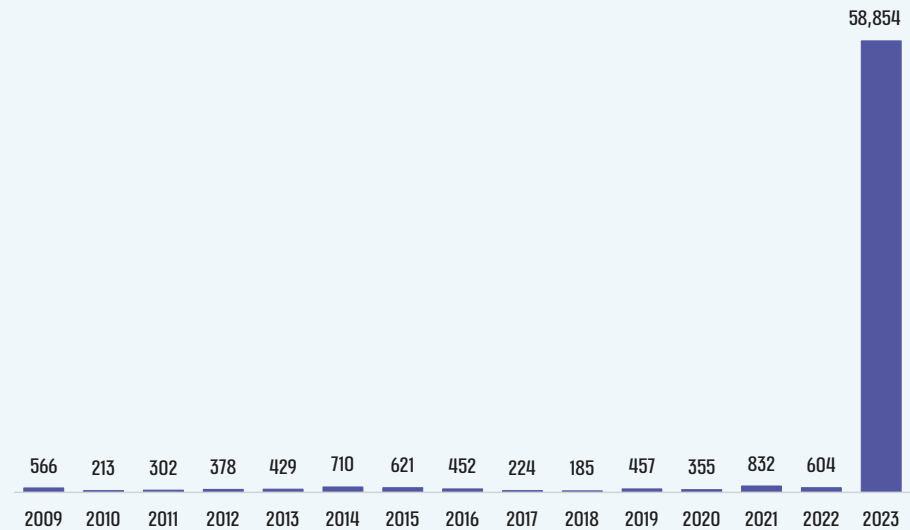
כדי לתת מענה מהיר לנפגעים הרבים מאירועי שבעה באוקטובר ולמנוע החמרה במצבם הנפשי, הועמדה לרשות נפגעי פעולות האיבה גם האפשרות לקבל טיפולים במסגרת נוהל טיפול בחרדה של בט"ל. נוהל זה מאפשר לכל נפגע חרדה שהיה נוכח באירוע איבה לקבל טיפול מיידי וקצר מועד כדי לנסות להקטין נזקים נפשיים עתידיים, בלי לעבור תהליך של הכרה כנפגע איבה. במסגרת זו הרחיב בט"ל את הזכאות שניתנת במסגרת הנוהל ל-12 טיפולים נוספים ופרסם זאת באתר האינטרנט שלו. בסך הכול איפשרו לנפגעים לקבל 36 טיפולים במידת הצורך.

## עיקרי המלצות הביקורת

- מומלץ כי בט"ל, בשיתוף משרד הביטחון, יפיקו לקחים מהטיפול בנפגעי אירועי שבעה באוקטובר וידונו בהשלכות העולות מפיצול סמכויות ביצוע הוראות חוק התגמולים בין שר העבודה (בט"ל) לשר הביטחון (הרשות המאשרת), ואם 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.
- מומלץ כי משרד האוצר, בשיתוף בט"ל ומשרד הבריאות, ייערכו לטיפול בנפגעי שבעה באוקטובר הן מהבחינה הכלכלית, הן מבחינת מתן מענה רפואי-טיפולי ושיקומי ככל שנדרש. למשל, עליהם לגבש תוכניות טיפול ושיקום בתחום בריאות הנפש אשר יצמצמו את היקף הנפגעים שעלולים לפתח נזק נפשי, ולוודא את מתן המעטפת הטיפולית שתסייע לנפגעים לחזק את חוסנם הנפשי ולחזור לשגרת חייהם, מן הבחינות התעסוקתית, החברתית והבריאותית.
- מומלץ כי משרד האוצר, כגורם האחראי לתקציב המדינה, בשיתוף בט"ל, כאחראי לתהליך ההכרה בנפגעי פעולות איבה והשיקום שלהם, ייערכו להשפעות הכלכליות של תוספת ההוצאה על קופת המדינה במשך עשרות שנים.
- היות שהוועדה הציבורית לא התייחסה בהמלצותיה להיקף הצפוי של הנפגעים ולנוכח ממצאי סקר מבקר המדינה, ולחשש כי מספר נפגעי הנפש ילך ויגדל עם השנים והסיוע שתידרש המדינה לספק להם יידרש להתרחב בהתאמה בטווח הבינוני ובטווח הארוך, מומלץ כי משרד האוצר, משרד הבריאות ובט"ל ישקלו להקים מינהלת שיקום שתיתן לנפגעי הנפש מאירועי שבעה באוקטובר מעטפת סיוע שלמה ומלאה - סיוע בכל קשת הדרכים האפשריות בשיקום התפקודי במסגרות החיים, המשפחתית, המקצועית והחברתית, כך שיקל עליהם לחזור לשגרת חיים רגילה לאורך זמן. כמו כן, היות שהמלצות הוועדה נגעו רק לנפגעי אירועי שבעה באוקטובר, מומלץ כי הגופים הרלוונטיים - משרד האוצר, משרד המשפטים ובט"ל - יבחנו את הצורך בגיבוש מדיניות מעודכנת בנוגע לתחולת חוק התגמולים על נפגעים שכיום אינם נכללים תחת הגדרת "נפגעי פעולות איבה" בחוק התגמולים, ויבחנו את הצורך בשינויי חקיקה אשר יאפשרו מתן מענה הולם לנפגעי פעולות איבה באירועים מורכבים בעתיד.

בתרשים 1 שלהלן מוצגות מספר התביעות להכרה של נפגעי פעולות איבה שאישרה הרשות המאשרת בשנים 2009 - 2023. מהתרשים עולה כי בשנים 2009 - 2022 אישרה הרשות המאשרת בין 213 ל-832 תביעות בשנה ואילו בשנת 2023 לבדה אישרה קרוב ל-59,000 תביעות<sup>6</sup> (מיעוט מהן, כ-370, הוכרו שלא בעקבות אירועי שבעה באוקטובר). יוצא אפוא, כי היקף התביעות להכרה שאישרה הרשות בשנת 2023 בשל אירועי שבעה באוקטובר הוא חריג: פי 131 לערך מהמוצע השנתי בשנים 2009 - 2022 שעמד על כ-450 תביעות.

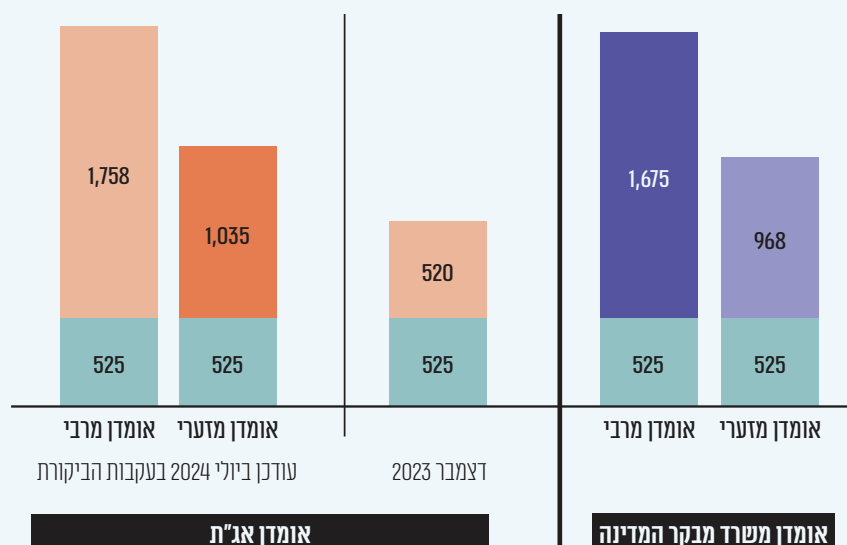
**תרשים 1: מספר התביעות להכרה כנפגעי פעולות איבה שאישרה הרשות המאשרת, 2009 - 2023**



6 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 (מועד סיום הביקורת) הכירה הרשות פרטנית בעוד 2,100 נפגעי פעולות איבה, בהם גם כאלו שנפגעו בשבעה באוקטובר (סך הכול כ-61,100).

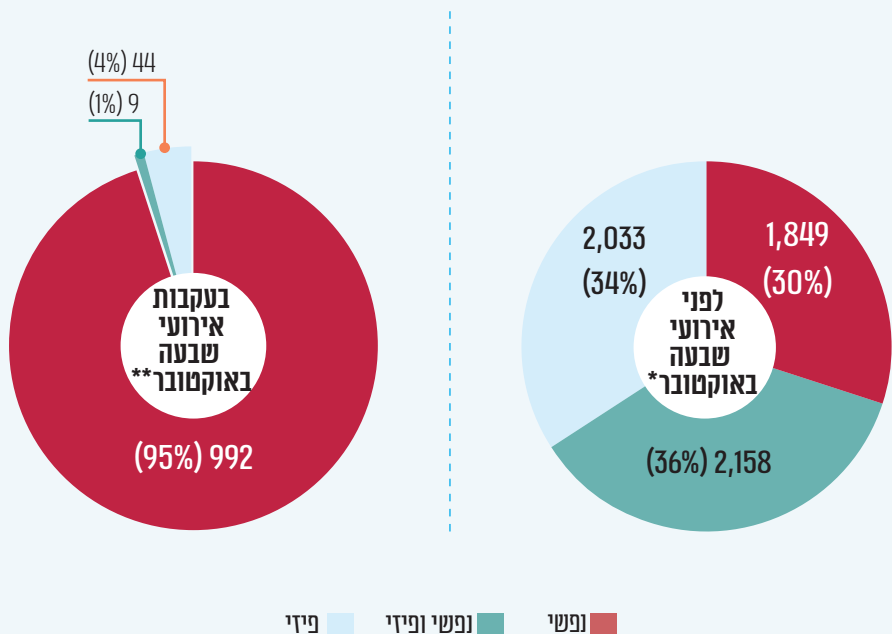
בתרשים 2 שלהלן מוצגים האומדנים הכלכליים שחישבו משרד האוצר ומשרד מבקר המדינה. מהתרשים עולה כי תוספת ההוצאה לתקציב המדינה, המשולמת על פי חוק התגמולים, תהיה גבוהה משמעותית מן ההוצאה בגין תגמולים לנפגעי פעולות איבה ששולמה טרם המלחמה.

**תרשים 2: סיכום האומדנים של אג"ת במשרד האוצר ושל מבקר המדינה לתקציב נפגעי פעולות איבה (במיליוני ש"ח)**



בתרשים 3 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 2023 - מרץ 2024. מהתרשים עולה כי כמעט כל התביעות שהוגשו לבט"ל לאחר אירועי שבעה באוקטובר (95%, שהם 992 תביעות) הן בגין פגיעה נפשית.

**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)**



\* הנתונים לתקופה שבין ינואר 2021 לספטמבר 2023 מוצגים באופן ממוצע.  
 \*\* בחמישה מקרים נקבע שאין נכות והם לא סווגו לפי סוג.

דוגמאות לתביעות להכרה שהוגשו לרשות המאשרת המשקפות את המאפיינים של נפגעי המעגל השני

**”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 הסתרות... היא חולצה”.**



**אדם שבעת חדירת המחבלים לקיבוץ שהה מחוץ לקיבוץ. אשתו וילדיו היו בקיבוץ בממ"ד. לאורך האירוע היה עם אשתו בטלפון, שותף מלא לאירוע מרחוק, תוך שחוהו חשש לחייהם. במהלך האירוע ירו על דלת ביתם, שברו חלונות ובזזו. 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.**



## סיכום

מדינת ישראל חבה חוב מוסרי לדאוג לצורכיהם של נפגעי פעולות האיבה ולוודא שהם מקבלים את המעטפת הטיפולית והשיקומית הנדרשת כדי לסייע להם לחזור לשגרת חייהם. ממצאי הביקורת מלמדים, בעקבות אירועי שבעה באוקטובר, על עלייה חדה וחריגה במספר נפגעי פעולות האיבה שהרשות המאשרת הכירה בהם - כ-61,000 איש הוכרו כנפגעי פעולות איבה עד מועד סיום הביקורת (מרץ 2024), לעומת 450 איש שהוכרו בממוצע מדי שנה בשנים 2009 – 2022. עוד הם מלמדים 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 כ-1.7 מיליארד ש"ח בשנה 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 החריג של האירועים עלול להוביל לפגיעה בנפש בקרב עשרות אלפי אנשים במעגל השני, שאינם מקבלים מענה בחוק התגמולים. כדי להבטיח שנפגעים אלה יקבלו את הסיוע הדרוש להם, מומלץ כי משרד האוצר, משרד הבריאות, בט"ל ומשרד המשפטים יגבשו מענה הוליסטי וארוך טווח לנפגעי שבעה באוקטובר, ובכלל זה יגבשו את המעטפת השיקומית הנדרשת לאותם נפגעים לאורך זמן. מומלץ לעשות זאת, בין השאר, באמצעות התאמת חוק התגמולים למציאות שנוצרה, גם לגבי אירועי איבה עתידיים, או לחלופין באמצעות קידום הסדר ייחודי אחר שיאפשר ליווי ותמיכה לאלה הזקוקים לכך, כדי לסייע להם לחזור לתפקד בשגרת חייהם.