

## צבא העם וזכויות נכי צה"ל - מפגש אתוסים: המקרה של ועדת גורן

עו"ד רינת גולד גזית

דוקטורנטית באוניברסיטת חיפה, מחברת הספר **זכויות נכי צה"ל** (הוצאת בורסי, 2019). עוסקת למעלה משני עשורים בייעוץ משפטי בנוגע לזכויותיהם של נכי צה"ל ושל משפחות שכולות. לשעבר יועצת משפטית באגף השיקום במשרד הביטחון ויועצת משפטית לארגון נכי צה"ל

### תקציר

אתוס צבא העם ואתוס זכויות נכי צה"ל הם חלק מן הזהות הלאומית הישראלית. בבסיסם עומד עקרון השוויון, לשניהם יש השפעה על המוטיבציה לשירות, ושניהם נוכחים בשיח הציבורי. במאמר נבחנים שני האתוסים דרך המקרה של המלצות ועדת גורן, שהוגשו ב-2010 ושניסחו את כללי ההכרה בנכי צה"ל לראשונה מאז קום המדינה. הבחינה הזאת, שכללה בדיקה פרקטית של המלצות הוועדה ושל תיקון החוק בעקבותיהן, העלתה כי המלצות ועדת גורן יוצרות פערים בתגמול החיילים, ולפיכך יוצרות פערים הולכים וגדלים בין האתוסים למציאות. הפערים האלה שוחקים את אתוס צבא העם ואת אתוס זכויות נכי צה"ל באופן שעלול לפגוע במוטיבציה לשירות. הניתוח והדיון במאמר הזה חושפים כי פרקטיות ממסדיות שנועדו לשמור על הערכים הלאומיים, שעוצבו עם קום המדינה, מערערות הלכה למעשה את הערכים האלה.

**מילות מפתח:** צבא העם, זכויות נכי צה"ל, אתוס, מוטיבציה לגיוס, ועדת גורן

## The People's Army and the Rights of the Disabled IDF – Ethos Meeting: The Goren Committee Case

Rinat Gold Gazit

### Abstract

The ethos of the People's Army and the ethos of IDF disabled veterans' rights are part of the Israeli national identity. They are based on the principle of equality, both have an effect on motivation for military service, and both are present in public discourse. The article examined both ethos through the case of the recommendations of the Goren Committee, which reformulated the rules for recognizing IDF disabled veterans for the first time since the establishment of the state. This examination, which included a practical examination of the committee's recommendations and the subsequent amendment of the law, revealed that the recommendations of the Goren Committee create gaps in the retaliation of soldiers and thus lead to growing gaps between ethos and reality. These gaps erode the ethos of the People's Army and the ethos of the IDF disabled veterans' rights, in a way that may impair motivation for military service.

## מבוא

זכויותיהם של נכי צה"ל מעוגנות בתודעה הציבורית כחלק מחוב מוסרי של המדינה כלפי בניה ובנותיה המסכנים את עצמם בהגנה עליה. העמדה הזאת באה לידי ביטוי מפורש גם בפסיקות של בית המשפט העליון - כפי שמשתקף למשל בפסיקות שלהלן:

חוק הנכים<sup>1</sup> מבוסס אפוא על אחריות המדינה כלפי בניה הנשלחים לשרת שירות חובה בכוחות הביטחון ונפגעים בגופם ובבריאותם בזמן השירות ועקב השירות. בשירותם הצבאי הם תורמים ממיטב כוחם לטובת החברה (ע"א 7678/98).

חוקים אלה [חוק הנכים וחוק משפחות חיילים]<sup>2</sup> משקפים את הכרת החברה הישראלית בחוב שהיא חבה כלפי בניה ובנותיה הנקראים לשרת בכוחות הביטחון ונפגעים בזמן השירות ועקב השירות, [וכלפי] אלה שנפלו על הגנתה - "חוב ערכי נעלה" (עע"ם 7335/10).

האמירות האלה משקפות את החובה הערכית המגולמת בזכויות נכי צה"ל ואת הנמען של אותה חובה, הלוא הוא "בנינו". כלומר, האמירות נוגעות לשני אתוסים חשובים: אתוס זכויות נכי צה"ל ואתוס צבא העם.

בחלקו הראשון של המאמר נבחנים שני האתוסים על מאפייניהם ומטרותיהם וכן הממשק ביניהם. בחלקו השני מאותגרים האתוסים מנקודת המבט של המלצות ועדת גורן, אשר עיצבו מחדש לראשונה מאז קום המדינה את גבולות ההכרה בנכי צה"ל.

## חלק ראשון: האתוסים

אתוסים עוסקים בתפיסות ובאמונות של החברה המשפיעות על התנהלותה. אתוס צבא העם כולל תפיסות ואמונות של הציבור באשר לחשיבות ולהיקף חובת הגיוס לצבא, ואתוס זכויות נכי צה"ל כולל תפיסות ואמונות באשר להיקף התגמול מצד המדינה לאלה שנפגעו במהלך השירות. כפי שאציג להלן, שני האתוסים משפיעים על התנהלות החברה באמצעות השפעתם על המוטיבציה לשירות.

### אתוס צבא העם

עוסק ביחסים בין הצבא לחברה. באתר צה"ל נכתבו תחת הכותרת "צבא העם" הדברים הבאים:

צה"ל, "צבא העם", ימשיך לגייס לשורותיו חיילים רבים ככל האפשר, בסדיר ובמילואים. הזרם המרכזי של החברה הישראלית שותף להסכמה המחייבת שירות בצה"ל, בסדיר ובמילואים. להסכמה זו נודעת חשיבות רבה בהבטחת חוסנו הלאומי,

<sup>1</sup> חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959 [נוסח משולב].

<sup>2</sup> חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התשי"י-1950.

ובשל כך ראוי לפעול במלוא המרץ לטיפוחה, לביסוסה ולחיזוקה של הסכמה זאת (צבא ההגנה לישראל, אין תאריך).

במרכז אתוס צבא העם עומדת אפוא ההסכמה הקיימת בקרב הציבור שלפיה חובת השירות בצה"ל היא חלק מן החוסן הלאומי. מקובל לראות את הערבות ההדדית כבסיס הערכי של מודל צבא העם (גולדשטיין, 2014), וכנגזרת מכך אפשר לומר כי מודל צבא העם מחזק את החוסן הלאומי מתוך ערכים של ערבות הדדית.

השיח הציבורי בדבר השירות בצבא, בעיקר שירות חובה, מתמקד בשאלה אם צה"ל עודנו צבא העם. במבוא לספרם על השירות הצבאי בישראל מראים העורכים מאיר אלרן וגבי שפר (2015) שסוגיות הקשורות למושג "צבא העם" עומדות על סדר היום הציבורי מאז הקמת המדינה, זאת מתוך מטרה לשמר בידי הצבא את השליטה על הגיוס לשורותיו. הם מציגים כמה תובנות בנוגע למעמדו של הצבא כצבא העם. אחת מהן היא שאין ירידה במספר המתגייסים מדי שנה, אולם יש ירידה בשיעורם היחסי של המתגייסים מקרב מחזורי הגיוס. אף-על-פי-כן סבורים אלרן ושפר שצה"ל עודנו צבא העם לנוכח התבססותו על השדרה המרכזית של החברה הישראלית ולנוכח קיומה של זיקה חברתית-עממית עמוקה ונמשכת עם הציבור הישראלי הרחב, המבוססת על הלגיטימציה החברתית הרבה שלה זוכה הצבא. אלרן ושפר מדגישים שגם אם אתוס צבא העם אינו מדויק עוד בכל היבטיו, הוא משמש אמצעי פוליטי-חברתי חשוב לשימור עוצמתו הפנימית של הצבא.

מעצם הגדרתו, אתוס צבא העם קשור קשר הדוק להיקף הגיוס לשירות מקרב החייבים בגיוס. במילים אחרות, ללא גיוס נרחב מקרב מחזורי הגיוס, עלולה להישמט הקרקע תחת קיומו של צבא העם. מכיוון שמוטיבציה קשורה להיקף הגיוס, יש קשר הדוק בין מודל צבא העם לסוגיית המוטיבציה לגיוס. העיסוק בצבא העם כרוך אפוא לא רק בבדיקת שיעור המתגייסים אלא גם במוטיבציה לגיוס. בהקשר הזה ניכרת תופעה דמוגרפית ברורה, שתוארה לעיל, המתאפיינת בירידה מתמשכת בשיעור היחסי של המשרתים שירות חובה מלא מתוך כלל האזרחים במחזורם. אלרן ושפר טוענים, בהתבססם על כמה מחקרים, שככלל, המוטיבציה לשירות חובה בצה"ל הולכת ופוחתת. ואולם מחקרים של אלרן ושפר, בייחוד כאלה שנערכו על-ידי רשויות ממשלתיות ועל-ידי יחידות המחקר של הצבא, מראים שהמוטיבציה, בעיקר בקרב גברים צעירים, אינה יורדת (אלרן ושפר, 2015).

המוטיבציה לשירות היא סוגיה מורכבת שאותה אין אפשרות למדוד באופן ישיר בשל הקושי לבדוד משתנים רלוונטיים (לעניין הזה ראו גם: טיארג'אן, 2015). אלרן ושפר (2015), למשל, מציינים את חשיבות הדיון בהיבט הכלכלי של המוטיבציה לשירות - הן בשירות החובה והן בשירות המילואים - שהינו גורם המחזק את המוטיבציה או מחליש אותה.

ראובן גל (2015) מונה ארבעה סוגים של מוטיבציה לשירות: הישרדותית - מוטיבציה של חוסר ברירה המאפיינת מצבים של מאבק על עצם קיום החברה או המדינה; אידיאולוגית - מוטיבציה המושתתת על הזהות הלאומית ועל מאבק על ערכים, ואינה קשורה דווקא לתחושה של סכנה קיומית; נורמטיבית - כאשר הפרט פועל על-פי מה שנתפס מקובל

ולגיטימי בדפוסים החברתיים; ואינדיווידואלית - מוטיבציה המתמקדת בצורך במימוש עצמי.

גל מתאר את השינוי שחל בסוגי המוטיבציה לגיוס במשך שנות קיומה של המדינה על-פי צירים של תקופה, דור ומגדר. התקופה הראשונה החלה עם קום המדינה (1948) והסתיימה לפני מלחמת ששת הימים (1967), והתאפיינה בשני סוגי המוטיבציה הראשונים, היינו, מוטיבציה הישרדותית ומוטיבציה אידיאולוגית. התקופה השנייה החלה במלחמת ששת הימים והסתיימה באנתפאדה הראשונה (1987), והיא התאפיינה במוטיבציה נורמטיבית. התקופה השלישית החלה באנתפאדה הראשונה והסתיימה במלחמת לבנון השנייה (2006), כאשר החברה הישראלית הפכה לתועלתנית יותר ולאינדיווידואליסטית. בתקופה הזאת המוטיבציה העיקרית לשירות הייתה האינדיווידואלית. התקופה הרביעית החלה לאחר מלחמת לבנון השנייה ונמשכת עד היום. מדובר במוטיבציה מעורבת - אינדיווידואלית, אידיאולוגית ולעיתים אף מלווה במאפיינים של מוטיבציה הישרדותית, בייחוד בקרב נוער הציונות הדתית (גל, 2015).

לנוכח העלייה שחלה במוטיבציה האינדיווידואלית לשירות אפשר היה לצפות לקיומו של דיון ממשי בזכויותיהם של נכי צה"ל ובמשמעותן ביחס לפרט שנפגע - משום שהזכויות האלה נוגעות באופן ישיר לפרט ולמאזן העלות-תועלת של השירות עבורו. ואולם, כפי שנראה להלן, דיון כזה נעדר מן השיח הציבורי הנוגע לצבא העם ולמוטיבציה לשירות. מעמדו החברתי של הצבא בישראל נשחק מאוד מאז שנות ה-90 (לוי, 2015) בשל השפעות חיצוניות, בהן הסכמי אוסלו, הנסיגה מלבנון והאנתפאדה השנייה וכן בעקבות שינויים בהרכב החברתי של הדרג הלוחם (לוי, 2007). לטענתו של יגיל לוי (2015), השחיקה הזאת גורמת לערעור בסיס הלגיטימיות של מודל גיוס החובה. לוי שם דגש על עקרון השוויון כחלק מאתוס צבא העם, ועומד על הפער בין האתוס הכרוך בשוויון ובין היעדר שוויון בפועל הנובע מעצם ההיררכיה הצבאית.

טענתו המרכזית של לוי (2015) היא שמודל הגיוס קורס תחת הסתירות הפנימיות הקיימות ביסוד עיצובו, והסתירה העיקרית היא בין אתוס השירות השוויוני ובין הציפייה לקבלת תגמול בעד השירות. התגמול יכול להיות בעל ערך סמלי או כספי, כזה הניתן להמרה בחיים האזרחיים. לוי מראה שהתגמול אינו שוויוני אלא משתנה על-פי מאפייני השירות ובניגוד לעקרון השוויון באתוס צבא העם. הוא מדגיש שאתוס צבא העם גורם לצבא להכיל, בשם עקרון השוויון בנטל, צורות שונות של שירות צבאי המאפשרות לכאורה לשמור על מסגרת שירות החובה. ואולם כאשר הצבא מנסה לתקן את אי השוויון שנוצר באמצעות תגמולים כספיים, מקודם הלכה למעשה מודל התנדבותי דווקא, בניגוד למודל גיוס החובה.

לשיטתו של לוי (2015), אתוס צבא העם הולך וצובר פער לנוכח המציאות. האתוס הוא של צבא עם שוויוני אף-על-פי שבפועל הצבא הוא היררכי ולא שוויוני. האתוס השוויוני יוצר אשליה של תגמול שוויוני למשרתים אף-על-פי שזה אינו המצב בפועל. הצבא משקיע מאמצים לשמירת מצג של שוויון ושל המשך קיומו של צבא העם באמצעות הכלת מגוון

מסלולי שירות ובלבד שיחסו תחת הכותרת של שירות חובה, אף שבפועל אלה מגבירים דווקא את אי השוויון בצבא (גיוס חרדים, לדוגמה). מהסקירה עד כה אפשר להסיק שחשיבותו של אתוס צבא העם כאמצעי לשימור עוצמת הצבא יוצרת אינטרס עצמאי ונפרד לשימור האתוס. האינטרס מושג באמצעות יצירת מצג בדבר המשך קיומו של האתוס המקורי של צבא העם, אף-על-פי שבפועל חלה שחיקה במאפייני צבא העם, בייחוד במאפייני השוויון. לצורך המשך מצג צבא העם נוקט צה"ל צעדים לשימור המסגרת של שירות חובה על-ידי יצירת מסלולי שירות המאפשרים גיוס רחב - גם במחיר של פגיעה ברורה בשוויון ופגיעה במודל צבא העם דה-פקטו. במילים אחרות, לנוכח חשיבותו של אתוס צבא העם והשאיפה לשמר אותו, מוצנעת השחיקה בפועל של אותו האתוס תוך כדי טשטוש הפער בין האתוס למציאות, הקפדה על שימור המסגרת הפורמלית של גיוס חובה והכלת הפערים בתוך הצבא. נראה שלנוכח השינויים הדמוגרפיים והירידה בשיעור הגיוס, המטרה אינה עוד קיומו של צבא עם בפועל אלא שימור אתוס צבא העם; המטרה היא בנראות ולא במהות.

#### אתוס זכויות נכי צה"ל

בקרב קובעי המדיניות בישראל מקובל לראות בזכויות של נכי צה"ל חלק מתפיסת הביטחון של ישראל וחלק מן החוסן הלאומי. הדבר בא לידי ביטוי, למשל, בהצעת תקציב הביטחון לשנים 2013-2014, שקבעה בנוגע ליעדי אגף השיקום במשרד הביטחון: "היעד הכללי [הוא] לתרום תרומה ייחודית לשמירת מורל הכוח הלוחם והחברה, באמצעות הבאת הזכאים לתפקוד מיטבי ולהשתלבות בחברה" [ההדגשה שלי - רג"ג] (משרד הביטחון, 2013, עמ' 54). זכויות נכי צה"ל מוכרות פחות כאתוס. ואולם, תפיסת הציבור את זכויות נכי צה"ל והאמונה בקרב הציבור בכך שהזכויות האלה הן המיטיבות ביותר, מביאות אותן לידי מעמד של אתוס באופן המשמר את המורל ואת המוטיבציה לגיוס. התפיסה הזאת של קיום קשר בין מידת התמיכה בנכי צה"ל ובין המוטיבציה לגיוס ולשירות אינה נחלת ימינו בלבד, והיא קיימת במשך שנים רבות בעולם כולו. לתפיסה הזאת יש שורשים היסטוריים עמוקים, והיא באה לידי ביטוי, למשל, במכתבו של מייג'ור גנרל בצבא הקונטיננטלי נתנאל גרין מיוני 1776, בעיצומה של מלחמת העצמאות של ארצות-הברית, אל ג'ון אדמס, ראש ועדת המלחמה בקונגרס: "אם יספק הקונגרס תמיכה לאותם חיילים שנפצעו או נהרגו, יגדיל צעד זה בפני עצמו את שיעורי המתגייסים וישרה על הלוחמים אומץ רב יותר מכל אמצעי שניתן להחליט עליו" (מקאלו, 2006).

תמיכה של המדינה באמצעות הסדר המשרת את האינטרסים הקולקטיביים מאפיין תפיסה רפובליקנית-קולקטיבית שעל-פיה קיימת משוואה הקושרת בין הקבוצה שהתנהלותה מקדמת פטריוטיות והקרבה ובין המדינה המעניקה לקבוצה הזאת תמורה שבאה לידי ביטוי במעמד תרבותי מועדף לצד תגמולים חומריים (Ben-Asher & Lebel, 2010).

החשיבות של אתוס זכויות נכי צה"ל כמשמר מוטיבציה לשירות מסבירה את ההשפעה הרבה שהייתה לארגון נכי צה"ל על עיצוב זכויות הנכים בעשורים הראשונים לקיומה של המדינה. יכולתו של הארגון להשפיע נבעה מן החשש התמידי של גופים ממשלתיים מפני סכסוך גלוי העלול להיות מלווה בהפגנות ובשביתות של נכי צה"ל (נדב, תשס"ח) ומפני ההשלכות שיכולות להיות לסכסוך כזה על הדימוי של הזכויות של נכי צה"ל, ובעקבות זאת על המוטיבציה של הכוח הלוחם ועל המורל שלו.

ביטוי נוסף לכך אפשר למצוא בדיון שהתקיים כמה שנים לאחר מכן בוועדת העבודה והרווחה של הכנסת בשנת 2009, אשר נערך בעיצומה של שביתת נכי צה"ל לנוכח פגיעה בזכויותיהם. בישיבה התריע חבר הכנסת אילן גילאון: "כל בוקר אתה שואל את עצמך לאיזה שיאים של חוסר אחריות של מדינה אתה יכול להגיע. אם אתם רוצים כך, תקימו צבא של שכירים ונגמור את העניין" (הכנסת השמונה עשרה, 2009, עמ' 20). במילים אחרות, לדעת גילאון, מצב שבו דוחקים את נכי צה"ל לקיים הפגנות מביא את המדינה לידי איבוד הלגיטימציה לגייס חיילים לשירות חובה בצבא העם, והחלופה הנותרת היא הקמתו של צבא שכיר. דבריו ממחישים את הקשר ההדוק בין זכויות נכי צה"ל, צבא העם והמוטיבציה לשירות.

התפיסה הזאת באה לידי ביטוי גם בעדותו של הרמטכ"ל דאז, רא"ל גבי אשכנזי, בפני ועדת גורן, שניסחה מחדש את גבולות ההכרה בנכי צה"ל. בדבריו קשר אשכנזי בין היכולת של המדינה לסמוך על המשך מוטיבציה גבוהה לשירות בצבא של המתגייסים ובין הידיעה של המשרתים שאם ייפגעו, תדאג המדינה להם או לשאיריהם, לפי העניין:

החוזה הבסיסי שלנו הוא [...] לשלוח אותם [את החיילים], לצפות שהם יבצעו אותה [את המשימה שהוטלה עליהם] גם אם במהלכה הם ייהרגו או ייפצעו.

הנכונות שלהם מבוססת גם על ההבנה [...] [ש]אם יקרה להם משהו, חלילה הם לא יחזרו [...] או אם ייפצעו, המחויבות שלנו לא נעצרת (ועדת גורן, 2010, 23 במרץ, עמ' 4).

רא"ל אשכנזי הדגיש את החשיבות של מניעת פגיעה בזכויות נכי צה"ל בשל ההשפעה האפשרית על המוטיבציה לשירות צבאי:

בסביבה שאנחנו חיים בה, צריך להבין שאפשר שנדרש להמשיך ולהפעיל את הכוח הצבאי העיקרי של מדינת ישראל. זו לא איזו קלישאה, ותזכרו [כי למה שאתם עוסקים בו] יש השפעה לא קטנה על הנכונות, המוכנות של ציבור [שאינו הולך וגדל] להמשיך ולשאת במשא הזה (שם).

לפיכך אפשר לומר כי זכויותיהם של נכי צה"ל אינן ניתנות כהוקרה על תרומתם למדינה, אלא כדי לקדם אינטרס של המדינה למען עתידה: להגן עליה ועל עצם קיומה ולהבטיח שבגיה ובנותיה יוסיפו לשרת ולסכן את עצמם לטובת הכלל. כלומר, זכויותיהם של נכי צה"ל אינן בבחינת טובה שהמדינה עושה לנפגעים אלא תשלום המבטיח את המשך קיומה של

המדינה. מכך עולה שהרכיב החשוב ביותר לשימור המוטיבציה לשירות הצבאי הוא האופן שבו תופס הציבור הרחב את זכויות נכי צה"ל, ולא דווקא מהות הזכויות עצמן. בהתאם לכך, די בכך שהציבור הרחב, הכולל את פוטנציאל המשרתים בצבא, סבור כי זכויות נכי צה"ל הן הזכויות הטובות ביותר, כדי שהעדיפות לזכויות האלה תשיג את מטרתה. על-פי הגישה הזאת, הדגש הוא על נראות הזכויות יותר מאשר על מהותן.

השאלה אם הציבור אכן תופס את זכויות נכי צה"ל כזכויות המיטיבות ביותר נבחנה באמצעות סקר השוואתי שנערך בקרב הציבור הרחב ובקרב נכי צה"ל (גולד גזית, 2019). ממצאי הסקר מלמדים שאתוס זכויות נכי צה"ל נשמר בקרב הציבור. עם זאת, נמצא הבדל מובהק בין תפיסת זכויות נכי צה"ל בעיני כלל הציבור ובין תפיסת זכויותיהם בעיני עצמם. הממצא הזה מלמד על פער אפשרי בין האתוס ובין המציאות, ועל כך ארחיב בהמשך הדברים.

בדומה לאמור על אתוס צבא העם - גם בעניין אתוס זכויות נכי צה"ל קיימת תפיסה המייחסת חשיבות לעצם קיומו של האתוס בשמירה על מורל הכוח הלוחם בד בבד עם הקפדה הולכת ופוחתת על מניעת פער בין האתוס למציאות. מפגש האתוסים - אתוס צבא העם ואתוס זכויות נכי צה"ל - רלוונטי לענייננו בשני היבטים: מוטיבציה לשירות ושוויון. כאמור, לשני האתוסים יש היבט משותף - ייעודם לשרת את המוטיבציה לשירות צבאי. למרות זאת, ועל אף הקושי בהוכחת היעדר קשר, נראה בהמשך הדברים כי הלכה למעשה אין שיח הכולל את שני האתוסים גם יחד.

### **מוטיבציה לשירות**

דב תמרי (2015) סוקר את משמעת המושג "צבא העם", ובכלל זה את השינויים שחלו במושג במרוצת השנים. לטענתו, העיקרון הבסיסי הוא שבצבא העם האזרח הוא סובייקט צבאי אשר ייתכן שייאלץ להקריב את עצמו ובתמורה יקבל זכויות אזרח שלא היו לו בעבר. תמרי אינו עוסק במהות של זכויות האזרח הנוספות שמקבל מי שנפגע בגופו או בנפשו בשירות הצבאי, אולם הוא מניח כהנחת יסוד שתמורת ההקרבה הזאת מקבל החייל זכויות אזרח ייחודיות. הוא מונה כמה סוגיות המחייבות, לטעמו, דיון מחודש בהקשר של הצבא כצבא העם, לרבות שירות נשים, פעילות פיקוד העורף ותופעת "תג מחיר", אך אינו מונה את סוגיית זכויות נכי צה"ל עם הנושאים הרלוונטיים בהקשר של צבא העם.

לצד הדיון במוטיבציה לשירות קיים דיון במשמעויות הכלכליות של השירות הצבאי, בעיקר בנוגע לחיילי חובה ומילואים. יעקב ליפשיץ טוען ששירות החובה נתפס כמס סמוי מכיוון שהחייל הנדרש לשרת נאלץ לוותר על הכנסה אזרחית שאותה יכול היה להפיק בשנות שירותו - זאת נוסף על ההבדלים בנוחות ובאורח החיים הנכפים על חיילי החובה לעומת אלה שאינם מתגייסים. המשמעות הכלכלית מוצגת כמס הגבוה ביותר המגדיל את אי השוויון בחברה (ליפשיץ, 2015). מהדיון המעמיק על ההיבטים הכלכליים של השירות בצבא בכלל, ושל שירות החובה והמילואים בפרט, נפקד הדיון במשמעויות הכלכליות במקרה של נכות שאירעה תוך כדי השירות ובעקבותיו (להלן: תוך ועקב השירות).

בשנת 2002 קיים המכון הישראלי לדמוקרטיה שני ימי עיון בשיתוף צה"ל. הכותרת של יום העיון הראשון הייתה: "החוזה בין צה"ל לחברה הישראלית: שירות החובה", והכותרת של יום העיון השני הייתה: "כל העם צבא? שירות המילואים בישראל". בימי העיון האלה השתתפו בכירים בצבא ובמערכת הביטחון בישראל וכן אנשי אקדמיה ומחקר. ביום העיון שעסק בשירות החובה הזכיר הרמטכ"ל דאז, רא"ל שאול מופז, את חשיבות החייל כמשתתף בנטל הלאומי, את ההוקרה החברתית שלה הוא זוכה בשל כך ואת ההשפעה של הירידה בשיעור המתגייסים על החוזה שבין החברה לאזרחיה (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002א). ראש אכ"א בצה"ל באותה עת, אלוף גיל רגב, טען כי לצבא יש פרוגרטיבה להחליט מי יגויס ומי לא על-פי צרכיו, ובד בבד יש חובה מוסרית והגינות לפצות את המשרת בצבא, להעניק לו זכויות ו: "למנוע פגיעה במעמדו ובשכרו, להוקיר ולתגמל אותו באופן ראוי" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002א).

ביום העיון הראשון הציגו נציגי הצבא את "החוזה החברתי" הנוגע לחיילי החובה, ורמת המוטיבציה מוזכרת באופן מובהק כאחד ממרכיביו (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002א). עם הגורמים מעוררי המוטיבציה לשירות נמנו תחושה אישית של חיוניות בשירות ותגמול כספי, והוזכר גם גורם בעל השפעה שלילית על המוטיבציה לשירות - הרצון "לא להרגיש פראיר" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002א, עמ' 99). אסא כשר, אחד המשתתפים ביום העיון, ציין את הקשר המתחייב בין שירות החובה ובין תנאי ההגינות של חברה דמוקרטית: הצדקה לשירות חובה במדינה דמוקרטית איננה רק במונחי הכורח לקיים את הארגון הלוחם, אלא שירות חובה נגזר גם מתנאי השוויון המתחייבים מקיומה של מדינה דמוקרטית, מתנאי ההגינות של מדינה דמוקרטית. מדינה דמוקרטית לא יכולה לקיים כוח לוחם אפקטיבי אם היא לא מנהלת את הגיוס לשירות חובה בצורה הוגנת ושוויונית פחות או יותר (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002א, עמ' 122).

אלוף (מיל') עוזי דיין התייחס בדבריו ביום העיון לצבא העם. דיין הדגיש את חשיבות השמירה עליו, והציע ליצור מודל אטרקטיבי למשרתים:

אני גם חושב שהמדינה צריכה לתת למשרתים בצבא סדיר ובמילואים הכרה ותגמול, ואינני מתבייש לומר את שני הדברים בנשימה אחת. היא צריכה לתת הערכה אמיתית והיא צריכה לתגמל, כי שני הדברים האלה הולכים היום יחד (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002א, עמ' 137).

גם ביום העיון השני, שעסק בשירות המילואים, צוין שהיבטים כלכליים, הגינות חברתית והרצון "לא להיות פראיר" הם הגורמים המשפיעים על המוטיבציה לשירות. הרעיון הוגדר כ"פיירות במקום פראירות" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002ב, עמ' 16).

בין הדברים עלה לסדר היום "משבר הטייסים", שהוביל לחקיקת חוק תשלום קצבאות לחיילי מילואים ולבני משפחותיהם, התשס"ב-2002. המשבר יוחס לאוכלוסייה מסוימת, כדברי הרמטכ"ל, אף שבסופו של דבר ההסדר חל על כלל אנשי המילואים. ההתייחסות ביום העיון לסוגיית ביטוח אנשי מילואים לוותה בתחושה של חוסר נוחות בשל אי ההוגנות



הבולטת וההכרח להתחשב ברמת ההשתכרות וברמת החיים האזרחית של איש המילואים ערב הפציעה כעיקרון נכון וצודק (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002ב).<sup>3</sup> אף שבימי העיון דובר על הקשר בין מוטיבציה לתגמול, על היבטים כלכליים ועל החשיבות של תחושת החייל שהוא "לא פראיר", לא הוזכרו בהם כלל זכויות נכי צה"ל, והם לא עלו כרכיב שיכול להשפיע על תחושת ה"פראיריות" המשפיעה על המוטיבציה לשירות. הנושא עלה באופן עקיף בלבד בהקשר של ביטוח אנשי המילואים בדבריה של העוזרת לפצ"ר, אל"ם חני כספי: "שאלו כל אדם ברחוב איפה הוא רוצה למות, והוא יגיד לכם תחת כנפי מערכת הביטחון, באגף השיקום" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002ב, עמ' 176).

האמירה הזאת יכולה להסביר את התעלמות הדוברים ביום העיון מזכויותיהם של נכי צה"ל בהקשר של מוטיבציה לשירות. כמשתקף מדבריה של כספי, הזכויות של נכי צה"ל ושל המשפחות השכולות נתפסות מיטביות, שנותנות מענה ראוי לחוב המוסרי והערכי של המדינה כלפי הנפגעים בשירות הצבאי. לפיכך הנושא נתפס כסוגיה מוסדרת היטב שלכאורה אינה מחייבת דיון נוסף.

אם כך, אף-על-פי שחזוק המוטיבציה לשירות צבאי הוא מכנה משותף של שני האתוסים, לא מתקיים מפגש ביניהם בשיח הציבורי, והדיון בהיקף הגיוס, לרבות התגמול למשרתים, מתעלם לחלוטין מהפן המשמעותי של תגמול במקרה של פגיעה תוך ועקב השירות.

### עקרון השוויון

השוויון הוא עיקרון משותף לשני האתוסים. זהו אחד העקרונות העומדים בבסיס חוק הנכים, והוא קשור באופן הדוק להיותו של הצבא צבא העם. על הכוונה ליצור מודל משפטי שוויוני בחוק הנכים אפשר ללמוד בין היתר מדבריו של השופט צבי ברנזון, שהשתתף בגיבוש מדיניות השיקום, אשר ציין: "אופיו העממי של צבאנו והשוויון המעמדי שבין החיילים והקצינים בכל דרגות הפיקוד, וכן ההכרה הסוציאלית המפותחת של היישוב, מחייבים הנהגת שיטה שווה לכל - פנסיה שתבטיח קיום הוגן" (נדב, תשס"ח, עמ' 27-28).<sup>4</sup> התפיסה הסוציאלית השוויונית, שרווחה בעת חקיקת חוק הנכים, התקבלה על דעת הכול, ועד היום היא משמשת אחד היסודות המאפיינים את זכויות נכי צה"ל.

ב-2015 חזר וקבע בית המשפט העליון כי אחת מתכליות חוק הנכים היא: "שוויון בין ציבור הזכאים לתגמולים בלא הבדל דרגה, תפקיד או נסיבות הפגיעה בשירות צבאי". עוד אימץ בית המשפט העליון את עמדת המדינה לעניין הזה וקבע: "המחוקק רצה ליצור קריטריון אחיד ושווה לכולם, ולמנוע סיוע או קידום שונה לנכים כאלה או אחרים, מפאת רמת שכרם או דרגתם הצבאית טרם הפגיעה" (בג"ץ 5171/08, עמ' 12). ניכר כי עקרון השוויון בחוק

<sup>3</sup> ראו גם את דבריו של דוד ברודט, לימים יושבראש ועדת ברודט לבחינת תקציב הביטחון: "ביטוח בצבא צריך להסתמך על אורח החיים שלי באזרחות. קניתי, אקנה ואעשה דברים לפי המשכורת שלי. כך אני מתכנן את החיים. כך אני לוקח הלוואות [...] אין ספק שהביטוח צריך להיות קשור לשכר בחיים האזרחיים" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2002ב, עמ' 173).

<sup>4</sup> צבי ברנזון, ממנסחי מגילת העצמאות, חוקי העבודה הראשונים במדינה וחוק הביטוח הלאומי, לימים, שופט בבית המשפט העליון.

הנכים עולה בקנה אחד גם עם אתוס צבא העם. בהתאם לעיקרון הזה, כל חייל שנפגע תוך ועקב השירות הצבאי, ובלי להתחשב בנסיבות הפגיעה, יקבל זכויות לפי סוג נכותו וחומרתה - ללא קשר לדרגתו של החייל שנפגע, מעמדו או השתכרותו, זאת מכוח היותו חלק מצבא העם.

השאלה מי יוכר כנכה צה"ל העסיקה את מגבשי חוק הנכים, ומעסיקה את המחוקקים עד היום. כבר בנוסח הראשון של חוק הנכים, בשנת 1949, הוגדרה נכות באופן הכולל חבלה אך גם מחלה שפרצה תוך ועקב השירות הצבאי. זמן לא רב לאחר מכן תוקן החוק באופן המאפשר להכיר גם בהחמרה במחלה קיימת. על-פי חוק הנכים, בנוסחו עד אפריל 2017, כל מי שנפגע תוך ועקב השירות בשל חבלה, מחלה או החמרת מחלה יוכר כנכה צה"ל. ההכרה הרחבה הזאת מעידה על הרצון להעניק רשת ביטחון למי שגויס לשירות הצבאי, גם אם גויס בהיותו חולה, וזאת כדי שלא להרתיע מהשירות מועמדים לשירות שאינם בריאים באופן מלא.

השיקולים האלה מלמדים על הקשר ההדוק בין זכויות נכי צה"ל ובין המוטיבציה לשירות הצבאי ועל הקשר בין זכויות נכי צה"ל ובין היות צה"ל צבא העם, שכל קשת האוכלוסייה, במגוון מצבים בריאותיים, מיועדת להתגייס אליו. אתוס צבא העם מזין אפוא את יישומו של עקרון השוויון בחוק הנכים. מצד אחר, עקרון השוויון בזכויות נכי צה"ל, שלפיו כל מי שנפגע תוך ועקב השירות הצבאי, מקבל מערך זכויות זהה בהתאם לנכותו וללא קשר לדרגתו ולמעמדו, מזין את אתוס צבא העם ומחזק את עקרון השוויון העומד בבסיסו. עד כה הובאה סקירה של אתוס צבא העם ושל אתוס זכויות נכי צה"ל. הראינו ששני האתוסים מבוססים על עקרון השוויון ומיועדים לחזק את המוטיבציה לשירות צבאי, ושבשני האתוסים אנו עדים למעבר ממהות לנראות. עוד הוצג הנתק בין שני האתוסים בשיח הציבורי בישראל. בחלקו השני של המאמר יאותגרו לראשונה שני האתוסים יחדיו, וייבחן השינוי בכללי ההכרה בנכי צה"ל ובמשפחות שכולות בעקבות המלצות ועדת גורן, שנועדה להחזיר מעמד ייחודי לנכי צה"ל נפגעי פעילות מבצעית.

## **חלק שני: ועדת גורן**

לפי עקרון השוויון שבבסיס חוק הנכים, כפי שהוצג לעיל, ערב תיקון חוק הנכים בהתאם להמלצות ועדת גורן הוכר כנכה צה"ל כל חייל שנפגע תוך ועקב השירות - אם בפגיעה בעלת אופי צבאי ואם לאו. הכרה לפי חוק הנכים חייבה הוכחה שהפגיעה אירעה תוך ועקב השירות ותו לא.

במרכז המידע והמחקר של הכנסת נערכה סקירה משווה בנוגע לסוגיה הזאת בין מדינות שחלה בהן דרישת גיוס חובה ובין מדינות שבהן אין דרישה כזאת. במסגרת הבדיקה ניתנה הדעת לייחודיות של צה"ל כצבא העם ולנפח המשמעותי שתופס השירות ברקמת החיים במדינה. מן הממצאים עולה שבארצות-הברית, שבה אין גיוס חובה, רק חייל שנפגע במסגרת מילוי תפקידיו הצבאיים יהיה זכאי לקצבת נכות (אוונגר, 2010), אולם הפרשנות המקובלת

בפסיקה היא שגם כאשר הפגיעה התרחשה ביחידה הצבאית בלי קשר לפעילות הצבאית, יוכר החייל כמי שנפגע תוך ועקב השירות (Weimer, 2006). בבריטניה, שהגיוס בה אף הוא אינו חובה, כל מי שנפגע תוך ועקב השירות מוכר כנכה צבא ללא קשר לנסיבות הפגיעה. יתרה מזו, הצעה שהועלתה להבחין בין נפגעים לפי נסיבות הפגיעה נפסלה בשל היותה לא ערכית (Ministry of Defence, 2010).

במדינות שבהן קיימת חובת גיוס שנבדקו נמצא כי בשוודיה, באסטוניה ובאוסטריה הזכויות המיוחדות ניתנות למי שנפגע תוך ועקב השירות - ללא התייחסות לנסיבות הפגיעה. בדנמרק, ביוון ובפינלנד ניתנות זכויות מיוחדות לנכים שנפגעו תוך כדי השירות גם אם לא עקב השירות. רק ברוסיה ובטורקיה מובאות בחשבון נסיבות הפגיעה, וזכויות נרחבות יותר ניתנות לנפגעים בפעילות מבצעית (אוונגר, 2010).

ב-2009, מכוח החלטת ממשלה, מונתה עלידי ראש הממשלה ושר הביטחון ועדת גורן - ועדה ציבורית לבחינת זכאות לסיוע מאגפי השיקום לנכי צה"ל ולמשפחות שכולות. בראש הוועדה עמד השופט (בדימוס) אורי גורן. המנדט של הוועדה היה "לבחון את אמות המידה לזכאות לסיוע מאגף שיקום נכים ומאגף משפחות והנצחה, במטרה להביא לייעול ולחסכון במערכת השיקום, והכל במסגרת התקציב הקיים לאגפי השיקום" (הוועדה הציבורית לבחינת זכאות לסיוע מאגפי השיקום - ועדת גורן, 2010, עמ' 85). בשונה מן הנהוג מאז קום המדינה, אחת מהמלצות הוועדה הייתה להבחין בין חיילים שנפגעו תוך ועקב השירות הצבאי - על-פי נסיבות הפגיעה. באפריל 2017 נכנס לתוקף תיקון חוק שאימץ באופן חלקי את המלצות ועדת גורן, ועשה מהפך ערכי ומעשי בתנאים להכרה לפי חוקי השיקום (להלן: תיקון גורן).<sup>5</sup> המלצת ועדת גורן בנוגע לאמות המידה להכרה בזכאות לנכות הייתה הבחנה בין חבלה למחלה וכן בין סוגי השירות הצבאי (חובה, מילואים וקבע). ההבחנה צמצמה למעשה את היקף ההכרה בנכי צה"ל ובמשפחות שכולות, משום שהוועדה המליצה לייחד את זכויות נכי צה"ל והמשפחות השכולות רק לחיילי חובה ומילואים שנפגעו מכל חבלה שהיא תוך ועקב השירות הצבאי ולחיילים בשירות קבע שנפגעו תוך ועקב חבלות מבצעיות או חבלות בעלות מאפיינים ייחודיים לשירות הצבאי. לפי ההמלצות האלה, חבלות של חיילי חובה ומילואים יוכרו רק אם נגרמו עקב מאפיינים צבאיים ייחודיים, ואילו מחלות של חיילים בשירות קבע לא יוכרו כלל. נפגעים עקב השירות הצבאי שאינם עומדים בקריטריונים המצמצמים יוכרו כנפגעי עבודה ולא כנכי צה"ל, ויקבלו את זכויותיהם בהתאם.

כאמור, המלצות הוועדה אומצו באופן חלקי בלבד, ובסופו של דבר תוקן חוק הנכים במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (הידוע בכינוי "חוק ההסדרים"). בתיקון הזה, תיקון גורן, נקבע שתנאי הזכאות של אוכלוסיית חיילי החובה והמילואים לא ישתנו, כלומר, עבורם יוכרו כל חבלה, מחלה או חמרת מחלה אשר אירעו תוך ועקב השירות הצבאי. לתנאי הכרה זהים יזכו גם אלה שנמצאים בהכשרה קדם-צבאית, אלה שנמצאים במבחנים לשירות ביחידה

<sup>5</sup> חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2017 ו-2018), התשע"ז-2016, ס"ח 2592.

התנדבותית ואלה שמשרתים בחצי השנה הראשונה של שירות קבע באופן רצוף מסיום שירות החובה. בנוגע לאוכלוסיית המועמדים לשירות ביטחון מדובר בשיפור לעומת מצבם לפני תיקון החוק, עת הוכרו כנכי צה"ל, ככלל, במקרה של חבלה בלבד. בנוגע לאנשי הקבע - אלה יהיו זכאים להכרה לפי חוקי השיקום רק אם המחלה או החבלה אירעו עקב אירוע או תנאי שירות הייחודיים באופיים ובמהותם לשירות הצבאי.

בדוח ועדת גורן מוצגים נתוני התפלגות נסיבות ההכרה בנכי צה"ל. לפי הנתונים האלה, שעליהם התבססה הוועדה, 33% מכלל נכי צה"ל הם נפגעי פעילות מבצעית, 38% הם נפגעי תאונות, 28% הם נפגעי מחלה ו-1% הם חיילי חובה שנפגעו בעת חופשה. ואולם ביולי 2014, בדיון בוועדת חוץ וביטחון, כאשר הוצגו עלידי משרד הביטחון נתונים על התפלגות נכי צה"ל לפי נסיבות הפגיעה, התברר כי הנתונים שעליהם התבססה ההתפלגות רלוונטיים רק לנכים שנפגעו מ-1984 ואילך. למשרד הביטחון אין נתונים על התפלגות הנכים לפי נסיבות הפגיעה לפני המועד הזה.

משמעות הדבר היא שהתפלגות נסיבות הפגיעה של נכי צה"ל, אשר הוצגה בפני ועדת גורן והשפיעה על ההמלצה להבחין בין נפגעי פעילות בעלת מאפיינים צבאיים ובין נפגעי פעילות שאינה בעלת מאפיינים צבאיים, אינה משקפת בהכרח את המצב העובדתי לאשורו. הדבר נובע משני טעמים לפחות. הראשון - ההתפלגות אינה כוללת את נכי צה"ל מכל המלחמות והמבצעים הצבאיים שאירעו לפני 1984 (מלחמת העצמאות, מלחמת סיני, מלחמת ששת הימים, מלחמת ההתשה, מלחמת יום הכיפורים ומלחמת לבנון הראשונה). הטעם השני - בתחילת שנות ה-80, במקביל לתחילת נתוני ההתפלגות, רק החלו להיכלל אנשי המשטרה, שירות בתי הסוהר, שירות הביטחון הכללי (שב"כ), המוסד וכוחות הביטחון האחרים תחת כנפי חוק הנכים, והעובדה הזאת השפיעה על תמהיל הנכים המוכרים במערכת הביטחון בכללותה. יש לזכור אפוא שהמלצות ועדת גורן, על השלכותיהן הערכיות מרחיקות הלכת שבהן אעסוק בהמשך המאמר, התבססו על נתונים שאינם משקפים בהכרח את מצב הדברים.

יתרה מזו, ועדת גורן טענה שקיימת אי הלימה בין כוונת המחוקק ובין ההכרה בפועל בנכי צה"ל כיום, היינו, שכוונתו המקורית של המחוקק הייתה לכאורה להכיר רק בחבלות מבצעיות. כפי שתואר לעיל, הטענה הזאת אינה מדויקת. הנוסח הראשון של חוק הנכים עסק לא רק בנכות עקב חבלה, ודאי שלא רק בנכות עקב חבלה בעלת מאפיינים צבאיים, אלא בכל נכות הנובעת מן השירות הצבאי, לרבות נכות עקב מחלה, וכאמור, זמן קצר לאחר מכן תוקן החוק, וכלל גם נכות עקב החמרת מחלה.

המלצותיה של ועדת גורן ותיקון חוק גורן מעוררים קשיים רבים, בעיקר ברמות הערכית והתקציבית. עם זאת, הניתוח יתמקד בקשיים הנובעים מהמלצות הוועדה ומעייגונן בחקיקה בראי המפגש בין האתוסים של צבא העם ושל זכויות נכי צה"ל.

**שחיקה בשוויון ובאתוס צבא העם**

המשמעות של עקרון השוויון, שבא לידי ביטוי בחוק הנכים, היא מתן זכויות אחידות לכל אלה שנפגעו תוך ועקב השירות הצבאי ונכותם ומצבם הרפואי זהים - בלי שדרגתם או תפקידם ישפיעו על היקף הזכויות שיקבלו. לעומת זאת, תיקון גורן העביר חלק מן הנפגעים לקטגוריה של נפגעי עבודה, ולכן הוא צפוי להביא למצב, שנמצא פסול בעבר, שבו נפגעים מקבלים זכויות שונות על-פי דרגתם ועל-פי מעמדם הצבאי.. לפיכך התיקון הזה אינו עולה בקנה אחד עם עקרון השוויון המנחה את חוק הנכים.

כך, למשל, אפשר לראות בדוגמה הבאה: קצין בדרגת סא"ל בקבע וחייל בשירות חובה נוסעים יחד לבסיס ונפגעים בתאונת דרכים. עבור הקצין מדובר בחבלה שאינה בעלת אופי ייחודי לשירות הצבאי, ועל כן הוא יוכר כנפגע עבודה. עבור החייל בשירות חובה מדובר בפגיעה בדרך לבסיס, ועל כן הוא יוכר כנכה צה"ל. לשניהם יש נכות זהה של 20% בברך. בהנחה שמשכורת הקצין היא כ-20,000 שקלים לחודש (בהערכת חסר), הוא יקבל כאיש קבע קצבה חודשית של 3,000 שקלים. החייל שנפגע באותה נסיעה יקבל 900 שקלים בחודש בגין אותה פגיעה בדיוק. מתוך כך קל להבין שבניגוד לעקרון השוויון הנמצא בבסיס חוק הנכים, תיקון גורן מביא למצב שחיילים שונים מקבלים זכויות שונות בגין אותה פגיעה, וזאת על בסיס מעמדם, דרגתם וגובה המשכורת שלהם.

הדברים חמורים במיוחד בכל הנוגע לחללי צה"ל. ככלל, מעגל הזכאים לזכויות לפי חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התש"י-1950 (להלן: חוק משפחות חיילים) רחב יותר ממעגל הזכאים לזכויות שאירים במקרה של פטירת עובד תוך ועקב פגיעה עבודה. זכאות שאירים של נפגעי עבודה אינה כוללת את הוריו של העובד אלא אם כן היו תלויים בו לפרנסתם. הוריו של חלל צה"ל, לעומת זאת, מוכרים כהורים שכולים ומקבלים זכויות נרחבות, לרבות תגמול חודשי כהורים שכולים, בין שהיו סמוכים על שולחנו של החלל ובין שלא.

ניקח לדוגמה שני קצינים צעירים, שניהם בתקופת ההתחייבות הראשונית לשירות קבע הנדרשת ליציאתם לקורס קצינים. הראשון נמצא בחודש הקבע השלישי שלו, והשני בחודש הקבע השביעי שלו (כאמור, על-פי תיקון גורן, גם אלה הנמצאים במחצית השנה הראשונה של שירות הקבע הרצוף לסיום שירות החובה יזכו לתנאי ההכרה של חיילי החובה והמילואים). אחרי תיקון גורן יש הבדל בין שני הקצינים אם הם נהרגים בתאונת דרכים בעת נסיעתם לבסיס. הראשון יוכר כחלל צה"ל לפי חוק משפחות חיילים, והוריו יוכרו כהורים שכולים. לעומת זאת, הקצין השני יוכר כנפגע עבודה, והוריו לא יהיו זכאים לזכויות. אפשר להניח שדעת הקהל, הרואה בצה"ל צבא העם ומצפה לשוויון, לא תוכל להשלים עם זכויות שונות בתכלית לשני קצינים, שנפגעו באותן נסיבות במצב זה בכל היבט מהותי.<sup>6</sup> תיקון גורן פוגע אפוא באופן מהותי בעקרון השוויון. השחיקה בשוויון ובתגמול לחיילים שנפגעו בנסיבות שונות במסגרת השירות מרחיקה אותנו הן מאתוס צבא העם והן מקיומו

<sup>6</sup> ראו לעניין הזה את התרעומת של אנשי המילואים לאחר אסון המסוקים (4 בפברואר 1997) כשהתברר שלאנשי צבא שונים יש מערך זכויות שונה. התרעומת הזאת הובילה ל"מרד המילואימניקים" ולחקיקת חוק תשלום קצבאות לחיילי מילואים ולבני משפחותיהם, התשס"ב-2002.

של מודל צבא העם דה־פקטו. ואכן, כבר בפברואר 2018, פחות משנה לאחר כניסת תיקון גורן לתוקף, הוגשה הצעת חוק פרטית לתיקון נוסף של חוק הנכים ושל חוק משפחות חיילים<sup>7</sup> בשל העוול והחטאת כוונת המחוקק, וניכר כי בסוגיה הזאת עדיין לא נאמרה המילה האחרונה.

### **העדפה דווקא למי שנפגע שלא עקב פעילות מבצעית**

המטרה הערכית העיקרית שבבסיס תיקון גורן היא השבת הייחודיות לנכי צה"ל שנפגעו בפעילות בעלת מאפיינים צבאיים על־ידי כך שהם יקבלו זכויות עדיפות לעומת חיילים שנפגעו שלא עקב פעילות צבאית באופייה. ואולם באופן פרדוקסלי אימוץ המלצות ועדת גורן צפוי להביא דווקא לידי תוצאה הפוכה.

במסגרת הכנת תיקון גורן אישר נציג משרד המשפטים שהנחת העבודה של ועדת גורן הייתה שחוק הנכים וזכויות נכי צה"ל נותנים את המענה השלם, המקיף והטוב ביותר שאפשר לתת לנכי צה"ל (הכנסת העשרים, 2016, 24 בנובמבר). הנחת העבודה הזאת לא נבחנה על־ידי ועדת גורן והתקבלה כאקסיומה וכבסיס לדיון.<sup>8</sup>

בניגוד להנחה הזאת, אישר נציג משרד הביטחון כי ייתכנו מקרים שבהם נפגעים בפעילות שאינה צבאית, שיופנו להכרה כנפגעי עבודה, יקבלו זכויות עדיפות על־פני נפגעים בפעילות צבאית, שיוכרו כנכי צה"ל. נציג משרד הביטחון גרס כי מספרם של המקרים האלה זניח, אולם לא ברור על מה התבססה הערכתו. הנתונים והאינדיקציות שיוצגו להלן מלמדים דווקא שהמספר הזה אינו זניח ושזו תופעה נרחבת.

התגמול הבסיסי לנכה צה"ל הוא מכפלה של אחוז הנכות בסכום קבוע שהוא נמוך משכר המינימום (כיום כ־4,600 שקלים). לעומת זאת, קצבאות לנפגעי עבודה הן ככלל תוצאה של מכפלת גובה הנכות ב־75% משכרו של הנכה שנפגע לפני פגיעתו. על־פי תיקון גורן יוכרו כנפגעי עבודה אנשי קבע, משטרה, שירות הביטחון הכללי, המוסד וכדומה. מכיוון שגובה הקצבה לנפגעי עבודה נגזר מן השכר, ומכיוון שאלה שיוכרו כנפגעי עבודה יהיו בדרך־כלל מקבלי שכר גבוה (השכר הממוצע במשק ומעלה), התוצאה הצפויה היא שרבים מבין אלה שיוכרו כנפגעי עבודה יקבלו קצבאות גבוהות מתגמוליהם של אלה שיוכרו כנכי צה"ל ונפגעו בפעילות צבאית בפגיעות דומות. ואכן, במסגרת הדיונים בכנסת ציין היועץ הכלכלי לצה"ל: זה לא שאנשי הקבע פתאום לא מקבלים כל טיפול. הם הולכים לביטוח לאומי. אגב, בהיבט הזה בהרבה מקרים - ודיברנו על זה בעבר - הם מקבלים טיפול טוב יותר מביטוח לאומי מאשר בשיקום. זה תלוי במידת הנכות שלהם (הכנסת העשרים, 2016, 5 בדצמבר, עמ' 22).

<sup>7</sup> הצעת חוק הרחבת ההגדרה "חבלת שירות" לעניין תגמולים ושיקום (תיקוני חקיקה), התשע"ח-2018 (5140/20/9).

<sup>8</sup> לאתגור הנחת המוצא הזאת ראו: גולד גזית (2019), עמ' 341-379.

לנוכח מורכבות ההשוואה בין זכויות נכי צה"ל לזכויות נפגעי עבודה, הדוגמה הבאה לקושי שיוצר תיקון גורן מתייחסת לנכים בדרגת נכות 20% עד 29%. על-פי הנתונים שהוגשו לוועדת גורן, כחמישית מנכי צה"ל הם בדרגת הנכות הזאת, כך שהאמור בדוגמה הזאת אינו משקף מקרה אזורי ונדיר. יתרה מזו, תוצאות דומות יתקבלו גם בנכויות בשיעור גבוה יותר. לדוגמה: שני אנשי קבע בדרגת סא"ל.

אחד מהם מג"ד בתפקיד קרבי, שנפגע בברכו בעת פעילות בעלת מאפיינים צבאיים, הוכר כנכה צה"ל בדרגת נכות של 20% ויקבל תגמול חודשי של כ-900 שקלים. הקצין השני, שמשרת בבסיס הקריה בתל-אביב, נפגע בתאונת דרכים בדרכו לבסיס והוכר, על-פי המלצות ועדת גורן, כנפגע עבודה. נקבעה לו דרגת נכות של 20% בגין פגיעה הזוהה לזו של המג"ד הקרבי. בהנחה הסבירה שהקצין המשרת בקריה משתכר כ-20,000 שקלים בחודש, הקצבה החודשית שלו תהיה 3,000 שקלים, כלומר, יותר מפי שלושה מזו של חברו הקצין הקרבי, שיש לו נכות זהה ונפגע בפעילות בעלת מאפיינים צבאיים.

אפשר לטעון שאין להשוות בין התגמול לנכה צה"ל ובין הקצבה החודשית לנפגע עבודה לנוכח מערך הזכויות הייחודי לנכי צה"ל, לרבות הטבות המוקנות להם מעבר לקבוע בחוק. לנוכח זאת, ולמען שלמות התמונה, יש לציין שגם אם נוסיף לסא"ל נכה צה"ל את ההטבות שלהן הוא זכאי בדרגת נכות של 20% עד 29% (מענקים שנתיים הכוללים הטבת מס הכנסה על סך 244 שקלים, אם הנכה משלם מס הכנסה, ציוד ביתי בסך 703 שקלים והוצאות טלפון בסך 375 שקלים, הרי שמדובר בתוספת של 110 שקלים לחודש. הסכום הזה רחוק מלצמצם את הפער בין זכויות נפגעי עבודה לזכויות נכי צה"ל, לפחות ביחס לחמישית מאוכלוסיית הנכים, כפי שהומחש בנתונים שהוצגו לעיל.

לפיכך המטרה הערכית שעמדה בפני ועדת גורן - ליחד את הזכויות העדיפות רק לנכי צה"ל שנפגעו עקב פעילות צבאית - אינה צפויה להתממש, אלא להפך: פעמים רבות נפגעים בפעילות צבאית, שיוכרו כנכי צה"ל, יקבלו זכויות פחותות לעומת משרתים בצה"ל, שנפגעו בפעילות שאינה צבאית ויוכרו כנפגעי עבודה. יתרה מזו, נחיתות הזכויות של נכי צה"ל נפגעי פעילות בעלת מאפיינים צבאיים תגדל לנוכח האפשרות החדשה שפותח תיקון חוק הנכים: הגשת תביעת נזיקין נגד המדינה על-ידי אלה שנפגעו שלא עקב פעילות צבאית. האפשרות הזאת חסומה כיום בפני אלה הנפגעים עקב פעילות צבאית.

כאמור, אחד העקרונות הבסיסיים של רעיון צבא העם הוא שהאזרח מסכן את עצמו במהלך שירותו הצבאי ומקבל זכויות עדיפות עקב כך. תיקון גורן מביא לכך שבמקרים רבים דווקא אלה המסכנים את עצמם בפעילות צבאית מובהקת ונפגעים, יקבלו זכויות עדיפות פחות. זוהי אפוא תוצאה הפוגעת באופן ישיר באחד מעקרונות הבסיס של צבא העם.

## סיכום ומסקנות

במאמר נידונו שני האתוסים - אתוס צבא העם ואתוס זכויות נכי צה"ל - באמצעות ניתוח ועדת גורן ומסקנותיה. כאמור, נקודת המוצא של ועדת גורן הייתה אתוס זכויות נכי צה"ל.

הוועדה סברה שאלה הזכויות המיטיבות ביותר, אך לא אתגרה את האתוס לגופו. עוד נמצא שבפני הוועדה הוצגו אינדיקציות לכך שזכויות נכי צה"ל אינן בהכרח טובות יותר מזכויות נפגעי עבודה, אך למרות זאת לא ניתן לכך משקל, והוועדה הבחינה לראשונה בין חיילים שנפגעו בשירות הצבאי לפי נסיבות הפגיעה. כפי שהוסבר, הדבר פוגע בעקרון השוויון שבבסיס חוק הנכים, ובהכרח גם בעקרון השוויון באתוס צבא העם ובאתוס עצמו. בכל הנוגע לחללי צה"ל, משמעותה הבולטת ביותר של הפגיעה בשוויון היא היתכנות של מצב שנפילת שני חיילים בנסיבות זהות יוביל למערך שונה של זכויות: הורי חלל אחד יקבלו הכרה כהורים שכולים, והורי החלל השני לא יקבלו זכויות כלל. מצב כזה אינו עולה בקנה אחד עם אתוס צבא העם, וקשה לראות את החברה בישראל מכילה תוצאה כזאת ומשלימה עימה.

המשמעות המעשית של הפגיעה בשוויון בנסיבות האלה היא שבמקרים רבים דווקא אלה הנפגעים שלא עקב פעילות צבאית יזכו לזכויות עדיפות, וינתן תגמול נמוך יותר לאלה שנפגעו והקריבו מגוון נפשם בנסיבות המתאימות יותר לאתוס צבא העם וההגנה על המדינה. גם המצב הזה אינו משתלב עם אתוס צבא העם, וסביר להניח שהציבור הישראלי לא יראה אותו בעין יפה.

לא תוסף צבא העם ולא תוסף זכויות נכי צה"ל יש קווי דמיון הן ברמת המטרה - קידום מוטיבציה לשירות - והן בעקרון השוויון העומד בבסיסם. המאמר מלמד על כך שבפועל קיים פער בין האתוסים ובין המציאות אף שנעשה מאמץ לשמר את האתוסים ולטשטש את הפער כדי להימנע מפגיעה במוטיבציה לשירות הצבאי. כמו כן למרות הדמיון בין שני האתוסים קשה למצוא דיון העוסק בשניהם יחד. הדיון המשותף בשני האתוסים במסגרת ניתוח תיקון גורן, כפי שנעשה במאמר הזה, מציג לראשונה את ההשלכות של הפגיעה באתוס אחד על האתוס האחר, וממחיש את חשיבותו של דיון מסוג כזה.

המלצות ועדת גורן והניסוח מחדש של כללי ההכרה בנכות לפי חוק הנכים פוגעים באופן ישיר ומשמעותי בעקרון השוויון המשותף לשני האתוסים, ופוגעים בעקרון ההעדפה של זכויות נכי צה"ל על פני כל מערך זכויות נכים אחר. פגיעה בשני העקרונות האלה, החותרת תחת האתוסים, מביאה לידי חשיפה הולכת וגוברת של הפערים בין האתוסים ובין המציאות באופן שלא ניתן יהיה עוד לטשטוש.

ככל שהאתוס מרוחק מן המציאות כך יש חשש שהאמונה בבסיס האתוס תתנפץ ותתפוגג באופן שיפגע במוטיבציה לשירות צבאי, במורל הכוח הלוחם ובחוסן הלאומי. כאשר קיימת שחיקה ממשית בשני אתוסים בסיסיים, יש לחשש הזה משנה תוקף. לפיכך יש חשיבות רבה להקדמת דיון ענייני ומהותי בפער שבין האתוסים למציאות ובצמצומו. דיון כזה יקדם את הבנת הפערים, ויסייע לאיתור פערים שאינם ניתנים להכלה בציבור ולתיקונם. לשם שימור האתוסים ולשם שימור המוטיבציה לשירות ראוי לקדם את הדיון הציבורי הזה, ויפה שעה אחת קודם.

**מקורות**



- אונגר, י. (2010). האם היקף התמיכה בחיילים שנפגעו תלוי בנסבות הפגיעה? סקירה משווה. ירושלים: הכנסת, מרכז המידע והמחקר.
- אלרן, מ. ושפר, ג. (עורכים). (2015). מבוא. בתוך השירות הצבאי בישראל: אתגרים, חלופות ומשמעויות (מזכר 148, עמ' 11–14). תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- בג"ץ 5171/08 ארגון נכי צה"ל נ' שר הביטחון (נבו, 26.9.2016). גולד גזית, ר. (2019). זכויות נכי צה"ל. תל אביב: בורסי.
- גולדשטיין, א. (2014). צבא העם או צבא שכירים? מערכות, 458, 53–59. גל, ר. (2015). תמורות במרכיבי המוטיבציה לגיוס לצה"ל. בתוך מ' אלרן וג' שפר (עורכים), השירות הצבאי בישראל: אתגרים, חלופות ומשמעויות (מזכר 148, עמ' 37–46). תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- הוועדה הציבורית לבחינת זכאות לסיוע מאגפי השיקום – ועדת גורן. (2010). ועדת גורן: דין וחשבון. תל אביב.
- הכנסת העשרים. (2016, 24 בנובמבר). פרוטוקול משיבה משותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת העבודה, הרווחה והבריאות. ירושלים: הכנסת.
- הכנסת העשרים. (2016, 5 בדצמבר). פרוטוקול משיבה משותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת העבודה, הרווחה והבריאות. ירושלים: הכנסת.
- הכנסת השמונה עשרה. (2009, 11 בנובמבר). פרוטוקול מס' 122 של ועדת העבודה, הרווחה והבריאות. ירושלים: הכנסת.
- המכון הישראלי לדמוקרטיה. (2002א). החוזה בין צה"ל לחברה הישראלית: שירות החובה: פרויקט צבא-חברה. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- המכון הישראלי לדמוקרטיה. (2002ב). כל העם צבא? שירות המילואים בישראל: פרויקט צבא-חברה. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ועדת גורן. (2010, 23 במרץ). ועדת גורן: פרוטוקול. תל אביב.
- טיארג'אן, ר. (2015). מראות שונות של מוטיבציה לשירות בצה"ל. בתוך מ' אלרן וג' שפר (עורכים), השירות הצבאי בישראל: אתגרים, חלופות ומשמעויות (מזכר 148, עמ' 47–58). תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- לוי, י. (2007). מצבא העם לצבא הפריפריות. ירושלים: כרמל.
- לוי, י. (2015). "צבא העם" נגד גיוס החובה. משפט וצבא, 21(א), 309.
- ליפשיץ, י. (2015). גיוס חובה או גיוס באמצעות שוק – היבטים כלכליים. בתוך מ' אלרן וג' שפר (עורכים), השירות הצבאי בישראל: אתגרים, חלופות ומשמעויות (מזכר 148, עמ' 21–25). תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- מקאלו, ד. (2006). 1776: המלחמה ששינתה את ההיסטוריה של העולם המערבי (עדי גינצבורג-הירש, תרגום). תל אביב: אריה ניר.
- משרד הביטחון. (2013). הצעת תקציב לשנות הכספים 2013–2014 ודברי הסבר, מוגשים לכנסת התשע עשרה: סעיפי ביטחון שונים (חוברת ל). ירושלים: משרד הביטחון.
- נדב, ד. (תשס"ח). בדרכי שיקום: אגף השיקום במשרד הביטחון 1948–2005. תל אביב: משרד הביטחון – ההוצאה לאור.
- ע"א 7678/98 קצין התגמולים נ' דוקטורי, פ"ד ס(1) 489 (2005).
- עע"ם 7335/10 קצין התגמולים – משהב"ט נ' לופו, פסקה יב (29.12.2013).
- צבא ההגנה לישראל. (אין תאריך). ייעוד וייחוד צה"ל. אוחזר מתוך <https://www.idf.il/מאמרים/אודות-צהל/ייעוד-וייחוד-צהל>
- תמרי, ד. (2015). "צבא העם" במבחן. בתוך מ' אלרן וג' שפר (עורכים), השירות הצבאי בישראל: אתגרים, חלופות ומשמעויות (מזכר 148, עמ' 27–36). תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי.
- Ben-Asher, S., & Lebel, U. (2010). Social structure vs. rehabilitation: IDF widows forming an intimate relationship in the sociopolitical discourse. *Journal of Comparative Research in Anthropology and Sociology*, 1(2), 17-38.

- Ministry of Defence. (2010). *The review of the armed forces compensation scheme*. Richmond: Crown.
- Weimer, D. R. (2006). Veterans affairs: Benefits for service-connected disabilities. *CRS Report for Congress, RL33323*. Congressional Research Service.