

תגמולים לנפגעי פעולות איבה

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה נחקק בידי ממשלת ישראל במטרה להבטיח את התנאים הסוציאליים של נפגעי פעולות איבה ובני משפחותיהם. התגמולים לפי החוק והתקנות הנלוות אליו משולמים בידי המוסד לביטוח לאומי וממומנים בידי אוצר המדינה. החוק נועד להשוות את הזכויות של נפגעי פעולות איבה בקרב האוכלוסייה האזרחית עם הזכויות של נכי צה"ל ומשפחות חללי צה"ל שבטיפול משרד הביטחון.

במהלך השנים הוכנסו בחוק תיקונים שונים: ההגדרה של פעולת איבה שונתה, הוקמה רשות המאשרת אירוע כפעולת איבה (להגדרת הזכויות בחוק ומימון ממלכתי מלא שלהן), נפגעי איבה מן העבר הוכרו כזכאים, והטיפול בנפגעים הועבר למוסד לביטוח לאומי.

הנתונים בפרק זה נוגעים רק לאזרחים שנפגעו בפעולות האיבה ולא לחיילים או לשוטרים שנפגעו בהן. בלוחות המציגים מקבלי גמלאות לא נכללים הנפגעים שקיבלו בעבר גמלה וחדלו להיות זכאים, או נפגעים שמלכתחילה לא קיבלו גמלה.

מהי פגיעת איבה ומי זכאי לגמלה?

פגיעת איבה היא פגיעה שאושרה בידי הרשות המאשרת המתמנה על-ידי שר הביטחון, והיא אחת מאלה:

- פגיעה מפעולת איבה של כוחות אויב העוינים לישראל, לרבות פעולות שאירעו מחוץ לישראל שמטרתן פגיעה בעם היהודי.
- פגיעה בשגגה מידי אדם עקב פעולות איבה של כוחות אויב או פגיעה בשגגה בנסיבות שהיה בהן מקום לחשש סביר שתבוצע פעולת איבה.
- פגיעה מנשק שהיה מיועד לפעולות איבה של כוחות אויב, או פגיעה מנשק שהיה מיועד נגד פעולה כאמור אף אם לא הופעל, חוץ מפגיעה שנפגע בה אדם בן 18 ויותר כשהוא מבצע פשע או עבירה אחרת שיש בה זדון או רשלנות פושעת.
- פגיעה ממעשה אלימות, שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכות למוצא לאומי-אתני, ובלבד שהוא נובע מהסכסוך הישראלי-ערבי.

- פגיעה ממעשה אלימות, שמטרתו העיקרית פגיעה באדם בשל השתייכות למוצא לאומי-אתני, אשר נעשה בידי ארגון טרור שעליו הכריזה הממשלה¹ חוץ מארגון שהוא כוחות אויב, או שהוא נעשה בשליחותו או מטעמו של ארגון כאמור.

לגמלה זכאי מי שנפגע בפעולת איבה והוא אחד מאלה:

- תושב ישראל, שנפגע בישראל או ביהודה, שומרון או חבל עזה, או מחוץ לישראל, אם טרם חלפה שנה מפקיעת היותו תושב.
- מי שנכנס לישראל כחוק.
- תושב חוץ שנפגע בחו"ל במהלך ועקב עבודתו אצל מעסיק ישראלי (שאושר לעניין זה).
- תושב שטחים שבידו תעודת זהות ישראלית ושנפגע בתחום הקו הירוק.
- תושב שטחים שבידו היתה אשרת כניסה ממפקד כוחות הצבא בשטח ושנפגע בתחום הקו הירוק.

שינויי חקיקה

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה אושר בכנסת בשנת 1970 (למפרע מיוני 1967) על מי שנפגעו בפעולות איבה החל ב-25 בפברואר 1949.

עם השנים הורחבו הזכויות לתגמולים ולשירותים, הוכרה זכאותם של בני משפחה נוספים והורחבה ההגדרה של פעולת איבה. בשונה מחוק הנכים וחוק משפחות החיילים שנספו במערכה, עם נפגעי איבה נמנים גם ילדים, קשישים ואמהות לילדים, ולעתים פעולות איבה פוגעות בכמה בני משפחה אחת, כך שהפתרונות בחוק לכני צה"ל ומשפחות החללים לא מספקים תמיד את צורכיהן של משפחות נפגעי האיבה.

- ב-1977 הוחל החוק גם על מי שנפגעו מ-14.5.48, וב-1982 גם על נפגעים מ-29.11.47.
- ב-2006 הורחבה ההגדרה של פגיעת איבה גם על פגיעה מפעולה שמטרתה העיקרית היא פגיעה בעם היהודי² (רק על תושבי ישראל).
- ב-2005 תוקן החוק בנושא ילדים ששני הוריהם נפטרו כתוצאה מפעולת איבה, ב-2008 הורחבו זכויותיהם וב-2011 הועלה גיל הזכאות המרבי לילדים אלה ל-37.
- ב-2009 בוטלה הפסקת התשלום לאלמנות שנישאו והן מוסיפות לקבל את התגמול החודשי גם לאחר נישואיהן.

1 לפי סעיף 8 לפקודות מניעת טרור התש"ח-1948.

2 סעיף 18א' בחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה.

תגמולים ושירותים לנכים

תגמול טיפול רפואי

מי שנמנע ממנו לעבוד או לתפקד עקב קבלת טיפול רפואי (על-פי תעודה רפואית ובאישור רופא הביטוח הלאומי), זכאי לתשלום מיוחד בתקופת הטיפול: שכיר – אם אינו מקבל שכר או פיצוי בתקופה זו, עצמאי – אם חדל לעסוק במשלה ידו. התגמול מוענק לתקופה מוגבלת, עד שהנכות תיקבע בידי ועדה רפואית.

קצבת נכות חודשית

מי שוועדה רפואית קבעה לו דרגת נכות של 20% לפחות, זכאי לקצבה חודשית. סכום הקצבה נקבע בהתאם לדרגת הנכות והוא שווה ערך לתגמולים המשולמים לנכי צה"ל לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום). מי שדרגת נכותו 100% מקבל תגמול בשיעור 118% ממשכורת עובד מדינה בדרגה 17 בדירוג המנהלי.

מי שנפגע בפעולת איבה נוספת, נקבעת דרגת נכותו מחדש. במקרה זה הפגימות מכל האירועים נחשבות כאילו מקורן בפגיעה אחת (צירוף נכיות). בהתאם לצורך הוא זכאי גם לתשלום בעבור עזרת הזולת, דמי ניידות, הטבות חודשיות ושנתיות ומענקים שונים.

מענק נכות חד-פעמי

משולם למי שוועדה רפואית קבעה לו נכות צמיתה של 10%-19%. סכום המענק הוא תוצאה של הכפלת הסכום הנובע מדרגת הנכות במספר החודשים לחישוב המענק. בטבלת חישוב המענק מצוין מספר החודשים לחישוב לכל דרגת נכות. כך למשל בדרגת נכות 10%, המענק מחושב ל-108 חודשים, וב-19% – ל-215 חודשים.

תגמולים מיוחדים

משולמים לקבוצות מסוימות, למשל נכים קשים או מחוסרי פרנסה, לפי דרגת הנכות, כושר ההשתכרות ופוטנציאל השיקום:

- **תגמול לנצרך** – משולם במקום תגמול נכות, למי שדרגת נכותו הקבועה היא 50% או יותר, אם הכנסתו ויכולתו להשתכר נמוכות לפי התנאים בחוק. הזכאות נקבעת בידי ועדה לשנה אחת לכל היותר.
- **תגמול למחוסר פרנסה** – משולם במקום תגמול נכות, למי שדרגת נכותו הזמנית או הקבועה 10% ויותר, ומתקיימים בו תנאים מסוימים של הכנסה וחיפוש עבודה. הזכאות נקבעת בידי ועדה מיוחדת ולתקופה מוגבלת בלבד.
- **תגמול בעבור נכה שנפטר** – משולם למשך שלוש שנים לאחר הפטירה לבן המשפחה שעליו הִזְרָה הנפטר.

טיפול רפואי

הטיפול הרפואי כולל אשפוז, טיפול במרפאה לרבות טיפול שיניים לנזק שנגרם כתוצאה מהפיגוע, תרופות, מכשירי עזר רפואיים, החלמה ושיקום רפואי. הטיפול ניתן על-פי אישור המוסד על כך שהפגיעה הוכרה כפגיעת איבה ועל בסיס התחייבות כספית מן המוסד.

הטיפול ניתן באמצעות השירותים הרפואיים המוסמכים – שירותי הבריאות הממשלתיים וקופות החולים המוכרות. עזרה ראשונה לנפגע מוגשת גם בידי מגן-דוד-אדום וכל רופא או מוסד רפואי הקרובים למקום הפגיעה. הטיפול למי שדרגת נכותם עד 19% ניתן באמצעות קופות החולים על-פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

שיקום מקצועי וכלכלי

נועד לסייע למי שאין לו מקצוע או שהוא זקוק להסבה מקצועית עקב נכותו או עקב צמצומים במקום עבודתו. מי שדרגת נכותו 20% או יותר והוא לא קיבל מן הביטוח הלאומי מימון ללימודים, יוכל לקבל מן המוסד סיוע בהקמת עסק עצמאי או בביסוס עסק עצמאי קיים. על העסק להיות תכליתי מבחינה כלכלית ולהתאים ליכולתו, לידיעותיו ולמגבלותיו הגופניות של האדם.

תגמולים ושירותים למשפחות הנספים

- **קצבה חודשית לאלמן, אלמנה וילדים** – משולמת לאלמן או לאלמנה בשיעור הנקבע לפי גילם, ואם יש עמם ילדים – גם לפי גיל הילדים. התוספת בגין ילדים משולמת כל זמן שהילד משרת שירות חובה בצה"ל גם אם מלאו לו 21 שנים. לאחר השירות ההורה מקבל תגמול כמי שילדיו בגרו. ילדים במצבים מיוחדים מקבלים שיעורים מוגדלים. גובה הקצבה מחושב באחוזים ממשכורתם של עובדי מדינה ומצורפות אליה הטבות סוציאליות כגילום חודשי.
- **שיקום, מענקים והטבות** – שאיריו של מי נספה בפעולת איבה זכאים לשיקום, מענקים והטבות נוספות, למשל תשלום בעבור עזרה בפעולות היומיום עקב מגבלה רפואית, עזרה ברכישת רכב, הלוואות ומענקים לדיור, סיוע בניידות, סיוע לדיור ומענק נישואין ליתומים.
- **מענקים לכיסוי הוצאות האבל** – משולמים לאלמן, אלמנה ולהורים שכולים, ובהיעדרם לקרוב משפחה אחר.

פעולות איבה

פעולות איבה אירעו מראשית ימי המדינה, אך הנתונים על השנים הראשונות לוקים בחסר. חוץ מתקופת מלחמת העצמאות (1948), שבה נפגעו אזרחים רבים, מתאפיינות השנים 1946-1966 בפעולות איבה מעטות. ב-1967, מיד לאחר מלחמת ששת הימים, חלה עלייה

נפגעי פעולות איבה

ניכרת במספר פעולות האיבה ואחר כך ירד בהדרגה עד תחילת האינתיפדה הראשונה (1988).
לוח 1 מציג את נתוני פעולות האיבה שאושרו בידי הרשויות בשנים 1947-2019.

השנים 1994-1998 התאפיינו בפעולות איבה רבות עם נפגעים בכל אירוע, אך לאחריו, עד ספטמבר 2000 (פרוץ האינתיפדה השנייה), חלה ירידה במספר הנפגעים. מסוף 2000 ובעיקר ב-2001-2002 הגיע מספר הפיגועים לשיא כמו גם חומרתם: היחס בין מספר הנפגעים שאושרו לבין מספר הפיגועים בשנת 2002 היה 1:9. בשנים 2003-2005 ירד מספר הפיגועים.

ב-2006, בעקבות מלחמת לבנון השנייה, מספר הפצועים והנספים עלה עלייה תלולה. עם הפצועים נמנו נפגעים קל שקיבלו טיפול רפואי בלבד, נפגעים ששבו לאיתנם לאחר זמן קצר ונפגעים קשים שהפכו לנכים. 37% מכ-4,500 נפגעי מלחמת לבנון השנייה לקו בפגיעה כלשהי בנפש ללא פגיעה פיזית. בשנת 2008 אושרו כ-200 אירועי איבה³.

לוח 1: פעולות האיבה שאושרו בידי הרשות המאשרת
ונפגעי האיבה. 1947-2019

שנת פגיעה*	מספר אירועים**	סך הכל נפגעים שאושרו		פצועים		הרוגים	
		סך הכל	מהם: אושרו	סך הכל	מהם: אושרו	סך הכל	מהם: אושרו
סך הכל	5,117	16,532	27,380	14,307	2,325	2,225	
1957-1947	229	345	176	160	197	185	
1976-1958	444	888	599	562	352	326	
1993-1977	769	1,322	1,031	906	437	416	
1999-1994	687	1,967	2,022	1,758	215	209	
2005-2000	1,071	5,150	8,140	4,343	818	807	
2010-2006	780	3,551	8,945	3,417	151	134	
2011	110	342	587	319	24	23	
2012	131	627	1,266	610	18	17	
2013	97	125	147	121	4	4	
2014	345	1,198	2,706	1,167	36	31	
2015	177	346	501	320	26	26	
2016	90	195	299	177	18	18	
2017	74	102	123	92	10	10	
2018	77	190	285	178	12	12	
2019	36	184	553	177	7	7	

* חלוקת השנים בלוח נעשתה על-פי הנתונים שהוצגו במחקר של ינאי א', פריאור ר' ובר ש' (2005). **נפגעי איבה בישראל: פגיעות, צרכים, חקיקה והגשת טיפול וסיוע.** ירושלים: המוסד לביטוח לאומי. במחקר חולקו הפגיעות לפי תקופות בהתאם לאופי הפעולות.

** כל אחד מן הימים שבהם שוגרו טילים באזור עוטף עזה ובמלחמת לבנון השנייה הוגדר כאירוע נפרד.

ב-2014, בשל מבצע צוק איתן, עלה שוב מספר האירועים והנפגעים במידה ניכרת: 342 אירועים ו-1,167 נפגעים שאושרו (בהם 30 הרוגים). ב-2016-2018 היו 70-90 אירועים בשנה, וב-2019 ירד מספרם בכמחצית והגיע ל-36. עם זאת, מספר הנפגעים ירד במידה מתונה בהרבה.

מקבלי התגמולים

מקבלי תגמול לטיפול רפואי

בסמוך לפגיעה, הנפגעים זכאים לקבל תגמול לטיפול רפואי, המשולם כפיצוי על אובדן הכושר הנגרם להם. 37% מן המקבלים תגמול זה ב-2019 לא יכלו לעבוד או לתפקד בגלל הפגיעה במשך יותר משלושה חודשים, וכ-26% נוספים לא יכלו מחודש עד שלושה חודשים. במקרים מסוימים (משרדי ממשלה לדוגמה), המעסיק משלם לנפגע את מלוא משכורתו והביטוח הלאומי מחזיר לו את התשלום. ל-39% מהנפגעים היו עד 30 ימי אי-כושר לכל היותר (לוח 2).

גובה התגמול נקבע בהתאם למצב התעסוקה לפני האירוע. **מי שעבד לפני הפגיעה** יקבל תגמול בגובה הכנסתו הממוצעת בשלושת החודשים שקדמו לפגיעה (לאחר ניכוי מס הכנסה) עד לתגמול המרבי המשולם למשרת במילואים (חמש פעמים הסכום הבסיסי); **מי שלא עבד לפני הפגיעה** יקבל גובה התגמול מחושב בהתאם למצבו המשפחתי ולמספר הילדים, וכאחוז ממשכורת עובד מדינה. **ילדים עד גיל 14** אינם זכאים לתגמול טיפול רפואי, ובני **14-18** – רק אם עבדו.

- מי שחזר לעבודה חלקית ויכולת השיקום שלו לא נקבעה עדיין (הוא אמנם עובד ויש לו הכנסה אך לא חזר לתפקוד מלא בעבודה בשל נכותו המוכרת) – עשוי לקבל תגמול חלקי בתקופת הנכות.

לוח 2: נפגעי איבה שקיבלו תגמול לטיפול רפואי לפי מספר ימי האי-כושר, 2019

ימי אי-כושר	סך הכל	נפגעים	מעסיקים
סך הכל	183	142	41
1-30 ימים	69	56	13
31-90 ימים	48	32	16
91 ימים ויותר	66	54	12

מקבלי תגמולים לנכים

ב-2019 קיבלו תגמולי נכות 5,187 איש בממוצע לחודש, לעומת 5,125 ב-2017 (לוח 3). עיקר הגידול היה בדרגות הנכות הנמוכות. כמחצית (50.5%) מן המקבלים היו גברים וכמעט רבע היו בני פחות מ-19 (לוח 4). המקבלים נבדלים זה מזה במצבם הכלכלי לאחר הפגיעה: מרביתם (57%) זכאים לתגמול רגיל ומיעוטם נצרכים (3%) או מחוסרי פרנסה (2%) (לוח 5).

נפגעי פעולות איבה

הזכאות כנצרך או מחוסר פרנסה היא זמנית ומחייבת בחינה של המצב מעת לעת. יותר משליש מהזכאים (1,957) ב-2019 קיבלו תשלום חד-פעמי בשל דרגת נכות נמוכה יחסית.

מקבלי תגמולים לתלויים

אלמן, אלמנה, ילדים והורים של מי שנספה בפעולת איבה זכאים לגמלת תלויים (מספר הנספים מ-1947 מוצג בלוח 1). בדצמבר 2019 שולמו תגמולים ל-2,011 משפחות בהרכבים שונים בגין 1,579 נספים. כ-45% מהתגמולים שולמו להורים שכולים וכ-38% לאלמנות או אלמנים עם ובלי ילדים. התשלום הממוצע – מ-3,851 ש"ח לילד עצמאי⁴ עד 11,794 ש"ח למשפחה שבה אלמן או אלמנה עם ילדים (לוח 7).

לוח 3: נפגעי איבה שקיבלו תגמול נכות חודשי (ממוצע שנתי), לפי דרגת הנכות, 2019-2015

2019	2018	2017	2016	2015	דרגת נכות
5,187	5,125	5,060	4,933	4,717	סך הכל
4,085	4,036	3,983	3,864	3,669	עד 39%
295	288	279	273	262	40%-49%
307	306	308	306	304	50%-59%
298	292	282	280	276	60%-79%
102	100	101	103	102	80%-99%
100	103	107	107	104	100%

לוח 4: נפגעי איבה שקיבלו תגמול נכות חודשי לפי מין והגיל בעת הפגיעה (אחוזים), דצמבר 2019

נשים	גברים	סך הכל	גיל בעת הפגיעה
5,237	3,106	5,237	סך הכל – מספרים אחוזים
100.0	100.0	100.0	
21.5	25.5	23.5	עד 19
17.8	20.9	19.4	20-29
25.1	27.9	26.5	30-44
29.2	22.1	25.6	45-64
6.4	3.5	4.9	+65

4 ילד המקבל את הקצבה בעבור עצמו.

לוח 5: נפגעי איבה שקיבלו תגמול נכות חודשי לפי סוג התגמול והסכום המשולם להם, דצמבר 2019

סוג התגמול	מספר המקבלים	ממוצע תשלום לחודש בפועל* (מחירים שוטפים, ש"ח)
סך הכל	5,237	3,106
רגיל	2,977	3,917
נצרך	165	19,702
מחוסר פרנסה	94	9,433
תגמול בעבור נכה שנפטר (36 חודש)	44	3,673
תגמול לנכה בדרגה 10%-19%	1,957	**

* לרבות הטבות חודשיות וללא הטבות שנתיות.

** מקבלים תשלום חד פעמי ולא חודשי.

היקף התשלומים

לאחר עלייה של 3.7% ב-2018, עלה היקף התשלומים לנפגעי איבה ב-2019 ב-5.4% והגיע לסכום של 538.1 מיליון ש"ח (לוח 8). בסך הכל עלו התשלומים מ-2015 עד 2019 בשיעור מצטבר של כ-7%.

לוח 6: הנספים ששולמו בגינם תגמולים לפי מין ולפי הגיל בעת הפטירה (אחוזים), דצמבר 2019

גיל בעת הפטירה	סך הכל	גברים	נשים
סך הכל – מספרים	1,579	1,068	511
אחוזים	100.0	100.0	100.0
עד 18	17.5	13.9	25.0
19-29	22.3	21.0	25.0
30-49	36.4	39.7	29.5
50-64	16.3	17.2	14.3
+65	6.3	6.8	5.3
לא ידוע	1.2	1.4	0.9

נפגעי פעולות איבה

לוח 7: משפחות הנספים שקיבלו תגמולים, לפי הרכב המשפחה וסכום התגמול החודשי (ש"ח), דצמבר 2019

סכום התגמול החודשי* (ממוצע שנתי, מחירים שוטפים, ש"ח)	מספר המשפחות	הרכב משפחה
9,283	2,011	סך הכל
9,354	104	אלמן/ה שאין עמם ילדים
9,995	494	אלמן/ה שילדיהם בגרו
11,794	167	אלמן/ה עם ילדים
3,851	33	יתומים עצמאים
8,685	895	הורים שכולים
8,828	318	אחר

* כולל איזון, גילום, ביטוח בריאות ותוספת גיל.

לוח 8: התשלומים בענף נפגעי איבה (אלפי ש"ח), 2015-2019

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2018	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
2015	495,044	501,708	9.1
2016	501,971	511,516	2.0
2017	484,356	492,373	-3.7
2018	506,249	510,510	3.7
2019	538,055	538,055	5.4

* כולל תשלומי מנהל כגון פינוי ממקום הפיגוע, בקרת איכות ותשלום למתנדבים.