

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.

השינויים שעבר החוק במהלך השנים מצביעים על מגמה של הרחבת הזכויות לגמלה ולשירותים נוספים, על הכרה בזכאותם של בני משפחה נוספים ועל הרחבת ההגדרה של פעולת איבה. בשונה מהנפגעים הזכאים על-פי חוק הנכים וחוק משפחות החיילים שנספו במערכה, עם נפגעי איבה נמנים גם ילדים, קשישים ואמהות לילדים, ולעתים פעולות איבה פוגעות בכמה בני משפחה אחת. לאור זאת, הפתרונית בחוק לנכי צה"ל ומשפחות החללים לא מספקים תמיד את צורכיהן של משפחות נפגעי האיבה.

- ב-1977 הורחב החוק והוחל גם על מי שנפגעו מ-14.5.48 עד 24.2.49, ומ-1982 גם על נפגעים מ-29.11.47 עד 13.5.48.
- ב-2006 הורחבה הגדרת פגיעת איבה והוחלה 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 בתנאי שאינו מקבל שכר או פיצוי בתקופה זו (שכיר), או שחדל לעסוק במשלה ידו (עצמאי). 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 נכויות). 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 לנצרף** – 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 הורָה 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, המוסד יוכל לסייע לו 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

שאריו של מי נספה בפעולת איבה זכאים לשיקום, מענקים והטבות נוספות, למשל תשלום בעבור עזרה בפעולות היומיום עקב מגבלה רפואית, עזרה ברכישת רכב, הלוואות ומענקים לדיר, סיוע בניידות, סיוע לדיר ומענק נישואין ליתומים.

מענקים לכיסוי הוצאות האבל

משולמים לאלמן/ה ולהורים שכולים, ובהיעדרם לקרוב משפחה אחר.

נפגעי פעולות איבה

פעולות איבה

פעולות איבה אירעו מראשית ימי המדינה, אך הנתונים על השנים הראשונות לוקים בחסר. חוץ מתקופת מלחמת העצמאות (1948), שבה נגעו אזרחים רבים, מתאפיינות השנים 1966-1946 בפעולות איבה מעטות. ב-1967, מיד לאחר מלחמת ששת הימים, חלה עלייה ניכרת במספר פעולות האיבה ואחר כך ירד בהדרגה עד תחילת האינתיפאדה הראשונה (1988). לוח 1 מציג את נתוני פעולות האיבה שאושרו בידי הרשויות בשנים 1947-2018.

השנים 1994-1998 התאפיינו בפעולות איבה רבות עם נפגעים בכל אירוע, אך לאחריו, עד פרוץ האינתיפאדה השנייה בספטמבר 2000, חלה ירידה במספר הנפגעים. מסוף 2000 ובעיקר ב-2002 הוגיע 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.

לוח 1: פעולות האיבה שאושרו בידי הרשות המאשרת
ונפגעי האיבה, 1947-2018

שנת פגיעה*	מספר אירועים**	סך הכל נפגעים שאושרו		פצועים		הרוגים	
		נפגעים שאושרו	סך הכל	סך הכל	מהם: אושרו	סך הכל	מהם: אושרו
סך הכל	5,014	16,092	26,564	13,886	2,309	2,206	
1957-1947	228	344	176	160	196	184	
1976-1958	443	880	593	553	353	327	
1993-1977	766	1,312	1,022	897	436	415	
1999-1994	683	1,962	2,016	1,754	214	208	
2005-2000	1,069	5,136	8,128	4,330	818	806	
2010-2006	775	3,537	8,928	3,403	151	134	
2011	110	338	586	317	24	21	
2012	129	618	1,258	601	18	17	
2013	97	125	147	121	4	4	
2014	342	1,167	2,675	1,137	35	30	
2015	174	337	495	312	25	25	
2016	89	191	296	173	18	18	
2017	67	87	104	77	10	10	
2018	42	58	140	51	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 הפעילות.
** כל אחד מן הימים שבהם שוגרו טילים באזור עוטף עזה ובמלחמת לבנון השנייה הוגדר כאירוע נפרד.

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.

ב-2014, בשל מבצע צוק איתן, עלה מספר האירועים והנפגעים במידה ניכרת: 342 אירועים ו-1,167 נפגעים שאושרו (בהם 30 הרוגים). ב-2018 הגיע מספר האירועים ל-42 – המספר הנמוך ביותר מ-2011, כהמשך של מגמת הירידה התלולה במספר האירועים מ-2015.

מקבלי התגמולים

מקבלי תגמול טיפול רפואי

בסמוך לפגיעה, הנפגעים זכאים לקבל תגמול טיפול רפואי, המשולם כפיצוי על אובדן הכושר הנגרם להם. 38% מן המקבלים תגמול זה ב-2018 לא יכלו לעבוד או לתפקד בגלל הפגיעה במשך יותר משלושה חודשים וכ-22% נוספים מחודש עד שלושה חודשים. במקרים מסוימים (משרדי ממשלה לדוגמה), המעסיק משלם לנפגע את מלוא משכורתו והביטוח הלאומי מחזיר לו את התשלום.

לוח 2 מציג את מקבלי התגמול לטיפול רפואי ואת מספר המעסיקים לפי משך תקופת האי-כושר, וממנו עולה כי ל-43% מהנפגעים היו עד 30 ימי אי-כושר לכל היותר.

לוח 2: נפגעי איבה שקיבלו תגמול טיפול רפואי לפי מספר ימי האי-כושר, 2018

ימי אי-כושר	סך הכל	נפגעים	מעסיקים
סך הכל	109	87	22
1-30 ימים	44	37	7
31-90 ימים	24	18	6
91 ימים ויותר	41	32	9

גובה התגמול נקבע בהתאם למצב התעסוקה לפני האירוע:

- מי שעבד לפני הפגיעה: 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: 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.

3 כל יום מ-19.11.08 שבו שוגרו טילים באזור עוטף עזה הוגדר כאירוע נפרד.

נפגעי פעולות איבה

- 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.

מקבלי תגמולים לנכים

ב-2018 קיבלו תגמולי נכות 5,125 איש בממוצע לחודש, לעומת 5,060 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). הזכאות כנצרך או מחוסר פרנסה היא זמנית ומחייבת בחינה של המצב מעת לעת. יותר משליש מהזכאים – 1918 ב-2018 – 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 2018 שולמו תגמולים ל-1,910 משפחות בהרכבים שונים בגין 1,597 נספים. כ-48% מהתגמולים שולמו להורים שכולים וכ-41% לאלמנות אל אלמנים עם ובלי ילדים. התשלום הממוצע נע בין 3,851 ש"ח לילד עצמאי⁴ עד 11,704 ש"ח למשפחה שבה אלמן או אלמנה עם ילדים (לוח 7).

לוח 3: נפגעי איבה שקיבלו תגמול נכות חודשי (ממוצע שנתי),
לפי דרגת הנכות, 2014-2018

2018	2017	2016	2015	2014	דרגת נכות
5,125	5,060	4,933	4,717	4,526	סך הכל
4,036	3,983	3,864	3,669	3,504	עד 39%
288	279	273	262	248	40%-49%
306	308	306	304	299	50%-59%
292	282	280	276	271	60%-79%
100	101	103	102	100	80%-99%
103	107	107	104	104	100%

4 ילד המקבל את הקצבה בעבור עצמו.

לוח 4: נפגעי איבה שקיבלו תגמול נכות הודשי לפי מין וגיל בעת הפגיעה (אחוזים), דצמבר 2018

גיל בעת הפגיעה	סך הכל	גברים	נשים
סך הכל – מספרים אחוזים	5,159	2,607	2,552
	100.0	100.0	100.0
עד 19	23.4	25.4	21.5
20-29	19.2	20.8	17.6
30-44	26.5	28.0	24.9
45-64	25.8	22.1	29.5
+65	5.1	3.7	6.5

לוח 5: נפגעי איבה שקיבלו תגמול נכות הודשי לפי סוג התגמול והסכום המשולם להם, דצמבר 2018

סוג התגמול	מספר המקבלים	ממוצע תשלום לחודש בפועל* (מחירים שוטפים, ש"ח)
סך הכל	5,159	2,499
רגיל	2,968	3,165
נצרך	153	15,479
מחוסר פרנסה	85	7,776
תגמול בעבור נכה שנפטר (36 חודש)	35	3,151
תגמול לנכה בדרגה 10%-19%	1,918	**

* כולל הטבות חודשיות ואינו כולל הטבות שנתיות.

** מקבלים תשלום חד פעמי ולא חודשי.

לוח 6: הנוספים ששולמו בגינם תגמולים לפי מין ולפי גיל בעת הפטירה (אחוזים), דצמבר 2018

גיל בעת הפטירה	סך הכל	גברים	נשים
סך הכל - מספרים אחוזים	1,597	1,080	517
	100.0	100.0	100.0
עד 18	17.3	13.6	25.0
19-29	22.2	21.0	24.8
30-49	36.6	39.6	30.2
50-64	16.2	17.3	13.9
+65	6.5	7.0	5.4
לא ידוע	1.2	1.4	0.8

נפגעי פעולות איבה

לוח 7: משפחות הנספים שקיבלו תגמולים, לפי הרכב המשפחה וסכום התגמול החודשי (ש"ח), דצמבר 2018

סכום התגמול החודשי* (ממוצע שנתי, מחירים שוטפים, ש"ח)	מספר המשפחות	הרכב משפחה
9,265	1,910	סך הכל
9,120	102	אלמן/ה שאין עמם ילדים
9,724	487	אלמן/ה שילדיהם בגרו
11,704	185	אלמן/ה עם ילדים
3,851	30	יתומים עצמאים
8,413	909	הורים שכולים
8,812	197	אחר

* כולל איזון, גילום, ביטוח בריאות ותוספת גיל.

היקף התשלומים

ב-2018 עלה היקף התשלומים לנפגעי איבה ב-3.6% - לאחר שירד בשיעור דומה ב-2017, והגיע לסכום של 506 מיליון ש"ח (לוח 8). בסך הכל עלו תשלומי הגמלה מ-2014 עד 2018 בשיעור מצטבר של כ-10%.

לוח 8: התשלומים בענף נפגעי איבה (אלפי ש"ח), 2014-2018

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2018	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
2014	456,487	455,869	-1.0
2015	495,044	497,520	9.1
2016	501,971	507,246	1.9
2017	484,356	488,263	-3.7
2018	506,249	506,249	3.6

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