

## תגמולים לנפגעות ולנפגעי פעולות איבה

חוק התגמולים לנפגעות ולנפגעי פעולות איבה נחקק בידי ממשלת ישראל כדי להבטיח את התנאים הסוציאליים של נפגעי פעולות איבה ובני משפחותיהם. לפי החוק והתקנות הנלוות אליו התגמולים משולמים בידי המוסד לביטוח לאומי וממומנים בידי אוצר המדינה. החוק נועד להשוות את הזכויות של אזרחים נפגעי פעולות איבה לאלה של נכי צה"ל ומשפחות חללי צה"ל שבטיפול משרד הביטחון.

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

הנתונים בפרק זה נוגעים רק לאזרחים נפגעי פעולות איבה ולא לחיילים או לשוטרים שנפגעו בהן. בלוחות המציגים מקבלי גמלאות לא נכללים הנפגעים שקיבלו בעבר גמלה וחדלו להיות זכאים או נפגעים שלא קיבלו גמלה מלכתחילה.

### מהי פגיעת איבה ומי זכאי לגמלה?

פגיעת איבה היא פגיעה שאושרה בידי הרשות המאשרת שממנה שר הביטחון, והיא אחת מאלה:

- פגיעה מפעולת איבה של כוחות אויב העוינים לישראל, לרבות פעולות שאירעו מחוץ לישראל ומטרתן 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 כזאת, אף אם לא הופעל, להוציא פגיעה באדם בן 18 ומעלה המבצע פשע או עבירה אחרת שיש בה זדון או רשלנות פושעת.
- פגיעה ממעשה אלימות, שמטרתו העיקרית לפגוע באדם על רקע השתייכותו למוצא לאומי-אתני, ובלבד שהוא נובע מהסכסוך הישראלי-הערבי.

- פגיעה ממעשה אלימות, שמטרתו העיקרית לפגוע באדם על רקע השתייכותו למוצא לאומי-אתני, אשר, למעט ארגון שהוא כוחות אויב, נעשה בידי ארגון טרור שעליו הכריזה הממשלה<sup>1</sup> או בשליחותו או מטעמו של ארגון כאמור.
- לגמלה זכאים אלה שנפגעו בפעולת איבה והם נמנים עם אחת הקטגוריות האלה:
- תושבי ישראל, שנפגעו בישראל או ביהודה, שומרון או חבל עזה או מחוץ לישראל, אם טרם חלפה שנה מפקיעת תושבותם.
- אנשים שנכנסו לישראל כחוק.
- תושבי חוץ שנפגעו בחו"ל במהלך ועקב עבודתם אצל מעסיק ישראלי (שאושר לעניין זה).
- תושבי שטחים שבידיהם תעודת זהות ישראלית ושנפגעו בתחום הקו הירוק.
- תושבי שטחים שבידם הייתה אשרת כניסה ממפקד כוחות הצבא בשטח ושנפגעו בתחום הקו הירוק.

## שינויי חקיקה

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה אושר בכנסת בשנת 1970 (למפרע מיוני 1967) על אלה 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 ואימהות לילדים. לעיתים פעולות איבה פוגעות במספר בני משפחה אחת, כך שהפתרונות בחוק לנכי צה"ל ומשפחות החללים לא תמיד מספקים את צורכיהן של משפחות נפגעי האיבה.

- ב-1977 הוחל החוק גם על אלה שנפגעו מ-14.5.48, וב-1982 גם על נפגעים מ-29.11.47.
- ב-2006 הורחבה ההגדרה (על תושבי ישראל בלבד) של פגיעת איבה גם על פגיעה מפעולה שמטרתה העיקרית היא פגיעה בעם היהודי<sup>2</sup>.
- ב-2005 תוקן החוק בנושא ילדים ששני הוריהם נספו עקב פעולת איבה, ב-2008 הורחבו זכויותיהם, וב-2011 הועלה ל-37 גיל הזכאות המרבי לילדים אלה.
- ב-2009 בוטלה הפסקת התשלום לאלמנות שנישאו, והן מוסיפות לקבל את התגמול החודשי גם לאחר נישואיהן.

## תגמולים ושירותים לנכות ולנכים

### תגמול טיפול רפואי

אלה שנמנע מהם לעבוד או לתפקד עקב קבלת טיפול רפואי (על-פי תעודה רפואית ובאישור רופא הביטוח הלאומי) זכאים לתשלום מיוחד בתקופת הטיפול: שכירות ושכירים, אם אינם

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

2 סעיף 18א' בחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה.

## נפגעי פעולות איבה

מקבלים בתקופה זו שכר או פיצוי; עצמאיות ועצמאים, אם חדלו לעסוק במשלח ידם. התגמול מוענק לתקופה מוגבלת, עד שוועדה רפואית תקבע את הנכות.

### קצבת נכות חודשית

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

אלה שנפגעו בפעולת איבה נוספת, דרגת נכותם נקבעת מחדש. במקרה זה הנכויות שאירעו בכל האירועים מצורפות כאילו מקורן בפגיעה אחת (צירוף נכויות). בהתאם לצורך יהיו הנפגעים זכאים גם לתשלום בעבור עזרת הזולת, לדמי ניידות, להטבות חודשיות ושנתיות ולמענקים שונים.

### מענק נכות חד-פעמי

משולם לאלה שוועדה רפואית קבעה להם נכות צמיתה של 10%-19%. סכום המענק הוא תוצאה של הכפלת הסכום הנובע מדרגת הנכות במספר החודשים. 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 לנצרכת/נצרך** – משולם במקום תגמול נכות לאלה שדרגת נכותם הקבועה היא 50% או יותר, אם הכנסתם ויכולתם להשתכר נמוכות לפי התנאים בחוק. הזכאות נקבעת בידי ועדה לשנה אחת לכל היותר.
- **תגמול למחוסרת/מחוסר פרנסה** – משולם במקום תגמול נכות לאלה שדרגת נכותם הזמנית או הקבועה 10% ויותר, והם עומדים בתנאים מסוימים של הכנסה וחיפוש עבודה. הזכאות נקבעת בידי ועדה מיוחדת ולתקופה מוגבלת בלבד.
- **תגמול לנכות/נכים שנפטרו** – משולם למשך שלוש שנים לאחר הפטירה לבן המשפחה שעליו הורו הנפטרים.

### טיפול רפואי

הטיפול הרפואי כולל אשפוז, טיפול במרפאה, לרבות טיפול שיניים לנזק שנגרם עקב הפיגוע, תרופות, מכשירי עזר רפואיים, החלמה ושיקום רפואי. הטיפול ניתן על-פי אישור המוסד לביטוח לאומי על ההכרה בפגיעה כפגיעת איבה ועל בסיס התחייבות כספית שלו.

הטיפול ניתן באמצעות השירותים הרפואיים המוסמכים – שירותי הבריאות הממשלתיים וקופות החולים המוכרות. עזרה ראשונה לנפגעים מוגשת גם בידי מגן-דוד-אדום וכל רופא או

מוסד רפואי הקרובים למקום הפגיעה. הטיפול לאלה שדרגת נכותם עד 19% ניתן באמצעות קופות החולים על-פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

### שיקום מקצועי וכלכלי

נועד לסייע לחסרי מקצוע או שלא לה הזקוקים להסבה מקצועית עקב נכותם או עקב צמצומים במקום עבודתם. אלה שדרגת נכותם 20% או יותר, ולא קיבלו מהביטוח הלאומי מימון ללימודים, יוכלו לקבל מהמוסד סיוע בהקמת עסק עצמאי או בביסוס עסק עצמאי קיים. על העסק להיות תכליתי מבחינה כלכלית ולהתאים ליכולת, לבקאות ולמגבלות הגופניות של המשוקמים.

### תגמולים ושירותים למשפחות הנספים

- **קצבה חודשית לאלמן, אלמנה וילדים** – משולמת לאלמן או לאלמנה בשיעור הנקבע לפי גילם, ואם יש עימם 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** – שאיריהם של אלה שנספו בפעולת איבה זכאים לשיקום, למענקים ולהטבות נוספות, למשל תשלום בעבור עזרה בפעולות היומיום עקב מגבלה רפואית, עזרה ברכישת רכב, הלוואות ומענקים לדויר, סיוע בדויר, סיוע בניידות, סיוע לדויר ומענק נישואין ליתומים.
- **מענקים לכיסוי הוצאות האבל** – משולמים לאלמן, לאלמנה ולהורים שכולים, ובהיעדרם לקרובי משפחה אחרים.

### פעולות איבה

פעולות איבה אירעו מראשית ימי המדינה, אך הנתונים על השנים הראשונות לוקים בחסר. בתקופת מלחמת העצמאות (1948) נפגעו אזרחים ואזרחיות רבים, אך ככלל התאפיינו השנים 1946-1966 בפעולות איבה מעטות. ב-1967, מיד לאחר מלחמת ששת הימים, חלה עלייה בולטת במספר פעולות האיבה ואחר כך ירידה הדרגתית עד תחילת האינתיפאדה הראשונה (1988). לוח 1 להלן מציג את נתוני פעולות האיבה שאושרו בידי הרשויות בשנים 1947-2021.

השנים 1994-1998 התאפיינו בפעולות איבה רבות עם נפגעים רבים בכל אירוע, אבל מ-1998 עד ספטמבר 2000 (פרוץ האינתיפאדה השנייה), חלה ירידה במספרם. מסוף 2000 ובעיקר ב-2001-2002 הגיעו לשיא מספר הפיגועים וחומרם: היחס בין מספר הנפגעים שאושרו לבין מספר הפיגועים בשנת 2002 היה תשעה נפגעים לפיגוע. בשנים 2003-2005 ירד מספר הפיגועים.

נפגעי פעולות איבה

לוח 1: פעולות האיבה שאושרו בידי הרשות המאשרת ונפגעי האיבה, 2021-1947

שנת פגיעה*	מספר אירועים**	סך כל הנפגעים שאושרו		פצועים		הרוגים	
		סך הכל	מהם: אושרו	סך הכל	מהם: אושרו	סך הכל	מהם: אושרו
סך הכול	5,291	17,069	27,881	14,831	2,341	2,238	
1957-1947	230	346	176	160	198	186	
1976-1958	445	896	602	567	355	329	
1993-1977	769	1,328	1,037	910	439	418	
1999-1994	689	1,971	2,026	1,761	217	210	
2005-2000	1,072	5,160	8,154	4,354	817	806	
2010-2006	781	3,567	8,960	3,432	152	135	
2011	110	343	589	320	24	23	
2012	132	635	1,273	618	18	17	
2013	98	127	150	123	4	4	
2014	354	1,242	2,741	1,210	37	32	
2015	181	349	508	323	26	26	
2016	95	209	309	190	19	19	
2017	76	107	130	97	10	10	
2018	95	258	344	245	13	13	
2019	84	414	720	407	7	7	
2020	49	75	97	73	3	2	
2021	105	659	2,200	642	20	17	

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

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

ב-2006, בעקבות מלחמת לבנון השנייה, חלה עלייה תלולה במספר הפצועים והנספים. נמנו עימם אלה שנפצעו קל וקיבלו טיפול רפואי בלבד, אלה ששבו לאיתנם לאחר זמן קצר ואלה שנפצעו קשה והפכו נכים. 37% מ-4,500 נפגעות ונפגעי מלחמת לבנון השנייה לקו בפגיעה כלשהי בנפש ללא פגיעה פיזית. בשנת 2008 אושרו כ-200 אירועי איבה<sup>3</sup>.

ב-2014, בשל מבצע צוק איתן, שוב חלה עלייה בולטת במספר האירועים והנפגעים: 342 אירועים ו-1,167 נפגעים שאושרו (בהם 30 הרוגים). בשנים 2016-2019 היו 70-90 אירועים בשנה; ב-2020 ירד מספרם, והגיע ל-31. בשנת 2021 חלה עלייה במספר האירועים והנפגעים –

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

105 אירועים, בהם 20 הרוגים, לעומת 3 ב-2020. ב-2021 מספר האירועים הוא הגבוה מזה מחצית העשור.

## מקבלות ומקבלי התגמולים

### מקבלות ומקבלי תגמול לטיפול רפואי

בסמוך לפגיעה זכאים הנפגעים לקבל תגמול לטיפול רפואי, המשולם כפיצוי על אובדן הכושר הנגרם להם. 31% מהמקבלות ומהמקבלים תגמול זה ב-2021 לא יכלו לעבוד או לתפקד בגלל הפגיעה במשך שלושה חודשים ויותר, וכ-27% נוספים לא תפקדו מחודש עד שלושה חודשים. במקרים מסוימים (משרדי ממשלה לדוגמה) המעסיק משלם לנפגע את מלוא משכורתו, והביטוח הלאומי מחזיר לו את התשלום. ל-42% מהנפגעים היו עד 30 ימי אי-כושר לכל היותר (לוח 2).

### לוח 2: נפגעות ונפגעי איבה שקיבלו תגמול לטיפול רפואי לפי מספר ימי האי-כושר, 2021

ימי אי-כושר	סך הכול	נפגעים	מעסיקים
סך הכול	341	283	58
1-30 ימים	144	115	29
31-90 ימים	92	80	12
91 ימים ויותר	105	88	17

גובה התגמול נקבע בהתאם למצב התעסוקה לפני האירוע. **אלה שעבדו לפני הפגיעה** יקבלו תגמול בגובה הכנסתם הממוצעת בשלושת החודשים שקדמו לפגיעה (לאחר ניכוי מס הכנסה), עד לתגמול המרבי המשולם למשרת במילואים (חמש פעמים הסכום הבסיסי, 44,020 ש"ח ב-2021); **אלה שלא עבדו לפני הפגיעה** יקבלו תגמול שיחושב בהתאם למצבם המשפחתי ולמספר הילדים וכאחוז ממשכורת עובד מדינה. **ילדים עד גיל 14** אינם זכאים לתגמול טיפול רפואי, ובני 14-18 – רק אם עבדו.

אלה שחזרו לעבודה חלקית ויכולת השיקום שלהם לא נקבעה עדיין (הם אמנם עובדים ויש להם הכנסה, אבל בשל נכותם המוכרת לא חזרו לתפקוד מלא בעבודה) עשויים לקבל תגמול חלקי בתקופת הנכות.

### מקבלות ומקבלי תגמולים לנכים

לאחר ירידה קלה בשנת 2020 עלה ב-2021 מספר המקבלים תגמולי נכות, והגיע ל-5,427 בני אדם בממוצע לחודש, לעומת 5,068 ב-2020 (לוח 3) - עליה של 7.1%. כ-80% מכלל המקבלים היו בדרגת נכות הנמוכה מ-40%.

נפגעי פעולות איבה

לוח 3: נפגעות ונפגעי איבה שקיבלו תגמול נכות חודשי (ממוצע לחודש), לפי דרגת הנכות, 2016-2021

2021	2020	2019	2018	2017	2016	דרגת נכות
5,427	5,068	5,187	5,125	5,060	4,933	סך הכול
4,314	4,049	4,085	4,036	3,983	3,864	עד 39%
303	268	295	288	279	273	49%-40%
305	283	307	306	308	306	59%-50%
302	277	298	292	282	280	79%-60%
99	91	102	100	101	103	99%-80%
104	100	100	103	107	107	100%

לוח 4: נפגעות ונפגעי איבה שקיבלו תגמול נכות חודשי לפי מין והגיל בעת הפגיעה (אחוזים), דצמבר 2021

נשים	גברים	סך הכול	גיל בעת הפגיעה
2,767	2,803	5,570	סך הכול – מספרים אחוזים
100.0	100.0	100.0	
21.5	26.3	23.9	עד 19
17.2	20.6	18.9	29-20
25.1	28.1	26.6	44-30
29.4	21.4	25.4	64-45
6.8	3.6	5.2	+65

לוח 5: נפגעות ונפגעי איבה שקיבלו תגמול נכות חודשי לפי סוג התגמול והסכום המשולם להם, דצמבר 2021

ממוצע תשלום לחודש בפועל* (מחירים שוטפים, ש"ח)	מספר המקבלים	סוג התגמול
3,022	5,570	סך הכול
3,889	3,124	רגיל
18,233	162	נצרך
8,001	89	מחוסר פרנסה
3,217	39	תגמול בעבור נכה שנפטר (36 חודש)
**	2,072	תגמול לנכה בדרגה 10%-19%

\* לרבות הטבות חודשיות וללא הטבות שנתיות.

\*\* מקבלים תשלום חד פעמי ולא חודשי.

50% מהמקבלים היו גברים, כ-24% היו בני 19 ומטה (לוח 4 להלן). מבין כלל המקבלות והמקבלים 57% זכאים לתגמול רגיל, 3% זכאים לתגמול נצרכים, ו-2% מחוסרי פרנסה (לוח 5 להלן הנתונים מראים עוד כי התשלום לנצרכים גבוה כמעט פי חמישה מהתשלום הרגיל. הזכאות

כנצרך או מחוסר פרנסה היא זמנית ומחייבת בחינה של המצב מעת לעת. 38% מהזכאים (2,072) ב-2021 קיבלו תשלום חד-פעמי בשל דרגת נכות נמוכה יחסית - בין 10% ל-19%.

### מקבלות ומקבלי תגמולים לתלויים

אלמנים, אלמנות, ילדות, ילדים והורים של נספי פעולת איבה זכאים לגמלת תלויים (מספר הנספים מ-1947 מוצג בלוח 1 לעיל). בדצמבר 2021 שולמו תגמולים ל-1,902 משפחות בהרכבים שונים בגין 1,549 נספים (לוח 6). כ-45% מהתגמולים שולמו להורים שכולים וכ-39% לאלמנות או אלמנים עם ובלי ילדים. התשלום הממוצע: מ-11,603 ש"ח לילדים עצמאים<sup>4</sup> ועד 13,157 ש"ח למשפחה שבה אלמן או אלמנה עם ילדים (לוח 7 להלן).

לוח 6: הנספים ששולמו בגינם תגמולים לפי מין ולפי הגיל בעת הפטירה (אחוזים). דצמבר 2021

גיל בעת הפטירה	סך הכול	גברים	נשים
סך הכול – מספרים אחוזים	1,549	1,055	494
עד 18	17.6	13.8	25.5
19-29	22.4	20.9	25.5
30-49	36.1	39.1	29.8
50-64	16.5	17.6	14.2
+65	6.2	7.1	4.3
לא ידוע	1.2	1.4	0.8

לוח 7: משפחות הנספים שקיבלו תגמולים. לפי הרכב המשפחה וסכום התגמול החודשי (ש"ח). דצמבר 2021

הרכב משפחה	מספר המשפחות	סכום התגמול החודשי* (ממוצע שנתי, מחירים שוטפים, ש"ח)
סך הכול	1,902	10,054
אלמן/ה שאין עימם ילדים	101	9,939
אלמן/ה שילדיהם בגרו	510	10,584
אלמן/ה עם ילדים	129	13,157
ילדות וילדים עצמאים	24	4,261
הורים שכולים	859	9,152
אחר	275	10,478

\* כולל איזון, גילום, ביטוח בריאות ותוספת גיל.

4 ילדה או ילד המקבלים את הקצבה בעבור עצמם.



## נפגעי פעולות איבה

## היקף התשלומים

לאחר ירידה של 2.1% ב-2020, חלה ב-2021 עלייה של 2.5% במספר נפגעי האיבה ועמה עלה היקף התשלומים והגיע ל-545 מיליון ש"ח (לוח 8). עלייה זו נמוכה מהעלייה במספר המקבלים ונובעת בין היתר מכך שבשנת 2021 גדל מספר מקבלי המענק החד פעמי בהשוואה ל-2020.

## לוח 8: התשלומים בענף נפגעי איבה (אלפי ש"ח). 2021-2017

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2021	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
2017	484,356	496,788	-3.7
2018	506,249	515,088	3.7
2019	538,055	542,880	5.4
2020	523,774	531,590	-2.1
2021	544,777	544,777	2.5

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