

תגמולים לנפגעות ונפגעי פעולות איבה

חוק התגמולים לנפגעות ונפגעי 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 זכאים מי שנפגעו בפעולת איבה והם אחד מאלה:

- תושבי ישראל, שנפגעו בישראל או ביהודה, שומרון או חבל עזה, או מחוץ לישראל, אם טרם חלפה שנה מפקיעת היותם תושבים.
- מי 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 היתה 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 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. לעתים פעולות איבה פוגעות בכמה בני משפחה אחת, כך שהפתרונות בחוק לנכי 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 לנכות ולנכים

תגמול טיפול רפואי

מי 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 מקבלים שכר או פיצוי בתקופה זו, עצמאיות ועצמאים – אם חדלו לעסוק במשלח ידם. התגמול מוענק לתקופה מוגבלת, עד שהנכות תיקבע בידי ועדה רפואית.

קצבת נכות חודשית

מי שוועדה רפואית קבעה לה או לו 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). מי שדרגת נכותם 100% מקבלים תגמול בשיעור 118% ממשכורת עובד מדינה בדרגה 17 בדירוג המנהלי.

מי שנפגעו בפעולת איבה נוספת, נקבעת דרגת נכותם מחדש. במקרה זה הפגימות מכל האירועים נחשבות כאילו מקורן בפגיעה אחת (צירוף נכויות). בהתאם לצורך הוא או היא יהיו זכאים גם לתשלום בעבור עזרת הזולת, דמי ניידות, הטבות חודשיות ושנתיות ומענקים שונים.

מענק נכות חד-פעמי

משולם למי שוועדה רפואית קבעה להם 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 או נכות קשים או מחוסרי פרנסה, לפי דרגת הנכות, כושר ההשתכרות ופוטנציאל השיקום:

- **תגמול לנצרכת/נצרך** – משולם במקום תגמול נכות, למי 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, למי שדרגת נכותם הזמנית או הקבועה 10% ויותר, ומתקיימים בו תנאים מסוימים של הכנסה וחיפוש עבודה. הזכאות נקבעת בידי ועדה מיוחדת ולתקופה מוגבלת בלבד.
- **תגמול בעבור נכות/נכים שנפטרו** – משולם למשך שלוש שנים לאחר הפטירה לבן המשפחה שעליו הונחה הנפטרת.

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 לנפגעים מוגשת גם בידי מגן-דוד-אדום וכל רופא/ה 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 לה או לו מקצוע או שהם זקוקים להסבה מקצועית עקב נכותם או עקב צמצומים במקום עבודתם. מי שדרגת נכותם 20% או יותר ולא קיבל מן הביטוח הלאומי מימון ללימודים, יוכלו לקבל מן המוסד סיוע בהקמת עסק עצמאי או בביסוס עסק עצמאי קיים. על העסק להיות תכליתי מבחינה כלכלית ולהתאים ליכולת, לידיעות ולמגבלות הגופניות של המשוקם/ת.

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/ילדיה 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 שנספו בפעולת איבה זכאים לשיקום, מענקים והטבות נוספות, למשל תשלום בעבור עזרה בפעולות היומיום עקב מגבלה רפואית, עזרה ברכישת רכב, הלוואות ומענקים לדיוור, סיוע בניידות, סיוע לדיוור ומענק נישואין ליתומים.
- **מענקים לכיסוי הוצאות האבל** – משולמים לאלמן, אלמנה ולהורים שכולים, ובהיעדרם לקרוב/ת משפחה אחר/ת.

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 השנים 1946-1966 התאפיינו בפעולות איבה מעטות. ב-1967, מיד לאחר מלחמת ששת הימים, חלה עלייה ניכרת במספר פעולות האיבה ואחר כך ירד בהדרגה עד תחילת האינתיפדה הראשונה (1988). לוח 1 מציג את נתוני פעולות האיבה שאושרו בידי הרשויות בשנים 1947-2020.

נפגעי פעולות איבה

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

ב-2006, בעקבות מלחמת לבנון השנייה, מספר הפצועות, הפצועים, הנספות והנספים עלה עלייה תלולה. עמם נמנו מי שנפגעו קל וקיבלו טיפול רפואי בלבד, מי ששבו לאיתנם לאחר זמן קצר ומי שנפגעו קשה שהפכו לנכים. 37% מכ-4,500 נפגעות ונפגעי 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, 1947-2020

שנת פגיעה*	מספר אירועים**	סך הכל נפגעים שאושרו		פצועים		הרוגים	
		נפגעים שאושרו	סך הכל	מהם: אושרו	סך הכל	מהם: אושרו	סך הכל
סך הכל	5,225	16,879	27,708	14,645	2,336	2,234	
1957-1947	230	346	176	160	198	186	
1976-1958	445	892	601	564	354	328	
1993-1977	769	1,324	1,038	907	438	417	
1999-1994	689	1,970	2,024	1,760	217	210	
2005-2000	1,072	5,155	8,146	4,347	819	808	
2010-2006	780	3,554	8,952	3,420	151	134	
2011	110	342	589	319	24	23	
2012	132	631	1,272	614	18	17	
2013	98	127	150	123	4	4	
2014	350	1,224	2,726	1,193	36	31	
2015	180	346	507	320	26	26	
2016	93	203	305	184	19	19	
2017	75	105	128	95	10	10	
2018	92	240	332	227	13	13	
2019	79	378	697	371	7	7	
2020	31	42	65	41	2	1	

* 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 והנפגעות/ים במידה ניכרת: 342 אירועים ו-1,167 נפגעות/ים שאושרו (בהם 30 הרוגים). ב-2016-2019 היו 70-90 אירועים בשנה, וב-2020 ירד מספרם והגיע ל-31.

מקבלות ומקבלי התגמולים

מקבלות ומקבלי תגמול לטיפול רפואי

בסמוך לפגיעה, הנפגעים זכאים לקבל תגמול לטיפול רפואי, המשולם כפיצוי על אובדן הכושר הנגרם להם. 35% מן המקבלות והמקבלים תגמול זה ב-2020 לא יכלו לעבוד או לתפקד בגלל הפגיעה במשך יותר משלושה חודשים, וכ-22% נוספים לא יכלו מחודש עד שלושה חודשים. במקרים מסוימים (משרדי ממשלה לדוגמה), המעסיק משלם לנפגעת/את מלוא משכורת/ה והביטוח הלאומי מחזיר לו/לה את התשלום. ל-43% מהנפגעים היו עד 30 ימי אי-כושר לכל היותר (לוח 2).

גובה התגמול נקבע בהתאם למצב התעסוקה לפני האירוע. **מי 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); **מי שלא עבדו לפני הפגיעה** יקבלו תגמול שיחושב בהתאם למצבם המשפחתי ולמספר הילדים וכאחוז ממשכורת עובד מדינה. **ילדות/ים עד גיל 14** אינם זכאים לתגמול טיפול רפואי, **ובנות/בני 14-18** – רק אם עבדו.

- מי שחזרו לעבודה חלקית ויכולת השיקום שלהם לא נקבעה עדיין (הוא או היא אמנם עובדים ויש להם הכנסה אך לא חזרו לתפקוד מלא בעבודה בשל נכותם המוכרת) – עשויים לקבל תגמול חלקי בתקופת הנכות.

לוח 2: נפגעות ונפגעי איבה שקיבלו תגמול לטיפול רפואי לפי מספר ימי האי-כושר, 2020

ימי אי-כושר	סך הכל	נפגעים	מעסיקים
סך הכל	171	140	31
30-1 ימים	74	63	11
31-90 ימים	38	30	8
91 ימים ויותר	59	47	12

מקבלות ומקבלי תגמולים לנכים

ב-2020 ירד מספר המקבלים תגמולי נכות לאחר עלייה הדרגתית בשנים שקדמו לה. מספר המקבלים הגיע ל-5,068 בני אדם בממוצע לחודש, לעומת 5,187 ב-2019 (לוח 3). 52% מן המקבלים היו גברים כ-30% היו בני פחות מ-19 (לוח 4). המקבלות והמקבלים נבדלים זה מזה

נפגעי פעולות איבה

במצבם הכלכלי לאחר הפגיעה: מרביתם (80%) זכאים לתגמול רגיל ומיעוטם נצרכים (4%) או מחוסרי פרנסה (2%) (לוח 5). הזכאות כנצרך/ת או מחוסר/ת פרנסה היא זמנית ומחייבת בחינה של המצב מעת לעת. 13% מהזכאים (472) ב-2020 קיבלו תשלום חד-פעמי בשל דרגת נכות נמוכה יחסית.

מקבלות ומקבלי תגמולים לתלויים

אלמן, אלמנה, ילדות, ילדים והורים של מי שנספו בפעולת איבה זכאים לגמלת תלויים (מספר הנספים מ-1947 מוצג בלוח 1). בדצמבר 2020 שולמו תגמולים ל-1,982 משפחות בהרכבים שונים בגין 1,593 נספים. כ-44% מהתגמולים שולמו להורים שכולים וכ-37% לאלמנות או אלמנים עם ובלי ילדים. התשלום הממוצע – מ-5,972 ש"ח לילדה/ה עצמאית⁴ עד 16,550 ש"ח למשפחה שבה אלמן או אלמנה עם ילדים (לוח 7).

לוח 3: נפגעות ונפגעי איבה שקיבלו תגמול נכות הודעי (ממוצע שנתי), לפי דרגת הנכות, 2020-2016

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

לוח 4: נפגעות ונפגעי איבה שקיבלו תגמול נכות הודעי לפי מין והגיל בעת הפגיעה (אחוזים), דצמבר 2020

נשים	גברים	סך הכל	גיל בעת הפגיעה
2,140	2,302	4,442	סך הכל – מספרים אחוזים
100.0	100.0	100.0	עד 19
28.0	30.0	29.0	20-29
18.7	20.9	19.8	30-44
23.8	27.4	25.7	45-64
24.8	19.2	21.9	+65
4.7	2.4	3.5	

4 ילדה או ילד המקבלים את הקצבה בעבור עצמו.

לוח 5: נפגעות ונפגעי איבה שקיבלו תגמול נכות חודשי לפי סוג התגמול והסכום המשולם להם, דצמבר 2020

סוג התגמול	מספר המקבלים	ממוצע תשלום לחודש בפועל* (מחירים שוטפים, ש"ח)
סך הכל	3,735	4,029
רגיל	2,988	4,114
נצרך	153	21,763
מחוסר פרנסה	90	10,588
תגמול בעבור נכה שנפטר (36 חודש)	32	3,919
תגמול לנכה בדרגה 10%-19%	472	**

* לרבות הטבות חודשיות וללא הטבות שנתיות.

** מקבלים תשלום חד פעמי ולא חודשי.

היקף התשלומים

לאחר עלייה של 5.4% ב-2019, עלה היקף התשלומים לנפגעי איבה ב-2020 ב-2.6% והגיע לסכום של 524 מיליון ש"ח (לוח 8).

לוח 6: הנספים ששולמו בגינם תגמולים לפי מין ולפי הגיל בעת הפטירה (אחוזים), דצמבר 2020

גיל בעת הפטירה	סך הכל	גברים	נשים
סך הכל – מספרים	1,593	1,083	510
אחוזים	100	100	100
עד 18	17.3	13.5	25.3
19-29	22.2	20.9	25.1
30-49	36.4	39.6	29.6
50-64	16.3	17.4	13.9
+65	6.7	7.3	5.3
לא ידוע	1.4	0.8	1.2

נפגעי פעולות איבה

לוח 7: משפחות הנספים שקיבלו תגמולים, לפי הרכב המשפחה וסכום התגמול החודשי (ש"ח), דצמבר 2020

סכום התגמול החודשי* (ממוצע שנתי, מחירים שוטפים, ש"ח)	מספר המשפחות	הרכב משפחה
11,984	1,982	סך הכל
12,557	99	אלמן/ה שאין עמו ילדים
13,566	496	אלמן/ה שילדיהם בגרו
16,550	146	אלמן/ה עם ילדים
5,972	30	ילדות וילדים עצמאים
11,385	862	הורים שכולים
8,651	349	אחר

* כולל איזון, גילום, ביטוח בריאות ותוספת גיל.

לוח 8: התשלומים בענף נפגעי איבה (אלפי ש"ח), 2016-2020

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2020	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
2016	501,971	508,515	1.4
2017	484,356	489,484	-3.7
2018	506,249	507,515	3.7
2019	538,055	534,898	5.4
2020	523,774	523,774	-2.6

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