

1. חוק התגמולים 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 חוק זה ולפי התקנות 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 והשירותים המוקנים לחיילי צה"ל ולמשפחות השכולות שבטיפול משרד הביטחון. החוק עבר כמה שלבים עד שהגיע למתכונתו ונוסחו כיום.

השינויים בחוק נוגעים להגדרת פעולת איבה, הקמתה של רשות המאשרת אירוע כפעולת איבה, הגדרת עיקר הזכויות בחוק, מימון ממלכתי מלא של זכויות אלה, הכללת נפגעי איבה מן העבר בחוק והעברת הטיפול למוסד לביטוח לאומי.

מהי פגיעת איבה?

- פגיעת איבה היא אחת מאלה (בתנאי שאושרה בידי הרשות המאשרת, המתמנה על-ידי שר הביטחון):
- 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.

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

מי זכאי לגמלה?

זכאי לגמלה 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 תוך כדי 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.

2. שינויי חקיקה

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה אושר בכנסת בשנת 1970 (למפרע מיוני 1967) על מי שנפגעו בפעולות איבה החל ב-25 בפברואר 1949. ב-1977 הורחב החוק והוחל גם על מי שנפגעו בין התאריכים 14.5.48 עד 24.2.49, ומ-1982 זכאים לתגמול גם נפגעים מ-29.11.47 עד 13.5.48.

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, הפתרונויות המוצעים במסגרת חוק הנכים וחוק משפחות החיילים שנספו במערכה לא תמיד תואמים את צורכיהן של משפחות נפגעי האיבה.

בשנת 2006 הורחבה הגדרת פגיעת איבה כך שהיא כוללת גם פגיעה מפעולה שמטרתה העיקרית היא פגיעה בעם היהודי², אך היא חלה רק על מי שהם תושבי ישראל.

בשנת 2005 התקבלו שני תיקוני חוק בנושא ילדים ששני הוריהם נפטרו כתוצאה מפעולת איבה, ובנובמבר 2008 התקבל תיקון המפרט ומרחיב את זכאותם של ילדים אלה. בשנת 2011 התקבל תיקון נוסף המרחיב את זכאותם של ילדים ששני הוריהם נפטרו כתוצאה מפעולת איבה, אם התייתמו בטרם הגיעם לגיל 37.

ב-2009 התקבל תיקון בחוק, ולפיו אלמנת איבה שנישאה לא יופסק לה התגמול החודשי כפי שהיה עד כה.

2 סעיף 18א' בחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה.

3. סוגי התגמולים

תגמול טיפול רפואי

מי שנמנע ממנו לעבוד או לתפקד עקב קבלת טיפול רפואי (על-פי תעודה רפואית) ובאישור רופא המוסד, זכאי לתשלום מיוחד בתקופת הטיפול בתנאי שלא משולם לו שכר או פיצוי בתקופה זו, ואם הוא עצמאי - בתנאי שחדל לעסוק במשלח ידו. תגמול זה הוא פיצוי קצר מועד המוענק לתקופה מוגבלת, עד שהנכות תיקבע בידי ועדה רפואית.

תגמולי נכות

מי שוועדה רפואית קבעה לו דרגת נכות של 20% לפחות, זכאי לתגמול נכות חודשי. סכום התגמול או 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 בדרגת 17 בדירוג המינהלי.

נכה מפגיעת איבה שנפגע בפגיעת איבה נוספת, נקבעת דרגת נכותו מחדש, ורואים את הפגיעות מכל פגיעות האיבה 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 מחושב בדרך של הכפלת הסכום הנובע מדרגת הנכות במספר החודשים לחישוב המענק. בטבלת חישוב המענק מצוין מספר החודשים לחישוב לכל דרגת נכות. כך למשל למי שדרגת נכותו היא 10%, המענק מחושב ל-108 חודשים, ולמי שדרגתו 19% - המענק מחושב לפי 215 חודשים.

תוספות מיוחדות

נוסף על התגמולים הרגילים משולמות תוספות מיוחדות לקבוצות מסוימות, כמו תוספת תגמול לנכים קשים ותוספת גיל, וכן תגמולים מיוחדים בשיעורים מוגדלים, שהזכאות להם ורמתם נקבעות לפי דרגת הנכות, כושר ההשתכרות ופוטנציאל השיקום של הנכה. התגמולים המיוחדים:

- **תגמול לנכה נצרך** - משולם למי שדרגת נכותו הקבועה היא 50% או יותר ומתקיימים בו תנאים הנוגעים להכנסה וליכולת להשתכר. התגמול משולם במקום תגמול נכות והזכאות נקבעת בידי ועדה לשנה אחת לכל היותר.

- **תגמול לנכה מחוסר פרנסה** - משולם למי שדרגת נכותו הזמנית או הקבועה 10% ויותר, ומתקיימים בו תנאים מסוימים של הכנסה וחיפוש עבודה. הזכאות נקבעת בידי ועדה מיוחדת, והוא משולם במקום תגמול נכות (בהתאם לדרגת הנכות) ולתקופה מוגבלת בלבד.
- **תגמול בעבור נכה איבה שנפטר** - מזכה בהמשך תשלום התגמול, במשך שלוש שנים, לבן המשפחה שעליו הוּרָה הנכה.

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 סמך אישור המוסד לביטוח לאומי שהפגיעה הוכרה כפגיעת איבה ועל סמך התחייבות כספית מן המוסד.

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

שיקום מקצועי וכלכלי

נועד לסייע בשיקום של נכה שאין לו מקצוע או שהוא זקוק להסבה מקצועית עקב נכותו או בעקבות צמצומים במקום עבודתו. מי שדרגת נכותו 20% או יותר והוא לא קיבל מן המוסד 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 הנכה.

תגמולים לתלויים

תגמולים לשאריו של מי שנספה בפעולת איבה: אלמן, אלמנה ויתומים.

תגמול חודשי קבוע

שיעור התגמול לאלמן/ה נקבע לפי גילו/ה, ואם יש עמם ילדים - גם על פי גיל הילדים. התוספת בגין ילדים מוסיפה להיות משולמת כל זמן שהילד משרת שירות חובה בצה"ל גם אם מלאו לו 21 שנים. לאחר שירות החובה ההורה מקבל תגמול כמי שילדיו בגרו. ילדים במצבים מיוחדים מקבלים שיעורים מוגדלים. גובה התגמול מחושב באחוזים ממשכורתם של עובדי מדינה ומצורפות אליו הטבות סוציאליות כגילום חודשי.

שיקום, מענקים והטבות

שאיוריו של מי נספה בפעולת איבה זכאים לשיקום, מענקים והטבות נוספות כמו תשלום בעבור עזרה בפעולות היום-יום עקב מגבלה רפואית, עזרה ברכישת רכב, הלוואות ומענקים לדיור, סיוע בניידות, סיוע לדיור ומענק נישואין ליתומים.

מענקים לכיסוי הוצאות אבל

מענקים לכיסוי הוצאות אבל משולמים לאלמן/ה ולהורים שכולים, ובהיעדרם יהיה זכאי למענק שאר בשר אחר, במטרה לסייע בהוצאות הכרוכות באבל.

הנתונים המוצגים בפרק זה נוגעים רק לאזרחים נפגעי פעולות 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.

4. פעולות איבה

פעולות איבה אירעו בכל שנות קיום המדינה, אך הנתונים על ראשית שנות המדינה לוקים בחסר. חוץ מתקופת מלחמת העצמאות (1948), שבה נפגעו אזרחים רבים, מתאפיינות השנים 1946-1966, שנותיה הראשונות של המדינה, במספר קטן למדי של פעולות איבה. מיד לאחר מלחמת ששת הימים חלה עלייה ניכרת במספר פעולות האיבה ואחר כך ירידה הדרגתית עד לתחילת האינתיפדה הראשונה (1988). לוח 1 מציג את נתוני פעולות האיבה שאושרו בידי הרשויות לאורך זמן.

השנים 1994-1998 אמנם התאפיינו בפעולות איבה רבות ובנפגעים בכל אירוע, אולם עד ספטמבר 2000, עם פרוץ האינתיפדה השנייה, חלה ירידה במספר הנפגעים. בסוף 2000 ובעיקר בשנים 2002-2001 הגיעו מספר פעולות האיבה וחומרתן לשיא, והיחס בין מספר הנפגעים שאושרו לבין מספר הפיגועים בשנת 2002 היה 1:9. בשנים 2003-2005 ירד מספר פעולות האיבה.

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

בשנים 2009-2010 ירד מספר פעולות האיבה, ב-2011 שוב עלה וב-2012-2013 שוב חלה ירידה. ב-2014, בעקבות מבצע צוק איתן, מספר האירועים והנפגעים זינק ל-308 אירועים שבהם נהרגו 27 איש ונפצעו 988 (בסך הכל 1,015 נפגעים שאושרו). בשנת 2015 חלה ירידה חדה במספר האירועים ובמספר הנפגעים: היו 73 אירועים שבהם נהרגו 12 איש ונפצעו 79 (בסך הכל 91 נפגעים שאושרו).

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

לוח 1

פעולות האיבה שאושרו בידי הרשות המאשרת ונפגעי האיבה, 1947-2015

הרוגים		פצועים		סך הכל נפגעים שאושרו	מספר אירועים**	שנת הפגיעה*
מהם: אושרו	סך הכל	מהם: אושרו	סך הכל			
2,123	2,224	12,878	25,105	15,001	4,501	סך הכל
175	186	151	167	326	218	1957-1947
325	351	487	523	812	418	1976-1958
412	433	826	954	1,238	733	1993-1977
201	206	1,632	1,862	1,833	625	1999-1994
804	816	4,313	8,109	5,117	1,067	2005-2000
133	149	3,366	8,859	3,499	758	2010-2006
19	22	310	579	329	105	2011
17	18	579	1,233	596	124	2012
4	4	115	135	119	91	2013
27	32	988	2,546	1,015	308	2014
12	20	79	190	91	73	2015

* חלוקת השנים בלוח נעשתה על-פי הנתונים שהוצגו במחקר: 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 יום שבו שוגרו טילים באזור עוטף עזה ובמלחמת לבנון השנייה הוגדר כאירוע נפרד.

5. מקבלי התגמולים

מקבלי תגמול טיפול רפואי

בסמוך לפגיעה, הנפגעים זכאים לקבל תגמול טיפול רפואי, המשולם כפיצוי על אובדן הכושר הנגרם להם. 30% מן הנפגעים שקיבלו את התגמול ב-2015 לא יכלו לעבוד או לתפקד בגלל הפגיעה במשך יותר משלושה חודשים, 30% נוספים לא יכלו לעבוד או לתפקד מחודש ועד שלושה חדשים. במקרים מסוימים, של מעסיקים ממשלתיים לדוגמה, המעסיק משלם לנפגע את מלוא משכורתו והמוסד מחזיר לו את התשלום. לוח 2 מציג את מקבלי תגמול הטיפול הרפואי ואת מספר המעסיקים לפי משך תקופת אי-הכושר.

גובה התגמול נקבע בהתאם למעמד התעסוקה של הנפגע לפני האירוע:

- מי שעבד לפני הפגיעה זכאי לתגמול השווה להכנסתו הממוצעת בשלושת החודשים שקדמו לפגיעה (לאחר ניכוי מס הכנסה) עד לתגמול המרבי המשולם למשרת במילואים (חמש פעמים הסכום הבסיסי).

נפגעי פעולות איבה

- מי שלא עבד לפני הפגיעה זכאי לתגמול המחושב בהתאם למצבו המשפחתי ולמספר הילדים, והוא מחושב כאחוז ממשכורת עובד מדינה.
- ילדים עד גיל 14 אינם זכאים לתגמול טיפול רפואי בשום מקרה. בני 14-18 זכאים לתגמול רק אם עבדו.
- נכה שחזר לעבודה באופן חלקי ויכולת השיקום שלו לא נקבעה עדיין (הוא אמנם נמצא במסגרת תעסוקה ויש לו הכנסה אך לא חוזר לתפקוד מלא בעבודה בשל נכותו המוכרת) - אפשר לשקול לשלם לו תגמול חלקי בתקופת הנכות.

לוח 2

נפגעי איבה שקיבלו תגמול טיפול רפואי לפי מספר ימי האי-כושר, 2015

מעסיקים	נפגעים	סך הכל	ימי אי-כושר
63	232	295	סך הכל
16	104	120	1-30 ימים
25	62	87	31-90 ימים
22	66	88	91 ימים ויותר

מקבלי תגמולי נכות

בשנת 2015 קיבלו תגמולי נכות 4,717 איש בממוצע לחודש, לעומת 4,526 בשנת 2014 (לוח 3). עיקר הגידול במספר המקבלים היה בדרגות הנכות הנמוכות, 50.7% מן המקבלים תגמול חודשי הם גברים (לוח 4). מקבלי התגמול נבדלים זה מזה במצבם הכלכלי לאחר הפגיעה: מרביתם נכים רגילים (58%), ומיעוטם נצרכים (3%) או מחוסרי פרנסה (2%) (לוח 5). הזכאות לתגמול כנצרך או מחוסר פרנסה היא לתקופה מוגבלת בלבד ומחייבת בחינה של מצבם מדי פעם בפעם.

לוח 3

נפגעי איבה שקיבלו תגמול נכות חודשי (ממוצע שנתי), לפי דרגת הנכות, 2008-2015

2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	דרגת הנכות
4,717	4,526	4,407	4,290	4,217	4,113	3,861	3,564	סך הכל
3,669	3,504	3,391	3,283	3,216	3,116	2,879	2,625	עד 39
262	248	245	239	240	238	234	219	40-49
304	299	298	297	294	294	285	272	50-59
276	271	269	267	264	263	259	247	60-79
102	100	101	104	105	105	104	102	80-99
104	104	103	100	98	97	100	99	100

לוח 4

נפגעי איבה שקיבלו תגמול נכות חודשי לפי מין וגיל בעת הפגיעה (אחוזים), דצמבר 2015

הגיל בעת הפגיעה	סך הכל	סך הכל	גברים	נשים
מספרים	4,834	2,453	2,381	
אחוזים	100.0	100.0	100.0	
עד 19	25.7	21.3	23.5	
20-29	20.7	17.6	19.2	
30-44	26.9	24.9	25.9	
45-64	22.7	29.2	25.9	
65+	4.0	7.1	5.5	

לוח 5

נפגעי איבה שקיבלו תגמול נכות חודשי לפי סוג התגמול והסכום המשולם להם, דצמבר 2015

סוג התגמול	מספר המקבלים	ממוצע תשלום חודשי בפועל* (מחירים שוטפים, ש"ח)
סך הכל	4,834	2,445
רגיל	2,825	2,754
נצרך	164	14,094
מחוסר פרנסה	96	8,005
תגמול בעבור נכה שנפטר (36 חודש)	44	2,837
תגמול לנכה בדרגה 10%-19%	1,705	**

* כולל הטבות חודשיות ואינו כולל הטבות שנתיות.
** מקבלים תשלום חד פעמי ולא חודשי.

מקבלי תגמולים לתלויים

אלמן, אלמנה, ילדים והורים של מי שנספה בפעולת איבה זכאים לגמלת תלויים. בדצמבר 2015 שולמו תגמולים ל-1,943 משפחות בהרכבים שונים בגין 1,599 נספים - כ-49% בהם להורים שכולים וכ-41%

לוח 6

הנספים ששולמו בגינם תגמולים, לפי מין ולפי גיל בעת הפטירה (אחוזים), דצמבר 2015

גיל בעת הפטירה	סך הכל	סך הכל	גברים	נשים
מספרים	1,599	1,083	516	
אחוזים	100.0	100.0	100.0	
עד 18	17.4	13.6	25.6	
19-29	22.2	20.9	25.0	
30-49	36.0	39.2	29.1	
50-64	16.7	17.8	14.3	
65+	6.4	7.1	5.0	
לא ידוע	1.3	1.4	1.0	

לוח 7

משפחות הנספים שקיבלו תגמולים, לפי הרכב המשפחה
וסכום התגמול החודשי* (ש"ח), דצמבר 2015

סך הכל	מספר המשפחות	סכום התגמול החודשי* (ממוצע שנתי, מחירים שוטפים, ש"ח)
אלמן/ה שאין עמם ילדים	103	8,448
אלמן/ה שילדיהם בגרו	477	9,197
אלמן/ה עם ילדים	207	11,482
יתומים עצמאיים	24	5,814
הורים שכולים	947	7,960
אחר	185	7,892

* כולל איזון, גילום, ביטוח בריאות ותוספת גיל.

לאלמנים/ות עם ובלי ילדים (לוח 7). סכום התגמול הממוצע נע ב-2015 בין 5,814 ש"ח במקרה של ילד עצמאי עד 11,482 ש"ח למשפחה שבה אלמן/ה עם ילדים (לוח 7).

6. היקף התשלומים

היקף התשלומים לנפגעי איבה במחירים שוטפים ירד מ-2011 ועד 2014, אך חזר לעלות ב-2015 (לוח 8). ב-2015 שולמו כ-495 מיליון ש"ח לנפגעי איבה - עלייה ריאלית של 9% בתשלומים לעומת 2014.

לוח 8

התשלומים בענף נפגעי איבה (אלפי ש"ח), 2008-2015

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2015	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
2008	388,365	439,464	4.3
2009	400,000	438,099	-0.3
2010	413,000	440,472	0.5
2011	475,740	490,463	11.4
2012	466,243	472,602	-3.6
2013	460,458	459,723	-2.7
2014	457,850	454,954	-1.0
2015	495,830	495,830	9.0

