

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 שטיפול 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.

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.

מהי פגיעת איבה?

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.

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 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. 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, הפתרונות בחוק לנכי צה"ל ומשפחות החללים לא מספקים תמיד את צורכיהן של משפחות נפגעי האיבה.

- ב-2006 הורחבה הגדרת פגיעת איבה והוחלה גם על פגיעה מפעולה שמטרתה העיקרית היא פגיעה בעם היהודי² (רק על תושבי ישראל).
- ב-2005 התקבלו שני תיקוני חוק בנושא ילדים ששני הוריהם נפטרו כתוצאה מפעולת איבה ובנובמבר 2008 הורחבה זכאותם של ילדים אלה. ב-2011 הוחלה זכאות זו גם על מי ששני הוריהם נפטרו כתוצאה מפעולת איבה, אם התייתמו לפני שמלאו להם 37.
- ב-2009 בוטלה הפסקת התשלום לאלמנות איבה שנישאו והן מוסיפות לקבל את התגמול החודשי גם לאחר נישואיהן.

תגמולים לנכים

■ 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

2 סעיף 18א' בחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה.

פעולות איבה

בתקופה זו, ואם הוא עצמאי – בתנאי שחדל לעסוק במשלח ידו. תגמול זה מוענק לתקופה מוגבלת, עד שהנכות תיקבע בידי ועדה רפואית.

■ תגמול נכות חודשי

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 בדרגה 17 בדירוג המינהלי.

נכה מפגיעת איבה שנפגע בפגיעת איבה נוספת, נקבעת דרגת נכותו מחדש, ורואים את הפגימות מכל פגיעות האיבה כאילו מקורן בפגיעה אחת (צירוף נכויות). בהתאם לצורך הוא זכאי גם לתשלום בעבור עזרת הזולת, דמי נידות, 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 למי שדרגת נכותו היא 10%, המענק מחושב ל-108 חודשים, ולמי שדרגתו 19% – המענק מחושב לפי 215 חודשים.

■ תוספות ותגמולים מיוחדים

תוספות מיוחדות משולמות לקבוצות מסוימות, כמו תוספת לנכים קשים או תוספת בשל גיל. תגמולים מיוחדים משולמים לפי דרגת הנכות, כושר ההשתכרות ופוטנציאל השיקום:

- **תגמול לנכה נצרך** – 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 לנכה מחוסר 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 הונחה הנכה.

תגמולים ושירותים נוספים

■ טיפול רפואי

הטיפול הרפואי כולל אשפוז, טיפול במרפאה לרבות טיפול שיניים לנזק שנגרם כתוצאה מהפגיעה, 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 למשפחות הנספים

■ תגמול חודשי לאלמן/ה ולילדים

תגמול חודשי משולם לאלמן או לאלמנה ושיעורו נקבע לפי גילם, ואם יש עמם ילדים – גם לפי 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

שאיירו 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.

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 תחילת האינתיפדה הראשונה (1988). לוח 1 מציג את נתוני פעולות האיבה שאושרו בידי הרשויות לאורך זמן.

פעולות איבה

השנים 1998-1994 אמנם התאפיינו בפעולות איבה רבות ובנפגעים בכל אירוע, אולם עד ספטמבר 2000, עם פרוץ האינתיפדה השנייה, חלה ירידה במספר הנפגעים. בסוף 2000 ובעיקר בשנים 2001-2002 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 כלשהי בנפש ללא פגיעה פיזית. בשנת 2008 אושרו כ-200 אירועי איבה³.

בשנים 2009-2010 ירד מספר פעולות האיבה, אך ב-2011 ו-2012 שוב עלה מספרן. ב-2013 שוב חלה ירידה, וב-2014 – בעקבות מבצע צוק איתן – מספר האירועים והנפגעים עלה עלייה ניכרת: 327 אירועים ו-1,099 נפגעים שאושרו (בהם 29 הרוגים). ב-2015 ירד מספר האירועים וגם מספר הנפגעים – מגמה שהמשיכה עד 2017. בין 2016 ל-2017 היתה ירידה חדה במספר האירועים והנפגעים – 79 אירועים ו-166 נפגעים (בהם 18 הרוגים) לעומת 36 אירועים ו-48 נפגעים בהתאמה.

לוח 1: פעולות האיבה שאושרו בידי הרשות המאשרת ונפגעי האיבה, 2017-1947

שנת פגיעה*	מספר אירועים**	סך הכל נפגעים שאושרו		פצועים		הרוגים	
		מספר	סך הכל	מספר	סך הכל	מספר	סך הכל
סך הכל	4,857	15,780	26,155	13,590	2,292	2,190	
1957-1947	223	335	169	153	194	182	
1976-1958	427	825	539	500	351	325	
1993-1977	743	1,251	966	837	435	414	
1999-1994	680	1,955	2008	1747	214	208	
2005-2000	1,068	5,131	8,120	4,325	818	806	
2010-2006	767	3,526	8908	3,393	149	133	
2011	109	336	586	316	23	20	
2012	126	610	1251	593	18	17	
2013	95	124	142	120	4	4	
2014	335	1,143	2646	1,114	34	29	
2015	169	330	485	305	25	25	
2016	79	166	277	148	18	18	
2017	36	48	58	39	9	9	

* 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.

מקבלי התגמולים

■ מקבלי תגמול טיפול רפואי

בסמוך לפגיעה, הנפגעים זכאים לקבל תגמול טיפול רפואי, המשולם כפיצוי על אובדן הכושר הנגרם להם. 41% מן המקבלים תגמול זה ב-2017 לא יכלו לעבוד או לתפקד בגלל הפגיעה במשך יותר משלושה חודשים וכ-20% נוספים מחודש עד שלושה חודשים. במקרים מסוימים (מעסיקים ממשלתיים 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 ומראה כי לכמעט מחצית מהנפגעים מספר ימי האי-כושר היה לכל היותר חודש ימים.

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).
- 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.
- מי שחזר לעבודה חלקית ויכולת השיקום שלו לא נקבעה עדיין (הוא אמנם נמצא במסגרת תעסוקה ויש לו הכנסה אך לא חזר 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, 2017

ימי אי-כושר	סך הכל	נפגעים	מעסיקים
סך הכל	132	103	29
30-1 ימים	52	48	4
90-31 ימים	26	13	13
91 ימים ויותר	54	42	12

■ מקבלי תגמולים לנכים

ב-2017 קיבלו תגמולי נכות כ-5,060 איש בממוצע לחודש, לעומת 4,933 ב-2016 (לוח 3). עיקר הגידול היה בדרגות הנכות הנמוכות. 50.5% מן המקבלים תגמול חודשי הם גברים וכמעט רבע מהנפגעים היו בני פחות מ-19 (לוח 4). מקבלי התגמול נבדלים זה מזה במצבם הכלכלי לאחר הפגיעה: מרביתם נכים רגילים (57%) ומיעוטם נצרכים (3%) או מחוסרי פרנסה (2%) (לוח 5). הזכאות לתגמול כנצרך או מחוסר פרנסה היא זמנית ומחייבת בחינה של המצב מדי פעם בפעם.

פעולות איבה

לוח 3: נפגעי איבה שקיבלו תגמול נכות הודשי (ממוצע שנתי), לפי דרגת הנכות, 2013-2017

2017	2016	2015	2014	2013	דרגת נכות
5,060	4,933	4,717	4,526	4,407	סך הכל
3,983	3,864	3,669	3,504	3,391	עד 39%
279	273	262	248	245	40%-49%
308	306	304	299	298	50%-59%
282	280	276	271	269	60%-79%
101	103	102	100	101	80%-99%
107	107	104	104	103	100%

לוח 4: נפגעי איבה שקיבלו תגמול נכות הודשי לפי מין וגיל בעת הפגיעה (אחוזים), דצמבר 2017

נשים	גברים	סך הכל	גיל בעת הפגיעה
2,528	2,571	5,099	סך הכל – מספרים אחוזים
100.0	100.0	100.0	
20.8	25.4	23.1	עד 19
17.7	20.9	19.3	20-29
24.8	27.7	26.3	30-44
29.7	22.3	26.0	45-64
6.9	3.7	5.3	+65

לוח 5: נפגעי איבה שקיבלו תגמול נכות הודשי לפי סוג התגמול והסכום המשולם להם, דצמבר 2017

ממוצע תשלום לחודש בפועל* (מחירים שוטפים, ש"ח)	מספר המקבלים	סוג התגמול
2,443	5,099	סך הכל
2,989	2,939	רגיל
15,823	153	נצרך
8,217	78	מחוסר פרנסה
2,731	35	תגמול בעבור נכה שנפטר (36 חודש)
**	1,894	תגמול לנכה בדרגה 10%-19%

* 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 (מספר הנספים מ-1947 מוצג בלוח 1). בדצמבר 2017 שולמו תגמולים ל-1,930 משפחות בהרכבים שונים בגין 1,600 נספים. כ-48% מהתגמולים שולמו להורים שכולים וכ-41% לאלמנות/ים עם

ובלי ילדים. סכום התגמול הממוצע נע בין 3,978 ש"ח לילד עצמאי⁴ עד 11,618 ש"ח בממוצע למשפחה שבה אלמנה/ עם ילדים (לוח 7).

לוח 6: הנספים ששולמו בגינם תגמולים לפי מין ולפי גיל בעת הפטירה (אחוזים), דצמבר 2017

גיל בעת הפטירה	סך הכל	גברים	נשים
סך הכל - מספרים אחוזים	1,600	1,082	518
עד 18	17.3	13.7	24.9
19-29	22.3	21.0	24.9
30-49	36.3	39.5	29.7
50-64	16.5	17.7	14.1
+65	6.4	6.8	5.4
לא ידוע	1.3	1.4	1.0

לוח 7: משפחות הנספים שקיבלו תגמולים, לפי הרכב המשפחה וסכום התגמול החודשי (ש"ח), דצמבר 2017

הרכב משפחה	מספר המשפחות	סכום התגמול החודשי** (ממוצע שנתי, מחירים שוטפים, ש"ח)
סך הכל	1,930	8,760
אלמנה/ שאין עמם ילדים	103	8,815
אלמנה/ שילדיהם בגרו	488	9,450
אלמנה/ עם ילדים	201	11,618
יתומים עצמאים	26	3,978
הורים שכולים	928	7,973
אחר	201	8,490

* כולל איזון, גילום, ביטוח בריאות ותוספת גיל.

היקף התשלומים

לאחר עלייה בשנים 2008-2010, ירד היקף התשלומים לנפגעי איבה ב-2011 עד 2014 במחירים שוטפים ומאז עלה עד 2016 (לוח 8). ב-2017 ירדו התשלומים שוב, לסכום של כ-490 מיליון ש"ח – ירידה ריאלית של 3.7% לעומת 2016.

העלייה החדה ב-2011 לעומת 2010 (גידול של 11.3%) נובעת מהתשלומים למפרע לילדים שהתייתמו משני הוריהם בעקבות התיקון בחוק.

4 ילד עצמאי הוא ילד שמקבל את הקצבה בעבור עצמו.

פעולות איבה

לוח 8: התשלומים בענף נפגעי איבה (אלפי ש"ח), 2010-2017

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2016	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
2010	413,000	439,133	0.8
2011	475,740	488,972	11.3
2012	466,243	471,165	-3.6
2013	460,458	458,326	-2.7
2014	457,850	453,571	-1.0
2015	495,830	494,323	9.0
2016	507,450	508,679	2.9
2017	489,946	489,946	-3.7

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