

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 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 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.

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.

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 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.

1 לפי סעיף 8 לפקודות מניעת טרור התש"ח-1948.
2 סעיף 18א' בחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה.

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 בטרם הגיעם לגיל 37.

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

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 במשלה 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 הפגימות 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, וכך 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 הורה 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 לשאיריו 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

שאיריו 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 לדיר, סיוע בניידות, סיוע לדיר 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.

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 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 נפשית כלשהי ללא פגיעה פיזית. בשנת 2008 אושרו כ-200 אירועי איבה³.

בשנים 2010-2009 ירד מספר פעולות האיבה, אך ב-2011 ו-2012 שוב עלה מספרן. בשנת 2013 שוב חלה ירידה, וב-2014 – בעקבות מבצע צוק איתן – מספר האירועים והנפגעים עלה עלייה ניכרת: בשנה זו אירעו 327 אירועי איבה בהם 1,099 נפגעים שאושרו (1070 פצועים ו-29 הרוגים). בשנת 2015 נצפתה ירידה במספר אירועי האיבה וגם במספר הנפגעים מהם ומגמה זו המשכה גם לשנת 2016, בשנה זו היו 55 אירועים בהם 113 נפגעים שאושרו – 97 פצועים ו-16 הרוגים.

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, 2016-1947

שנת פגיעה*	מספר אירועים**	סך הכל נפגעים שאושרו		פצועים		הרוגים	
		סך הכל	מהם: אושרו	סך הכל	מהם: אושרו	סך הכל	מהם: אושרו
סך הכל	4,749	15,550	13,377	25,918	2,275	2,173	
1957-1947	221	333	168	152	193	181	
1976-1958	420	814	529	489	351	325	
1993-1977	734	1,239	955	826	434	413	
1999-1994	680	1,952	2,007	1,745	213	207	
2005-2000	1,067	5,123	8,113	4,318	817	805	
2010-2006	762	3,517	8,885	3,384	149	133	
2011	108	334	584	315	22	19	
2012	126	605	1,244	588	18	17	
2013	94	123	139	119	4	4	
2014	327	1,099	2,610	1,070	34	29	
2015	155	298	463	274	24	24	
2016	55	113	221	97	16	16	

* 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 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. 34% מן הנפגעים שקיבלו את התגמול ב-2015 לא יכלו לעבוד או לתפקד בגלל הפגיעה במשך יותר משלושה חודשים, 26% נוספים לא יכלו לעבוד או לתפקד מחדש 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).
- 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 אי-כושר, 2016

ימי אי-כושר	סך הכל	נפגעים	מעסיקים
סך הכל	218	182	36
30-1 ימים	80	72	8
90-31 ימים	60	48	12
91 ימים ויותר	78	62	16

מקבלי תגמולי נכות

בשנת 2016 קיבלו תגמולי נכות כ-4,933 נכים בממוצע לחודש, לעומת 4,717 ב-2015 (לוח 3). עיקר הגידול היה בדרגות הנכות הנמוכות. 50.5% מן המקבלים תגמול חודשי הם גברים וכמעט רבע מהנפגעים היו עד גיל 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.

לוח 3: נפגעי איבה שקיבלו תגמול נכות חודשי (ממוצע שנתי), לפי דרגת נכות, 2016-2008

2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	דרגת נכות
4,933	4,717	4,526	4,407	4,290	4,217	4,113	3,861	3,564	סך הכל
3,864	3,669	3,504	3,391	3,283	3,216	3,116	2,879	2,625	עד 39
273	262	248	245	239	240	238	234	219	40-49
306	304	299	298	297	294	294	285	272	50-59
280	276	271	269	267	264	263	259	247	60-79
103	102	100	101	104	105	105	104	102	80-99
107	104	104	103	100	98	97	100	99	100

לוח 4: נפגעי איבה שקיבלו תגמול נכות חודשי לפי מין וגיל בעת הפגיעה (אחוזים), דצמבר 2016

גיל בעת הפגיעה	סך הכל	גברים	נשים
סך הכל – מספרים	5,022	2,535	2,487
אחוזים	100.0	100.0	100.0
עד 19	23.0	25.1	20.8
20-29	19.1	20.6	17.7
30-44	26.2	27.4	25.0
45-64	26.0	22.7	29.4
+65	5.6	4.1	7.1

לוח 5: נפגעי איבה שקיבלו תגמול נכות חודשי לפי סוג התגמול והסכום המשולם להם, דצמבר 2016

סוג התגמול	מספר המקבלים	ממוצע תשלום חודשי בפועל* (מחירים שוטפים, ש"ח)
סך הכל	5,022	2,413
רגיל	2,880	2,759
נצרך	163	14,331
מחוסר פרנסה	89	8,920
תגמול בעבור נכה שנפטר (36 חודש)	45	2,454
תגמול לנכה בדרגה 10%-19%	1,845	**

* 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 2016 שולמו תגמולים ל-1,952 משפחות בהרכבים שונים בגין 1,611 נספים – כ-49% מהתגמולים שולמו להורים שכולים וכ-40% לאלמנות/ים עם ובלי ילדים. סכום התגמול הממוצע נע בין 3,641 ש"ח לילד עצמאי⁴ עד 11,192 ש"ח בממוצע למשפחה שבה אלמן/ה עם ילדים (לוח 7).

לוח 6: הנספים ששולמו בגינם תגמולים לפי מין ולפי גיל בעת הפטירה (אחזים), דצמבר 2016

גיל בעת הפטירה	סך הכל	גברים	נשים
סך הכל - מספרים	1,611	1,090	521
אחזים	100.0	100.0	100.0
עד 18	17.3	13.5	25.3
19-29	22.0	20.7	24.8
30-49	36.3	39.6	29.4
50-64	16.7	17.8	14.4
+65	6.4	7.0	5.2
לא ידוע	1.2	1.4	1.0

לוח 7: משפחות הנספים שקיבלו תגמולים, לפי הרכב המשפחה וסכום התגמול החודשי* (ש"ח), דצמבר 2016

הרכב משפחה	מספר המשפחות	סכום התגמול החודשי* (ממוצע שנתי, מחירים שוטפים, ש"ח)
סך הכל	1,952	8,645
אלמן/ה שאין עמם ילדים	105	8,581
אלמן/ה שילדיהם בגרו	481	9,851
אלמן/ה עם ילדים	201	11,192
יתומים עצמאים	26	3,641
הורים שכולים	954	7,687
אחר	185	7,888

* כולל איזון, גילום, ביטוח בריאות ותוספת גיל.

4 ילד עצמאי הוא ילד שמקבל את הקצבה בעבור עצמו. ב-2015 היה הסכום הממוצע 5,814 ש"ח, משום שכלל תשלומים של הפרשים חריגים.

היקף התשלומים

לאחר עלייה עקבית בשנים 2008-2010, ירד היקף התשלומים לנפגעי איבה במחירים שוטפים מ-2011 עד 2014 ומאז עלה ב-9% (לוח 8). ב-2011 גדלו התשלומים במונחים ריאליים במידה ניכרת לעומת 2010, מכ-413 מיליון ש"ח לכ-476 ש"ח – גידול של 11.3%. הגידול נבע מהתיקון בחוק, שלפיו שולמו תשלומים למפרע לילדים שהתייתמו משני הוריהם כתוצאה מפעולת איבה. ב-2016 שולמו כ-506 מיליון ש"ח לנפגעי איבה – עלייה ריאלית של 2.7% לעומת 2015.

לוח 8: התשלומים בענף נפגעי איבה (אלפי ש"ח), 2008-2016

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2016	שיעור שינוי ריאלי (אחוזים)
2008	388,365	437,069	4.3
2009	400,000	435,712	-0.3
2010	413,000	438,072	0.5
2011	475,740	487,791	11.3
2012	466,243	470,027	-3.6
2013	460,458	457,218	-2.7
2014	457,850	452,475	-1.0
2015	495,830	493,128	9.0
2016	506,220	506,220	2.7

