

## תגמולים לנפגעי ונפגעות פעולות איבה

חוק התגמולים לנפגעי ונפגעות פעולות איבה נחקק ב-1970 בידי ממשלת ישראל כדי להבטיח את התנאים הסוציאליים של נפגעי פעולות איבה ובני משפחותיהם ולהשוות את זכויותיהם לאלה של נכי צה"ל ומשפחות חללי צה"ל שבטיפול משרד הביטחון. התגמולים משולמים בידי המוסד לביטוח לאומי וממומנים בידי אוצר המדינה. במהלך השנים הוכנסו בחוק תיקונים שונים: הורחבה ההגדרה של פעולת איבה, הוקמה רשות המאשרת אירוע כפעולת איבה, (הוגדרו הזכויות ונקבע מימון ממלכתי מלא שלהן). לפני שנחקק החוק טופלו הנפגעים במשרד הרווחה.

הנתונים בפרק נוגעים לאזרחים בלבד ולא לחיילים או לשוטרים. בלוחות הרלוונטיים לא נכללים נפגעים שחדלו להיות זכאים לגמלה או מי 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, חוץ מפגיעה בבן/בת 18 ויותר שעשו 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, ושנעשה בידי ארגון טרור שעליו הכריזה הממשלה<sup>1</sup> או בשליחותו או מטעמו של ארגון כאמור, חוץ מארגון שהוא כוחות אויב.

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

- לגמלה זכאים מי שנפגעו בפעולת איבה, והם אחד מאלה:
- תושב/ת ישראל שנפגעו בישראל, בשטחים או מחוץ לישראל. מי שפקעה תושבותם – בתנאי שלא חלפה שנה מפקיעת התושבות.
  - מי שנכנסו לישראל כחוק.
  - תושב/ת חוץ שנפגעו בחו"ל במהלך ועקב עבודתם אצל מעסיק ישראלי (שאושר לעניין זה).
  - תושב/ת השטחים שבידיהם תעודת זהות ישראלית ושנפגעו בתחום הקו הירוק.
  - תושב/ת השטחים שהיתה בידם אשרת כניסה ממפקד כוחות הצבא בשטח ושנפגעו בתחום הקו הירוק.

## שינויי חקיקה ב-2022

חוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה אושר בכנסת בשנת 1970 למפרע מיוני 1967 והוא חל על מי שנפגעו בפעולות איבה החל ב-25 בפברואר 1949.

- בשונה מחוק הנכים וחוק משפחות החיילים שנספו במערכה, עם נפגעי איבה נמנים גם ילדים, קשישים ונשים אמהות לילדים. לעיתים נפגעים כמה בני משפחה אחת, והחוק לכני צה"ל ומשפחות החללים לא מספק תמיד מענה למשפחות אלה. עם השנים הוכנסו תיקונים בחוק:
- כמה תשלומים הוחרגו מן ההקפאה שנקבעה בחוק לשכר הממוצע<sup>2</sup> והועלו ב-2.45%, בהם מענקים להוצאות קבורה ולהוצאות אחזקה של מקום הקבורה והמצבה<sup>3</sup>.
  - הורחבה זכאותם של אחים של נספים לסיוע בשכר לימוד ראשון בעד כל שנת לימודים עד גיל 40 בגובה עד 40% משכר הלימוד ואושר להם מימון לטיפול רגשי עד גיל 30.
  - נקבעו לנכה מפעולת איבה תנאים מקילים לקבלת תגמולים מיוחדים:

**תגמול למחוסר פרנסה:** ההכנסה החודשית מעבודה או ממשלח יד לא תעלה על מחצית השכר הקובע ולא שולמו לו דמי אבטלה (לפני התיקון הובאה בחשבון כל הכנסה).

**תגמול לנצרף:** ההכנסה שתובא בחשבון – מעבודה או משלח יד בלבד. הכנסה ממשלח יד עד גובה שכר מינימום לא קוזזה מהגמלה, ומעליו ועד השכר הממוצע קוזזה בחצי. הכנסה בגובה השכר הממוצע מבטלת את הזכות לתגמול לנצרף והותירה זכאות לתגמול בסיסי בלבד.

**תגמול עקב פרישה מוקדמת:** ההכנסה החודשית מעבודה או ממשלח יד עד שכר מינימום לא תובא עוד בחשבון (לפני התיקון התנאי לזכאות היה שהמבוטח אינו עובד כלל) (תחולת החוק מ-1.2.2022 עד 1.8.2023).

2 חוק ההתייעלות הכלכלית לשנים 2021-2022.  
3 סעיף 7'ב' לחוק התגמולים לנפגעי פעולות איבה.

## תגמולים ושירותים לנכים ולנכות

### 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: שכירים/ות, אם אינם מקבלים בתקופה זו שכר או פיצוי, עצמאיות ועצמאיים/יות אם חדלו לעסוק במשלח ידם. התגמול מוענק לתקופה מוגבלת, עד שהנכות תיקבע בידי וועדה רפואית.

### קצבת נכות חודשית

מי 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). בעלי דרגת נכות של 100% מקבלים תגמול בשיעור 118% ממשכורת עובד מדינה בדרגה 17 בדירוג המנהלי.

במקרה של פגיעה בפעולת איבה נוספת, דרגת הנכות נקבעת מחדש. הנכויות שנוצרו בכל האירועים מצורפות כאילו מקורן בפגיעה אחת (צירוף נכויות). בהתאם לצורך הנפגעים יהיו זכאים גם לתשלום בעבור עזרת הזולת, לדמי נידות, להטבות חודשיות ושנתיות ולמענקים שונים.

### מענק נכות חד-פעמי

משולם למי שוועדה רפואית קבעה להם נכות צמיתה של 10%-19%. סכום המענק הוא תוצאה של הכפלת הסכום המשולם לפי דרגת הנכות במספר חודשים. 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 לנצרף/ת** – משולם במקום תגמול נכות לבעלי דרגת נכות קבועה של 50% לפחות, אם הכנסתם ויכולתם להשתכר נמוכות לפי התנאים בחוק. הזכאות נקבעת בידי ועדה מיוחדת לשנה אחת לכל היותר.
- **תגמול למחוסר/ת פרנסה** – משולם במקום תגמול נכות לבעלי דרגת נכות זמנית או קבועה של 10% לפחות, על-פי תנאים מסוימים של הכנסה וחיפוש עבודה. הזכאות נקבעת בידי ועדה מיוחדת ולזמן מוגבל.
- **תגמול בעבור נכה שנפטר/ה** – משולם למשך שלוש שנים לאחר הפטירה לבן המשפחה שעליו הורו הנפטרים.
- **תגמול עקב פרישה מוקדמת** – משולם למי שנכותו 35% לפחות או לפגוע נפש/ראש בדרגת נכות של 20% לפחות בשל פגימות אלה שפרש פרישה מוקדמת מעבודתו.

### טיפול רפואי

הטיפול הרפואי כולל אשפוז, טיפול במרפאה, לרבות טיפול שיניים לנזק שנגרם מהפיגוע, תרופות, מכשירי עזר רפואיים, החלמה ושיקום רפואי. הטיפול ניתן על-פי אישור הביטוח הלאומי על ההכרה בפגיעה כפגיעת איבה ועל בסיס התחייבות כספית שלו לגורם המטפל: שירותי הבריאות הממשלתיים וקופות החולים המוכרות. עזרה ראשונה לנפגעים מוגשת גם בידי מגן-דוד-אדום וכל רופא או מוסד רפואי הקרובים למקום הפגיעה. הטיפול במי שדרגת נכותם עד 19% ניתן באמצעות קופות החולים על-פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי.

### שיקום מקצועי וכלכלי

מסייע לחסרי מקצוע או לזקוקים להסבה מקצועית עקב נכותם או עקב צמצומים במקום עבודתם. מי 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, לבקיאיות 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. גובה הקצבה מחושב באחוזים ממשכורתם של עובדי מדינה ומצורפות אליה הטבות סוציאליות כגילום חודשי.
- **שיקום, מענקים והטבות** – שאיריהם של הנספים זכאים לשיקום, למענקים ולהטבות נוספות, למשל תשלום בעבור עזרה בפעולות היומיום עקב מגבלה רפואית, עזרה ברכישת רכב, הלוואות ומענקים לדיור, סיוע בדיור, סיוע בניידות, סיוע לדיור ומענק נישואין לילדים שנישאו.
- **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 ניכרת במספר פעולות האיבה ואחר כך ירידה בהדרגה עד תחילת האינתיפדה הראשונה (1988). הנתונים על פעולות האיבה שאושרו בידי הרשויות בשנים 1947-2022 מוצגים בלוח 1.

נפגעי פעולות איבה

לוח 1: פעולות האיבה שאושרו בידי הרשות המאשרת ונפגעי האיבה, 2022-1947

שנת הפגיעה*	מספר האירועים שאושרו**	מספר הנפגעים	פצועים		הרוגים	
			סך הכל	מהם: אושרו	סך הכל	מהם: אושרו
סך הכל	5,549	18,235	30,592	15,945	2,394	2,290
1957-1947	231	347	176	160	199	187
1976-1958	445	898	603	568	356	330
1993-1977	771	1,334	1,040	914	441	420
1999-1994	689	1,973	2,027	1,762	218	211
2005-2000	1,073	5,173	8,168	4,366	818	807
2010-2006	784	3,580	8,973	3,444	152	136
2015-2011	879	2,719	5,281	2,617	109	102
2020-2016	414	1,104	1,640	1,049	56	55
2021	190	947	2,390	925	22	22
2022	73	160	294	140	23	20

\* חלוקת השנים נעשתה על-פי הנתונים שהוצגו במחקרם של ינאי אי, פריאור ר' ובר שי (2005), נפגעי איבה בישראל: פגיעות, צרכים, חקיקה והגשת טיפול וסיוע, המוסד לביטוח לאומי. הפגיעות חולקו לפי תקופות בהתאם לאופי הפעולות.  
 \*\* כל אחד מהימים שבהם שוגרו טילים באזור עוטף עזה ובמלחמת לבנון השנייה הוגדר כאירוע נפרד.

השנים 1998-1994 התאפיינו בפעולות איבה רבות עם נפגעים ונפגעות רבים בכל אירוע, אבל מ-1998 עד ספטמבר 2000 (פרוץ האינתיפדה השנייה), חלה ירידה במספרם. מסוף 2000, ובעיקר ב-2001-2002 הגיע מספר הפגיעות לשיא כמו גם חומרתם: ב-2002 היה היחס בין מספר הנפגעים לבין מספר הפגיעות 9:1 – תשעה נפגעים לפגיעה.

בשנים 2003-2005 ירד מספר הפגיעות, אך ב-2006, בעקבות מלחמת לבנון השנייה, חלה עלייה תלולה במספר הפצועים/ות והנספים/ות. עם הפצועים נמנו נפגעים קל שקיבלו טיפול רפואי בלבד, נפגעים ששבו לאיתנם לאחר זמן קצר ונפגעים קשישים שהפכו נכים. 37% מכ-4,500 נפגעות ונפגעי מלחמת לבנון השנייה לקו בפגיעה כלשהי בנפש ללא פגיעה פיזית. בשנת 2008 אושרו כ-200 אירועי איבה<sup>4</sup>.

ב-2014, בשל מבצע צוק איתן, שוב חלה עלייה חדה במספר האירועים והנפגעים שאושרו: 342 אירועים ו-1,167 נפגעים (בהם 30 הרוגים). בשנים 2016-2020 היו 414 אירועים. ב-2021 היו

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

190 אירועים – המספר הגבוה ביותר מאז צוק איתן, ומספר ההרוגים 22. ב-2022 היו כ-70 אירועים ו-23 הרוגים.

## מקבלי ומקבלות התגמולים

### מקבלי ומקבלות תגמול לטיפול רפואי

בסמוך לפגיעה הנפגעים זכאים לתגמול לטיפול רפואי, המשולם כפיצוי על אובדן הכושר הנגרם להם. במקרים מסוימים (משרדי ממשלה לדוגמה) המעסיק משלם לנפגע את מלוא משכורתו, והביטוח הלאומי מחזיר לו את התשלום. 40% מהמקבלות ומהמקבלים תגמול זה ב-2022 לא יכלו לעבוד או לתפקד בגלל הפגיעה במשך שלושה חודשים ויותר, וכ-24% נוספים לא תפקדו מחודש עד שלושה חודשים. ליתר, כ-36% מהנפגעים - היו עד 30 ימי אי-כושר לכל היותר (לוח 2).

### לוח 2: נפגעי ונפגעות איבה שקיבלו תגמול לטיפול רפואי לפי מספר ימי האי-כושר, 2022

ימי אי-כושר	סך הכל	נפגעים	מעסיקים
<b>סך הכל</b>	<b>223</b>	<b>179</b>	<b>44</b>
1-30 ימים	81	69	12
31-90 ימים	53	40	13
91 ימים ויותר	89	70	19

גובה התגמול נקבע בהתאם למצב התעסוקה לפני האירוע: למי שעבדו לפני הפגיעה – בגובה הכנסתם הממוצעת בשלושת החודשים שקדמו לפגיעה (לאחר ניכוי מס הכנסה), עד לתגמול המרבי המשולם למשרת במילואים (חמש פעמים הסכום הבסיסי); למי שלא עבדו לפני הפגיעה על-פי מצבם המשפחתי ומספר הילדים וכאחוז ממשכורת עובד מדינה. ילדים עד גיל 14 אינם זכאים לתגמול טיפול רפואי, ובני 14-18 זכאים רק אם עבדו.

מי שחזרו לעבודה חלקית בשל נכותם המוכרת ויכולת השיקום שלהם לא נקבעה עדיין, עשויים לקבל תגמול חלקי בתקופת הנכות.

### מקבלי ומקבלות תגמולים לנכים

ב-2022 קיבלו תגמולי נכות 5,705 איש בממוצע לחודש לעומת 5,427 ב-2021 – עלייה של 5.1% (לוח 3). כ-80% בהם היו בדרגת נכות הנמוכה מ-40%.

50% מן המקבלים היו גברים, כ-24% היו בני 19 ופחות (לוח 4). מבין כלל המקבלים 56% היו זכאים לתגמול רגיל, 3% לתגמול לנצרכים ו-2% למחוסרי פרנסה (לוח 5). התשלום לנצרכים היה גבוה כמעט פי חמישה מהתשלום הרגיל. הזכאות כנצרך או מחוסר פרנסה היא זמנית ומחייבת

**נפגעי פעולות איבה**

בחינה של המצב מעת לעת. 39% מהזכאים (2,254) ב-2022 קיבלו תשלום חד-פעמי בשל דרגת נכות נמוכה יחסית – 10%-19%.

**מקבלות ומקבלי תגמולים לתלויים**

בני ובנות זוג, ילדים והורים של נספים זכאים לגמלת תלויים (למספר הנספים מ-1947 ראו לוח 1). בדצמבר 2022 שולמו תגמולים למשפחות בהרכבים שונים בגין 1,593 נספים (לוח 6). כ-43% מהתגמולים שולמו להורים שכולים וכ-37% לאלמנות או אלמנים עם ובלי ילדים. התשלום הממוצע נע בין 5,972 ש"ח לילדים המקבלים את הקצבה בעבור עצמם ("עצמאים"<sup>5</sup>) ועד 16,550 ש"ח למשפחה שבה אלמן או אלמנה עם ילדים (לוח 7).

**לוח 3: נפגעי ונפגעות איבה שקיבלו תגמול נכות הודשי (ממוצע להודש), לפי דרגת הנכות, 2022-2016**

2022	2021	2020	2019	2018	2017	2016	דרגת נכות
5,705	5,427	5,068	5,187	5,125	5,060	4,933	סך הכל
4,551	4,314	4,049	4,085	4,036	3,983	3,864	עד 39%
318	303	268	295	288	279	273	40%-49%
313	305	283	307	306	308	306	50%-59%
307	302	277	298	292	282	280	60%-79%
105	99	91	102	100	101	103	80%-99%
111	104	100	100	103	107	107	100%

**לוח 4: נפגעי ונפגעות איבה שקיבלו תגמול נכות הודשי לפי מין והגיל בעת הפגיעה (אחוזים), דצמבר 2022**

נשים	גברים	סך הכל	הגיל בעת הפגיעה
2,908	2,915	5,837	סך הכל – מספרים אחוזים
100.0	100.0	100.0	
21.7	25.8	23.7	עד 19
17.0	20.7	18.9	20-29
25.3	28.2	26.8	30-44
28.7	21.4	25.0	45-64
7.3	3.8	5.6	+65

5 ילדה או ילד המקבלים את הקצבה בעבור עצמם.

לוח 5: נפגעי ונפגעות איבה שקיבלו תגמול נכות חודשי לפי סוג התגמול והסכום המשולם להם, דצמבר 2022

ממוצע תשלום לחודש בפועל* (מחירים שוטפים, ש"ח)	מספר המקבלים	סוג התגמול
3,443	5,791	סך הכל
4,130	3,240	רגיל
19,316	162	לנצרך
9,951	90	למחוסר פרנסה
3,465	37	בעבור נכה שנפטר (36 חודש)
**	2,254	לנכה בדרגה 10%-19%

\* לרבות הטבות חודשיות וללא הטבות שנתיות.

\*\* מקבלים תשלום חד פעמי ולא חודשי.

לוח 6: הנספים ששולמו בגינם תגמולים לפי מין ולפי הגיל בעת הפטירה (אחוזים), דצמבר 2022

הגיל 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	100.0	100.0	100.0

לוח 7: משפחות הנספים שקיבלו תגמולים, לפי הרכב המשפחה וסכום התגמול החודשי (ש"ח), דצמבר 2022

סכום התגמול החודשי* (ממוצע שנתי, מחירים שוטפים, ש"ח)	מספר המשפחות	הרכב המשפחה
11,984	1,982	סך הכל
12,557	99	אלמן/ה שאין עימם ילדים
13,566	496	אלמן/ה שילדיהם בגרו



נפגעי פעולות איבה

הרכב המשפחה	מספר המשפחות	סכום התגמול החודשי* (ממוצע שנתי, מחירים שוטפים, ש"ח)
אלמן/ה עם ילדים	146	16,550
ילדות וילדים עצמאים	30	5,972
הורים שכולים	862	11,385
אחר	349	8,651

**היקף התשלומים**

בסך הכל שולמו ב-2022 570 מיליון ש"ח (לוח 8), עליה של 0.4% - לאחר עלייה גבוהה יותר, של 2.5% ב-2021 וירידה ב-2020.

**לוח 8: התשלומים בענף נפגעי איבה (אלפי ש"ח), 2018-2022**

שנה	מחירים שוטפים	מחירי 2022	שיעור השינוי הריאלי
2018	506,249	537,724	3.7
2019	538,055	566,737	5.4
2020	523,774	554,951	-2.1
2021	544,777	568,718	2.5
2022	570,761	570,761	0.4

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