

קרן ג'נרלי

פעולות הביקורת

נבדקו הטיפול בתביעות בגין פוליסות ביטוח מלפני תקופת השואה שהוציאו סניפים של חברת הביטוח ג'נרלי במזרח אירופה ובמרכזה; פרסום פעולות הקרן לשם איתור זכאים לתשלומים בגין פוליסות ביטוח; סדרי הבקרה, המעקב והדיווח על פעילות הקרן בתחום הטיפול בתביעות ובעניינים מינהליים.

היבטים בפעילותה של הקרן

תקציר

"קרן ג'נרלי לזכר מבוטחי ג'נרלי במזרח אירופה ובמרכזה אשר נספו בשואה" (להלן - הקרן) הוקמה בארץ בשנת 1997 בידי חברת הביטוח האיטלקית ג'נרלי (להלן - חברת ג'נרלי). הקרן היא הקדש ציבורי על פי חוק הנאמנות, התשל"ט-1979, ובכתב ההקדש נקבע שסכומה יהיה 12 מיליון דולר, וכי היא תנוהל בידי חמישה נאמנים.

לפי כתב ההקדש, כספי הקרן והרווחים עליהם ישולמו לארגונים שמטרתם להנציח את זכר השואה; לקורבנות השואה ומשפחותיהם - כסיוע הומניטרי; למוטבים או ליורשים של מוטבים שיגישו תביעות הנוגעות לתקופת השואה, על פי פוליסות ביטוח שהוציאו סניפי חברת ג'נרלי במרכז אירופה ובמזרח על פני מלחמת העולם השנייה - זאת כתשלומים שלפנים משורת הדין; ולמטרות מתאימות אחרות.

בשנת 1998 הוקם בשווייץ ארגון בין-לאומי המרכז את הטיפול בתביעות ביטוח בגין פוליסות מלפני תקופת השואה שהוציאו חברות ביטוח אירופיות (להלן - ICHEIC). בשנת 2000 חתמו חברת ג'נרלי, ICHEIC וארגונים יהודיים החברים ב-ICHEIC על הסכם, ובו נקבע בין היתר שחברת ג'נרלי תעמיד לרשות ICHEIC 100 מיליון דולר כדי לשלם לתובעים בגין פוליסות ביטוח ולסיוע הומניטרי; בשנת 2001 חתמה ICHEIC על הסכם עם הקרן, ובו נקבע בין היתר שהקרן תהיה המטפלת הבלעדית בכל תביעות הביטוח מתקופת השואה שיוגשו כלפי חברת ג'נרלי; ו-ICHEIC תעביר לקרן כספים לשם ביצוע התשלומים בגין תביעות הביטוח. באוקטובר 2004 הודיעה ICHEIC לקרן כי היא מסיימת את ההסכם ביניהן.

מדיווחי הקרן עולה, שעד סוף שנת 2003 הוגשו לה כ-19,100 תביעות בגין פוליסות ביטוח, והיא סיימה את הטיפול בכ-11,600 מהן, וכי עד אותו מועד היא אישרה לתובעים תשלומים בסכום של כ-48 מיליון דולר. עוד עולה מדיווחי הקרן, שעד אוקטובר 2004 היא אישרה תשלומים בסכום של כ-67 מיליון דולר.

אין לקרן קובץ נהלים בסיסי שימש מסגרת לניהול עבודתה ויאפשר מעקב ובקרה נאותים על פעילותה. הקרן לא חתמה על הסכמי התקשרות בכתב עם יועצים ונותני שירותים שונים.

לפי מסמכי הקרן אחד מיעדיה הוא איתור מספר רב ככל האפשר של זכאים לתשלומים, אולם ראוי הוא כי הקרן תעשה יותר בעניין זה.

יעד נוסף של הקרן הוא טיפול איכותי ומהיר בתביעות, בין היתר נוכח גילם המבוגר של חלק מהתובעים. הביקורת העלתה, שבקרן היו חריגות גדולות מפרק הזמן הסביר שקבעה לשהיית תיק תביעה בכל אחד מתת-השלבים של הטיפול בתביעות. עוד נמצא, כי שלבי הטיפול בתביעות הרשומים במערכת הממוחשבת לניהול התביעות לא תמיד תאמו את שלבי הטיפול בפועל, וכי מידע חיוני לא תמיד נרשם במערכת. הדבר גרם לעומס ולהשקעת משאבי ניהול מיותרים. אין לקרן תהליך מובנה של בקרה והבטחת איכות. חלק מהדוחות הסטטיסטיים של הקרן על טיפולה בתביעות לא היו מעודכנים או לא היו בשימוש.



מבוא

1. "קרן ג'נרלי לזכר מבוטחי ג'נרלי במזרח אירופה ובמרכזה אשר נספו בשואה" (להלן - קרן ג'נרלי או הקרן) הוקמה בארץ בשנת 1997 בידי חברת הביטוח האיטלקית Assicurazioni Generali S.p.A. (להלן - חברת ג'נרלי). בהקמת הקרן היו מעורבים, בין היתר, יושבי הראש של שלוש ועדות של הכנסת.² הקרן היא הקדש ציבורי על פי חוק הנאמנות, התשל"ט-1979 (להלן - חוק הנאמנות). בכתב ההקדש, שנחתם ב-30.10.97 (להלן - כתב ההקדש), נקבע, שסכום הקרן יהיה 12 מיליון דולר ויועבר לקרן מחברת ג'נרלי בתשלומים, בתוך 12 שנים מהמועד האמור. עוד נקבע, שאת הקרן תנהל ועדה ציבורית בת חמישה חברים שתמונה בכתב מינוי שיוציא יושב ראש ועדת הכספים של הכנסת (להלן - יו"ר ועדת הכספים), והם יהיו נאמני הקרן³ (להלן - חבר הנאמנים או הנאמנים). בינואר 2002 החליטה הכנסת, בהתאם לסמכותה לפי סעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], להחיל על הקרן את ביקורת המדינה.

בכתב ההקדש נקבע, שכספי הקרן והרווחים עליהם ישולמו, בישראל ובכל מקום, לארגונים ולגופי ציבור שמטרתם להנציח את זכר השואה; לקורבנות השואה ומשפחותיהם לסיוע רפואי, פסיכולוגי או אחר (להלן - סיוע הומניטרי); כתשלומים שלפנים משורת הדין (ex gratia) - למוטבים או ליורשים של מוטבים שיגישו תביעות הנוגעות לתקופת השואה, על פי פוליסות ביטוח שהוציאו סניפי חברת ג'נרלי במרכז אירופה ובמזרח לפני מלחמת העולם השנייה ואשר לא שולמו למוטבים (להלן - תובעים); ולמטרות מתאימות אחרות. עוד נקבע, שהתשלומים שלפנים משורת

2 ועדת הכספים, ועדת המשנה לביטוח של ועדת הכספים והוועדה להשבת רכוש יהודי.
3 לפי כתב ההקדש, אם מתפנה מקומו של נאמן מכל סיבה שהיא, יהיו הנאמנים הנותרים רשאים למנות נאמן במקומו.

הדין יינתנו על ידי הנאמנים, לאחר שיובהר למקבליהם אופי התשלומים, והם יאשרו שידועה להם עמדתה של חברת ג'נרלי, ולפיה לא חלה עליה חובה משפטית לשלם להם מכוח פוליסות הביטוח האמורות. לחבר הנאמנים ניתנה סמכות לקבוע עדיפויות בין היעדים האמורים, במסגרת שקבע יו"ר ועדת הכספים להפעלת שיקול דעתם.⁴ בנובמבר 1997 הוציא יו"ר ועדת הכספים דאז כתב מינוי לחמישה נאמנים. אחד מהנאמנים הוא יו"ר הקרבן.

2. באוגוסט 1998 הוקמה ונרשמה בשווייץ הוועדה הבין-לאומית לטיפול בתביעות ביטוח הנוגעות לתקופת השואה (להלן - ICHEIC).⁵ ICHEIC מרכזת ומתאמת את הטיפול בתביעות ביטוח בגין פוליסות מלפני תקופת השואה שהוציאו כמה חברות ביטוח אירופיות שפעלו אז, בכללן חברת ג'נרלי.

בנובמבר 2000 חתמו חברת ג'נרלי, ICHEIC וארגונים יהודיים החברים ב-ICHEIC על הסכם, ובו נקבע, בין היתר, כי חברת ג'נרלי תעמיד לרשות ICHEIC 100 מיליון דולר שימשו כדי לשלם למי שיגישו תביעות בגין פוליסות ביטוח שהיא הוציאה לקרבנות השואה (להלן - תביעות) וכן לסיוע הומניטרי; וכי סכום זה יינתן נוסף על 12 מיליון הדולר שחברת ג'נרלי התחייבה להעביר לקרבן על פי כתב ההקדש. עוד נקבע, כי ICHEIC תהיה זכאית להשתמש בכספים למתן סיוע הומניטרי לפי החלטתה בסכום כולל שלא יחרוג מ-15 מיליון דולר; וכי אם לאחר ש-ICHEIC תפסיק לקבל תביעות ולאחר שיובטח כיסוי לכל הסכומים שתדרש לשלם בגין התביעות ייוותרו בידיה כספים, היא תוכל להשתמש בהם למטרות הומניטריות לפי החלטתה.

באפריל 2001 חתמו הקרבן ו-ICHEIC על הסכם (להלן - הסכם 2001), ולפיו תהיה לקרבן בלעדיות בכל הנוגע לטיפול בתביעות ביטוח הנוגעות לתקופת השואה שיוגשו כלפי חברת ג'נרלי⁶ ויועברו אליה באמצעות ICHEIC. עוד נקבע בהסכם, כי ICHEIC תעביר לקרבן כספים שימשו לתשלומים בגין תביעות, וכי התשלומים לתובעים ייעשו על פי כללי ICHEIC.

3. מאז חתימת הסכם 2001 קיבלה הקרבן תביעות באמצעות ICHEIC, באמצעות חברת ג'נרלי או ישירות מהתובעים. היקף הפעילות של הקרבן ושל הסכומים ששילמה לתובעים גדל מאוד משנת 2002 עד אוקטובר 2004 לעומת היקפם בשנות פעילותה הראשונות: מדיווחי הקרבן עולה, כי עד 22.12.03 הוגשו לה בסך הכול כ-19,100 תביעות והיא סיימה את הטיפול בכ-11,600 מהן. עד סוף אותה שנה אישרה הקרבן לתובעים תשלומים בסכום כולל של כ-48 מיליון דולר; כ-40 מיליון דולר מסכום זה היא אישרה בשנים 2002 ו-2003. לפי דיווחי הקרבן, עד סוף אוקטובר 2004 היא אישרה תשלומים בסך של כ-67 מיליון דולר לכ-4,500 תובעים. כן שילמה הקרבן, בשנים 1999 ו-2000 בעיקר, סכום כולל של כ-0.4 מיליון דולר למבקשי סיוע הומניטרי. בדיונים שקיים חבר הנאמנים בסוף שנת 2000 סוכם, כי יש להודיע למבקשים לקבל סיוע הומניטרי מהקרבן שלפי שעה היא אינה עוסקת בכך. מאז ועד מועד סיום הביקורת לא טיפלה הקרבן בבקשות מסוג זה.

ממסמכי הקרבן עולה, ש-ICHEIC החליטה שהמועד האחרון שהציבור יוכל להגיש לה תביעות יהיה 31.12.03. באוקטובר 2003 החליט חבר הנאמנים שהקרבן תמשיך לקבל תביעות גם אחרי 31.12.03. ICHEIC האריכה את המועד האחרון להגשת תביעות וקבעה אותו ל-31.3.04.

חברת ג'נרלי ו-ICHEIC התחייבו לשאת בהוצאות התפעול של הקרבן בסכום כולל של עד 1.5 מיליון דולר בשנה⁷. בשנת 2003 העסיקה הקרבן 20 עובדים ובראשם מנכ"ל, ונעזרה בין היתר

4 במכתב ששלחה חברת ג'נרלי ביוני 1997 ליושבי הראש של שלוש ועדות הכנסת האמורות ניתנה ליו"ר ועדת הכספים סמכות לקבוע את המסגרת להפעלת שיקול דעתם של הנאמנים. בעקבות זאת קבע יו"ר ועדת הכספים, ב-6.10.97, עקרונות לפעילות הנאמנים.

5 ראו הערה 1.

6 לרבות תביעות כלפי חברות הבת שלה שפעלו באותה תקופה, ולמעט תביעות כלפי חברות בת שלה בגרמניה או בהולנד.

7 נוסף על הסכומים שנקבעו למטרות שהוגדרו כאמור בכתב ההקדש ובהסכם 2001.

בשירותים של יועצי מחשוב, ארגון ותקשורת (יחסי ציבור ופרסום). משרדי הקרן נמצאים בירושלים.

בדצמבר 2004 הודיעה הקרן למשרד מבקר המדינה, כי בסוף אוקטובר אותה שנה הודיעה לה ICHEIC "על ביטול הסכם ההתקשרות עם הקרן באופן חד צדדי", וכי בעקבות זאת היא צמצמה את מספר עובדיה לשבעה והיא מצויה בשלבי התארגנות מחדש.

בחודשים אוגוסט-דצמבר 2003 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בקרן ג'נרלי. הביקורת התמקדה בכמה נושאים מינהליים, בטיפול של הקרן בתביעות בגין פוליסות ביטוח ובמעקב והבקרה על פעילותה. עניינים אחרים עודכנו לסוף שנת 2004.

ארגון ומינהל

תכנית פעולה

להסכם 2001 צורף נספח ובו אומדן של הקרן, ולפיו ICHEIC תפנה לטיפול כ-60,000 תביעות בגין פוליסות ביטוח; לכ-15,000 מהתביעות תמצא הקרן התאמה מלאה או חלקית לפוליסות ביטוח של חברת ג'נרלי, והשאר יוחזרו ל-ICHEIC כדי שתבדוק את התאמתן לפוליסות של חברות ביטוח אחרות ותענה לתובעים. באמצע שנת 2002 הכינה הקרן באמצעות יועץ ארגוני תכנית היערכות לפעילותה. בישיבות חבר הנאמנים נדונו תכופות נושאים הנוגעים להיערכות הקרן לטיפול בתביעות, לקצב הטיפול בתביעות ולמועד הסיום של הטיפול בהן. לדוגמה, בישיבה במאי 2002 הגישה הקרן לחבר הנאמנים מסמך המפרט צעדי התארגנות שלאחר ביצועם היא תוכל לסיים טיפול בכ-1,500 תביעות בכל חודש, והנאמנים דנו בדרכי מימושו.

מנתוני הקרן עולה, שמאמצע שנת 2002 עד סוף שנת 2003, במשך כ-18 חודשים, סיימה הקרן את הטיפול בכ-8,700 תביעות. בסוף דצמבר אותה שנה היו בטיפול כ-7,500 תביעות. באותו מועד לא היו בידי הקרן תכנית פעולה מפורטת, ולא הייתה לה הערכה מעודכנת בדבר המספר הכולל של התביעות שהיא צפויה לקבל ובדבר קצב הטיפול בתביעות שבידיה ובאלה שיתקבלו.

הקרן הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2004, כי באמצע אותה שנה היא בחנה כמה חלופות להגביר את קצב הטיפול בתביעות, ומה התקציב שיידרש לכך; וכי ב-29.10.04 הודיעה לה ICHEIC על ביטול ההסכם עמה. הקרן ציינה, שקשה להעריך את מספר התביעות שצפויות להתקבל; וכן קשה להעריך את משך הטיפול בתביעות, בין היתר משום שלא פעם, בשל שינויים שחלו בכללי ICHEIC או בשל מידע חדש שהגיע לקרן, היה עליה לשוב ולטפל בתביעות שהטיפול בהן כבר הסתיים. הקרן הוסיפה שמסיבות אלה אין באפשרותה להכין תכנית רב-שנתית.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח התנאים שהקרן פועלת בהם, ראוי שתכין תכנית עבודה שייקבעו בה יעדים אופרטיביים, על פי המידע שיהיה בידיה בעת הכנת התכנית ובהתאם לשנות הפעילות הנוספות שצפויות לה; כמו כן על הקרן לעדכן את התכנית מפעם לפעם על פי השינויים בנסיבות ולדווח על ביצועה לחבר הנאמנים.

מידע על פעילות הקרן

לפי מסמכי הקרן, אחד מיעדיה הוא איתור מספר רב ככל האפשר של זכאים פוטנציאליים לתשלומים.

1. באמצע 1998, זמן קצר לאחר הקמת הקרן, פרסמה הקרן בעיתונים בארץ ובעולם הודעה על פעילותה וציינה בה, כי הנאמנים ייתנו עדיפות ראשונה לפנייתיהם של תובעים על פי פוליסות ביטוח ולבקשות לקבלת סיוע הומניטרי. הקרן הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי גם ICHEIC פרסמה את פעולותיה ו"השפעתו העצומה של פרסום זה הקרינה גם על קרן ג'נרלי כגוף אופרטיבי העוסק בתשלום פוליסות ביטוח שהוצאו בתקופת השואה". יצוין, שהקרן נעזרת ביועץ תקשורת.

2. בסוף שנת 2001 הוציאה הקרן לאור "מדריך לתובע" שמתאר את תהליכי הטיפול בתביעות. המדריך מבוסס על כללים שקבעה ICHEIC באמצע אותה שנה. מאז חלו שינויים בכללי ICHEIC והמדריך אינו מעודכן. משרד מבקר המדינה העיר לקרן, כי חלק מההסברים שבמדריך אינם ברורים דיים, וכי מן הראוי להבהירם וכן לעדכן מפעם לפעם את המדריך.

הקרן הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2004, כי היא בחנה המלצה זו ואינה רואה מקום לשנות את נוסח המדריך; בין היתר משום שלרשות התובעים עומדות דרכים נוספות לקבל ממנה מידע, כגון מענה בכתב ובעל פה לפנייתיהם, שניתן במגוון שפות, או פגישה אישית עם איש הצוות המטפל בתביעות. עמדה זו אינה מקובלת על משרד מבקר המדינה.

3. חבר הנאמנים דן מפעם לפעם בהקמת אתר אינטרנט לקרן. על פי פרוטוקול של ישיבת חבר הנאמנים, בסוף שנת 2003 דיווח מנכ"ל הקרן לנאמנים שבפגישה עם נציגי ICHEIC הם הציעו לסייע לקרן בעניין זה.

הקרן הודיעה למשרד מבקר המדינה באפריל 2004, כי החליטה שלא להמשיך בתכנית להקמת אתר אינטרנט בגלל חוסר תקציב. לדבריה, רוב התובעים הפוטנציאליים הם מבוגרים שאינם בקיאים בשימוש במחשב, ומי שמשתמשים במחשב יכולים למצוא מידע על כללי הטיפול בתביעות באתר האינטרנט של ICHEIC.

הקרן הוסיפה, כי דיווחים על פעילותה מופצים בכל חודש לגורמים בארץ ובחו"ל המעורבים בנושא השבת הרכוש היהודי מתקופת השואה, וכן מתפרסמים באמצעי התקשורת; וכי נוסף על כך היא מודיעה לציבור על אירועים מיוחדים שהיא מקיימת, כגון טקסים שבהם היא משלמת לתובעים בגין פוליסות הביטוח. בדצמבר 2004 הודיעה הקרן, שאין בידיה משאבים לפרסם את קיומה בדרכים נוספות על אלה שצוינו לעיל, ושהיא עושה כל מאמץ להשיג תוצאות באמצעות המשאבים הזמינים לה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי הוא כי הקרן תעשה יותר כדי להביא לאיתור מספר רב ככל האפשר של זכאים פוטנציאליים.

החלטות חבר הנאמנים

כאמור, בכתב ההקדש נקבע, שהקרן תנוהל בידי חמישה נאמנים. על פי סעיף 10 (א) לחוק הנאמנות, "נאמן חייב לשמור על נכסי הנאמנות, לנהלם ולפתחם ולפעול להשגת מטרות הנאמנות, ומוסמך הוא לעשות כל הדרוש למילוי תפקידיו". בשנת 2002 התכנס חבר הנאמנים תשע פעמים

ובשנת 2003 - שבע פעמים⁸. חבר הנאמנים גם הקים תת-ועדות לעניינים הנוגעים לטיפול בתביעות ולאישור ההחלטות בעניינן, וכן ועדת כספים, והוא מעורב בפעילות השוטפת של הקרן.

בישיבות חבר הנאמנים מועלים נושאים הקשורים לפעילות הקרן ומתקבלות החלטות בעניינם. הביקורת העלתה, שחלק מההחלטות האלה, ובהן החלטות בעניין הגשת מידע שוטף לחבר הנאמנים על הטיפול בתביעות ובעניין הכנת נהלים (ראו להלן), לא בוצעו. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח התפקידים והאחריות המוטלים על הנאמנים, חשוב ביותר שינוהל מעקב מסודר אחר ביצוע החלטותיהם, ושייקבעו נהלים לדיווח על הביצוע.

הקרן הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי הנאמנים מעורבים בניהול השוטף של פעילותה, וכי "ישנן החלטות המיושמות באופן שונה במקצת מנוסח ההחלטה שנתקבלה בישיבה והדיווח על ביצוען נמסר לנאמני הקרן מחוץ למסגרת הישיבות". עם זאת הודיעה הקרן, כי תכין נהלים למעקב אחר יישום החלטות חבר הנאמנים ולסדרי ההתכנסות והעבודה של ועדת הכספים.

נהלים

קיומם של נהלים כתובים בתחומי פעילותה העיקריים של הקרן חשוב להשגת מטרותיה. נמצא, שחבר הנאמנים אישר רק נהלים אחדים. לקרן חסרים נהלים בתחומי פעילות חשובים: טיפול בתביעות, העסקת עובדים ותפקידי העובדים, כספים ומעקב ובקרה.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן, שעליה להכין קובץ נהלים בסיסי שיהיה מסגרת לניהול עבודתה ויאפשר מעקב ובקרה נאותים על פעולותיה; ולהביא את הנהלים לאישור חבר הנאמנים.

הקרן הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי היא קיבלה את המלצותיו בעניין זה, וכי חבר הנאמנים קבע שעד תום שנת 2004 יגיש לו מנכ"ל הקרן קובץ נהלים בסיסי.

הטיפול בתביעות בגין פוליסות ביטוח

אחד היעדים של הקרן הוא טיפול איכותי ומהיר בתביעות, בין היתר נוכח גילם המבוגר של חלק מהתובעים. הטיפול בתביעות בגין פוליסות ביטוח שהוצאו לפני תקופת השואה כרוך בבעיות ייחודיות, ובעיקר בקושי לאסוף מידע ומסמכים התומכים בתביעות בגין הפוליסות האמורות.

להלן פירוט של מספר התביעות שקיבלה הקרן עד 22.12.03 באמצעות ICHEIC, באמצעות חברת ג'נרלי וישירות מהתובעים, ועל מצב הטיפול בהן:

8 יצוין שבחודשיים הראשונים של אותה שנה לא היה יו"ר לחבר הנאמנים.

ס"ה	ישראל	חברת ג'נרלי	ICHEIC	ס"ה
11,611	1,089	2,979	7,543	תביעות שהטיפול בהן הסתיים
7,485	655	1,130	5,700	תביעות בטיפול
*19,096	1,744	4,109	13,243	ס"ה

* כל התביעות שקיבלה הקרבן ישירות מהתובעים או באמצעות חברת ג'נרלי הן בגין פוליסות שהוציאה חברה זו; על כרבע מהתביעות שהוגשו באמצעות ICHEIC צוין שהפוליסה הוצאה בידי חברת ג'נרלי, ועל יתרון לא ציינו התובעים את שמה של חברת הביטוח שכלפיה הוגשה התביעה.

מעקב ובקרה

הבקרה על תהליך הטיפול בתביעות: תביעה המתקבלת בקרבן נרשמת במערכת הממוחשבת, ונעשים חיפושים, רובם ממוחשבים, לאיתור פוליסת הביטוח שבגינה הוגשה התביעה. אם נמצאה פוליסה של חברת ג'נרלי שלפחות חלק מנתונייה מתאימים לנתונים שמסרו התובעים, מחליט עובד הקרבן שיש מקום להמשיך לטפל בתביעה. אם לא נמצאה פוליסה מתאימה, מובאת לאישור הנאמנים החלטה שלא להמשיך את הטיפול בתביעה.

לאחר קבלת העתק של הפוליסה מחברת ג'נרלי ומסמכים בסיסיים נוספים מחברה זו ומ-ICHEIC מוכן תיק התביעה להעברה לטיפולם של אנשי הצוות.⁹

1. בשנת 2002, עם הקמת המערכת הממוחשבת לניהול התביעות, קבעה הקרבן בעזרת יועציה תהליך מובנה לטיפול בתביעות, הכולל שלבים ותת-שלבים, ופירוט של הפעולות הדרושות בכל תת-שלב. כן קבעה מהו מספר הימים הסביר, להערכתה, לשהיית תיק תביעה ברוב תת-השלבים (להלן - הזמן הסביר). הזמן הסביר שנקבע הוא בדרך כלל 9-15 ימים, ולתת-שלבים אחדים - עד 30 יום. בחלק מתת-השלבים הפעולה נעשית בידי עובדי הקרבן או הנאמנים, והשאר הם מצבי המתנה לקבלת מסמכים מגורמי חוץ (בעיקר התובע, ICHEIC וחברת ג'נרלי).

מהמערכת הממוחשבת מופק "דוח שלבים וסטטוסים"¹⁰. בדוח נכתב, בין היתר, מהו השלב ותת-השלב של כל תיקי התביעות שכל איש צוות מטפל בהן, כמה זמן שהה כל תיק בתת-השלב, ומה מספר ימי החריגה מהזמן הסביר שנקבע. הדוח אמור לשמש לאיש הצוות כלי המאפשר לו להחליט באילו תביעות יעסוק ובאיזה סדר קדימויות.

"דוח שלבים וסטטוסים" שהופק ב-3.11.03 כלל כ-2,000 תיקי תביעות שהיו באותו זמן בטיפולם של אנשי הצוות. לפי הדוח, משך השהייה של כמעט כל תיקי התביעות שהיו בתת-שלב שנקבע לו הזמן הסביר, חרג מהזמן שנקבע. משך השהייה של כ-350 מהתיקים חרג מהזמן הסביר ב-100 עד 300 ימים, ומשך השהייה של כ-100 תיקים חרג בכ-300 עד כ-600 ימים. הגורמים לחריגות מהזמן הסביר יכולים להיות, בין היתר, עיכוב בטיפול של אנשי הצוות; משך המתנה ארוך לקבלת מידע מגורמי חוץ; אי-התאמה בין הרשום במחשב על מצב הטיפול בתיק לבין מצב הטיפול בפועל.

9 מאמצע שנת 2002 טיפלו ישירות בתביעות 12 עובדים בשלושה צוותים.

10 תת-שלב מכונה בקרבן "סטטוס".

הביקורת העלתה, שחלק ניכר מהתביעות שמשך הטיפול בהן חרג מהזמן הסביר היו בשלבים ובתת-שלבים שבהם התקדמות הטיפול תלויה בעבודת עובדי הקרן. נמצאו תביעות שמידע חיוני בעניינן לא נרשם במחשב, ותביעות שהרישומים במחשב בדבר שלבי הטיפול בהן לא תאמו את שלבי הטיפול בפועל. לדוגמה, תיקים רבים שהיו אמורים להיסגר היו רשומים במערכת כפתוחים. כל אלה גרמו לעומס ולהשקעת משאבי ניהול מיותרים. האמור לעיל מלמד שהנתונים במערכת הממוחשבת של הקרן לא יכלו לשמש כלי בקרה ניהולי אמין במעקב אחר הטיפול בתביעות, וגם לא בסיס אמין לניתוח של עומסי העבודה ומשכי הזמן בכל אחד משלבי הטיפול בתביעות. עוד נמצא, שהקרן אינה מרכזת מידע על משך הטיפול בפועל בתביעות שהטיפול בהן הסתיים.

הקרן הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2004, כי "זמני השהייה נקבעו עם תחילת הפעלת המערכת כהערכה משוערת ונלקח בחשבון כי ייתכן ובמהלך העבודה בעתיד יידרשו שינויים בזמנים שנקבעו ביחס למורכבות הטיפול בתביעות". עוד הודיעה הקרן, כי היא "בחנה לכל אורך פעילותה מצבים של אי תאימות וחריגות מזמני הטיפול שנקבעו, והתייחסה למצבים אלו באופן שוטף, תוך קבלת ייעוץ והכוונה מאנשי מקצוע ויועצים".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שלפי דוחות הקרן היו חריגות של מאות ימים מהזמנים הסבירים שהיא קבעה לטיפול בתביעות, היה עליה להפיק לקחים בעניין הליכי עבודתה. כדי לייעל את תהליך הטיפול, היה על הקרן, בין היתר, לנתח את עומסי העבודה המוטלים על אנשי הקרן, ובמידת הצורך לעדכן את הזמן הסביר שהיא קבעה לתת-השלבים. כמו כן היה על הקרן לבחון את האפשרות להשתמש במערכת שתתריע על חריגות מזמנים, ולקבוע כללים לתגובה על חריגות כאלה.

2. יש שתובע הגיש כמה תביעות, בגין כמה מבוטחים או פוליסות, ונפתחו לו כמה תיקי תביעה (להלן - תיקים קשורים)¹¹. על פי הנחיות הקרן, איש צוות אחד צריך לטפל בכל התיקים של אותו תובע. לפי נתונים שריכוז משרד מבקר המדינה, בנובמבר 2003 היו בטיפול אנשי הצוות תביעות של 193 תובעים שלכל אחד מהם 2-16 תיקים. נמצא, שהתביעות של 22 מהתובעים האלה טופלו בידי אנשי צוות שונים, ויש שהמטפלים בתביעות היו אף מצוותים שונים; והדבר גרם לעיכובים בטיפול בתיקים ולפניות מיותרות אל התובעים לשם קבלת מידע שכבר נמצא בקרן.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הקרן לבחון את סדרי הטיפול בתיקים קשורים ולהכין נהל עבודה בנדון. בין היתר עליה להקפיד שכל התיקים ששייכים לתובע אחד יטופלו בידי איש צוות אחד, ושהמידע הבסיסי שבהם ירוכז בתיק אחד ויוזן למחשב.

3. הקרן מנהלת "קובץ תובעים", ובו ניתן מספר לכל תובע. יש שמופנות אל הקרן כמה תביעות של תובעים בעלי אותו שם, או שם דומה, אולם אחדים מהנתונים עליהם, כגון שם פרטי, שם משפחה, כתובת, תאריך הלידה, חסרים או אינם זהים. במקרה זה ניתן באופן ממוחשב מספר נפרד לכל מגיש תביעה. במערכת הממוחשבת של הקרן יש דוח ובו שמות של תובעים שנתונים דומים כאמור (להלן - דוח "תובעים כפולים"). דוח "תובעים כפולים" אמור לסייע לקרן לקבוע אם מדובר באותו תובע, ואם כן - עליה ליצור קשר בין כל תיקי התביעה שלו. בדצמבר 2003 היו בדוח "תובעים כפולים" כ-180 שמות, וליד כל אחד מהם צוין כי רשומים בקרן שניים עד שבעה תובעים (שמספריהם שונים) בעלי אותו שם. משרד מבקר המדינה בדק את פרטיהם המזהים של שבעה

11 גם תיקים שבהם כמה תובעים הגישו תביעה בגין אותה פוליסה נקראים תיקים קשורים. הטיפול בתיקים אלה לא נבדק.

"תובעים כפולים" שנכללו בדוח (שלהם בסה"כ 25 מספרי תובע שונים), ומצא שלכאורה כל התובעים בעלי אותו שם ומספר תובע שונה, אינם אלא תובע אחד.

הקרן הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, שאיחוד מספרי תובע שונים ששייכים לאותו תובע אינו ניתן לביצוע אוטומטי.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לשפר את תהליך הטיפול בתביעות מן הראוי היה, שהקרן תטיל על עובדיה לעשות בחינה פרטנית של המידע שבדוח "תובעים כפולים" ולפעול לאיחוד מספרי תובע, אם הדבר ניתן.

4. לפי נתוני הקרן, 785 תביעות הוגשו לה ישירות לפני אפריל 2001, מועד ההסכם עם ICHEIC (להלן - תביעות ותיקות). בסוף 2003 עדיין היו בטיפול 94 מהן. נבדקו שני תיקים של תביעות ותיקות שהתשלום בגינן נעשה במהלך שנת 2003, ונמצא, שהוחל בטיפול בהן שנתיים עד ארבע שנים לאחר מועד קבלת התביעה בקרן. מהמסמכים שבתיקים אלה אי אפשר לדעת מה היו הגורמים לעיכוב. כמו כן נמצאו תיקים של תביעות ותיקות שלא היו בטיפול במשך מאות ימים.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לייעל את תהליך הטיפול בתביעות על הקרן לאתר צווארי בקבוק בתהליך, לנתח את הסיבות לעומס בשלבי הטיפול השונים ולבצע את השינויים הדרושים. כמו כן על הקרן לבנות תכנית להבטחת איכות כדי להבטיח את נכונות ואמינותו של הטיפול בתביעות.

הקרן ענתה למשרד מבקר המדינה באפריל 2004, כי לאחר בחינת ממצאיו התברר לה, שעליה לעשות בחינה מדוקדקת של הבקרה שלה על תהליך הטיפול בתביעות, וכי כבר החלה ליישם את המלצותיו.

דיווחי הקרן: הקרן מפיקה דוחות, לצרכים ניהוליים וכספיים, רובם ממסד הנתונים של המערכת הממוחשבת לניהול תביעות ויתרם ממערכות נפרדות. הדוחות מיועדים לגורמי חוץ ולגורמים פנימיים. באוגוסט 2003 מיפתה הקרן, לבקשת יושב ראש חבר הנאמנים, את כל הדוחות שהיא מפיקה (להלן - הקובץ). נמצא כי במועד סיום הביקורת, סוף שנת 2003, לא תמיד הייתה התאמה בין הנתונים בדוחות שבקובץ, לרבות נתונים כספיים, לבין נתוני המערכת הממוחשבת, בין היתר בשל הבדלים במועדי הקלדת הנתונים במערכות השונות. עוד נמצא, כי הנתונים בכמה דוחות שנכללו בקובץ לא היו מעודכנים או לא היו בשימוש. ממסמכי הקרן עולה, שצוות שהשתתפו בו בין היתר אחד הנאמנים ומנכ"ל הקרן דן בדוחות בסוף נובמבר 2003 וקיבל החלטות בדבר הכנסת שינויים בהם.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן, כי בגוף שעיסוקו השוטף הוא טיפול במספר גדול של תביעות כספיות, דיווחים סטטיסטיים וכספיים אמורים לשמש כלי חשוב למעקב ובקרה ולניתוח המערך התפעולי. על הקרן לפעול לכך שהנתונים בדוחותיה יהיו אמינים ורלוונטיים ולהטמיע את השימוש בהם בקרב כל דרגי העובדים.

הקרן הודיעה למשרד מבקר המדינה באפריל 2004, כי מערך הדיווחים שלה לגורמי פנים ולגורמי חוץ נמצא בתהליך גיבוש. הקרן ציינה, כי המידע המופץ לגורמי חוץ כבר מופק מהמערכת הממוחשבת.

רישום מאגרי מידע

בסעיף 8 (א) בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, נקבע, כי אדם לא ינהל ולא יחזיק מאגר מידע החייב ברישום אלא אם כן התקיים אחד מכמה תנאים, ובהם רישום המאגר בפנקסי רשם מאגרי המידע. לפי סעיף 8 (ג) לחוק האמור, חובה לרשום את המאגר בפנקסי רשם מאגרי המידע, אם התקיים אחד מהתנאים המנויים באותו סעיף, ובהם: מספר האנשים שהמידע עליהם נמצא במאגר גדול מ-10,000; יש במאגר מידע רגיש. בחוק גם הוגדר מהו מידע רגיש, וכן נקבעו כללים והגבלות על מסירת מידע הנמצא במאגר מידע שנרשם בפנקס ועל השימוש בו.

במערכת הממוחשבת של הקרן רשומים נתונים אישיים וכלכליים של יותר מ-10,000 בני אדם המעורבים בתביעות בגין פוליסות ביטוח, ונתונים על פוליסות ביטוח הקשורות לתביעות ועל תשלומים (סכומים ומועדים) למוטבים או ליורשיהם.

הביקורת העלתה, כי הקרן לא הגישה בקשה לרישום מאגר המידע האמור בפנקסי רשם מאגרי המידע, וכי הנושא לא הועלה לדיון בישיבות חבר הנאמנים. משרד מבקר המדינה העיר לקרן, שעליה להגיש בהקדם בקשה לרישום המאגר.

הקרן הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2004, שבעקבות המלצותיו היא רשמה את מאגרי המידע שברשותה בלשכת רשמת מאגרי מידע שבמשרד המשפטים.

ענייני כספים

התקציב לניהול פעולות הקרן

בהסכם 2001 נקבע, שתקציב המינהלה של הקרן יעמוד על 1.5 מיליון דולר בשנה וימומן כלהלן: 350,000 דולר תעביר חברת ג'נרלי לקרן בכל שנה (נוסף על הסכומים שהיא מעבירה לתשלום תביעות); סכום נוסף ימומן מהריבית על כספים ש-ICHEIC מעבירה לקרן לצורך תשלומים בגין פוליסות ביטוח; ואת היתרה עד לסך של 1.5 מיליון דולר תעביר ICHEIC לקרן¹² במועדים שנקבעו בהסכם.

התקשרות עם יועצים

הקרן נעזרת ביועצים ובבעלי מקצוע בכמה תחומים, ובהם מחשוב, ארגון, תקשורת (פרסום ויחסי ציבור), ביקורת פנימית וראיית חשבון. ואולם הקרן לא חתמה עמם על הסכמי התקשרות, והם חתמו רק על התחייבות לשמור על סודיות.

12 לפי ההסכם מנובמבר 2000 בין חברת ג'נרלי ל-ICHEIC ולארגונים יהודיים החברים ב-ICHEIC, הכספים ש-ICHEIC תעביר לקרן למימון תקציב המינהלה יבואו מהכנסות שייבאו 100 מיליון הדולר שתעביר חברת ג'נרלי ל-ICHEIC.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהקרבן תעגן את התקשרותה עם כל אחד מספקי השירותים שלה - ובכללם יועציה - בהסכם כתוב שייכללו בו בין היתר הגדרת השירות הנדרש, התנאים לביצועו, משך השירות והתנאים להפסקתו. עוד ראוי, שהקרבן תקבע אילו סוגי התקשרות ואיזה היקף התקשרות טעונים אישור של הנאמנים וכן דרכים לבדוק את עמידת ספקי השירותים בהסכמים. הקרבן הודיעה למשרד מבקר המדינה, שהיא מקבלת את המלצתו בנדרון, וכי הנושא יטופל בתחילת שנת 2005.

עמלות, ריבית והפרשי שער

הקרבן מנהלת את חשבונותיה בשני בנקים בארץ. בדרך כלל היא מפקידה כספים בפיקדונות צמודים לשער הדולר. הקרבן בחרה בבנקים אלה בשנת 2001 לאחר שעשתה השוואה בין כמה הצעות של בנקים. מאז גדל פי כמה היקף פעילותה הכספית, אך עד סוף 2003 היא לא בדקה מחדש את תנאי התקשרותה עם הבנקים.

משרד מבקר המדינה העיר לקרבן בפברואר 2004, כי מן הראוי שהיא תשקול לקבוע נוהל, ולפיו ייבדקו אחת לפרק זמן מסוים עלויות העמלות שהיא משלמת לבנקים שחשבונותיה מנוהלים בהם, דרכי ההשקעה של כספיה ותנאי ההשקעה, ולהביא את תוצאות הבדיקה לוועדת הכספים שלה.

הקרבן הודיעה למשרד מבקר המדינה, שבעקבות המלצותיו היא בדקה את התנאים של ניהול חשבונותיה בבנקים, וכי תוצאות הבדיקה הובאו לפני ועדת הכספים. עוד הודיעה, שוועדת הכספים החליטה שתהליך כזה ייעשה אחת לשנתיים.

דוחות כספיים

1. בכתב ההקדש נקבע, כי דוחות כספיים מבוקרים של הקרבן יוגשו לחברת ג'נרלי לא יאוחר מסוף הרבעון הראשון של כל שנה קלנדרית. הועלה, כי הדוחות הכספיים המבוקרים לשנים 2001, 2002 ו-2003 נחתמו בידי הקרבן בנובמבר 2002, ביוני 2003 וביוני 2004, בהתאמה, דהיינו לאחר המועד שנקבע בכתב ההקדש.
2. בדוחות הכספיים של הקרבן לשנים 2001 ו-2002 כלולים הסכומים שהיא שילמה בפועל לתובעים, אך לא סכומים שאושרו לתשלום בידי חבר הנאמנים וטרם שולמו.

משרד מבקר המדינה העיר לקרבן, כי מן הראוי שהיא תכלול בדוחותיה הכספיים גם את הסכומים שאושרו הנאמנים לתשלום אך טרם שולמו.

בעקבות זאת, בדוחות הכספיים המבוקרים של הקרבן לשנת 2003 נכללו בין התחייבויותיה השוטפות גם סכומים כאמור.

תשלומים לסיוע הומניטרי

לפי דוח פעילות של הקרבן לשנת 2000, מאז הקמתה ועד סוף אותה שנה היא קיבלה 14,360 בקשות לסיוע הומניטרי ואישרה תשלומים ל-953 מהפונים, בסכום כולל של כ-420,000 דולר. מאז,

כאמור, לא טיפלה הקרן בבקשות לסיוע הומניטרי. בסוף שנת 2003 הפיקה הקרן, לבקשת משרד מבקר המדינה, רשימה של מי שקיבלו סיוע הומניטרי, והיא כללה 731 פונים, שרובם קיבלו סכום חד-פעמי של 1,800 ש"ח; ובסה"כ שולמו להם כ-320,000 דולר לפי שערי החליפין דאז. יוצא אפוא, שהמידע שברשימה שהפיקה הקרן אינו מלא.

משרד מבקר המדינה העיר לקרן, שניהול תקין מחייב לרכז מידע מלא ומדויק על כל מקבלי התשלומים ועל כל סוגי התשלומים שהיא נותנת, ובכלל זה התשלומים לסיוע הומניטרי. מידע אמין על תשלומים אלה חשוב גם למקרה שהקרן תחליט לחדש את הסיוע האמור.

הקרן הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2004, כי המטרה המרכזית של הקמתה הייתה "לשלם פוליסות ביטוח חיים שהוצאו על ידי החברה [ג'נרלי] בתקופת השואה ולא שולמו"; וכי חבר הנאמנים החליט להפסיק את הטיפול בבקשות לסיוע הומניטרי ולרכז את כל פעילות הקרן בטיפול בתביעות בגין פוליסות ביטוח, בשל החשש שלא יהיה די בכספים שלרשות הקרן כדי לשלם למבוטחים ולירשיהם. הקרן הוסיפה כי היא תיישם את המלצת משרד מבקר המדינה, אם יחודשו התשלומים לסיוע הומניטרי.

תגובות ICHEIC וחברת ג'נרלי

משרד מבקר המדינה שלח ל-ICHEIC ולחברת ג'נרלי בספטמבר 2004 את טיוטת הדוח על הביקורת בקרן לשם קבלת תגובותיהם. יושב ראש ICHEIC ענה באוקטובר אותה שנה, שהקרן היא "ארגון מיישם" של הטיפול בתביעות ג'נרלי, וכי ICHEIC מצאה ליקויים בעבודת הקרן, ולדעתה יש לשנות שינוי של ממש את ההסכם בינה לבין הקרן. כאמור, בסוף אותו חודש הודיעה ICHEIC לקרן שהיא החליטה לסיים את ההסכם עמה. חברת ג'נרלי הודיעה באוקטובר 2004, שהקרן היא הקדש ציבורי ואינה תלויה בחברת ג'נרלי, ולפיכך החברה אינה מעורבת בתהליכי קבלת ההחלטות של הקרן ובמינהל שלה. חברת ג'נרלי הוסיפה, כי בכוונתה להמשיך לשתף פעולה עם הקרן בכל דרך אפשרית.



פעילותה של קרן ג'נרלי היא חלק מפעילות כלל-עולמית להשבת רכוש יהודי מתקופת השואה, ומטרתה חשובה ומבורכת. קצב טיפולה של הקרן בתביעות בגין פוליסות ביטוח גדל בהרבה מאז שנת 2002, ובד בבד גדל גם היקף תשלומיה לתובעים. עד סוף אוקטובר 2004 אישרה הקרן לתובעים תשלומים בסכום של כ-67 מיליון דולר. פעולותיה לאיתור זכאים פוטנציאליים לתשלומים בגין פוליסות ביטוח היו מצומצמות.

בביקורת בקרן הועלו ליקויים בכמה נושאים מינהליים ובעניין יעילות הטיפול בתביעות. לדעת משרד מבקר המדינה, על הקרן לשפר ולייעל את תהליכי עבודתה, ובכלל זה את סדרי המעקב, הדיווח והבקרה. בין היתר עליה לבחון את הסיבות לחריגות מהזמן הסביר שהיא קבעה לכל אחד משלבי הטיפול בתביעות, ליצור מערכת של התרעות על חריגות ולקבוע כללים לתגובה עליהן.