

מבקר המדינה | דוח שנתי 71א | התשפ"א-2020



משרדי הממשלה - משרד האוצר

סיוע המדינה לניצולי שואה - ביקורת מעקב



סיוע המדינה לניצולי השואה - ביקורת מעקב

רקע

הרשות לזכויות ניצולי השואה (להלן: הרשות), אגף במשרד האוצר, היא זרוע מרכזית של מדינת ישראל המטפלת באוכלוסיית ניצולי שואה ונפגעי התנכלויות, והיא מנהלת רשימה לאומית ובה שמות ניצולי השואה ונפגעי התנכלויות הזכאים להטבות ממדינת ישראל וכן שמותיהם של חלק מהניצולים המקבלים גמלה מגורמים מחו"ל. רוב תקציב הרשות מועבר בגמלה ישירות לניצולים, חלקו מועבר לגופים שונים חוץ-ממשלתיים המספקים שירותים והטבות לניצולי השואה, וחלקו מיועד לתוכניות חברתיות שמפעילים ארגוני סיוע ולשכות רווחה.

נתוני מפתח

70%	56,000 נפגעי התנכלויות	136,000 ניצולי שואה	5.57 מיליארד ש"ח
מניצולי השואה ונפגעי ההתנכלויות המקבלים תגמול חד-שנתי, זקוקים למענק השלמת הכנסה כדי להתקיים בכבוד (51,175 אנשים)	אנטישמיות וגזעניות בתקופת מלחמת העולם השנייה ¹ חיים בישראל בדצמבר 2019	חיים בישראל בדצמבר 2019	תקציב הרשות לזכויות ניצולי שואה לשנת 2019
100	3,996 ₪	1,300	85 שנה
נכי המלחמה בנאצים (שאינם מוכרים גם כניצולי שואה), אחרוני הלוחמים שנותרו בישראל, בדצמבר 2019	הגמלה הממוצעת לחודש לניצול שואה	ניצולי שואה נפטרים מידי חודש	הגיל הממוצע של ניצולי השואה

1 החלטה מינהלית של שר האוצר שלפיה יוצאי עיראק שחוו את אירועי הפרהוד ויהודי אלג'יר ומרוקו שהיו נתונים תחת חוקים אנטישמיים יהיו זכאים למענק הטבות שנתי ולפטור מתשלום דמי השתתפות עצמית ברכישת תרופת הכלולות בסל התרופות.

פעולות הביקורת

בשנת 2017 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בעניין הסיוע לניצולי השואה (להלן: הדוח הקודם). בדוח הנוכחי מובאים ממצאי המעקב אחר תיקון הליקויים המרכזיים שצוינו בדוח הקודם. בחודשים ינואר עד מרץ 2020 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של משרד האוצר, אגף התקציבים (אג"ת), הרשות לזכויות ניצולי השואה (הרשות), משרד הרווחה והשירותים החברתיים (משרד הרווחה), משרד הבינוי והשיכון (משרד השיכון), המשרד לשוויון חברתי, המוסד לביטוח לאומי (בטל"א), משרד העלייה והקליטה (משרד הקליטה), והקרן לרווחה לנפגעי השואה בישראל (הקרן לרווחה). לתיקון הליקויים המרכזיים שצוינו בדוח הקודם.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



ניצולים הזקוקים להבטחת הכנסה על מנת להתקיים - בביקורת הקודמת נמצא כי למעלה מ-51,000 מכלל הניצולים הזכאים למענק שנתי מכוח סעיף 4 לחוק הטבות לניצולי שואה, התשס"ז 2007, מקבלים גמלה לפי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 מבטל"א. משרד האוצר והרשות טרם מצאו פתרון לשפר את מצבם הכלכלי. בשנים שעברו מאז הדוח הקודם עלה שיעור הנזקקים להשלמת הכנסה השייכים לקבוצה זו של ניצולים מ-67% בשנת 2017 ליותר מ-70% בשנת 2019. המעקב העלה שליקוי זה לא תוקן אלא אף החמיר.



ביצוע סקר מקיף למיפוי צרכי הניצולים - בביקורת הקודמת נמצא כי הרשות לא ביצעה סקר מקיף להערכת מצבם וצרכיהם הפיזיים, הנפשיים, והכספיים של כלל אוכלוסיית ניצולי השואה לשם מיצוי הזכויות הניתנות על ידי כלל נותני השירותים לניצולים. המעקב העלה שליקוי זה תוקן חלקית. בביקורת המעקב נמצא כי הוקצה תקציב מיוחד לביצוע סקר בקבוצת ניצולים בעלי פוטנציאל למיצוי זכויות הניתנות על ידי הרשות, בסך של כ-13 מיליון ש"ח (וכן כ-4 מיליון ש"ח נוספים לגיוס כוח אדם לרשות). עם זאת, הסקר הקיף רק כ-22% מניצולי השואה ונפגעי ההתנכלויות.



הנגשת דירות לניצולים - בביקורת הקודמת נמצא כי החברה לאיתור ולהשבת נכסים של נספי השואה² הפסיקה את תמיכתה התקציבית בארגונים חוץ-ממשלתיים לשם התאמה והנגשה של דירות ניצולים לצורכיהם המשתנים. המעקב העלה שהרשות, משרד האוצר, משרד הרווחה ומשרד השיכון במסלול הכללי (למוגבלים בניידות)³, אינם תומכים תקציבית בהנגשת דירות ניצולים. ליקוי זה לא תוקן ופעילות ארגונים



2 החברה הוקמה ע"פ חוק נכסים של נספי השואה (השבה ליורשים והקדשה למטרות סיוע והנצחה), התשס"ו-2006. במטרה, לאתר נכסים בישראל של נספי השואה, להשיב אותם ליורשים החוקיים, ולגבי נכסים של נמצא להם יורש-להעבירם למטרות סיוע לניצולי שואה נזקקים ולמטרות הנצחת זכר השואה.

3 הגם שמשרד השיכון מתקצב הנגשת דירות לניצולים המתגוררים באזור שיקום שכונות ב"מסלול לניצולים המתגוררים בשכונות שיקום".

חוץ ממשלתיים להנגשת דירות ניצולי שואה צומצמה במידה ניכרת.

מתן תוספת שעות סיעוד לנכי מלחמה בנאצים - בביקורת הקודמת נמצא כי נכי המלחמה בנאצים אינם זכאים לתוספת שעות סיעוד. המעקב העלה שליכוי זה לא תוקן. משרד האוצר והרשות לא פעלו למתן תוספת שעות סיעוד ל-100 הלוחמים הנותרים - נכי המלחמה בנאצים (שאינם ניצולי שואה). להערכת הרשות העלות של מתן תוספת שעות הסיעוד עומדת על כ-2.4 מיליון ש"ח לשנה.

מיפוי ואיתור של ניצולים מרותקי בית - בביקורת הקודמת צוין כי על הרשות למפות את אוכלוסיית מרותקי הבית, להעריך את מספרם בשנים הקרובות ולהציע תוכניות ייעודיות שיאפשרו לספק את מלוא צורכיהם בד בבד עם בחינת אפשרויות הסיוע בהפגת הבדידות. הגם שמגוון התוכניות לסיוע לניצולים מרותקי בית גדול יותר והתקציב של משרד הרווחה עלה, מיפוי ואיתור הניצולים הזקוקים לסיוע טרם הושלם.

פעילות הצוות הבין-משרדי לטיפול בניצולים - בביקורת המעקב עלה כי הצוות הבין-משרדי⁴ שהוקם לשם תכלול פעולות הממשלה בתחום הטיפול בניצולי השואה אינו מקיים פגישות שוטפות ויש אי-וודאות לגבי המשך תפקודו.

אתר המרשתת של הרשות לזכויות ניצולי השואה - אתר המרשתת, שהוא הכלי המרכזי שבידי הרשות להעברת המידע לאוכלוסייה בכלל ולניצולי שואה ובני משפחותיהם בפרט, טעון שיפור. הגם שקיים מידע כגון "טפסים של בקשה לאלמ/ה לפי הכנסה או מוגדל לפי הכנסה", טפסים ל"בקשה להלוואה" וכד', עדיין חסרים טפסים ממוחשבים להגשת תביעות לקבלת זכויות שונות ונדרש שיפור בהנגשת המידע והבהרת הזכויות לניצולי השואה.

ניצול תקציב משרד הרווחה לרווחת ניצולי השואה במסגרת "התכנית לנזקקים" - בשנים 2018 ו-2019 ניצל משרד הרווחה רק כ-30% מהתקציב הכולל של "התכנית לנזקקים" (שהסתכם בשנים אלה בכ-30 מיליון ש"ח), תוכנית שהוכנה לשם ביצוע פעולות רווחה עבור ניצולי שואה המקבלים הבטחת הכנסה (זאת להבדיל מהניצול המלא על ידו של תקציב "התכנית הלאומית"). בשל הניצול החלקי של תקציב "התוכנית לנזקקים" נבצר מניצולים לקבל שירותים שיכלו לשפר את רווחתם, לרבות תגבור אספקת צרכים מיוחדים, פעולות רווחה מרחוק ותוכניות למרותקי בית שיכולות להפיג - ולו במעט - את תחושת הבדידות.

תמיכה בשירות לחצני מצוקה - שירות חיוני של לחצני מצוקה לכ-9,000 ניצולים נמצא בסכנת הפסקה מפני שחסר מימון להמשך השירות. ללא סיוע ממשלתי ראוי תתקשה הקרן לרווחה להמשיך את השירות, שממומן היום ברובו מתרומות.

4 החברים בצוות הבין-משרדי: הרשות לזכויות ניצולי השואה במשרד האוצר, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, המוסד לביטוח לאומי, משרד הפנים, משרד הבריאות, המשרד לשוויון חברתי, משרד העלייה והקליטה ומשרד הבינוי והשיכון (להלן - הצוות הבין-משרדי). בהמשך השתתפו בישיבות נציג הקרן לרווחה ונציג מרכז הארגונים לניצולי שואה.



הגדלת זכויות ניצולים - מאז הביקורת הקודמת הוגדלו הזכויות שניתנות לקבוצת הניצולים שכבר הוכרו בעבר ומעגל הזכאים הוגדל על ידי הרשות ומשרד האוצר בשנים 2017 - 2019.

שיתוף מידע בין הגופים הנותנים שירות לניצולים - בביקורת הקודמת נמצא כי הבטל"א, הרשות, משרד השיכון, משרד הרווחה והקרן לרווחה אינם מעבירים ביניהם מידע במידה מספקת. המעקב גילה שהשתפרה מאוד העברת המידע בין הגופים, וכמה שירותים, כגון תוספת שעות סיעוד, ניתנים כיום באופן אוטומטי ללא צורך בהגשת בקשה.

מענק לניצולים מהחברה להשבת רכוש - בביקורת הקודמת נמצא כי שרת המשפטים דאז לא קבעה כללים להמשך הסיוע לניצולים הנזקקים לכך, שמימנה החברה לאיתור ולהשבת נכסים של נספי השואה באמצעות נכסים שלא נמצא להם יורש. המעקב העלה שלאחר שנסגרה החברה להשבה, הרשות קיבלה עליה את מתן המענק השנתי לניצולים במקום החברה שנסגרה.

תכנית הנגשה לדיור הציבורי - בביקורת הקודמת נמצא שמשרד השיכון לא גיבש תוכנית להנגשת דירות של ניצולי שואה ונקבע כי על הרשות לסייע למשרד השיכון לגבש לפי הצורך תוכניות ייעודיות לניצולי השואה. המעקב העלה שמשרד השיכון גיבש תוכנית להנגשת הדירות לניצולי השואה הגרים בדיור הציבורי. לשם השלמת התוכנית עדיין זקוק משרד השיכון לתקציב נוסף בסכום של כ-21 מיליון ש"ח.

ניצול תקציב משרד הרווחה לרווחת ניצולי השואה במסגרת "התכנית הלאומית" - בביקורת הקודמת נמצא כי משרד הרווחה לא השלים גיבוש תוכנית להרחבת היקף שירותי הרווחה והחברה לניצולי השואה, ולכן לא ניצל את התקציב של "התוכנית הלאומית". בביקורת המעקב נמצא כי משרד הרווחה מימש את התקציב הניתן לו לתוכנית הלאומית בהיקף של כ-58 מיליון שקלים לשנה (בשונה מהניצול החלקי של התוכנית לנזקקים).

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי הצוות הבין-משרדי:

יפעל להקמת נקודת מענה אחת שתרכז את כלל הזכויות והמענים הניתנים לניצולי השואה ויעקוב אחר מימוש זכויותיהם.

יבחן אפשרות להגברת שיתוף הפעולה של משרד הרווחה עם ארגונים חוץ-ממשלתיים העוסקים ברווחת ניצולי השואה ואת התמיכה בהם, במקביל לגיבוש תוכניות למימוש התקציב בעצמו.

יעגן ויבטיח את המשך פעילותו השוטפת כדי להבטיח טיפול רציף בעניינים הקשורים לניצולי שואה



בשיתוף פעולה עם משרד האוצר, משרד ראש הממשלה והרשות: יבחנו אפשרות לגבש תוכנית סיוע להגדלת התגמולים החודשיים לקבוצת הניצולים המקבלים מענק שנתי בלבד, זאת בהתחשב בירידה בהיקף של כ- 50 מלש"ח משנת 2018 לשנת 2019 בסכום הכולל של התגמולים המשולם לזכאים (הנובעת מהתמעטות טבעית של הזכאים).



מומלץ כי הרשות תמשיך בביצוע פרויקט מיצוי הזכויות עד לסקירה מלאה של ניצולי השואה לרבות שיפור בהנגשה מכוונת של אפשרויות למיצוי הזכויות. זאת, בד בבד עם הכשרת כוח אדם מתאים למשימה זו ושיתוף משרדי ממשלה נוספים וארגונים מהמגזר השלישי האמונים על מילוי צרכים נוספים של ניצולי השואה.



מומלץ כי הרשות, הקרן לרווחה ובטל"א ישתפו פעולה בעריכת בדיקות יזומות לבחינת מצבם התפקודי של ניצולי השואה ושל נפגעי התנכלויות הזכאים לגמלת סיעוד, כדי לאתר את בעלי הפוטנציאל למימוש מיצוי זכויות בהתאמת רמת הזכאות למצבם הגופני.



מומלץ כי משרד הפנים יפעל לקידום הסדרה כדי להעניק את ההנחה המרבית בארגונה גם לאוכלוסיית ניצולי השואה שהרשות הכירה בהם כנזקקים.



מומלץ שמשרד הקליטה יפנה באופן יזום לניצולים הזכאים לדירור ציבורי שבתחום טיפולו ויבדוק מי מבניהם מעדיפים דירה בדירור הציבורי או המשך סיוע בשכר דירה, זאת בהתאם למצאי הדירות שאותן יכול המשרד לייעד לניצולים.



סיוע המדינה לניצולי שואה - עיקרי ממצאי ביקורת המעקב

סיוע המדינה לניצולי שואה - עיקרי ממצאי ביקורת המעקב				
מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				פרק הביקורת
לא תוקן	תוקן במידה מועטה	תוקן במידה רבה	תוקן באופן מלא	
				ביצוע סקר מקיף ותכלול הטיפול בניצולים על ידי הרשות
				הגמלאות וההטבות הניתנות לניצולי שואה ולנפגעי התנכלויות החיים בישראל
				התאמה פיזית של סביבת המגורים של הניצולים לצרכיהם הייחודיים/לבעיותיהם הייחודיות/למצבם התפקודי
				מתן טיפולים נפשיים לניצולי שואה
				הנגשה הן של אתר האינטרנט של הרשות והן של התלוש שהיא מפיקה עבור הניצולים
				הקמת תשתיות חברתיות לטובת ניצולי השואה, ניצול תקציב משרד הרווחה



סיכום

רבים מניצולי השואה היו שותפים בהקמת המדינה; כמה מהם אף היו ממובילי המשק וההנהגה. אוכלוסייה זו, שהיא חלק ממרקם החיים בישראל, מגוונת ומורכבת מעולים ותיקים וחדשים. ממשלות ישראל לדורותיהן פעלו רבות כדי לסייע לניצולי השואה בישראל וכדי להקל עליהם וממשיכות לעשות זאת גם כיום. אולם, על אף פעילות מבורכת זו, חלק מצוריהם של ניצולים אלה עדיין לא זכו למענה הראוי. הזמן הולך ואוזל, מספר הניצולים החיים הולך ופוחת ועל כן גוברת החשיבות כי הגורמים הרלוונטיים יבחנו את הליקויים העולים בדוח זה ויפעלו לתיקונם לצורך טיוב הטיפול בניצולי השואה, נפגעי ההתנכלויות ונכי המלחמה בנאצים ומיצוי זכויותיהם. דור העדות, שחוזה את מאורעות השואה זכאי לחיות את שארית חייו בכבוד ולקבל את ההכרה שהוא ראוי לה.