

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 תרופות 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 הנוותרים - 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 מההוצאה 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.



סיוע המדינה לניצולי שואה

ביקורת מעקב

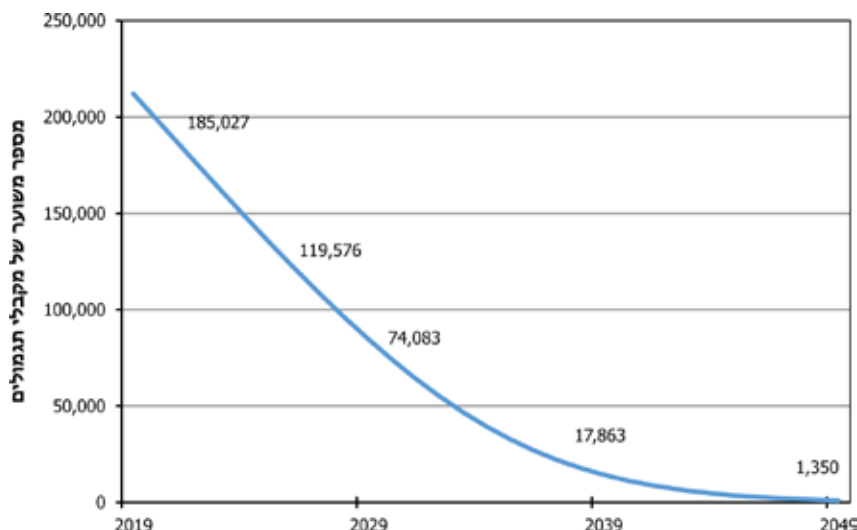
מבוא

במדינת ישראל אין הגדרה רשמית הקובעת מיהו "ניצול שואה"¹. אך יש חוקים ובהם קריטריונים מפורטים הקובעים אילו אזרחים זכאים להטבות הניתנות מכוח חוקים אלה, בשל נרדפותם במהלך השואה. במשך השנים, ובייחוד בעשור שקדם למועד סיום הביקורת, הוכרה זכאותם של עוד אזרחים להטבות מכוח החוקים הרלוונטיים; זאת באמצעות תיקונים בחוק שהכירו בקבוצות מסוימות של ניצולים, באמצעות פרשנות מרחיבה של בתי המשפט למושג "נרדפות" ובאמצעות החלטות מינהליות של שרי אוצר קודמים שהכירו בעוד אוכלוסיות הזכאיות להטבות שונות, בשל נרדפותן בתקופת מלחמת העולם השנייה. בדצמבר 2019 חיו במדינת ישראל כ-136,000 אזרחים הזכאים לזכויות ולהטבות בשל נרדפותם במהלך השואה (להלן - ניצולי השואה). גילם הממוצע הוא כ-85 שנה, ומדי חודש נפטרים כ-1,300 מהם.

בדצמבר 2015 קיבל שר האוצר דאז החלטה מינהלית להכיר בזכותן של קבוצות נוספות להטבות שונות עקב היותן נפגעות התנכלויות אנטישמיות וגזעניות בתקופת מלחמת העולם השנייה (להלן - נפגעי התנכלויות); במועד סיום הביקורת בדצמבר 2019, קבוצה זו מונה כ-56,000 אזרחים הזכאים להטבות מכוח ההחלטה. להלן בתרשים 1, התפלגות אקטוארית צופה פני עתיד של מספר ניצולי שואה ונפגעי התנכלויות, לפי שנים.

1 גורמים העוסקים בנושא משתמשים במונחים שונים בנוגע לאוכלוסייה זו - לרבות "ניצולים", "שורדים", "נפגעים", "נכים", ו"פליטים", ויש גם חילוקי דעות בקרב הניצולים עצמם בנוגע למונח המתאים.

תרשים 1: התפלגות אקטוארית של מספר ניצולי שואה ונפגעי התנכלויות (2049-2019)



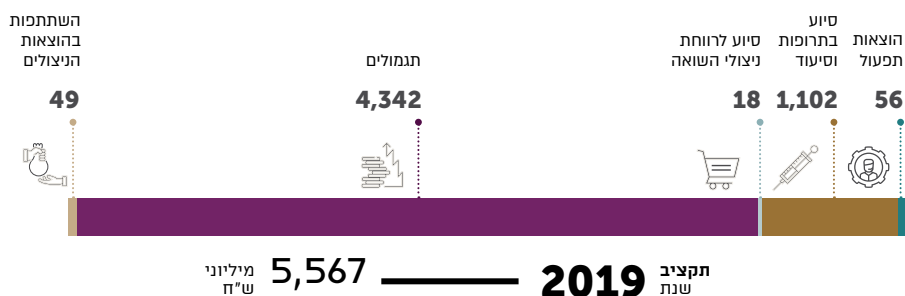
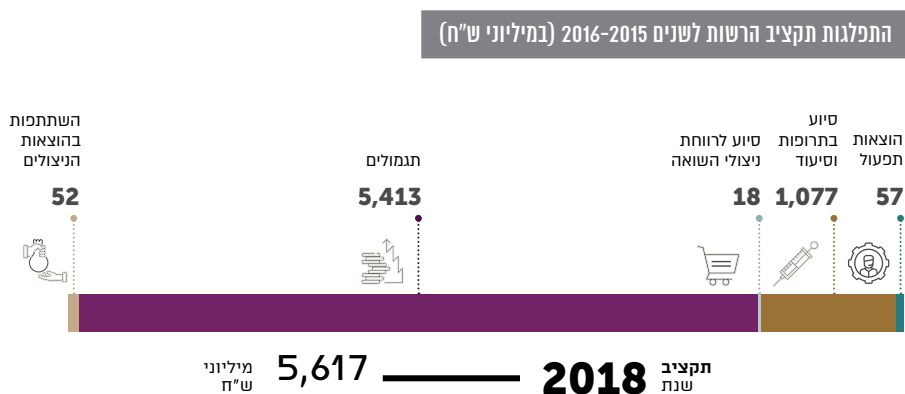
מקור: נתוני הרשות

הרשות לזכויות ניצולי השואה (להלן - הרשות) היא הגוף המרכזי של מדינת ישראל המטפל באוכלוסיית ניצולי השואה ונפגעי התנכלויות, ומנהלת רשימה לאומית ובה שמות ניצולי השואה ונפגעי התנכלויות הזכאים להטבות ממדינת ישראל וכן שמותיהם של חלק מהניצולים המקבלים גמלה מגורמים מחו"ל. בידיה כתובותיהם של ניצולי שואה ושל נפגעי התנכלויות וכן הרקע ההיסטורי שלהם, והיא בעלת הידע הנרחב ביותר על מצבם.

הרשות היא אגף של משרד האוצר ומועסקים בה כ-130 עובדים ובהם עורכי דין, עובדים סוציאליים, רופאים וסטודנטים. היא תוקצבה מתקציב המדינה בשנת 2019 בכ-5.57 מיליארד ש"ח ובשנת 2018 בכ-5.62 מיליארד ש"ח. רוב תקציב הרשות מועבר בגמלה לניצולים, חלקו מועבר לגופים שונים המספקים שירותים והטבות לניצולי השואה וחלקו מיועד לתוכניות חברתיות שמפעילים ארגוני סיוע ולשכות רווחה.



תרשים 2: התפלגות תקציב הרשות לשנים 2018-2019 (במיליוני ש"ח)



*תקציב פתיחת שנת 2017 - 4,015 מיליוני ש"ח

מקור: נתוני הרשות



משרד מבקר המדינה פרסם בשנים האחרונות כמה דוחות ביקורת² על טיפול הממשלה בניצולי שואה. בעקבות פרסומו של דוח הביקורת בשנת 2007 אף הוקמה ועדת חקירה ממלכתית בנושא זה בראשות שופטת בית המשפט העליון בדימוס השופטת דליה דורנר (להלן - ועדת דורנר). דוח ועדת דורנר הביא למפנה של ממש בהתייחסות הממשלה לאוכלוסיית ניצולי השואה. בשנים שלאחר פרסום הדוח התקבלו החלטות ממשלה ובוצעו תיקוני חקיקה, שנועדו להיטיב עם אוכלוסיית ניצולי השואה ולהרחיב הן את מעגל הזכאים לתגמולים ולהטבות והן את היקף ההטבות הניתנות. בשנת 2014 החליטה הממשלה על תוכנית לאומית לסיוע לניצולי שואה (להלן - התוכנית הלאומית). יישומה של החלטה זו הביא לשיפור ניכר בתנאי החיים של ניצולי שואה רבים.

בשנת 2017 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת מיוחד בעניין סיוע המדינה לניצולי שואה (להלן - הדוח הקודם) ובעקבותיו התקיימו כמה דיונים בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת. בדוח הנוכחי מובאים ממצאי המעקב שערך משרד מבקר המדינה אחר תיקון כמה ליקויים מרכזיים שצוינו בדוח הקודם. אולם, גם במועד סיום ביקורת המעקב, יש עדיין כ-51,000 ניצולים החיים בישראל בתנאים שאינם ראויים או שצורכיהם השונים אינם זוכים למענה הולם.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר עד מרץ 2020 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב אחר פעולותיהם של משרד האוצר לרבות אגף התקציבים, הרשות, משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה), משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון), משרד המשפטים, המשרד לשוויון חברתי, המוסד לביטוח לאומי (להלן - בטל"א), משרד העלייה והקליטה (להלן - משרד הקליטה), הקרן לרווחה לנפגעי השואה בישראל (להלן - הקרן לרווחה) לתיקון הליקויים המרכזיים שצוינו בדוח הקודם בתחום הסיוע לניצולי השואה (להלן - המעקב).

2 ראו מבקר המדינה, דוח מיוחד על סיוע המדינה לניצולי השואה (2017); דוח שנתי 65א (2014), עמ' 233; דוח שנתי 60ב (2010), עמ' 195; דוח ביקורת על הסיוע לניצולי שואה (2007).



התפתחות ההסדרים בישראל

בשנת 1952 חתמו ממשלת ישראל וממשלת גרמניה המערבית על הסכם השילומים. בשנת 1957 זכאותם של ניצולי השואה, שלקו בנכות (פיזית או נפשית) בשל רדיפות הנאצים, לפיצויים מממשלת ישראל עוגנה בחוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957 (להלן - חוק נכי הרדיפות או נר"ן)³. בהתאם לחוק נכי הרדיפות, אשר הותאם לחוק הגרמני המקביל⁴, "נכה" הוא אדם שלקה בנכות מחמת מחלה, החמרת מחלה או חבלה, ואשר אלמלא הנאמר בהסכם השילומים היה זכאי בגלל נכותו לתגמול, קצבה או פיצוי אחר מממשלת גרמניה. החוק קובע כי נכה בעל דרגת נכות של 25% לפחות יהיה זכאי לתגמול חודשי אם עלה לישראל לפני 1.10.53, היה אזרח ישראלי ותושב ישראל ב-1.4.57 ומצבו האמור לא השתנה.

בשל פרשנות החוק, קבוצות שונות שתבעו תגמולים מכוח חוק נכי הרדיפות לא הוכרו כזכאיות לכך. עם השנים הורחבה קבוצת הזכאים להטבות מהמדינה, בשל פסיקה של בית המשפט בכמה תביעות וכן בשל כמה החלטות מינהליות שקיבלו שרי האוצר במשך השנים. קבוצות שתביעותיהן נדחו בעבר הוכרו כניצולות שואה או כנפגעות התנכלויות.

3 יצוין כי בשנת 1954, עוד לפני חקיקת חוק נכי הרדיפות, נחקק חוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד-1954 (להלן - חוק נכי המלחמה).

4 "חוק הפיצויים הפדרלי לקורבנות הרדיפות של הנציונל-סוציאליזם" 1956.



התפתחויות שחלו בנושא ההסדרים החוקיים לניצולים שנשללה מהם הזכות לקבל פיצויים מכוח חוק נכי הרדיפות

חוק נכי הרדיפות חל על אוכלוסיית ניצולי שואה שעלו לישראל לפני אוקטובר 1953. ניצולי שואה שעלו לאחר מועד זה יכלו לתבוע את ממשלת גרמניה, בהתאם לתנאי החוק הגרמני. עם זאת, ניצולים שעלו לאחר 1.10.53 ועד לשנת 1969 - המועד האחרון שבו היה אפשר לתבוע את ממשלת גרמניה - עדיין לא תבעו אותה, לא היו זכאים לכל תגמול ממנה או ממדינת ישראל. בשל המצב החוקי האמור, נוצר פער גדול בין ניצול שואה יוצא מחנה כפייה או גטו שעלה לפני אוקטובר 1953 לבין חברו שחוה מאורעות דומים, עלה לארץ לאחר מכן אך לא תבע את ממשלת גרמניה. כמה הסדרים שונים נועדו לצמצם את הפער האמור בין הניצולים, כמפורט להלן:

1. **קרן סעיף 2:** בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים, בעקבות איחודן המחודש של גרמניה המערבית וגרמניה המזרחית, החל משא ומתן בין ועידת התביעות⁵ לבין ממשלת גרמניה. בסעיף 2 לנספח חוזה האיחוד ציינו הצדדים לחוזה כי בכוונתם להגיע להסכם עם ועידת התביעות בדבר הקמת קרן שמטרתה להעניק תשלומים לנרדפים שעד לאותו מועד לא קיבלו כל פיצוי או קיבלו פיצוי מזערי בלבד. בסיומו של המשא ומתן סוכם כי גרמניה תקים קרן כספית מיוחדת. הקרן הוקמה וזכתה לכינוי "קרן סעיף 2". הקרן מעניקה גמלה תלת-חודשית לניצולי שואה שאינם זכאים לקבל מגורם אחר גמלה חודשית בגין נרדפותם ושהיו כלואים באחד המחנות, או הגטאות, או נאלצו להסתתר בזמן השלטון הנאצי⁶. ועידת התביעות מפעילה שתי קרנות נוספות למתן גמלה חודשית או חד-פעמית בהתאם לקריטריונים קבועים⁷.

5 ועידת התביעות הוקמה בשנת 1951 על ידי 23 ארגונים יהודיים מובילים במטרה לטפל בקבלת פיצויים לניצולי השואה. ועידת התביעות שמה לה למטרה לנהל את המשא ומתן בעניין הפיצויים עם ממשלת גרמניה כנציגי העם היהודי.

6 הזכאות של הניצול מותנית בזמן שהייה מזערי במחנות, בגטאות או במסתור, וכן היא מותנית בעמידה במבחני הכנסה והון (היקף הנכסים שבידיו).

7 הקרן הראשונה היא קרן מרכז ומזרח אירופה, המיועדת לתושבים בהווה של מדינות הגוש הקומוניסטי לשעבר. הקרן מקצה גמלה חודשית בסך כ-300 אירו לניצולי שואה אשר היו כלואים באחד המחנות או הגטאות, או לניצולים שנאלצו להסתתר בזמן השלטון הנאצי. הקרן השנייה היא קרן הסיוע, המיועדת לתושבי הגוש הקומוניסטי לשעבר שהיגרו לארצות המערב. קרן זו מעבירה פיצוי חד-פעמי בסך 2,556 אירו לניצולי שואה שבריאיתם נפגעה בגין הרדיפות בזמן השואה, ובלבד שאינם מקבלים תשלומים מאחת הקרנות האחרות או מהממשלות השונות.



2. **חוק ההסדרים**⁸: עד שנת 2001 ניצולי שואה ששהו על אדמת גרמניה ב-1.1.47 לא היו זכאים לגמלה חודשית מכוח חוק נכי הרדיפות⁹. בחוק ההסדרים בשנת 2001 נקבע כי לקבוצה זו יינתן תגמול מוגבל, ובשנת 2007 השווה חוק ההסדרים (להלן - חוק ההסדרים 2007)¹⁰ את הגמלה החודשית של זכאים ניצולים מקבוצה זו לגמלה שמקבלים הזכאים מכוח חוק נכי הרדיפות ובלבד שאינם מקבלים גמלה בגין נרדפותם ממקורות אחרים.

3. **חוק הטבות לניצולי שואה, התשס"ז-2007 (להלן - חוק ההטבות)**: חוק זה נועד להסדיר את עניינם של ניצולי השואה ש'נפלו בין הכיסאות' ולא היו זכאים לגמלה משום מקור. החוק תוקן והורחב במשך השנים כדי שיחול על אוכלוסיות נוספות.

הטבות הניתנות לשתי אוכלוסיות מקרב ניצולי השואה:

א. **סעיף 3 לחוק ההטבות**: הסעיף קובע כי ניצולי שואה יוצאי מחנות וגטאות או מקבלי גמלה מקרן סעיף 2, שעלו לישראל לאחר 1.10.53, או שלא היו אזרחים ותושבים של ישראל ב-1.4.57 או לא נשארו אזרחים או תושבים לאחר תאריך זה, ובשל אחת מסיבות אלה לא היו זכאים לגמלה חודשית מכוח חוק נכי הרדיפות, יהיו זכאים לתגמולים ולהטבות כאילו היו נכים הזכאים לתגמולים לפי חוק נכי רדיפות הנאצים ובלבד שאינם מקבלים קצבה אחרת בשל נרדפותם. ניצולים הזכאים לגמלה תלת חודשית מקרן סעיף 2 מקבלים מכוח הסעיף השלמה לגמלה החודשית (בניכוי התגמולים מהקרן)¹¹.

ב. **סעיף 4 לחוק ההטבות**: הסעיף קובע זכאות למענק הטבות שנתי עבור ניצולי שואה אשר אינם זכאים לגמלה חודשית מכוח חוק נכי הרדיפות, מאחר שעלו לישראל לאחר אוקטובר 1953 ואינם זכאים לקצבה אחרת בשל נרדפותם מכל גורם שהוא ובכלל זה מקרן סעיף 2 של ועידת התביעות או מכוח סעיף 3 לחוק ההטבות (מאחר שאינם יוצאי מחנות או גטאות).

8 פרק א' לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 2001) (תיקון, ביטול והתליה של חקיקה שמקורה בהצעות חוק פרטיות), התשס"א-2001, שכותרתו - "נכי רדיפות הנאצים ששהו על אדמת גרמניה ביום ט' בטבת תש"ז (1 בינואר 1947)".

9 זאת משום שהחוק הגרמני אפשר, באופן חריג, לנפגעי רדיפות הנאצים אשר שהו על אדמת גרמניה באותו המועד לתבוע פיצויים בגין נזקי גוף שנגרמו להם.

10 חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת 2001) (תיקון, ביטול והתליה של חקיקה שמקורה בהצעות חוק פרטיות) (תיקון מס' 6), התשס"ז-2007.

11 יצוין כי בהתאם לתיקון 8 לחוק ההטבות, החל מספטמבר 2016 התגמולים מהקרן אינם מנוכים עוד לניצולים נזקקים.



4. **החלטות מינהליות:** נוסף על התפתחות החקיקה קיבלו שרי האוצר במשך השנים החלטות מינהליות שונות בהתאם לסמכותם לפי חוק נכי רדיפות הנאצים. ההחלטות המינהליות שקיבלה הרשות כאמור¹²: א. יהודי לוב (2010), ב. יהודי נאלצ'יק (2012), ג. בעלי נתינות זרה (2014), ד. תושבי קבע בגרמניה (2015), ה. עובדי כפייה (2015).

החלטה מינהלית - נפגעי התנכלויות - דצמבר 2015

1. החלטה מינהלית של שר האוצר דאז שלפיה יוצאי עיראק שחוו את אירועי הפרהוד¹³ יהיו זכאים למענק הטבות שנתי ולפטור מלא מתשלום דמי השתתפות עצמית ברכישת תרופות הכלולות בסל שירותי הבריאות¹⁴.
2. נוכח מגבלות שהטיל משטר וישי על יהודי אלג'יר ומרוקו, בחוקים אנטישמיים שהיו בתוקף בין יוני 1940 לנובמבר 1942 קיבל שר האוצר דאז החלטה מינהלית ולפיה יוצאי מרוקו ואלג'יר שסבלו הגבלות שונות אלה, בפרק הזמן המפורט בהחלטה, יהיו זכאים למענק הטבות שנתי ולפטור מתשלום דמי השתתפות עצמית ברכישת תרופות הכלולות בסל שירותי הבריאות¹⁵.

הסדרים חוקיים של ממשלות זרות לניצולי שואה החיים בישראל

מדינת ישראל נותנת גמלאות והטבות למרבית ניצולי השואה המתגוררים בישראל. חלק מהניצולים הגרים בישראל זכאים לתגמולים חודשיים או למענקים חד-פעמיים מקרנות שונות מחו"ל, בכפוף לעמידתם בתנאי ההסדר הרלוונטי¹⁶.

12 לפירוט ראו מבקר המדינה, דוח מיוחד על סיוע המדינה לניצולי השואה (2017).

13 ביומיים הראשונים של יוני 1941 התרחשו בעיראק פרעות "הפרהוד" ובמהלכם סבלה הקהילה היהודית ממעשי אלימות, לרבות מסע של רצח, ביזה ואונס.

14 החלטה מינהלית בנושא "תכנית סיוע - הכרה באוכלוסיות נוספות כזכאיות להטבות" (2015).

15 שם.

16 בין ההסדרים: רנטת בריאות מממשלת גרמניה (BEG); פנסייה חודשית מגרמניה בגין עבודה ללא כפייה בגטו מכוח חוק הגטאות הגרמני (ZRBG); רנטה חודשית מפולין; מענק או רנטה חודשית ליתומים מצרפת; תשלום חד-פעמי מקרן סיוע של ועידת התביעות; מענק חד-פעמי מוועידת התביעות בגין "ילדות אבודה"; מענק מקרן הפיצוי הגרמנית עבור עבודה ללא כפייה בגטו (BADV); מענק חד-פעמי למי שהוסע ברכבות צרפתיות למחנות השמדה; סיוע כספי עבור טיפול בבעיות רפואיות; פיצוי הניתן באמצעות ועידת התביעות ליוצאי רומניה המקבלים הבטחת הכנסה, מכספי נכסים אבודים של יהודים בתקופת השואה.

החלטות ממשלה והרחבת מעגל הזכאים מאז הדוח הקודם, בשנים 2017-2019

הקמת צוות בין-משרדי

לאחר פרסום דוח מבקר המדינה הקודם בשנת 2017 בדבר סיוע המדינה לניצולי שואה התקבלה ביום 11.3.2018 החלטת ממשלה מספר 3661 שכותרתה "מיצוי זכויות, מינוי מתכלל ושיפור המענים לניצולי שואה".

בהחלטה נקבע כי יוקם צוות בין-משרדי בראשות סגן שר האוצר ונציג בכיר ממשרד ראש הממשלה שירכז את עבודת הצוות¹⁷ (להלן צוות בין משרדי או הצוות הממשלתי). תפקידי הצוות הממשלתי יהיו כדלקמן:

1. ריכוז מידע ממשרדי הממשלה הרלוונטיים לצורך קבלת תמונת מצב עדכנית על הסיוע שמעניקים משרדי הממשלה לניצולי השואה, על פי תחומי אחריותם.
2. סיוע בפיתרון חסמים בנוגע לטיפול הממשלתי בניצולי השואה באמצעות שיפור התיאום בין משרדי הממשלה הרלוונטיים.
3. קבלת תמונת מצב עדכנית ממשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים על הפעולות המבוצעות ברשויות המקומיות בנוגע לטיפול בניצולי שואה.
4. דיווח לממשלה או לצוות השרים לעניין התגמולים וההטבות לניצולי שואה, מדי שנה ביום הניצחון על גרמניה הנאצית, על הטיפול הממשלתי בניצולי השואה.

הרחבת מעגל הזכאים והגדלת זכויות לזכאים

מענק רבעוני למקבלי רנטה מגרמניה (BEG)

בהתאם לתיקון בחוק משנת 2018¹⁸, ניצולי שואה הזכאים לקצבה חודשית מגרמניה בגין נזקי בריאות לפי חוק הפיצויים הפדראלי הגרמני (BEG), זכאים לקבל מהמדינה מענק רבעוני שעומד בדצמבר 2019, על סך 2,535 ש"ח.

17 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.

18 סעיף 33 לחוק ההטבות שנכלל בחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018, סעיפים 39 - 42.



הסדר סיוע למקבלי רנטה מגרמניה (BEG)

בסיכום עקרונות שחתמו הרשות ומשרד האוצר הגרמני ביוני 2019 הוסדרה תכנית סיוע במימון משרד האוצר הגרמני לניצולי שואה הזכאים לקצבה חודשית מגרמניה (BEG). על פי הסיכום תשולם לאוכלוסייה זו תוספת לרנטה החודשית (בין 100 אירו ל-400 אירו). הסיכום אושר בהחלטת ממשלה¹⁹ שבה נקבע כי תחילת הזכאות עבור בקשות שיוגשו לרשות עד ליום 31 בדצמבר 2020 תהיה רטרואקטיבית מיום 1 ביולי 2019.

תגמול חודשי לבן זוג של ניצול שואה שנפטר

בהתאם לתיקון בחוק משנת 2018²⁰ זכותם של אלמנים ואלמנות לקבל קצבה לשארית חייהם הורחבה והיא תכלול גם בן זוג של ניצול שנפטר לפני יוני 2011 (עד אז היו זכאים למענק רבעוני), לרבות מי שהוכרו בחוק ההטבות לניצולי שואה.

הכרה בניצולים ממקומות נוספים בבולגריה וברומניה כמעגל ראשון

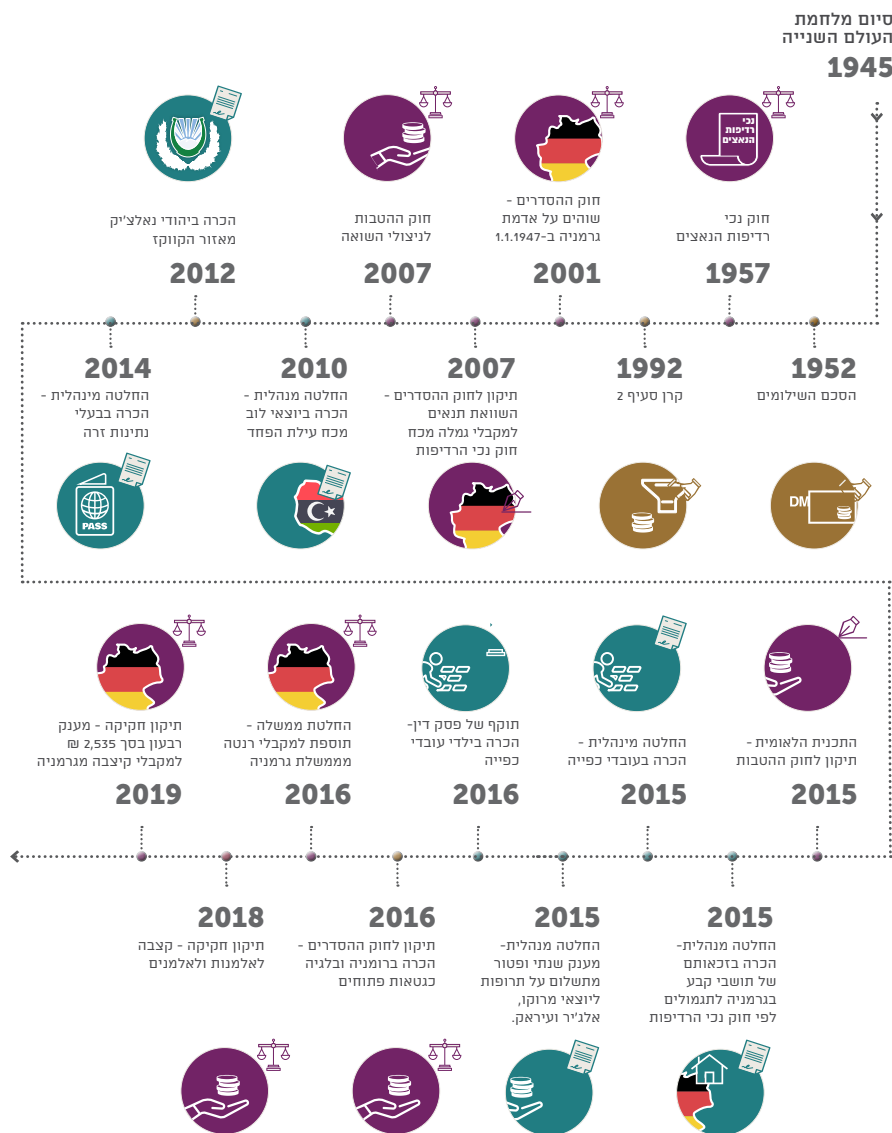
בעקבות הכרה בשנת 2016 של ממשלת גרמניה במקומות נוספים ברומניה ובבולגריה כגטאות פתוחים, הכירה הרשות באלפי ניצולי שואה חדשים הן לצורך קבלת תגמול חודשי, והן לצורך קביעת נכות, ביחס למחלות הניתנות רק לניצולי שואה מהמעגל הראשון. להלן בתרשים 3 מוצגים ההסדרים החוקיים והחלטות מנהליות שונות שהונהגו לאורך השנים.

19 החלטה 4668 של הממשלה ה-34 "תוכנית סיוע לניצולי שואה מקבלי קצבה חודשית מגרמניה בעקבות סיכום עם ממשלת גרמניה" (15.8.2019).

20 חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנת התקציב 2019), התשע"ח-2018, סעיפים 39-42.



תרשים 3: התפתחות ההסדרים החוקיים, 1952 - 2019



הגמלאות וההטבות הניתנות לניצולי שואה ולנפגעי התנכלויות החיים בישראל

במהלך ביקורת המעקב פעל צוות הביקורת כדי לקבל מידע שלם ומעודכן על ההטבות הניתנות לקבוצות שונות של ניצולי שואה ונפגעי התנכלויות, על-פי החוקים וההסדרים השונים. בתרשים 4 להלן יוצג המידע בנושא הגמלאות וההטבות האמורות, מעודכן לדצמבר 2019:

תרשים 4: הגמלאות וההטבות שניצולי שואה ונפגעי התנכלויות החיים בישראל זכאים להן, דצמבר 2019

הגמלאות וההטבות שניצולי שואה ונפגעי התנכלויות החיים בישראל זכאים להן



מקור: רשות לניצולי שואה

תגמולים כספיים לניצולי השואה

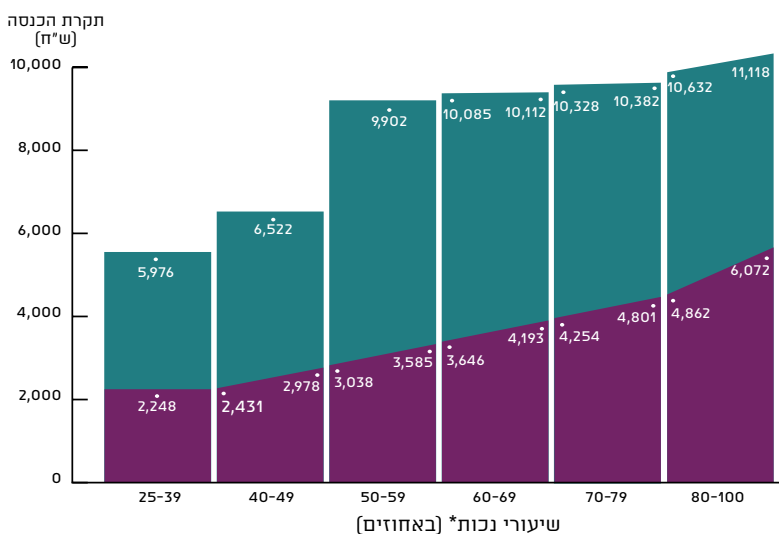
גמלאות חודשיות הניתנות לניצולי השואה

שיעור הגמלאות

הגמלה החודשית המשולמת לניצולי השואה לפי חוק נכי הרדיפות או סעיף 3 לחוק ההטבות, כוללת גמלה בסיסית ששיעורה במועד סיום הביקורת עומד על 2,420 ש"ח וכן תוספות התלויות הן בשיעור הנכות של הניצול, שהרשות מכירה בה, והן במצבו הכלכלי, בהתאם למבחן הכנסות שקבעה הרשות. בתרשים 5 להלן יפורטו סכומי הגמלה החודשית שניצולי השואה זכאים לה מכוח חוק נכי הרדיפות, נכון לדצמבר 2019.

תרשים 5: תגמולים חודשיים שניצולים זכאים להן, דצמבר 2019

הגמלאות החודשיות שניצולים זכאים להן



* את שיעור הנכות לניצולים קובעות ועדות רפואיות ייעודיות של הרשות. ועדות אלו בוחנות את שיעור הנכות של הניצול בהתאם לרשימה של מחלות שהרשות הכירה בקשר סיבתי בינו לבין מאורעות השואה. יצוין כי לכלל ניצולי השואה המקבילים גמלה חודשית מוכרת בשיעור של 25% לפחות, בלי שיידרשו להוכיח את דבר קיומה. כן יצוין כי אין בהכרח מתאם בין שיעורי הנכות האמורים ובין שיעורי הנכות שקבע בטל"א לאותו ניצול.

גמלה עיקרית בש"ח
הגמלה משולמת מדי חודש לפי הסכום הגדול מהשניים: שיטת המדרגות - הגמלה הקבועה למדרגת הנכות הרלוונטית, השיטה הלינארית - מכפלה של התגמול עבור אחוז נכות אחד (העומד, נכון למועד סיום הביקורת על כ-56.44 ש"ח) בשיעור הנכות המוכר לניצול.

השלמה עד לתקרת הכנסה בש"ח
לניצולים שאינם מסוגלים להשתכר למחיתם בש"ח תגמול לפי הכנסה - לניצולים ששיעור נכותם הוא עד 49% תגמול מוגדל לפי הכנסה - לניצולים ששיעור נכותם הוא 50%-100%.

מקור: נתוני הרשות לניצולי שואה



בלוח 1 להלן תוצג התפלגות התגמולים החודשיים המשולמים לניצולי השואה, נכון לדצמבר 2019.

לוח 1: התפלגות הזכאים לתגמולים חודשיים לפי אחוזי נכותם והמקור החוקי לזכאות, 2019

מספר ניצולים זכאים לתגמול חודשי		
סעיף 3 לחוק הטבות	נר"ן והסדרים	אחוזי נכות
9,106	13,891	25-39
1,707	2,618	40-49
2,981	8,744	50-59
2,834	5,542	60-69
1,155	3,274	70-79
1,720	5,187	80-100

מתוכם זכאים להשלמה עד לתקרת הכנסה		
סעיף 3 לחוק הטבות	נר"ן והסדרים	אחוזי נכות
2,711	1,655	25-39
479	399	40-49
1,430	3,244	50-59
1,318	1,985	60-69
511	1,079	70-79
724	1,605	80-100

מקור: נתוני הרשות לניצולי שואה

מענקים וגמלאות לניצולי שואה ולנפגעי התנכלויות החיים בישראל

ניצולי השואה מקבלי המענק השנתי הזקוקים להבטחת הכנסה על מנת להתקיים

חוק נכי רדיפות הנאצים, אשר קובע זכאות לתגמול חודשי לניצולי שואה, כולל תנאי מקדמי לזכאות שעניינו עלייה ארצה לפני 1.10.53 (הניצול לא יכול לתבוע רנטה מגרמניה²¹) וזאת משום שמי שעלה לאחר התאריך האמור זכותו לקבל רנטה מגרמניה לא נשללה בהסכם השילומים. בפועל, רבים מן הניצולים שעלו ארצה לאחר המועד האמור לא מקבלים רנטה מגרמניה ורבים מהם אפילו לא הספיקו לתבוע פיצויים מגרמניה משום ששהו מזרחה למסך הברזל, וזאת בשים לב לכך שהחוק הגרמני נסגר לתביעות בשנת 1969.

במסגרת התוכנית הלאומית לסיוע לניצולי שואה²², הוכרו בשנת 2014 יוצאי מחנות וגטאות אשר עלו למדינת ישראל אחרי 1.10.53 כזכאים לקבלת קצבה. אולם, שאר ניצולי השואה שהיו פליטים אך לא שהו בגטאות או במחנות ושעלו למדינת ישראל לאחר 1.10.53, אינם זכאים לקצבה חודשית אלא למענק שנתי בלבד (מכוח סעיף 4 לחוק ההטבות).

בסיום הכנת הדוח הקודם בפברואר 2017 מנתה קבוצה זו 83,761 ניצולים, בדצמבר 2019 מנתה הקבוצה 72,598 ניצולים בלבד וגילם הממוצע של הניצולים עומד על 84 שנים. רבים מניצולי השואה זכאי המענק השנתי, הינם עולים חדשים, מתוכם 60,782 יוצאי מדינות ברית המועצות לשעבר, אשר עלו לישראל עם משפחותיהם, בשנות ה-90. רבים מתגוררים בדיור ציבורי ולעיתים קרובות בגפם או כחלק ממשפחות בעלות מספר נפשות מצומצם. במקרים רבים זכאי המענק השנתי אינם דוברי השפה העברית על בוריה, באופן המקשה עליהם במימוצי זכויותיהם.

מטבע הדברים, עולים אשר הגיעו לישראל בגיל מבוגר יחסית, רובם לא הצליחו לצבור זכויות סוציאליות ואף לא הספיקו לצבור נכסים או חסכונות של ממש. רובם נאלצו לעבוד בעבודות מזדמנות או בעבודות שאינן תואמות את הכשרתם המקצועית. חלקם נאלץ אף כיום, בגיל מבוגר, להמשיך לעבוד על מנת להתקיים.

אירועים ומשברים כגון מחלה שהטיפול בה מצריך משאבים רבים, או הוצאה חד-פעמית גדולה - עלולים לדרדר כלכלית את מצבם של האנשים שאין להם "רשת ביטחון" הנחוצה על מנת לצלוח את המשבר. ההתמודדות עם אירועי משבר כאלה עלולה להיות קשה עוד יותר לקשישים שאין להם כל הכנסה פרט לקצבת הזקנה

21 ניצול שעלה ארצה לפני 1.10.53 זכותו לקבל רנטה מגרמניה נשללה בהסכם השילומים.

22 החלטה 1568 של הממשלה ה-33 "תכנית לאומית לסיוע לניצולי שואה" (27.04.2014).



ולגמלה לפי חוק הבטחת הכנסה וכן אין להם נכסים, חסכוניות, פנסיה או תמיכה כלכלית מהמשפחה. אירועים אלה עלולים להוריד את הניצולים שאינם מקבלים גמלה חודשית מהרשות אל מתחת לקו העוני בלי שיוכלו להיחלץ ממצב זה בכוחות עצמם.

בדוח הקודם צוין כי חלק גדול מאוכלוסיית הניצולים מקבלי המענק השנתי שעלו מברית המועצות לשעבר, אשר בשל מועד עלייתם נבצר מהם לקבל תגמולים חודשיים, חיים בתנאי עוני. לניצולים אלו אין פנסיות או בסיס כלכלי אחר למעט קצבאות מבטל"א. כ-67% מקרב ניצולי השואה הזכאים למענק שנתי מכוח סעיף 4 לחוק ההטבות מקבלים גמלה לפי חוק הבטחת הכנסה²³. קולה של אוכלוסייה זו, ששיעורה כרבע מכלל אוכלוסיית ניצולי השואה, אינו נשמע, הם מסתגלים בליט ברירה למצבם ומוותרים על צרכים בסיסיים.

עוד צוין משרד מבקר המדינה בדוח הקודם כי על שר האוצר להעלות בפני הממשלה באופן תדיר את סוגיית הסיוע הניתן לשארית הפליטה וזאת במסגרת טיפולה באוכלוסיית הקשישים הנזקקים, בהתאם להמלצת בית המשפט העליון ובמגבלות התקציב. החובה המוסרית של החברה הישראלית היא לדאוג לאוכלוסייה זו, שסבלה די ממאורעות השואה. בדוח הקודם צוין כי על הממשלה והעומד בראשה לוודא כי רמת חייהם של ניצולי השואה בשנותיהם האחרונות תהיה ראויה ולסייע להם בכך.

מביקורת המעקב עלה כי נכון למאי 2020, למעלה מ-51,000 מכלל הניצולים הזכאים למענק שנתי מכוח סעיף 4 לחוק ההטבות (72,598), מקבלים גמלה מבטל"א לפי חוק הבטחת הכנסה. שיעור הנזקקים להשלמת הכנסה עלה ביחס לדוח הקודם ועומד על כ-70% מכלל הניצולים השייכים לקבוצה זו (לעומת כ-67% בדוח הקודם).

גובה המענק השנתי עומד נכון למועד סיום הביקורת על סך של 3,991 ש"ח לשנה (משמע כ-333 ש"ח לחודש) בעוד שגובהו של התגמול החודשי המשולם לניצולי השואה מקבלי התגמול החודשי נע בין 2,420 ש"ח ל-6,077 ש"ח לחודש, וזאת בלי הטבות נלוות המסתכמות באלפי שקלים בשנה, לרבות: השתתפות ברכישת ציוד רפואי ואורתופדי, הבראה ואשפוז, מימון תרופות שאינן בסל הבריאות לטיפול במחלות המוכרות שקשורות לשואה, מענק הבראה שנתי בסך של 2,120 ש"ח, מענק שנתי לציוד רפואי, פטור מלא מתשלום עבור רכישת תרופות מרשם בסל הבריאות, טיפול נפשי ועוד.

23 סכום הגמלה (הכוללת את קצבת הזקנה אם הניצול זכאי לה) עומד על 3,301 ש"ח לחודש ליחיד ועל 5,216 ש"ח לזוג.



מפגישות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה במהלך ביקורת המעקב עם הרשות עולה כי היא תומכת בהגדלת המענקים לקבוצה זו של ניצולים. מבדיקת צוות הביקורת עולה כי נציג משרד ראש הממשלה העלה את הנושא עוד במאי 2018 במפגשים של הצוות הממשלתי. עם זאת, נכון למועד סיום ביקורת המעקב לא חל שינוי בתגמול שאותו מקבלים הניצולים השייכים לקבוצה זו (קבוצת הניצולים החלשה ביותר מהבחינה הסוציאלית).

נמצא כי הליקוי בסיוע לאוכלוסיית ניצולי השואה מקבלי המענק השנתי החיים בתנאי עוני לא תוקן. נכון למועד סיום ביקורת המעקב, מחציתה של אוכלוסייה זו²⁴ נזקקת לגמלת סיעוד מהביטוח הלאומי ולמעלה מרבע, זכאים לתוספת של 9 שעות סיעוד שבועיות, בהיותם תלויים לחלוטין בזולת, או תלויים בזולת במידה רבה מאד וכן בשל הכנסותיהם הנמוכות.

משרד מבקר המדינה מציין לפני משרד האוצר, משרד ראש הממשלה והרשות כי חלק מניצולים אלו נאלצים להסתפק ברמת חיים נמוכה, אוכלים אוכל שאינו מגוון ואינו מכיל את כל אבות המזון, מצמצמים את רמת הצריכה ומוותרים על מוצרים בסיסיים.

אף שמרביתם מקבלים גמלה לפי חוק הבטחת הכנסה מהמדינה, הכנסתם הכוללת אינה מאפשרת להם להתמודד עם יוקר המחיה וחלקם אף מתקשים לחיות את שארית חייהם בכבוד. הסל המקיף למימון טיפול רפואי מקל בצורה משמעותית על ניצולים מבחינת הנגישות לטיפולים ולשירותים הרפואיים אשר כאמור, הניצולים מקבלי המענק השנתי אינם זכאים להם. על אף הנתון האמור בדבר מצבם הכלכלי הקשה של מרבית הניצולים מקבוצה זו, הם אינם מתרעמים על המחסור והקושי הכספי.

הרשות מסרה בתשובתה מיוני 2020 (להלן - תשובת הרשות) למשרד מבקר המדינה כי העובדה שלמעלה מ-70% מהניצולים זכאי המענק השנתי (מרביתם עולים מבריה"מ לשעבר), מתקיימים מקצבת הבטחת הכנסה מהמוסד לביטוח הלאומי, מעידה מחד על מצבם הכלכלי הקשה, ומאידך על כי לא קיימת התייחסות מיוחדת לזהותם כניצולי שואה.

24 ניצולי השואה העולים מבריה"מ מקבלי המענק השנתי הזקוקים להבטחת הכנסה על מנת להתקיים.



עוד מסרה הרשות כי היא מודעת לאבחנה הקיימת בתוך קבוצת הניצולים (בין אלו המקבלים מענק חד שנתי בלבד לאלו המקבלים תגמול חודשי) ולמצבם של ניצולים אלו. בעבר היו ניסיונות להגדיל את הזכויות המגיעות לניצולים אלו. דהיינו: במקום תשלום מענק שנתי להסדיר תשלום קצבה חודשית מופחתת ביחס לזו המשתלמת לניצולי שואה שעלו ארצה לפני 1953. אולם, הפתרון שנבחר בעבר היה העלאה של גמלת הבטחת הכנסה, ללא התייחסות לייחודיות היותם ניצולי שואה, והותרת המענק השנתי המשולם על ידי הרשות - על כנו. הרשות תשתף פעולה עם כל החלטה על מתווה סיוע לניצולים שעלו למדינת ישראל אחרי 1953 המקבלים מענק שנתי וזאת גם אם במסגרת מופחתת ומצומצמת יותר בהשוואה לסל הכספים והזכויות המשתלם לניצולים שעלו לפני 1953.

לדעת משרד מבקר המדינה בחלוף 75 שנים מזמן מלחמת העולם השנייה ההבחנה בין ניצול שואה שעלה לארץ לפני שנת 1953 לזה שעלה לאחר מכן, הולכת ומיטשטשת. משרד מבקר המדינה ממליץ לוועדה הבין-משרדית, למשרד האוצר, למשרד ראש הממשלה ולרשות לבחון אפשרות לגבש תוכנית סיוע להגדלת התגמולים החודשיים לקבוצת ניצולים זו ככל האפשר, בהתחשב בירידה של כ-50 מיליון ש"ח בסכום הכולל של התגמולים המשולם לזכאים משנת 2018 לשנת 2019, ולירידה הנוספת הצפויה הנובעת באופן טבעי מהתמעטות דור העדות החי עמנו.

תלוש הקצבה המופק לניצולים

חוק נכי הרדיפות והוראות סעיף 3 לחוק ההטבות²⁵ קובעים כי מהתגמול לפי הכנסה או מהתגמול המוגדל לפי הכנסה ינוכה סכום השווה לקצבת הזקנה מבטל"א, ובלבד שהסכום שיייותר לא יפחת מהתגמול העיקרי. באתר הרשות מצוין כי התגמול לפי הכנסה והתגמול המוגדל לפי הכנסה הם השלמה לגמלה (בהתאם למבחן הכנסות אישי של הניצול) עד לתקרת התגמול שנקבע לכל מדרגת נכות. משמע שבפועל מנוכות מהתגמול לפי הכנסה או מהתגמול המוגדל לפי הכנסה הקצבאות הניתנות לניצולים מבטל"א (כגון קצבת אזרח ותיק), מהביטוח הסוציאלי מגרמניה וכל הכנסה אחרת מכל מקור שהוא²⁶.

25 בעקבות תיקון מס' 5 בשנת 2014, הסעיף קובע כי יוצאי מחנות וגטאות יהיו זכאים לקבל תגמולים והטבות כאילו היו נכים הזכאים לתגמולים לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, ובלבד שאינם מקבלים קצבה אחרת בשל נרדפותם.

26 למעט הגמלה שמקבלים ניצולים באמצעות ועידת התביעות מקרן סעיף 2; זאת, בהתאם לחוק הטבות לניצולי שואה (תיקון מס' 8), התשע"ז-2016, שלפיו גמלה ספציפית זו אינה מובאת עוד בחשבון במסגרת מבחן ההכנסות לצורך קביעת סכום התגמול לפי הכנסה או התגמול המוגדל לפי הכנסה.



בפעם הראשונה בה מופקת לניצול, הוראת תשלום לתגמול לפי הכנסה או מעודכנות הכנסותיו, נשלח לניצול השואה מכתב מהמחלקה המקצועית ברשות המפרט את הניכויים המדויקים מהתגמול. במכתב זה הנשלח כאמור פעם אחת בלבד מפורטים סוגי הניכוי: קצבת זקנה, שארים, פנסיה, פנסית שארים, תגמולים מחו"ל, השכרת נכס, הכנסה כעובד עצמאי וכיו"ב.

בדוח הקודם המליץ המבקר כי ראוי שהתלוש שמפיקה הרשות לניצולים יהיה ברור וישקף את זכאותם של הניצולים לפי הטבלאות שהיא מפרסמת, לרבות הסבר על שיעור הניכויים מהגמלה המשולמת ועל כל שינוי שחל בסכום הגמלה או באופן חישובה.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לגבי חוסר הסבר על שיעור הניכויים מהגמלה המשולמת טרם תוקן. מאז הדוח הקודם לא חלו שינויים בתלוש.

על הרשות לבחון דרכים נוספות כדי להבהיר את הסעיפים המופעים בתלוש כדי לצמצם את הקושי של הניצולים בהבנת סעיפיו. עוד מומלץ לערוך פיילוט במהלכו תיבחן ההיתכנות למשלוח תלוש בצורה מקוונת למעוניינים בכך.

בתשובת הרשות למשרד מבקר המדינה היא מסרה כי החלה בהתארגנות לפיילוט בנושא תלוש מקוון, והיא מקווה לקיימו בחודשים הקרובים באופן הדרגתי בקרב הניצולים.

מענק לניצולים נזקקים מהחברה לאיתור ולהשבת נכסים של נספי השואה

החברה לאיתור ולהשבת נכסים של נספי השואה (להלן - החברה להשבה) הוקמה בהתאם לחוק נכסים של נספי השואה (השבה ליורשים והקדשה למטרות סיוע והנצחה), התשס"ו-2006 (להלן - חוק הנכסים). בהתאם למטרתה השיורית של החברה להשבה - מתן סיוע לניצולי שואה, קבע דירקטוריון החברה אמות מידה למתן מענקים רבעוניים לניצולים נזקקים²⁷ מקבלי גמלה חודשית²⁸; את המענק קיבלו ניצולי שואה נזקקים מקבלי גמלה חודשית אשר שיעור נכותם (על- פי קביעת הרשות) קטן מ-50%.

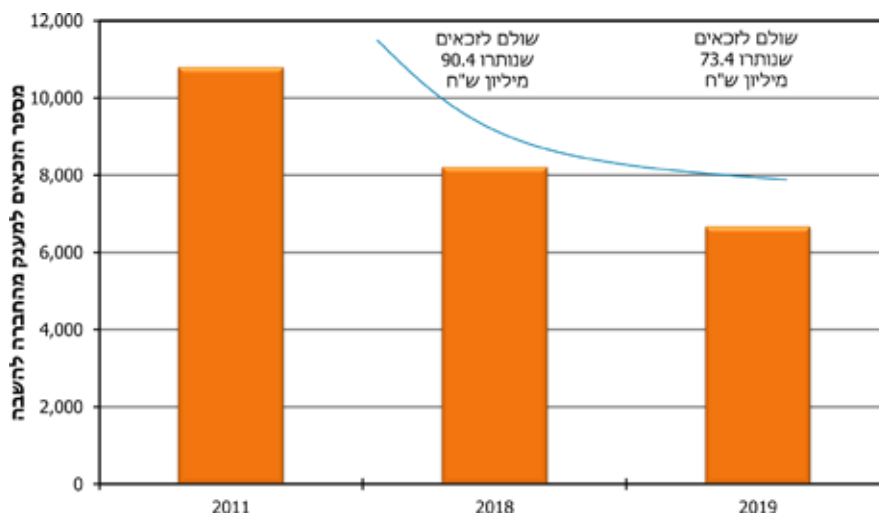
בדוח הביקורת הקודם נמצא כי שרת המשפטים דאז לא קבעה כללים לעניין המשך הסיוע לניצולי שואה הנזקקים לכך, שמימנה החברה להשבה באמצעות נכסים שלא נמצא להם יורש. זאת אף שבסוף שנת 2017 צפויה הייתה להסתיים פעילותה של החברה.

27 הכוונה לניצולים המקבלים תגמול לפי הכנסה (מכוח חוק נכי הרדיפות או סעיף 3 לחוק ההטבות), ולחלופין למקבלי גמלה לפי חוק הבטחת הכנסה.

28 הכוונה לניצולים המקבלים גמלה חודשית מכוח אחד ההסדרים החוקיים שלהלן: חוק נכי הרדיפות, חוק ההטבות, קרן סעיף 2, חוק הפיצויים הפדרלי-BEG.

קבוצת הזכאים למענק מהחברה להשבה הצטמצמה במשך השנים. להלן תרשים 6 המציג את הירידה במספר הניצולים הזכאים למענק. נוכח הירידה במספר הניצולים הזכאים לסיוע, הצטמצמה התמיכה ב-17 מיליון ש"ח.

תרשים 6: מספר הניצולים הזכאים למענק מהחברה להשבה, 2011 ו-2018 עד 2019



מקור: נתוני הרשות לזכויות ניצולי השואה

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי הליקוי תוקן. החל משנת 2018 ואילך, בוצע תיקון בחוק²⁹, והרשות החלה לשלם לנזקקים מענק שנתי בסך 11,000 ש"ח. זאת במקום המענקים ששילמה בעבר החברה להשבה. מי שקיבל מענק מהחברה להשבה, ימשיך לקבל את המענק מהרשות. יודגש כי הקריטריונים שנקבעו בחוק לצורך זכאות למענק מהרשות זהים ואף מקילים מעט יותר מאלה שהיו בזמן פעולת החברה להשבה³⁰.

29 בחוק נכסים של נפסי השואה והטבות לניצולי שואה נזקקים (תיקוני חקיקה), התשע"ח-2017, תוקן חוק הטבות לניצולי שואה, התש"ז - 2007, תיקון מס' 10.

30 בהתאם לכללים של החברה להשבה רק מקבלי רנטה מגרמניה (BEG) שהיו זכאים לקצבת הבטחת הכנסה קיבלו את המענק, ואילו לפי חוק הטבות כל מקבלי קצבה ממדינות חוץ שמקבלים הבטחת הכנסה זכאים למענק שנתי.

הנגשת המידע לניצולים

עם השנים חלו תמורות רחבות היקף בהסדרים החוקיים החלים על אוכלוסיית ניצולי השואה, היקף תחולתם הורחב והם הקנו זכאות לתגמולים או להטבות גם לאוכלוסיות שקודם לכן לא הוכרו כזכאיות לכך.

בדוח הקודם נמצא כי ההסדרים החוקיים החלים על אוכלוסיית ניצולי השואה סבוכים ונקודתיים ודורשים היכרות מעמיקה עם החוקים המשתנים מפעם לפעם. מורכבות זו מביאה לכך שאדם מהשורה, שאינו מתמצא בתחום זה, מתקשה להבין את ההסדרים האלה. לנוכח גילם המתקדם של ניצולי השואה והעובדה שחלקם אינו בקיא באפשרויות חיפוש המידע במרשתת (אינטרנט) ואף אינו שולט בשפה העברית, על אחת כמה וכמה מתקשים הניצולים להבין את זכויותיהם.

הרשות מסרה בתשובתה לדוח זה שיש להדגיש כי מורכבותם של ההסדרים נובעת מכך שהחקיקה בתחום ניצולי השואה נעשתה באופן מדורג ומתפתח במהלך השנים, ומכך שקיימים הסדרים רבים בארץ ובחו"ל.

משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה לדוח זה ביוני 2020 (להלן תשובת משרד האוצר) כי לדעתו מורכבות ההסדרים דווקא פחתה לאחר שנת 2012.

בביקורת המעקב עלה כי הרשות ניסתה בשנים האחרונות לפשט ולהנגיש את המידע שהיא מעמידה לרשותם של ניצולי השואה, וזאת באמצעות הקמתם של אתר מרשתת ייעודי ופיתוח כלי מחשוב שנועדו לסייע במתן אינדיקציות לזכאות מכוח ההסדרים השונים. נוסף על כך פועלת הרשות להנגשת המידע בשפות שונות באמצעות חוברת זכויות הנשלחת לניצולים³¹, באמצעות הפעלת מרכז מידע טלפוני הזמין למענה אנושי בימים א' עד ה' בין השעות 700 - 1900. מרכז המידע הטלפוני פועל באמצעות כ-40 טלפנים עובדי חברה חיצונית הנותנת שירות לרשות; עובדים אלו מקבלים הכשרה מקצועית על ידי הרשות. בנוסף כ-10 טלפנים של הרשות הנותנים מענה טלפוני. הרשות מקבלת כ-1,200 שיחות נכנסות לבירור נושאים שונים מדי יום. כ-80% מהפניות מקבלות מענה על ידי השירות הטלפוני. כ-20% מהפניות (כלומר כ-240 פניות מדי יום) מועברות לבירור מורכב יותר על ידי עובדי הרשות. נושאי השיחה העיקריים כפי שעולים מבחינה שערכה הרשות נוגעים לבקשות לקבלת טפסים, בירור לגבי סטטוס טיפול בתביעה, בירור לגבי הטבות רפואיות, קיום ועדות רפואיות, בירור לגבי זכויות נוספות המגיעות, כתובות ושעות פעילות מוקדי קבלת קהל ועדכון פרטים אישיים.

31 החוברת ניתנת להורדה גם מאתר המרשתת.



עוד, מפעילה הרשות שלושה מוקדי קבלת קהל בערים ירושלים, תל אביב וחיפה ארבע פעמים בשבוע, בין השעות 800-1500 ומרכזי מידע ניידים המגיעים לכ-10 ערים שונות, אחת לחודש. כמו כן פועלת הרשות לביצוע מיצוי זכויות של הפונים לרשות באמצעות בדיקת הזכויות שהוקנו לניצול לעומת מצבו העדכני.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב, את שעות המענה הרבות שנותן מערך המענה הטלפוני של הרשות. משרד מבקר המדינה ממליץ לשפר את המענה לניצולים באמצעים נוספים, כגון: אתר המרשתת של הרשות שעשוי להפחית את השימוש בפניות טלפוניות בנושאים רבים, ובהם: בקשות לקבלת טפסים, פניות בירור לגבי סטטוס טיפול בתביעה וקיום ועדות רפואיות.

אתר המרשתת של הרשות לזכויות ניצולי שואה

בהחלטת ממשלה 324252³² מִפְּבְּרואר 2012 נקבע בין היתר כי על הרשות להפעיל מרכז מידע ממשלתי לניצולי שואה, שיהווה שער כניסה למידע על השירותים הממשלתיים הייחודיים הניתנים לאוכלוסיית ניצולי השואה, במטרה להקל על ניצול השואה במימוש זכויותיו ובממשקו עם הממשלה, באמצעות שירות טלפוני ושירות מקוון. מרכז המידע יהווה כתובת ממשלתית אחת לניצולי שואה ויפעל לטובת קבלת מידע על מתן סיוע לניצולי שואה, מול גורמים הפועלים לרווחת ניצולי השואה.

בפברואר 2020 בחן משרד מבקר המדינה את אתר המרשתת שמפעילה הרשות. מהבחינה עלה כי האתר הנו בעברית ובעל קישורים למספר זכויות בסיסיות של ניצולי שואה ונפגעי התנכלויות. ישנה אפשרות כניסה לפירוט זכויות אלו וכן גישה לטפסים ממוחשבים (בחלק מהמקרים) או כאלה הניתנים להדפסה. את הטפסים ניתן למלא ולשלוח לרשות יחד עם מסמכים סרוקים נוספים, על מנת לתבוע קבלת הזכות. עוד ישנם טלפונים וכתובות אליהם אמור הניצול לפנות במידה ויבקש לקבל זכויות הניתנות על ידי רשויות אחרות, כגון, רשויות מקומיות. באמצעות מרכז המידע הטלפוני של הרשות ניתן לברר לגבי הזכאות לקבלת זכויות כגון הנחה בחשמל ומים או בירורים בנושא מענקים אותם מקבל הניצול מהרשות.

32 החלטה 4252 של הממשלה ה-32 "הטיפול הממשלתי בניצולי השואה" (12.02.2012).



הרשות מסרה בתשובתה כי אתר המרשות נסקר באופן שוטף החל משנת 2015 על ידי היחידה לשיפור השירות הממשלתי³³, במסגרת הבקרה הכללית על שירותי הרשות. ביולי 2018, הוקם אתר חדש של רשות לניצולי שואה במסגרת אתר השירותים והמידע הממשלתי (gov.il). האתר החדש של רשות לניצולי שואה הותאם לסטנדרטים של רשות התקשוב. על פי דוחות היחידה לשיפור השירות שביעות רצון המשתמשים, היא בסימן עלייה, ומדירוג שהיה בעבר מתחת לממוצע, הגיע אתר הרשות לדרגת שביעות רצון ה-6 בטיבה, מבין 22 משרדי הממשלה שנסקרו.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את יצירת הטפסים הממוחשבים (בעבור חלק מהזכויות) למילוי תביעה לקבלת זכויות. עם זאת לעיתים לא ברור כיצד לאתר את התגמולים והתמיכה להם זכאי הניצול ולא ברור איזה מהטפסים על הניצול למלא בעבור הזכות אותה הוא מבקש.

הרשות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מבדיקות שונות שערכה, בשים לב לגילם של הניצולים, לא ניתן לוותר על האמצעים ה"ישנים" של הגשת טפסים, עבור הניצולים המעוניינים בכך, שהטכנולוגיה החדשנית אינה מתאימה להם. ניצולים רבים חוזרים ומדגישים בפני הרשות שהם מעוניינים לשוחח עם נציג, ולמלא טפסים, והחידושים הטכנולוגיים אינם מתאימים להם. לכן יצירת טפסים מקוונים היא יעד שהרשות מקדמת כל העת יחד עם שמירה על אפשרות למשלוח טפסים מודפסים.

בביקורת המעקב נמצא כי האתר של הרשות הנו חלק מהאתר האחד (gov.il) ועומד בדרישות חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998. עם זאת, עולה שעיצובו של האתר אינו מונגש בבהירות לבני הגיל השלישי והוא אינו מאפשר צפייה בזכויות המוקנות לניצולים לפי מספר תעודת הזהות וסיסמא או מעקב אחר מצב טיפול בפניה שלו לרשות.

הרשות מסרה בתשובתה כי בסוף שנת 2018 היא הכינה פיילוט של הטמעת אזור אישי באתר הרשות (בהתאם למספר ת.ז. של ניצול ספציפי). הרשות החלה כבר בבדיקת הנושא אך מדובר בממשק מורכב ביותר. בכוונת הרשות להמשיך ולקדם אפשרות זו בהמשך.

האתר מכיל שאלון מנחה לבחינת זכאות לפי כלל החוקים וההחלטות אך לא ניתן לאתר באמצעות שורת החיפוש שבאתר. שורת החיפוש לעתים מציגה תוצאות

33 היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור פועלת תחת רשות התקשוב הממשלתי במשרד ראש הממשלה ומהווה גוף מטה מקצועי הפועל לשיפור רמת השירות הניתנת על ידי גופי הממשלה.



שאינן עונות על כוונת המחפש. לדוגמה: ילדיו של ניצול שואה נזקק שנפטר זכאים להשתתפות חלקית בעלות הקמת מצבה על קברו. בפרוור 2020 בדק צוות הביקורת את הנגשת זכות זו לציבור באמצעות אתר המרשתת של הרשות. מהבדיקה עלה כי הקלדת המילה "מצבה" בשורת החיפוש נותנת 15 תוצאות שרובן ככולן אינן קשורות לזכות אותה מחפשים, כגון: "מכרז לחברות בוועדות רפואיות", "טופס בקשה לתגמול לפי הכנסה" ותוצאות רבות נוספות. ניתן לאתר זכות זו על-ידי שורת החיפוש אך בצורה מורכבת מאוד במסגרת קריאת רשימת זכויות המופיעים תחת הכותרת "תגמולים חודשיים לניצולי שואה- הטבות למעוטי הכנסה".

נמצא כי ישנם קשיים מהותיים באיתור ובהבנת הזכאות של ניצולים בתחומים שונים. עוד עלה כי באתר הרשות אין טפסים ממוחשבים להגשת הבקשה ואין הפניה ברורה לתהליך שהזכאי אמור לבצע.

הרשות מסרה בתשובתה כי אינה דורשת הגשת טופס פורמלי או ספציפי כלשהו, וניתן לפנות לרשות בכל נוסח שהוא, על מנת שהרשות תטפל בנושא המענק להקמת מצבה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשות כי תנגיש מידע זה באופן ברור באתר המרשתת ובתוספת כתובת המייל להגשת הבקשה.

יצוין כי נוסף על פעילות הרשות, גם עמותות שונות כגון עמותת "אביב"³⁴ בשיתוף "אשל - ג'וינט ישראל"³⁵, מרכז הארגונים³⁶ ועמותת "כן לזקן"³⁷ פועלות להנגשת המידע לניצולים כדי לסייע להם במיצוי זכויותיהם, וזאת בלי שיידרשו לשלם בעד סיוע זה. יחד עם זאת, במועד סיום ביקורת המעקב עדיין פועלים משרדי עורכי דין המציעים לניצולים את שירותיהם בתשלום לצורך מיצוי זכויותיהם.

34 עמותת "אביב לניצולי השואה" נוסדה בשנת 2007 במטרה להבטיח את מיצוי זכויותיהם של ניצולי השואה בישראל.

35 "אשל - ג'וינט ישראל" היא האגודה לתכנון ולפיתוח שירותים למען הזקן ובני משפחתו בישראל בשותפות של ג'וינט ישראל והממשלה.

36 עמותת "מרכז הארגונים של ניצולי השואה בישראל" הוקמה בשנת 1987 ורשומה ברשם העמותות לפי חוק העמותות, התש"ם-1980.

37 עמותת "כן לזקן" היא ארגון חברתי הפועל לשמירה ולקידום זכויות של אוכלוסיית הזקנים במישור הציבורי, הקהילתי והאישי.



ממצאי ביקורת המעקב מעלים כי הליקוי בהנגשת ההסדרים החוקיים והנגשת תביעת זכויות ופניות ברור שונות תוקן באופן חלקי. המעבר לעידן המקוון חולל שינוי בתפיסה של הממשלה בנוגע לשירות ולממשק שלה עם הציבור אותו היא משרתת. הדבר בא לידי ביטוי במתן שירות באמצעים מקוונים ובהגברת שקיפות שלטונית דרך המרשתת כדי לשתף את הציבור במהלכי השלטון ובבקרה הציבורית עליו. עם זאת אין די בחשיפת המידע לציבור בלי שיש בידיו כלים להשיגו ולהבין את משמעותו.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי על הרשות לשפר את הנגישות למידע באתר המרשתת שלה כדי להתאימו לציבור של ניצולי השואה. לרבות באמצעות מתן אפשרות לחיפוש הזכויות המוקנות לניצול לפי מספר תעודת זהותו, הבניית שאלון מנחה לבחינת זכאות לפי כלל החוקים וההחלטות. הנגשת האתר המתאימה יותר לבני הגיל השלישי, ומתן אפשרות לפתיחת בקשת ברור באמצעות טופס ממוחשב ומתן אפשרות למעקב אחר פניות ברור שהוגשו באמצעות טופס ממוחשב או פנייה טלפונית. הנגשת המידע תאפשר לצמצם את הזדקקות הניצולים לעמותות המגישות סיוע בהתנדבות או למשרדי עורכי דין הגובים תשלום.

סיוע בדיור

כאמור, ברשימה הלאומית רשומים כ-136,000 ניצולי שואה המקבלים תגמול חודשי. חלקם גרים בקהילה: בבתייהם, בדיור ציבורי או עם בני משפחה; חלקם גרים במוסדות פרטיים (בתי אבות); וחלקם בבתי חולים סיעודיים.

דיור ציבורי

הדיור הוא אחת הבעיות העיקריות של ניצולי שואה נזקקים. לקבוצות גדולות של ניצולים, בעיקר בקרב העולים מברית המועצות לשעבר שהגיעו החל משנות התשעים של המאה העשרים, אין דירות בבעלותם והם נאלצים לשלם שכר דירה גבוה. הוצאות הדיור הן קשיחות ומטילות נטל כבד על ניצולי שואה. על פי דיווחים של גורמים שונים העומדים בקשר עם אנשים אלה, חלקם מוותרים על טיפולים רפואיים ועל מילוי צרכים חיוניים אחרים כדי לשלם את הוצאות הדיור.

בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה כי ההמתנה הארוכה של הניצולים לדיוור ציבורי מתאים מחייבת ראייה מערכתית כוללת לעניין צורכי הניצולים הזקוקים לדיוור זה. בתכנית הנדרשת לקידום הדיוור הציבורי בכלל³⁸ ראוי להקצות נתח מהמשאבים לטיפול באוכלוסיית הניצולים על מאפייניה המיוחדים. בדוח הקודם צוין כי על הרשות לשתף פעולה עם משרד הקליטה ומשרד השיכון לשם איסוף מידע על צורכי הדיוור של הניצולים, לקיים מעקב אחר מצבם ולבחון כיצד אפשר לסייע להם באמצעות הכלים העומדים לרשות משרד הקליטה ומשרד השיכון.

בדוח הקודם הוצג כי שני משרדי ממשלה מטפלים בבעיות דיוור של ניצולי שואה:

1. **משרד הקליטה:** בדוח הקודם נמצא שברישומים של המשרד יש כ-16,000 ניצולי שואה שעלו מברה"מ לשעבר הזכאים לדיוור ציבורי וממתנים לו. שיעורם הוא יותר מ-90% מכלל הזכאים הרשומים במשרד אשר ממתינים לדיוור ציבורי. המשרד נותן עדיפות מסוימת לניצולים בתור לקבלת דיוור ציבורי על פני אחרים, בין השאר על פי שנת העלייה. משרד הקליטה מסר למשרד מבקר המדינה במסגרת ביקורת המעקב כי חלק מהניצולים ממתינים שנים ארוכות לקבלת דיוור ציבורי, זאת בשל ההיצע המוגבל של הדירות המוקצות למשרד הקליטה - פחות מ-1,000 דירות לשנה. עוד מסר משרד הקליטה ביולי 2020 בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הסיוע בשכר דירה מכסה רק חלק משכר הדירה בפועל שמשלמים הניצולים הזכאים.

הרשות דיווחה למשרד מבקר המדינה במסגרת ביקורת המעקב כי נושא הדיוור הנו אחד מהנושאים המטופלים על ידי הצוות הבין-משרדי, אשר כולל גם נציגים בכירים ממשרדי השיכון והקליטה, ואינו מצוי בסמכות הרשות. עם זאת מהתייחסות הרשות למשרד מבקר המדינה בפרברואר 2020, עלה כי בעקבות דוח הביקורת הקודם פנתה הרשות באפריל 2018 ובאוקטובר 2019 למשרד הקליטה בבקשה לקיים דיון בנושא הסיוע בדיוור לניצולי השואה הרשומים במשרד הקליטה. בישיבת הצוות הבין-משרדי שהתקיימה בינואר 2020 הציג משרד הקליטה את הסיוע בשכר דירה כמענה למחסור בדיוור הציבורי של ניצולי השואה.

2. **משרד השיכון:** בדוח הקודם נמצא כי יש כ-2,000 ניצולי שואה הזכאים לסיוע בשכר דירה שבהם המשרד מטפל. כמו כן על-פי נתונים שנמסרו בדוח הקודם למשרד מבקר המדינה, כ-80 ניצולי שואה נוספים המתונו לדיוור ציבורי ברשימה שניהל המשרד³⁹. המשרד לא נתן אז עדיפות לניצולי שואה על פני ממתינים אחרים.

38 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 65א (2014), "סיוע בדיוור לזכאים", עמ' 431.

39 ברשימה זו גם ניצולים שצריכים לעבור לדירה נגישה יותר.



בפברואר 2020 מסר משרד השיכון למשרד מבקר המדינה כי הוא נותן עדיפות לניצולי שואה בתור הממתינים לדיור ציבורי. נותרו 1,388 ניצולים הזכאים לסיוע בשכר דירה. לטענתם ב-31.12.2019 ביצע משרד השיכון השוואה בין רשימת הממתינים לדיור הציבורי לבין רשימת ניצולי השואה של הרשות, בעקבותיה אותרו 22 זכאים ותורם קודם. מתוכם: 10 קיבלו דירות; ל-6 הציעו דירות אך הם סירבו ו-6 לא היו מעוניינים בפתרון זה אלא העדיפו להמשיך לממש את זכאותם לשכר דירה בדירה שבה הם התגוררו.

בביקורת המעקב עלה כי על פי דיווח משרד השיכון הוא מבצע מעקב אחר ניצולי השואה הזכאים לסיוע ציבורי. כמו כן, עלה מדיווח הרשות כי פנתה למשרד הקליטה על מנת למצוא דרכים לסיוע לניצולים בהם מטפל משרד הקליטה והזקוקים לסיוע בדיור. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב פעולות אלו.

הזמן אוזל ולכן צריך פתרון דחוף לסוגיה. משרד מבקר המדינה ממליץ כי במסגרת התוכנית הנדרשת לקידום הדיור הציבורי תבחן הקצאת נתח מהמשאבים לטיפול באוכלוסיית הניצולים על מאפייניה המיוחדים. מומלץ שמשרד הקליטה יפנה באופן יזום לניצולים שהוא מטפל בהם והם זכאים לדיור ציבורי ויבדוק אם הם מעדיפים דירה בדיור הציבורי או המשך סיוע בשכר דירה. זאת, בהתאם למצאי הדירות שאותן יכול המשרד לייעד לניצולים.

התאמה פיזית של סביבת המגורים של הניצולים

עם הזדקנות אוכלוסיית הניצולים, כושר הניידות שלהם נפגע וחלקם נזקקים להליכונים ולכיסאות גלגלים. חלק מבתי הניצולים אינם מותאמים לצורך זה ויש לבצע פעולות להנגשתם. ואולם, לנוכח מצבם הסוציו-אקונומי החמור של כ-70% מהניצולים הזכאים למענק שנתי ידם אינה משגת למלא את צורכיהם הבסיסיים, על אחת כמה וכמה אין ביכולתם לעמוד בהשקעה הנדרשת לממן התאמה של דירתם לצורכיהם המשתנים, ולפיכך הם נאלצים לחיות בתנאי מחיה שאינם מתאימים לצורכיהם. הקרן לרווחה⁴⁰ ציינה כי עלות ממוצעת להתאמת דירה אחת עומדת על כ-18,000 ש"ח.

40 הקרן לרווחה היא עמותה שהקימו ניצולי שואה בשנת 1991 ופועלת לרווחתם בעיקר בתחום הסיעוד.



הנגשת דירות על ידי ארגונים חוץ ממשלתיים

1. משנת 2011 מפעילה הקרן לרווחה פרויקט "חיים בכבוד" להנגשת דירות של בתי ניצולים ולהתאמה סיעודית למצבם הבריאותי. הקרן מעסיקה חברות המתמקצעות בתחום ההנגשה ובנייה מחדש של חללי האמבטיה והשירותים, המועדים ביותר לנפילות ומהווים סיכון בטיחותי לניצולי השואה עם מוגבלויות פיזיות. בנוסף הקרן מסייעת בהרחבת פתחים של החדרים בדירתם של הניצולים כך שתתאפשר התניידות עם כיסא גלגלים, הפיכת האמבטיה למקלחון, החלפת כלים סניטריים והתאמתם למצבו הפיזי של הניצול, איתור מפגעים בטיחותיים מסכני חיים נוספים ותיקונם (חשמל חשוף, מרצפות בולטות וכדומה). מאז שנת 2011 ועד דצמבר 2019 שופצו כ-1,640 דירות⁴¹.
2. ארגון "לתת" הפעיל משנת 2013 עד 2015 פרויקט להנגשת דירות של ניצולי שואה נזקקים⁴², זאת ביוזמה של החברה להשבה ובמימונה. הפרויקט הופעל כשנתיים וחצי ובמהלכו העבירה החברה להשבה סך כולל של 3.5 מיליון ש"ח ושופצו 739 דירות, אולם בתום התקופה האמורה הפסיקה החברה את המימון והפרויקט הופסק. משנת 2015 הפעיל הארגון פרויקט אחר - "ניידת שיפוצים", הממומן מכספי תרומות, ובו מבצע הארגון תיקונים קטנים הכרחיים בלבד בדירות של ניצולים המקבלים ממנו סיוע קבוע.

בדוח הקודם קבע משרד מבקר המדינה שניתן לשער כי הצורך בהתאמה פיזית של סביבת המגורים של הניצולים לצורכיהם ילך ויגבר בשנים הקרובות. משרד מבקר המדינה העיר למשרד האוצר ולמשרד השיכון כי ראוי שהמדינה לא תסתמך רק על ארגונים חוץ-ממשלתיים ועל תרומות למימון פעולות אלו, אלא שמשרדיהם יקצו את התקציבים שיידרשו במסגרת תוכנית מוסכמת לסיוע ייעודי להנגשת דירותיהם של הניצולים, תוך קביעת קריטריונים למתן הסיוע. כל זאת על מנת להבטיח כי ניצולי השואה יחיו בכבוד בערוב ימיהם.

עוד בדוח הקודם ציין משרד מבקר המדינה כי הרשות - היא הגורם האמון על הטיפול בניצולי השואה ובעל הידע הנרחב ביותר על מצבם - עליה לבדוק את היקף צורכיהם של הניצולים בתחום הנגשת הדירות, ותברר אם אפיקי הסיוע הממשלתיים (שאינם ייעודיים רק לניצולים) מאפשרים למלא את צורכיהם כנדרש. מומלץ כי הרשות בתיאום עם למשרד השיכון, האמון על תחום הנגשת הדירות, יגבשו על פי הצורך תוכניות ייעודיות לניצולי השואה.

41 יש כמה עשרות דירות נוספות שאותן הנגישה הקרן לרווחה בפרויקט משותף שלה עם משרד השיכון.

42 במסגרת תוכנית של הארגון בשם: לתת סיוע לחיים.

כאמור, רוב התקציב להתאמת הדירות של ניצולי השואה ולהנגשתם הגיע מכספים ייעודיים שהעבירה החברה להשבה לארגונים החוץ-ממשלתיים. בשנים 2013 - 2015 הצליחה הקרן לרווחה להעמיד סכום של 7.1 מיליון ש"ח (יחד עם תקציב שהעמידה חברה להשבה), עבור הנגשה של בתי הניצולים והתאמה סיעודית למצבם הבריאותי. משנת 2016 החברה להשבה לא מימנה כלל פרויקט זה⁴³, ובהמשך הועברה החברה להליך פירוק. כאמור, הרשות נטלה על עצמה את תשלום המענק השנתי לנזקקים. אך פעולות תמיכה נוספות שביצעה החברה להשבה עבור ניצולי השואה, לרבות סיוע בהנגשת דירות, לא נמשכו.

הרשות מסרה בתשובתה בפברואר 2020 כי מבחני התמיכה שלהם לא כוללים סיוע לארגונים חוץ-ממשלתיים בנושא דיר.

הקרן לרווחה המשיכה להפעיל את הפרויקט בהיקף מצומצם לאחר שהצליחה לקבל השתתפות בתקציב המיועד למטרה זו מהוועדה לקביעת ייעודם של עיזבונות לטובת המדינה שמנוהלים אצל האפוטרופוס הכללי (להלן - ועדת העיזבונות) שבמשרד המשפטים, ומסכומים שהיא מקבלת כתרומות. בשנים 2017-2019 עמד תקציב הקרן לרווחה המיועד להנגשת הדירות על סכום של כ-3.4 מיליון שקלים בלבד (כמחצית מהתקציב בשנים קודמות).

הרשות מסרה בתגובתה כי לא קיבלה תקציב המיועד לנושא התאמת דירות הניצולים למצבם הגופני. עם זאת בעקבות הדו"ח הקודם של משרד מבקר המדינה, הרשות ביקשה לקדם באופן אקטיבי את נושא הסיוע בהנגשת דיר לניצולי השואה.

ביוני 2020 מסר משרד הרווחה בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא תומך במספר תכניות לניצולי שואה ביניהן תמיכה בקרן לרווחה בכספים המיועדים לפעילותה להתאמה סיעודית של דירות ניצולי השואה לצרכיהם המשתנים.

ביוני 2020 מסר המשרד לשוויון חברתי בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מפרק החברה להשבה מעביר אליו מידי שנה בהתאם לחוק⁴⁴ סכום השווה ל-4% מהכספים שקיבל. המשרד לשוויון חברתי מעביר⁴⁵ כספים אלו למוסדות ציבור שונים הפועלים למטרת הנצחת השואה ולארגונים העוסקים בהשגת פיצויים ממדינות בהם נפגעו ניצולי שואה בגופם וברכושם. המשרד לשוויון חברתי אינו מסייע לגופים העוסקים בהנגשת דירות ניצולי השואה.

43 משנת 2016 החברה הפסיקה את הסיוע לניצולי שואה למעט מענקים ישירים.

44 סעיף 1א64 לחוק נכסים של נספי השואה (השבה ליורשים והקדשה למטרות סיוע והנצחה), תשס"ו-2006.

45 סעיף 2א64 לחוק נכסים של נספי השואה (השבה ליורשים והקדשה למטרות סיוע והנצחה), תשס"ו-2006.



במאי 2020 מסרה הקרן לרווחה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מוכנה ומעוניינת להרחיב את פרויקט חיים בכבוד לטובת הנגשת כמה שיותר דירות ניצולים, ובתנאי שימצא לכך תקציב הולם.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי הרשות תבדוק את היקף צורכיהם של הניצולים בתחום הנגשת הדירות, ותברר אם אפיקי הסיוע הממשלתיים (שאינם ייעודיים רק לניצולים) מאפשרים למלא את צורכיהם כנדרש. על הוועדה הבין משרדית לשקול אפשרות הרחבת התחומים בהם יכולים משרדי הממשלה לסייע לניצולי השואה באמצעות תמיכה בארגונים חוץ ממשלתיים.

הקצאת כספים ע"י האפוטרופוס הכללי

כדי לממש את הייעודים שנקבעו לעיזבונות על ידי מורישיהם, ועדת העיזבונות מקצה כספים לתמיכה בארגונים שונים המבקשים סיוע. הוועדה משקיעה את כספי העיזבונות לייעודים הספציפיים שנכתבו בצוואות המורישים. מפעם לפעם, היא מגדילה את ההקצבות לאותם ייעודים מכספי עיזבונות אשר מורישיהם לא קבעו להם ייעוד מוגדר ומסוים (עיזבונות כלליים). בנוסף מדי שנה קובעת הוועדה רשימה של נושאי תמיכה עיקריים (מעיזבונות כלליים) שמושפעים מבירורים שעורכת הוועדה לצרכים שונים של החברה בישראל. רשימת נושאים אלה מתהווה בהיוועצות עם שר המשפטים ומפורסמת לציבור יחד עם רשימת העיזבונות הייעודיים.

במסגרת ביקורת המעקב עלה שהתקציבים המתקבלים מדי פעם מהאפוטרופוס הכללי אינם מובטחים לאורך שנים אלא יש להגיש בקשה לקבלם מדי שנה. אין לקרן לרווחה כל ודאות כי הבקשות לקבלת סיוע מהאפוטרופוס ייענו בחיוב ולכן קיים קושי להפעיל את הפרויקט.

משרד המשפטים בשם ועדת העיזבונות מסר בתשובתו (תשובת משרד המשפטים) למשרד מבקר המדינה ביוני 2020 כי גם אם לא נקבעת על ידי הוועדה הקצבה על מלוא הסכומים המבוקשים על ידי הקרן לרווחה, ברור שהחלטתה על סכום ההקצבה מושפעת מכלל הנתונים שהקרן מציינת בבקשותיה. הוועדה קובעת למען ניצולי השואה סכומים גבוהים ומשמעותיים מאד, על פי בקשות הקרן.

עוד ציינו כי במהלך השנים היו בידי הוועדה עיזבונות לא מעטים, ובסכומים שונים, שיועדו לטובת ניצולי השואה. ברור מאליו שהוועדה הקצתה סכומים אלה אך ורק לטובת פרויקטים למען ניצולי השואה. מכאן שגם ללא קביעת נושא תמיכה עיקרי עבור ניצולי שואה - ניצולי השואה נכללו תמיד בין הייעודים עבורם נקבעו הקצבות על פי הוראות המורישים, כמו גם על פי שיקול דעתה של הוועדה, שהגדילה את ההקצבות על ידי שימוש בכספים המיועדים וכן באמצעות כספי העיזבונות הכלליים. ברור מאליו שהוועדה לא הייתה צריכה להקדיש לנושא זה את כל הכספים הכלליים, באשר רואה היא את כלל הבקשות שמוגשות לה לדיון.

מבדיקת צוות הביקורת עולה כי לשנת 2021 ועדת העיזבונות לאחר שבחנה כלל הבקשות להקצבה שמוגשות לדיון על שולחנה, הקדישה את הכספים הכלליים לסיוע לשישה נושאים. הנושאים שנבחרו אינם כוללים תמיכה בקשישים או ניצולי שואה.

הקרן לרווחה מסרה למשרד מבקר המדינה במרץ 2020 כי הנושאים בהם בחרה להתמקד ועדת העיזבונות אינם מאפשרים לה להגיש בקשות לשנת 2021 לסיוע בהנגשת דירות לניצולי שואה. בנוסף על פי נוהלי ועדת העיזבונות ניתן להגיש בקשות לסיוע עד שלוש שנים ברציפות. בשנה הרביעית הגשת הבקשות כאמור לא תתאפשר (אלא במקרים חריגים, ראו להלן). חידוש הגשת הבקשות לוועדת העיזבונות יתאפשר בתום השנה הרביעית.

עוד מסרה הקרן בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה כי תיאלץ לצמצם מאוד או להפסיק לגמרי את התמיכה בניצולי השואה בתחום הנגשת דירתם והתאמתה למצבם הגופני.

לאחר תום הביקורת הקודמת ערכו חברת עמידר וחברת עמיגור מדגם (להלן - מדגם הנגשה) ב- 175 דירות. מהמדגם עלה כי 27% מהדירות בהם מתגוררים ניצולי שואה זקוקות להתאמה מבנית בשל מוגבלות בניידות של הניצולים. ישנם מעל ל-51,000 ניצולים מקבלי הבטחת הכנסה. ממצאי מדגם ההנגשה מצביעים על הצורך בהתאמת למעלה מ-10,000 דירות בעבור ניצולים המתקשים לעמוד בהוצאה ואף לנהל שיפוץ כאמור בעצמם.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי על פי נוהל עבודת הוועדה, מוסד אשר נתמך שלוש שנים ברציפות אינו זכאי אוטומטית להגיש בקשה גם בשנה הרביעית למעט מקרים חריגים⁴⁶.

46 על פי סעיף 11.1 לנוהל "מוסד שאושרה לו הקצבה על ידי הוועדה משך שלוש שנים רצופות לשנה שעברה מוגשת הבקשה, לא יהיה זכאי לקבלת הקצבה, אלא בנסיבות מיוחדות ומנימוקים מיוחדים שיירשמו".



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילות הוועדה לקביעת ייעודם של עיזבונות לטובת המדינה. משרד מבקר המדינה ממליץ לקרן לרווחה לפנות לוועדה בבקשת תמיכה בהתאם לאפשרות שפתחה הוועדה לבחינת בקשות גם בתום השנה הרביעית, זאת בשים לב להיקף הצורך בקרב ניצולים להתאמת ביתם ולדחיפות בסיוע נוכח התמעטות הניצולים והסיכון באבדן מנגנון התפעול של הקרן לרווחה באם יאלץ להפסיק פעילותו.

משרד מבקר המדינה מציין שהליקוי שעליו הצביע הדוח הקודם טרם תוקן. מן הראוי כי הוועדה הבין משרדית, משרד האוצר והרשות יערכו סקר לבחינת צרכים אשר יעודכן מעת לעת ובהתאם יפעלו להקצאת תקציבים שיידרשו במסגרת תכנית מוסכמת לסיוע ייעודי להנגשת דירותיהם של הניצולים, תוך קביעת קריטריונים למתן הסיוע. עוד ראוי לבחון בהמשך להודעת הרשות כי אינה תומכת בארגונים חוץ ממשלתיים בפעילותם להנגשת דירות הניצולים, גם הקצאת משאבים לסייע לארגונים חוץ ממשלתיים העוסקים בנושא.

הנגשת דירות על ידי משרד השיכון

מסלול כללי להנגשת דירות למוגבלים בניידות

משרד השיכון מסייע במימון שיפוצים חיוניים להתאמת נכס לצרכים מיוחדים של מוגבלים בניידות. נוהל "סיוע לשיפור תנאי הדיור למוגבלים בניידותם"⁴⁷ אינו ייעודי לניצולים, אולם גם הם זכאים להטבות מכוחו, ובלבד שהם עומדים בקריטריונים הקבועים בו.

הרשות מסרה בפברואר 2020 למשרד מבקר המדינה כי קיימה במהלך השנים 2017-2019 פגישות רבות עם נציגי הדרג הבכיר במשרד השיכון לצורך בירור דרכים לסיוע לניצולי השואה. בכלל זה ביקשה הרשות להרחיב את הקריטריונים של נוהל הסיוע לשיפור תנאי הדיור למוגבלים בניידותם, כך שיחריג את התגמולים שמשלמת הרשות ממבחן ההכנסות שעורך משרד השיכון. הרשות מסרה לצוות הביקורת כי היא מפנה למשרד השיכון ניצולים המבקשים סיוע בתחום הדיור ותומכת בפונים ומעודדת אותם להשתמש במסלול.

47 הוראה 8/10, שעודכנה לאחרונה במרץ 2006.

הרחבת הקריטריונים של נוהל סיוע לשיפור תנאי הדיור למוגבלים בניידותם, והחרגת התגמולים כאמור, ממבחן ההכנסות של משרד השיכון עשויה להכניס אלפי ניצולים לקבוצת הזכאות. מבדיקת צוות הביקורת עולה שהחרגה כאמור טרם בוצעה. משרד מבקר המדינה ממליץ כי הצוות הבין משרדי, הרשות ומשרד השיכון ישלימו בחינת הנושא.

משרד השיכון מסר במאי 2020 בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הציע לרשות שנציגים מטעמה המגיעים לבתי הניצולים יבדקו את הצורך בהתאמת המבנה לצרכים הגופניים של הניצול. עוד מסר משרד השיכון כי בכוונתו להציע להחריג את התגמולים שמשלמת הרשות ממבחן ההכנסות של הניצולים במועד בו ניתן יהיה לגבש תוספת תקציב לנושא.

מסלול הנגשת דירות לדיירי הדיור הציבורי

משרד השיכון מקבל החל משנת 2018 מהרשות לניצולי השואה את רשימת הניצולים ומשווה אותה לרשימת דיירי הדיור הציבורי. כך נמצאו 5,099 דירות שבהן מתגוררים ניצולי שואה. לפי נתוני מדגם ההנגשה⁴⁸ עולה כי 27% מהדירות זקוקות להנגשה בכדי להתאים למגבלות הפיזיות של הניצולים המתגוררים בהן. משרד השיכון הגיע להסכמה עם משרד רוה"ם ועם משרד האוצר על קביעת תקציב ייעודי להנגשת דירות בסך של 6 מיליון ש"ח (1.5 מיליון ש"ח ממקורות תקציביים של משרד השיכון ו-4.5 מיליון ש"ח תוספת תקציב ייעודית ממשרד אוצר).

בשנים 2018-2019 הנגיש משרד השיכון 362 דירות ציבוריות שבהן מתגוררים ניצולי שואה. לצורך הנגשת 1,377 הדירות הנוספות, זקוק משרד השיכון לתקציב ייעודי נוסף בהיקף של 21 מיליון ש"ח אולם במועד סיום הביקורת תקציב זה טרם התקבל.

מסלול להנגשת דירות בשכונות המשתייכות לפרויקט שיקום שכונות

לקראת סוף שנת 2018 פנתה הקרן לרווחה למשרד השיכון וביקשה תמיכה בפרויקט להנגשת דירות של ניצולי שואה. משרד השיכון הסכים לתת לקרן תמיכה בפרויקט להנגשת דירות לניצולי שואה, בדירות השייכות לפרויקט שיקום שכונות בלבד. הוסכם על תקציב משותף של הקרן לרווחה ושל משרד השיכון לשנת 2019 בסך 2.5 מיליון ש"ח (כל צד להסכם העמיד 1.25 מיליון ש"ח מתקציבו). השיפוץ מתנהל בפיקוח הקרן לרווחה והונגשו במסגרתו כבר כ- 120 דירות בשכונות שיקום.

48 שבוצע כאמור על ידי חברות עמידר ועמיגור.

נמצא כי הפרויקט הוקפא בשנת 2020 עד לאישור תקציב לנושא.

הקרן לרווחה מסרה בתשובתה לגבי פרויקט הנגשת חללי האמבטיה והשירותים לניצולי שואה המתגוררים באזורים המוגדרים "שיקום שכונות" כי היא מאתרת וממפה ניצולים המתגוררים באזורים אלו בעזרת צוות של משרד הבינוי והשיכון. התמיכה מהקרן להנגשת חדרי אמבטיה ושירותים ניתנת למקבלי שעות סיעוד מהקרן ללא מבחן הכנסה. עוד מסרה הקרן בתשובתה שהצורך והביקוש לסיוע גדולים מיכולת המענה של הקרן לרווחה בהיקף הנוכחי של הפרויקט.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את שיתוף המידע בין משרד השיכון לרשות בנושא איתור הדירות שבהן מתגוררים ניצולי שואה בדירור הציבורי. עם זאת, הליקוי בטיפול בהנגשת דירות הניצולים תוקן באופן חלקי ויש מקום לשיפור ככל האפשר בתנאים של התוכניות האלה. בתוכנית ההנגשה הכללית למוגבלים בניידות מומלץ להחריג ממבחן ההכנסה לצורך זכאות להשתתפות בעלויות הנגשת הדירות את התגמולים שהניצולים מקבלים מהרשות. בפרויקט ההנגשה לניצולים הגרים בדירור הציבורי יש להבטיח תקציב להנגשת שאר הדירות, ובפרויקט שיקום שכונות יש להבטיח את המשך הפרויקט להנגשה גם בעתיד שכן מדובר באוכלוסייה שאינה יכולה לעמוד בעול הכלכלי של התאמת הדירה לצרכיה הפיזיים.

ארנונה

תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות), קובעות כי רשות מקומית רשאית לקבוע הנחה בארנונה עד לשיעור מרבי הקבוע בתקנות. בתקנות נקבע כי אזרחים ותיקים המקבלים מבטל"א גמלה לפי חוק הבטחת הכנסה ונוסף על כך קצבת זקנה או קצבת שאירים, קצבת תלויים או קצבת נכות בשל פגיעה בעבודה, יקבלו הנחה בשיעור 100% בארנונה החלה על 100 מ"ר משטח הנכס.⁴⁹

לעומת זאת, התקנות קובעות כי ניצולי שואה המקבלים גמלה חודשית⁵⁰ יהיו זכאים להנחה מרבית של 66% בארנונה, הנחה החלה על 70 מ"ר מהנכס.⁵¹

49 יצוין כי אף חוק האזרחים הוותיקים, התש"ן-1989, קובע את זכאותם כאמור. כמו כן אזרחים ותיקים שאינם מקבלים גמלה לפי חוק הבטחת הכנסה זכאים להנחה בסך 30% לפי חוק האזרחים הוותיקים; וכן להנחה בסך 25% בהתאם לתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993, עד ל-100 מ"ר משטח הנכס.

50 הזכאים להטבה מכוח התקנות הם מקבלי גמלה לפי חוק נכי רדיפות הנאצים או רנטת בריאות מגרמניה (BEG) או מקבלי גמלת נכות מהולנד, אוסטריה או בלגיה.

51 כמו כן נקבע בתקנות כי אם מספר בני המשפחה המתגוררים עם הזכאי גדול מארבעה - תהיה הנחה על 90 מ"ר מהנכס.



בדוח הקודם קבע משרד מבקר המדינה כי מאחר שההנחה בארנונה הניתנת לניצולים, על-פי מבחן ההכנסה, אינה מגיעה ל-100%, אלא נמוכה מזו הניתנת לכלל הקשישים מקבלי הבטחת הכנסה, ראוי כי משרד הפנים יפעל לקדם שינויים בחוק כדי לאפשר להעניק את ההנחה הגבוהה יותר גם לאוכלוסיית ניצולי השואה שהרשות הכירה בהם כנזקקים.

משרד הפנים מסר בפברואר 2020 למשרד מבקר המדינה כי עד להקמת הממשלה והשבעת הכנסת הוא אינו יכול לקדם חקיקה, לכשתוסר מניעה זו יבחן הנושא מתוך רצון לסייע לאוכלוסיית ניצולי השואה שהוכרו כנזקקים.

מממצאי ביקורת המעקב עולה כי הליקוי טרם תוקן. משרד מבקר המדינה מציין את הכוונה של משרד הפנים לבחון סוגיה זו וממליץ למשרד הפנים להשלים בחינת ההסדרה.

הקמת תשתיות חברתיות למען ניצולי השואה

בדוח הקודם הוצג כי אף שחלק מניצולי השואה נשענים על רשת חברתית תומכת המתבטאת בקשר תדיר שהם מקיימים עם בני משפחה וחברים, שיעור גדול מהם חש בדידות רבה. יתר על כן, רבים חשים דיכאון, חוסר שביעות רצון מהחיים ותחושת ריקנות. רוב הניצולים יוצאים בתדירות נמוכה לפעילויות תרבות ולבילויים⁵². בדיקות מעמיקות שביצעה הרשות בשיתוף עם מומחים בתחום הפסיכיאטריה, בתחום הטיפול הנפשי ובתחום הגריאטריה העלו מסקנה ברורה ולפיה הצורך המובהק של הניצולים הוא הפגת הבדידות על ידי פעילות חברתית.

ליקויים במימוש תקציבי רווחה לניצולים המיועדים לשירותים חברתיים

בדוח הקודם קבע משרד מבקר המדינה כי משרד הרווחה לא השלים לגבש תוכנית להרחבת היקף שירותי הרווחה והחברה עבור הניצולים. לכן לא ניצל בשנים 2014 - 2016 סכומים ניכרים שהממשלה הקצתה לנושא במסגרת התוכנית הלאומית⁵³. בשל אי-ניצול התקציב נמנעו מניצולי שואה שירותים שיכלו לשפר את רווחתם, לרבות ארוחות חמות, טיפולי בריאות, לחצני מצוקה, ובעיקר פעילות חברתית שהייתה יכולה להפיג - ולו במעט - את תחושת הבדידות, שהיא קושי מרכזי לרבים מהניצולים.

52 מכון ברוקדייל, המרכז לחקר הזקנה, ניצולי שואה בישראל: אומדני אוכלוסייה, מאפיינים דמוגרפיים, בריאותיים וחברתיים, וצרכים (2009).

53 החלטת הממשלה 1568, "תוכנית לאומית לסיוע לניצולי שואה", 27.4.2014.



להלן המקורות התקציביים של משרד הרווחה למימון שירותי רווחה לניצולים לשנים 2017 - 2019:

1. תקציב שנתי בסיסי⁵⁴ בסכום 7 מיליון ש"ח, ותקציב שנתי במסגרת התוכנית הלאומית⁵⁵ בסכום 40 מיליון ש"ח.
2. תקציב שנתי חדש בסך 10 מיליון ש"ח. כאמור בשנת 2018 החליטה הממשלה⁵⁶ להעמיד משאבים נוספים לצורך שיפור המענים הקיימים לניצולי שואה ולהרחבתם. על פי החלטה זו הועבר למשרד הרווחה תקציב חד-פעמי בסכום של 20 מיליון ש"ח שנפרס בשנים 2018-2019, וכן 10 מיליון ש"ח בסיסי התקציב החל משנת 2019 (התוכנית החדשה). להלן בלוח 2 הצגה של תקציב משרד הרווחה לפי תוכניות ואחוז מימוש התקציב בשנים 2017-2019.

לוח 2: תקציב משרד הרווחה לפי תוכניות ומימוש התקציב השנתי, 2019 - 2017, במיליוני ש"ח

2017			2018			2019			
אחוז ביצוע	ביצוע התקציב	תקציב	אחוז ביצוע	ביצוע התקציב	תקציב	אחוז ביצוע	ביצוע התקציב	תקציב	
117%	47.5	40.5	125%	51.8	41.6	96%	56.3	58.5	תקציב שנתי בסיסי והתקציב שמקורו בתוכנית הלאומית
			24%	2.4	10.0	42%	8.4	20.0	התוכנית לנזקקים, החלטת ממשלה 3661
117%	47.5	40.5	105%	54.2	51.6	82%	7.64	5.78	סה"כ

מקור: נתוני משרד הרווחה ועיבוד משרד מבקר המדינה

54 תקציב משרד הרווחה המיועד לסל שירותים לניצולי שואה.

55 בשנת 2014 החליטה הממשלה במסגרת התוכנית הלאומית להקצות 20 מיליון ש"ח לאותה השנה ו-40 מיליון ש"ח לכל שנה, החל משנת 2015, לתגבור שירותי הרווחה לניצולי השואה. התקציב נועד למשרד הרווחה כדי להרחיב את סל השירותים החיוניים שהוא מעניק לניצולי השואה, ולשפר את רמתם.

56 החלטה 3661 של הממשלה ה-34 "מיצוי זכויות, מינוי מתכלל ושיפור המענים לניצולי שואה" (11.03.2018).



מימוש תקציב שנתי בסיסי והתקציב שמקורו בתוכנית הלאומית⁵⁷

תקציב שנתי בסיסי והתקציב שמקורו בתוכנית הלאומית משמשים לביצוע השירותים הייעודיים שיפורטו להלן, עבור ניצולי שואה.

קהילות תומכות: התוכנית מעניקה ביטחון אישי, נגישות לשירותים רפואיים, אפשרות לקשר עם הניצול 24 שעות ביממה, פעילות חברתית ותרבותית, תחזוקת הבית, סיוע בסידורים יום-יומיים, ייעוץ ושירותי מידע ועוד.

מועדוני מופ"ת⁵⁸: תוכנית המתקיימת במועדונים מחוץ לבית, הכוללת הסעות הלך ושוב, ארוחת בוקר קלה, חוגי העשרה שונים לאורך היום וארוחת צהריים. התוכנית נותנת לניצולי שואה הנחה בדמי ההשתתפות העצמית ללא צורך במבחן הכנסה.

תגבור צרכים מיוחדים: הרחבת מגוון השירותים הניתנים לניצולי שואה בקהילה בהתאם לצורכיהם האישיים, כגון עזרה במימון לטיפול שיניים, לאביזרי ראייה ושמיעה, למיגון ולחימום.

מועדונים חברתיים בקהילה: פועלים 121 מועדונים חברתיים לניצולי שואה שבהם מתקיימים חוגים ופעולות חברתיות.

בתים חמים: פועלים 190 בתים המהווים מסגרת חברתית קטנה לניצולים המתקשים להגיע למועדונים החברתיים בקהילה.

תוכנית סל"ב: סל שירותים לניצולי שואה מרותקי בית בקהילה. כגון פעילות חברתית באמצעות ביקורים של בני נוער או מבוגרים מתנדבים; פעילות פנאי; התעמלות בבית ליחיד או לקבוצה; תיעוד זיכרונות ומיצוי זכויות.

קו סיוע טלפוני: לניצולי שואה ובני משפחתם. פרויקט משותף עם ער"ן.

תמיכה בתוכניות שיוזמות רשויות מקומיות: מימון תוכניות שיוזמות ומבצעות רשויות מקומיות למען ניצולי שואה. כגון תיעוד סיפור חיים, תיאטרון עדות וצילום בין-דורי.

57 בין 1.7.2017 ל-30.6.2018 משרד הרווחה תקצב גיוס כ"א זמני ברשויות מקומיות שעסק במיצוי זכויות ניצולי שואה. פעילות זו הופסקה בעקבות החלטת ממשלה 3661 שקבעה שהרשות לזכויות ניצולי שואה תבצע פרויקט מיצוי זכויות.

58 מופ"ת - מועשר פלוס תזונתי.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי תוקן הליקוי וכי התקציב שמקורו בתוכנית הלאומית מומש באופן הקרוב למלא. כמו כן מציין משרד מבקר המדינה לחיוב כי גדל מספר ניצולי השואה היכולים לקבל טיפול וגדלו תקציבי הרווחה העומדים לרשות משרד הרווחה למען מימוש תוכניות רווחה לניצולי שואה. התקציב העומד לרשות משרד הרווחה שמקורו בתוכנית הלאומית עלה בכ-20 מיליון ש"ח בשנת 2019 לעומת שנת 2017 והגידול בתקציב שנוצל בשנים הנ"ל עומד על כ-9 מיליון ש"ח.

מימוש "התכנית לנזקקים", תקציב שמקורו בהחלטת ממשלה 3661:

משרד הרווחה החליט החל מ-2018 לממש במסגרת התקציב השנתי החדש שמקורו בהחלטת ממשלה 3661. תוכנית שנתי המיועדת לניצולי שואה מקבלי הבטחת הכנסה (התכנית לנזקקים). התוכנית מבוצעת ב-20 רשויות מקומיות שבהן נמצא מספר גדול של ניצולי שואה מקבלי הבטחת הכנסה.

להלן תוכנית משרד הרווחה שהתמקדה במתן מענה לצרכים מרכזיים שיקבלו הניצולים באמצעות רשויות נבחרות.

מתכלל יישובי ניצולי שואה: תפקידו לאתר ולמפות את צורכיהם של ניצולי השואה שאינם מוכרים למחלקה לשירותים חברתיים ולתכלל את השירותים שנותנת הרשות לניצולים.

עובד סוציאלי יישובי: תפקידו למצות את זכויות ניצולי השואה ולתת מענה טיפולי.

תגבור צרכים מיוחדים: הסיוע הפרטני הורחב גם להשתתפות במימון הסעות לפעילות חברתית במועדונים ולקבלת מענה רפואי וכן לסבסוד רכישת קלנועית.

ימי הפגה (נופש): מימון ימי הפגה שמפעילה הרשות המקומית, לרבות כאלה הכוללים לינה ותכנים חווייתיים לניצולי שואה.

תוכנית למרותקי בית: הרשות המקומית מפתחת מענה למרותקי בית בהתאם לצורכיהם.

פעילות הפגת בדידות בסופי שבוע: רבים מניצולי השואה חווים בדידות שמתעצמת בסופי שבוע ובחגים ונשארים בימים אלו ללא תמיכה תזונתית. הרשות המקומית מפעילה תוכנית חברתית להפגת הבדידות ומשלוח ארוחות לבית הניצול.

רווחה מרחוק: תוכנית להפגת בדידות באמצעות תקשורת מרחוק בין ביתו של הניצול לבין מרכזי היום ולמוקד החברה המפעילה. טרם הסתיים המכרז להפעלת השירות ברמה הארצית.

בדוח הקודם קבע המבקר כי הקצאת תקציב ייעודי לשנה מסוימת מחייבת התארגנות, תכנון וביצוע של הגוף המתוקצב באותה השנה. אם היישום וההטמעה אורכים יותר משנה, התקציב הייעודי ינוצל חלקית או לא ינוצל כלל. בדוח הקודם צוין כי אף שהממשלה החליטה להרחיב את היקף שירותי הרווחה והשירותים החברתיים לניצולי השואה והקצתה לכך תקציב ייעודי, משרד הרווחה לא השלים מבעוד מועד לגבש תוכנית ולא הביאה לאישור האוצר, ולכן לא ניצל את התקציב שהוקצה בשנים 2015 ו-2016.

משרד מבקר המדינה בדק בביקורת המעקב את מימוש תקציב התכנית לנזקקים של משרד הרווחה לטיפול בניצולי שואה. כפי שניתן לראות בלוח 2 מימוש התקציב השנתי של התכנית לנזקקים שמקורו בהחלטת ממשלה 3661 היה נמוך ועמד על 24% ו 42% בממוצע בשנים 2018 ו-2019. עוד נמצא כי תקציב במסגרת התכנית לנזקקים בסכום של כ-9.5 מיליון ש"ח, שיועד לפעילות למען מרותקי בית, לימי הפגה, להפגת בדידות בסוף שבוע לא נוצל כלל בשנת 2018 ונוצל בשיעור של כ-15% בלבד בשנת 2019.

משרד הרווחה מסר בהתייחסותו בפברואר 2020 למשרד מבקר המדינה כי הניצול התקציבי הנמוך של התכנית לנזקקים נובע בעיקרו מקושי בגיוס כוח אדם למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות שנבחרו וכן בשל דחייה בתהליך כתוצאה מבחירות לרשויות המקומיות. כמו כן, העברת הכסף למשרד התעכבה מפני שתקציב המדינה טרם אושר. רק לאחר אישור חריג במשרד האוצר התקבל התקציב במשרד הרווחה והוקצה לרשויות המקומיות.

נמצא כי משרד הרווחה לא הפיק את הלקחים שהוצגו בדוח הקודם בכל הנוגע להתארגנות לקראת מימוש התקציב המוקצה לטיפול בניצולי השואה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הרווחה בשיתוף רשויות המקומיות לפעול להסרת חסמים שמונעים את יישום תוכניותיו ולמימוש התקציב שהוקצו לניצולי שואה בתוכניות השונות. כמו כן, מוצע כי הוועדה הבין-משרדית תדון באפשרות שמשרד הרווחה יוכל להגביר את שיתוף הפעולה והתמיכה באופן שוטף בפעילות של ארגונים חוץ-ממשלתיים או בתוכניות אחרות העוסקים ברווחת ניצולי שואה, ממקורותיו התקציביים אותם לא הצליח לממש באמצעות הרשויות המקומיות.



שירותים חברתיים לניצולי שואה מרותקי בית

בדוח הוצגו פעולות שעשו גופים שונים למען ניצולי שואה מרותקי בית, להלן דוגמאות:

1. **משרד הרווחה** פיתח תוכנית קהילות תומכות ותוכנית סל"ב במטרה לסייע לניצולים שאינם מסוגלים להגיע לפעילות במועדונים.
2. **ארגונים חוץ-ממשלתיים** נענו לצורך הגובר בתמיכה נוספת בניצולים מרותקי בית ועירייתם הזקוקים לכך. בין הארגונים המפעילים תוכניות: הקרן לרווחה לניצולי שואה, ארגון "לתת", אשל - ג'וינט ישראל, ועמותת "עמך".

בדוח הקודם צוין כי לפי הערכה של הרשות ממאי 2015, כשליש מניצולי השואה הם מרותקי בית, ומספר זה ילך ויגדל. הערכה זו לא התבססה על מיפוי מלא של כלל אוכלוסיית ניצולי השואה, ועל כן קשה להעריך אם שיקפה את המצב לאשורו. בספטמבר 2015 הוצגה לצוות שעסק ב"מענים נפשיים ורפואיים" הערכה חלקית של מספר ניצולי השואה מרותקי הבית, הקטנה בהיקפה מההערכה הראשונית של הרשות. ואולם, הרשות לא הציגה תמונה מלאה, בשל היעדר הגדרה מוסכמת ל"מרותק בית". חברי הצוות ציינו כי רבים ממרותקי הבית סובלים מבידודות, וכי הקושי המרכזי של הניצולים, לעומת יתר אוכלוסיית מרותקי הבית, הוא מהבחינה הנפשית-חברתית.

במסגרת ביקורת המעקב עלה כי משרד הרווחה הוסיף תוכניות המתאימות למרותקי בית במסגרת מימוש תקציב שנתי חדש שמקורו בהחלטת ממשלה 3661: תוכנית למרותקי בית, פעילות הפגת בדידות בסופי שבוע ותוכנית רווחה מרחוק (תוכניות אלו טרם החלו לפעול במלואן והתקציב עבורם טרם מומש). גם הרשות מקיימת פיילוט לכ-1,500 ניצולים עירייתיים, מבוטחי קופ"ח מכבי, למתן שירותים רפואיים, חברתיים וסוציאליים באמצעות הקופה; וכן פעילות להפגת הבדידות בשיתוף פעולה עם הג'וינט לכ-4,200 ניצולים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הוספת התוכניות לטיפול בניצולי השואה מרותקי הבית מאז תום כתיבת הדוח הקודם. אוכלוסייה זו סובלת סבל רב מבידודות וממועקה נפשית ויש בהגברת המערך התומך של משרד הרווחה ובתמיכה הכספית של הרשות כדי לסייע לניצולים אלו.



לחצני מצוקה: בדיקת צוות הביקורת בקרן לרווחת ניצולי השואה מצאה כי פעילותה לאספקת לחצני מצוקה לכ-9,000 ניצולים נמצאת בסכנת הפסקה מפני שחסר מימון מספק לשירות. ניצולים אלו, רבים מהם מרותקי בית ועירייה, ינותקו משירות המאפשר להם להזמין סירי ביטחון אם הם חוששים לביטחונם האישי בבית, לשוחח שיחת חינוך עם ארגון ער"ן לשם קבלת עזרה נפשית, להזמין פינוי באמבולנס בעלות של 27 ש"ח ולהזמין רופא לביתם בעלות של 20 ש"ח. כמו כן השירות מאפשר עוד מעקב חודשי על מצבם באמצעות שיחה חודשית מהמוקד של נטל"י. בסקר שערכה הקרן לרווחה עולה ש-50% מהניצולים המקבלים את השירות השתמשו פעם אחת לפחות בלחצן המצוקה בשנה האחרונה ומרב השימוש נעשה כדי להזמין אמבולנס לפינוי לבית חולים ולהזמין רופא לביתם.

מבדיקת צוות הביקורת עולה כי התמיכה השנתית הנדרשת על מנת לשמר את השירות עומדת על כ-4 מיליון ש"ח.

הרשות מסרה בתשובתה כי בישובים מסוימים משרד הרווחה מפעיל בשיתוף עם הרשות המקומית את פרויקט "קהילה תומכת". כל קשיש וכל ניצול שואה בישובים כאמור יכול להצטרף ללא מבחני הכנסה, כאשר משרד הרווחה מסבסד 25 ₪ לחודש מהעלות הכוללת של ההשתתפות בפרויקט. קהילה תומכת הנו שירות במסגרתו הניצול מקבל סל רחב של שירותים כגון אב קהילה זמין שמסייע בתיקונים; פעילויות חברתיות הכוללות מועדון, חוגים, הרצאות, טיולים ועוד; סל שירותים רפואי הכולל ביקור רופא, זימון אמבולנס וכן לחצן מצוקה לביתו. ועידת התביעות מעניקה סבסוד משלים בגובה של 15 ₪ נוספים לניצולי שואה נזקקים בנוסף לסבסוד שניתן על ידי משרד הרווחה, כך שהניצול משלם בפועל 10 ₪ לחודש בלבד עבור השתתפותו בקהילה תומכת.

עוד מסרה הרשות כי החליטה להמשיך ולתמוך בקרן לרווחה לנפגעי השואה, וזאת רק ביחס לקבוצת ניצולים שקיבלה בעבר לחצני מצוקה במימון משרד האוצר, על מנת שלא לפגוע במי שכבר קיבל את השירות. נכון למועד סיום הביקורת מספרם נאמד בכ-4,000 ניצולים. עמדת הרשות היא שיש לתמרץ ניצולים שמעוניינים בלחצני מצוקה להצטרף לשירות הקהילה התומכת הכולל מגוון רחב יותר של שירותים ולא לתמוך בשאר הניצולים שמקבלים את השירות מהקרן לרווחת נפגעי השואה.

משרד מבקר המדינה מציין כי שירות זה חיוני ביותר לניצולים. לפיכך מומלץ לצוות הבין-משרדי לדון בהמשך התמיכה הנדרשת לניצולים בישובים בהם פרויקט "קהילה תומכת" עדיין אינו פעיל או במציאת פתרונות אחרים לאספקת השירות לניצולים



מיפוי ואיתור ניצולי השואה מרותקי הבית

בדוח הקודם משרד מבקר המדינה העיר לרשות כי בהמשך לפעולות שנקטה עליה 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.

הרשות מסרה בתשובתה בפברואר 2020 למשרד מבקר המדינה כי אין לה מידע על מרותקי הבית מקרב הניצולים. בתשובתה במאי 2020 מסרה הרשות כי פרויקט מיצוי זכויות והסקר אותו היא מבצעת הנם בעלי גבולות מוגדרים וביקורים בבית מבוצעים בקבוצה מוגדרת וחלקית של הניצולים. ככל שיש לבצע סקר מסוג אחר, לצורך תכליות נוספות, כדוגמת איתור ומיפוי מרותקי הבית וביצוע מעקב בנושא הרי הרשות אינה מבצעת זאת כיום ואינה מוסמכת לביצוע סקר כאמור.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. אומנם מגוון התוכניות לסיוע לניצולים מרותקי בית גדול יותר והתקציב של משרד הרווחה עליה, אך מיפוי ואיתור הניצולים הזקוקים לסיוע טרם הושלם. חלק מהניצולים מרותקי הבית הם דמנטיים (קיהיון)⁵⁹ וחלקם נמצאים במצוקה קשה נוכח בדידותם ולכן הסבירות גבוהה שניצולים אלו לא ייצרו קשר עם הרשות בכוחות עצמם לקבלת עזרה. מומלץ כי הוועדה הבין משרדית תדון בהרחבת פרויקט מיצוי הזכויות והסקר שמבצעת הרשות והרשות תבחן הרחבת פעילותה בתחום מיצוי זכויותיהם, מיפוי ואיתור הניצולים מרותקי הבית וביצוע מעקב אחר הטיפול שיקבלו.

59 דמנציה (בעברית: קהיון) היא שם כולל למגוון סימפטומים רפואיים הנובעים ממחלות המשפיעות על תפקוד המוח. עם העלייה בגיל יש עלייה בשכיחות הדמנציה. הסימפטומים העיקריים הם פגיעה בזיכרון, בריכוז, בהתמצאות המרחבית, בתפקודי השפה (הבנה ודיבור) וכן פגיעה בתוכנה ובשיפוט.



מתן טיפולים נפשיים לניצולי שואה

הזוועות שחוו ניצולי השואה במלחמת העולם השנייה השאירו ברבים מהם ובבני משפחותיהם פצעים עמוקים שלא הגלידו עד עצם היום הזה. אומנם רבים מניצולי השואה שיקמו לכאורה את חייהם, אך בדיעבד לרבים מהם נגרמה פגיעה רגשית. בעקבות כך, רבים מהניצולים מתקשים בוויסות רגשותיהם ובביטוי רגשות חיוביים. תופעה זו מקצינה עם הזדקנותם, בשל פגיעה ביכולותיהם הפיזיות ובשל פטירת קרוביהם. התפתחותן של מחלות דמנטיות כאשר הניצולים מזדקנים מחזירה אותם לתקופת הילדות, ובעקבות החזרה לילדותם הם חווים מחדש טראומות של מלחמה והרג בני משפחה שהם חוו בתקופת השואה⁶⁰.

הטיפול הנפשי שאישרה הרשות

הרשות לניצולי שואה מאשרת לארגונים המספקים את הטיפול הנפשי לניצולים רק טיפולים פסיכותרפיים ופסיכיאטריים. שירותי הרווחה ואנשי מקצוע שעומדים בקשר עם הניצולים מציינים כי הטיפולים האלה מתאימים לקבוצות מסוימות של ניצולים, אולם לא לכולן. יתרה מזו, יעילות הטיפולים שמאשרת הרשות לניצולים הולכת ופוחתת ככל שהניצולים מבוגרים יותר, ובייחוד אם הם לוקים במחלות כגון דמנציה ואלצהיימר.

בדוח הקודם קבע משרד מבקר המדינה כי נוכח העובדה שלדעת אנשי מקצוע זקוקים הניצולים לסוגים נוספים של טיפולים נפשיים, על הרשות להחיש את הפעולות להרחבת סל הטיפולים הנפשיים שמקבלים הניצולים, להגדיל את מספר הבקורות על טיפולים אלה ולהסדיר את המקורות התקציביים שיוקצו לשם כך. פעולות אלה יסייעו לספק את השירות לקבוצות גדולות יותר של ניצולים, בהתאם להחלטת הממשלה בנושא.

⁶⁰ ראו יעקב בכנר, שרה כרמל ודורון שגיא, המחלקה לסוציולוגיה של בריאות, המרכז הרב-תחומי לחקר הזקנה, הפקולטה למדעי הבריאות, אוניברסיטת בן גוריון בנגב, "בריאות פיזית ומשאבים פסיכולוגיים: השוואה בין ניצולי שואה במשטר הנאצי לבין ניצולי מחנות העבודה במשטר הסובייטי", גרונטולוגיה: כתב-עת בנושא הזקנה, 3 (2007) עמ' 63-77.

בלוח 3 מוצג התקציב השנתי של הרשות למתן טיפולים נפשיים לניצולי שואה.

לוח 3: התקציב השנתי של הרשות, למתן טיפולים נפשיים לניצולי שואה, 2017 - 2019, במיליוני ש"ח

2019	2018	2017	
51.5	51.3	56.9	תקציב למתן טיפולים נפשיים ⁶¹

מקור: נתוני הרשות לזכויות ניצולי השואה.

בביקורת המעקב נמצא כי הרשות שקלה והעריכה מחדש את מתכונתם ואת אופיים של הטיפולים הנדרשים. הרשות גיבשה מכרז חדש למתן שירותים נפשיים שהביא להרחבת סל הטיפולים גם לטיפולים באומנות, פסיכו-דרמה, ביבליותרפיה, ציור, פיסול וטיפול באמצעות בעלי חיים. הניצולים מקבלים את הטיפול במרפאות והמרותקים לביתם מקבלים את הטיפול בבית על-ידי פסיכולוגים ומטפלים מוסמכים של הזוכים במכרזי הרשות.

משרד מבקר המדינה מציין כי הליקוי תוקן ומציין לחיוב את פעילותה של הרשות בנושא זה.

סיוע סיעודי

אחת מפעילותיה של הקרן לרווחה היא תפעול מנגנון מתן תוספת של שעות סיעוד לניצולים. יש שני אפיקי סיעוד: סיעוד לטווח ארוך וסיעוד לטווח קצר. הסיעוד לטווח קצר ניתן לתקופה מוגבלת לניצולים ולנפגעי התנכלויות העומדים ברף הכנסות מרבי ואינם זכאים לגמלת סיעוד מבטל⁶². הקרן לרווחה מסווגת את ההכרה בזכאות לסיוע בסיעוד לאזרחים שברשותם אישור רשמי מהרשות על נרדפותם בתקופת השואה לכמה קבוצות: מקבלי גמלה חודשית מהמדינה, מקרן סעיף 2 או מממשלת גרמניה, וכן מקבלי מענק שנתי הן מכוח סעיף 4 לחוק ההטבות והן מכוח החלטות מינהליות שקיבל שר האוצר בשנים האחרונות⁶³.

61 יצוין כי הירידה בתקציב בין השנים 2017 ל-2019 מקורה גם בירידת מספר הניצולים וירידה במספר הנזקקים.

62 אפיק סיוע זה נועד לניצולי שואה אשר אושפזו באופן בלתי צפוי או חלה הדדרות במצבם הבריאותי. הקרן מעניקה עד 50 שעות סיעוד לניצול לתקופה של חודשיים, או עד שהניצול מקבל סיעוד ארוך טווח מהמוסד לביטוח לאומי.

63 בד בבד עם אפיקי הסיוע הסיעודי הניתנים דרך הקרן לרווחה, מפעילה הרשות שני אפיקי סיוע לניצולים שאינם זכאים לגמלת סיעוד מהקרן: נוהל עזרה בבית - המעניק לניצולים מקבלי תגמול לפי הכנסה, במקרים חריגים בלבד, סיוע כספי חודשי; וכן נוהל השתתפות בהוצאות העסקתו של עובד זר.



פרק י' לחוק הביטוח הלאומי מסדיר את הזכאות לגמלת סיעוד. בטל"א הוא שקובע את סכום גמלת הסיעוד בהתאם לתוצאות של מבחן תלות שבו השתתף מבקש הגמלה, ובהתאם לרמת הזכאות שנקבעת אף היא בהתבסס על מבחן התלות.

מאז הדוח הקודם השתנו רמות הזכאות לכלל תושבי המדינה בעקבות רפורמה בתחום הסיעוד שהנהיגה המדינה. החל מינואר 2020 נכנסה לתוקף הפעימה השנייה של הרפורמה בנושא גמלת סיעוד, הכוללת תוספת שעות טיפול למקבלי גמלת סיעוד ברמות 4, 5 ו-6. שיעור הזכאות לשעות סיעוד נקבע על-פי ניקוד של תוצאות מבחן התלות ורמת ההכנסה. יצוין כי בבדיקת ההכנסות של המבקש לא מובאות בחשבון גמלאות הניתנות לניצולי שואה.

ניצולי שואה ונפגעי התנכלויות שבטל"א מכיר בהם כזכאים לגמלת סיעוד ברמת זכאות רגילה (שאינה מופחתת בשל הכנסה) מרמה 3 ומעלה (ושרמת התלות שלהם בזולת דורגה ברמת 6 נקודות ומעלה), מקבלים תוספת של תשע שעות סיעוד בשבוע. הקרן לרווחה מנהלת את מתן התוספת לשעות הסיעוד באמצעות חברות הסיעוד ומפקחת על מספר השעות הניתנות בפועל. הקרן לרווחה משמשת גורם מקשר בתחום זה, ובכלל זה מעבירה את התשלום לספקי שירותי הסיעוד ומבצעת בקרה על דוחות השעות שהם מגישים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולת משרד האוצר. למרות העלייה בשעות הסיעוד שמקבלים מבטל"א בעלי רמת התלות הגבוהה בזולת לא הופחתה תוספת שעות הסיעוד הייחודית לניצולי השואה. שווי תוספת שעות הסיעוד מוערכת על ידי משרד האוצר בכ-2,200 שקלים מדי חודש לכל ניצול שזכאי לכך.



מבדיקת צוות הביקורת עולה כי רמת הזכאות של 5,438 ניצולי שואה מופחתת בשל הכנסתם ובשל הערכת רמת תפקוד גבוהה ו-8,381 ניצולים נמצאים ברמת הערכת התפקוד הרחוקה בחצי נקודה מרמת זכאות (מתוך כ-88,000 ניצולים), ולכן הם אינם זכאים לתוספת שעות סיעוד. ניצולי שואה ונפגעי התנכלויות ברמת זכאות רגילה היו זכאים לגמלת סיעוד מהבטל"א בדצמבר 2019, בהתאם לפירוט שיובא בלוח 4 שלהלן:

לוח 4: שיעור הניצולים ונפגעי התנכלויות המקבלים שעות טיפול, גמלת סיעוד והטבות, לפי רמת זכאותם, מעודכן לדצמבר 2019

רמות זכאות מופחתות		
רמה	מספר ניצולים	זכאות ל-9 שעות
מ1	728	אין
מ2	883	אין
מ3	785	אין
מ4	1149	אין
מ5	868	אין
מ6	1025	אין
רמות זכאות רגילה		
רמה	מספר ניצולים	זכאות ל-9 שעות
1	11623	אין
2	14371	אין
3 - עד 5.5 נקודות תלות	8381	אין
3 - 6 נקודות תלות ויותר	2795	יש
4	18606	יש
5	10885	יש
6	16343	יש

מקור: נתוני הרשות

בדוח הקודם קבע משרד מבקר המדינה כי אף שכבר בסוף שנת 2013 התקבלה החלטה בוועדה להעברת מידע בין גופים ציבוריים על שיתוף המידע הנדרש בין הרשות ובטל"א, לא היה שיתוף פעולה בין בטל"א, הרשות והקרן לרווחה, ועל כן למעלה משנתיים לא בוצע מיצוי זכויות בתחום הסיעוד לחלק מהניצולים ולנפגעי התנכלויות.

בביקורת המעקב עלה כי מתקיים תהליך של העברת נתונים בין בטל"א, הרשות והקרן לרווחה. ביוני 2018 הקרן לרווחה החלה במתן תוספת שעות סיעוד בתהליך אוטומטי ללא הגשת בקשה וללא בירוקרטיה. אחת לחודש מקבלת הקרן לרווחה קובץ ממוחשב של כלל ניצולי השואה ונפגעי התנכלויות העומדים בקריטריונים לקבלת תוספת שעות סיעוד. הקרן מודיעה לספקי השירות על ניצולים נוספים הזכאים לתוספת שעות סיעוד והספקים מתאמים ישירות עם הזכאים את מתן השירות. נוסף על כך אחת לשבועיים מקבלת הקרן מידע ממוחשב מבטל"א ובוחנת אם הזכאים מקבלים את השירות בפועל.

בביקורת המעקב עלה שהליקוי תוקן. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את צמצום הבירוקרטיה למתן זכויות תוספת שעות סיעוד לניצולים שיזמו הרשות, בטל"א והקרן לרווחה.

מיצוי זכויות הניצולים בתחום הסיעוד

בדוח הקודם קבע משרד מבקר המדינה כי על הרשות, הקרן לרווחה ובטל"א לקדם פעילות יזומה לבחינת מצבם התפקודי של ניצולי שואה ונפגעי התנכלויות הזכאים לגמלת סיעוד ולאתר את בעלי הפוטנציאל הגדול להעלאת רמת הזכאות.

מביקורת המעקב עולה כי הקרן לרווחה מעוניינת לבצע בחינה של מצבם התפקודי של כ-8,400 ניצולים כאמור ולסייע להם במיצוי זכויותיהם אך אינה מקבלת מידע מביטוח לאומי על זכאים המצויים ברמת הזכאות הנמוכה מזו שכבר מזכה בתוספת שעות סיעוד.



הרשות מסרה בתשובתה כי בחינת מצבם התפקודי של כל האוכלוסייה במדינה ובכללם קשישים וניצולי שואה, נמצא בתחום הסמכות והמומחיות של המוסד לביטוח לאומי. עוד מסרה הרשות כי אין ברשותה מידע אודות מצב תפקודי מעבר למידע המועבר לה במסגרת הצלבות המידע מהביטוח הלאומי לצורך תוספת שעות סיעוד, וככלל סיוע במיצועי זכויות מול הביטוח להעלאת רמת הזכאות הסיעודית איננו בתחום סמכותה ו/או מומחיותה. עם זאת אם מובא לידיעתה כי קיים צורך סיעודי של ניצול שואה הרשות מסייעת לו לפנות אל המוסד לביטוח לאומי.

בטל"א מסר במאי 2020 בתגובתו למשרד מבקר המדינה כי הודות לרפורמה בסיעוד ולמשבר הקורונה הוא ניצב בפני עומס פניות וגידול של עשרות אלפי תביעות. בשל האמור נוצרו אצלו פיגורים גדולים ביותר במתן מענה. הפיגורים נוגעים הן לתביעות סיעוד חדשות והן לזכאים שבקשו להיבדק מחדש עקב החמרה במצבם (כ-130,000). במצב עניינים הנוכחי לא יכול בטל"א לערוך פניות יזומות לזכאים לבחינת מיצועי זכאותם.

לדעת בטל"א מן הראוי שפעולות איתור הניצולים הזכאים למיצועי זכויותיהם והגדלת רמת זכאותם לסיעוד ייעשו על ידי הגופים האחראים על הטיפול באוכלוסיית הניצולים והדאגה למימוש זכויותיהם. עוד מסר בטל"א בתשובתו כי מעל ל-90% מהבקשות לבדיקה מחדש של רמת הזכאות, מאושרות.

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שהרשות, הקרן לרווחה ובטל"א יהדקו את שיתוף הפעולה, בהעברת מידע ובביצוע פעילות יזומות לבחינת מצבם התפקודי של ניצולי שואה ונפגעי התנכלויות הזכאים לגמלת סיעוד וזאת כדי למצות את זכויות ניצולי השואה שיש להם פוטנציאל להעלאת רמת הזכאות.

היעדר זכאות לתוספת שעות סיעוד עבור נכי המלחמה בנאצים

חוק נכי המלחמה קובע את זכאותו לפיצויים של אדם שהוא תושב קבע בישראל ולקה בנכות בעת שירות מלחמתי פעיל עבור אחת ממעצמות הברית במלחמת העולם השנייה ובגלל אותו שירות, ובלבד שדרגת נכותו אינה פחותה מ-10%. בדוח הביקורת הקודם מנתה הקבוצה כ-1,000 איש שזכאים להטבות ייחודיות בשל היותם לוחמים בנאצים ולא נרדפים. קבוצה זו אינה נמנית עם אוכלוסיית ניצולי השואה, אך הרשות לזכויות ניצולי השואה מטפלת גם בה.

אזרחים הזכאים לתגמול מכוח חוק נכי מלחמה בנאצים אינם זכאים להטבות של סיעוד קצר טווח או ארוך טווח מהקרן לרווחה, וזאת לעומת קבוצת ניצולי השואה. נכי מלחמה בנאצים אשר הרשות הכירה בהם גם כניצולים זכאים לתוספת שעות סיעוד בשל נרדפותם, על-פי קריטריונים שנקבעו לעניין זה ושחלים על כלל הניצולים. כמחצית מכ-1,000 נכי המלחמה שבהם הכירה הרשות מוכרים גם כניצולי שואה.



בדוח הקודם נמצא, כי על-פי נתוני הרשות מספר נכי המלחמה המוכרים, הזכאים לשעות סיעוד מבטל"א, הוא 506. מרביתם בני 90 ומעלה. כמו כן חלק מקשישים אלה נולדו באזורים שכבשו הגרמנים, ועל כן ייתכן שחלקם זכאים להטבות הניתנות לניצולי השואה, בהתאם למקרה של כל אחד ואחד מהם. אולם מאחר שהרשות אינה מכירה בהם כניצולי שואה, הם אינם זכאים לתוספת שעות סיעוד.

בדוח הקודם משרד מבקר המדינה העיר לרשות כי ראוי שתבחן את האפשרות לכלול את קבוצת נכי המלחמה במעגל הזכאים לתוספת שעות סיעוד, לנוכח גילם המתקדם (מעל ל-90), מצבם ומספרם המועט. כמו כן ראוי שהרשות תבחן אם יש בקבוצת נכי המלחמה אזרחים שעליה להכיר בהם כניצולי שואה, ובהתאם לכך עליה לבחון אם הם זכאים לתוספת שעות סיעוד, כיתר ניצולי השואה ונפגעי התנכלויות.

מביקורת המעקב עולה כי לא ניתנת תוספת שעות סיעוד לנכי המלחמה בנאצים.

עוד נמצא בביקורת המעקב כי עקב גילם המבוגר, רבים (כ-400) מנכי המלחמה בנאצים נפטרו מאז הדוח הקודם. כיום לפי נתוני הרשות נותרו 100 אחרוני הלוחמים נכי המלחמה בנאצים שאינם מוכרים גם כניצולי שואה. להערכת הרשות העלות למתן תוספת שעות סיעוד לאחרוני הלוחמים עומדת על כ-2.4 מיליון ש"ח לשנה. הרשות תומכת מזה מספר שנים במתן תוספת שעות סיעוד לנכי המלחמה בנאצים.

מתשובת משרד האוצר במרץ 2020 למשרד מבקר המדינה עולה כי להערכת האוצר העלות תגיע לכ-50 מיליון ש"ח. עמדת משרד האוצר היא שעלות זו מצריכה החלטת ממשלה שתצביע על מקור לתקציב, בהתאם לסעיף 40 בחוק יסודות התקציב⁶⁴.

משרד מבקר המדינה מציין כי 100 נכי המלחמה בנאצים האחרונים עברו את גיל 90, העדר התמיכה בלוחמים אלו למול ניצולי השואה מחדד את הצורך בבחינת זכאותם לתוספת שעות סיעוד. משרד מבקר המדינה ממליץ כי הצוות הבין-משרדי ידון במתן תוספת שעות סיעוד לנכי המלחמה בנאצים ויבחן את הפערים הניכרים בהערכת העלות התקציבית בין הרשות למשרד האוצר.

הרשות מסרה בתשובתה כי היא תומכת בהרחבת תוספת שעות הסיעוד גם לנכי המלחמה בנאצים. בנושא זה פנתה הרשות לגורמים הרלוונטיים, אך ללא הצלחה.

64 חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.



מיפוי צורכיהם של ניצולי שואה ומיצוי זכויותיהם

שיתוף פעולה עם רשויות מקומיות

השלטון המקומי אמון על הרווחה של התושבים המתגוררים בשטחו. למוסדות השלטון המקומי - עיריות, מועצות מקומיות או מועצות אזוריות - עשוי להיות קשר ישיר עם האוכלוסייה שבתחום אחריותם, שכן יש להם היכרות בלתי אמצעית איתה ועם צרכיה השונים.

משנת 2013 קידמה הרשות בשיתוף עם רשויות מקומיות פרויקט מיצוי זכויות, ובו נבדק אם ניצולי שואה מקבלים את ההטבות על-פי זכאותם. כל רשות מקומית שהצטרפה לפרויקט קיבלה מהרשות רשימה של ניצולי שואה המוכרים לה, הגרים בשטח הרשות המקומית. עובדי לשכות הרווחה של הרשות המקומית פנו לניצולים אלו כדי לוודא שהם ממצים את זכויותיהם בהתאם להנחיות הרשות. את פרויקט מיצוי הזכויות ברשויות המקומיות ביצעו העובדים הסוציאליים של הלשכות לשירותים חברתיים בכל רשות מקומית, ובחלק מהערים עשו זאת מערך של מתנדבים שגייסה הרשות המקומית.

בדוח הקודם נמצא כי רק 50 רשויות מקומיות בהם מתגוררים כ-47% מניצולי השואה ונפגעי התנכלויות התקשרו עם הרשות. עוד עלה כי כמה מהרשויות המקומיות לא התקשרו עם הרשות בשל מחסור בכוח אדם מקצועי, קושי בגיוס מתנדבים וחשש מעומס על לשכות הרווחה. עקב אי-ההשתתפות של יישובים רבים בפרויקט עדיין לא נעשה הליך של מיצוי זכויות בקרב ניצולי השואה על-ידי לשכות הרווחה, ולרשויות מקומיות אלה אין מידע מקיף ומלא בדבר אוכלוסיית הניצולים המתגוררת בשטחן.



נכון למועד סיום דוח המעקב התקשרו עם הרשות 87 רשויות מקומיות⁶⁵ בהן מתגוררים כ-142,000 זכאים המהווים כ-74% מניצולי שואה ונפגעי התנכלויות (כ-193,000), גידול של כ-27% מהדוח הקודם. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הגידול במספר הרשויות שהתקשרו עם הרשות. עם זאת, ישנן רשויות רבות שלא התקשרו עם הרשות בהן מתגוררים כ-50,000 ניצולי שואה ונפגעי התנכלויות. הן חסרות מידע רלוונטי אודות ניצולי שואה החיים בתחומן לרבות מצבם הכלכלי, הרפואי והחברתי, צורכיהם הייחודיים ומידת מיצוי זכויותיהם. במקרים אלה הרשות המקומית מקבלת מידע בדבר מצבו של ניצול שואה רק אם הוא פנה מיוזמתו ללשכות הרווחה או אם הובא לידיעתה כי הוא זקוק לסיוע לנוכח מצבו הסוציו-אקונומי. רבים מהניצולים אינם פונים כלל ללשכות הרווחה - גם כשמצבם הכלכלי, הרפואי או החברתי בכי רע - ולפיכך אין ללשכות כל מידע על מצבם.

משרד מבקר המדינה מציין בפני הרשויות המקומיות שטרם פועלות בשיתוף פעולה עם הרשות כי לצורך גיבוש מידע מקיף ומלא בדבר אוכלוסיית ניצולי השואה המתגוררת בשטחן ולצורך קידום מיצוי הזכויות בקרב הניצולים, עליהן לפעול למיסוד שיתוף פעולה עם הרשות.

פרויקט מיצוי הזכויות בעקבות דוח מבקר המדינה

עד שנת 2018 פרויקט מיצוי זכויות של ניצולי השואה התבצע כאמור באמצעות שיתוף פעולה בין הרשות לרשויות מקומיות.

בדוח הקודם נמצא כי הרשות לא ביצעה סקר מקיף הכולל את כלל אוכלוסיית ניצולי השואה, על מאפייניהם השונים, אף שהיא הגורם האמון על הטיפול באוכלוסייה זו. בהיעדר מיפוי כאמור, לא היה בידי הרשות והמדינה מידע מעודכן על צורכי הניצולים, כגון מהי ההוצאה הכספית על תרופות שאינן כלולות בסל התרופות ומאפייני תרופות אלו; כמה ניצולי שואה מתגוררים בדיר מוגן או ממתנים לו; מה היקף אוכלוסיית מרותקי הבית; כמה ניצולים מתגוררים בדיר שאינו מותאם לצורכיהם; מהו מספר הניצולים הנעזרים בשירותים חברתיים שונים; מהו מספר הניצולים המסתייעים בארגונים חוץ-ממשלתיים; ועוד צרכים נוספים של הניצולים, ובפרט של אוכלוסיית מרותקי הבית. בהיעדר מיפוי מלא, ניתן להניח כי חלק מהניצולים לא קיבלו את כל זכויותיהם ואת הסיוע הנדרש להם.

בביקורת המעקב עלה כי מבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי מיולי 2017 עד יוני 2018 מימן משרד הרווחה גיוס עובדים ברשויות המקומיות לביצוע סקר על מימוש זכויות ניצולי שואה. מימון זה הופסק לאחר החלטת ממשלה 3661 ותחילת ביצוע פרויקט מיצוי זכויות ניצולי שואה על-ידי הרשות. פרויקט מיצוי הזכויות משלב ביצוע סקר (בדיקה) ומתן מענה באמצעות הגשת בקשה למיצוי הזכויות בו במקום. משרד הרווחה נסמך על הסקר שמבצעת הרשות.

כאמור, לאחר פרסום דוח מבקר המדינה הקודם בשנת 2017 בדבר סיוע המדינה לניצולי שואה התקבלה ביום 11.3.2018 החלטת ממשלה מספר 3661 שכותרתה "מיצוי זכויות, מינוי מתכלל ושיפור המענים לניצולי שואה".

החלטת הממשלה קבעה בין השאר כי על מנת לקדם את מיצוי זכויותיהם הכלכליות של ניצולי השואה וכדי להגביר את התיאום בין משרדי הממשלה בנוגע לטיפול הממשלתי בניצולי השואה, תיערך הרשות להגברת מאמציה למיצוי זכויות ניצולי השואה, ולשם כך תבצע פרויקט שיקדם את מיצוי הזכויות הכלכליות ואת ההטבות המגיעות לניצולי השואה מתוקף החוקים שעליהם מופקדת הרשות, לרבות הגעה פיזית לבתייהם של ניצולי השואה שלא ענו למאמצי הרשות למיצוי זכויותיהם (להלן - סקר או פרויקט מיצוי זכויות). המקורות התקציביים לפרויקט יתואמו עם אגף התקציבים במשרד האוצר. לאחר שהתקבלה החלטת ממשלה 3661 שבה הועברה לרשות האחריות למיצוי זכויותיהם של ניצולי השואה, הפסיק משרד הרווחה את המימון לגיוס עובדים למטרה זו, ברשויות המקומיות.



בביקורת המעקב עלה כי הרשות לזכויות ניצולי שואה החלה בשנת 2018 בפרויקט לקידום הזכויות הכלכליות של ניצולי השואה לרבות באמצעות הגעה פיזית לבתייהם. בהתאם להחלטת הממשלה 3661 הרשות הכשירה כ-40 עובדים כך שיוכלו לפעול בפריסה כלל ארצית לשם מיצוי זכויות המצויות תחת אחריותה. אולם, אם במהלך הביקור במקום מגוריו של הניצול מתגלים נושאים המחייבים טיפול, מפנים הצוותים של הרשות את הסוגיה לגורמים הרלוונטיים. הרשות המליצה לממשלה לבצע את פרויקט מיצוי הזכויות בקרב כ-60,000 ממקבלי תגמול החודשי שכבר נמצאים במאגרי הרשות ועוד כ-58,000 תושבים שאינם נכללים בין ניצולי השואה הזכאים אך נתונים המעידים כי ייתכן ולא קיבלו זכויות כניצולי שואה אף על פי שיש סבירות שהם זכאים להן⁶⁶.

בהתאם להחלטת ממשלה 3661 הוקצה תקציב מיוחד לביצוע פרויקט מיצוי הזכויות באמצעות הסקר בביתם של הניצולים. התקציב עמד על סכום כולל של כ-13 מיליון ש"ח ובנוסף לכך הוקצו כ-4 מיליון ש"ח נוספים שיעדו לגיוס עובדים לרשות לעבודה במסגרת הסקר.

משנת 2018 ועד תום מועד ביקורת המעקב קיימה הרשות במסגרת הפרויקט ביקורי בית אצל כ-44,000 ניצולי שואה, שלחה כ-110,000 מכתבים וביצעה כ-35,000 שיחות טלפון יוצאות. תוצאות הפרויקט הניבו עד כה הכרה בנכויות נוספות עבור 5,200 ניצולים מוכרים, הועלתה דרגת נכות עבור 8,700 ניצולים מוכרים, 200 ניצולים קיבלו זכאות לתגמול מוגדל ואותרו כ-6,000 ניצולים שהוכרו לראשונה כבעלי זכויות. הרשות מסרה כי אם במהלך הפרויקט הובא לידיעתה כי ניצול זקוק לסיוע נוכח מצבו הסוציו-אקונומי היא מפנה את המידע לרשויות הרווחה ברשות המקומית שבה מתגורר הניצול.

הרשות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הסתיים הבירור בעניינם של כ-40 אלף ניצולי שואה, והם ממצים את זכויותיהם, הבירור בעניינם של כ-18 אלף ניצולים נותרים טרם הסתיים.

עוד מסרה הרשות כי היא השקיעה בהקמת מערך השטח משאבים רבים, ובשים לב לכך שהניצולים מתבגרים ולכך שצרכיהם משתנים הרי שכלי זה הינו קריטי ומאפשר לרשות ולמדינה גמישות ומתן מענה מיידי במקרים המתאימים. הוכח שמדובר בכלי משמעותי עבור הניצולים, בפרט לנוכח גילם ובשים לב לעובדה שרבים מהם מרותקים לביתם. במסגרת ביקור הבית, נמצאו מקרים בהם עלה צורך במענה סוציאלי לאותו אדם שמבקרים בביתו. במקרים סוציאליים שונים בהם

66 מתוך מרשם התושבים איתרה הרשות תושבים בגיל המתאים שעלו ממדינות שהעולים מהן מרכיבים את קבוצת הניצולים הזכאים.



התרשם הנציג כי קיימת הזנחה, רעב, מצב כלכלי קשה, התעללות, בדידות, ועוד, הוא דווח לשירות הסוציאלי של הרשות ועובדת סוציאלית מהרשות יוצרה קשר עם מחלקת הרווחה ברשות המקומית על מנת לסייע לו.

משרד מבקר המדינה מציין לטובה את פעילות הרשות שכללה ביקורים בבתייהם של כ-44,000 ניצולים. עם זאת הרשות ביקרה עד כה רק כ-22% מכלל 193,000 הניצולים ונפגעי ההתנכלויות המוכרים.

משרד מבקר המדינה מציין כי עיקר הפרויקט מתרכז בזכויות הכלכליות ובהטבות המגיעות לניצולי השואה מתוקף החוקים שעליהם מופקדת הרשות. כפי שצוין בביקורת הקודמת יש למפות את כלל הצרכים של הניצולים. מענה חלקי לצורכי הניצולים אינו מספיק ועלול להותיר ניצולים שזכויותיהם הכלכליות עליהם מופקדת הרשות מוצו במלואן אולם אין באפשרותם לקיים אורח חיים ראוי והם אינם יכולים לדאוג לרווחתם.

משרד האוצר מסר בתגובתו כי עמדתו היא שפרויקט הסקר ומימוני הזכויות הנם חד פעמיים. התהליך נועד "ליישר קו" לעניין מימוני הזכויות. מרבית הפרויקט מבוצע ע"י קבלן חיצוני שהכשירה הרשות באמצעות התקציב החד פעמי שהוקדם לפרויקט. עמדת משרד האוצר שאין צורך בביקור בית אצל ניצול שהרשות יצרה עמו קשר בצורה אחרת במכתב או בשיחת טלפון.

הרשות הציגה בפני צוות הביקורת תחזית שתקציב הפרויקט יסתיים במהלך 2020 ובשלב זה הוא לא צפוי להימשך. באופן זה ייגרע מהרשות חלק גדול מזרוע השטח שלה שיכול להגיע פיזית לניצולים. הערכת הרשות את העלות השנתית הנדרשת על מנת לשמר יכולת מינימלית הנדרשת לדעת הרשות על מנת לאפשר את סיקרי הבית עומדת על כ-2.5 מיליון ש"ח לשנה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי יש ניצולים שמתקשים להגיע למשרדי הרשות או שמתקשים להבין את הזכויות המגיעות להם בטלפון או במכתב ומה עליהם לעשות כדי למצותן. על כן ביקור בבית הניצול הנה הדרך היחידה עבורם לקבל את המגיע להם ולשפר את חייהם בשנותיהם האחרונות. בהתאם לכך, פעמים רבות הבקשה לביקור בית מגיעה מניצולי השואה עצמם, למשל כאשר מדובר בניצולי שואה עירייתיים, ניצולי שואה שאין בקרבם בני משפחה או מכרים שיכולים לסייע להם, ניצולים מוגבלים בניידות, בעלי בעיות רפואיות ועוד.



משרד מבקר המדינה ממליץ לצוות הבין-משרדי, למשרד האוצר ולרשות על המשך ביצוע הפרויקט עד לסקירה מלאה של כל ניצולי השואה ולהשתמש בכלי המיטבי של ביקור בביתו של הניצול ככל הניתן. יש להכשיר כוח אדם מתאים למשימה זו ולשתף משרדי ממשלה נוספים וארגונים מהמגזר השלישי האמונים על מילוי צרכים נוספים של הניצולים. לאחר תום פרויקט מיצוי הזכויות מומלץ לשמר את יכולת ביצוע הסקר וביקורי הבית ברמה המינימלית הנדרשת. הפסקת הסקר לחלוטין וצמצום הביקורים הפיזיים עלולים לפגוע באיתור הצרכים של הניצולים ובמתן המענה להם. בהיעדר מיפוי מלא, ניתן להניח כי יש ניצולים שלא מיצו את כל זכויותיהם והם טרם קיבלו את כל הסיוע הנדרש. עוד מומלץ לבצע ביקורים חוזרים בקרב הניצולים ולקבוע את מתכונתם, לשם התעדכנות במצבם ובסיוע הנדרש להם.

היעדר נקודת שירות אחת לניצולים One Stop Shop

בשני העשורים האחרונים הטמיעו כמה מדינות בעולם תוכניות לפישוט תהליכים על מנת להקל על האזרחים את הבירוקרטיה. בניסיון לעקוף את ההליך הבירוקרטי ואת ההליך מול רשויות המדינה, וכן גם לשפר את איכות שירותי המשרדים הממשלתיים, הקימו מדינות רבות נקודת שירות אחת עבור שירותים מסוגים שונים. האזרח אינו אמור לדעת כיצד פועל המינהל הציבורי, לאיזה משרד ממשלתי או עמותה עליו לפנות, לכן הקמת גוף המספק שירות זה מפשט ומסייע לאזרחים לקבל את השירות שבו הם מעוניינים בצורה פשוטה ויעילה. הקמת נקודת שירות אחת מסייעת למשרדי הממשלה להפנים תפיסת שירות.

קיימים שני סוגים של נקודות שירות, פיזית או מקוונת⁶⁷. נקודת שירות פיזית מאגדת את השירותים הציבוריים השונים תחת קורת גג אחת, הממשלה מפעילה רשת של מרכזים ו/או נקודות שירות שבהם אזרחים ועסקים יכולים לטפל במספר נושאים בירוקרטים מול הממשל. בנקודות שירות מסוג מקוון המשתמשים יכולים לקבל מידע ולטפל בתהליכים בירוקרטיים שונים מול הממשל באמצעות אתר מרשתת אחיד, ללא צורך בהגעה פיזית לנקודת השירות (יש מדינות בהן חלק מהשירותים נעשים בנקודת שירות פיזית ואחרים באופן מכוון).

נמצא כי הרשות לזכויות ניצולי שואה והקרן לרווחת ניצולי השואה עשו מאמצים גדולים לצמצום הגשת מסמכים והפחיתו את הבירוקרטיה למתן זכויות שונות לניצולים. חלק מהזכויות ניתנות באופן אוטומטי לאחר שנודע לגופים על זכאות הניצול (בעקבות מידע העובר בין הגופים ובינם לביטוח הלאומי) ללא צורך בהגשת

67 ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 70א' (2020), "פעולות הממשלה לצמצום הנטל הבירוקרטי המוטל על העסקים", עמ' 321 - 415.



בקשה מצד הניצול. אך בעבור שירותים רבים נוספים הניצול מופנה להגיש בקשה באחד הגופים האחרים בין אם אלו משרדים ממשלתיים או ארגונים חוץ-ממשלתיים. כגון בקשות להנגשת דירה, טיפולי שיניים, סיוע בהפגת בדידות, קבלת לחצני מצוקה, סיוע בבדיקת עיניים וברכישת משקפיים, פעילות במועדונים ועוד.

המשרד לשוויון חברתי מסר בתשובתו כי זכויות ניצולי שואה, בדומה לזכויות אזרחים ותיקים ככלל, חוסות באופן טבעי תחת משרדים שונים הפועלים תחת מומחיותם המקצועית (משרד הבריאות, משרד האוצר, משרד הפנים (ארנונה), ביטוח לאומי). קשה עד מאוד להפריד את הדברים מהמשרד המקצועי. כל שינוי במערך הקיים עלול לקחת זמן ולעורר קשיים מעצם השינוי, ואלה עלולים להכביד על אוכלוסיית ניצולי השואה. המשרד תומך בהמשך המודל הקיים עם הגברת פעולות הסנכרון והעברת המידע בין גופים.

פעמים רבות ניצול אינו יודע את זכויותיו ואינו מכיר את הגוף האחראי לספק את השירות. לאור גילם המתקדם של ניצולי השואה והיות שחלקם מותשים פיזית או נפשית יש להפחית את הפנייתם מגורם אחד למשנהו. ריבוי הגופים מגביר את הצורך בהקמת נקודת שירות אחת. מן הראוי שנקודה זו תרכז את כלל הזכויות והמענים הניתנים לניצולי שואה ותעקוב אחר מימוש הזכות של הניצול הזכאי. משרד מבקר המדינה ממליץ שהצוות הבין-משרדי יפעל להקמת נקודת מענה אחת כאמור.

היעדר גורם מתכלל

הרשות לזכויות ניצולי שואה - גורם מטפל ראשי

כאמור, הרשות היא הגורם המרכזי המטפל באוכלוסיית ניצולי השואה בישראל. מטרותיה של הרשות הן, בין השאר, סיוע בשיקומם של כלל ניצולי השואה תוך תמיכה במאמציהם לחיים בכבוד וברווחה; הענקת היחס הטוב והמקצועי ביותר לניצולים ומימושי מימוש זכאותם לסיוע כלכלי, רפואי או סוציאלי; קידום יוזמות ופרויקטים שמטרתם להבטיח כי כל הניצולים - עד האחרון שבהם - ימצו בהקדם האפשרי את מלוא זכויותיהם. בהתאם להחלטת הממשלה 4252 מ־פברואר 2012, אחד מתפקידיה של הרשות הוא ריכוז הטיפול הממשלתי בזכאים לסיוע ממשלתי מכוח חוק נכי הרדיפות, חוק נכי המלחמה, וחוק ההטבות. בהתאם הוקצו לרשות משאבים ניכרים למימוש תפקידיה.

משרדי ממשלה וארגוני המגזר השלישי - גורמים מטפלים נוספים

לצד הרשות, יש משרדי ממשלה נוספים שבתחומי אחריותן טיפול באוכלוסיית ניצולי השואה, כמפורט להלן: המשרד לשוויון חברתי, משרד הרווחה, משרד העלייה והקליטה, משרד השיכון ומשרד הבריאות. גם השלטון המקומי מבצע לעיתים תוכניות ייעודיות המסייעות לאוכלוסייה זו, באמצעות לשכות הרווחה שלו. נוסף על כך פועלים למען אוכלוסיית ניצולי השואה עמותות וגופים המטפלים במגזר השלישי, הם מפעילים אנשי מקצוע ומתנדבים. פעילותם מתבצעת כאשר אין מעורבות ממשלתית מספקת בטיפול באוכלוסייה הנזקקת ובהתאם לממצאים מהשטח המלמדים על צרכיה של אוכלוסייה זו.

בדוח הקודם נמצא כי אף שהארגונים האמורים פועלים מתוך כוונות טובות, פעילותם, המוערכת בעשרות מיליוני שקלים לשנה מתבצעת לרוב על-פי צרכים שהם מזהים, ללא יד מכוונת, ללא תיעדוף בין הצרכים וללא תיאום בינם לבין עצמם ובינם לבין הגורמים הממשלתיים.

המשרד לשוויון חברתי מסר במאי 2020 בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי קיבל על עצמו לפעול למיצוי זכויותיהם של ניצולי שואה בתחומים שהרשות לניצולי השואה אינה אמונה עליהם, כגון: מיצוי זכויות אזרחים ותיקים ומיצוי זכויות המגיעות לניצולי שואה מחו"ל (גרמניה ועוד)⁶⁸. תהליך מיצוי הזכויות מתבצע במוקד מיצוי הזכויות לאזרחים ותיקים של המשרד לשוויון חברתי באמצעות רשימות המתקבלות מהרשות לניצולי השואה.

בדוח ועדת וגשל⁶⁹, שהוגש לראש הממשלה בשנת 2015, נכתב כי לכל הגופים הממשלתיים והציבוריים יש כוונות טובות והם נוקטים יוזמות שתכליתן שיפור איכות חייהם של הניצולים. לצד זאת ציינה הוועדה כי אין גורם המתכלל מהבחינה המקצועית את הפעילות עבור ניצולי השואה, והעוסק באיתור הצרכים ובתיאום בין השירותים הניתנים להם.

68 חלק נכבד מפעילות המוקד של המשרד לשוויון חברתי, כולל מתן מידע וסיוע אקטיבי במימוש אפיקי תגמולים לעובדי גטאות לשעבר המשולמים ע"י רשויות ממשלת גרמניה. הסיוע מקיף שיתופי פעולה וקבלת מידע מגופים בארץ ובחו"ל במטרה לסייע לניצולים במיצוי זכויותיהם בגרמניה תוך כדי גישור על פערי שפה (במוקד ישנו יועץ ומתרגם מקצועי דובר גרמנית), מידע והתמודדות עם הליכים ביורוקרטיים במדינה זרה. במהלך שנת 2019 טופלו כ-8,000 פניות של ניצולי שואה, אומדן מיצוי הזכויות לניצולי השואה בשנת 2019 עמד על היקף של 53 מיליון ש"ח בגין כלל הזכויות המגיעות להם.

69 ועדה בראשותו של מר מנחם וגשל, מנכ"ל לשעבר של משרד הרווחה. את הוועדה הקים מנכ"ל משרד ראש הממשלה, לשם הצעת מענים עבור ניצולי השואה החיים כיום בישראל וזאת כחלק מכוונת הממשלה לשפר את איכות חייהם של הניצולים בשלב זה של חייהם ולאפשר להם חיים בכבוד.



בדוח הקודם נמצא כי בתחום הסיוע לניצולי השואה חסרה יד מכוונת וגורם מתכלל בעל ראייה מערכתית. הרשות, בהיותה הגורם האמון על תחום הטיפול בניצולי השואה, מבצעת מיצוי זכויות בתחום סמכויותיה בלבד מכוח הוראות החוקים האלה: חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז - 1957; חוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד - 1957. הרשות פעלה רבות בשנים האחרונות כדי לשפר את מצבם הכלכלי של הניצולים. אולם היא אינה משמשת גורם מתכלל לבחינת הסיוע הכולל שנותנים משרדי הממשלה או גורמים חוץ-ממשלתיים לניצולי השואה. בהיעדר תיאום בין כל הגורמים, נוצר לא אחת חלל במענה לצרכים של ניצולים בחלק מתחומי חייהם, ולעומת זאת לעיתים יש כפילות במתן שירותים, היעדר תיעדוף וחוסר יעילות בהקצאת משאבים⁷⁰.

בדוח הקודם המליץ משרד מבקר המדינה שראוי כי הרשות - כבעלת הראייה הרחבה ביותר וכגוף שחולש על מרבית התקציבים - תשמש כגורם מתכלל ותיזום את התיאום וההנגשה של פעולות אלו ואת הבקרה עליהן, תוך שימוש במשאבים העומדים לרשותה. כמו כן, נוכח המשאבים העצומים שהושקעו במשך השנים במסגרת הטיפול בניצולי שואה ונוכח הניסיון הרב שנצבר בנושא, חשוב לשמר את המנגנונים שפיתחה הרשות ואת הידע שברשותה כדי שישמשו לטיפול באוכלוסיות ייעודיות.

מפגישת צוות הביקורת עם נציגי הרשות בפברואר 2020 עולה כי על אף החלטת ממשלה 4252 מפברואר 2012, לפיה תפקיד הרשות הוא, בין השאר, לרכז את טיפול הממשלה בניצולי השואה, הרשות אינה רואה בעצמה בעלת סמכות לתכלל את הטיפול כאמור. לפי פרשנותה של הרשות, סמכותה מכוח החלטת הממשלה האמורה מתמקדת ב"טיפול מתוקף חוק"⁷¹ וכן ביצוע של תוכנית מיצוי זכויות מכוח החלטת ממשלה 3661 כגורם מתכלל עבור כלל משרדי הממשלה וארגוני המגזר שלישי. עמדת הרשות היא שהצוות הממשלתי הבין-משרדי שהוקם לפי החלטת ממשלה 3661 הוא האמור לתכלל את הטיפול בניצולי השואה.

משרד המשפטים מסר בשם ועדת העיזבונות כי מוסדות שונים רואים לנכון לעסוק בנושאים שונים בהקשר של ניצולי השואה, פעילותם בוודאי מיועדת לעשות טוב ולשפר את תנאי מחייתם של ניצולי השואה. עם זאת, חברי הוועדה תמימי דעים שנחוץ גוף אחד מתכלל המרכז בידיו את הטיפול בכל העניינים הנוגעים להטבת איכות חייהם של ניצולי השואה.

70 ראו לעניין זה גם מבקר המדינה, דוח ביקורת על היערכות העורך ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, יולי 2007, עמוד 573.

71 טיפול בזכויות הנובעות מחוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957; ומחוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד-1957.



מבקר המדינה ממליץ לשוב ולבחון את התועלת בהרחבת תחומי אחריותה וסמכותה של הרשות כגורם מתכלל היוזם תיאום והנגשה של כלל פעולות הסיוע לניצולי השואה.

להלן בתרשים 7 מוצגים מועדי ישיבות הצוות הבין-משרדי לפי תאריכי הישיבות והחלטתו בישיבתו השנייה להיפגש מידי שבועיים.

פעילות הצוות הבין-משרדי

תרשים 7: מועדי ישיבות הצוות הבין-משרדי

ישיבה ראשונה	ישיבה שנייה	ישיבה שלישית	ישיבה רביעית	ישיבה חמישית	ישיבה שישית
מרץ 2018	אפריל 2018 בישיבה נקבע שהצוות יתכנס אחת לשבועיים	יולי 2018	אוקטובר 2018	ינואר 2019	ינואר 2020

מתרשים 7 ניתן ללמוד כי הצוות לא התכנס בצורה תכופה וסדירה. עוד ניתן לראות כי לאחר הישיבה החמישית שהתקיימה בינואר 2019 הצוות לא התכנס למשך שנה תמימה עד לינואר 2020.

מפגישת צוות הביקורת עם נציגי הרשות בפברואר 2020 ומעיון בפרוטוקולים של ישיבות הצוות הבין-משרדי והמידע שבידי הרשות עולה כי הגופים השונים הציגו את פעילותם לשם קבלת תמונת מצב עדכנית ולשם הכרת הפעילות על-ידי גופים אחרים; משרדי הממשלה עדכנו בישיבות הצוות אם אגף התקציבים באוצר הקצה להם תקציבים שעליהם הוסכם; הצוות החליט שהגופים יגבירו את שיתוף הפעולה עם הרשות ובינם לבין עצמם. לדוגמה: הרשות ומשרד הבריאות יבדקו את שיתוף הפעולה והתיאום ביניהם בנושא ההגעה לניצולים ומיציאת זכויותיהם בתחומי בריאות שונים; משרד הרווחה יבחן אם צריך לקבל מהרשות את שמות ניצולי השואה עבור הרשויות המקומיות כדי לעדכן את עובדי הרווחה ברשויות, בטל"א וגביר תיאום העברת המידע בינו לבין הרשות והקרן לרווחה.



משרדי הממשלה פועלים על-פי תחומי פעילותם באופן עצמאי, לכל היותר הם מקבלים רשימות של ניצולי שואה ממשרדים אחרים או מהרשות ומעדכנים את רשימותיהם. הארגונים החוץ-ממשלתיים פועלים למתן סיוע לניצולי השואה ביוזמתם ועל-פי שיקול דעתם, או בעקבות פניית הניצול או בן משפחתו לארגון, או בעקבות פנייה של הרשות המקומית שאינה יכולה לסייע לניצול בכלים העומדים לרשותה. לא אחת יש חפיפה בין פעילות המשרדים ובין פעילות גורמים חוץ-ממשלתיים העוסקים בסיוע לניצולי השואה. חלק נרחב מפעילות הצוות הבין-משרדי עסקה בעידוד משרדי הממשלה להעביר מידע בינם לבין עצמם ודרשה מהם לפעול בשיתוף פעולה.

מדוח המעקב עולה כי בפועל הגורם המתכלל לטיפול בניצולים הוא במקרים רבים מחלקת הרווחה ברשות. העובד הסוציאלי מאפיין את הצורך הספציפי של הניצול בין שזה מצב סוציו-אקונומי קשה הגורם לאי-תשלום חשבונות, בין שזה מצב רפואי או נפשי המצריך פנייה למשרד הבריאות ולקופות החולים או לעמותות המטפלות במצב נפשי קשה הנובע מבדידות ובין שזה צורך בשיפוץ הבית כדי להתאים אותו למצבו הגופני המידרדר עם השנים. הקרן לרווחה מסרה כי ברשויות רבות יש עומס רב בלשכות הרווחה שאינו מאפשר לאבחן את מצבו של הניצול בפרק זמן סביר ולעיתים עובדי הלשכות אינם יודעים מי הגורם שיכול לסייע

הרשות מסרה בתשובתה כי מאז הקמתו נפגש הצוות במתכונת רחבה שש פעמים, וכן התקיימו פגישות נוספות במתכונת מצומצמת של צוותי היגוי שונים והתקיים סיור בשטח בנושאי רווחה ושיכון של ניצולים. הרשות מעדכנת את פרטי הניצול בהתאם לפניות של ניצולים או לממצאים שעולים מהשטח.

הקרן לרווחה מסרה בתשובתה כי היא מבקשת להוסיף לצוות נציג מטעם משרד המשפטים. משרד המשפטים חשוב במידה רבה לשיפור מצבם של ניצולי שואה בין אם זה דרך חלוקת כספים בוועדת העיזבונות, הוועדה לחלוקת כספים שנפסקו כסעד בתובענות ייצוגיות, וכן האפוטרופוס הכללי, או דרך מיצוי זכויות ועזרה משפטית במחלקה במשרד המשפטים לסיוע משפטי לניצולי שואה, המסייעים בפתרון בעיות ומצוקות של ניצולי שואה בשטח. בנוסף, לא אחת משרדי ממשלה אליהם פונה הקרן בבקשות תמיכה טוענים שיש לעבור תהליכים משפטיים להוספת תבחינים המאפשרים תמיכה למטרות של סיוע לניצולי שואה המחייבים את מעורבות משרד המשפטים.

משרד הרווחה מסר בתשובתו כי הוא פועל ליצור קשרי עבודה עם הרשות, קשרים שהתחזקו בתקופת משבר הקורונה. וכן עם הקרן לרווחה המפעילה יחד עם המשרד מזה מספר שנים, תכנית להפגת בדידות לניצולי שואה וחיזוק הקשר הבין-דורי.



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עצם הקמת הצוות הבין-משרדי ופעילותו המבורכת של הצוות בראשותו של סגן שר האוצר. עם זאת, מומלץ לבחון האם היקף ההתכנסויות של הצוות ומרווחי הזמן בין הכינוסים מספיקים כדי לתכלל, לפקח וליזום שיפורים בטיפול בניצולים. עוד מומלץ לצוות לבחון הצורך בצורך נציג ממשרד המשפטים לצוות.

עוד נמצא כי לא התבצעו הנחיות שונות של ראשי הצוות הבין-משרדי. בטל"א התבקש להעביר בקבצים לרשות פרטי קשר עדכניים של כל ניצולי השואה, כולל פרטי קשר של בני משפחה⁷², על מנת שזו תנהל את המידע אצלה כדי להקל על תהליך מיצוי הזכויות. נמצא כי עד תום מועד הביקורת, הרשות אינה מנהלת מעקב אחר פרטי איש קשר מבני המשפחה; תחומים כמו מיצוי זכויות והפעלת מתנדבים זהו כבעלי כפילות ויש לשפר את הסנכרון בין המשרדים ובין הארגונים, דבר שטרם בוצע עד מועד תום הביקורת. מומלץ כי הצוות יבצע מעקב סדור אחר הנחיותיו לשם מימושן.

72 הבטל"א מנהל רשימת בני משפחה המהווים איש קשר למיצוי זכויות. במקרים רבים האדם המבוגר ממנה מי מבני משפחתו כדי שיסייע לו ויהווה נציגו כלפי הרשויות.



סיכום

יותר מ-75 שנה לאחר תום מלחמת העולם השנייה חיים בישראל כ-136,000 ניצולי שואה וכן כ-56,000 איש שהממשלה הכירה בהם כנפגעי התנכלויות אנטישמיות וגזעניות בתקופת מלחמת העולם השנייה. חלקם של הניצולים סובל ממחלות ייחודיות, חלקם חיים בבדידות וללא תמיכה משפחתית ונזקקים לסיוע נפשי, אחרים חיים בתנאי דיור שאינם תואמים את צורכיהם ואף סובלים מקשיי קיום בסיסיים. עם העלייה בגילם של הניצולים, נפטרים מדי שנה כ-16,000 ניצולים בשנה.

ממשלות ישראל לדורותיהן פעלו רבות כדי לסייע לניצולי השואה בישראל ולהקל עליהם וממשיכות לעשות זאת גם כיום. מאז פרסומו של הדוח הקודם פעלה ממשלת ישראל ובראש ובראשונה הרשות, בכמה מישורים, כדי לשפר את הזכויות של ניצולי השואה. כך גדלו הגמלאות והמענקים שמשולמים לניצולי השואה, הורחב סל השירותים הנפשיים, הורחבה הפעילות למיצוי זכויות והופחתו ההליכים הבירוקרטיים שהיו נהוגים לקבלת שירות. משרד השיכון פעל לאתר ניצולי שואה הזכאים לסיוע בדיור וקידם ניצולי שואה בתור לקבלת דיור ציבורי.

ואולם, על אף פעילות מבורכת זו, חלק מצורכיהם של ניצולים אלה, עדיין לא זכו למענה הראוי. לפיכך יש לגבש מענה הולם לצרכים שטרם נמצא להם מענה. מומלץ כי משרד האוצר, משרד רוה"ם, הרשות, משרד הרווחה, משרד השיכון, משרד הפנים ובטל"א ימשיכו בפעולותיהם לשיפור מצבם של הניצולים שנותרו, במיצוי זכויות הניצולים תוך הגעה למקום מגוריהם, במימוש תקציבי הרווחה שנועדו לרווחתם של הניצולים, ובבחינת דרכים לאספקת שירותים חיוניים לרבות הנגשת דירות והתקנת לחצני מצוקה.

חשוב להמשיך את עבודתו של הצוות הבין-משרדי שעליו הוטלה האחריות לתכלול את עבודת הממשלה בתחום הסיוע לניצולי השואה. על הצוות לעקוב אחר פעולתם של משרדי הממשלה ואחר מימוש הנחיותיו ולפעול להסרת החסמים שמעכבים מתן סיוע מהיר ויעיל לניצולים. מומלץ כי הרשות שהיא הגורם המרכזי לטיפול בניצולי שואה, ובידיה מרב המשאבים והמידע בעניינם תשמש כנקודת שירות אחת ותסייע לכל הגורמים הממשלתיים והחוץ-ממשלתיים, המטפלים בניצולי השואה, ובכלל זה תמשיך לפעול לאיתור הצרכים של ניצולי השואה ולטיוב התיאום בין כל הגורמים.



מאז הדוח הקודם הצטמצמה אוכלוסיית ניצולי השואה והלוחמים נכי המלחמה בנאצים. אף שממשלת ישראל הכירה בקבוצות חדשות של ניצולי שואה יש קבוצה גדולה של ניצולים שעלו מברית המועצות לשעבר, אשר בשל מועד עלייתם למדינת ישראל נבצר מהם לקבל גמלה חודשית, אין להם בסיס כלכלי אחר למעט קצבאות מסוימות מביטוח לאומי ולפיכך מצבם הכלכלי ירוד. אוכלוסייה זו הצטמצמה מאז הדוח הקודם בכ-15% ובשנת 2019 היא מנתה כ-72,598 אנשים שמקבלים מענק שנתי מהרשות. מספרם של והלוחמים נכי המלחמה בנאצים עומד היום על 100 ועל אף גילם המופלג הם אינם זכאים לשעות סיעוד המגיעות לניצולי שואה האחרים בני גילם. על הממשלה להמשיך ולפעול כדי לאפשר חיים בכבוד של הניצולים שנותרו בחיים.

