

משרד האוצר

החברה לאיתור והשבת נכסים של נספי השואה בע"מ
ופעולות המדינה לאיתור ולהשבה של נכסי הנספים

תקציר

רקע כללי

מתום מלחמת העולם הראשונה ואף קודם לכן רכשו יהודים מאירופה קרקעות וניירות ערך בארץ ישראל וכן הפקידו כספים בבנקים ארץ-ישראליים. עם פרוץ מלחמת העולם השנייה חוקקה פקודת המסחר עם האויב, 1939. הפקודה הורתה להעביר לבעלותו של הממונה על רכוש האויב (להלן - הממונה) את כל הרכוש בארץ שהיה שייך לאזרחי גרמניה ולאזרחי המדינות שכבשה. מרבית רכושם של היהודים ממדינות אלו, שהיה מצוי בישראל, הועבר אפוא לבעלותו של הממונה. לימים התברר כי רבים מהיהודים בעלי הרכוש נספו בשואה. כך נותר בידי הממונה רכוש רב של יהודים שלא היו לו תובעים אשר נאמד כיום בכ-1.8 מיליארד ש"ח.

בעקבות מסקנות דוח הוועדה הפרלמנטרית בנושא איתור והשבת נכסים של קורבנות השואה בישראל, חוקק חוק נכסים של נספי השואה (השבה ליורשים והקדשה למטרות סיוע והנצחה), התשס"ו-2006 (להלן - חוק הנכסים או החוק). מטרת החוק הן לפעול לאיתור נכסים הנמצאים בישראל שיש יסוד להניח שבעליהם נספו בשואה ולאיתור היורשים של הנכסים כאמור, ולהשיב נכסים אלה ליורשים שאותרו; וכן להביא לכך שנכסים כאמור, אשר יורשיהם לא אותרו, ישמשו לסיוע לניצולי שואה ולהנצחת זיכרון השואה, תוך מתן עדיפות למטרת סיוע לניצולי שואה. לשם ביצוע מטרת החוק הוקמה החברה לאיתור ולהשבת נכסים של נספי השואה בע"מ (להלן - החברה להשבה או החברה). בשנת 2014 החליטה הכנסת, לאור יוזמת החברה להשבה, כי פעילות החברה תקוצר, וכי היא תפורק עד סוף 2017.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2015 - פברואר 2016 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות החברה להשבה ואת ההיערכות לסיום פעילותה הצפוי בדצמבר 2017. הביקורת נעשתה בחברה להשבה, ברשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות), ברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י), במשרד המשפטים, במשרד התרבות והספורט (להלן - משרד התרבות), במזאון ישראל (חל"צ) (להלן - מזאון ישראל), במזאון תל-אביב לאמנות ובמזאון הכט שבאוניברסיטת חיפה. בדיקות השלמה נעשו ברשות לזכויות ניצולי השואה במשרד האוצר (להלן - הרשות לזכויות ניצולי השואה), במשרד לשוויון חברתי (בעבר - המשרד לאזרחים ותיקים), ביד ושם, רשות הזיכרון לשואה ולגבורה (להלן - יד ושם), בספרייה הלאומית בע"מ (חל"צ) (להלן - הספרייה הלאומית) ובבית לוחמי הגטאות ע"ש יצחק קצנלסון למורשת השואה והמרד (להלן - בית לוחמי הגטאות).

הליקויים העיקריים

ליקויים באיתור נכסים, בניהולם ובמימושם

הדיונים בנוגע להעברת הנכסים של נספי השואה מרמ"י לחברה ולשיערוכם נמשכו למעלה משבע שנים. הדיונים בנוגע לשיערוך הנכסים שטרם שווקו לצד שלישי, ששוויים כ-44 מיליון ש"ח, נמשכו כשנה וחצי. בנובמבר 2015 אישרה הנהלת רמ"י מתווה לשיערוך הנכסים שטרם שווקו לצד שלישי. עד מועד סיום הביקורת לא העבירה רמ"י את מרבית שווי הנכסים לחברה ולפיכך החברה מתעכבת במימוש מטרותיה – השבה ליורשים וסיוע לניצולי שואה.

לפי חוק הנכסים ונוהל איתור נכסים של החברה, אין מגבלת זמן לחקירה לאיתור נכס. לפי נוהל איתור נכסים, מגבלת התקציב היא על פי הערכת שווי של הנכס בלבד, אם קיימת הערכה כזו. בהיעדר מגבלות זמן ותקציב, החברה עלולה להשקיע משאבים שאינם מידתיים לשווי הנכס. משרד מבקר המדינה העיר על אי-הגבלת הזמן או התקציב לחקירה גם בדוח שפרסם בעניין הטיפול בנכסים של נספי השואה בשנת 2011¹ (להלן - הדוח הקודם).

על אף תכנית מימוש הנכסים המפורטת שהוכנה לבקשת החברה להשבה², כמעט לא מומשו נכסים בשנים 2011-2013. גם ב-2014, לאחר שחלפה תקופת המגבלות בחוק על מימוש נכס של נספה שואה, לא הצליחה החברה לעמוד ביעדי המימוש. החברה טרם קבעה יעד למימוש נכסים (הן כמות הנכסים והן שוויים הכספי) לשנת 2017. יובהר כי הליך מימוש נכסים נמשך לכל הפחות כחצי שנה, וכי חשוב לממש כמה שיותר נכסים טרם סיום פעילות החברה כדי לסייע ולתמוך בניצולי השואה.

הימשכות הליך איתור יורשים ושחרור של נכסים

במועד סיום הביקורת, פברואר 2016, היו לחברה 547 חקירות לאיתור יזום הפתוחות למעלה משנה (מתוך 631 חקירות פעילות). כאשר מאותרים רק חלק מהיורשים של נכס שהוא נדל"ן - הזכויות במרשם המקרקעין נרשמות בהתאם לחלקם של היורשים הידועים; היתרה, המיועדת ליורשים הבלתי ידועים, נותרת בניהול החברה, והחקירה לאיתורם - שאינה מוגבלת בזמן - נמשכת. הנכס משוחרר רק כאשר החברה סבורה כי איתרה את מירב היורשים או כאשר בית המשפט מאשר תביעה לפירוק שיתוף בנכס, דבר העלול להימשך זמן רב.

1 מבקר המדינה, הטיפול בנכסים של נספי השואה (דוח מיוחד) (2011).

2 שווי הנכסים שנכללו בתכנית המימוש בעת הגשתה ב-2009 עמד על כ-330 מיליון ₪.

ליקויים בנושא איתור והשבה של יצירות אמנות ותרבות

עד מועד סיום הביקורת לא הכריע משרד התרבות בעניין תקצוב נושא חקר המוצאות של יצירות אמנות ותרבות. המשרד אף לא הסדיר את נושא חקר המוצאות לעניין יצירות אמנות בזכות בקוד האתי של המוזאונים, ולחלופין - לא בחן את יישומו של סעיף "רכוש גנוב" המופיע בקוד האתי ולא שקל הסדרים משלימים. מיזם משותף של הספרייה הלאומית והחברה להשבה בשם "אוצרות הגולה"³ לא יצא אל הפועל.

היעדר תיאום של החברה עם הרשות בנושא מתן סיוע לניצולי שואה

אף שהרשות לזכויות ניצולי השואה מסייעת למספר רב של ניצולי שואה בהיקף כספי גדול במשך עשרות שנים ומפעילה מוקד סיוע לניצולים, לא התייעצה עמה החברה במשך כל שנות קיומה בנוגע לתכניות הסיוע שהכינה ולא שיתפה אותה בהכנת התכניות או במימונן. בשנים 2007-2015 הכינה החברה תכניות סיוע שלעיתים ניתן היה לאחדן עם תכניות הסיוע של הרשות.

לצורך הכנת תקציב סיוע שנתי הסתמכה החברה על מגעים לקבלת כספים מאוצר התיישבות היהודים (להלן - אוה"ה). בשל היעדר תקציב סיוע, הודיעה החברה על צמצום הסיוע לשנת 2015 לגופים הקבועים בחוק ולניצולים רק ביוני 2015 ולא במועד הקבוע בחוק.

היערכות בלתי מספקת לסיום פעילות החברה

בתיקון מס' 3 לחוק הנכסים שהתקבל במרץ 2014 נקבע, בין היתר, כי החברה תסיים את פעילותה ארבע שנים מוקדם יותר מהמועד המקורי המתוכנן - בסוף דצמבר 2017. לאחר קבלת התיקון לחוק גיבשה החברה תכנית עבודה מעודכנת לשנת 2014, אולם היא לא הכינה תכנית עבודה רב-שנתית עד סוף 2017 לאחר מתן "תקופת הרצה" לחברה ליישום תיקוני החקיקה.

סיווג שגוי של החברה ותכניות התמריצים

רשות החברות הממשלתיות (להלן - רשות החברות) לא בחנה במשך השנים את סיווג החברה (שנקבע בסמוך להקמתה כ"8 לא עסקי"), שממנו נגזרים שכר הבכירים בחברה, גמול הדירקטורים ושכר היועץ המשפטי החיצוני (אם הוא

3 במסגרת המיזם יעודכנו ספרים שהגיעו לספרייה הלאומית לאחר מלחמת העולם השנייה.

מועסק בשיטת ריטיינר). על פי הערכה שמרנית של משרד מבקר המדינה, המבוססת על הקריטריונים לסיווג שקבעה רשות החברות, הסיווג המתאים לחברה הוא 5. הפער המצטבר בין שכר מנכ"ל חברה בסיווג 8 לא עסקי לשכר מנכ"ל חברה בסיווג 5 לא עסקי בשנים 2009-2015 הוא כ-500,000 ש"ח. לכך יש להוסיף את הפער המצטבר שנוצר באותן שנים? בגין הסיווג בעלות שכרם של חלק מהבכירים בחברה ושכרו של יועץ משפטי חיצוני שהועסק בשיטת ריטיינר בחלק מהשנים, וכן את גמול הדירקטורים, המגיע לכל הפחות לכמה מאות אלפי ש"ח נוספים.

החברה החלה לשלם תמריצים לעובדים הזוטרים כדי למנוע את עזיבתם לפני קבלת אישור מהגורם המוסמך ברשות החברות וכחצי שנה בטרם אושר התיקון לחוק, המקצר את פעילות החברה והמצדיק לכאורה את תכנית התמריצים. רשות החברות התעכבה בטיפול בעניין תכנית התמריצים, אף שהייתה מודעת למעלה משנתיים לבקשת החברה. רשות החברות אף אינה מפקחת אחר עמידת החברה בכללים שנקבעו לתכנית התמריצים ולא בדקה את עלויותיה לעומת התועלת המופקת ממנה.

רשות החברות אישרה גם תכנית שימור מנהלים, להשארת המנכ"ל וחמשת הבכירים בחברה עד סיום פעילותה בכפוף לאישור דירקטוריון החברה, אשר "יינתן בהתחשב... בעמידה ביעדי החברה". החברה לא קבעה לבכיריה יעדים מדידים וממילא לא בדקה את עמידתם בהם.

ההמלצות העיקריות

על רמ"י לזרז את העברת יתרת שווי הנכסים שברשותה לחברה להשבה כדי שהחברה תוכל לפעול למימוש מטרותיה בהקדם. על החברה לקבוע כללים בנוגע לפרק הזמן לחקירה לאיתור נכס ובנוגע לתקציב החקירה. על החברה לקבוע בהקדם יעדים למימוש נכסים (הן בכמות הנכסים והן בשוויים הכספי) ל-2016 ול-2017 ולפעול למימוש הנכסים המנוהלים על ידי חברה א' ובכלל כדי שתמורתם תשמש לסיוע לניצולי שואה.

על משרד התרבות להכריע בעניין תקצוב נושא חקר המוצאות. על המשרד לבחון האם נושא חקר המוצאות מוסדר כראוי בקוד האתי של המוזאונים, ובמידת הצורך עליו ליצור הסדרים משלימים בחקיקה ולהתייעץ עם נציגים מהמוזאונים. על המוזאונים לקדם את ביצוע חקר המוצאות ליצירות המצויות בידם.

על החברה להכין תכנית עבודה עד סוף 2017, המפרטת את הפעולות שעליה לבצע עד סיום פעילותה, את התקציב הדרוש לה, ואת השינויים בנהלים ובכוח האדם שלה. ראוי כי לקראת סיום פעילותה החברה וכל הנוגעים בדבר יחתרו לפתרון מהיר ומיטבי בעניין מניות אוה"ה שבהן היא מחזיקה. כמו כן על החברה לממש בהקדם נכסים שאין להם יורשים ולפרסם את שיעור הנכסים שהושבו ליורשי הנספים.

על הרשות לשוב ולבחון את סיווגה של החברה. על החברה לקבוע יעדים מדידים לתכנית שימור המנהלים הבכירים בחברה.

סיכום

החברה להשבה הוקמה כשישים שנה לאחר תום מלחמת העולם השנייה במטרה לעשות צדק היסטורי ולהשיב נכסים של נספי שואה המצויים בישראל ליורשיהם. עלות פעילותה של החברה עד דצמבר 2016 צפויה להיות כ-186 מיליון ש"ח, רובה מנכסי הנספים. מאז הקמתה איתרה החברה רכוש של נספי שואה ממקורות שונים בישראל בשווי כולל של כ-1.8 מיליארד ש"ח והשיבה ליורשים נכסים בהיקף של כ-280 מיליון ש"ח (כ-15.6% משווי הרכוש שאותר). הנדל"ן שמנהלת החברה, בהיקף של 652 מיליון ש"ח, נמצא בהליכי איתור (איתור יורשים יזום), הליכי השבה שונים (בדיקת בקשות, החלטות חלקיות) ושחרור נכסים.

החברה העניקה סיוע לניצולי שואה בהיקף של כ-750 מיליון ש"ח באמצעות תכניות סיוע שהכינה ותמכה בארגוני סיוע לניצולי השואה ובארגונים להנצחת זכר השואה. בשנת 2015 צמצמה החברה את הסיוע, בשל היעדר תקציב, ובשנת 2016 הפסיקה אותו כליל. המשך הסיוע מותנה במימוש נכסים ללא יורשים המנוהלים על ידי החברה, ובכלל זה מניות אוה"ה ששוויים בדצמבר 2015 עמד על 206 מיליון ש"ח.

מדינת ישראל אמורה לשמש דוגמה ולהוביל את הטיפול בהשבת הרכוש, בין באמצעות החברה להשבה ובין באמצעות מוסדות השלטון הרלוונטיים. על הגורמים הרלוונטיים לשתף פעולה ביניהם ולהחיש את הטיפול בנכסיהם של נספי השואה, כך שהצדק ההיסטורי שאליו חתרה מדינת ישראל ייעשה וייראה, בין היתר באמצעות פרסום שיעור הנכסים שהושבו ליורשי הנספים.

מבוא

בעקבות מסקנות דוח
הוועדה הפרלמנטרית
בנושא איתור והשבת
נכסים של קורבנות
השואה בישראל
בראשות ח"כ
(לשעבר) קולט
אביטל, חוקק ב-2006
חוק הנכסים. לשם
ביצוע מטרות חוק
הנכסים הוקמה
החברה לאיתור
ולהשבת נכסים של
נספי השואה בע"מ

מתום מלחמת העולם הראשונה ואף קודם לכן רכשו יהודים מאירופה קרקעות וניירות ערך בארץ ישראל וכן הפקידו כספים בבנקים ארץ-ישראליים. את הרכישות ביצעו המשקיעים בעצמם כשביקרו בארץ או באמצעות חברות שעסקו במכירת קרקעות והנפקת ניירות ערך, כגון חברת הכשרת היישוב, חברת קהילת ציון אמריקה ובנק אוצר התיישבות היהודים⁴. המניעים להשקעה בנכסים בארץ ישראל היו הן אידאולוגיים-ציוניים והן כלכליים⁵.

עם פרוץ מלחמת העולם השנייה חוקקה פקודת המסחר עם האויב, 1939. הפקודה הורתה להעביר לבעלותו של הממונה על רכוש האויב - תפקיד שנוצר בפקודה - את כל הרכוש בארץ שהיה שייך לאזרחי גרמניה ולאזרחי המדינות שכבשה. לעניין הפקודה הוגדרו אפוא יהודי מדינות אלו כ"אויבים", ומרבית רכושם הועבר לבעלותו של הממונה. הפקודה נועדה בעיקר למנוע מגרמניה ומבעלות בריתה להשתמש בהון וברכוש של נתיניה ושל נתיני המדינות שכבשה שהיה מצוי, בין היתר, בארץ ישראל.

לימים התברר כי רבים מבעלי הרכוש בארץ שיסבו בגרמניה ובארצות שכבשה נספו בשואה. כך נותר בידי הממונה רכוש רב של יהודים שלא היו לו תובעים. על היקפו המדויק של הרכוש שנותר בידי הממונה - רובו נדל"ן⁶ - אי-אפשר לעמוד, אך בשנות הארבעים של המאה העשרים נעשו הערכות שונות. ב-1943, למשל, העריך זליג לובינקר, מאנשי הכלכלה בצמרת מפא"י, רכוש זה במיליוני שקלים⁷.

בעקבות מסקנות דוח הוועדה הפרלמנטרית בנושא איתור והשבת נכסים של קורבנות השואה בישראל בראשות ח"כ (לשעבר) קולט אביטל, חוקק ב-2006 חוק הנכסים. מטרת החוק הן כדלהלן: (א) לפעול להגברת הפעולות לאיתור נכסים הנמצאים בישראל שיש יסוד להניח שבעליהם נספו בשואה ולאיתור היורשים של הנכסים כאמור, ולהשיב נכסים אלה ליורשים שאותרו; (ב) להביא לכך שנכסים כאמור, אשר היורשים לא אותרו למרות מאמצים שנעשו לאיתורם, ישמשו לסיוע לניצולי שואה ולהנצחת זיכרון השואה, הנחלתו לדורות הבאים והנצחת זכרם של הנספים בשואה, תוך מתן עדיפות למטרת סיוע לניצולי שואה. לשם ביצוע מטרות חוק הנכסים הוקמה החברה לאיתור ולהשבת נכסים של נספי השואה בע"מ, ואלה תפקידיה: (א) לפעול לאיתור נכסים של נספי השואה הנמצאים בישראל, להעביר את הנכסים שאותרו לידי החברה ולנהלם בהתאם להוראות חוק זה; (ב) לפעול להשגת מידע על אודות נכסים של נספי השואה ועל אודות בעלי הזכויות האחרונים

4 בנק אוצר התיישבות היהודים (Jewish Colonial Trust - JCT) נוסד על ידי הקונגרס הציוני שביקש לייסד בנק עברי שיאפשר התיישבות יהודית בארץ ישראל. בראשית המאה העשרים נמכרו מניות החברה ליהודי התפוצות, חלק מהם נספו לאחר מכן בשואה.

5 יוסי כץ, **רכוש שנשכח - גורל רכושם של קורבנות השואה המצוי בישראל** (תש"ס), יד ושם (להלן - יוסי כץ, **רכוש שנשכח**).

6 מדובר בשטחים חקלאיים (מעובדים ולא מעובדים), מגרשים עירוניים ובתים. חלק קטן יותר מהרכוש כלל כספי פיקדונות, ניירות ערך, פרטי ציוד, תכשיטים ורהיטים.

7 יוסי כץ, **רכוש שנשכח**.

הידועים עליהם, וכן לפעול לאיתור היורשים ובעלי הזכויות האחרים על הנכסים כאמור; (ג) להשיב את הנכסים שאותרו (או את שוויים ההוגן) לזכאים להם, בהתאם להוראות החוק; (ד) לסייע לניצולי שואה הזקוקים לסייע, לרבות סיוע בתחומי הרפואה, הסיעוד, הרווחה, התמיכה הנפשית והכלכלית, ולתמוך במוסדות ובגופים שמטרתם סיוע לניצולי שואה; (ה) לתמוך במוסדות, בגופים, בפעילויות ובמיזמים שמטרתיהם הנצחה ותייעוד של זיכרון השואה, חינוך והסברה בנושא השואה, הנחלת זיכרון השואה לדורות הבאים והנצחת זכרם של הנספים בשואה. במרץ 2014, בתיקון 3 לחוק הנכסים שיזמה החברה להשבה, נקבע כי פעילות החברה להשבה תקוצר, וכי החברה תפורק ב-31.12.17, ארבע שנים מוקדם יותר מהמועד המקורי שנקבע בחוק. במועד סיום הביקורת, פברואר 2016, כיהן כמנכ"ל החברה ד"ר ישראל פלג, וכיו"ר דירקטוריון החברה - מר מיכה חריש.

פעולות הביקורת

בחודשים ספטמבר 2015 - פברואר 2016 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות החברה להשבה ואת ההיערכות לסיום פעילותה הצפוי בדצמבר 2017. הביקורת נעשתה בחברה להשבה, ברשות החברות, ברמ"י, במשרד המשפטים, במשרד התרבות, במוזאון ישראל, במוזאון תל-אביב לאמנות ובמוזאון הכט באוניברסיטת חיפה. בדיקות השלמה נעשו ברשות לזכויות ניצולי השואה, במשרד לשוויון חברתי (בעבר - המשרד לאזרחים ותיקים), ביד ושם, בספרייה הלאומית ובבית לוחמי הגטאות.

יצוין כי ב-2011 פרסם מבקר המדינה דוח בעניין הטיפול בנכסים של נספי השואה⁸. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי מרבית הליקויים שנמצאו בדוח הקודם תוקנו.

תקציב החברה ושווי הנכסים שהיא מנהלת

המדינה מחזיקה ב-100% ממניות החברה, אך היא אינה שולטת בפעילות החברה או במדיניותה, ואסור לה להעביר את מניות החברה לאחר או לשעבדן. הפעלת זכויות בעלי המניות מוקנית לוועדה ממנה בראשות שופט בדימוס. חוק הנכסים קובע כי חלק מהוראות חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, יחולו על החברה (למשל תנאי שכר). בחוק הנכסים נקבע התקציב לפעילות השוטפת של החברה משנת הקמתה ועד לסיום פעילותה. לפי נתוני החברה, בשנים הראשונות לפעילותה (אוגוסט 2006 - אוגוסט 2008) התקציב שקיבלה מהמדינה היה בשיעור 2% משווי הנכסים שהיו צפויים להיות מועברים אליה באותה שנה או שהיו מצויים ברשותה בסוף שנת התקציב הקודמת. מהשנה השלישית לפעילות החברה (2009) ואילך מקורות תקציבה היו מתוך הנכסים שהיא מנהלת בנאמנות⁹.

8 ראו הערה 1.

9 אופן חישוב תקציב החברה נקבע בחוק.

בלוח שלהלן מפורטים תקציב החברה וההקצבות מהמדינה לפי החוק לשנים 2016-2006.

לוח 1: נתונים על תקציב החברה וההקצבות מהמדינה, 2016-2006

הקצבה מהמדינה (במלש"ח)	התקציב (במלש"ח)	סה"כ
3.42	0.58	2006
10.26	1.75	2007
6.84	5.70	2008
0	21.00	2009
0	21.00	2010
0	20.50	2011
0	22.00	2012
0	21.70	2013
0	19.75	2014
0	17.25	2015
0	14.00	2016
20.52	165.23	סה"כ

על פי נתוני החברה להשבה.

במועד סיום הביקורת, פברואר 2016 (להלן - מועד סיום הביקורת), העסיקה החברה כ-50 עובדים. לפי הדוחות הכספיים ל-2015, עד דצמבר 2015 איגמה החברה נכסים בשווי של כ-1.8 מיליארד ש"ח¹⁰ ממקורות שונים. שווי הנכסים שנוהלו בנאמנות על ידה בדצמבר 2015 היה כ-975 מיליון ש"ח¹¹ - מהם נדל"ן בשווי 652 מיליון ש"ח, מניות אוצר התיישבות היהודים¹² (אוה"ה)¹³ בשווי 206 מיליון ש"ח ונכסים כספיים בשווי 103 מיליון ש"ח, וכן נכסים נוספים בשווי כ-14.5 מיליון ש"ח. הנדל"ן נמצא

10 סך הנכסים שאוגמו על ידי החברה להשבה לא השתנה עד ליוני 2016.

11 מאז הקמתה קיבלה החברה לידיה נכסים ב"שלב" מהמקורות השונים, כאשר המסה הקריטית של הנכסים הועברה אליה מהאפוטרופוס הכללי ב-2007. ברבות השנים הושבו חלק מהנכסים ליורשים, חלקם מומשו וחלקם הושבו למקור לאחר שנמצא כי אין המדובר בנכס של נספה שואה.

12 החברה להשבה מחזיקה ב-24.79% ממניות אוצר התיישבות היהודים, המחזיק ב-4.9% ממניות בנק לאומי לישראל.

13 חברת אוה"ה נסחרת בבורסה לניירות ערך, ושווי מנייתה נקבע על פי מחיר המניה ביום החתך.

לפי הדוחות הכספיים ל-2015, עד דצמבר 2015 איגמה החברה נכסים בשווי של כ-1.8 מיליארד ש"ח ממקורות שונים

בהליכי איתור (איתור יורשים יזום), הליכי השבה שונים (בדיקת בקשות, החלטות חלקיות) ושחרור נכסים. הנכסים הכספיים שמורים לטובת יורשים שאותרו, לטובת תקציב החברה ולטובת התחייבויות לתכניות הסיוע והתמיכה.

מקורו של רוב הנדל"ן שהחברה מנהלת הוא מהאפוסטרופוס הכללי (להלן - האפ"כ) ומקרן קיימת לישראל (להלן - קק"ל) או הימנותא בע"מ¹⁴, חלקו מרמ"מ¹⁵ או מאיתור נכסים שמבצעת החברה להשבה (ובעבר על ידי מיקור חוץ) ונכס אחד מפיק"א¹⁶. מרבית הנכסים הכספיים שהחברה מנהלת הגיעו מהאפ"כ, מקק"ל ומהבנקים. עד יוני 2016 השיבה החברה ליורשים נכסים בהיקף של כ-280 מיליון ש"ח, כ-15.6% מסך הנכסים שאיתרה. בארגונים דומים בעולם שיעור הנכסים המושבים הוא כ-20%. עד מועד זה קיבלה החברה החלטות השבה לגבי נכסים בהיקף של כ-620 מיליון ש"ח, כ-34% מסך הנכסים שאיתרה. הנימוקים לכך, לדברי החברה, הם קשיים של היורשים להוציא צווי ירושה וכן קושי מובנה של החברה לאתר יורשים של נספי השואה.

כאמור, במרץ 2014 התקבל תיקון 3 לחוק הנכסים, ולפיו תסיים החברה את פעילותה בסוף דצמבר 2017. במועד סיום הביקורת נותרו אפוא לחברה פחות משנתיים למימוש מטרותיה. נמצא כי לאחר קבלת התיקון לחוק גיבשה החברה תכנית עבודה מעודכנת ל-2014, אולם היא לא הכינה תכנית עבודה רב-שנתית עד לסיום פעילותה.

בתשובה שמסרה החברה להשבה למשרד מבקר המדינה במרץ 2016 (להלן - תשובת החברה להשבה) צוין כי לא היה טעם לגבש תכנית עבודה רב-שנתית עד שנת 2017 כל עוד תיקוני החקיקה אינם עומדים במבחן המעשה והחברה אינה יכולה להפיק את הלקחים מיישום. בתכנית העבודה לשנת 2016 נכלל פרק שכותרתו "צופה שנת 2017", דהיינו החברה נתנה על כך את הדעת.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח היקף הנכסים הרב המנוהל על ידי החברה ושטרם הושב ליורשים ונוכח גילם המופלג של הניצולים, היה על החברה להציב יעדים מדידים כדי שתצליח לנצל ביעילות המיטבית את הזמן שנותר לפעילותה לשם מילוי מטרותיה. בהתאם לכך, היה עליה להכין תכנית עבודה תלת-שנתית לשנים 2015-2017 - לאחר מתן "תקופת הרצה" לתיקוני החקיקה - ולקבוע בה את סדר העדיפויות לפעולות שעליה לבצע עד סיום פעילותה תוך פירוט התקציב הדרוש לה והשינויים בנהלים ובכוח האדם שלה.

14 חברה בת של קק"ל. החברה נוסדה ב-1938 במטרה לשמש מכשיר משפטי לקנייה וניהול של קרקעות שקק"ל שוקלת למכור, דבר הנוגד את עקרונות קק"ל. כן נועדה החברה להחזיק בנאמנות קרקעות שנמסרו לקק"ל עד למסירתן חזרה לבעליהן.

15 מדובר בנכסים שעדיין לא הועברו בפועל לחברה.

16 פיק"א - PICA - Palestine Jewish Colonization Association - חברה להתיישבות יהודית בארץ ישראל שהוקמה על ידי הברון אדמונד דה רוטשילד. פיק"א רכשה אדמות בארץ, הקימה עליהן יישובים ונטעה יערות. עם קום המדינה העבירה את רוב נכסיה למוסדות המיישבים ולמדינה. בשנת 1957 פורקה החברה, ויתרת נכסיה הועברו לבעלות המדינה.

איתור נכסים, ניהולם ומימושם

העברת נכסי מקרקעין מרמ"י לחברה

באוקטובר 2008 החליטה הנהלת רמ"י להקים צוות עבודה משותף לרמ"י ולחברה להשבה לצורך גיבוש נוהלי עבודה להעברת נכסים של נספים מרמ"י לחברה ולהעברת התמורה שהתקבלה בגין מכירת הנכסים אל החברה.

כשנתיים לאחר מכן, ביולי 2010, החליטה הנהלת רמ"י להשיב את תמורתו של נדל"ן ששווק לצד שלישי ללא הפירות שהנכס הפיק בעבר ובקיוז הוצאות שבהן נשא האפ"כ בגין ניהול הנכסים, אך בתוספת שיערוך לפי חוק הנכסים^{17,18}; נכסי נספים שהופקעו לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, תמורתם תשולם על פי שומה למועד ההפקעה בתוספת שיערוך; נכסי נספים שהופקעו לפי חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים), התשי"ג-1953, תמורתם תשולם על פי שומה למועד הקובע לפי החוק (1.150) בתוספת שיערוך; נכסים המוחזקים על ידי פולשים - יתקיים דיון פרטני בנוגע לכל מקרה ומקרה ברמה מחוזית. אם יסבור המחוז כי להצעתו תידרש החלטת הנהלה - הנושא יועבר לאישור הנהלת רמ"י.

כשנה וחצי לאחר מכן, בפברואר 2012, לאחר דיונים רבים בין רמ"י לחברה, החליטה הנהלת רמ"י כי היא תשווק בתיאום עם החברה את מרבית הנכסים שטרם שווקו לצד שלישי, וכי חלק קטן מהנכסים יועבר בעין לניהול החברה¹⁹. החלטת הנהלת רמ"י כללה תנאים שלחלקם החברה לא הסכימה, ולכן החליטה שהיא אינה מעוניינת שרמ"י תשווק עבורה את הנכסים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בעקבות שתי ההחלטות האחרונות ודיונים רבים אחריו, בשנים 2010-2014 עשתה רמ"י 87 עסקאות שבהן הושבו נכסים בעין לחברה או שולמה תמורתם. עוד עולה מהבדיקה כי עד מועד סיום הביקורת נותרו בידי רמ"י 61 נכסים²⁰ שהשבתם או תמורתם נדרשות על ידי החברה להשבה²¹, וכן 4 נכסים שטרם סווגו כנכס של נספה שואה. מאמצע 2014 ועד סוף 2015 התקיימו דיונים בין רמ"י לחברה בנוגע לשיערוך הקרקעות שטרם שווקו לצד שלישי. במהלך תקופה זו הוקפא שיווק קרקעות אלו.

באפריל 2015 פנתה החברה לרמ"י וביקשה ממנה להכין תיקי עסקה בהקדם לצורך תשלום תמורת נכסים שהחברה איתרה את יורשיהם, אשר חלק מהם מבוגרים מאוד.

17 השיערוך ייעשה על ידי החברה להשבה, יאומת ויבדק על ידי ר"ח חיצוני שימונה על ידי החברה ויאשר על ידי אגף החשבות ברמ"י.

18 אשר לנכסי נספים שטרם שווקו לצד שלישי - רמ"י החליטה להמתין להחלטת החברה אם לקבל את הנכסים בעין או את תמורתם.

19 רמ"י תעביר לניהול החברה את כל סוגי הנכסים, לרבות הנכסים החקלאיים.

20 בנכסים אלו נכללים נכסים ששווקו לצד שלישי ונכסים שטרם שווקו לצד שלישי.

21 מהם 2 נכסים שיש להעבירם בעין; 31 נכסים שיש להעביר לפי שווי להיום לפי שומה; 11 נכסים שיש להעביר לפי שווי למועד העברה לקניין המדינה בתוספת הפרשי שיערוך; ו-17 נכסים שיש לקבל בגינם פיצויי הפקעה.

החברה צירפה למכתבה רשימת נכסים שהיא מבקשת לקבל כקרקע בעין ורשימת נכסים שלגביהם מבוקשת התמורה²².

בנובמבר 2015 קיבלה הנהלת רמ"י החלטה המאשרת מתווה לשיערוך הנכסים שטרם שווקו לצד שלישי (אשר רובם ייוותרו בידי רמ"י), ולפיה החברה תוכל לבחור בין שני מסלולים לחישוב התמורה בגין הנכסים²³. עוד החליטה הנהלת רמ"י כי תשלם לחברה מקדמה על סך 20 מיליון ש"ח על חשבון תמורת הנכסים שהחברה זכאית לקבל (להלן - המקדמה)²⁴.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בינואר 2016 העבירה רמ"י את תמורתו של הנכס הראשון מתוך 61 הנכסים שהחברה דורשת את העברתם או תמורתם למעלה משבע שנים. עוד עולה מהבדיקה כי על אף החלטת רמ"י, עד מועד סיום הביקורת היא לא שילמה את המקדמה לחברה. לטענת רמ"י, "הסכום [של המקדמה] הותנה... בקישור לתיקים ספציפיים בהם יחד יגיע הפיצוי לסכום זה. לאחר בחירת מספר תיקים והבאתם לאישור חשבת הרשות, נטפל בבקשתם זו". החברה הסבירה כי לאחרונה חלה התקדמות בהליך העברת הנכסים ותמורתם, וכי היא לא תעמוד על תשלום המקדמה כל עוד רמ"י תעביר לה את הנכסים או את תמורתם בהקדם.

הדיונים בנוגע להעברת נכסים מרמ"י לחברה ובנוגע לשיערוכם נמשכו למעלה משבע שנים; הדיונים בנוגע לשיערוך הנכסים שטרם שווקו לצד שלישי נמשכו כשנה וחצי. גם לאחר קבלת החלטת הנהלת רמ"י בנובמבר 2015, עד מועד סיום הביקורת לא העבירה רמ"י את מרבית יתרת שווי הנכסים לחברה. על רמ"י לזרז את העברת יתרת שווי הנכסים לחברה כדי שהחברה תוכל לפעול למימוש מטרותיה בהקדם. על החברה לפעול בנחישות לקבלת יתרת שווי הנכסים, שכן מדובר בכספים המיועדים לניצולי השואה וליורשיהם.

בתשובה שמסרה רמ"י למשרד מבקר המדינה באפריל 2016 (להלן – תשובת רמ"י) צוין כי הסיבה העיקרית להתמשכות הדיונים בנוגע להעברת הנכסים לחברה ובנוגע לשיערוכם היא הזמן שנדרש לחברה להעביר את עמדתה וכן מחלוקות משפטיות לגיטימיות. עוד ציינה רמ"י כי הטיפול בהעברת יתרת שווי הנכסים לחברה נמצא בעיצומו ברמ"י. לטענתה, נמצאו אי-התאמות לכאורה במסמכי השיערוכים שהפיקו רמ"י חשבון חיצוניים מטעם החברה. עסקות אלו צפויות להיות מאושרות בקרוב. רמ"י קיבלה את הערת מבקר המדינה בנוגע לצורך בזירוז העברת יתרת שווי הנכסים לחברה.

22 מדובר בנכסים ששווקו לצד שלישי ונכסים שטרם שווקו לצד שלישי.

23 תמורת הנכס לפי שווי עדכני או תמורת הנכס לפי שווי במועד העברת הנכסים לקניין המדינה בתוספת הפרשי שערור, הקבוע בחוק, הגבוה מבין השניים.

24 שווי הנכסים הוערך על ידי מנהל הכספים של החברה בישיבת דירקטוריון החברה שהתקיימה ב-29.6.15 בכ-44 מיליון ש"ח.

נוהל איתור נכסים

בחוק הנכסים ובנוהל
לא נקבעה מגבלת
זמן לחקירה לאיתור
נכס. על פי הנוהל,
מגבלת התקציב היא
על פי הערכת שווי
של הנכס בלבד, אם
קיימת הערכה כזו.
משרד מבקר המדינה
העיר על אי-הצבת
מגבלות כלשהן בנוגע
לאיתור נכסים גם
בדוח הקודם

אחת ממטרותיה העיקריות של החברה להשבה היא "לערוך פעולות לאיתור נכסים של נספי השואה ולהעברת הנכסים שאותרו לידיה ולנהלם בהתאם להוראות חוק זה". לפי נהל איתור נכסים של החברה (להלן - נוהל איתור נכסים או הנוהל), החלטה על מיצוי חקירה לאיתור נכס וסיומה תהיה בתנאים האלה: (א) אותר נכס של נספה שואה; (ב) עלויות פעולות האיתור המצטברות עולות על 50% משווי המוערך של הנכס, אם קיימת הערכה כזו; (ג) מאגרי המידע הרלוונטיים לחקירה מוצו, ולא נמצא בהם די מידע שבאמצעותו ניתן לבסס את היותו של הנכס נכס של נספה שואה; (ד) מנהל אגף איתור בחברה הורה - לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי של החברה - על מיצוי החקירה. תכליתו של הנוהל היא לאזן בין התוחלת לאיתור נכס לבין עלויות פעולות האיתור והמשאבים המוקצים לכך.

בחוק הנכסים ובנוהל לא נקבעה מגבלת זמן לחקירה לאיתור נכס. על פי הנוהל, מגבלת התקציב היא על פי הערכת שווי של הנכס בלבד, אם קיימת הערכה כזו. משרד מבקר המדינה העיר על אי-הצבת מגבלות כלשהן בנוגע לאיתור נכסים גם בדוח הקודם. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי החברה אינה כוללת בעלויות הפעולות לאיתור נכסים את שכר העבודה של החוקרים הפנימיים של החברה ואינה בודקת את שווי הנכס בשלב האיתור. לו הייתה החברה כוללת את שכר העבודה כאמור, ייתכן שעלויות הפעולות המצטברות בנוגע לחלק מהנכסים היו עולות על 50% משווי המוערך, ואז הייתה החברה צריכה להחליט על מיצוי חקירה בהתאם לנוהל שקבעה.

בתשובת החברה להשבה נמסר כי החוק אינו מגביל את הליך האיתור בזמן, שכן הגבלה כזו מרוקנת את חובת האיתור מתוכן. מאחר שאיתור נכסים הוא חובתה של החברה על פי חוק, הרי שהכללת שכר עובדיה בעלות המחקר חוטאת למטרות החוק. עוד טענה החברה כי במהלך המחקר לאיתור נכס היא מעריכה את שווי הנכס הערכה כללית על פי מיקומו וייעודו, אך אינה מוציאה הוצאות כספיות לצורך הכנת השומה במצב שבו עדיין אין ודאות כי מדובר בנכס של נספה שואה. זאת ועוד, החוק אינו מתייחס לשווי הנכס, ונוהל איתור נכסים מותיר לחברה שיקול דעת בהפסקת חקירה לאיתור נכס. החברה הודיעה כי עד מועד סיום הביקורת לא התקבלה החלטה בדבר מיצוי חקירה בשל חריגה מהתקציב.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי עליה לקבוע כללים בנוגע לפרק הזמן לחקירה לאיתור נכס ובנוגע לתקציב החקירה כדי להקצות את משאביה ביעילות ולנהוג בחיסכון בכספי החברה, בפרט נוכח סיום פעילותה הצפוי. על החברה לאמוד את שווי הנכס כבר בשלב האיתור, וזאת כדי שהשקעת המשאבים תהיה ביחס מתאים לשווי הנכס.

מימוש נכסי מקרקעין עבור החברה

נמצא כי על אף תכנית המימוש המפורטת שהכינה חברה א' לבקשת החברה להשבה, כמעט לא מומשו נכסים בשנים 2011-2013. גם ב-2014, לאחר שחלפה תקופת המגבלות בחוק על מימוש נכס של נספה החברה לעמוד ביעדי המימוש

חברה א' מנהלת באופן שוטף את נכסי המקרקעין שברשות החברה להשבה ממאי 2007 ואילך. במועד סיום הביקורת ניהלה חברה א' עבור החברה להשבה כ-510 נכסים - כ-460 מגרשים וכ-50 נכסים מבונים. מקורם של נכסים אלו הוא באפ"כ, רמ"י, קק"ל ואיתור עצמי על ידי החברה להשבה ובמשך זמן מה גם על ידי שתי חברות פרטיות - חברה א' וחברה נוספת - חברה ב'.

סעיף 35 לחוק הנכסים קובע כי החברה להשבה תוכל לממש נכס של נספה שואה²⁵ רק בתום שבע שנים מהיום שהנכס הועבר אליה (להלן - תקופת עיכוב המימוש). נכס שנוהל על ידי האפ"כ לפני העברתו לחברה - תקופת עיכוב המימוש שלו תסתיים בתום תקופת הליך האיתור המיוחד²⁶, דהיינו יוני 2009, או בתום שבע שנים מהיום שבו נמסר לניהולו של האפ"כ, לפי המאוחר²⁷. נכס שנוהל על ידי קק"ל או הימנותא בע"מ - תקופת עיכוב המימוש שלו תסתיים בתום תקופת תהליך האיתור המיוחד, כאמור יוני 2009, או בתום חמש שנים מהעברת הנכס לחברה, לפי המאוחר²⁸. סעיף 37 לחוק קובע כי גם לאחר תום תקופת עיכוב המימוש תהא החברה רשאית לממש נכס רק אם אין לה יסוד סביר להניח שיאותרו יורשים, וזאת על בסיס המידע שברשותה ולאחר שביצעה את כל הפעולות הנדרשות לשם איתור היורשים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי בספטמבר 2009 הכינה חברה א', על פי בקשת החברה להשבה, תכנית למימוש נכסי החברה להשבה המנוהלים על ידה. התכנית כללה סדר עדיפויות מפורט לשיווק הנכסים. באוקטובר 2010 עדכנה חברה א' את התכנית בהתבסס על ההנחה שניתן יהיה למכור את נכסי החברה להשבה ללא מגבלת זמן ההמתנה לנכסים שנוהלו על ידי קק"ל או הימנותא בע"מ. חברה א' הציגה את התכנית לפני החברה להשבה בסמוך לאחר הכנתה.

נמצא כי על אף תכנית המימוש המפורטת שהכינה חברה א' לבקשת החברה להשבה, כמעט לא מומשו נכסים בשנים 2011-2013. גם ב-2014, לאחר שחלפה תקופת המגבלות בחוק על מימוש נכס של נספה שואה, לא הצליחה החברה לעמוד ביעדי המימוש²⁹, כפי שניתן לראות בלוח שלהלן.

25 למעט כספים וניירות ערך.

26 תהליך האיתור המיוחד מפורט בסעיף 19 לחוק הנכסים.

27 במרבית נכסי האפ"כ תקופת עיכוב המימוש הסתיימה ביוני 2009.

28 במרבית נכסי קק"ל או הימנותא בע"מ תקופת עיכוב המימוש הייתה בתום חמש שנים מהעברת הנכס לחברה - יוני 2012.

29 יעדי המימוש לשנים 2013-2014 נקבעו גם בתכנית התמריצים לעובדים. ראו להלן בתת-הפרק "תכנית התמריצים של העובדים הזוטרים".

לוח 2: יעדי מימוש נכסים של החברה בתכנית העבודה ומימוש בפועל,
2014-2011

שוי המימוש בפועל (במלש"ח)	מימוש בפועל (מספר הנכסים)	יעדי המימוש (מספר הנכסים)	
3.9	2	50	2011
5.4	3	40	2012
0	0	25	2013
70	25	50	2014

החברה להשבה מסרה בתשובתה כי חברה א' הכינה תכנית מימוש על פי כדאיותו הכלכלית בלבד של המכר, "בחינה המנותקת בתכלית מהדרישות המגבילות של החוק בנוסחו עד 2014".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה להשבה כי חברה א' הכינה תכנית מימוש לפי הזמנת החברה להשבה, וכי אם החברה להשבה לא הייתה מרוצה מהתכנית, היה עליה להגדיר באופן ברור את דרישותיה כך שהתכנית תתאים ליעדיה ולצרכיה.

החברה להשבה הסבירה כי הקושי במימוש של נכסים נגרם, בין היתר, בשל היעדר כלים בחוק הנכסים שיאפשרו את המימוש (להלן - כלים המאפשרים מימוש) ובשל דרישת החוק בנוסחו אז כי לחברה אין יסוד להניח שתוגש בקשה להשבתו ליורשים (להלן - הסעיף בדבר אי-הגשת בקשת השבה). כלים המאפשרים מימוש, כמו גם ביטול הסעיף בדבר אי-הגשת בקשת השבה, הוכנסו לחוק במסגרת תיקוני החקיקה בשנת 2014. ואולם, נמצא כי גם ב-2014 לא הצליחה החברה לעמוד ביעדי המימוש. בשנת 2015 עברה החברה להצבת יעדי מימוש בשווי כספי ולא במספר נכסים, זאת אף שנתרו לחברה, ככל הנראה, מאות נכסים למימוש ולמרות החשיבות הרבה שיש למימוש נכסים רבים ככל האפשר לפני סיום פעילותה.



מספר הנכסים שמכרה החברה ב-2015 נמוך מיעד המימוש הכמותי שנקבע לכל אחת מהשנים 2011-2014. עוד עולה כי יעד המימוש הכספי ל-2016 נמוך משמעותית מהיעד ל-2015. כמו כן עולה כי על אף סיום פעילותה הקרב לא קבעה החברה יעד למימוש נכסים ל-2017. יובהר כי הליך מימוש נכסים נמשך לכל הפחות חצי שנה, ולכן יש חשיבות לקביעת יעדים ולוחות זמנים למימוש נכסים בטרם תפורק החברה.

החברה טענה בתשובתה כי תכנית המימוש שהוכנה לבקשתה התבררה כלא רלוונטית לגבי מכירת נכסים בשל מגבלות החוק, אך שימשה את החברה לקביעת סדר עדיפויות בחקירות לאיתור יורשים. עוד טענה החברה כי כדי שהיא תוכל לעמוד ביעדי הסיוע שנקבעו לה בתיקוני החקיקה בשנת 2014, עליה לקבוע יעדי מימוש בשווי כספי ולא במספר נכסים. הערכת החברה לגבי מימוש נכסים בשנת 2017 תיגזר מתוצאות השנים הקודמות, ובייחוד משלהי השנים 2015 ו-2016.

לפי נתוני החברה להשבה, כשליש מהנכסים שבניהולה "צבועים" ליורשים; עשרות בודדות של נכסים שייכים ליורשים בלתי ידועים ומכאן שניתן לממשם; היתרה נחלקת לנכסים הנמצאים בחקירה לאיתור יורשים, נכסים שהוגשו בגינם בקשות השבה ונכסים שרמ"י צריכה להעביר לחברה. לגבי שלוש קבוצות הנכסים האחרונות - אם לא יאותרו יורשים לנכסים אלה - הם ימומשו. החברה חזרה וטענה בתשובתה כי מימוש נכסים אינו יעד כשלעצמו אלא "תוצאה מחקירה".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה להשבה כי נוכח העובדה שנותרו בניהולה מאות נכסים, עליה לקבוע לגבי כל אחד מהם אם יש "יסוד סביר להניח שלא יאותרו יורשים" לגביהם. נכסים הנכללים בקבוצה זו - יש לקבוע לגביהם בהקדם יעדים למימוש גם לשנת 2016, הכוללים גם את מספר הנכסים למימוש ולא רק את שווייהם הכספי, ותמורתם תשמש לסיוע לניצולי שואה. על החברה לקבוע בהקדם יעדים למימוש גם לשנת 2017, תוך קביעת סדר עדיפויות במימוש הנכסים, ולפעול למימוש היעדים.

לוח 3: יעדי מימוש נכסים של החברה בתכנית העבודה ומימוש בפועל,

2017-2015

המיומש בפועל (מספר הנכסים)	המיומש בפועל (שווי כספי במל"ש"ח)	יעדי המימוש (שווי כספי במל"ש"ח)	
25	72.1	50	2015
עדיין לא ידוע	עדיין לא ידוע	20	2016
		טרם נקבע	2017

מספר הנכסים שמכרה החברה ב-2015 נמוך מיעד המימוש הכמותי שנקבע לכל אחת מהשנים 2011-2014. עוד עולה כי יעד המימוש הכספי ל-2016 נמוך משמעותית מהיעד ל-2015. כמו כן עולה כי על אף סיום פעילותה הקרב לא קבעה החברה יעד למימוש נכסים ל-2017. יובהר כי הליך מימוש נכסים נמשך לכל הפחות חצי שנה, ולכן יש חשיבות לקביעת יעדים ולוחות זמנים למימוש נכסים בטרם תפורק החברה.

החברה טענה בתשובתה כי תכנית המימוש שהוכנה לבקשתה התבררה כלא רלוונטית לגבי מכירת נכסים בשל מגבלות החוק, אך שימשה את החברה לקביעת סדר עדיפויות בחקירות לאיתור יורשים. עוד טענה החברה כי כדי שהיא תוכל לעמוד ביעדי הסיוע שנקבעו לה בתיקוני החקיקה בשנת 2014, עליה לקבוע יעדי מימוש בשווי כספי ולא במספר נכסים. הערכת החברה לגבי מימוש נכסים בשנת 2017 תיגזר מתוצאות השנים הקודמות, ובייחוד משלהי השנים 2015 ו-2016.

לפי נתוני החברה להשבה, כשליש מהנכסים שבניהולה "צבועים" ליורשים; עשרות בודדות של נכסים שייכים ליורשים בלתי ידועים ומכאן שניתן לממשם; היתרה נחלקת לנכסים הנמצאים בחקירה לאיתור יורשים, נכסים שהוגשו בגינם בקשות השבה ונכסים שרמ"י צריכה להעביר לחברה. לגבי שלוש קבוצות הנכסים האחרונות - אם לא יאותרו יורשים לנכסים אלה - הם ימומשו. החברה חזרה וטענה בתשובתה כי מימוש נכסים אינו יעד כשלעצמו אלא "תוצאה מחקירה".

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה להשבה כי נוכח העובדה שנותרו בניהולה מאות נכסים, עליה לקבוע לגבי כל אחד מהם אם יש "יסוד סביר להניח שלא יאותרו יורשים" לגביהם. נכסים הנכללים בקבוצה זו - יש לקבוע לגביהם בהקדם יעדים למימוש גם לשנת 2016, הכוללים גם את מספר הנכסים למימוש ולא רק את שווייהם הכספי, ותמורתם תשמש לסיוע לניצולי שואה. על החברה לקבוע בהקדם יעדים למימוש גם לשנת 2017, תוך קביעת סדר עדיפויות במימוש הנכסים, ולפעול למימוש היעדים.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לחברה להשבה כי אף שהחברה הוקמה בראש ובראשונה למטרת השבת נכסים ליורשי נספים, היא לא הגדירה את יעד ההשבה כ"יעד על" מדיד (הן במספר הנכסים והן בשווים) ולכן יש קושי בהערכת תפקודה. מתוך יעד על כאמור ניתן היה לגזור יעדי משנה לפעילות החברה. מהנתונים שהעבירה החברה למשרד מבקר המדינה עולה כי במועד סיום הביקורת השיבה החברה כ-15.6% מכלל הנכסים שאיגמה. נוכח סיום פעילותה הקרב, על החברה לקבוע יעדי השבה מדידים ולהחיש את הליכי ההשבה ליורשים, וכן לפרסם בציבור את הישגיה.

איתור יורשים ושחרור של נכסים

מטרה עיקרית נוספת של החברה להשבה היא "לערוך פעולות להשגת מידע על אודות נכסים של נספי השואה ועל אודות בעלי הזכויות האחרונים בהם, הידועים, וכן פעולות לאיתור היורשים ובעלי הזכויות האחרים בנכסים כאמור". מטרתה העיקרית של החברה, כאמור, היא "להשיב נכסים של נספי השואה או את שוויים ההוגן לזכאים להם".

לפי נוהל איתור יורשים³⁰, המתייחס כאמור ליורשים של כל סוגי הנכסים של נספי שואה, "לא ניתן לקצוב את משך הזמן שאורכות חקירות לאיתור יורשים מפאת התלות בגורמים חיצוניים".

בבדיקה שעשה מבקר הפנים של החברה בשנת 2015³¹ נמצא כי פרק הזמן הממוצע לביצוע חקירות מסוגים שונים לאיתור יורשים³² על ידי החברה הוא שנה וחודשיים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי חקירה לאיתור יורשים על ידי החברה נמשכת בהתאם לימינות החומר המבוקש ובהתאם לתשובות המתקבלות מארכיונים. במועד סיום הביקורת היו לחברה 547 חקירות לאיתור יזום הפתוחות למעלה משנה (מתוך 631 חקירות פעילות). עוד עולה מהבדיקה כי כאשר מאותרים רק חלק מהיורשים של נכס שהוא נדל"ן - הזכויות במרשם המקרקעין נרשמות בהתאם לחלקם של היורשים הידועים בירושת הנספה; היתרה, המיועדת ליורשים הלא ידועים, נותרת בניהול החברה, והחקירה לאיתורם - שאינה מוגבלת בזמן - נמשכת. הנכס משוחרר רק כאשר החברה סבורה כי איתרה את מירב היורשים או כאשר בית המשפט מאשר תביעה לפירוק שיתוף בנכס³³.

30 הנוהל נוגע לחקירה לאיתור יזום של יורשים; חקירה לאיתור יורש בתיק השבה; חקירה להשלמת הרכב משפחתי בתיק השבה; חקירה לאיתור חוליה שיש בה כדי לתת מידע או לסייע באיתור יורש; חקירה לצורך מתן הודעה מטעם החברה לרשם לענייני ירושה או לבית המשפט; חקירה לאיתור יורשים על פי החלטת ועדת ערר.

31 הנתונים נכונים לסוף שנת 2014.

32 בין סוגי החקירות ניתן למנות איתור יזום לכספים, איתור יזום למימוש, איתור לבקשת אגף השבה, ואיתור יזום - כספים תמורת נדל"ן.

33 במהלך עשר שנות קיומה אושרה רק תביעה אחת לפירוק שיתוף; במועד סיום הביקורת מתנהלות ארבע תביעות נוספות בבתי המשפט.

החברה להשבה הסבירה בתשובתה כי חקירות לאיתור יורשים, מעצם טבען ובעיקר בשל התלות בגורמים חיצוניים, נמשכות לעתים זמן רב מאוד, ובמקרים רבים הן מסתיימות באיתור יורש. זמן העבודה על כל חקירה הוא מצומצם, ומרבית תקופת הימשכות החקירה היא זמן המתנה לתשובות מגורמים שונים. אופי זה של חקירה מאפשר עבודה על מספר רב של חקירות בו זמנית. סיום של חקירה בשל חלוף הזמן בלי שמוצה האיתור לגופו הוא בניגוד לחוק הנכסים, מרוקן את מאמצי איתור היורשים מתוכן ומהווה פגיעה בזכויות הקניין של היורשים.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי נוכח מועד סיום פעילותה הקרב של ונוכח משאביה המוגבלים, עליה לקבוע כללים מעודכנים, על פי חוק הנכסים, להגבלת משך חקירה לאיתור יורשים ולהתנהלות במקרה שבו מאותרים רק חלק מהיורשים.

איתור והשבה של יצירות אמנות ותרבות

במלחמת העולם השנייה הוחרמו ונבזזו מיהודים באירופה יצירות אמנות, פרטי יודאיקה וספרים. הביזה המאורגנת³⁴ נוהלה על ידי היחידה המיוחדת בפיקוחו של אלפרד רוזנברג, ראש משרד מדיניות החוץ של המפלגה הנאצית. לפי הערכות ארגונים בין-לאומיים, בתקופה זו נבזזו באופן מאורגן כ-600,000 ציורים ומאות אלפי פרטי יודאיקה וספרים.

לקראת תום המלחמה ואחריה מצאו בעלות הברית כמויות אדירות של יצירות אמנות ותרבות שנשדדו והעבירו אותן באמצעות כוח משימה מיוחד לנקודות איסוף שהוקמו ברחבי גרמניה במטרה למיין את היצירות ולהחזירן לבסוף לבעליהן. רוב היצירות הועברו לארצות מוצאן כדי שממשלותיהן יאתרו את בעליהן; חלק קטן יחסית מהיצירות הגיעו לידי הארגונים היהודיים JRSO ו-JCR, והם העבירו כ-40% מהן לישראל וכ-40% מהן לארצות הברית, ואת יתר היצירות העבירו לקהילות יהודיות אחרות בתפוצות.

ב-1998, כ-50 שנה לאחר תום המלחמה, נערכה ועידת ושינגטון, שעניינה השבת רכוש מתקופת השואה, בהשתתפות 44 מדינות ו-13 ארגונים לא-ממשלתיים. בוועידה נקבעו כמה עקרונות לטיפול ביצירות אמנות בזויות (להלן - עקרונות ועידת ושינגטון), ובהם: עידוד יורשים לתבוע את זכויותיהם ביצירות אמנות שהוחרמו על ידי הנאצים; זיהוי יצירות אמנות שהוחרמו על ידי הנאצים ולא הושבו לבעליהן; פתיחת רשומות וארכיונים רלוונטיים והנגשתם לחוקרים; פרסום יצירות אמנות שהוחרמו במטרה לאתר את בעליהן או את יורשיהן; הקמת מרשם מרכזי למידע על יצירות אמנות שהוחרמו; עידוד מדינות לפתח הליכים פנימיים ליישום עקרונות ועידת ושינגטון, בייחוד מנגנונים חלופיים לפתרון סכסוכי בעלות. יצוין כי אין מנגנון אכיפה לעקרונות ועידת ושינגטון.

ב-2009 אישרו 46 מדינות (ובהן ישראל) את הצהרת טרזין, שעניינה השבת נכסים שהוחרמו על ידי הנאצים בשנים 1933-1945 ופיצוי בגין נכסים אלו (להלן - הצהרת טרזין). ההצהרה אינה מחייבת משפטית את המדינות שאישרו אותה, אך היא כוללת המלצות מעשיות בנוגע לנהלים הרצויים בתביעות השבת רכוש במדינות החותמות. ההמלצות קובעות, בין היתר, כי יש להמשיך בחקר מוצאות מוגבר ושיטתי בארכיונים פרטיים וציבוריים, וככל שהדבר רלוונטי, לפעול לכך שתוצאות המחקר יפורסמו ברשת האינטרנט; כי יש להקים מנגנונים לסיוע לתובעים במאמציהם; וכי יש להבטיח שהמערכות המשפטיות או ההליכים החלופיים יאפשרו פתרונות צודקים והוגנים בנוגע לאמנות בזוזה ויבטיחו כי תביעות להשבה ייושבו במהירות.

בעקבות חתימתן של מדינות רבות על עקרונות ועידת וושינגטון ועל הצהרת טרזין, החלו מדינות אלו להשקיע מאמצים באיתור בעליהן של יצירות אמנות³⁵. כך, בריטניה קבעה שני כללים: (א) מוצאונים במדינה יבצעו חקר מוצאות³⁶ ליצירות הנמצאות אצלם והחשדות כיצירות בזוזות ויפרסמו אותן לציבור. ואמנם, כשלושה חודשים לאחר הצהרת וושינגטון פרסמו המוצאונים כ-120 יצירות שהסתיים המחקר לגביהן; (ב) היורשים יקבלו גישה פתוחה לכל הארכיונים הלאומיים והארכיונים של המוצאונים במדינה כדי שיוכלו למצוא מידע ומסמכים רלוונטיים. כמו כן יועלו כל המסמכים לאתרי האינטרנט של הארכיונים. אוסטריה כללה את עקרונות ועידת וושינגטון בחוק. כמו כן, במשרד התרבות האוסטרי הוקמו שתי מועצות: מועצת השבה, המטפלת בסכסוכים בעניין השבת יצירות אמנות גזולות, ומועצת מוצאות, המבצעת חקר מוצאות זום. בהולנד יזמו המוצאונים בשנת 1998 פרויקט לביצוע חקר מוצאות. בעקבות יזמה זאת הוקם במדינה מוסד לחקר מוצאות, האמון על חקר מוצאות והכרה בתביעות השבה. בגרמניה הוקם עוד ב-1994 גוף ממשלתי שמטרתו תיעוד ואיתור של נכסי תרבות אבודים. בשנת 2000 הוקם מאגר מידע של אמנות גזולה המנוהל על ידי משרד התיאום הגרמני. ב-2007 הקים משרד התרבות הגרמני את המשרד לחקר מוצאות, שתפקידו לזהות יצירות בזוזות במוצאונים מקומיים ולאתר את יורשיהן. המשרד מקדם את נושא חקר המוצאות במדינה ואף תורם לפרויקטים בנושא במוצאונים ובמוסדות תרבות מקומיים.

המצב המשפטי בישראל

לקראת סוף מלחמת העולם השנייה ובשנים שאחריה הגיעו למדינת ישראל בדרכים שונות יצירות אמנות ותרבות שנבזזו מיהודים בשואה: באמצעות ארגונים שפעלו כנאמנים לרכוש יהודי שבעליו לא אותרו; באמצעות שליחים שייצגו את מוסדות המדינה שבדרך לצורך הצלת יצירות אמנות ותרבות של העם היהודי באירופה; ובאמצעות תרומות ורכישות בתום לב ובתמורה לאחר שנבזזו, כאשר ברוב המקרים לא ידעו הרוכשים על עברה הבעייתית של היצירה בעת הרכישה. לעתים המוצאונים עצמם רכשו בשוק החופשי פריטים בעלי עבר בעייתי. חלק מיצירות האמנות שהגיעו

35 חלק מהמידע ניתן בכנס של החברה להשבה בנושא "השבת אוצרות תרבות שנגזלו בשואה" בדצמבר 2015, וחלקו נמצא במסמכים שמסרה החברה. יצוין כי תחום זה הוא דינאמי מאד והמדינות השונות מבצעות שינויים מפעם לפעם.

36 בדיקת מוצאה וגלגוליה של יצירה במהלך השנים.



עמדת גורמי מחלקת
ייעוץ וחקיקה במשרד
המשפטים היא כי
לחברה להשבה יש
סמכות לאתר ולהשיב
נכסים אך ורק כאשר
בעל הזכויות הידוע
האחרון נספה
בתקופת השואה.
משרד מבקר המדינה
מעיר כי מן הראוי
שהחברה להשבה
ומשרד המשפטים היו
מקיימים דיון באשר
לגבולות הגזרה של
סמכויות החברה

לישראל היו בעלות ערך רב, וחלקן - בעלות ערך סנטימנטלי ליורשיהן, אך ללא ערך מוזאלי.

סעיף 2 לחוק הנכסים מגדיר "נכס" - "מקרקעין, מיטלטלין וזכויות", ו"נכס של נספה השואה" - "נכס שמתקיים בו אחד מאלה³⁷...: (1) הוא נמצא בישראל ובעל הזכויות האחרון בו, הידוע, הוא אדם שמקום שהותו האחרון היה בחבל ארץ אשר ביום... 1 בספטמבר 1939 היה שייך למדינה מהמדינות המפורטות בתוספת הראשונה, ולא ידוע אם בעל הזכויות האמור נותר בחיים לאחר יום... 31 בדצמבר 1945 או שידוע כי הוא נספה בתקופה שמיים... 1 בספטמבר 1939 עד יום... 31 בדצמבר 1945 בחבל ארץ כאמור".

עמדת גורמי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים היא כי לחברה להשבה יש סמכות לאתר ולהשיב נכסים אך ורק כאשר בעל הזכויות הידוע האחרון נספה בתקופת השואה. ככלל, יצירות אמנות ותרבות, לרבות ספרים³⁸, אינן נכללות בנכסים אלו היות ובמרבית המקרים לא היו קיימים ערב המלחמה רישומים רלוונטיים לגבי בעלות ידועה בהם במוסדות, גופים או ארגונים, כפי שהיו קיימים בסוגי נכסים אחרים. עמדת משרד המשפטים היא כי בעלי הסמכות לטפל בנושא איתור והשבה של יצירות אמנות ותרבות הם גורמים אחרים בממשלת ישראל, ובהם משרד התרבות, בהיותו אחראי לנושא התרבות במדינת ישראל. עמדה זו הובהרה, לטענת משרד המשפטים, לחברה להשבה בדיונים משפטיים בשנים 2014-2015 בהשתתפות משרדי ממשלה שונים. לטענת החברה להשבה, עמדה זו נשמעה על ידי נציגה של משרד המשפטים, אך החברה מעולם לא קיבלה חוות דעת כתובה בעניין. לעמדתה, במסגרת חקר מוצאות, כשמתברר שבעליו של יצירת אמנות או תרבות נספה בשואה, מתקיימת בנכס הגדרת "נכס של נספה השואה" לפי חוק הנכסים וקמה מאליה סמכות החברה לטפל בהשבת הנכס ליורשים. משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שהחברה להשבה ומשרד המשפטים היו מקיימים דיון באשר לגבולות הגזרה של סמכויות החברה. אם משרד המשפטים היה נשאר בעמדתו, פתוחה הייתה הדרך בפני החברה להשבה להמריץ את הגורמים הממשלתיים האמונים על ייזום חקיקה לפעול לתיקון חוק הנכסים כדי להרחיב את גבולות סמכויותיה.

בפועל, כפי שיפורט בהמשך, במשך השנים פעלה החברה בנושא איתור והשבה של יצירות אמנות ותרבות מול מוזאונים וגופים נוספים וקיימה כנסים בנושא השבת אוצרות תרבות שנבזזו בתקופת השואה וכן סדנאות שעניינן הכשרה מקצועית בנושא חקר המוצאות. קיום הפעילות הנוגעת לאיתור והשבה של יצירות אמנות ותרבות היה כרוך במשאבים לא מבוטלים. משרד המשפטים השתתף בחלק מהפעילויות שארגנה החברה להשבה, אף שלגישתו לחברה אין סמכות לטפל בנושא איתור והשבה של יצירות אמנות ותרבות. בפגישה שהתקיימה בין נציגי משרד המשפטים לנציגי משרד מבקר המדינה ביוני 2016 טענו נציגי משרד המשפטים כי השתתפותם בפעילויות האמורות לעיל נבעה מהסכמה בדבר חשיבות העלאת הנושא על סדר היום הציבורי, בד בבד עם פעילות הממשלה בתחום זה במסגרות אחרות. לעומת זאת, כפי שיפורט בהמשך, משרד התרבות - בעל הסמכות לטפל בנושא - פעל בצורה מועטה ביותר.

37 חלופות (2) ו-(3) אינן רלוונטיות לפרק זה.

38 ראו התייחסות בתת הפרק "הספרייה הלאומית".

תקנה 6 לתקנות המוזאונים, התשמ"ה-1984, שעניינה רישום מוצגים, קובעת כי "לגבי כל מוצג הנמצא במוזאון ייערך רישום שייחתם ביד הרשם ויכלול את הפרטים הבאים: (1) תיאור המוצג; (2) שם בעליו של המוצג; (3) הדרך בה הגיע למוזאון". מכאן, שעל כל מוזאון לערוך רישום לגבי בעלי המוצג והדרך שבה הגיע המוצג למוזאון, אך לא מוטלת עליו החובה לבצע חקר מוצאות של ממש.

הפעולות לאיתור והשבה של יצירות אמנות ותרבות

במאי 2007 פנתה החברה להשבה למוזאון ישראל כדי להתחיל לטפל בנושא איתור והשבה של יצירות אמנות ותרבות (ראו פירוט להלן). באוגוסט 2013 ביצעה החברה מיפוי חלקי של מוזאונים ישראליים המחזיקים ביצירות כאמור, ובד בבד סקרה את פעילותם של מוסדות בין-לאומיים בנושא זה.

באוקטובר 2013 קיימה החברה פגישה עם איגוד המוזאונים ו-ICOM ישראל³⁹ (להלן - איגוד המוזאונים או האיגוד), ובה צוין הצורך בהעלאת מודעותם של המוזאונים לנושא השבת הרכוש, וסוכם כי האיגוד יסייע לחברה בהפצת מידע למוזאונים במטרה לבצע חקר מוצאות באוספיהם. בינואר 2014 קיימה החברה להשבה כנס "השולחן העגול" בנושא חקר המוצאות בהשתתפות נציגים מהמוזאונים⁴⁰, מאיגוד המוזאונים, מהספרייה הלאומית, ממשד המשפטים, ממשד התרבות ומהמשרד לשוויון חברתי. בכנס עלו שלושה צרכים: חקיקה שתחייב את המוזאונים לבצע חקר מוצאות, תקציבים לביצוע חקר המוצאות והכשרה מקצועית בנושא.

באותו החודש פנתה מנהלת תחום מוזאונים ואמנות פלסטית דאז במשרד התרבות (להלן - מנהלת תחום מוזאונים דאז) למנהלי כמה מוזאונים⁴¹ וביקשה מהם לתת הערכה תקציבית לנושא חקר מוצאות של יצירות שיש חשד שנבזזו בתקופת השואה וכן הערכה לפרק הזמן הדרוש לכך. בפברואר אותה שנה פנתה מנהלת תחום מוזאונים דאז לגבי אורלי פרומן, מנכ"לית משרד התרבות דאז, ופירטה לפנייה את ההערכה התקציבית שהגישו ארבעה מוזאונים, שהסתכמה ב-700,000 ש"ח לשנה הראשונה ו-250,000 ש"ח לשנה השנייה עד השנה הרביעית (כל אחת). מנהלת תחום מוזאונים ביקשה מהמנכ"לית דאז לעדכן על כך את שרת התרבות.

ביוני 2014 ובדצמבר 2015 קיימה החברה להשבה שני כנסים בין-לאומיים בנושא השבת אוצרות תרבות שנגזלו בשואה ונמצאים בישראל לשם העלאת מודעותם של המוזאונים לנושא⁴². ביוני 2014 קיימה החברה גם סדנה בנושא חקר המוצאות

39 ICOM – International Council of Museums. עמותה רשומה שמטרתה היא שיתוף פעולה בין המוזאונים בארץ ועובדיהם. האיגוד מייצג את מרבית המוזאונים בישראל. חברי האיגוד הם, בין היתר, מוזאון ישראל, מוזאון תל-אביב לאמנות ומוזאון הכט באוניברסיטת חיפה.

40 מוזאון ישראל, מוזאון תל-אביב לאמנות, בית לוחמי הגטאות ויד ושם.

41 מוזאון ישראל, מוזאון תל-אביב לאמנות, בית לוחמי הגטאות, יד ושם ומוזאון נוסף.

42 לכנס הראשון הגיעו נציגים ממוזאון ישראל, מוזאון תל-אביב לאמנות, בית לוחמי הגטאות, יד ושם ומוזאון נוסף. לכנס השני הגיעו נציגים מבית לוחמי הגטאות, יד ושם ומוזאון נוסף.



מרבית המוזאונים
בארץ מבצעים חקר
מוצאות מזערי כדבר
שבשגרה, כדי
לפרסם קטלוגים של
תערוכות, אך לא
במטרה לבדוק את
מוצאן של יצירות
בתקופת השואה

(הכשרה מקצועית) בהשתתפות נציגי מוזאונים שהוזמנו⁴³ וועידת התביעות⁴⁴. בינואר 2015 התקיימה סדנת המשך בנושא חקר המוצאות.

במרץ 2014 אישרה מועצת המוזאונים קוד אתי ובו סעיף שכותרתו "רכוש גנוב", הקובע כדלקמן: "על הנהלת המוזאון מוטלת חובה לעשות כל מאמץ אפשרי כדי לוודא שחפץ המוצג במוזאון או שהמוזאון מעוניין לרכשו לא הושג באופן בלתי חוקי ולא יובא מארץ המקור שלו... שבה יתכן שהחוק באופן בלתי חוקי". בישיבה שקיימה ועדת המשנה לאתיקה של מועצת המוזאונים הובהר כי רכוש גנוב כולל גם רכוש שנבזז בתקופת השואה. הוועדה הניחה כי יישום הסעיף ומימונו יידונו על ידי מועצת המוזאונים ומשרד התרבות מול המוזאונים, וכי ייתכן שיינתן סיוע תקציבי או שיידרשו הסדרים משלימים בחקיקה או בחקיקת משנה.

באוגוסט ובדצמבר 2014 התקיימו שתי ישיבות בנושא חקר המוצאות במוזאונים בארץ ביזמת משרד המשפטים והשתתפו בהן גם נציגי משרד התרבות, המשרד לשוויון חברתי והחברה להשבה. נציגי המוזאונים לא הוזמנו לישיבות אלו. בישיבות הובעה כאמור עמדת גורמי מחלקת ייעוץ וחקיקה בסוגיית הסמכות וסוכם, בין היתר, כי חקר המוצאות צריך להתבצע על ידי המוזאונים עצמם, אך יש להסדיר את ענייני הפיקוח, הדיווח והתקצוב. סוכם כי משרד התרבות יפנה ליו"ר מועצת המוזאונים כדי לבחון אפשרות שנושא חקר המוצאות יוסדר בקוד האתי. יצוין כי באפריל 2015, בעקבות שתי הישיבות, ניסחה החברה מסמך מדיניות⁴⁵ המברך על עמדת הממשלה לפיה אם תימצא יצירה של נספה, היא תוצג במוזאון עם אלמנט של הנצחת הנספה, ולמוזאון אסור יהיה למכור אותה. אם המוזאון ייסגר מציע מסמך המדיניות כי יהיה עליו להעביר את הנכס לגוף העוסק בנושא השואה. עד מועד סיום הביקורת לא השלימו הגורמים הרלוונטיים את הסדרת הפיקוח על חקר המוצאות במוזאונים בארץ, הדיווח עליו ותקצובו.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי מרבית המוזאונים בארץ מבצעים חקר מוצאות מזערי כדבר שבשגרה, כדי לפרסם קטלוגים של תערוכות, אך לא במטרה לבדוק את מוצאן של יצירות בתקופת השואה. עוד עולה כי עד מועד סיום הביקורת לא הכריע משרד התרבות בעניין תקצוב חקר המוצאות. משרד התרבות גם לא הסדיר את נושא חקר המוצאות בקוד אתי, ולחלופין - לא בחן את יישומו של סעיף "רכוש גנוב" המופיע בקוד האתי ולא שקל הסדרים משלימים בחקיקה. זאת ועוד, המוזאונים אינם שותפים להליך ההסדרה הנורמטיבית של הנושא, אף שהסדרה כאמור עתידה להטיל עליהם חובות. יצוין כי מיולי 2015 עד יולי 2016 אין מועצת

43 מוזאון ישראל, מוזאון תל-אביב לאמנות, בית לוחמי הגטאות, יד ושם ומוזאון נוסף.

44 ועידת התביעות היא ארגון שהוקם ב-1951 על ידי 23 ארגונים יהודיים מרחבי העולם, במטרה לייצג את העם היהודי מול ממשלת גרמניה. הארגון פועל ופעל במשך השנים במישורים האלה: ניהול משא ומתן לתשלום פיצויים אישיים לניצולי השואה; סיוע לניצולים, ליוזים וייצוגם בהליך הגשת הבקשה לפיצויים ואחריו; ניהול משא ומתן להשבת רכוש יהודי שהוחזר או קבלת פיצוי כספי עבור רכוש שנהרס; השגת קרנות לשם סיוע ויישוב מחדש של ניצולי השואה ושקום קהילות ומוסדות יהודים ברחבי העולם; השבת רכוש יהודי במזרח גרמניה לבעלי החוקיים או ליורשים והקצאת התמורה ממכירת הרכוש שנותר ללא יורשים לארגונים ומוסדות ברחבי העולם המספקים שירותים שונים לניצולי שואה או הפועלים לחקר השואה, לימודה והנצחתה.

45 "מדיניות החברה לאיתור ולהשבת נכסים של נספי השואה בנוגע למעמדם הייחודי של נכסי תרבות שנבזזו בשואה ונמצאים בישראל", 27.4.15.

מוזאונים מכהנת. לדברי משרד התרבות, הליך מינוי חברי מועצת המוזאונים נמצא בשלבים אחרונים.

בתשובה שמסר משרד התרבות למשרד מבקר המדינה באפריל 2016 נכתב כי בשל פיזור הכנסת לקראת בחירות, בסמוך לתום תקופת כהונת המועצה ביולי 2015, לא ניתן היה להמשיך לקדם את כתיבת הקוד האתי. נושא הקוד האתי נמצא בעדיפות על סדר יומו של המשרד, ועם השלמת מינוי חברי המועצה יוצג לפניו הקוד האתי לצורך בחינתו ואישורו. עוד אמר המשרד כי בכוונתו להוציא במהלך השנה "קול קורא" למוזאונים כדי לקבל מהם מידע בדבר הערכה תקציבית לביצוע חקר מוצאות.

יצוין כי במאי 2016 התקיימה ישיבת ועדת מנכ"לים של משרדי ממשלה שונים בנושא השבת רכוש של נספי השואה. בישיבה ציינה נציגת משרד התרבות כי חקר המוצאות טרם החל בצורה רצינית ולא שונה הקוד האתי כך שיכלול גם חקר מוצאות. יו"ר הוועדה אמר כי יש לבחון פתרון מהיר, כדוגמת "קול קורא", כדי להתחיל בחקר מוצאות. הוועדה החליטה כי עד לישיבה הבאה על משרד התרבות להגיע עם הצעות קונקרטיות לחקר מוצאות בישראל.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מדינת ישראל להיות חוד החנית בנושא חקר המוצאות של יצירות אמנות ותרבות שהיו שייכות לנספי השואה, ובמידת הצורך לאמץ שיטות עבודה הנהוגות במדינות אחרות המטפלות בנושא. לשם כך, על משרד התרבות להכריע בעניין תקצוב נושא חקר המוצאות של יצירות אמנות בזווית במוזאונים ולבחון אם נושא זה מוסדר כראוי בקוד האתי, ובמידת הצורך לזווג הסדרים משלימים, ולהתייעץ עם נציגי המוזאונים. על משרד התרבות להחליט מיהו הגורם שיפקח על הנושא ולסיים את הליך מינוי חברי מועצת המוזאונים. משרד מבקר המדינה מציין כי כבר ב-2014 קיבל משרד התרבות הערכות תקציביות מכמה מוזאונים, וכל שעליו לעשות הוא להכריע בעניין.

מוזאון ישראל

בראשית שנות החמישים של המאה העשרים הגיע לבית הנכות בצלאל, לימים - מוזאון ישראל, "אוסף ירס"י"⁴⁶ (JRSO) - אוסף של יצירות אמנות ופרטי יודאיקה שנשדדו מיהודים על ידי הנאצים במלחמת העולם השנייה והועברו לאחר המלחמה למחסנים באירופה. באוגוסט 2007 פרסם המוזאון באתר האינטרנט שלו את האוסף במלואו (כ-1,200 פריטים), ובפברואר 2008 הציג כ-60 יצירות מהאוסף בתערוכה במוזאון. במאי 2008 ערך המוזאון כנס ראשון בנושא השבת יצירות אמנות של יהודים בתקופת השואה.

46 Jewish Restitution Successor Organization - ארגון שהוקם בארה"ב ב-1945 והיה אמון על חלוקת רכוש שאותר בגרמניה ובמדינות הכבושות על ידי כוחות הברית. בשנים 1949-1953 ביקר בנקודות האיסוף של הרכוש שאותר מרדי בצלאל, מנהל בית הנכות בצלאל, כשליח מטעם הסוכנות היהודית שתפקידו להעריך ולבחור יצירות אמנות ופרטי יודאיקה לישראל. במהלך ביקוריו שלח ארצה כמה מאות פריטים שאוחסנו ברובם בבית הנכות בצלאל.

בשנים 1955-1965 השיב מוזאון ישראל פריטים ספורים מהאוסף ליורשים שפנו אליו. בשנת 2000, בעקבות פרסום עקרונות ועידת וושינגטון, החל המוזאון לבצע חקר מוצאות שיטתי של יצירות מהאוסף ולהשיבן ליורשים. עד מועד סיום הביקורת ביצע המוזאון חקר מוצאות לכ-620 יצירות והשיב 18 יצירות ליורשים. בחלק מהמקרים ביקשו היורשים לקבל את היצירות לידיהם, ובחלק מהמקרים - להותיר את היצירות במוזאון. עד מועד סיום הביקורת איתרה החברה להשבה עצמה יורשים לשש יצירות נוספות מהאוסף.

בינואר 2007 פנה היועץ המשפטי של החברה להשבה למוזאון ישראל וביקש ממנו להעביר לידי החברה ציורים ופרטי יודאיקה רבים מאוסף ירס"ו הנמצאים ברשותו. במאי 2007 התקיימה פגישה בין נציגי החברה לנציגי המוזאון, שבה קיבלה החברה רשימה של 122 תמונות, 210 רישומים והדפסים ו-720 פרטי יודאיקה הנמצאים בידי המוזאון. בפגישה סוכם כי עבודת הקטלוג הבסיסי של הפריטים תושלם עד יולי 2007, וכי המידע על כל פריט אמנות יפורסם באתר האינטרנט של המוזאון. כשנה וחצי לאחר מכן, בינואר 2009, פנתה רשמת המוזאון דאז למנכ"ל החברה להשבה דאז, והודיעה לו כי היא מעוניינת לבצע חקר מוצאות מקיף של יצירות האמנות שהגיעו למוזאון מאוסף ירס"ו. הרשמת ציינה כי לשם עריכת המחקר זקוק המוזאון לסיוע כספי וביקשה לדעת אם החברה יכולה לסייע בכך. שנה לאחר מכן, בינואר 2010, השיבה החברה למוזאון כי בהתאם לחובה המוטלת עליה בחוק הנכסים, בכוננתה לערוך חקר מוצאות של חלק מהיצירות המוצגות באתר המוזאון. לשם כך, ביקשה החברה לקבל תצלומי פנים וגב של היצירות וכן כל מידע נוסף שיש ברשות המוזאון על אודות היצירות.

במרץ 2013 חתמו נציגי החברה על התחייבות לשמירת סודיות לגבי מידע המגיע אליהם מהמוזאון ואשר אינו נוגע במישרין למילוי תפקידה של החברה וביצוע מטרות חוק הנכסים. בחודשים פברואר 2013 עד ספטמבר 2014 עבדו המוזאון והחברה בשיתוף פעולה זה עם זה.

חקר מוצאות של יצירה דורש לעתים עבודה מאומצת מאוד. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי למוזאון ישראל אין קריטריונים לקביעת התקציב ופרק הזמן לחקר מוצאות של יצירה שאין מידע לגבי בעליה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי משרד התרבות, בהתייעצות עם מוזאון ישראל ויתר המוזאונים, יקבע, קריטריונים, או לכל הפחות כללי אצבע, עבור קבוצות שונות של פריטים, למשאבים שיושקעו בחקר מוצאות של יצירות אמנות ותרבות.

מוזאון תל אביב לאמנות

המוזאון הוקם ב-1932 על ידי ראש העיר הראשון של תל אביב, מאיר דיזנגוף, בביתו בשרות רוטשילד. אוספי המוזאון מורכבים מרישומים והדפסים, אמנות ישראלית, אמנות בין-לאומית, אמנות אירופית מהמאות ה-16-19, אוסף צילומים ואוסף אדריכלות ועיצוב.

בינואר 2013 פנתה החברה להשבה לגב' סוזן לנדאו, מנכ"לית המוזאון, וביקשה להיפגש עמה לצורך בדיקת פרטי אמנות שהתקבלו מאוספי "בצלאל" הנמצאים במוזאון. באפריל אותה שנה השיבה מנכ"לית המוזאון כי לאחר בדיקה מקיפה שעשה המוזאון ברשימותיו התברר כי אין באוסף המוזאון ולא נכללו בו בעבר יצירות שהתקבלו מאוספי "בצלאל". באותו החדש פנתה החברה בשנית למנכ"לית המוזאון, הבהירה לה כי תפקידה לאתר כל נכס הקיים בישראל שיתכן כי היה שייך לנספה שואה, וביקשה להיפגש עמה על אף האמור בתשובתה. בנובמבר 2013 התקיימה פגישה בין נציגי החברה לנציגי המוזאון. מנכ"לית המוזאון חזרה ואמרה כי המוזאון לא קיבל יצירות מאוסף יר"ו. החברה הבהירה למוזאון כי אין בכונתה לשים את ידה על יצירות הנמצאות ברשות המוזאון.

ביולי 2014 שוב פנתה החברה להשבה למנכ"לית המוזאון בבקשה שתמציא לה מסמכים הנוגעים לבדיקות האוספים שעשה המוזאון לשם איתור היצירות החשודות כנכסים של נספי שואה. עוד ביקשה החברה לדעת האם נעשה חקר מוצאות לכל יצירה אשר מועד יצירתה הוא לפני 1945 ואשר נמסרה למוזאון כתרומה או מתנה. באוגוסט 2014 השיבה מנכ"לית המוזאון לחברה כי במוזאון מתקיים זה שנים מחקר של יצירות בעלות חשיבות וערך מוכח. חקר מוצאות של כל יצירה אשר מועד יצירתה הוא לפני 1945 אינו העיקרון המנחה של המחקר, אך במקרים שבהם התגלו פערים ברצף המוצאות, נעשה מאמץ להשלימם באמצעות פניות למומחים בכל העולם, אשר לעתים הניבו מידע חיוני. לדברי המנכ"לית, למוזאון אין אפשרות להקצות משאבים וכוח אדם למטרה הספציפית של חקר מוצאות בשנים הרלוונטיות. המנכ"לית ציינה כי המוזאון ישמח לקבל מהחברה מידע עדכני והנחיות בעניין, אך יוכל לפעול על פיהם רק אם יקבל תקצוב מיוחד לפרויקט זה, שיאפשר מינוי אדם מיוחד מטעם המוזאון שיחקור את הנושא.

בספטמבר 2014 פנתה החברה להשבה למנכ"לית המוזאון, וביקשה ממנה הערכה תקציבית לפרויקט חקר מוצאות במוזאון. משלא נענתה, שוב פנתה החברה למנכ"לית המוזאון בינואר 2015 והודיעה לה כי בכונתה לערוך חקר מוצאות בעצמה לגבי כעשרים יצירות הנמצאות בידי המוזאון, כדי לוודא כי אין מדובר בנכסים של נספי שואה. לצורך כך, מסרה החברה למוזאון את שמותיהם של היצירות שאת מוצאותיהן ביקשה לחקור; החברה ביקשה מהמוזאון למסור לה תצלומי פנים וגב של היצירות הללו וכן מידע המצוי בידיו על אודות המוצאות של יצירות אלה. בפברואר 2015 השיבה מנכ"לית המוזאון לחברה כי אין בידי המוזאון את המשאבים הכלכליים למחקר; העלות המוערכת של הפרויקט היא כ-250,000 ש"ח, והיא כוללת את עלות עבודתן במשך כשנה של שתי עובדות של המוזאון שיצאו לגמלאות (בחצי משרה כל אחת).

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות כי עליו לפעול בהקדם למציאת הדרך המתאימה להסדרת חובתם של המוזאונים לבצע חקר מוצאות ולהכריע בעניין התקציב המתאים לכך. משרד מבקר המדינה מעיר למוזאון תל אביב כי עליו למצוא, בסיוע משרד התרבות, את הדרך המתאימה לביצוע חקר מוצאות ליצירות הנמצאות בידיו על פי הקריטריונים שיקבע משרד התרבות.

מוזאון הכט

מוזאון הכט הוא יחידה באוניברסיטת חיפה והוא מתוקצב על ידה. למוזאון יש אוסף של כ-140 יצירות של 18 אמנים יהודים שנספו בשואה. היצירות נאספו על ידי האספן השווייצרי אוסקר גז ונתרמו לאוניברסיטת חיפה. האוסף נמצא במחסני האוניברסיטה, וחלקו מוצג פעם בשנה במוזאון.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי המוזאון הוזמן רק לכנס שעשתה החברה בדצמבר 2015 בנושא חקר מוצאות. עם זאת, המוזאון לא התבקש לעשות חקר מוצאות ליצירות הנמצאות בו ולא נשאל לגבי הערכה תקציבית של הנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התרבות כי עליו לעשות מיפוי מקיף של המוזאונים ושל גופים אחרים בישראל שעשויות להימצא בהם יצירות אמנות ותרבות שייתכן שהן נכסים של נספי שואה (כגון בנקים, חברות ביטוח, בתי מכירות פומביות ואספנים פרטיים), ולהפנות מחדש את תשומת לבם של המוזאונים לנושא חקר המוצאות.

יצוין כי במועד סיום הביקורת, פברואר 2016, נערכה פגישה של הוועדה הבין-משרדית בנושא נכסי אמנות שנגזלו מיהודים בתקופת השואה⁴⁷. בפגישה הוחלט כי מוזאון ישראל יעביר רשימת מוזאונים ואוספים שצריכים להיכלל תחת חקר המוצאות ותיעשה הערכה מחדשת לאותם גורמים בשיתוף משרד התרבות.

הספרייה הלאומית

בינואר 2015 דנו החברה להשבה והספרייה הלאומית באפשרות לבצע מיזם משותף בנוגע ל"אוצרות הגולה" - כ-40,000 ספרים שהגיעו לספרייה אחרי מלחמת העולם השנייה ממחסנים של כוחות הברית באירופה. במסגרת המיזם יעודכנו הספרים בקטלוג הממוחשב של הספרייה⁴⁸, יפורסמו באתרי אינטרנט וייערך מחקר כדי לנסות לאתר את בעליהם. על פי הערכתן של הספרייה הלאומית והחברה, עלותו של המיזם היא כ-475,000 ש"ח. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי עד מועד סיום הביקורת לא יצא המיזם לפועל מאחר שלא נמצא לו תקציב.

בתשובה שמסרה הספרייה הלאומית למשרד מבקר המדינה באפריל 2016 ציינה הספרייה כי היא תבצע את המיזם מיד עם העמדת התקציב הדרוש על ידי החברה, דבר שלא נעשה עד אותה עת.

47 הוועדה מורכבת מנציגי המשרד לשוויון חברתי, משרד המשפטים, משרד החוץ, משרד התרבות, יד ושם ומוזאון ישראל.

48 הספרים רשומים כעת רק בספרי מצאי בכתב יד.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי עליה להביא לידיעתו של משרד התרבות את נושא "אוצרות הגולה" לפני סיום פעילותה. על משרד התרבות לעשות כל שבדיו כדי להוציא לפועל מיזם חשוב זה.

סיוע לניצולי שואה

כאמור לעיל, מטרה שזירית של החברה להשבה היא מתן סיוע לניצולי שואה לפי אמות המידה האלה שנקבעו על ידי דירקטוריון החברה: (א) ניצול הזכאי לתגמול חודשי ומקבלו מכוח אחד החוקים שלהלן: חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957; סעיף 2 של הסכם היישום לאמנת האיחוד הגרמנית (9.10.92); חוק הטבות לניצולי שואה, התשס"ז-2007; חוק הפיצויים הפדראלי של מערב גרמניה (BEG). (ב) מתקיים אחד משני התנאים הללו: הניצול זכאי לתגמול לפי הכנסה⁴⁹ לפי חוק נכי רדיפות הנאצים או לפי חוק הטבות לניצולי שואה; הניצול זכאי לגמלת השלמת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי לפי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980. עד דצמבר 2015 החברה להשבה נתנה סיוע לניצולי שואה בהיקף של כ-750 מיליון ש"ח.

במהלך שנות קיומה סייעה החברה להשבה לכ-10,000 ניצולי שואה נזקקים בכל שנה מתוך רשימת הניצולים שמעבירה לה הרשות לזכויות ניצולי השואה⁵⁰, רובם עולים מחבר המדינות. החברה נתנה לניצולים מענק שנתי (בשנים 2008-2009) או רבעוני (משנת 2010 ואילך). להלן פירוט המענקים שניתנו בשנים 2011-2015:⁵¹

לוח 4: המענקים שנתנה החברה להשבה לניצולי השואה, 2011-2015 (בש"ח)

שנה	רבעון ראשון	רבעון שני	רבעון שלישי	רבעון רביעי	סה"כ לניצול
2011	1,500	1,500	1,500	1,500	6,000
2012	1,200	1,200	1,200	1,200	4,800
2013	1,200	1,200	1,200	1,200	4,800
2014	1,350	1,350	1,350	2,750	6,800
2015	2,750	2,750	0	1,550	7,050

49 לשעבר "תגמול נזקק".

50 רשימה שהרשות מקבלת מהמוסד לביטוח לאומי ומעבדת אותה.

51 פרט למענק שנתי או רבעוני, החברה נתנה לעתים גם "מענק מיוחד" לניצולים: "מענק ראש השנה", "מענק חורף" או "מענק פסח" בסכום של כמה מאות שקלים.

כמו כן, החברה מפעילה תכניות סיוע לניצולים באמצעות גופים שונים. בלוח 5 ובלוח 6 שלהלן יפורטו תכניות הסיוע שהפעילה החברה בשנים 2011-2014 וניצול תקציביהן.

לוח 5: ניצול תקציב תכניות הסיוע על ידי החברה להשבה, 2011-2014 (באלפי ש"ח)

2014	2013	2012	2011	תכנית הסיוע
2,203			501	טיפול שנייים
2,699	2,520	2,603	3,000	טיפול נפשי בבית הניצול
3,300	2,403		1,056	ניידת שיפוצים
1,031	3,487	3,050	1,968	עו"ס לסיוע לניצולים
11,215	11,044	10,507	11,257	תו מכל הלב - הקרן לסיוע
10,627	10,806	10,173	10,994	תו מכל הלב - לשובע
5,885	5,638	5,266	5,100	נתיב בריאות
	903	1,042		הפגת בדידות - יד שרה
800	400			ער"ן
37,760	37,201	32,641	33,876	סה"כ

לוח 6: ניצול תקציבי הסיוע של כל תכנית (באחוזים)⁵²

2014	2013	2012	2011	תכנית הסיוע
55			100	טיפול שנייים
90	63	87	100	טיפול נפשי בבית הניצול
83	96		100	ניידת שיפוצים
69	87	76	50	עו"ס לסיוע לניצולים
83	92	88	94	תו מכל הלב - הקרן לסיוע
78	90	85	92	תו מכל הלב - לשובע
87	94	88	85	נתיב בריאות
	90	77		הפגת בדידות - יד שרה
100	100			ער"ן

52 תקציבים שלא נוצלו בשנים 2011-2014 הועברו כמענקים לחשבונות הבנק של ניצולי השואה.



החברה להשבה לא
הכינה בעשר שנות
קיומה עבודת מטה
הבוחנת את התועלת
בסיוע ישיר לניצולים
(באמצעות מענקים
כספיים), לעומת סיוע
עקיף (באמצעות
תכניות סיוע) ואת
היחס הכספי הראוי
בין שני סוגי הסיוע

מהנתונים עולה כי התקציב לתכנית "עו"ס לסיוע לניצולים" לא נוצל כראוי במהלך השנים. תקציב תכנית "טיפול שניים" נוצל במלואו ב-2011, אך התכנית לא הופעלה בשנים 2012-2013, וב-2014 נוצל תקציבה רק בחציו.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי החברה להשבה לא הכינה בעשר שנות קיומה עבודת מטה הבוחנת את התועלת בסיוע ישיר לניצולים (באמצעות מענקים כספיים), לעומת סיוע עקיף (באמצעות תכניות סיוע) ואת היחס הכספי הראוי בין שני סוגי הסיוע.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה להשבה כי היה עליה לעדכן את תכניות הסיוע בהתאם לניצולן התקציבי. מן הראוי כי החברה גם הייתה מתייעצת עם הרשות לזכויות ניצולי שואה⁵³, העוסקת בסיוע יומיומי לניצולים, לשם ניצול מיטבי של תקציב הסיוע. לדעת משרד מבקר המדינה, על החברה היה לעשות במהלך שנות פעילותה עבודת מטה הבוחנת את הסיוע הישיר לניצולים לעומת הסיוע העקיף, וזאת כדי לסייע לניצולי השואה באופן המיטבי.

החברה להשבה תומכת בארגוני סיוע לניצולים המסייעים בחלוקת מזון, בהחזקת מועדונים ובקיום כנסים לניצולים נזקקים. בשנים 2011-2015 תמכה החברה בארגונים אלו בהיקף של כ-3.5 מיליון ש"ח בשנה בממוצע. כמו כן, החברה תומכת בארגונים שונים העוסקים בפעילויות להנצחת השואה: חינוך בנושא השואה, ימי עיון ומשלחות לפולין, מימון עלות כרטיס להצגות בנושא השואה. בשנים 2011-2015 תמכה החברה בארגונים כאמור בהיקף של כ-4 מיליון ש"ח בשנה בממוצע.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי ככלל, החברה להשבה תומכת בארגונים הנתמכים גם על ידי משרד ממשלתי כלשהו. עם זאת, החברה לא התייעצה עם משרדי הממשלה הנתמכים בארגונים לגבי הקריטריונים לתמיכה שלה. החברה מכינה את הקריטריונים לתמיכה באישור ועדת הסיוע של דירקטוריון החברה בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה כי החברה הייתה מתייעצת עם משרדי הממשלה הרלוונטיים לגבי הקריטריונים לתמיכתה בארגוני הסיוע לניצולים, זאת כדי לשקלל בקריטריונים את צורכי הניצולים לעומת הסיוע שהם מקבלים מהארגונים הנתמכים על ידי המשרדים הללו.

53 זאת בנוסף לקבלת חוות דעת מהמשרד לשוויון חברתי ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים, מאז תיקון החוק במרץ 2014.

היעדר תיאום של החברה עם הרשות לזכויות ניצולי השואה בנושא מתן סיוע לניצולי שואה

הרשות לזכויות ניצולי השואה (להלן - הרשות) מסייעת לכ-200,000 ניצולי שואה זכאים⁵⁴. הרשות מעניקה לזכאים הן סיוע ישיר (תגמול כספי חודשי) והן סיוע עקיף: פטור מתשלום עבור רכישת תרופות מרשם, טיפולים רפואיים וציוד רפואי עבור מחלות המוכרות כקשורות לרדיפות השואה, הבראה, הנחה בארנונה, הלואאות, מענק השכלה על-תיכונית לבני ניצולי השואה, שירותים סוציאליים ועוד. כמו כן, הרשות מפעילה מוקד סיוע לניצולים. תקציב הרשות עומד על כ-4.2 מיליארד ש"ח לשנה. רוב התקציב מיועד לתשלום התגמולים וההטבות.

כאמור, הרשות מעבירה לחברה בכל חודש רשימה מעודכנת של ניצולי שואה נזקקים. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי אף שהרשות מסייעת למספר רב של ניצולי שואה בהיקף כספי גדול במשך עשרות שנים ומפעילה מוקד סיוע לניצולים, החברה לא התייעצה עמה במשך כל שנות קיומה בנוגע לתכניות הסיוע שהכינה ולא שיתפה עמה פעולה בהכנת התכניות או במימוןן המשותף. בשנים 2007-2015 הכינה החברה תכניות סיוע שלעיתים ניתן היה לאחדן עם תכניות הסיוע של הרשות. למשל, לחברה יש תכנית של סיוע נפשי לניצולי שואה המרותקים לביתם, וניתן היה לאחדה עם תכנית הרשות המעניקה סיוע נפשי לכל ניצול שואה; לחברה יש תכנית של עובדים סוציאליים לסיוע לניצולים, וניתן היה לאחדה עם תכנית הרשות המעניקה שירותים סוציאליים לניצולים. כמו כן החברה והרשות מפעילות, כל אחת בנפרד, מוקד לפניית הציבור⁵⁵, דבר העלול ליצור בלבול בקרב הפונים ואף עלויות מיותרות.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי בכל הנוגע לתכניות הסיוע של הרשות הדומות לתכניות שלה, היה עליה לשתף פעולה עם הרשות במשך השנים: להשתלב ככל הניתן בתכניות הסיוע של הרשות וכן להפעיל מוקד סיוע משותף, זאת כדי לוודא שיעשה שימוש יעיל ומועיל במשאבים המוגבלים העומדים לרשותה לטובת ניצולי השואה.

צמצום הסיוע לניצולים בשנת 2015

לפי סעיף 34(ב1) לחוק הנכסים, "החברה תקצה ותעביר בכל שנה לפחות 135 מיליון שקלים ובשנת 2015 לפחות 150 מיליון שקלים למטרת סיוע לניצולי שואה הזקוקים לכך". ביוני 2015 החליט דירקטוריון החברה להשבה על צמצום הסיוע הכולל לניצולי שואה לשנת 2015 - מ-150 מיליון ש"ח ל-60 מיליון ש"ח. לפיכך צומצם המענק ברבעון השני של 2015 ביותר מ-50% - מ-2,750 ש"ח ל-1,350 ש"ח -

54 ניצול שואה זכאי לתגמול מהרשות אם הוא עומד בתנאי חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957, או חוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד-1954, או חוק הטבות לניצולי שואה, התשס"ז-2007.

55 מוקד החברה להשבה מטפל גם בפניות בנושא איתור נכסים, השבת רכוש והנצחה.

והופעלו רק כשליש מתכניות הסיוע. לטענת החברה, צמצום זה הוא פועל יוצא של סירובה של אוה"ה לפעול לחלוקת מניות בנק לאומי כדיבדנד בעין לכלל בעלי המניות. באותו חודש מסר דירקטוריון החברה הודעה על צמצום הסיוע לניצולים לועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, לועדת הכספים של הכנסת ולשרת המשפטים, וזאת בניגוד לאמור בסעיף 34(ב1) לחוק, הקובע כי "הדירקטוריון יחליט בדבר הסכום שיוקצה לסיוע וימסור דוח מפורט בעניין [לגופים אלו] עד ליום 21 בדצמבר של השנה הקודמת לשנה שלגביה נקבע סכום הסיוע".

בהמשך אותו החודש (יוני 2015) הודיעה החברה לניצולים על צמצום המענק. באוקטובר 2015 הודיעה החברה לניצולים כי היא מפסיקה את המענק מהרבעון השלישי לאותה שנה. תכניות הסיוע, לעומת זאת, נמשכו עד סוף שנת 2015. יצוין, כי בנובמבר 2015 אישר דירקטוריון החברה אפשרויות סיוע לשנת 2016, וזאת אם יהיה לחברה תקציב סיוע לשנה זו.

בינואר 2016 הודיעה החברה למשרד מבקר המדינה כי היא קיבלה סכום של 30 מיליון ש"ח מאוה"ה⁵⁶. הסכום שקיבלה שימש כולו למענק לניצולי השואה: כהשלמה רטרואקטיבית למענק של הרבעון השני של 2015⁵⁷ ולתשלום חלק מהמענק של הרבעון השלישי של אותה שנה⁵⁸. החברה הדגישה לפני משרד מבקר המדינה כי אין בידה תקציב ל-2016 למימון תכניות הסיוע לניצולים ולתמיכה בארגוני סיוע לניצולים ובארגונים העוסקים בהנצחת השואה. בשל כך עד ינואר 2016 בוטל כמעט לחלוטין מנגנון הסיוע בחברה.

החברה טענה בתשובתה כי במועד הכנת התקציב לשנת 2015 הנחת העבודה שלה הייתה כי מימוש מניות אוה"ה יתבצע בינואר 2015, וזאת על סמך מגעים מול ההסתדרות הציונית, בעלת השליטה באוה"ה. רק באמצע שנת 2015 התחוויר לחברה כי ההבנות עם ההסתדרות הציונית לא יתמששו. אז דיווחה החברה מידית על צמצום הסיוע. בניסיון לחלץ את הכספים הכלואים באוה"ה הגישה החברה תביעה שהתנהלה בלוח זמנים צפוף ומהיר. בד בבד, ניהלה החברה ניסיונות לפשרה, אך אלה לא נשאו פרי.

56 מדובר בהלוואה שקיבלה החברה להשבה מאוה"ה, שתשמש את החברה לצורך העברת סיוע לניצולי שואה נזקקים. ההלוואה ניתנה בעקבות לחצים שהופעלו על אוה"ה מצד ח"כים והציבור כדי לסייע לניצולי השואה. זאת, עד שבית המשפט יכריע בתביעה של החברה להשבה כנגד אוה"ה כדי שאוה"ה תחלק את הנכס העיקרי שלה - החזקה בכ-5% ממניות בנק לאומי כדיבדנד בעין לבעלי מניותיה.

57 1,400 ש"ח לכל ניצול שהיה זכאי למענק באותו רבעון.

58 1,550 ש"ח לכל ניצול שזכאי למענק במועד התשלום - ינואר 2016.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי אין להסתמך על מגעים לקבלת כספים מגוף כלשהו לצורך הכנת תקציב סיוע שנתי. על החברה ועל כל הנוגעים בדבר לחתור לפתרון מהיר ומיטבי בעניין מניות אוה"ה שבהן היא מחזיקה. על החברה היה לבחון את תקציב הסיוע לניצולים שעמד לרשותה בפועל לקראת סוף 2014 ולהודיע על צמצום הסיוע במועד הקבוע בחוק לגופים הקבועים בחוק ולניצולים. בד בבד, כאמור לעיל, על החברה לקבוע לגבי כל אחד מהנכסים שבניהולה אם יש "יסוד סביר להניח שלא יאותרו [להם] יורשים". לדעת משרד מבקר המדינה, על החברה לממש נכסים הנכללים בקבוצה זו כך שתמורתם תשמש לסיוע לניצולי שואה לאחר התייעצות עם הרשות לזכויות ניצולי השואה. כמו כן, על החברה לשקול את היתרונות והחסרונות בהמשך ניהול ההליך המשפטי לעומת מימוש המניות היום והעברת התמורה כסיוע לניצולים.


היערכות לסיום פעילות החברה

הסדרת סוגיות שונות עם האפוטרופוס הכללי וגופים נוספים

חוק הנכסים קובע כי עם סיום פעילות החברה להשבה יועברו לאפ"כ נכסים שכבר הוגשה לגביהם בקשה להשבה של יורש. האפ"כ יבצע פעולות לאיתור יורשים שהחברה טרם ביצעה, ואם בתוך חמש שנים לא יאתר יורשים - יממש את הנכס. כל הנכסים שלא הוגשו לגביהם בקשות השבה יועברו בתום חיי החברה למפרק. המפרק יממש את הנכסים ויעביר את תמורתם לסיוע לניצולים.

בינואר 2016 התקיימה הישיבה הראשונה ("ישיבת התנעה") של נציגי האפ"כ והחברה בעניין היערכות לסיום פעילות החברה. בישיבה הועלו סוגיות שונות שיש להסדיר עד לסיום הפעילות. הוחלט להקים ועדת היגוי, וכן צוותים מקצועיים מהאפ"כ והחברה שיתכנסו אחת לרבעון ויקבעו אבני דרך לפעילותם. הוחלט כי תיקבע ישיבת מעקב בסביבות אפריל 2016. מפברואר 2016 התקיימו פגישות של חלק מהצוותים המקצועיים המשותפים. חלק מהצוותים נפגשים באופן שוטף ומכינים מתווה לפעילות (ולא רק אבני דרך). יצוין כי עד מועד סיום הביקורת טרם גובש לוח זמנים בנוגע לפעולות שעל החברה לבצע על פי חוק כדי לסיים את פעילותה.

החברה ציינה בתשובתה כי תכנית עבודה מלאה תוגש לדירקטוריון החברה במחצית השנייה של 2016 כנגזרת מהישגי 2015, מהמחצית הראשונה של 2016 ומההסכמות עם האפ"כ.



 מן הראוי שלפני סיום פעילותה תדאג החברה להאיץ ככל האפשר את הטיפול בתביעות המשפטיות שהיא מנהלת, תשלים ובהחלטות השבה חלקיות

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי היקף הנכסים המנוהל על ידה והחשיבות הציבורית והמוסרית בהמשך הטיפול בהשבת הנכסים מחייבים את החברה להסדיר באופן מלא ומיטבי את כלל הסוגיות שבהן היא עוסקת כיום. מן הראוי שלפני סיום פעילותה תדאג החברה להאיץ ככל האפשר את הטיפול בתביעות המשפטיות שהיא מנהלת, תשלים את הטיפול בבקשות השבה שאינן מלאות ובהחלטות השבה חלקיות. על משרד התרבות, בסיוע החברה, לפעול בנחישות ובמהירות להסדרת הטיפול ביצירות האמנות והתרבות במוזאונים. במהלך השנים הצטברו בחברה מידע ומסמכים רבים בעלי ערך היסטורי ותרבותי; לדעת משרד מבקר המדינה, על המדינה מוטלת החובה המוסרית והערכית לשמרם. על החברה להסדיר אפוא את העברת המידע והמסמכים לידי הגורמים האמונים על שמירתם במדינה. כמו כן, על החברה לתכנן בהקדם את לוח הזמנים והפעולות שעליה לבצע לצורך סיום פעילותה כדי לאפשר למפרק שימונה היכרות עם החברה מבעוד מועד וכן חפיפה כראוי. עוד ראוי כי לקראת סיום פעילותה תפרסם החברה את שיעור הנכסים שהושבו ליורשי הנספים מתוך סך הנכסים שאיגמה.

החברה ציינה בתשובתה כי היא תעמיד את מסמכיה ותוצרי עבודתה כפי שייקבע בתיקון לחוק. תיקון כאמור דרוש מאחר שהחוק אוסר על עובדי החברה להעביר כל מידע שהוא לגורם אחר.

משרד מבקר המדינה מציין כי במאי 2016 הכינו החברה והאפי"כ מסמך הבנות שיהווה בסיס לתיקון החוק. ביוני 2016 נפגשו גורמים אלו עם משרד המשפטים בעניין זה. צעדים נוספים לקידום התיקון לחוק טרם נעשו על ידי מי מהגורמים הרלוונטיים.

תנאי שכר ותכניות התמריצים בחברה

סיווג החברה להשבה ברשות החברות הממשלתיות

ועדת הסיווג שליד רשות החברות הממשלתיות (להלן – רשות החברות) מסווגת את החברות שתחת פיקוחה בהתאם לגודלן, מורכבותן, היקף נכסיהן והשקעותיהן על פי סולם סיווג (המדורג מ-1 עד 10⁵⁹). על בסיס סולם הסיווג הזה נקבעים, בין היתר, שכר הבכירים, גמול הדירקטורים בחברה ושכר היועץ המשפטי החיצוני (אם הוא מועסק בשיטת ריטיינר). ככל שסיווג החברה גבוה יותר - גבוהים יותר גם תנאי שכרם של בעלי התפקידים האמורים לעיל. בעבר היו שני סולמות סיווג - "חברות עסקיות" ו"חברות לא עסקיות"; ב-2011 החליטה ועדת הסיווג להחיל סולם אחיד על כלל החברות ולקבוע קריטריונים חדשים לסיווג.

מבדיקת משרד מבקר
המדינה עולה כי
הפער המצטבר בין
שכר מנכ"ל חברה
בסיווג 8 לא עסקי
בשנים 2009-2015
לבין שכר מנכ"ל
חברה בסיווג 5 לא
עסקי בשנים אלו הוא
כ-500,000 ש"ח

באוקטובר 2006, כמה חודשים לאחר הקמת החברה, כאשר עדיין לא היו בניהולה נכסים, החליטה ועדת הסיווג לסווגה בסיווג גבוה - "8 לא עסקי" - כפשרה, נוכח חילוקי דעות שהתגלעו בין חבריה. במכתב הסיווג ציינה רשות החברות כי ועדת הסיווג תבחן את הסיווג בשנית בעוד כשנה.

נמצא כי בניגוד להחלטה, רשות החברות כלל לא בחנה מחדש את סיווג החברה להשבה במשך השנים.

משרד מבקר המדינה ביצע הערכה שמרנית לסיווג החברה להשבה, המבוססת על הקריטריונים לסיווג שקבעה רשות החברות, ולפיה הסיווג המתאים לחברה הוא 5 לא עסקי. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי הפער המצטבר בין שכר מנכ"ל חברה בסיווג 8 לא עסקי⁶⁰ בשנים 2009-2015 לבין שכר מנכ"ל חברה בסיווג 5 לא עסקי בשנים אלו הוא כ-500,000 ש"ח⁶¹. לכך יש להוסיף את הפער המצטבר בעלות שכרם של חלק מהבכירים בחברה ושל היועץ המשפטי החיצוני (שהועסק בשיטת ריטיינר)⁶², וכן את גמול הדירקטורים המצטבר לכל הפחות לכמה מאות אלפי ש"ח נוספים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החברות כי היה עליה לבחון מחדש את סיווג החברה בתוך שנה, או לכל הפחות במהלך השנים, מאחר שקריטריונים המשפיעים על הסיווג - כגון מספר עובדים ונכסים חוץ-מאזניים - השתנו בחברה במהלך השנים. בשל הסיווג הגבוה והבלתי מוצדק שילמה החברה עבור שכר חלק מהבכירים וגמול הדירקטורים סכום גבוה בהרבה מזה שהייתה משלמת לו הייתה מסווגת בסיווג המתאים.


תכנית התמריצים של העובדים הזוטרים

בינואר 2013 נערכה פגישה בין מנהל אגף כספים ונכסים בחברה ובין ראש יחידת שכר, כלכלה וכוח אדם דאז ברשות החברות (להלן - יחידת השכר ברשות) ורפרנט החברה ברשות, ובה הציג מנהל אגף כספים ונכסים תכנית תמריצים שהכינה החברה לעובדים הזוטרים, אשר נועדה למנוע את עזיבתם עד סיום פעילותה. לפי התכנית, עובד יקבל תמריץ דו-שנתי בגין חצי השנה הקודמת בהתאם להערכת עובד המבוססת על עמידה ביעדים האישיים שנקבעו לו בתחילת כל שנת עבודה. המנהל של העובד ייתן את הערכת העובד וגובה התמריץ המומלץ, בהתאם לתקציב ולקריטריונים המאושרים בהנהלת החברה. הפגישה הסתיימה ללא מתן אישור לתכנית.

60 אף שסיווג החברות הוא על פי סולם אחיד, יש שוני בין שכר מנכ"ל בחברה עסקית לעומת חברה לא עסקית.

61 מדובר בסכום המורכב משכר בסיס (ללא תוספת הבראה וביגוד).

62 בשנים 2006-2011 העסיקה החברה יועץ משפטי בשיטת ריטיינר. מ-2011 יש לחברה יועץ משפטי פנימי.



 החברה החלה לשלם

 תמריצים באוגוסט

 2013, לאחר קבלת

 אישור מוועדת מינהל

 וכוח אדם בחברה

 ומדירקטוריון החברה,

 אך ללא אישור

 מהגורם המוסמך

 ברשות החברות ועוד

 בטרם התקבל תיקון

 החקיקה ממרץ 2014

 המקצר את חיי

 החברה

סעיף 59(א) לחוק הנכסים קובע כי "החברה לא תסכים לשינויים בשכר, בתנאי פרישה... או על הטבות כספיות אחרות... ולא תנהיג שינויים... שלא בהתאם להוראות שניתנו לפי סעיף 32(א)(4) לחוק החברות הממשלתיות, לעניין עובדי חברות ממשלתיות בעלות היקף פעילות דומה להיקף פעילותה של החברה". סעיף 32(א) קובע כי "חובה על הדירקטוריון... (4) לקבוע על פי הכללים שקבעה לכך הממשלה ובאישורה, שכר... הטבות, מענקים ותנאי עבודה אחרים של המנהל הכללי, מנהלי האגפים... ושל שאר עובדי החברה".

מבידיקת משרד מבקר המדינה עולה כי החברה החלה לשלם תמריצים באוגוסט 2013, לאחר קבלת אישור מוועדת מינהל וכוח אדם בחברה ומדירקטוריון החברה, אך ללא אישור מהגורם המוסמך ברשות החברות ועוד בטרם התקבל תיקון החקיקה ממרץ 2014 המקצר את חיי החברה.

במאי 2014 התקיימה פגישה בין נציגי החברה לנציגי רשות החברות בענייני משאבי אנוש בחברה, ולאחריה שלחו מנהל אגף כספים ונכסים בחברה וחשב החברה מכתב ליחידת השכר ברשות ולרפרנט החברה ברשות, ובו פירוט את תכנית התמריצים שהונהגה בחברה. מ-18.6.14 ועד 6.11.14 היו התכתבויות בין יחידת השכר ברשות לנציגי החברה, ובהן ביקשו נציגי הרשות השלמות ומסמכים שונים בנוגע לתכנית התמריצים.

סעיף 10 לחוזר רשות החברות הממשלתיות מס' 2003/1⁶³, שכותרתו "מעמד נציג רשות החברות הממשלתיות בדירקטוריון חברה ממשלתית", קובע כי "אין לראות בנוכחותו של נציג הרשות בשיבות הדירקטוריון... אישור הרשות לפעולות הטעונות אישורה, שאותו יש לקבל בכתב או בפנייה בעל-פה". בהתאם לכך, בישיבת דירקטוריון החברה שהתקיימה בספטמבר 2014 הבהיר נציג רשות החברות כי הוא ומר ניסים סלמן, סגן בכיר למנהל הרשות וראש יחידת בינוי וסביבה, אינם הגורמים המוסמכים לאשר את תכנית התמריצים.

באוקטובר 2014 פנה מנכ"ל החברה להשבה מר ישראל פלג למר סלמן וביקש ממנו לדאוג לאישור התכנית לאחר שהוצגה ליחידת השכר ברשות ואושרה במוסדות החברה ובוועדה המשותפת לוועדת הכספים ולוועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת.

בנובמבר 2014 ביקר מנהל רשות החברות מר אורי יוגב בחברה להשבה וביקש לסיים את הטיפול בתכנית התמריצים ולאשרה בתוך עשרה ימים. מנהל הרשות ציין כי הוא רואה בכך הזדמנות לבנות מודל כולל לחברות בתהליך סגירה.

בדצמבר אותה שנה התקיימה פגישה בין נציגי החברה לנציג יחידת השכר ברשות, שהחליף את קודמו בתפקיד, כדי להסביר לו על תכנית התמריצים.

במרץ 2015, כשנה וחצי לאחר תחילת מתן התמריצים ויותר משנתיים מאז החלו רשות החברות והחברה לטפל בתכנית התמריצים, כתב מר משה שלם, סגן מנהל הרשות וראש יחידת שכר, למנכ"ל החברה כי הרשות רואה בחומרה את העובדה

שהחברה החלה לשלם תמריצים לעובדים ללא אישור מפורש מהרשות מראש ובכתב. עם זאת, כתב מר שלם, נוכח החלטת דירקטוריון החברה להנהיג תכנית תמריצים לעובדים כדי שיעמדו ביעדי החברה בזמן הקצר שנותר לרשותם, מאשרת הרשות מתן תמריצים רטרואקטיבית, החל מ-2013, כך שסך התגמול לשנה לא יעלה על 3% מהשכר הפנסיוני המשולם לעובדים אלה⁶⁴. אישור הרשות ניתן בכפוף לכך שהחברה תתעד, בין היתר, את ההערכות שניתנו לעובדים ואת הנימוקים למתן התגמול ולגובהו.

יצוין כי עוד טרם ניתן אישור לחברה מראש יחידת השכר ברשות אישר דירקטוריון החברה את תקציב החברה לשנת 2015, הכולל את סעיף תכנית התמריצים לעובדים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי עד כה החברה להשבה היא החברה הראשונה בפיקוח הרשות שתקופת פעילותה הוגבלה בחוק. עוד עולה כי ב-2013 שולמו תמריצים בסך כולל של כ-202,000 ש"ח, ב-2014 - כ-310,000 ש"ח וב-2015 - כ-350,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה להשבה כי פעלה באופן בלתי תקין כשהחלה לשלם תמריצים לפני קבלת אישור מהגורם המוסמך - ראש יחידת השכר ברשות - בפרט שתיקון החקיקה בנוגע לקיצור תקופת פעילות החברה, המצדיק לכאורה את תכנית התמריצים, התקבל רק כחצי שנה לאחר מכן, במרץ 2014. משרד מבקר המדינה מעיר לרשות החברות כי היה עליה לזרז את הטיפול בעניין תכנית התמריצים, בפרט בשל העובדה שהיא הייתה מודעת למעלה משנתיים לבקשת החברה. נוכח העובדה שתכנית התמריצים לעובדים בחברה עשויה להוות תקדים, על הרשות לפקח אחר עמידת החברה בכללים שנקבעו לתכנית התמריצים ולבדוק את עלויותיה לעומת התועלת המופקת ממנה.

כאמור, בשנים 2013-2015 שילמה החברה לעובדים תגמול חצי-שנתי דיפרנציאלי, לכאורה לפי עמידתו של כל עובד ביעדים שתוכננו לו חצי שנה קודם לכן ושנגזרו מתכנית העבודה ולפי המשלב שקיבל מהמנהל הישיר שלו. מעיון בכמה דוגמאות לתגמולים שקיבלו העובדים בשנים 2013-2015 עולה כי לא תמיד הייתה התאמה בין עמידה ביעדים שנקבעו לעובד והמשלב שניתן לו לבין גובה התגמול שקיבל (הן ביחס לעצמו והן ביחס לעובדים אחרים). כמו כן, החברה לא המציאה מתודולוגיה לחישוב התגמול הניתן לעובד.

64 במכתב מאוחר יותר, מ-5.5.15, כתב סגן מנהל הרשות למנכ"ל החברה, כי על אף האמור במכתבו מ-1.3.15, הרשות מאשרת בשנת 2015 בלבד מתן תמריצים כך שסך התגמול לא יעלה על 6% מהשכר הפנסיוני המשולם לעובדים וסך התמריץ השנתי לעובד לא יעלה על גובה המשכורת הפנסיונית החדשית שלו.



משרד מבקר המדינה
מעיר לחברה כי מן
הראוי שתקבע גם
לבכירה יעדים
מדידים - ולא רק
תכנית עבודה לאגף
שבראשו עומד הבכיר
- ותבדוק את עמידתם
בהם, כדי שתפקודם
יצדיק את תשלום
התגמולים

לדעת משרד מבקר המדינה, על החברה לוודא שתהיה התאמה בין עמידה ביעדים שנקבעו לעובד לבין גובה התגמול הניתן לו וכן לקבוע מתודולוגיה לחישוב התגמול. על החברה לנהוג בכספי הציבור שעליהם היא מופקדת באחריות ובקפדנות.

תכנית שימור המנהלים של העובדים הבכירים

במרץ 2014 פנה מנכ"ל החברה להשבה למר ניסים סלמן וביקש ממנו לשמר את העובדים הבכירים בחברה⁶⁵ עד סוף 2017 באמצעות הענקת תגמול בכל אחת מהשנים 2014-2017.

בספטמבר אותה שנה אישרה ועדת מינהל וכוח אדם של החברה את תכנית שימור הבכירים בחברה, ולפיה בכירים שיישארו לעבוד בחברה יקבלו תגמול של חודש אחד, חודשיים ושלושה חודשים בשנים 2015-2017, בהתאמה.

ב-6.11.14 הנחה מר אורי יוגב, מנהל רשות החברות, את עובדיו לאשר את תכנית שימור הבכירים בחברה בתוך כמה ימים. לאחר כמה ימים, ב-9.11.14, אישרה הרשות את בקשת החברה למתן מענק שימור בגובה של עד שש משכורות לכל אחד מהבכירים כך שיקבלו תגמול של חודש אחד, חודשיים ושלושה חודשים בשנים 2015-2017, בהתאמה, וזאת בכפוף לאישור דירקטוריון החברה, "שיינתן בהתחשב, בין השאר, בעמידה ביעדי החברה". מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי מבחינת החברה, היעדים של הבכירים הם תכניות העבודה השנתיות. סיכומה של כל שנה הוא העמידה ביעדים. כמו כן, הרשות אישרה מתן פיצויים מוגדלים לכל אחד מהמנהלים, עם סיום העסקתם בחברה ב-2017, כך שהמנכ"ל יהיה זכאי ל-100% פיצויים מוגדלים, וחמשת הבכירים - ל-50%, והכל בכפוף לאישור הדירקטוריון.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי סך כל התגמולים והפיצויים לששת הבכירים בחברה לשנים 2015-2017 יהיה כ-1.7 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברה כי מן הראוי שתקבע גם לבכירה יעדים מדידים - ולא רק תכנית עבודה לאגף שבראשו עומד הבכיר - ותבדוק את עמידתם בהם, כדי שתפקודם יצדיק את תשלום התגמולים.

סיכום

החברה להשבה הוקמה כשישים שנה לאחר תום מלחמת העולם השנייה במטרה לעשות צדק היסטורי ולהשיב נכסים של נספי שואה המצויים בישראל ליורשיהם. עלות פעילותה של החברה עד דצמבר 2016 צפויה להיות כ-186 מיליון ש"ח, רובה מנכסי הנספים. מאז הקמתה איתרה החברה רכוש של נספי שואה ממקורות שונים בישראל בשווי כולל של כ-1.8 מיליארד ש"ח והשיבה ליורשים נכסים בהיקף של כ-280 מיליון ש"ח (כ-15.6% משווי הרכוש שאותר). הנדל"ן שמנהלת החברה, בהיקף של 652 מיליון ש"ח, נמצא בהליכי איתור (איתור יורשים יזום), הליכי השבה שונים (בדיקת בקשות, החלטות חלקיות) ושחרור נכסים.

כדי להגשים את מטרותיה הציבוריות והערכיות כפי שהוגדרו בחוק, על החברה להכין בהקדם תכנית עבודה עד סוף 2017, מועד סיום פעילותה בחוק, ולעדכן את נהליה בהתאם כדי לוודא שיעשה שימוש מועיל ויעיל במשאבים העומדים לרשותה בפרק הזמן המצומצם שנותר לפעילותה.

החברה העניקה סיוע לניצולי שואה בהיקף של כ-750 מיליון ש"ח באמצעות תכניות סיוע שהכינה ותמכה בארגוני סיוע לניצולי השואה ובארגונים להנצחת זכר השואה. בשנת 2015 צמצמה החברה את הסיוע, בשל היעדר תקציב, ובשנת 2016 הפסיקה אותו כליל. המשך הסיוע מותנה במימוש נכסים ללא יורשים המנוהלים על ידי החברה, ובכלל זה מניות אוה"ה ששוים בדצמבר 2015 עמד על 206 מיליון ש"ח.

מדינת ישראל אמורה לשמש דוגמה ולהוביל את הטיפול בהשבת הרכוש, בין באמצעות החברה להשבה ובין באמצעות מוסדות השלטון הרלוונטיים. על הגורמים הרלוונטיים לשתף פעולה ביניהם ולהחיש את הטיפול בנכסיהם של נספי השואה, כך שהצדק ההיסטורי שאליו חתרה מדינת ישראל ייעשה וייראה, בין היתר באמצעות פרסום שיעור הנכסים שהושבו ליורשי הנספים.

