



מדינת ישראל

# מבקר המדינה 2017

סיוע המדינה  
לניצולי השואה

דוח ביקורת מיוחד

ירושלים, ניסן התשע"ז, אפריל 2017



מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור



כי כולנו, כן כולנו  
כולנו רקמה אנושית  
אחת חיה  
ואם אחד מאתנו  
הולך מעמנו  
משהו מת בנו -  
ומשהו, נשאר אתו..."

מתוך שירו  
של מוטי המר  
"רקמה אנושית"

## פתח דבר

סוגיית ההכרה בניצולי השואה החיים בישראל וההטבות הניתנות להם מלווה את מדינתנו מיום הקמתה. ממשלות ישראל לדורותיהן חוקקו חוקים והסדרים הנוגעים לניצולים, אשר שיקפו את הלך הרוח בחברה הישראלית כלפיהם.

משרד מבקר המדינה שם בשנים האחרונות דגש מיוחד על נושא הטיפול בניצולי השואה, ודוח זה הוא המשך ישיר לדוחות הקודמים שפורסמו בנושא זה ולדוחות של ועדות שמונו לעסוק בנושא.

דוח זה עוסק בסיוע הכולל שהמדינה נותנת לניצולי השואה לשם מילוי צורכיהם השונים. ייחודו בכך שהוא בוחן את הסיוע מזווית הראייה של הניצולים עצמם, והוא שם לו מטרה להשמיע את קולם של ניצולים שאין להם הכוחות לעשות כן בעצמם.

חשיבותו של דוח זה נובעת בראש ובראשונה מהדחיפות הנובעת מהמועד שבו הוא נכתב: כ-72 שנים מסיומה של מלחמת העולם השנייה, שבה נרצחו כ-6 מיליון יהודים על ידי הצורר הנאצי ושותפיו. גילם של הניצולים כיום הוא כ-85 שנים בממוצע, ובכל חודש נפטרים כ-1,000 מהם. בזכות תעצומות הנפש של הניצולים חלקם חיים מאה שנים ויותר. חובה עלינו כמדינה וכחברה לדאוג לניצולי השואה בשנות חייהם האחרונות, כשמספרם מתמעט מדי יום ביומו.

ניצולי השואה המתגוררים בישראל הם חלק בלתי נפרד מהחברה הישראלית על רבדיה השונים. חלקם עלו לישראל ממדינות שונות מיד בתום המלחמה וחלקם עלו בשנים מאוחרות יותר. ניצולים אלו הקימו משפחות, השתלבו במשק הישראלי על כל ענפיו ותרמו לצמיחתה של המדינה. כשם שאוכלוסיית ניצולי השואה מגוונת,

כך גם צורכיהם מגוונים. לחלק מהניצולים צרכים קיומיים, בריאותיים, נפשיים וחברתיים שהם מתקשים למלא. קושי מרכזי שעמו מתמודדים רבים מהניצולים הוא תחושת הבדידות, ועל כן למענה בתחום החברתי חשיבות מכרעת. דוח זה מפרט את הפערים בין הצרכים של ניצולי השואה ובין המענה הניתן להם על ידי הממשלה, חרף יוזמות ממשלתיות מבורכות להגדלת הסיוע ולצמצום הפערים.

חשוב לציין כי לצד הליקויים שנמצאו במילוי צורכיהם של ניצולי השואה מתגלים צדדים יפים של החברה הישראלית ורצון אמיתי לסייע לאוכלוסייה זו. עמותות וארגונים, בשיתוף מתנדבים רבים הבאים ממגזרים שונים במדינה, פועלים למלא את החסר בתחומי החיים השונים שבהם זקוקים הניצולים לסיוע. אף על פי כן, כעולה מהדוח, חסרה יד מכוונת לפעילות הממשלתית והחוף-ממשלתית לטובת הניצולים.

במישור האנושי, הערכי והמוסרי מדינת ישראל קיבלה עליה לסייע ולדאוג לניצולי השואה אזרחי המדינה. יחסה של הממשלה לאוכלוסייה זו הוא ראי ליחסה של כלל החברה לקשישים ולאוכלוסיות מוחלשות. למרבה הצער, הזמן שנותר לסייע לאוכלוסיית ניצולי השואה החיים בקרבנו בישראל הולך ואוזל. ואולם כל עוד הנר דולק אפשר לתקן, ועל כן יש לבצע ללא כל דיחוי את התיקונים הנדרשים על מנת שהניצולים החיים בקרבנו יוכלו לחיות את שארית חייהם בכבוד ולקבל את ההכרה שהם ראויים לה - ויפה שעה אחת קודם.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')  
מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

## תקציר

”עם שאינו מכבד את עברו,  
ההווה שלו דל  
ועתידו לוטה בערפל”

—  
יגאל אלון



## רקע כללי

בינואר 2017 (להלן - מועד סיום הביקורת) חיו במדינת ישראל כ-158,000 אזרחים הזכאים לזכויות ולהטבות בשל נרדפותם במהלך השואה (להלן - ניצולי שואה) וכ-56,000 אזרחים נוספים שהוכרו כנפגעי התנכלויות אנטישמיות וגזעניות בתקופת מלחמת העולם השנייה (להלן - נפגעי התנכלויות). גילם הממוצע הוא כ-85 שנה, ומדי חודש נפטרים כ-1,000 מהם.

במשך השנים, ובייחוד בעשור שקדם למועד סיום הביקורת, הוכרו כניצולי שואה אזרחים נוספים אשר לא נמנו מלכתחילה עם קבוצת הזכאים להטבות מכוח החקיקה הרלוונטית. הרשות לזכויות ניצולי השואה (להלן - הרשות) היא יחידת סמך של משרד האוצר ומשמשת כזרוע המרכזית של מדינת ישראל לטיפול באוכלוסיית ניצולי שואה ונפגעי התנכלויות. הרשות מנהלת רשימה לאומית הכוללת את ניצולי השואה ונפגעי ההתנכלויות הזכאים להטבות ממדינת ישראל וכן חלק מהניצולים אשר מקבלים גמלה מגורמים מחו"ל.

בשנים הקודמות התקבלו החלטות ממשלה ובוצעו תיקוני חקיקה אשר נועדו להיטיב עם אוכלוסיית ניצולי השואה ולהרחיב הן את מעגל הזכאים לתגמולים ולהטבות והן את היקף ההטבות הניתנות להם. לדוגמה, בשנת 2008 אימצה ממשלת ישראל את מסקנות ועדת החקירה הממלכתית בנושא "הסיוע לניצולי השואה" בראשות שופטת בית המשפט העליון בדימוס, השופטת דליה דורנר, שהוקמה בעקבות דוח מבקר המדינה "הסיוע לניצולי שואה" מאוגוסט 2007; ובשנת 2014 התקבלה החלטת ממשלה בנושא תכנית לאומית לסיוע לניצולי שואה, והדבר הביא לשיפור משמעותי בתנאי החיים של ניצולי שואה רבים. אולם גם במועד סיום הביקורת, יותר מ-70 שנים לאחר תום מלחמת העולם השנייה, חיים בישראל ניצולים בתנאים שאינם ראויים או שצורכיהם השונים אינם זוכים למענה הולם.

## פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2016 - ינואר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את הסיוע שנותנת המדינה לניצולי השואה. בביקורת נבדקו פעולותיהם של הגופים האלה - משרד האוצר לרבות אגף התקציבים, אגף החשב הכללי והרשות לזכויות ניצולי השואה, 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), מרכז הארגונים של ניצולי השואה בישראל (להלן - מרכז הארגונים), החברה לאיתור ולהשבת

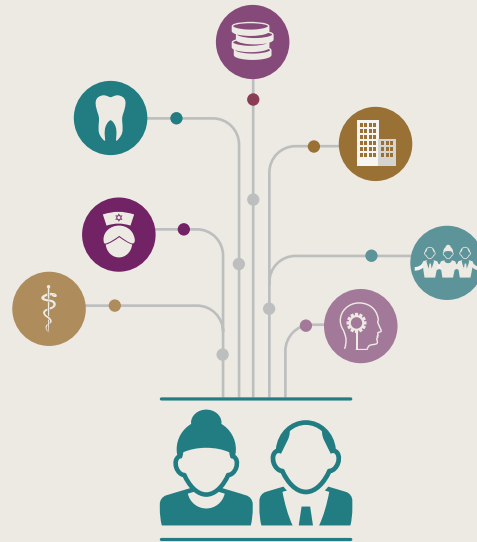
נכסים של נספי השואה בע"מ (להלן - החברה להשבה). פעולות השלמה בוצעו ברשויות מקומיות אחדות ובהן: ירושלים, כפר סבא, חדרה, מגדל העמק, חיפה, קריית מוצקין וקריית ים.

## הליקויים העיקריים

### היעדר גורם מתכלל

אף שהארגונים החוץ-ממשלתיים הפועלים לטובת ניצולי השואה משתדלים לסייע להם מתוך כוונת טובות, פעילותם המוערכת בהיקף כספי של עשרות מיליוני שקלים לשנה מתבצעת לרוב על פי צרכים שהם מזהים, ללא יד מכוונת, ללא תיעודף בין הצרכים וללא תיאום בינם לבין עצמם ובינם לבין הגורמים הממשלתיים.

הרשות לזכויות ניצולי השואה אינה משמשת כגורם מתכלל לבחינת הסיוע הכולל אשר משרדי הממשלה או גורמים חוץ-ממשלתיים נותנים לניצולים. בהיעדר תיאום בין כל הגורמים נוצר חלל במענה לצרכים של ניצולים בחלק מתחומי חייהם, ולעומת זאת לעתים יש כפילות במתן שירותים, היעדר תיעודף וחוסר יעילות בהקצאת משאבים.



הרשות לזכויות ניצולי השואה  
**אינה** משמשת כגורם מתכלל  
לבחינת הסיוע הכולל  
אשר משרדי הממשלה או  
גורמים חוץ-ממשלתיים נותנים לניצולים

## ההסדרים החוקיים החלים על הניצולים סבוכים ואינם בהירים

ההסדרים החוקיים החלים על אוכלוסיית ניצולי השואה סבוכים ונקודתיים ודורשים היכרות מעמיקה עם החקיקה, שמשנתנה מפעם לפעם ועשויה טלאי על טלאי. לנוכח גילם המתקדם של ניצולי השואה, והעובדה שחלקם אינו בקיא באפשרויות חיפוש המידע באינטרנט ואף לא שולט בשפה העברית, הם מתקשים בהבנת זכויותיהם.

מיצוי זכויות איכותי נועד בראש ובראשונה להבטיח כי הניצולים מקבלים את מלוא הזכויות שהם זכאים להן. ההיענות המצומצמת של הרשויות המקומיות להצטרף לפרויקט מיצוי זכויות שיזמה הרשות והתלות במערך מתנדבים מקשות את יישומה ואף פוגעות ביכולתן לספק שירותים חיוניים לאוכלוסיית הניצולים המתגוררת בתחום שיפוטן.

## תגמולים כספיים לניצולי השואה

במועד סיום הביקורת שרת המשפטים עדיין לא קבעה כללים לעניין המשך הסיוע לניצולי שואה הנזקקים לכך, הממומן באמצעות נכסים שלא נמצא להם יורש, אף שבסוף שנת 2017 צפויה להסתיים פעילותה של החברה להשבת רכוש.

כ-67% מניצולי השואה הזכאים למענק שנתי מכוח סעיף 4 לחוק ההטבות לניצולי השואה, התשס"ז-2007, מקבלים גמלה לפי חוק הבטחת הכנסה. רוב הניצולים האלו נמנים עם אוכלוסיית הניצולים אשר עלתה בשנות התשעים של המאה העשרים מברית המועצות לשעבר ואשר אין להם פנסיות או בסיס כלכלי אחר, למעט קצבאות מבטל"א. קולה של אוכלוסייה זו, ששיעורה כרבע מכלל אוכלוסיית ניצולי השואה, אינו נשמע, בליט ברירה הם מסתגלים למצבם ומסתפקים בחיי צנע ומוותרים על מילוי צרכיהם הבסיסיים.

**67%**

מקרב ניצולי השואה הזכאים למענק שנתי מכוח סעיף 4 לחוק ההטבות מקבלים גמלה לפי חוק הבטחת הכנסה



## ההסדרים החוקיים החלים על אוכלוסיית ניצולי השואה סבוכים ונקודתיים. הניצולים מתקשים בהבנת זכויותיהם

## סיוע בדיור

עם הזדקנות אוכלוסיית הניצולים, כושר הניידות שלהם נפגע וחלקם נזקקים להליכונים ולכיסאות גלגלים. חלק מבתי הניצולים אינם מותאמים לכך. ניתן לשער כי הצורך בהתאמה פיזית של סביבת המגורים של הניצולים לצורכיהם ילך ויגבר בשנים הקרובות. לרשות אין מידע מקיף ומלא על מאפייני מגוריהם של הניצולים, ובכלל זה נבצר ממנה לדעת אם הניצולים ממתינים לדיור ציבורי.

ניצולי שואה המקבלים תגמול לפי הכנסה או תגמול מוגדל לפי הכנסה אשר הרשות הכירה בהם כנזקקים זכאים להנחה בשיעור של עד 66% בלבד בארנונה החלה על 70 מ"ר מהנכס, ואילו אזרחים ותיקים המקבלים קצבה מהביטוח הלאומי וגמלה לפי חוק הבטחת הכנסה מקבלים הנחה בשיעור של עד 100% בארנונה החלה על 100 מ"ר מהנכס. יוצא אפוא כי ההנחה בארנונה הניתנת לניצולי שואה על פי מבחן ההכנסה נמוכה מזו הניתנת לכלל הקשישים מקבלי הבטחת הכנסה.

## הקמת תשתיות חברתיות לטובת ניצולי השואה

אף שהממשלה החליטה להרחיב את היקף שירותי הרווחה והחברה לניצולי השואה והקציבה לכך תקציב ייעודי, משרד הרווחה לא השלים במשך כשנתיים את גיבושה של התכנית ולא הביאה לאישור האוצר, ולכן לא ניצל סכום כולל של 60 מיליון ש"ח שהממשלה החליטה להקצות לשנים 2014 ו-2015. גם בשנת 2016 ניצל המשרד רק כ-4.3 מיליון ש"ח מתקציב של 40 מיליון ש"ח שהממשלה החליטה להקצות למטרה זו. בשל אי-ניצול התקציב הניכר נבצרו מניצולים שירותים שיכלו לשפר את רווחתם, לרבות ארוחות חמות, טיפולי בריאות, לחצני מצוקה, ובעיקר פעילות חברתית שהייתה יכולה להפיג - ולו במעט - את תחושת הבדידות.

ארגונים חוץ-ממשלתיים מקצים משאבי כסף וכוח אדם להשלמת הפערים בתחום רווחתם של ניצולי השואה על פי הבנתם המקצועית. מקצת הארגונים פועלים בשיתוף מוסדות הממשלה ומקצתם באופן עצמאי לחלוטין. לארגונים אלה רצון טוב, והם מספקים לניצולים רשת ביטחון חברתית, נפשית ובמידת מה אף כלכלית. בשל התלות של ארגונים אלו גם בתרומות, אין ביכולתם לטפל בכל הניצולים הפונים אליהם, ופעילותם אינה מובטחת לאורך זמן. ממספרם הרב של הארגונים אפשר ללמוד כי עדיין יש פערים ניכרים במילוי צורכיהם של ניצולי שואה, וכי הממשלה אינה מממשת במלואה את ההחלטה שקיבלה ולפיה עליה לדאוג "לרווחתם של הניצולים".

חלק מהמבנים המשמשים כמועדונים ומקומות מפגש של ניצולים, שסיפקו להם הרשויות המקומיות באזור מגוריהם, אינם מוגשים כנדרש, והתשתיות במבנים אלה אינן מתאימות לאופי הפעילות המתקיימת בה ולניצולים המשתתפים בה. חלק מהארגונים מתקשים לבצע את השינויים הדרושים ליישום הוראות החוק הנוגעות לנגישות מסיבות שונות.

בשל ניצול מזערי של תקציב שירותי רווחה וחברה ייעודיים לניצולי שואה, נבצר מהם לקבל שירותים שיכלו לשפר את רווחתם, לרבות ארוחות חמות, טיפולי בריאות, לחצני מצוקה, ובעיקר פעילות חברתית שהייתה יכולה להפיג - ולו במעט - את תחושת הבדידות.

## שירותי בריאות

שיעור הניצול של כספי התמיכות מטעם המשרד לשוויון חברתי בתחום הנצחת זיכרון השואה הסתכם בשנת 2014 ב-50%, ובשנת 2015 ב-23% בלבד. 60% מהארגונים שאושרה להם תמיכה לא ניצלו אותה כלל, מסיבות שונות. ואולם על אף שיעור הניצול המועט של התמיכות שאושרו, המשרד לא ביצע הליך של הפקת לקחים כמתבקש לנוכח ממצאים אלה.

על אף המלצת רופאת הרשות מספטמבר 2016 להרחיב את מגוון הטיפולים הנפשיים המוכרים על ידי הרשות, במועד סיום הביקורת, הרשות הכירה רק בטיפולים פסיכיאטריים ופסיכותרפיים.

מעורבותם של ארגונים חוץ-ממשלתיים במימון טיפולי שיניים של ניצולי שואה מעידה כי בפועל מורגש צורך בסיוע בתחום זה. ואולם סיוע זה, מטבע הדברים, מותנה בקבלת תרומות ייעודיות ומוגבל בתקציבו ובהיקפו.

## סיוע סיעודי

נמצא כי עד שנת 2016 לא היה שיתוף פעולה בין בטל"א לרשות ולקרן לרווחה בתחום הסיעודי, ועל כן לא מוצו זכויותיהם של חלק מניצולי השואה ונפגעי ההתנכלויות בתחום זה. רק באותה השנה בוצע פרויקט חד פעמי של משרד הרווחה ובטל"א למיצוי זכויות הניצולים ונפגעי ההתנכלויות בתחום הסיעודי.

## מיפוי צרכים

במועד סיום הביקורת עדיין לא ביצעה הרשות סקר מקיף הכולל את כלל אוכלוסיית ניצולי השואה, על מאפייניהם השונים, אף שהיא הגורם האמון על הטיפול באוכלוסייה זו. לפיכך אין לרשות ולמדינה מיפוי מעודכן של צורכיהם וניתן להניח כי חלק מהניצולים לא קיבלו את כל זכויותיהם ואת הסיוע הנדרש להם.

בהיעדר מיפוי צרכים מלא, אין בידי הרשות והמדינה מידע שלם ומעודכן על צורכי ניצולי השואה, ועל כן ניתן להניח כי חלקם לא קיבלו את כל זכויותיהם ואת הסיוע הנדרש להם



שיעור הניצול של כספי התמיכות מטעם המשרד לשוויון חברתי בתחום הנצחת זיכרון השואה הסתכם בשנת 2014 ב-50%, ובשנת 2015 ב-23% בלבד.

## ההמלצות העיקריות

על הרשות לשקף את זכאותם של הניצולים, בין היתר באמצעות התלוש המופק על ידה עבור הניצולים באופן ברור ושקוף, לרבות הסבר על סכום הניכויים מהגמלה המשולמת ועל כל שינוי שחל בסכום הגמלה או באופן חישובה.

על הרשות לפעול ללא דיחוי לכך שתגמול לפי הכנסה ותגמול מוגדל לפי הכנסה יכוננו בשם שיעיד כי תגמולים אלו הם בגדר השלמה לגמלאות הניתנות לניצולים.

על משרד המשפטים לפעול בהקדם בשיתוף עם הרשות, נציגי האוצר, נציגי משרד הרווחה ונציגי המשרד לשוויון חברתי לגיבוש מתווה מוסכם להמשך הסיוע לניצולים נזקקים, לאחר סיום פעילותה של החברה להשבת רכוש. בין היתר נדרש המתווה לכלול את המנגנון לחלוקת כספי הסיוע, מידע על היקף הסיוע ומקורותיו, קריטריונים לחלוקה וזהותו של הגורם האמון על כך, תוך הבטחת המשכיות הטיפול באוכלוסיית הניצולים הנזקקים לכך.

על שר האוצר להעלות בפני הממשלה באופן תדיר, במסגרת טיפולה של הממשלה באוכלוסיית הקשישים הנזקקים ובהתאם להמלצת בית המשפט העליון ובכפוף למגבלות התקציב, את סוגיית הסיוע הניתן לניצולי השואה שמקבלים מענק שנתי בלבד. על הממשלה והעומד בראשה לוודא כי בשנותיהם האחרונות תהיה רמת חייהם ראויה ולסייע להם לשם כך.

על משרד האוצר ומשרד השיכון להקצות את התקציבים שיידרשו להנגשת מגורי ניצולי השואה במסגרת תכנית מוסכמת לכך, תוך קביעת קריטריונים למתן הסיוע. כל זאת על מנת להבטיח כבר היום כי ניצולי השואה יחיו בכבוד בערוב ימיהם.

ראוי כי משרד הפנים יבחן את הנושא וישקול האם יש מקום לקדם שינויים חקיקתיים כדי לאפשר הענקת ההנחה הגבוהה יותר בארנונה גם לאוכלוסיית ניצולי השואה שהרשות הכירה בהם כנזקקים.

על משרד הרווחה בשיתוף משרד האוצר להבטיח בהקדם האפשרי כי התקציב בסך 40 מיליון ש"ח לשנה שהוקצה לרווחת הניצולים, במסגרת התכנית הלאומית, ינוצל במלואו מדי שנה.

על הרשות לזכויות ניצולי השואה להחיש את ריכוז המידע בנוגע לקשיים בתחום הנגישות שבהם נתקלים הגורמים המספקים טיפולים נפשיים וחברתיים לניצולים ולהעלות את הסוגיה לפני משרד המשפטים שאמון - באמצעות נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות - על יישום החקיקה בעניין זה. כמו כן, על הרשויות המקומיות לוודא כי המבנים והתשתיות המיועדים לפעילות רווחה לטובת הניצולים יהיו ראויים, נגישים ובטיחותיים לביצוע הפעילויות האמורות.

לנוכח אי-ניצול תמיכות בתחום הנצחת זיכרון השואה יש צורך שהמשרד לשוויון חברתי והחשב הכללי במשרד האוצר יבצעו הליך בדיקה מעמיק בנושא מבחני תמיכה אלה, יתאימו את המנגנון למטרות שלשמן יועד, ויפעלו להסרת החסמים המקשים על יישום מבחני התמיכות. כמו כן, על המשרד לשוויון חברתי, החשב הכללי והרשות לקדם פתרון משותף לבחירת הגורם שיפעיל את מבחני התמיכה לטובת ארגוני הניצולים.

על הרשות להחיש את הפעולות להרחבת סל הטיפולים הנפשיים שניתנים לניצולים לרבות הבקרות על טיפולים אלה ולהסדיר את המקורות התקציביים שיוקצו לשם כך. פעולות אלה יסייעו להעניק את השירות לניצולים רבים יותר, בהתאם להחלטת הממשלה בנושא.

ראוי כי ממשלת ישראל, באמצעות הרשות לזכויות ניצולי השואה, תבחן בהקדם את הצורך של הניצולים בסיוע בתחום טיפולי השיניים, תמפה את הקבוצות הזקוקות לסיוע זה ותבחן את אפשרויות הסיוע לניצולים הנזקקים ביותר, ולכל הפחות תשתמש לצורך כך בתקציב שירותי הרווחה שיועד למטרה זו.

על מנת שפרויקט מיצוי הזכויות בתחום הסיעוד לא יהיה חד-פעמי, על הרשות הקרן לרווחה ובטל"א לעגן בנוהל מנגנון חודשי קבוע להצלבה בין רשימות הרשות ובין רשימות מקבלי גמלת הסיעוד ברמות הגבוהות כדי לבחון את זכאותם לתוספת שעות סיעוד. כמו כן, על גורמים אלו לקדם פעילות יזומה לבחינת מצבם התפקודי של ניצולים הזכאים לגמלת סיעוד ברמה 1 (שאינה מזכה בתוספת שעות סיעוד), כדי לסייע להם במיצוי זכויותיהם. לשם כך יכולה הרשות לסייע באיתור בעלי פוטנציאל גדול להעלאת רמת הזכאות, בהתבסס על הידע העומד לרשותה. כמו כן, ראוי שהרשות תבחן אם לכלול את האוכלוסייה המוכרת לפי חוק נכי המלחמה בנאצים במעגל הזכאים לכך כאמור, וזאת לנוכח גילם המתקדם, מצבם ומספרם המועט.

ראוי כי הרשות - כבעלת הראייה הרחבה ביותר וכגוף שחולש על מרבית התקציבים - תשמש כגורם מתכלל ותיזום את התיאום, הבקרה וההנגשה של פעולות הסיוע לניצולי השואה והשירותים הניתנים להם, תוך שימוש במשאבים העומדים לרשותה.

## סיכום

במועד סיום הביקורת, יותר מ-70 שנים לאחר תום מלחמת העולם השנייה, אוכלוסיית ניצולי השואה החיה בישראל מונה כ-158,000 איש וכן כ-56,000 איש שהממשלה הכירה בהם כנפגעי התנכלויות אנטישמיות וגזעניות בתקופת מלחמת העולם השנייה. בשנים שקדמו למועד סיום הביקורת נפטרו מדי שנה כ-12,000 ניצולים. אוכלוסייה זו, שהיא חלק ממרקם החיים הישראלי, מגוונת וכוללת עולים ותיקים וחדשים. ניצולים רבים היו שותפים בהקמת המדינה; חלקם אף ממובילי המשק וההנהגה.

לצד התקומה האישית והלאומית, הניצולים נושאים בזיכרוןם את מאורעות העבר, המשפיעים עליהם בדרכים שונות. חלק מהם סובלים ממחלות ייחודיות, חלקם חיים בבדידות וללא תמיכה משפחתית, חלקם נזקקים לסיוע נפשי, חלקם חיים בתנאי דיור שאינם תואמים את צורכיהם וחלקם סובלים מקשיי קיום בסיסיים.

בשנים שעברו לאחר קביעת הסדרי החקיקה הראשונים הוכרו כניצולי שואה אזרחים נוספים אשר לא הוכרו ככאלה מלכתחילה, וממשלות ישראל לדורותיהן פעלו רבות כדי לסייע לניצולי השואה בישראל ולהקל עליהם. ואולם, על אף פעילות מבורכת זו, חלק מצורכיהם של ניצולים אלה, לא זכו עדיין למענה הראוי.

מטבע הדברים, אוכלוסיית ניצולי השואה הולכת ומזדקנת. גילם הממוצע של הניצולים הוא כ-85, וצורכיהם משתנים. לפיכך יש לגבש ללא דיחוי מענה מלא לצורכיהם של ניצולי השואה, ברבדים השונים, ללא גרימת זעזועים ארגוניים שעלולים לעכב את הטיפול בניצולים. על הממשלה לפעול במהירות להסדרת נושא זה לשיפור מצבם של הניצולים שנותרו.

הרשות לזכויות ניצולי שואה היא הגורם המרכזי לטיפול בניצולי שואה, ובידיה מרב המשאבים והמידע בעניינם. לצד הרשות ומשרדי הממשלה פועלים עמותות וגופים מהמגזר השלישי לטובת אוכלוסיית ניצולי השואה. הארגונים פועלים כאשר אין מעורבות ממשלתית מספקת בתחומים מסוימים ומסייעים בהתאם למצאים מהשטח המלמדים על צרכיהם של ניצולי השואה. במצב זה, לא אחת יש חפיפה במתן שירותים בין פעילויות הארגונים וחוסר יעילות בהקצאת משאבים. על מנת לייעל את הטיפול בניצולי השואה ולמקסם את מיצוי זכויותיהם על הרשות לשמש כגורם מתכלל, יוזם ומתאם של כל הגורמים הממשלתיים והחופשיים ממשלתיים, המטפלים בניצולי שואה ועליה לנקוט את כל הצעדים הנדרשים למימוש ייעודה זה, ובכללם איתור הצרכים של ניצולי השואה ותיאום בין כל הגורמים.

יחסה של המדינה לניצולי השואה בערוב ימיהם עשוי להשפיע על זיכרון השואה לדורות הבאים ולשמש כמקרה בוחן ליחסה אל כלל אוכלוסיית הקשישים בישראל. הזמן הולך ואוזל, ואין שהות בידה של המדינה לבצע מקצה שיפורים ועל כן על הממשלה להוסיף לחתור לפתרון מצוקותיהם הקיומיות של כלל הקשישים הנזקקים במדינה וניצולי השואה בהם. הניצולים, אשר חוו את מאורעות השואה, זכאים לחיות את שארית חייהם בכבוד ולקבל את ההכרה שהם ראויים לה.



במדינת ישראל אין הגדרה רשמית הקובעת מיהו "ניצול שואה". תחת זאת קובעים חוקים שונים קריטריונים מפורטים לשם הכרה בזכאותם של אזרחים להטבות הניתנות מכוח חוקים אלה בשל נרדפותם במהלך השואה. במשך השנים, ובייחוד בעשור שקדם למועד סיום הביקורת, נוספו עוד אזרחים שהוכרו כזכאים להטבות מכוח החקיקה הרלוונטית; זאת באמצעות תיקוני חקיקה שנוספו כטלאי על טלאי, באמצעות פרשנות מרחיבה של בתי המשפט למושג "נרדפות" ובאמצעות החלטות מינהליות של שר האוצר בדבר הכרה באוכלוסיות נוספות כזכאיות להטבות שונות בשל נרדפותן בתקופת מלחמת העולם השנייה. בינואר 2017 (להלן - מועד סיום הביקורת) חיו במדינת ישראל כ-158,000 אזרחים הזכאים לזכויות ולהטבות בשל נרדפותם במהלך השואה (להלן - ניצולי שואה). גילם הממוצע הוא כ-85 שנה, ומדי חודש נפטרים כ-1,000 מהם.

כשנה לפני מועד סיום הביקורת התקבלה החלטה מינהלית של שר האוצר להכיר באוכלוסיות נוספות כזכאיות להטבות שונות עקב היותן נפגעות התנכלויות אנטישמיות וגזעניות בתקופת מלחמת העולם השנייה (להלן - נפגעי התנכלויות); במועד סיום הביקורת קבוצה זו מונה כ-56,000 אזרחים נוספים הזכאים להטבות מכוח ההחלטה המינהלית כאמור.

הרשות לזכויות ניצולי השואה (להלן - הרשות) היא הזרוע המרכזית של מדינת ישראל לטיפול באוכלוסיית ניצולי שואה ונפגעי התנכלויות, והיא מנהלת רשימה לאומית הכוללת את ניצולי השואה ונפגעי התנכלויות הזכאים להטבות ממדינת ישראל וכן חלק מההניצולים אשר מקבלים גמלה מגורמים מחו"ל. בידיה כתובתיהם של ניצולי השואה ונפגעי התנכלויות והרקע ההיסטורי שלהם, והיא בעלת הידע הנרחב ביותר על מצבם.

הרשות היא יחידת סמך של משרד האוצר, ובראשה עומדת משנת 2010 מנהלת הרשות, גב' עופרה רוס. ברשות מועסקים כ-140 עובדים ובהם עורכי דין, עובדים סוציאליים, רופאים וסטודנטים. תקציבה הסתכם בשנת 2015 - בכ-4.3 מיליארד ש"ח ובשנת 2016 בכ-4.9 מיליארד ש"ח. מרבית התקציב של הרשות מועברת ישירות לניצולים באמצעות תגמולים, חלקו מועבר לגופים שונים המספקים שירותים והטבות לניצולי שואה וחלקו מיועד לפעילויות שונות של ארגוני סיוע ולשכות רווחה במסגרת תכניות חברתיות שהם מפעילים לטובת הניצולים.

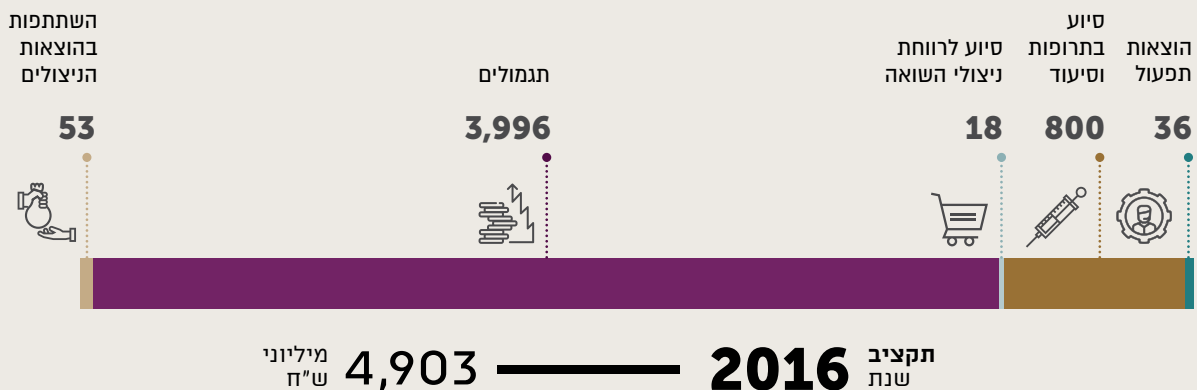
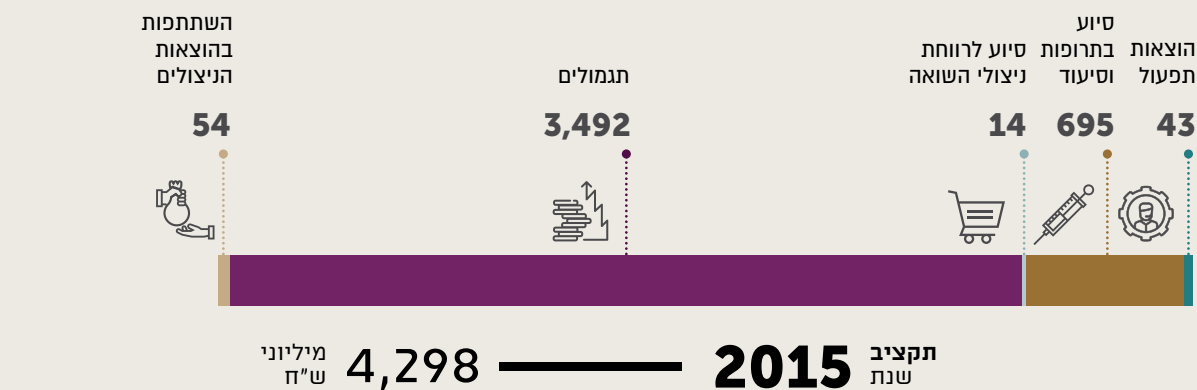
בהתאם להחלטות ממשלה שהביאו לשינויי חקיקה ולקבלת החלטות מינהליות הכרוכות בתקציבים ייעודיים, גדל תקציב הרשות בשנים 2005-2016 פי שלושה. בתרשים 1 להלן תוצג התפלגות תקציב הרשות לשנים 2015-2016 (במיליוני ש"ח):

בפברואר 2017, חיו במדינת ישראל כ-158,000 ניצולי שואה וכ-56,000 אזרחים שנפגעו מהתנכלויות אנטישמיות וגזעניות בתקופת מלחמת העולם השנייה. גילם הממוצע הוא כ-85 שנה, ומדי חודש נפטרים כ-1,000 מהם

1 יצוין כי גורמים שונים 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 תקציב הרשות לשנים 2015-2016 (במיליוני ש"ח)



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

משרד מבקר המדינה פרסם בשנים האחרונות כמה דוחות ביקורת בנושא טיפול הממשלה בניצולי השואה. בעקבות פרסומו של דוח הביקורת בנושא "הסיוע לניצולי השואה" בשנת 2007<sup>2</sup> אף הוקמה ועדת חקירה ממלכתית בנושא "הסיוע לניצולי השואה" בראשות שופטת בית המשפט העליון בדימוס, השופט דליה דורנר (להלן - ועדת דורנר). דוח ועדת דורנר הביא למפנה משמעותי בהתייחסות הממשלה לאוכלוסיית ניצולי השואה. בשנים שעברו לאחר פרסום הדוח התקבלו החלטות ממשלה ובוצעו תיקוני חקיקה, אשר נועדו להיטיב עם אוכלוסיית ניצולי השואה ולהרחיב הן את מעגל הזכאים לתגמולים ולהטבות והן את היקף ההטבות הניתנות.

2 ראו: מבקר המדינה, דוח ביקורת על הסיוע לניצולי שואה, אוגוסט 2007; ראו גם שני דוחות מעקב בנושא: דוח שנתי 2010<sup>2</sup> (2010), בפרק "הסיוע לניצולי השואה", עמ' 195; דוח שנתי 2014<sup>2</sup> (2014), בפרק "טיפולן של הרשות לזכויות ניצולי שואה בניצולים", עמ' 233.

בשנת 2014 התקבלה החלטת ממשלה בנושא תכנית לאומית לסיוע לניצולי שואה<sup>3</sup> (להלן - התכנית הלאומית). יישומה של החלטה זו הביא לשיפור ניכר בתנאי החיים של ניצולי שואה רבים, ואולם, גם במועד סיום הביקורת, יותר מ-70 שנים לאחר תום מלחמת העולם השנייה, יש ניצולים החיים בישראל בתנאים שאינם ראויים או שצרכיהם השונים אינם זוכים למענה הולם.

בחודשים אוגוסט 2016 - ינואר 2017 בדק משרד מבקר המדינה את הסיוע שנותנת המדינה לניצולי השואה ולנפגעי ההתנכלויות. בביקורת נבדקו פעולותיהם של הגופים האלה - משרד האוצר לרבות אגף התקציבים, אגף החשב הכללי והרשות לזכויות ניצולי השואה, 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), מרכז הארגונים של ניצולי השואה בישראל (להלן - מרכז הארגונים), החברה לאיתור ולהשבת נכסים של נספי השואה בע"מ (להלן - החברה להשבה). פעולות השלמה בוצעו ברשויות מקומיות אחדות, ובהן ירושלים, כפר סבא, חדרה, מגדל העמק, חיפה, קריית מוצקין וקריית ים.



## התפתחות ההסדרים בישראל

בשנת 1952 חתמה ממשלת ישראל עם ממשלת גרמניה המערבית על הסכם השילומים. בבסיס ההסכם נקבע כי ממשלת גרמניה המערבית תשלם למדינת ישראל פיצוי כולל - בכסף ובסחורות - בסך של 3.5 מיליארד מרק בעד הוצאות קליטתם בישראל של הפליטים היהודים כנגד ויתורה של מדינת ישראל, בכפוף לחריגים מסוימים, על זכותם של אזרחיה לתבוע פיצויים מממשלת גרמניה. תחת זאת קיבלה עליה ממשלת ישראל את החובה לדאוג לניצולי השואה שעלו לישראל אשר איבדו את זכאותם לתבוע את ממשלת גרמניה.

בשנת 1957, שנים מספר לאחר החתימה על הסכם השילומים, זכאותם של ניצולי השואה אשר לקו בנכות (פיזית או נפשית) עקב רדיפות הנאצים לפיצויים מממשלת ישראל עוגנה בחוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז-1957 (להלן - חוק נכי הרדיפות או נר"ן)<sup>4</sup>. בהתאם לחוק נכי הרדיפות, אשר הותאם לחקיקה הגרמנית המקבילה<sup>5</sup>, "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 שמרנית של החוק, קבוצות שונות אשר תבעו תגמולים מכוח חוק נכי הרדיפות לא הוכרו מלכתחילה כזכאיות לכך. במהלך השנים הורחבה קבוצת הזכאים להטבות מהמדינה: לנוכח פסיקה של בית המשפט בעניין כמה תביעות וכן לנוכח כמה החלטות מינהליות שקיבלו שרי האוצר במשך השנים, קבוצות אשר בעבר נדחו תביעותיהן הוכרו כניצולי שואה או כנפגעי התנכלויות. למשל, בשנת 2005 קבע בית המשפט העליון כי גם גירוש שבו המגורשים לא לוו באופן רצוף וצמוד בידי משמרות חמושים, עשוי להיחשב בגדר "שלילת חירות" לעניין הקניית זכויות למגורשים כניצולים לפי חוק נכי הרדיפות. בעקבות החלטה זו הוכרו יוצאי בולגריה שגורשו מערי מגוריהם כניצולי שואה<sup>6</sup>. בשנת 2009 בית המשפט העליון דן שוב במונח "שלילת חירות" וקבע כי יהודים שחיו בבולגריה וברומניה בתנאים של שלילה בפועל של חופש התנועה שלהם, וסובלים מנכות בעקבות רדיפות הנאצים, עשויים להיות זכאים לגמלה על פי חוק נכי הרדיפות<sup>7</sup>. כמו כן, בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו אפשר ליוצאי טוניס להוכיח את זכאותם לפיצויים מכוח החוק בלא שנתניו את הטוניסאית תעמוד להם לרועץ<sup>8</sup>.



**במהלך השנים הורחבה קבוצת הזכאות להטבות מהמדינה.**  
קבוצות אשר בעבר נדחו תביעותיהן הוכרו כניצולי שואה או כנפגעי התנכלויות



**במסגרת הסכם השילומים קיבלה על עצמה ממשלת ישראל את החובה לדאוג לניצולי השואה שעלו לישראל עד לאוקטובר 1953, אשר איבדו את זכאותם לתבוע את ממשלת גרמניה**



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

5 "חוק הפיצויים הפדרלי לקרבנות הרדיפות של הנציזם-סוציאליזם" משנת 1956 (להלן - ה-BEG).

6 דנ"א 11196/03 גרנות נ' הרשות המוסמכת לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, פ"ד ס' 88 (3) (2006).

7 רע"א 5512/09 הרשקו חיים נ' הרשות המוסמכת לפי חוק נכי רדיפות הנאצים (פורסם במאגר ממוחשב, 24.11.09).

8 ע"א (ת"א) 1854/04 רועה נ' הרשות המוסמכת לפי חוק נכי רדיפות הנאצים (פורסם במאגר ממוחשב, 4.2.08). שאלת הנתינות נדרשה לאור הוראת החוק הגרמני לפיה הזכות לפיצוי ניתנה למי שהיה חסר נתינות או פליט על פי אמנת ז'נבה והוא לא קיבל בגין הנוק שנגרם לו סעד על ידי מדינה או ארגון בין מדיני אחר. מדינת ישראל אימצה בחוק נכי הרדיפות את הדין הגרמני לעניין זה וקבעה כאמור, כי זכאות לפיצוי מכוח החוק תינתן לנכים שהיו זכאים לפיצוי לפי הדין הגרמני לולא ויתרה המדינה בהסכם השילומים על זכותם לתבוע פיצויים. בית המשפט קבע בעניין זה, כי גם אם הייתה קיימת נתינות לכאורה, בפועל יהודי טוניס לא יכלו לממש באמצעותה את זכאותם לתגמולים ועל כן על הרשות להשוות את מעמדם לכלל הנרדפים.

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

חוק נכי הרדיפות חל על אוכלוסיית ניצולי השואה אשר עלו לישראל לפני אוקטובר 1953. ניצולי שואה אשר עלו לאחר מועד זה יכלו לתבוע את ממשלת גרמניה, בהתאם לתנאי החקיקה הגרמנית. עם זאת, ניצולים אשר עלו לאחר 1.10.53 ועד לשנת 1969 - המועד האחרון שבו ניתן היה לתבוע את ממשלת גרמניה בהתאם לחוק הגרמני - עדיין לא תבעו אותה, לא היו זכאים לכל תגמול מממשלת גרמניה או ממדינת ישראל. בשל המצב החוקי האמור, נוצר פער גדול בין ניצול שואה, יוצא מחנה כפייה או גטו אשר עלה לפני אוקטובר 1953 לבין חברו שחווה 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 איחודה המחדש של גרמניה המערבית עם גרמניה המזרחית, החל משא ומתן בין ועידת התביעות<sup>9</sup> לבין ממשלת גרמניה. בסעיף 2 לנספח חוזה האיחוד ציינו הצדדים לחוזה כי בכוונתם להגיע להסכם עם ועידת התביעות בדבר הקמת קרן במטרה להעניק תשלומים לנרדפים אשר עד אותו מועד לא קיבלו כל פיצוי או קיבלו פיצוי מזערי בלבד. בסיומו של המשא ומתן בין הצדדים סוכם כי גרמניה תקים קרן כספית מיוחדת. הקרן הוקמה וזכתה לכינוי "קרן סעיף 2". הקרן מעניקה גמלה תלת חודשית לניצולי שואה אשר אינם זכאים לקבל מגורם אחר גמלה חודשית בגין נרדפותם ואשר היו כלואים באחד המחנות או הגטאות או נאלצו להסתתר בזמן השלטון הנאצי<sup>10</sup>. ועידת התביעות מפעילה שתי קרנות נוספות למתן גמלה חודשית או חד-פעמית בהתאם לקריטריונים קבועים<sup>11</sup>.

2. **חוק ההסדרים**<sup>12</sup>: עד שנת 2001 ניצולי שואה אשר שהו על אדמת גרמניה ב-1.47 לא היו זכאים לגמלה חודשית מכוח חוק נכי הרדיפות<sup>13</sup>. בחוק ההסדרים בשנת 2001 נקבע כי לקבוצה זו יינתן תגמול מוגבל, ובשנת 2007 השווה חוק ההסדרים (להלן - חוק ההסדרים 2007)<sup>14</sup> את התגמול שלו זכאים ניצולים מקבוצה זו לגמלה שמקבלים הזכאים לגמלה חודשית מכוח חוק נכי הרדיפות ובלבד שאינם מקבלים גמלה בגין נרדפותם ממקורות אחרים.

3. **חוק ההטבות לניצולי השואה, התשס"ז 2007- (להלן - חוק ההטבות):** חוק זה נועד להסדיר את עניינן של אוכלוסיות ניצולי השואה אשר 'נפלו בין הכיסאות' ולא היו זכאיות לגמלה משום מקור. החוק תוקן והורחב במשך השנים כדי שיחול על אוכלוסיות נוספות. בשנת 2014 תוקן החוק<sup>15</sup> בהתאם להחלטת הממשלה בנושא התכנית הלאומית. תכנית זו נועדה להגדיל את היקף הסיוע הניתן לניצולי השואה.

<sup>[1]</sup> בשנת 1951 הקימו את ועידת התביעות 23 ארגונים יהודיים מובילים כדי לטפל בקבלת פיצויים לניצולי השואה. ועידת התביעות שמה לה למטרה לנהל את המשא ומתן בעניין הפיצויים מול ממשלת גרמניה כנציגי העם היהודי

<sup>[2]</sup> הזכאות של הניצול מותנית בזמן שהייה מזערי במחנות או בגטאות או במסתור, וכן היא מותנית בעמידתו במבחני הכנסה והון (היקף הנכסים שבידו)

<sup>[3]</sup> הקרן הראשונה היא קרן מרכז ומזרח אירופה, המיועדת לתושבים בהווה של מדינות הגוש הקומוניסטי לשעבר. הקרן מקצה גמלה חודשית בסך של כ-300 אירו לניצולי שואה אשר היו כלואים באחד מהמחנות או הגטאות או לניצולים שנאלצו להסתתר בזמן השלטון הנאצי. הקרן השנייה היא קרן הסיוע, המיועדת לתושבי הגוש הקומוניסטי לשעבר אשר היגרו לארצות המערב. קרן זו מעבירה פיצוי חד-פעמי בסך 2,556 אירו לניצולי שואה שבראותם נפגעה בגין הרדיפות בזמן השואה, ובלבד שאינם מקבלים תשלומים מאחת הקרנות האחרות או מהממשלות השונות

<sup>[4]</sup> 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, שכתרתו - "נכי רדיפות הנאצים ששהו על אדמת גרמניה ביום ט' בטבת תשי"ז (9 בינואר 1947)".

<sup>[5]</sup> זאת משום שהחקיקה הגרמנית אפשרה, באופן חריג, לנפגעי רדיפות הנאצים אשר שהו על אדמת גרמניה באותו המועד לתבוע פיצויים בגין נזקי גוף שנגרמו להם

<sup>[6]</sup> 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

<sup>[7]</sup> חוק הטבות לניצולי שואה (תיקון מס' 5), התשע"ד-2014

נכון למועד סיום הביקורת מסדיר החוק את ההטבות 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, אשר עלו 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 והטבות 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)<sup>16</sup>.

ב. *סעיף 4 לחוק ההטבות*: הסעיף קובע זכאות למענק הטבות שנתי עבור ניצולי שואה אשר אינם זכאים לגמלה חודשית מכוח חוק נכי רדיפות, 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).

4. **החלטות מינהליות**: נוסף על התפתחות החקיקה קיבלו שרי האוצר במשך השנים החלטות מינהליות שונות בהתאם לסמכותם לפי חוק נכי רדיפות הנאצים. חלק מההחלטות המינהליות, אשר במסגרתן הוכרו קבוצות נוספות באוכלוסייה כזכאיות לגמלה, התקבלו לאחר שהרשות בחנה מחדש את מדיניותה בנוגע לאוכלוסיות שונות, וזאת לנוכח נסיבות שונות כגון קיומם של הליכים משפטיים והתגברות המודעות הציבורית לנושא זה. החלטות מינהליות נוספות התקבלו לאחר שהרשות בחנה את נסיבות המאורעות, את היקפה של קבוצת הניצולים אשר כל אחת מההחלטות נוגעת אליה ואת והעלות התקציבית הכרוכה בקבלת ההחלטה. להלן יפורטו ההחלטות מינהליות שקיבלה הרשות כאמור:

א. **יהודי לוב**: עד שנת 2010 דחתה הרשות את תביעות התגמולים של יוצאי לוב שברחו מהעיר טריפולי לכפרים בתקופת מלחמת העולם השנייה. בשנת 2010 ניתן פסק דין של ועדת העררים לפי חוק נכי רדיפות הנאצים שליד בית המשפט השלום בתל אביב-יפו<sup>17</sup>, אשר הכיר במניע של פחד מהצורך הנאצי כאחד המניעים לבריחה של יהודי טריפולי, וקבע כי יש לבחון פרטנית כל מקרה לגופו. בעקבות פסק הדין הוחלט כי על מנת להימנע מגרימת עגמת נפש לקשישים וממעמסה בירוקרטית, ובשים לב למספר התביעות בנושא ולגילם של התובעים, החל מאפריל 2010, מועד פסק הדין, יינתן תגמול לכל מי שתביעתו תגלה עילה, בלי לבצע חקירות פרטניות<sup>18</sup>. בהתאם לכך, יוצאי לוב העומדים בתנאי האמור, שעלו לישראל לפני אוקטובר 1953, זכאים לגמלה חודשית.

<sup>[1]</sup> יצוין כי בהתאם לתיקון 8 לחוק ההטבות לניצולי שואה, החל מספטמבר 2016 התגמולים מהקרן אינם מנוכים עוד לניצולים נזקקים, כפי שיפורט בהמשך דוח זה

<sup>[2]</sup> וע (ת"א) 255/08 ג'וליה טייר ו-46 אח' נגד נ' הרשות המוסמכת (פורסם במאגר ממוחשב, 7.4.10).

<sup>[3]</sup> בהתאם להחלטה המינהלית, התגמול יינתן ממועד פסק הדין לכל הקבוצה ללא אבחנה בין 3,300 תובעים שתביעתם הוגשה לרשות כ-10 שנים לפני פסק הדין ונדחתה על ידה לבין 1,500 תובעים שבאותו מועד הליך בעניינם היה תלוי ועומד

ב. **יהודי נאלצ'יק**: יוצאי נאלצ'יק מאזור הקווקז לא הוכרו כזכאים להטבות מכוח חוק ההטבות, כיוון שלא עמדו בתבחיני החוק מאחר שלא שהו בגטו. עמדת בית המשפט העליון לגבי הערעור שהוגש בעניין זה הייתה כי "התמונה הכוללת להיום גם בגדרי החוק עשויה להיות רחבה יותר... רקמת החוק איננה סגורה, אלה פתוחה לכאורה במידה המאפשרת פיתוח הזכאות, מבלי שניטע מסמרות, עם שאנו ערים למורכבות". בית המשפט ביקש מהמדינה להציג עמדה עדכנית לעניין פרשנות החוק והאפשרות להרחיב את מעגל הזכאות במקרים נוספים. בעקבות הליך זה גיבשה הרשות בשנת 2012 קריטריונים שאדם העומד בהם, גם אם לא הוכיח ששהה במחנה או בגטו כהגדרתם בחוק, יהיה זכאי לגמלה ולהטבות: (1) שהייה בשטח שהיה נתון לשלטון גרמני ישיר; (2) שהייה במקום שבו יהודים הושמדו על ידי השלטון הגרמני והיו נתונים בסכנת השמדה מיידית וממשית; (3) שהייה של יהודים במקום שבו השלטון הנאצי שלל באופן מוחלט ומלא מהיהודים את האפשרות לצאת ממקום מושבם.

ג. בעלי **נתינות זרה**: עד שנת 2014 נשללה הזכאות לתגמולים מכוח חוק נכי הרדיפות של ניצולים אשר עלו לפני אוקטובר 1953 והיו בעלי נתינות זרה מאחר שקיבלו מאותה מדינה פיצוי בגין נזקי גוף או היו זכאים לקבלם. בשנת 2014 התקבלה החלטת שר האוצר ולפיה "לא תימנע ההכרה בניצול שואה לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, תשי"ז-1957, רק בשל שאלת נתינותו הזרה, וזאת ככל שאינו מקבל פיצוי בגין נרדפותו מאותה מדינת חוץ או מכל מדינה אחרת"<sup>19</sup>.

ד. **תושבי קבע בגרמניה**: בהתאם להסכם השילומים, זכאותם של מי שהיו תושבי קבע בגרמניה לתבוע פיצויים מממשלת גרמניה לא נשללה מהם, ועל כן אדם כזה לא היה זכאי לתגמולים מכוח חוק נכי הרדיפות אחרי שעלה לישראל. ניצולים רבים אשר היו תושבי קבע בגרמניה לא קיבלו מגרמניה רנטת בריאות בשל נרדפותם, על פי רוב מאחר שלא הגישו את תביעתם טרם חלוף תקופת ההתיישנות הקבועה בחוק הגרמני. באוגוסט 2015 קיבל שר האוצר החלטה מינהלית בעניינם של ניצולי שואה שהיו תושבי קבע בגרמניה לפני 1953, ואשר אינם מקבלים פיצויים מגרמניה או ממדינת חוץ אחרת, ולפיה לא תימנע מהם האפשרות להוכיח את זכאותם לתגמולים לפי חוק נכי הרדיפות רק בשל תושבות הקבע שלהם כאמור<sup>20</sup>.

ה. **עובדי כפייה**: בדצמבר 2015 התקבלה החלטה מינהלית מתוך הכרה בסבלם של עובדי הכפייה במדינות שפעלו בהשפעת שלטון גרמניה הנאצית וגרותותיה. בהחלטה נקבע כי מי שביצע במשך תקופה רצופה ומשמעותית עבודות בכפייה, על פי צו שלטוני שהוצא נגד יהודים והיה צפוי לעונש לולא ביצע אותה, ואשר אלמלא עלה לאחר אוקטובר 1953 היה זכאי לתגמולים מכוח חוק נכי הרדיפות, יהיה זכאי, לפני משורת הדין, לסיוע בשווי התגמולים וההטבות הניתנים לפי חוק נכי הרדיפות<sup>21</sup>. במאי 2016 ניתן תוקף של פסק דין להודעת המדינה ולפיה לפני משורת הדין יחול האמור גם על ילדים שהתלוו להוריהם לאתר עבודות הכפייה<sup>22</sup>.

## החלטה מינהלית - נפגעי התנכלויות - דצמבר 2015

1. ביומיים הראשונים של יוני 1941 התרחשו בעיראק פרעות "הפרהוד" ובמהלכם סבלה הקהילה היהודית ממעשי אלימות, לרבות מסע של רצח, ביזה ואונס. הרשות לזכויות ניצולי השואה הגיעה לכלל מסקנה כי אין בידה להכיר באירועי הפרהוד כמקנים זכאות לתגמולים לפי חוק נכי הרדיפות, משום שעיראק לא נכבשה על ידי גרמניה ולא הייתה גרורה גרמנית וכן משום שהפרהוד לא בוצע בעקבות ציווי או הנחיה של גרמניה הנאצית. ואולם, לאחר שהרשות בחנה את הנסיבות הייחודיות שקדמו לאירועי הפרהוד ומסרה את מסקנותיה לשר האוצר<sup>23</sup>, התקבלה החלטה מינהלית של שר האוצר ולפיה יוצאי עיראק שחוו את אירועי הפרהוד יהיו זכאים למענק הטבות שנתי ולפטור מלא מתשלום דמי השתתפות עצמית ברכישת תרופות הכלולות בסל התרופות<sup>24</sup>.

2. לאחר שגרמניה הביסה את צרפת במלחמת העולם השנייה, קיבל שלטון וישי לשליטתו את מדינות צפון אפריקה - אלג'יר ומרוקו. שלטון זה הטיל על יהודי המדינות הללו הגבלות במסגרת חוקים אנטישמיים שהיו בתוקף בין יוני 1940 לנובמבר 1942. בהתאם להמלצת הרשות, ובמסגרת ההחלטה המינהלית בעניינם של יוצאי עיראק, התקבלה החלטה מינהלית של שר האוצר ולפיה יוצאי מרוקו ואלג'יר שסבלו הגבלות שונות במסגרת שלטון וישי, במהלך פרק הזמן המפורט בהחלטה, יהיו זכאים למענק הטבות שנתי ולפטור מתשלום דמי השתתפות עצמית ברכישת תרופת הכלולות בסל התרופות<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> בהמלצת מנהלת הרשות לשר האוצר מנובמבר 2015 נכתב כלהלן: "לא ניתן לראות בפרעות הפרהוד משום אלימות נציונאל - סוציאליסטית ועל כן אין באירועים האמורים כדי להקנות זכאות לפיצויים לפי חוק נכי רדיפות הנאצים. יחד עם זאת, מתוך הכרה בסבלם של היהודים שחוו על בשרם את אירועי הפרהוד, שהינו אירוע אנטישמי יוצא דופן בממדיו בעיראק ובארצות ערב בכלל, ובשים לב לכך שהתעמולה הנאצית היוותה רכיב בין כלל הגורמים (הגם שהיה שולי ולא עלה לכדי הנחייה שלטונית כאמור לעיל); בהתחשב בגילם המתקדם של התובעים, מוצע לקבוע, לפני משורת הדין, זכאות למענק הטבות שנתי".

<sup>24</sup> החלטה מינהלית בנושא "תכנית סיוע - הכרה באוכלוסיות נוספות כזכאיות להטבות" (2015).

<sup>25</sup> ש.ם.

<sup>19</sup> החלטה מינהלית בנושא "זכאותם של תובעים בעלי נתינות זרה לפי חוק נכי רדיפות הנאצים" מאי 2014.

<sup>20</sup> החלטה מינהלית בנושא "זכאותם של תובעים תושבי קבע בגרמניה לפיח חוק נכי רדיפות הנאצים" מאוגוסט 2015.

<sup>21</sup> החלטה מינהלית בנושא "זכאות למענק שנתי לפני משורת הדין" מאפריל 2016.

<sup>22</sup> רע"א 1849/14 דידי יגר ל' הרשות לזכויות ניצולי השואה במשרד האוצר (פורסם במאגר ממוחשב, 9.5.16).

בתרשים 2 שלהלן יוצגו התפתחויות בחקיקה ובהסדרים הנוגעים לניצולים ולנפגעי התנכלויות במשך השנים:

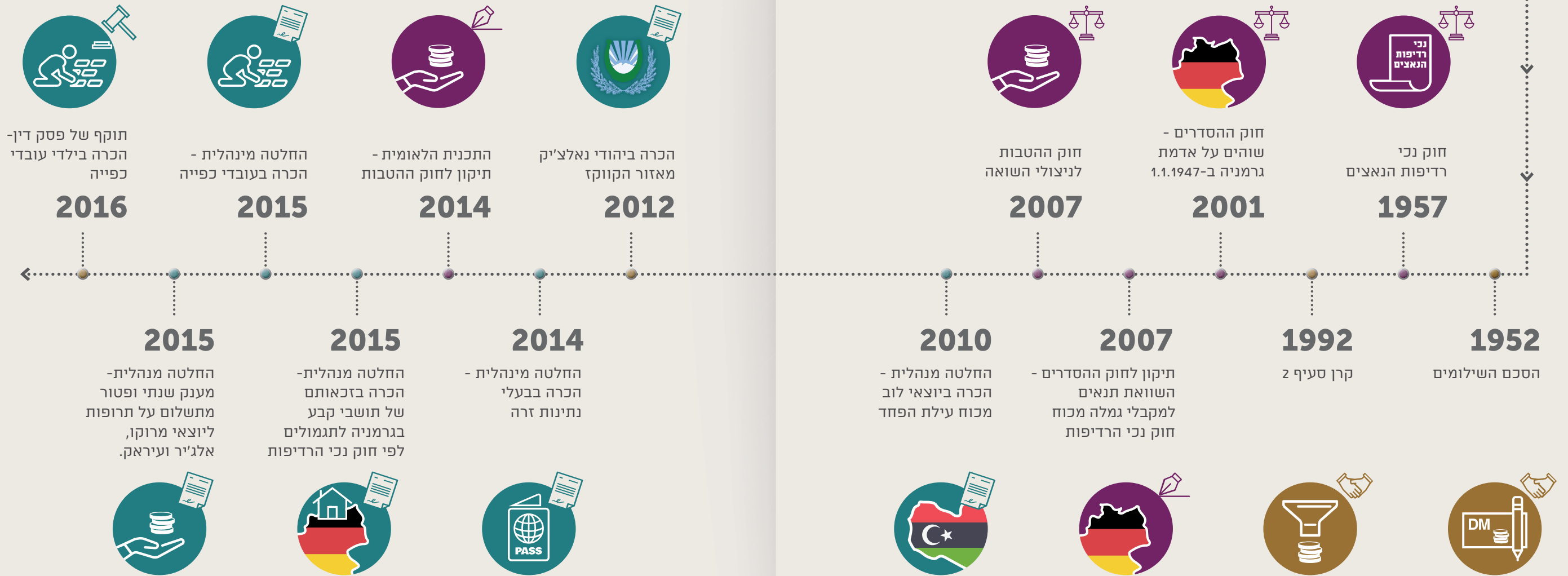
תרשים 2

התפתחות החקיקה וההסדרים הנוגעים לניצולים ולנפגעי התנכלויות

סיום מלחמת העולם השנייה 1945

מבקר המדינה | סיוע המדינה לניצולי השואה

מבקר המדינה | סיוע המדינה לניצולי השואה



## 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 הרלוונטי. בין ההסדרים: רנטת בריאות ממשלת גרמניה (BEG)<sup>26</sup>; פנסיה 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.

## חסר בהירות בקרב הניצולים בדבר ההסדרים החוקיים החלים עליהם ואי מיצוי זכויות

1. מן האמור לעיל עולה כי במשך השנים חלו תמורות משמעותיות בהסדרים החוקיים החלים על אוכלוסיית ניצולי השואה, והיקף תחולתם הורחב באופן שהם הקנו זכאות לתגמולים או להטבות גם לאוכלוסיות אשר קודם לכן לא הוכרו כזכאיות לכך.

**נמצא כי ההסדרים החוקיים החלים כיום על אוכלוסיית ניצולי השואה סבוכים ונקודתיים ודורשים היכרות מעמיקה עם החקיקה הקיימת, שמשנתה מפעם לפעם. מורכבות זו מביאה לכך שאדם מהשורה שאינו מתמצא בתחום זה מתקשה בהבנת ההסדרים האלה. לנוכח גילם המתקדם של ניצולי השואה והעובדה שחלקם אינו בקיא באפשרויות חיפוש המידע באינטרנט ואף לא שולט בשפה העברית, על אחת כמה וכמה שהם מתקשים בהבנת זכויותיהם.**



ההסדרים החוקיים החלים על אוכלוסיית ניצולי השואה סבוכים ונקודתיים ודורשים היכרות מעמיקה עם החקיקה הקיימת, שמשנתה מפעם לפעם

26 ממרבית ניצולי השואה אשר עלו לישראל לאחר מלחמת העולם השנייה נשללה הזכות לתבוע מגרמניה פיצויים בגין נזקי הגוף שנגרמו להם בעקבות רדיפות הנאצים. עם זאת, החוק הגרמני הכיר בזכאותן של כמה קבוצות של תובעים לפיצויים בגין נזק שנגרם להם במלחמת העולם השנייה ממועד גרימת הנזק.

הרשות וגופים נוספים ניסו בשנים האחרונות לפשט ולהנגיש את המידע שהם מעמידים לרשותם של ניצולי השואה, וזאת באמצעות הקמתם של אתרי אינטרנט ייעודיים ופיתוח כלי מחשוב שנועדו לסייע במתן אינדיקציות לזכאות מכוח ההסדרים השונים. נוסף על כך פועלת הרשות להנגשת המידע בשפות שונות באמצעות חוברת זכויות הנשלחת לניצולים, באמצעות הפעלת מרכז מידע טלפוני ומרכזי מידע ניידים. כמו כן פועלת הרשות לביצוע מיצוי זכויות של הפונים לרשות באמצעות בדיקת תיקו של הניצול ומצבו לעניין מידת מימוש זכויותיו.

2. 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 מקדמת הרשות לזכויות ניצולי שואה בשיתוף רשויות מקומיות פרויקט מיצוי זכויות, שבמסגרתו נבדק אם ניצולי שואה מקבלים את ההטבות בהתאם לזכאותם. מיצוי הזכויות יכול לשמש לניצולים רבים מוצא ממצוקתם הכלכלית ולאפשר להם לקבל שירותי סיוע ותנאי מחיה נאותים בשנותיהם האחרונות.

במסגרת הפרויקט שיזמה הרשות לזכויות ניצולי השואה, כל רשות מקומית שהצטרפה אליו קיבלה מהרשות רשימה של ניצולי שואה המוכרים לה אשר גרים בשטח הרשות המקומית. עובדי לשכות הרווחה של הרשות המקומית פנו לניצולים אלו כדי לוודא כי הם ממצים את זכויותיהם בהתאם להנחיות הרשות. פרויקט מיצוי הזכויות ברשויות המקומיות בוצע באמצעות העובדים הסוציאליים של הלשכות לשירותים חברתיים בכל רשות מקומית, ובחלק מהערים באמצעות מערך של מתנדבים שהרשות המקומית גייסה.

לדברי הרשות, מדובר בפרויקט מוביל ומרכזי, אשר במסגרתו מתבצעת התאמה מראש של הזכויות המגיעות לכל ניצול תוך הגעה אקטיבית אליו. ואולם עד מועד סיום הביקורת התקשרו עם הרשות לזכויות ניצולי השואה רק 50 רשויות מקומיות שתחתן 164 ישובים<sup>27</sup> בהם מתגוררים כ-47 אחוז מניצולי השואה ונפגעי התנכלויות. בביקורת עלה כי חלק מהרשויות המקומיות שלא התקשרו בהסכם כאמור עם הרשות נמנעו מכך בשל מחסור בכוח אדם מקצועי, קושי בגיוס מתנדבים וחשש מעומס על לשכות הרווחה. עקב אי-ההשתתפות של יישובים רבים בפרויקט כאמור לא מוצה הליך של מיצוי זכויות בקרב ניצולי השואה, ולרשויות מקומיות אלה אין מידע מקיף ומלא בדבר אוכלוסיית הניצולים המתגוררת בשטחן, 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 ללשכות הרווחה ביזמתו 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 ככי רע - ולפיכך אין ללשכות כל מידע על מצבם.

**רק 50 רשויות מקומיות** בהן מתגוררים 47% מניצולי השואה, הצטרפו לפרויקט מיצוי זכויות



27 מתוך 923 ישובים בהם מתגוררים כ-214,000 ניצולי שואה ונפגעי התנכלויות.



## הגמלאות וההטבות הניתנות לניצולי שואה ולנפגעי התנכלויות החיים בישראל

במהלך הביקורת צוות הביקורת פעל כדי לקבל מידע שלם על ההטבות הניתנות לקבוצות שונות של ניצולי השואה ונפגעי התנכלויות, על פי החוקים וההסדרים השונים. בתרשים 3 להלן יוצג המידע העדכני לפברואר 2017 בנושא הגמלאות וההטבות האמורות שנאסף ממקורות שונים.

מאחר שההסדרים החלים על ניצולי השואה מורכבים ומתעדכנים מפעם לפעם, חלקם עלול להתקשות להבינם ולעקוב אחר השינויים החלים בהם. מיצוי זכויות איכותי נועד בראש ובראשונה להבטיח כי מוקנות לניצולים מלוא הזכויות שהם זכאים להן. ההיענות המצומצמת של הרשויות המקומיות להצטרף לתכנית והתלות במערך מתנדבים מערימות קושי ביישום הפרויקט ואף פוגעות ביכולתן של הרשויות לספק לאוכלוסיית הניצולים המתגוררת בתחום שיפוטן שירותים חיוניים.

משרד מבקר המדינה מציין כי פרויקט מיצוי הזכויות שיזמה הרשות הוא פרויקט מבורך שחשוב להשלימו בהקדם ועל כן על כלל הרשויות המקומיות שבשטחן מתגוררים ניצולי שואה לתת יד להצלחתו, ויפה שעה אחת קודם. אף שלרשות אין סמכות לחייב את הרשויות המקומיות להצטרף לתכנית, עליה להמשיך ולהפעיל את כל הכלים שברשותה, ולהיעזר לעניין זה במשרד הפנים ובמרכז השלטון המקומי כדי לעודד רשויות מקומיות נוספות להצטרף לפרויקט זה ולסייע באמצעות כל המשאבים האפשריים להצלחתו.

עיריית אשדוד כתבה בתשובתה מפברואר 2017 למשרד מבקר המדינה כי לנוכח מצוקת כוח האדם בתחום הטיפול באזרחים ותיקים והמטלות השוטפות שנדרשים עובדים אלה לבצע, יטפלו מתנדבים במיצוי הזכויות של ניצולי השואה בקצב אטי מהרצוי. לדעת העירייה, סביר בהחלט כי לנוכח מצוקת כוח האדם לא מוצו זכויותיהם של חלק מניצולי השואה.

יצוין כי נוסף על פעילות הרשות לזכויות ניצולי שואה והרשויות המקומיות, גם עמותות שונות כגון עמותת "אביב"<sup>28</sup> בשיתוף "אשל - ג'וינט ישראל"<sup>29</sup>, מרכז הארגונים<sup>30</sup> ועמותת "כן לזקן"<sup>31</sup> פועלות להנגשת המידע לניצולים כדי לסייע במיצוי זכויותיהם, וזאת בלי שיידרשו לשלם בעד סיוע זה. עם זאת, במועד סיום הביקורת עדיין פועלים משרדי עורכי דין המציעים את שירותיהם בתשלום לניצולים לצורך מיצוי זכויותיהם.

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

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

30 מרכז הארגונים של ניצולי השואה בישראל הוא עמותה שהוקמה בשנת 1987 ורשומה ברשם העמותות לפי חוק העמותות, התש"ם-1980.

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

הגמלאות וההטבות שניצולי שואה ונפגעי התנכלויות החיים בישראל זכאים להן

49,944



חוק נכי רדיפות הנאצים וחוק ההסדרים 2007



3,132



יוצאי מחנות וגטאות (סעיף 3 לחוק ההטבות)



14,041



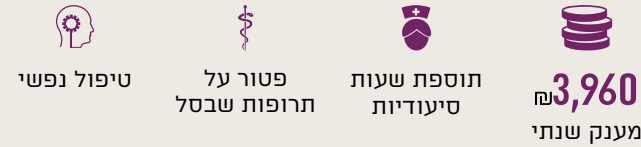
קרן סעיף 2- ועידת התביעות



83,761



סעיף 4 לחוק ההטבות



7,212



BEG



56,035



נפגעי התנכלויות - יוצאי מרוקו, אלג'יר ועיראק



**\*\*הטבות נוספות:**  
 • מימון טיפול רפואי של המחלות המוכרות • הבראה • הנחה בארנונה • מענק חד פעמי לנזקקים מהרשות



# תגמולים כספיים לניצולי השואה

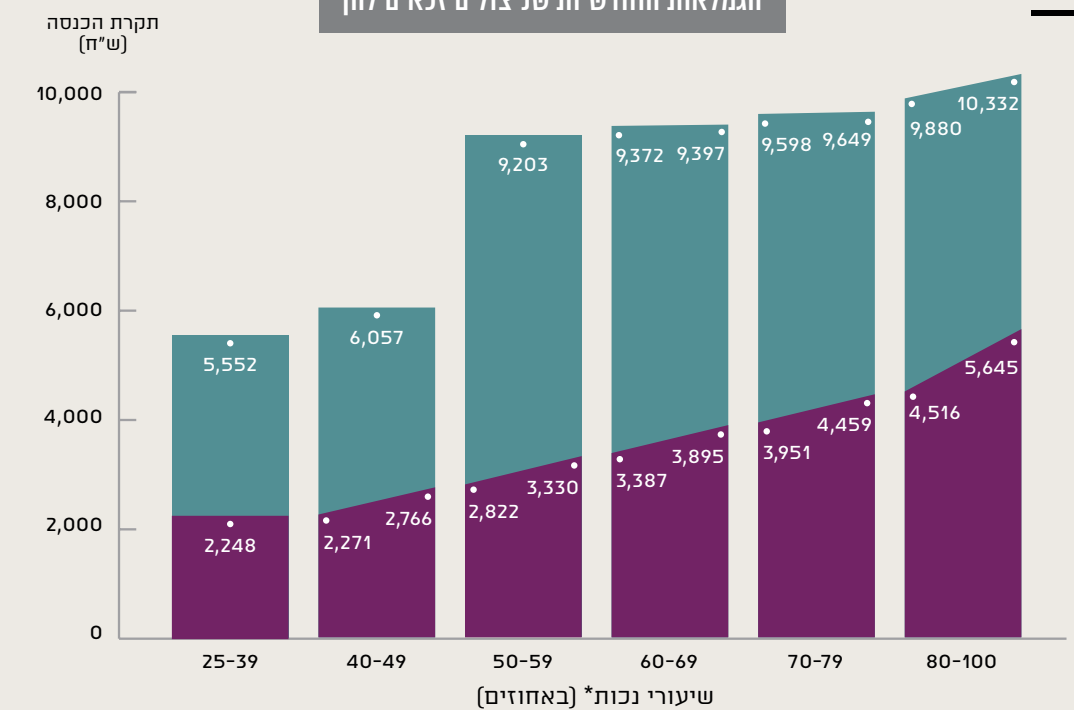
## 1. גמלאות חודשיות הניתנות לניצולי השואה

### א. שיעור הגמלאות

הגמלה החודשית המשולמת לניצולי השואה לפי חוק נכי הרדיפות או סעיף 3 לחוק ההטבות כוללת גמלה בסיסית ששיעורה במועד סיום הביקורת 2,248 ש"ח וכן תוספות התלויות הן בשיעור הנכות של הניצול המוכרת על ידי הרשות והן במצבו הכלכלי, בהתאם למבחן הכנסות שנקבע על ידי הרשות. בתרשים 4 להלן יפורטו סכומי הגמלה החודשית שניצולי השואה זכאים לה מכוח חוק נכי הרדיפות:

### תרשים 4

הגמלאות החודשיות שניצולים זכאים להן



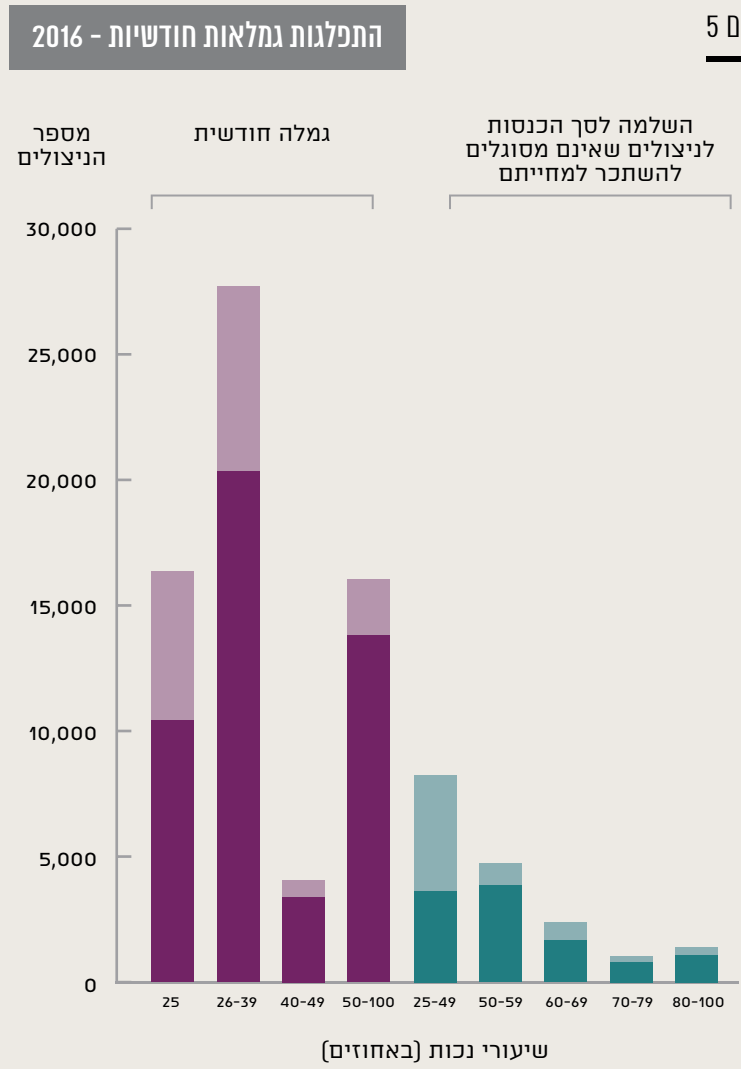
**גמלה עיקרית בש"ח**  
הגמלה משולמת מדי חודש לפי הסכום הגדול מהשניים: שיטת המדרגות - הגמלה הקבועה למדרגת הנכות הרלוונטית, השיטה הליניארית - מכפלה של התגמול עבור אחוז נכות אחד (העומד, נכון למועד סיום הביקורת על כ-56.44 ש"ח) בשיעור הנכות המוכר לניצול.

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

\* 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 המקבלים גמלה חודשי מוכרת נכות בשיעור של 25% לפחות, בלי שיידרשו להוכיח את דבר קיומה. כן יצוין כי אין בהכרח מתאם בין שיעורי הנכות האמורים ובין שיעורי הנכות שנקבע בטל"א לאותו ניצול.

בתרשים 5 להלן תוצג התפלגות הגמלאות החודשיות המשולמות לניצולי השואה, נכון למועד סיום הביקורת:

### תרשים 5



חוק נכי הרדיפות קובע כי מהתגמול לפי הכנסה או מהתגמול המוגדל לפי הכנסה ינוכה סכום השווה לקצבת הזקנה מבטל"א, ובלבד שהסכום שיוותר לא יפחת מהגמלה העיקרית. 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 (כקצבת זקנה), מהביטוח הסוציאלי מגרמניה וכל הכנסה אחרת מכל מקור שהוא<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> למעט הגמלה שמקבלים ניצולים באמצעות ועידת התייעות מקרן סעיף 2; זאת, בהתאם לחוק הטבות לניצולי שואה (תיקון מס' 8), התשע"ז-2016, שאושר במהלך הביקורת, ולפי גמלה ספציפית זו אינה מובאת עוד בחשבון במסגרת מבחן ההכנסות לצורך קביעת סכום התגמול לפי הכנסה או התגמול המוגדל לפי הכנסה.

לאחר יישום הוראות סעיף 3 לחוק ההטבות<sup>33</sup> פנו חלק מהניצולים לבטל"א בשל חשש שהגמלאות המשולמות להם מביאות להפחתה בסך הכנסותיהם. בבדיקה שביצעו בטל"א והרשות אותרו 6,000 ניצולים אשר החלו לקבל תגמול מוגדל לפי הכנסה, במקום גמלה לפי חוק הבטחת הכנסה מבטל"א אותה קיבלו לפני כניסתו לתוקף של תיקון החוק בשנת 2014; הבדיקה העלתה כי מסלול זה אכן היטיב עם הניצולים והביא לגידול בגמלאותיהם, וכי לא חלה הפחתה בפועל בגמלאות אלה כפי שחששו הניצולים.

לנוכח התלונות כאמור קיים משרד מבקר המדינה בדיקות מדגמיות של הגמלאות המשולמות לניצולי השואה הזכאים לתגמול לפי הכנסה ולתגמול מוגדל לפי הכנסה. בבדיקה עלה כי התגמול ניתן לניצולים בהתאם להוראות החוק, וסכומו אינו קטן מהסכום המזערי הקבוע בו, ועל כן אין ממש בטענות בדבר קיזוז יתר מהגמלאות. ואולם, הדבר מלמד על חוסר הבהירות בסוגיה זו, ועל הקושי של הניצולים להבין את מנגנון חישוב הגמלאות הניתנות להם, בדומה לחוסר הבהירות הקיים בנוגע להסדרים החלים עליהם.

נמצא כי התלוש שמפיקה הרשות עבור הניצולים אמנם מפרט את הגמלאות והניכויים הניתנים להם, אולם בשל אופן החישוב הוא אינו בהיר דיו.

**משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי ראוי שהתלוש שהיא מפיקה לניצולים יהיה ברור וישקף את זכאותם של הניצולים בהתאם לטבלאות שהיא מפרסמת, לרבות הסבר על שיעור הניכויים מהגמלה המשולמת ועל כל שינוי שחל בסכום הגמלה או באופן חישובה. בהתאם לכך, ראוי כי הכינויים לתגמול לפי הכנסה ולתגמול המוגדל לפי הכנסה יבטאו את העובדה כי תגמולים אלו הם בבחינת השלמה להכנסות הניצולים מכל מקור שהוא.**

### היוון התגמולים החודשיים למענק חד פעמי

סעיף 15 לחוק נכי הרדיפות, מעגן את סמכותה של הרשות להמיר, בהסכמת נכה המוכר מכוח החוק, את תגמוליו במענק חד פעמי, שלא יעלה על סך התגמולים שנכה בדרגת נכותו בזמן ההמרה זכאי לקבלם במשך חמש שנים וזאת אם הרשות סבורה שהדבר יעזור לשיקומו. בהתאם להוראות החוק, המענק שישולם הוא חד פעמי ומשמעות קבלתו היא ויתור על המשך הזכאות לקבלת הגמלה החודשית מהרשות.

הגמלה החודשית המשולמת לניצולים נועדה לאפשר לאוכלוסייה זו לחיות בכבוד בזקנתם והיא נועדה לאפשר להם לקבל את הצרכים היום יומיים הנחוצים למחייתם, ובמקרים רבים היא משמשת כתחליף לפנסיה שרבים מהם לא צברו במהלך חייהם. השימוש בסעיף זה נעשה במקרים בודדים בלבד. כך, ניצול שואה א', שהרשות היוונה את גמלתו על פי בקשתו ובהתאם להוראות החוק, ביקש תקופת מה לאחר ביצוע ההיוון, להשיב את זכאותו לקבלת גמלה חודשית בניכוי סכום ההיוון. פניותיו של ניצול השואה לערכאות המשפטיות בעניינו נדחו. אף

<sup>33</sup> בעקבות תיקון מס' 5 בשנת 2014, הסעיף קובע כי יוצאי מחנות ונטאות יהיו זכאים לקבל תגמולים והטבות כאילו היו נכים הזכאים לתגמולים לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, ובלבד שאינם מקבלים קצבה אחרת בשל נרדפותם.

כי הרשות פעלה על פי כל דין במקרה זה, הרי שעצם קיומה של אפשרות ההיוון של כל הגמלה ללא הותרת סכום גמלה מינימלי, עלול להעמיד ניצולים במצב של היעדר גמלה חודשית כלשהי.

**חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (תיקון מס' 3), התשס"ח - 2008 (להלן - תיקון 3) מגביל את אפשרות היוון כספי החיסכון הפנסיוני של חוסכים וזאת במטרה להגן על הזכאים לפנסיה ולהבטיח לחוסכים הכנסה חודשית מינימלית החל מגיל הפרישה ולכל החיים. על מנת להגן בצורה דומה על מקבלי הגמלה מהרשות, מן הראוי כי היא תשקול לקדם שינוי חקיקה בנושא היוון התגמולים של ניצולי שואה ברוח תיקון 3 האמור.**

בתשובתה המשלימה של הרשות ממרץ 2017 היא כתבה כי "ספק אם יש מקום לשינוי בנושא, בשים לב לכך שהפעלת הסמכות נעשית במקרים בודדים וחריגים... הרשות אכן בוחנת את נושא המרת התגמולים למענק חד פעמי ובודקת את הצורך בסמכות זו והאם אפשרות זו אכן עוזרת לשיקומם של ניצולי השואה. ככל שיעלה צורך בתיקון וככל שישתנו הנסיבות באופן שיטה את הכף נגד טובתם של הניצולים, תישקל כמובן האפשרות לשינוי חקיקה בנושא".

### ב. מענק לניצולים נזקקים מהחברה להשבת רכוש<sup>34</sup>

החברה להשבה הוקמה בהתאם לחוק נכסים של נספי השואה (השבה ליורשים והקדשה למטרות סיוע והנצחה), התשס"ו-2006 (להלן - חוק הנכסים). בהתאם למטרתה השירית של החברה להשבה - מתן סיוע לניצולי שואה, קבע דירקטוריון החברה אמות מידה למתן מענקים רבעוניים לניצולים נזקקים<sup>35</sup> מקבלי גמלה חודשית<sup>36</sup>. קריטריונים אלו משמעים כי המענק ניתן לניצולי שואה נזקקים מקבלי גמלה חודשית אשר שיעור נכותם (על פי קביעת הרשות) קטן מ-50%<sup>37</sup>.

סעיף 34(ב1) לחוק הנכסים קובע את מסגרת התמיכה השנתית שעל החברה לתת כסיוע לניצולי השואה, ואולם אינו קובע את אופן החלוקה של תמיכה זו.

קבוצת הזכאים למענק כאמור מהחברה להשבה הצטמצמה במשך השנים. בשנת 2011 מנתה הקבוצה כ-10,800 ניצולים. במועד סיום הביקורת מונה קבוצה זו כ-8,700 ניצולים בלבד. בשנים 2010-2016 העניקה החברה מענקים רבעוניים בסכומים משתנים לניצולים אשר עמדו בקריטריונים שהיא קבעה, בהתאם לרשימות שנמסרו לה על ידי הרשות<sup>38</sup>.

**8,700 ניצולים נזקקים קיבלו בינואר 2017 מענק רבעוני מהחברה להשבה**



<sup>34</sup> ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 67א'** (2016), הפרק "החברה לאיתור והשבת נכסים של נספי השואה בע"מ" ופעולות המדינה לאיתור ולהשבה של נכסי הנספים", עמ' 113.

<sup>35</sup> הכוונה לניצולים המקבלים תגמול לפי הכנסה (מכוח חוק נכי הרדיפות או סעיף 3 לחוק ההטבות), ולחלופין למקבלי גמלה לפי חוק הבטחת הכנסה מהביטוח הלאומי.

<sup>36</sup> הכוונה לניצולים המקבלים גמלה חודשית מכוח אחד ההסדרים החוקיים שלהלן: חוק נכי הרדיפות, חוק ההטבות, קרן סעיף 2, חוק הפיצויים הפדרלי (ה-866).

<sup>37</sup> יצוין כי בכל הנוגע למקבלי רנטת בריאות חודשית ממשלת גרמניה (לפי ה-866) אין חשיבות לשיעור הנכות שנקבעה לניצולים, ובלבד שהם מקבלים גמלה לפי חוק הבטחת הכנסה.

<sup>38</sup> בשנת 2015, בשל קשיים תזרימיים, לא שולמו מלוא המענקים, והחברה צפויה להשלימם בשנת 2017. בשנת 2016 קיבלו הניצולים את מלוא המענקים. לשם כך הסתייעה החברה בהלוואה שניתנה לה מאוצר התיישבות היהודים לצורך תשלום ברבעון הראשון, ואת יתרת המענקים שילמה הרשות כנגד התחייבות שנתנה לה החברה. בתשובת החברה לטיטוס דוח הביקורת מפוראר 2017 צוין כי ההלוואה כאמור הושבה לרשות ולאוצר התיישבות היהודים בינואר 2017. כמו כן החברה שילמה לניצולים נזקקים סכום של 6,750 ש"ח בינואר 2017.

כאמור, ניצולים נזקקים ששיעור נכותם - לפי נתוני הרשות - גדול מ-50%, זכאים לתגמול מוגדל לפי הכנסה מאת הרשות בהתאם לשיעורי הנכות המוכרים. אם תתבצע בדיקה בעניינם של ניצולים ששיעור הנכות שנקבע להם בעבר קטן מ-50%, ייתכן שיתגלה כי כיום יש להכיר בהם כבעלי שיעור נכות גדול מ-50%, באופן שהם יהיו זכאים להגדלת סכום הגמלאות החודשיות. אמנם ניצולים אלו ייגרעו מרשימת הזכאים למענק רבעוני מהחברה להשבה, שכן הם לא יעמדו עוד בקריטריונים, אולם הגדלת שיעור הנכות תביא לגידול בסכום הגמלאות שיקבלו מהרשות ולשיפור מצבם הכלכלי.

בתשובת הרשות מפרברואר 2017 לטיטת דוח הביקורת (להלן - תשובת הרשות) צוין כי התיק הרפואי של כל אחד מהניצולים ברשות כולל רק מידע רפואי שהניצול בחר להציג לרשות ועל כן נבצר מהרשות לבחון אם חלה החמרה במצבם ולקבוע אם הם סובלים משיעורי נכות גדולים יותר, אלא אם כן הניצול יזם בירור בענייניו ובכלל זה המציא לרשות מסמכים רפואיים נוספים.

**נוכח גילם המתקדם של הניצולים וההתדרדרות הטבעית במצבם הרפואי, ניתן להניח כי שיעורי הנכות הנקבעים לפי מחלותיהם המוכרות על ידי הרשות יגדלו אף הם. משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שהרשות תפנה ביזמתה מפעם לפעם לניצולי השואה, ולמצער לנזקקים שבהם, לבחינת שיעור הנכות העדכני הראוי להכיר בו בהתבסס על המידע הרפואי שימסרו לה הניצולים; ובתוך כך תבהיר הרשות לניצולים כי אם שיעורי הנכות שלהם יהיו גדולים מ-50%, ייתכן שהם יהיו זכאים להטבות נוספות. בחינה זו עשויה לסייע לכלל הניצולים ובפרט לניצולים נזקקים ולשפר את ההטבות הניתנות להם.**

בהתאם לתיקון 3 משנת 2014 לחוק הנכסים, החברה להשבה תסיים את פעילותה בסוף שנת 2017. בהתאם לחוק, נכסים שלא הוגשו בקשות להשבתם מטעמו של יורש או אדם אחר הטוען לזכויות בנכס יועברו למפרק החברה, והוא יממש את הנכסים ויעביר את תמורתם לסיוע לניצולים; נכסי החברה שהוגשה בקשה להשבתם, יועברו לאפוטרופוס הכללי והוא יפעל לאיתור יורשים, ואם בתוך חמש שנים לא יאתר אותם הוא יממש את הנכס ויעביר את התמורה לסיוע לניצולי שואה על פי תקנות שיקבעו ארבעה שנים. עוד נקבע בסעיף 64(ג) לחוק כי לשם כך יקבע שר המשפטים, בהסכמת שר האוצר, שר הרווחה והשר לשוויון חברתי, כללים לעניין העברת הנכסים הללו למטרת סיוע לניצולי שואה הנזקקים לכך. נמצא כי במועד סיום הביקורת, כשנתיים וחצי לאחר שתוקן החוק, שרת המשפטים טרם קבעה כללים כאמור.

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים כי לנוכח חשיבות הסיוע לניצולי שואה נזקקים, עליו לפעול בשיתוף עם הרשות, נציגי האוצר, נציגי משרד הרווחה ונציגי המשרד לשוויון חברתי לגיבוש מתווה מוסכם להמשך הסיוע לניצולים נזקקים, לאחר סיום פעילותה של החברה המממש ובא. בין היתר, נדרש כי המתווה יכלול את המנגנון לחלוקת כספי הסיוע, היקף הסיוע ומקורותיו, קריטריונים לחלוקה וכן זהות הגורם האמון על כך, תוך המשכיות הטיפול באוכלוסיית הנזקקים לסיוע.**

בתשובת משרד המשפטים ממרץ 2017 לטיטת הדוח צוין כי "שרת המשפטים פועלת לגיבוש הסדר שלפיו ניצולי שואה נזקקים שמקבלים כיום מענק רבעוני מהחברה להשבת רכוש ימשיכו לקבל את המענק גם לאחר פירוק החברה, זאת גם אם הכספים שיגבו בידי המפרק לא יספיקו למימון המענק. יצוין שגיבוש ההסדר מותנה בהסכמה של משרדי ממשלה נוספים ושרת המשפטים פועלת לקבל את הסכמתם". בתשובת הרשות היא הביעה את נכונותה לקבלת האחריות לסיוע לקבוצה זו, שכן לדעתה אין מקום לפיצול במתן הסיוע.

## 2. מענקים שנתיים לניצולי השואה

ניצולי שואה שעלו לישראל לאחר 1.10.53 ואשר לא שהו במהלך המלחמה בגטאות או במחנות, או שלא הוכרו לפי קרן סעיף 2, אינם זכאים לגמלה חודשית אלא למענק שנתי בסך 3,960 ש"ח (נכון למועד סיום הביקורת) לפי סעיף 4 לחוק ההטבות ולהטבות נלוות מכוח התכנית הלאומית<sup>39</sup>. בפברואר 2017 מנתה קבוצה זו 83,761 ניצולים, שמרביתם ברחו מזרחה במהלך מלחמת העולם השנייה מאימת הנאצים ועלו לישראל בשנות התשעים של המאה העשרים ממדינות חבר העמים. ניצולים אלו לא קיבלו פיצויים משום גורם בגין נרדפותם במהלך המלחמה. מטבע הדברים, כעולים אשר הגיעו לישראל בגיל מבוגר יחסית, רובם לא הצליחו לצבור זכויות סוציאליות ואף לא הספיקו לצבור נכסים או חסכונות של ממש. חלקם המכריע נאלץ לעבוד בעבודות מזדמנות או בעבודות שאינן תואמות את הכשרתם המקצועית. חלקם נאלץ אף כיום, בגיל מבוגר, להמשיך לעבוד על מנת להתקיים.

זאת ועוד, אירועים ומשברים - כדוגמת מחלה אשר הטיפול בה מצריך משאבים רבים, או הוצאה חד-פעמית גדולה - עלולים לדרדר כלכלית את מצבם של אנשים שאין להם "רשת הביטחון" הנחוצה על מנת לצלוח את המשבר. ההתמודדות עם אירועים משבריים אלו עשויה להיות קשה עוד יותר לקשישים אשר אין להם כל הכנסה מעבר לקצבת הזקנה וגמלה לפי חוק הבטחת ההכנסה וכן אין להם נכסים, חסכונות, פנסיה או תמיכה כלכלית מהמשפחה. אירועים אלו עלולים להוריד את הניצולים חסרי הגמלה החודשית מהרשות אל מתחת לקו העוני בלי שיהיה ביכולתם להיחלץ ממצב זה בכוחות עצמם.

מנתונים של הרשות לזכויות ניצולי השואה עולה כי למעלה מ-56,000 מכלל הניצולים הזכאים למענק שנתי מכוח סעיף 4 לחוק ההטבות מקבלים גמלה לפי חוק הבטחת הכנסה מבטל"א.



39 החלטת ממשלה 1568 מאפריל 2014.

מפגישות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם ניצולים רבים הזכאים למענק שנתי וכן עם ארגוני המגזר השלישי ועמותות הפועלות לסיוע לניצולי השואה, עולה כי מרבית הניצולים אשר חיים בתנאים כלכליים קשים מסתגלים למצבם. חלק מהניצולים נאלצים להסתפק ברמת חיים נמוכה, אוכלים אוכל שאינו מגוון ואינו מכיל את כל אבות המזון, מצמצמים את רמת הצריכה ומוותרים על מוצרים בסיסיים. אף כי מרביתם מקבלים גמלה לפי חוק הבטחת הכנסה מהמדינה, הכנסתם הכוללת אינה מאפשרת להם להתמודד עם יוקר המחיה וחלקם אף מתקשים לחיות את שארית חייהם בכבוד. על אף הנתון האמור בדבר מצבם הכלכלי הקשה של מרבית הניצולים מקבוצה זו, הם אינם מתרעמים על המחסור והקושי הכספי.

בתשובת אגף תקציבים מפברואר 2017 לטיוטת דוח הביקורת צוין כי "מדובר בנושא בעל השלכות רחב משמעותיות לתקציב המדינה (מעל ל-3 מיליארד ש"ח)... תוספות התקציב אפשרו לשפר משמעותית את הטיפול בניצולים הן באמצעות הרחבת קבוצת הזכאים לקצבאות והטבות שונות והן באמצעות הגדלת גובה הקצבאות והמענקים"<sup>40</sup>, וכי "בהתאם למדיניות החברתית פועלת הממשלה בשנים האחרונות על מנת לשפר את רווחתם ורמת חייהם של כלל הקשישים במדינת ישראל, בדגש על אוכלוסיית הקשישים החיים בעוני". אגף תקציבים פירט את הפעולות הננקטות לשם כך המשפיעות אף על אוכלוסיית ניצולי השואה: הגדלת קצבת הבטחת הכנסה; שינוי אופן חישוב תוספת הוותק לקצבת הזקנה; שינוי אופן הניקוד לצורך קבלת גמלת סיעוד לבני 90 ומעלה; בניית דירות קטנות בדיוור הציבורי; בניית דיוור ציבורי לקשישים והגדלת הסיוע בשכר דירה לקשישים.

בשנת 2014 הגישה עמותת "כן לזקן" עתירה לבית המשפט העליון (להלן- העתירה) שביסודה הטענה כי ניצולי שואה שעלו לאחר אוקטובר 1953 ולא היו במחנות או גטאות מופלים לרעה מאחר שהם אינם זכאים לגמלה חודשית<sup>41</sup>.

במרץ 2017, לאחר מועד סיום הביקורת, דחה בית המשפט העליון את העתירה מהטעם שלא הוכח כי ההבחנה הנוהגת בחקיקה בין ניצולי השואה לוקה בהפליה פסולה משפטית. יחד עם זאת ציין בית המשפט העליון כי לצד תוצאתה המסתברת של העתירה "קשה לשאת את הידיעה כי חלק לא מבוטל מן הניצולים שעודם מתהלכים בקרבנו - אשר הם למרבה הצער מתמעטים והולכים, בחלוף הזמן- נזקקים לסיוע כלכלי... גם אם במישור המשפטי... ידנו קצרה להוסיף על שנעשה, נהיה גם אנו לפה לשרידים כדי שעניינם לא יירד מעל הפרק אלא יטופל ביתר שאת... חלק גדול מפעולות הממשלה מכוונות לקשישים בכלל, וינוחו ברכות על ראש כל המסייעים להם. אך ניצולי השואה נושאים מעבר לציקלון הגיל, גם "דבר מה נוסף", כבד, של צלקות התקופה. ראוי להידרש למצוקותיהם המיוחדות, בצד אלה של קשישים בכלל; ואין כיום מן הסתם ניצול שואה שגילו פחות מ-75. יש לקוות אפוא, כי מגמת הגדלתו של הסיוע והרחבת היקף הזכאים לו, לה אנו עדים בשנים האחרונות... תמשיך ואף תגבר עוד ועוד; כן ראוי שיעשו במסגרת זו מאמצים להגדלת התקציב, לשם מציאת פתרון שוויוני יותר"<sup>42</sup>. כן הוסיף בית המשפט כי "במישור האנושי והערכי... העתירה שבפנינו חושפת את מצוקתם של קשישים רבים במדינת ישראל היודעים מחסור, כמו גם את הציפייה הערכית והמוסרית לכך שמדינת ישראל תהיה בית חם ותומך לניצולי השואה שעודם חיים בינינו...

40 כר, הוגדל זמן קצר לפני מועד סיום הביקורת נובה המענק השנתי הניתן בהתאם להוראות סעיף 4 לחוק ההטבות מ-3,600 ש"ח ל-3,960 ש"ח.

41 וכן לא קיבלו גמלה תלת חודשית מקרן סעיף 2.

42 ב"פ 6321/14 "כן לזקן- לקידום זכויות הזקנים" ואח' נ' שר האוצר ואח', פס' מג' לפסק דינו של המשנה לנשיאה רובינשטיין (פורסם במאגר ממוחשב, 9.3.17).

הבחנה בין מי שהיו בגטאות ובמחנות לבין מי שעברו מדורי גיהנום אחרים נותנת משקל מכריע לסבלות העבר של הניצולים. לעומת זאת, ככל שמדובר בהגנה על זכותם של ניצולי שואה לקיום בכבוד- הרי שהקריטריונים אמורים להיות כאלה שמתמקדים במצוקה העכשווית שלהם, להבדיל מסוג הרדיפות שהם חוו, במחנות ובגטאות או בדרכים אחרות"<sup>43</sup>.

**מדי שנה מתפרסמות בתקשורת כתבות על ניצולי שואה הרעבים ללחם והחיים בתנאי עוני מחפירים. על פי רוב, ניצולים אלו נמנים עם אוכלוסיית הניצולים מקבלי המענק השנתי אשר עלו מברית המועצות לשעבר, אשר בשל מועד עלייתם נבצר מהם לקבל תגמולים חודשיים, ואין להם פנסיות או בסיס כלכלי אחר למעט קצבאות מהביטוח הלאומי. כ-67% מקרב ניצולי השואה הזכאים למענק שנתי מכוח סעיף 4 לחוק ההטבות מקבלים גמלה לפי חוק הבטחת הכנסה. קולה של אוכלוסייה זו, ששיעורה כרבע מכלל אוכלוסיית ניצולי השואה, אינו נשמע, הם מסתגלים בליט ברירה למצבם ומוותרים על צרכים בסיסיים.**

**על שר האוצר להעלות בפני הממשלה באופן תדיר, במסגרת טיפולה באוכלוסיית הקשישים הנזקקים, ובהתאם להמלצת בית המשפט העליון ובמגבלות התקציב את סוגיית הסיוע הניתן לשארית הפליטה. החובה המוסרית של החברה הישראלית היא לדאוג לאוכלוסייה זו, אשר סבלה די ממאורעות השואה. על הממשלה והעומד בראשה לוודא כי רמת חייהם של ניצולי השואה בשנותיהם האחרונות תהיה ראויה ולסייע להם לשם כך.**

## סיוע במזון

בדוח מבקר המדינה בנושא "פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי", העיר מבקר המדינה כי יש לקדם את הביטחון התזונתי של הנזקקים, וכי מוטלת על המדינה האחריות העליונה בנושא, ואל לה לסמוך רק על נדיבותו של המגזר השלישי לעניין זה<sup>44</sup>.

כאמור, לנוכח גילם המתקדם של הניצולים - כ-85 בממוצע - מתקשים חלקם בביצוע פעילויות בסיסיות בביתם, ובהן בישול. משיחות שקיים צוות הביקורת עם ניצולים, עם עמותות שמטפלות בהם ועם לשכות רווחה בעיריות אחדות עולה כי חלקם אינו מסוגל להגיע לחנויות המזון ללא סיוע. נוסף על כך, חלק מהניצולים, ובייחוד אלו שאינם מקבלים גמלה חודשית, נאלצים לוותר על רכישת מוצרי מזון בסיסיים בשל קשיים כלכליים, וחלקם אינם ניזונים מארוחה חמה ומזינה ומסתפקים בתפריט דל וקבוע.

**החובה המוסרית של החברה הישראלית היא לדאוג לאוכלוסיית ניצולי השואה, אשר סבלה די ממאורעות השואה. על הממשלה לוודא כי רמת חייהם של הניצולים בשנותיהם האחרונות תהיה ראויה ולסייע להם לשם כך**

43 שם, פס' 11 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז (פורסם במאגר משפטי) [9.3.17].

44 משרד מבקר המדינה, דוח ביקורת מיוחד בנושא "פעולות הממשלה לקידום הביטחון התזונתי" (2014).

הוועדה הבין-משרדית לגיבוש פתרונות למצוקת ניצולי השואה, בראשות מר נחום איצקוביץ, מנכ"ל משרד הרווחה דאז, אשר פעלה בשנת 2007 לפני גיבושה של התכנית הלאומית, נתנה את דעתה על כך שישנם ניצולים הסובלים ממחסור בתחום זה והמליצה להרכיב עבורם סל ייעודי הכולל, בין היתר, שירותי הזנה כגון ארוחות חמות לאלו שאינם מסוגלים להכין את מזונם<sup>45</sup>.

עמותות שונות זיהו את הצורך הבסיסי של ניצולי שואה נזקקים בסיוע בתחום זה והקימו מפעלי תמיכה ייעודיים עבורם; למשל, הקרן לידידות<sup>46</sup> מסייעת לניצולי שואה ומאפשרת להם לבחור בין שלוש אפשרויות הזנה: כרטיס לקנייה עצמאית של מוצרי מזון, חבילת מזון או משלוח של מזון מבוסל לבית ניצול השואה. בשנים 2014-2016 סיפקה העמותה מזון בעלות כוללת של כ-60 מיליון ש"ח ליותר מ-12,500 ניצולי שואה; ארגון "לתת"<sup>47</sup> סייע אף הוא בשנים 2014-2016 ליותר מ-1,000 ניצולים באמצעות חבילות מזון שהביא לביתם מדי חודש בעלות כוללת של למעלה מ-5 מיליון ש"ח. גם רשויות מקומיות אחדות פועלות למציאת פתרון נקודתי לבעיות בתחום זה. לדוגמה, עיריית חיפה מספקת מדי יום מכספי תרומות ייעודיות 110 ארוחות צהריים חמות לאזרחים ותיקים, שמחציתם ניצולי שואה.



**65** מיליון ש"ח

סיוע בתחום המזון על ידי עמותות בשנים 2014-2016

משרד הרווחה זיהה צורך זה ושילב מתן ארוחות חמות במועדוני מופ"ת<sup>48</sup>, שהוא מנהל באמצעות לשכות הרווחה העירוניות, במסגרת התקציב שהוקצה לו לעניין זה בתכנית הלאומית. כמו כן ביקש המשרד להקצות חלק מהתקציב לשנת 2016 לאספקת ארוחות חמות לניצולים בסופי שבוע, בימים שבהם לא מתקיימת פעילות של מועדוני מופ"ת, אולם בסופו של דבר משרד האוצר לא אישר בתקציב של שנת 2016 את הפרויקט האמור.

**מתן ארוחות חמות לניצולי שואה נזקקים הוא סיוע חשוב ביותר שנחיצותו רבה, לטענת רשויות מקומיות וארגונים המקיימים קשר רציף עם ניצולי השואה. מכיוון שהממשלה אינה פועלת למתן סיוע חיוני זה, המגזר השלישי פועל רבות כדי לנסות למלא את החלל בכלים המוגבלים שברשותו. על הממשלה לנקוט בצעדים הנדרשים כדי למלא את הצורך הבסיסי האמור באמצעות המשאבים העומדים לרשותה.**

בתשובתה כתבה הרשות כי היא תומכת בפתרון של מתן סיוע כספי ישיר לחשבון הבנק של הניצול, שבו ישתמש הניצול לפי צרכיו ולפי בחירתו, וכי לדעתה פתרון באמצעות ארגונים חוץ-ממשלתיים מקשה על הניצולים ועל המדינה.

45 דוח ביניים של הוועדה הבין-משרדית לגיבוש פתרונות למצוקת ניצולי השואה (2007).

46 הקרן לידידות היא, על פי הגדרתה, "ארגון פילנתרופי-חברתי התומך בחוסן הלאומי והחברתי של העם היהודי ומדינת ישראל ופועל במימון תרומות של נוצרים אוהבי ישראל ויהודים מרחבי העולם", הפועלת בין היתר לסייע לניצולי השואה החיים בישראל.

47 ארגון לתת היא עמותה שנוסדה בשנת 1996 ופועלת במימון תרומות במטרה להביא לצמצום העוני, לרבות באמצעות סיוע לאוכלוסיות במצוקה.

48 עוד על מועדוני מופ"ת ראה להלן בפרק בנושא "תקצוב פרויקטים לשירותים חברתיים".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי המצב בשטח - לפי הממצאים שבידי לשכות הרווחה של הרשויות המקומיות וארגוני סיוע חוץ-ממשלתיים - הוא שעל אף הסיוע הכספי הישיר לניצולים, חלקם עדיין נזקקים בתחום המזון, בין בשל קושי פיזי ברכישת מוצרי המזון או בפעולות בישול ובין מאחר שהכנסותיהם קטנות מסכום ההוצאות הבסיסי הנדרש לקיום בכבוד. זאת ועוד, חלק מהניצולים אינם מקבלים כלל גמלה חודשית, ועל כן פתרון הסיוע הכספי הישיר שהרשות הציגה בתשובתה אינו רלוונטי לגביהם והם נדרשים להסתמך על סיוע של לשכות הרווחה או של עמותות בתחום המזון.

## סיוע בדיור

כאמור, הרשימה הלאומית כוללת 158,000 ניצולי שואה. חלקם גרים בקהילה: בבתיהם, בדיור ציבורי או עם בני משפחה; חלקם גרים במוסדות פרטיים (בתי אבות); וחלקם בבתי חולים סיעודיים.

### 1. דיור ציבורי

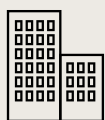
בעיית הדיור היא אחת הבעיות העיקריות של ניצולי שואה נזקקים. לקבוצות גדולות של ניצולים, בעיקר בקרב העולים מברית המועצות לשעבר שהגיעו החל משנות התשעים של המאה העשרים, אין דירות בבעלותם והם נאלצים לשלם שכר דירה גבוה. הוצאות הדיור הן קשיחות ומטילות נטל כבד על ניצולי שואה. על פי דיווחים של גורמים שונים שעומדים בקשר עם אוכלוסיות אלה, חלקם מוותרים על טיפולים רפואיים ועל מילוי צרכים חיוניים אחרים כדי לשלם את הוצאות הדיור. שני משרדי ממשלה מטפלים בבעיות דיור ובכללם של ניצולי שואה:

**משרד הקליטה:** ברישומים של המשרד נכללים כ-16,000 ניצולי שואה שזכאים לדיור ציבורי וממתינים לו. שיעורם הוא יותר מ-90% מכלל הזכאים הרשומים במשרד אשר ממתינים לדיור ציבורי. המשרד נותן עדיפות מסוימת לניצולים בתור לקבלת דיור ציבורי על פני אחרים, בין השאר על פי שנת העלייה. משרד הקליטה מסר למשרד מבקר המדינה כי חלק מהניצולים ממתינים שנים ארוכות לקבלת דיור ציבורי, זאת בשל ההיצע המוגבל של הדירות המוקצות למשרד הקליטה - פחות מ-1,000 דירות לשנה.



~16,000

ניצולי שואה ממתינים לדיור ציבורי



על אף הסיוע הכספי הישיר לניצולים, חלקם עדיין נזקקים לסיוע בתחום המזון, בין בשל קושי פיזי ברכישת מוצרי המזון או בפעולות בישול ובין מאחר שהכנסותיהם קטנות מסכום ההוצאות הבסיסי הנדרש לקיום בכבוד

**משרד השיכון:** המשרד מטפל בכ-2,000 ניצולי שואה הזכאים לסיוע בשכר דירה. כמו כן, על פי נתונים שנמסרו למשרד מבקר המדינה, כ-80 ניצולי שואה נוספים ממתינים לדיוור ציבורי ברשימה שמנהל המשרד<sup>49</sup>. המשרד אינו נותן עדיפות לניצולי שואה על פני מתתנים אחרים.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי ההמתנה הארוכה של הניצולים לדיוור ציבורי מתאים מחייבת ראייה מערכתית כוללת לעניין צורכי הניצולים הזקוקים לדיוור זה.** במסגרת התכנית הנדרשת לקידום הדיוור הציבורי בכלל<sup>50</sup> ראוי להקצות נתח מהמשאבים לטיפול באוכלוסיית הניצולים על מאפייניה המיוחדים. 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 משרדי הקליטה והשיכון.

בתשובת משרד השיכון מפברואר 2017 הוא הודיע כי "המשרד יקיים בדיקה נוספת וככל שימצאו ניצולי שואה בין הממתנים הם יקבלו עדיפות. המשרד ינקוט בצעדים הדרושים על מנת לשפר את היכולות לזהות מראש ניצולי שואה וירענן את ההנחיות בדבר מיצוי זכויותיהם לקבלת העדפה". המשרד הוסיף כי ניצולי שואה מקבלים עדיפות בקבלת דירות בבתי גיל הזהב.

בתשובת הרשות נטען כי להנחה לפיה עליה לנהל רישומים בנושא מאפייני מגוריהם של הניצולים, וזאת מתוך ציפייה שתמלא את צורכי הניצולים בתחום הדיוור אין כל בסיס בדיון, לא בחקיקה (הן החקיקה הכללית והן החקיקה בתחום ניצולי השואה) ולא בהחלטות ממשלה המגדירות את מסגרת סמכויותיה של הרשות. הרשות מקיימת קשר רציף ופעיל עם משרד השיכון ומגישה לו רשימות זכאים מדי חודש בחודשו.

**משרד מבקר המדינה מצוין כי הרשות היא הגוף המרכזי האמון על הטיפול בניצולי השואה ובידיה מאגר המידע המקיף ביותר בעניינם. במועד סיום הביקורת מקיימת הרשות קשר עם משרד השיכון בנושא, וראוי שתמנף קשר זה ואת הידע שברשותה ותשמש גורם מתכלל ומניע מול משרד השיכון, מול משרד הקליטה ומול גופים ממשלתיים אחרים שהטיפול בניצולי השואה אינו עיקר עשייתם, על מנת לקדם מיפוי של צורכי הניצולים ופיתוח פתרונות שבאמצעותם הגופים הממשלתיים השונים יוכלו לסייע להם. על פני הדברים, פעילות של מיפוי המסתמכת על נתונים הנמצאים בידי הרשות, קיום מעקב אחר מצבם של הניצולים וזיהוי צרכים בהתבסס על המידע האמור אינם בגדר חריגה מסמכותה של הרשות. עם זאת, אם הרשות סבורה שנדרשות לה סמכויות נוספות לצורך קידום ענייניהם של הניצולים, לרבות בנושאים הללו, עליה לפעול בהתאם.**

49 רשימה זו כוללת גם ניצולים שצריכים לעבור לדירה נגישה יותר.

50 ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 2014, הפרק "סיוע בדיוור לזכאים", עמ' 431.

## 2. שיפוץ דירות

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-67% מהניצולים הזכאים למענק שנתי הם מקבלים גם גמלה לפי חוק הבטחת הכנסה. ניצולים אלה, שלעתים ידם אינה משגת למלא את צורכיהם הבסיסיים, על אחת כמה וכמה שאין ביכולתם לעמוד בהשקעה הנדרשת לממן התאמה של דירתם לצורכיהם המשתנים, ולפיכך הם נאלצים לחיות בתנאי מחיה שאינם מתאימים לצרכיהם.

הנוהל של משרד השיכון בדבר "סיוע לשיפור תנאי הדיוור למוגבלים בניידותם"<sup>51</sup> נועד לסייע במימון ביצועם של שיפוצים חיוניים להתאמת נכס לצרכים מיוחדים של מוגבלים בניידות. אמנם הנוהל אינו ייעודי לניצולים, אולם גם הם זכאים להטבות מכוחו, ובלבד שהם עומדים בקריטריונים הקבועים בו. הרשות מסרה לצוות הביקורת כי היא מפנה ניצולים המבקשים סיוע בתחום הדיוור למשרד השיכון, וכי אין לה מידע בדבר הניצולים שפנו בפועל לקבלת הסיוע כאמור.

### כמה ארגונים נדרשו בשנים האחרונות לסוגיה זו:

א. משנת 2011 מפעילה הקרן לרווחה<sup>52</sup> פרויקט להנגשה ולהתאמה סיעודית של בתי ניצולים למצבם הבריאותי. במסגרת הפרויקט, אשר כונה "חיים בכבוד", שופצו מאז שהפרויקט החל כ-1,400 דירות. עד שנת 2015 מימנה את הפרויקט בעיקר החברה להשבת רכוש, בסיוע גורמים אחרים. לפי נתונים שמסרה הקרן למשרד מבקר המדינה, הסתכם תקציב הפרויקט בכ-1.8 מיליון ש"ח בשנת 2013, בכ-2.5 מיליון ש"ח בשנת 2014, ובכ-2.8 מיליון ש"ח בשנת 2015. בשנת 2016 החברה להשבה לא מימנה כלל פרויקט זה<sup>53</sup>, והמימון לפרויקט - בסך 1.5 מיליון ש"ח - התקבל מתרומות ומוועדת העזיבונות שבמשרד המשפטים.

ב. גם ארגון "לתת" הפעיל משנת 2013 פרויקט להנגשת דירות של ניצולי שואה נזקקים, זאת ביוזמה ובמימון של החברה להשבת רכוש. הפרויקט הופעל במשך כשנתיים וחצי ובמהלכו התקבל מהחברה מימון בסך 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 ושמו "ניידת שיפוצים", שבמסגרתו מבצע הארגון תיקונים הכרחיים בדירות של ניצולים המקבלים סיוע קבוע מהארגון. לדברי הארגון, פרויקט זה ממומן מכספי תרומות בלבד, ובשנת 2016 בוצעו תיקונים ב-280 דירות של ניצולי שואה, בתקציב כולל של מיליון ש"ח. הארגון ציין בפני צוות הביקורת כי קיבל מאות פניות של ניצולים וארגוני סיוע המבקשים להשתתף בפרויקט זה.

לעתים אין לניצולים את היכולת לעמוד בהשקעה הנדרשת למימון התאמה של דירתם לצורכיהם המשתנים, ולפיכך הם נאלצים לחיות בתנאי מחיה שאינם מתאימים לצרכיהם



51 הוראה 8/10, שעודכנה לאחרונה במרץ 2006.

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

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

בתשובת מנכ"ל ארגון "לתת" לטיוטת דוח הביקורת מפברואר 2017 צוין כי הרשות לזכויות ניצולי השואה ורשויות מקומיות לא גילו נכונות למסור לו רשימות של ניצולי שואה רלוונטיים שניתן להציע להם את השירות האמור. כמו כן, על אף נחיצותו הרבה של הפרויקט, אשר עשוי לתרום תרומה ניכרת ליצירת סביבת חיים בטוחה עבור הניצולים הקשישים, לא ניתן מימון ממשלתי חלופי לפרויקט (לאחר שהחברה להשבה הפסיקה את המימון).

**ניתן לשער כי הצורך בהתאמה פיזית של סביבת המגורים של הניצולים לצורכיהם ילך ויגבר בשנים הקרובות. משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי האוצר והשיכון כי ראוי שהמדינה לא תסתמך על ארגונים חוץ-ממשלתיים ועל תרומות למימון פעולות אלו, אלא שמשרדים אלו יקצו את התקציבים שידרשו במסגרת תכנית מוסכמת לסיוע ייעודי לניצולים להנגשת דירותיהם, תוך קביעת קריטריונים למתן הסיוע. כל זאת על מנת להבטיח כי ניצולי השואה יחיו בכבוד בערוב ימיהם.**

בתשובת משרד השיכון צוין כי "לאור התייחסות המבקר, נושא ההנגשה יבחן שוב והתיקונים הנדרשים יתבצעו". כמו כן ציין המשרד כי העמיד לרשותה של הרשות איש קשר ייעודי על מנת שיעבירו אליו כל מידע פרטני כדי להבטיח שירות מקצועי בעדיפות גבוהה.

בתשובתה כתבה הרשות כי מניסיונה, אפיק הסיוע העדיף הוא מתן סיוע כספי ישירות לניצול, על מנת שהוא ישתמש בו לצרכיו האישיים לפי בחירתו. כמו כן, לדעת הרשות עדיף להשתמש באפיקי סיוע ממשלתיים על פני סיוע של ארגונים מהמגזר השלישי כדי להימנע מבירוקרטיה וממגבלות תקציביות.

**משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי הביקוש לסיוע של ארגונים חוץ ממשלתיים בהנגשת דירות ניצולים נזקקים מלמד על הצורך הקיים בתחום זה, על כך שהגמלה הכספית הניתנת לניצולי השואה אינה מספיקה לכל צורכיהם, וכי חלק מהניצולים מתקשים ליזום שיפוץ בבתיהם להנגשתם מסיבות שונות. לפיכך, ראוי כי הרשות לזכויות ניצולי השואה – שהיא הגורם האמון על הטיפול בניצולי השואה ובעל הידע הנרחב ביותר על מצבם – תבדוק את היקף צורכיהם של הניצולים בתחום הנגשת הדירות, ותברר אם אפיקי הסיוע הממשלתיים (שאינם ייעודיים רק לניצולים) מאפשרים למלא את צורכיהם כנדרש. על הרשות לסייע למשרד השיכון, האמון על תחום הנגשת הדירות, לגבש על פי הצורך תכניות ייעודיות לניצולי השואה.**

### 3. 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 אשר מקבלים מבטל"א גמלה לפי חוק הבטחת הכנסה ובנוסף לכך 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<sup>54</sup>.

לעומת זאת, התקנות קובעות כי ניצולי שואה המקבלים גמלה חודשית<sup>55</sup> יהיו זכאים להנחה מרבית של 66% בארנונה החלה על 70 מ"ר מהנכס<sup>56</sup>.

מבדיקה שקיים משרד מבקר המדינה עולה כי לפחות בערים הגדולות - ירושלים, תל אביב, חיפה ובאר שבע - אימצה הרשות המקומית את ההנחה המקסימלית שהיא רשאית לתת לאוכלוסיות אלה מכוח התקנות.

עולה כי ניצולי שואה המקבלים תגמול לפי הכנסה או תגמול מוגדל לפי הכנסה אשר הרשות הכירה בהם כנזקקים זכאים להנחה בשיעור 66% בלבד בארנונה החלה על 70 מ"ר מהנכס. יוצא אפוא שבחישוב משוקלל ניצול שמתגורר בנכס ששטחו 100 מ"ר יקבל הנחה של 46% בלבד בכלל הארנונה החלה על הנכס.

בתשובתו לטיוטת דוח הביקורת מפברואר 2017 כתב משרד הפנים כי המצב הקיים מטפל בנושא בשלושה רבדים: (א) הוא מעניק הנחה גורפת בסך 66% לכלל ניצולי השואה ללא קשר למצבם הכלכלי; (ב) הוא מאפשר מתן שיעורי הנחה גבוהים יותר לניצולי שואה מעוטי יכולת שהם אזרחים ותיקים מקבלי גמלה לפי חוק הבטחת הכנסה או שהכנסתם נמוכה בהתאם לטבלת מבחן ההכנסה; (ג) כאשר מדובר בנכה ניצול שואה שהיה זכאי בעבר לגמלה לפי חוק הבטחת הכנסה וחדל לקבלה בשל קבלת גמלה לפי חוק נכי רדיפות הנאצים או רנטת בריאות מגרמניה (BEG), או גמלת נכות מהולנד או אוסטריה או בלגיה, הוא ימשיך לקבל את ההנחה בארנונה.

**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 יבחן את הנושא וישקול האם יש מקום לקדם שינויים חקיקתיים כדי לאפשר הענקת ההנחה הגבוהה יותר גם לאוכלוסיית ניצולי השואה שהרשות הכירה בהם כנזקקים.**

54 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.

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

56 כמו כן נקבע בתקנות כי אם מספר בני המשפחה המתגוררים עם הזכאי גדול מארבעה - ההנחה תינתן לגבי 90 מ"ר מהנכס.

## הקמת תשתיות חברתיות לטובת ניצולי השואה

השנים הקשות שעברו ניצולי השואה - חלק מהם בגטאות ובמחנות הריכוז, חלק מהם ביערות, במסתור, בבריחה - וכן הפחד שחוו והמגבלות השונות שסבלו מהן, לרבות רעב ומחסור קיומי, השפיעו השפעה ניכרת ומתמשכת על חייהם. במחקרים אשר בחנו את המאפיינים והצרכים של ניצולים מקבוצות שונות נמצא כי ניצולי שואה סובלים מכמה מחלות ובעיות בריאות, מהן חמורות, השכיחות במיוחד בקרב ניצולי שואה. מהבחינה הרגשית-חברתית, ניצולי שואה רבים מדווחים בעיקר שבעיית הבדידות משפיעה על איכות חייהם, בין היתר בגלל מערכת היחסים המורכבת בינם ובין סביבתם ומשפחתם<sup>57</sup>. עוד נמצא 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 ולבילויים<sup>58</sup>.

הרשות כתבה בתשובתה כי בדיקות מעמיקות שביצעה בשיתוף עם מומחים בתחום הפסיכיאטריה, בתחום הטיפול הנפשי ובתחום הגריאטריה העלו מסקנה ברורה ולפיה הצורך המובהק של הניצולים הוא הפגת הבדידות באמצעות פעילות חברתית.

## תקצוב פרויקטים לשירותים חברתיים

בשנת 2014 החליטה הממשלה במסגרת התכנית הלאומית<sup>59</sup> להקצות 20 מיליון ש"ח לאותה השנה ו-40 מיליון לכל שנה החל משנת 2015 לתגבור שירותי הרווחה לניצולי השואה. התקציב נועד לאפשר למשרד הרווחה להרחיב את סל השירותים שהוא מעניק לניצולי השואה שלדעתו הם חיוניים לאוכלוסייה זו, ולשפר את רמתם.



בהחלטת הממשלה בנושא  
"התכנית הלאומית" הוחלט להקצות  
**40 מיליון ש"ח לשנה**  
לתגבור שירותי הרווחה לניצולי השואה

נמצא כי על אף החלטת הממשלה האמורה, משרד הרווחה לא הציג בשנת 2014 תכנית למימוש התקציב, וממילא תקציב זה, בסך 20 מיליון ש"ח, לא הועבר למשרד למטרה זו. רק בשנת 2015 החל משרד הרווחה בהכנת התכנית כאמור. התכנית הוכנה, בין היתר, על סמך ניסיון העבר לעניין מתן חלק מהשירותים לאזרחים ותיקים. התכנית כללה את השירותים הייעודיים האלה לניצולי שואה:

57 הקרן לרווחה לנפגעי שואה בישראל, תכנית המאמץ האחרון (5 שנים + 5), נובמבר 2014.

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

59 החלטה 1568 מאפריל 2014.

ניצולי שואה רבים  
מדווחים על כך שהם  
סובלים מבדידות  
רבה המשפיעה על  
איכות חייהם

**קהילות תומכות**<sup>60</sup>: התכנית כוללת סל שירותים המיועד לניצולי השואה המשתתפים בתכנית וחיים בקהילה הגאוגרפית הייעודית שהוגדרה. קהילה תומכת מספקת לניצולי שואה מגוון שירותים המסייעים לשמירה על איכות החיים לצד עצמאות ופרטיות. התכנית מעניקה ביטחון אישי, נגישות לשירותים רפואיים, אפשרות לקשר 24 שעות ביממה, פעילות חברתית ותרבותית, תחזוקת בית, סיוע בסידורים יומיומיים, ייעוץ ושירותי מידע ועוד.

**מועדוני מופ"ת**<sup>61</sup>: תכנית המתקיימת במועדונים מחוץ לבית וכוללת ארוחת בוקר קלה, חוגי העשרה שונים לאורך היום וארוחת צהריים. לניצולי שואה התכנית ניתנת הנחה בדמי ההשתתפות העצמית ללא צורך במבחן הכנסה.

**קפה אירופה**: מועדונים המספקים לניצולי השואה מסגרת מייעצת ומטפלת, תמיכה הדדית בין חברי המועדון וחזוקת תחושת הערך העצמי, וכן מסייעים בניצול שעות הפנאי של ניצולי השואה ויצירת יחסים חברתיים משמעותיים. הפעילויות, המתקיימות במועדונים בכל ימות השבוע, כוללות בין השאר: קבוצת תמיכה בהנחיית אנשי מקצוע; הרצאות וסדנאות בנושאים מגוונים, לרבות - חשיבה חיובית והתמודדות עם משברים; פעילויות ספורט; טיפול באמנות - ביטוי עצמי באמצעים יצירתיים; תיעוד החיים בתקופת השואה בווידיאו, באודיו ובכתב וכן טיולים.

**סקר ארצי למיקוד צרכים חברתיים של ניצולי השואה**: מיפוי מלא של מקום מגוריהם של כל ניצולי השואה בארץ, בחינה של צורכיהם החברתיים, הפיזיים (ניידות ומצב תפקודי) והרגשיים, וזאת כדי לקבל החלטה מושכלת בדבר פריסה מיטבית של שירותים במסגרת תקציב משרד הרווחה.

**תגבור צרכים מיוחדים**: הרחבת מגוון השירותים הניתנים לניצולי שואה בקהילה בהתאם לצורכיהם האישיים, כגון טיפולי שיניים, אביזרי ראייה ושמיעה, מיגון וחימום.

הנהלת המשרד לא אישרה במלואה את התכנית שגיבשו הגורמים המקצועיים במשרד, ולכן התכנית לא מומשה אף במסגרת התקציב לשנת 2015. תכנית מעודכנת הוגשה למשרד האוצר רק בתחילת שנת 2016, ורק ביולי אותה השנה הוא אישר אותה באופן חלקי. במועד סיום הביקורת טרם הוחל בהקמת מסגרות מתאימות למימוש התקציב, לנוכח מועד אישורו ומאחר שמדובר בשירותים שטרם ניתנו בעבר.

לדברי משרד הרווחה, מאחר שהתקציב אושר באיחור, היה קושי לנצל במלואו לטובת התכנית כאמור.

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי לאחר שגורמי מקצוע במשרד הרווחה סברו שתכניות שגובשו על ידם לרווחת ניצולי השואה במסגרת מימוש החלטת הממשלה הן בגדר צורך חיוני, על משרד האוצר היה להימנע מהתערבות בשיקולים מקצועיים של משרד הרווחה ולסייע בהוצאה לפועל של התכנית האמורה.**

60 את התכנית פיתחה אשל - ג'וינט ישראל בשיתוף עם משרד הרווחה והשירותים החברתיים, הרשויות המקומיות ועמותות מקומיות למען קשישים, והגופים האמורים מפעילים אותה במשותף.

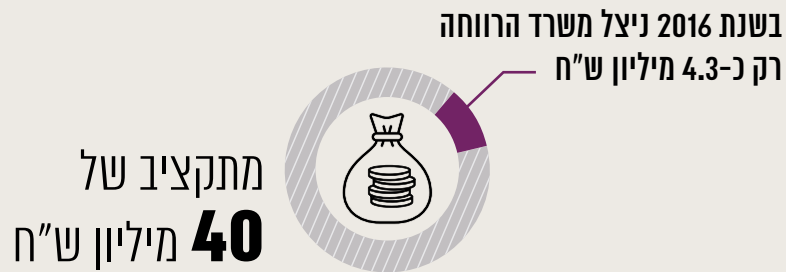
61 מופ"ת - מועשר פלוס תזונתי.



אף שלדעת גורמי מקצוע במשרד הרווחה התקציב בסעיף צרכים מיוחדים אינו מחייב הקמת תשתיות ייחודיות לשם מימוש, מהנתונים שבטבלה עולה כי התקציב בסעיף זה נוצל באופן חלקי בלבד. התקציב היה אמור לשמש בין השאר לסיוע במימון של טיפולי שיניים, ציוד רפואי, ציוד לחימום ומיגון - צרכיה הבסיסיים של חלק מאוכלוסיית ניצולי השואה. התקציב לסעיף זה אושר ערב יום כיפור ב-10.10.16, והמימוש שלו היה אמור להסתיים בתקופת החגים, כשלושה שבועות לאחר מכן, ולכן המשרד לא הצליח לממש את מלוא התקציב.

בתשובת משרד הרווחה מפברואר 2017 לטיטת דוח הביקורת נכתב כי עם קבלת התקציב לצרכים מיוחדים באוקטובר 2016, הוקצה הסכום לרשויות המקומיות. הרשויות התקשו לנצל לנכח העובדה שהתקבל ערב החגים וזמן קצר לפני סיום שנת התקציב. עוד ציין המשרד בהתייחס לעיכוב במימוש התקציב כי "המעבר מתכנון תכנית בסך 40 מלש"ח לביצוע דורש תהליך של יישום והטמעה שלוקח זמן רב עד שמגיע להבשלה מלאה".

בתשובותיהן של עיריית חיפה ושל עיריית ירושלים מפברואר 2017 נכתב כי הקושי ליישם את התכניות לטובת ניצולי השואה ולממש את התקציבים שמוקצים לשם כך מקורו בעיקר בכך שהתכניות אינן מאפשרות למלא את כל הצרכים הנדרשים מבחינת כוח האדם שיוציא אותן לפועל.



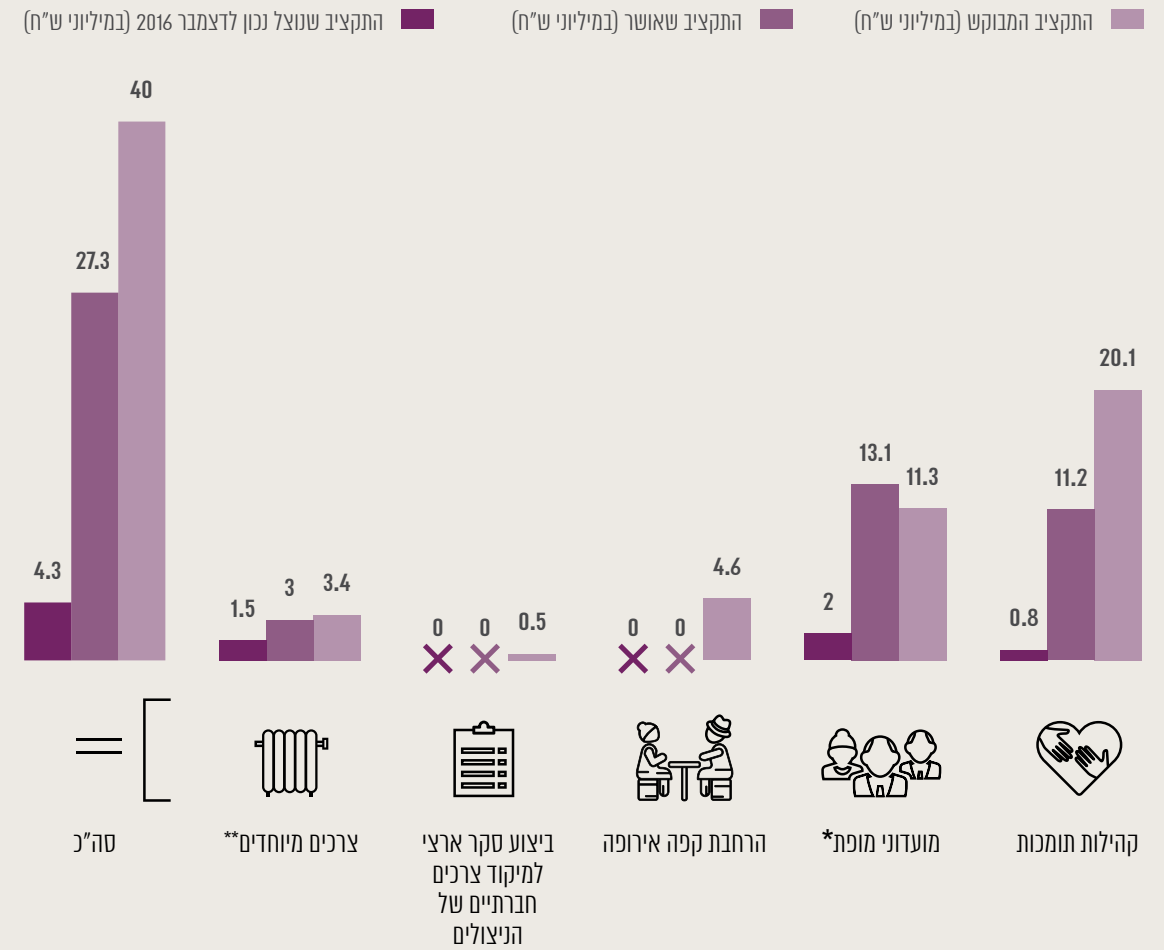
הקצאת תקציב ייעודי לשנה מסוימת מחייבת התארגנות, תכנון וביצוע של הגוף המתוקצב במהלך אותה השנה. אם היישום וההטמעה אורכים יותר משנה, התקציב הייעודי ינוצל חלקית או לא ינוצל כלל. אף שהממשלה החליטה להרחיב את היקף שירותי הרווחה והשירותים החברתיים לניצולי השואה והקצתה לכך תקציב ייעודי, משרד הרווחה לא השלים בעוד מועד את גיבושה של התכנית ולא הביאה לאישור האוצר, ולכן לא ניצל סכום כולל של 60 מיליון ש"ח שהממשלה החליטה להקצות לכך עבור השנים 2014 ו-2015. גם בשנת 2016, על אף החלטת הממשלה להקצות תקציב של 40 מיליון ש"ח, ביצע המשרד רק כ-4.3 מיליון ש"ח מתוך 27.3 מיליון ש"ח שאושרו בפועל.

בשל העיכוב באישור התכנית והקצאת התקציב ובשל מגבלות ביישום התכנית, נבצר מניצולי שואה לקבל שירותים שיכלו לשפר את רווחתם, לרבות ארוחות חמות, טיפולי בריאות, לחצני מצוקה, ובעיקר פעילות חברתית שהייתה יכולה

בתרשים 6 להלן יוצגו סוגי השירותים שגורמי המקצוע במשרד הרווחה ביקשו לתקצב וכן התקציב המבוקש לעומת התקציב שאושר בפועל לכל אחד מסעיפי התכנית (במיליוני ש"ח), לפי הנתונים המעודכנים לסוף שנת 2016.

תרשים 6

**ביצוע התקציב לשנת 2016 לתגבור שירותי הרווחה לניצולי השואה**



\* משרד הרווחה ביקש לכלול תקציב ארוחות חמות לבתים של ניצולי שואה.  
 \*\* טיפולי שיניים, מכשירי שמיעה, ציוד ראייה, ציוד אורתופדי, ציוד ביתי, אמצעי חימום, מיגון ביתי ועוד

להפיג ולו במעט את תחושת הבדידות. לנוכח גילם ומצבם הבריאותי של ניצולי השואה, העיכוב הניכר במתן השירותים החברתיים הנחוצים להם הוא קריטי, וכל עיכוב גורם לפגיעה ניכרת ברווחת הניצולים, שמספרם הולך ומתמעט.

בתשובת משרד הרווחה נכתב כי בשנת 2017 הוקצו כ-30.2 מיליון ש"ח למימון פרויקטים של קהילות תומכות, מועדוני מופ"ת וצרכים מיוחדים, ו-10 מיליון ש"ח יוקצו בהמשך, לרבות למימון פעילות "קפה אירופה". לטענת המשרד, ניצול התקציב מותנה בכך שהרשויות המקומיות יקימו קהילות תומכות ומועדונים. המשרד ציין כי עקב מחסור בכוח אדם מקצועי מעוכבת הקמתן של קהילות תומכות בתחום ניצולי השואה.

**משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הרווחה כי היה עליו להציף בפני הממשלה את הפערים בכוח האדם לשם מימוש התכניות שגובשו על ידו בהתאם להחלטת הממשלה ולפעול למציאת פתרון.**

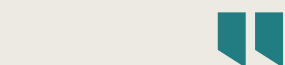
## פעילות הרשויות המקומיות בתחום הרווחה

מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות פועלות למתן שירותי רווחה לאוכלוסיות מגוונות כגון ילדים ונוער במצוקה, משפחות הזקוקות לסיוע וקשישים, ובהם ניצולי שואה. רוב פעילויות הרווחה המיועדות לניצולים ממומנות מתקציבים ייעודיים של משרד הרווחה. משרד הקליטה מממן חלק מהפעילויות הנוספות המיועדות לאוכלוסיות עולים חדשים, ובהם ניצולי שואה. קיום פעילויות אלו תלוי בתקציב, בכוח האדם ובמבנה מותאם בו מתקיימת הפעילות, וחלק מהרשויות מתקשות בביצוע פעילויות כאמור בשל משאביהן המצומצמים. נמצא כי הרשויות נבדלות זו מזו במידה רבה מבחינת פעילויות הרווחה שהן מקיימות עבור אוכלוסייה זו ומבחינת התקציבים המיועדים לכך.

חלק מהרשויות מפעילות פרויקטים ייעודיים לניצולי שואה, גם באמצעות שיתוף פעולה עם המגזר השלישי ומתנדבים. פעילות זו ממומנת לעתים מתקציבי הרשות, ותלויה ברצונה הטוב של אותה רשות. למשל, ראוי לציין לחיוב את עיריית ירושלים, אשר יזמה פרויקט עירוני לאיתור הניצולים תושבי העיר ולמיצוי זכויותיהם, הקצתה תקציבים וכוח אדם ייעודי, פעלה להקמתם של מועדונים ייעודיים לניצולי השואה ומפעילה פרויקטים מגוונים לרווחת הניצולים. מודל זה אומץ לאחר מכן על ידי הרשות ורשויות מקומיות אחרות ברחבי הארץ.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד הרווחה, בשיתוף הרשויות המקומיות, למפות את הדרכים שיאפשרו לרשויות להוציא אל הפועל פעילויות רווחה המיועדות לניצולים, ולבחון מהם המשאבים הנחוצים לביצוע פעולות אלו.**

בתשובתה של עיריית חיפה צוין כי הקושי למימוש תכניות משרד הרווחה מקורו בין היתר בקשיים בירוקרטיים ביישומן, ובהיעדר כוח אדם מספק שיוציא לפועל את התכניות שגובשו.



**בשל העיכוב באישור התכנית לתגבור שירותי הרווחה לניצולי השואה ובהקצאת התקציב למימושה וכן בשל מגבלות ביישומה, נבצר מניצולי שואה לקבל שירותים שיכלו לשפר את רווחתם, לרבות ארוחות חמות, טיפולי בריאות, לחצני מצוקה, ובעיקר פעילות חברתית שהייתה יכולה להפיג ולו במעט את תחושת הבדידות**

## פעילות גורמים חוץ-ממשלתיים בתחום הרווחה

בהיעדר פעילות מספקת של מוסדות ממשלתיים בתחום רווחתם של ניצולי השואה, ארגונים חוץ-ממשלתיים, חלקם מהמגזר השלישי, מקצים משאבי כסף וכוח אדם לצמצום הפערים על פי הבנתם המקצועית. מקצת הארגונים פועלים בשיתוף מוסדות הממשלה, ומקצתם באופן עצמאי לחלוטין. חלקם מקבלים מימון גם מתקציבי ממשלה וחלקם מתרומות. להלן כמה דוגמאות לפעילויות שבהן משתתפים ארגונים אלה:

### אשל - ג'וינט ישראל

הארגון פועל לחזק את אוכלוסיית הזקנים בישראל ולשפר את איכות חייהם ומעמדם החברתי. הארגון מפתח תכניות תומכות המספקות סל שירותים המאפשר לאוכלוסיית הזקנים להמשיך להתגורר בסביבתם המוכרת וכן תכניות שונות לשיפור בריאותם. נוסף על כך הארגון פועל למניעת תופעת ההתעללות בזקנים והזנחתם. הארגון מפתח תכניות שונות הנוגעות לרווחת הזקנים ובכללם ניצולי השואה, מממן ומפעיל אותן בתקופת ההקמה. הארגון משתף פעולה עם משרד הרווחה ולשכות הרווחה בעיריות כדי לאפשר את פעילות המסגרות שפיתח.

### "עמך" - המרכז הישראלי לתמיכה נפשית וחברתית בניצולי השואה והדור השני

עמותה המטפלת במילוי הצרכים הנפשיים והחברתיים של ניצולי שואה באמצעות מועדונים חברתיים-שיקומיים<sup>62</sup>. במועדונים החברתיים של העמותה מתקיימות פעילויות קבוצתיות, חוגים ושיעורים במגוון נושאים, טיולים משותפים ברחבי הארץ, מסיבות חג, הרצאות וכד'. העמותה מפעילה אלפי מתנדבים שמבקרים ניצולי שואה באופן סדיר ומקבלים הכשרות לשם כך. חלק מהפעילות החברתית של העמותה ממומנת מתרומות ומתקציבי רווחה שאותם מקצים רשויות מקומיות ומשרדי ממשלה לרבות הרשות<sup>63</sup>.

### הקרן לרווחה לנפגעי השואה בישראל<sup>64</sup>

הקרן לרווחה היא עמותה שהקימו ניצולי שואה בשנת 1991 והחלה לפעול בשנת 1994. את פעילותה של הקרן ממומנות ועידת התביעות, הרשות לזכויות ניצולי השואה ותרומות מגורמים שונים. בשנים 2015 ו-2016 גייסה הקרן כ-9.7 מיליון ש"ח וכ-11 מיליון ש"ח, בהתאמה, לצורך סיוע לניצולים בתחומים שונים, כמפורט להלן: סיוע כספי דחוף לניצולים נזקקים; חלוקת מוצרים נחוצים לניצולים כגון רדיאטורים, שמיכות ותווי מזון; חלוקת שוברים למשקפי ראייה<sup>65</sup>; סיוע בהנגשת דירות; מימוןם והתקנתם של לחצני מצוקה (בשיתוף הקרן לידידות כמפורט להלן); הפעלת מועדונים חברתיים המיועדים לניצולים<sup>66</sup>; ותשתית של מתנדבים המקיימים קשר חברתי קבוע עם הניצולים, ובהם תלמידי תיכון אשר מסייעים לניצולים להתחבר לרשת האינטרנט.

62 נוסף על הפעילות האמורה "עמך" מספקת טיפולים נפשיים פרטניים לניצולי שואה. ראו להלן בפרק בנושא "מתן טיפולים נפשיים לניצולי שואה".

63 בהתאם לנתוני הרשות, הרשות תמכה בעמותת "עמך" בשנים 2015 ו-2016 בסכום של כ-5.96 מיליון ש"ח ו-4.95 מיליון ש"ח, בהתאמה. כמו כן תמכה הרשות בעמותת אלה, המעניקה סיוע דומה, בשנים אלה בסכום של 1.48 מיליון ש"ח בשנת 2015 ו-2.22 מיליון ש"ח בשנת 2016.

64 עיקר פעילותה של הקרן לרווחה הוא מתן סיוע בשעות סיעוד לניצולי שואה הזכאים לכך במימון כספי ועידת התביעות וממשלת ישראל.

65 בשנת 2016 חילקה הקרן כ-4,000 שוברים למשקפיים בהיקף כספי של 775,000 ש"ח, וזאת נוסף על כמה מאות שוברים שחולקו בשנת 2015.

66 הקרן מסייעת בהפעלת שמונה מועדונים חברתיים בערים שונות ברחבי הארץ במימון של שגירות בריטניה.

## ארגון "לתת"

העמותה מסייעת, בין השאר, לקבוצה של כ-1,000 ניצולי שואה נזקקים במסגרת תכנית ושמה "סיוע לחיים" הכוללת: סל מזון חודשי המותאם לקשישים, ליווי צמוד (שבועי או חודשי) ממתנדב קבוע, מתן אביזרים וטיפולים שונים מקרן חירום (לרבות משקפיים, מוצרי ספיגה, טיפולי שיניים, לחצני מצוקה וציוד חורף), התאמת הדירה לצורכי הניצולים והסתבה לסביבה בטיחותית על ידי ניידת שיפוצים, וכן קיום אירועים חברתיים בחגים, בשיתוף עם חברות מזבילות במשק.

## הקרן לידידות

הקרן מפעילה תכנית המספקת לניצולי שואה נזקקים שירותים שנועדו להבטיח להם חיים בכבוד, וזאת מבחינות שונות ובהן בריאות, אספקת מזון, הפגת הבדידות וביטחון אישי, לרבות מימון לחצני מצוקה עבור כ-10,000 ניצולי שואה החיים בעוני.

**יצוין כי לכל הארגונים הפועלים לרווחת הניצולים, ובהם הארגונים שהוזכרו לעיל, יש רצון טוב והם מספקים לניצולים רשת ביטחון חברתית, נפשית ובמידת מה אף כלכלית. מאחר שארגונים אלו תלויים בין היתר בתרומות, נבצר מהם לסייע לכל הניצולים הפונים אליהם, ופעילותם אינה מובטחת לאורך זמן. ממספרם הרב של הארגונים כאמור אפשר ללמוד כי עדיין יש פערים ניכרים במילוי צורכיהם של ניצולי שואה, וכי הממשלה אינה מממשת במלואה את ההחלטה שקיבלה ולפיה עליה לדאוג "לרווחתם של הניצולים".**

## נגישות למבנים המשמשים ארגונים המספקים שירות לניצולי שואה

בתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות (התאמת נגישות למקום ציבורי שהוא בניין קיים), התשע"ב-2011, נקבעו הקריטריונים שעל פיהם יש להסדיר את התאמות הנגישות לבניין קיים. תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות (התאמות נגישות שירות), התשע"ג-2013, קובעות את הקריטריונים שעל פיהם יש להסדיר את התאמות הנגישות לשירות הציבורי. הגוף המפקח על יישום תקנות אלה הוא נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, שהוקמה מכוח חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998.

חלק מהארגונים שמספקים שירותי רווחה לניצולים אינם פועלים במבנים שבבעלותם אלא במועדונים ובמרכזים שהם שוכרים לצורך כך. נמצא כי על אף הוראות שבחוק שנועדו להסדיר את חלוקת האחריות לביצוע ומימון פעולות ההנגשה של מבנים, בפועל הנגשתם כרוכה בקשיים שמקורם בצורך בתיאום מול הבעלים של הנכס, בעלויות הכרוכות בביצוע עבודות ההנגשה ובאסדרה החלה על חלק מהמבנים וכן בבירוקרטיה הנלווית לכך.

צוות הביקורת ביקר במועדונים ובמקומות מפגש של ניצולים שסיפקו להם הרשויות המקומיות באזור מגוריהם. נמצא כי חלק מהמבנים והתשתיות שבהם (כמו שירותים, מטבחון, סביבת הפעילות) אינם מתאימים לאופי הפעילות המתקיימת בהם ולמצבם הבריאותי של הניצולים המשתתפים בה. לדוגמה, מועדון "קפה אירופה" המופעל במרכז ירושלים אינו מותאם לאוכלוסייה המבקרת בו ולצרכיה.



## חלק מהמבנים שבהם מתקיימות פעילויות לטובת ניצולי השואה אינם נגישים דיים

הנגישות למבנים שבהם מתבצעת פעילות לטובת הניצולים חשובה במיוחד לנוכח גילם ומצבם הבריאותי של הניצולים. בהיעדר הנגשה עלולים הניצולים להימנע מלהשתתף בפעילויות חברתיות הנחוצות להם. על הרשות לרכז את כל הקשיים בתחום הנגישות שבהם נתקלים הגורמים המספקים שירותי רווחה לניצולים ולהעלות את הסוגיה לפני משרד המשפטים, בהיותו אמון - באמצעות נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות - על יישום החקיקה בעניין זה.

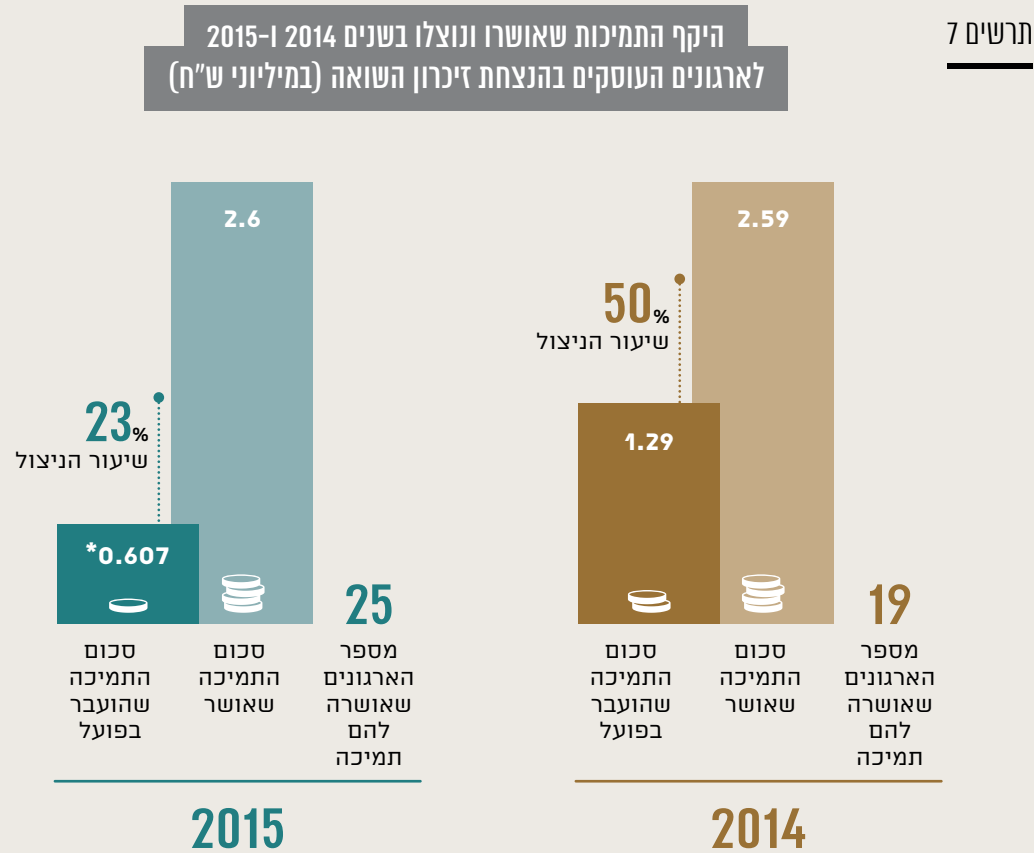
בתשובתה כתבה הרשות כי ספק השירות הוא האחראי לביצוע הנגשה לפי חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, ועליו לעשות כן בתיאום עם משרד המשפטים ובאישורו, באמצעות נציב שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלויות, ועל כן אין מקום להטיל על הרשות את האחריות לנושא זה.

בתשובת משרד המשפטים מפברואר 2017 נכתב כי "מבחינת החוק בניינים שבבעלות הרשות המקומית יונגשו בהדרגה עד שנת 2021. לפי תקנות נגישות לבניין קיים קביעת סדר העדיפויות להנגשה נעשית על ידי הרשות המקומית, בין היתר בהתחשב בסוג המקום ואופי השירות הניתן במקום. עם זאת, נתקלנו במספר מקרים בהם דווקא הבניינים שמשרתים ניצולי שואה או קשישים לא היו הבניינים הראשונים שהונגשו, וחבל".

בתשובת עיריית ירושלים כתבה העירייה כי הצורך בהנגשת מועדון "קפה אירופה" ידוע והנושא מטופל. במהלך שנות הפעילות נעשו מאמצים רבים, בשיתוף נציגות של ניצולי שואה החברים במועדון, לאתר מבנה מתאים לפעילות ונגיש. נבחנו כמה חלופות, אולם הן נפסלו מסיבות שונות. עוד ציינה העירייה כי היא בודקת את התאמתו של מבנה נוסף - שהועבר לידי מינהל קהילתי באזור - לצורכי הפעלתו של המועדון, ואם היא תמצא שהמבנה מתאים לצורך האמור יידרש תקציב ייעודי לשיפוצו ולהנגשתו.

הנגישות למבנים שבהם מתבצעת פעילות לטובת הניצולים חשובה במיוחד לנוכח גילם ומצבם הבריאותי של הניצולים. בהיעדר הנגשה עלולים הניצולים להימנע מלהשתתף בפעילויות חברתיות הנחוצות להם

בתרשים 7 להלן יוצגו נתונים בדבר היקף התמיכות שאושרו ונוצלו בשנים 2014 ו-2015 בתחום הנצחת זיכרון השואה:



**60%\*** מהארגונים שאושרה להם תמיכה בשנת 2015 לא ניצלו אותה כלל

מרכז הארגונים מסר למשרד מבקר המדינה בפברואר 2017 כי אחד הגורמים לכך שמנוצל רק שיעור קטן מהתקציב הוא שהמשרד לשוויון חברתי אישר במועד מאוחר את בקשות התמיכה. לדוגמה: בשנת 2015 התקציב אושר רק בסוף דצמבר ולארגונים נותרו יומיים כדי לממשו, ולפיכך מרבית הארגונים לא הוציאו לפועל באותה השנה את פעילותם. יתרה מזו, לטענת מרכז הארגונים, התקציב על סעיפיו שמאושר לטובת התמיכות מחולק באופן מעוות, והארגונים מתקשים להבינו. לא פעם הארגונים מקיימים פעילות ולאחר שהיא מסתיימת המשרד לשוויון חברתי אינו מאשר את כל ההוצאות בגינה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות המקצות את המבנים לפעילות המשמשות את הניצולים, כי עליהן להבטיח שהמבנים והתשתיות המיועדים לפעילויות עבור אוכלוסיות אלו יהיו ראויים, נגישים ובטיחותיים; ויפה שעה אחת קודם. משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי נוכח החשיבות בניצול יעיל של התקציבים שהמדינה מקצה למימון שירותים חברתיים לניצולים, והחשיבות בהנגשת פעילויות אלה לכל הניצולים המעוניינים בכך, נדרש ריכוז ומיפוי של הקשיים בהנגשת המבנים המשמשים לפעילויות אלה. הרשות - כזרוע הממשלתית לטיפול בניצולי השואה וכגורם המסייע במימון פעילות זו - היא בעלת היכולת המיטבית לריכוז בעיות בתחום הנגישות. כמו כן, נוכח גילם המופלג של הניצולים, על הרשות בשיתוף משרד המשפטים והרשויות המקומיות, לבחון ללא כל דיחוי את הסוגיה ולהמליץ על פתרונות זמניים או קבועים שיאפשרו קיומה של פעילות מבורכת זו והנגשתה לציבור ניצולים רחב ככל האפשר.

בתשובת מנכ"ל אשל - ג'וינט ישראל מפברואר 2017 צוין כי נוסף על ההנגשה הפיזית של המבנים המשרתים את ניצולי השואה חשוב להנגיש את הפעילות לניצולי שואה באמצעות הסעות לפעילויות, כדי להגביר את השימוש בכל המסגרות והשירותים בקהילה. לגישתו, מערך ההסעות הקיים, במועד סיום הביקורת, הוא חלקי ואין בו כדי למלא את כל הצרכים בתחום זה.

## תמיכות ממשלתיות בפעילות ארגונים

הפעילות החברתית של ניצולי שואה מתבצעת לא אחת באמצעות ארגונים ועמותות שהקימו הניצולים עצמם. ארגונים אלו משמשים בית לניצולים בעלי אותם שורשים, כבסיס לפעילות זיכרון והנצחה לקהילה שחרבה; והם משמשים, בין היתר, מקום מפגש חברתי. פעילויות אלו חשובות מאחר שהן מקנות לניצולים תחושת שייכות לקהילה בעלת רקע דומה, אשר רוב חבריה חוו את מאורעות השואה באותה תקופה ובאותו אזור, ואשר חולקת את אותם מאפיינים תרבותיים. ההווי המשותף של חברי הקבוצה משמש, לא אחת, כגורם משמעותי בשגרת יומם של הניצולים החברים בקבוצה. חלק מהארגונים מאוגדים תחת מרכז הארגונים - ארגון הגג של ניצולי השואה בישראל<sup>67</sup>, והיתר פועלים ללא כל ארגון ממוסד או מוסדר. פעילות הארגונים השונים כרוכה בעלויות מצומצמות. חלק מהארגונים אינם זוכים כלל לתמיכה בפעילות האמורה, ואילו חלק מקבלים סיוע כספי ממרכז הארגונים או מתמיכות ממשלתיות.

המשרד לשוויון חברתי<sup>68</sup> מפעיל שני מבחני תמיכות בתחום ניצולי השואה, בהתאם להוראות סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985: (א) מבחן לצורך תמיכה של המשרד במוסדות ציבור הפועלים להשגת פיצויים לנרדפי הנאצים ועוזריהם. מבחן זה כולל אף פעילויות שמטרתן פרסום דבר מתן הפיצויים, השילומים או התשלומים בקרב ניצולי שואה המתגוררים בישראל<sup>69</sup>; (ב) מבחן לצורך תמיכה במוסדות ציבור הפועלים להנצחת זיכרון השואה.

67 מרכז הארגונים משמש כארגון גג ל-56 ארגונים המייצגים את הקהילות אשר סבלו מרדיפות הנאצים במלחמת העולם השנייה. ממשלת ישראל הכירה בארגון בשנת 2011 (במסגרת החלטת ממשלה 3181) כארגון היציג של כל ציבור הניצולים בישראל.

68 לשעבר המשרד לענייני גמלאים.

69 בהתאם למבחני התמיכה - עד 50% מהתקציב ישמשו למימון פעולות שמטרתן השגת פיצויים (ובלבד שאינם פיצויים לבודדים), עד 25% מהתקציב ישמשו לפעולות שמטרתן פרסום, ו-5% מהתקציב ישמשו לעידוד פעולות ופרויקטים שוועדת התמיכות מצאה שהם ראויים לתמיכה בהתאם לתנאים המפורטים במבחן התמיכות של המשרד.

בתשובתו מפברואר 2017 כתב המשרד לשוויון חברתי כי לעתים הסיבות לאי-ניצול התקציב הן אי-הגשת המסמכים הנדרשים בהתאם להוראות נוהל התמיכה או הגשת בקשה לקבל תמיכה לפעילות שאינה תואמת כלל את מטרת מבחן התמיכה שאושר מראש לאותו ארגון. המשרד ציין כי למרות זאת הוא נוקט גישה מקלה בעניין ארגוני ניצולי השואה ומאשר תקצוב במסגרת מבחני התמיכה גם לפעילויות חברתיות הנוגעות להנצחת השואה או להשגת פיצוים מתוך הכרה בחשיבות הנושא.

**נמצא כי על אף שיעור הניצול הקטן של מבחני התמיכות, המשרד לשוויון חברתי לא ביצע הליך של הפקת לקחים בנושא כמתבקש לנוכח ממצאים אלה ולנוכח חשיבות הנושא.**

לשם קבלת תמיכה כספית לפעילות, על הארגון לקבל אישור עקרוני לתמיכה מהמשרד המפעיל את מבחן התמיכה לרבות סכום התמיכה המאושר. לאחר ביצוע הפעילות בפועל, משלם הארגון עבור הפעילות ולאחר מכן הוא רשאי לבקש החזר עבורה. מתלונות של ארגונים שהגישו בקשות לקבלת תמיכה כספית מהמשרד לשוויון חברתי מכוח מבחני התמיכה לפעילות להנצחת השואה עולה כי ארגונים אלו, המבוססים על כוח אדם מתנדב, אשר רבים מהם הם ניצולי שואה, מתקשים בהגשת הבקשות באמצעות פורטל התמיכות של מרכב"ה<sup>70</sup>. בדיון שקיימה ועדת הכספים בכנסת בפברואר 2016 העלה אחד מנציגי הניצולים טענות בעניין הקשיים שבהם נתקלו: "צריך להקים מסלול ירוק להגשת בקשת תמיכה של הארגונים... אנחנו ארגונים של אנשים שעברו את השואה, רובנו הגענו לגיל 80, אי אפשר להכניס אותנו לאותה מגירה ולתפור את אותה חליפה של דרישות שקיימת לגבי עמותות גדולות שמגלגלות מיליונים"<sup>71</sup>.

בדיון האמור בוועדת הכספים, נציגת אגף החשב הכללי במשרד האוצר הציעה לארגוני הניצולים המתקשים בהגשת בקשות תמיכה לפעול לקבל תמיכה באמצעות שיתוף פעולה עם מרכז הארגונים - אשר בקיא במנגנון הגשת בקשות - לפי הנוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה ולדיון בהן, לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985<sup>72</sup>. שכן סעיף 8 לנוהל מאפשר למוסד ציבור - כגון מרכז הארגונים - לקבל תמיכה כספית מהמדינה וכן "לשלם כספים לגורם אחר בעד ביצוע הפעילות הנתמכת", וזאת בהתקיים אחד המקרים המפורטים בסעיף, ובכלל זה הסכם שיתוף פעולה. יצוין כי המשרד לשוויון חברתי כתב בתשובתו כי נציגי ארגונים שונים שנפגשו עם נציגי המשרד הביעו מורת רוח מהגשת הבקשות במרוכז באמצעות מרכז הארגונים ואי-הסכמה להגשתן באופן זה.

בתשובתו של המשרד לשוויון חברתי כתב המשרד כי הוא מעמיד על חשבונו משרד רו"ח העומד לרשות כלל ארגוני הניצולים בעזרה, תמיכה, כתיבה והגשת הבקשות. המשרד לשוויון חברתי ציין כי מהלך זה הביא - ועדיין מביא - לשיפור ניכר באיכות הבקשות המוגשות.

משיחות שקיים צוות הביקורת עם ניצולים החברים בארגונים, עולה כי ידם של ארגונים רבים אינה משגת לשלם בעצמם עבור הפעילות ולכן הם לא מבצעים פעילות כאמור, שניתן לקבל בגינה תמיכה רטרואקטיבית. יתרה מזו, לטענת מרכז

הארגונים, בשל הנחיות משרד האוצר בדבר גובה התקורה המרבי<sup>73</sup> והדרישה להשלמת התקציב ממקורות עצמאיים<sup>74</sup>, נמנעת הלכה למעשה בחלק מהמקרים האפשרות לקבל תמיכה.

בתשובת המשרד לשוויון חברתי נכתב כי אף שהתקצוב במסגרת מבחני תמיכה מתקבל רק לאחר ביצוע הפעילות, ארגונים המעוניינים להקדים את קבלת הכספים יכולים להגיש בקשה למקדמה או להגיש את דוחות הביצוע במהלך השנה במקום להגישם במרוכז בסוף השנה. כמו כן ציין המשרד כי בנוהלי מבחני התמיכה כרוך נטל בירוקרטי מאחר שלפי הנהלים המשרד כפוף לכללי החשב הכללי ומשרד המשפטים, ולמרות ניסיונותיו החוזרים ונשנים של המשרד להסדיר את הנושא עם גופים אלו ולהפחית את נטל הבירוקרטיה, הדבר לא עלה בידו<sup>75</sup>. המשרד אינו מוסמך לתת הקלות ללא הסכמת החשב הכללי. עוד ציין המשרד, כי בשנים שקדמו לביקורת הוא הציע כמה הצעות למשרדי האוצר והמשפטים להפחתת הבירוקרטיה וליצירת "מסלול ירוק" שבמסגרתו יינתנו הקלות לארגוני הניצולים, אך ההצעות לא זכו לתמיכת משרד האוצר והחשב הכללי, וההקלות המועטות שאושרו היו הקלות מינוריות. עמדת המשרד היא כי אם הסכומים לארגוני הניצולים יוקצו באמצעות מבחן תמיכה ולא באמצעות תקצוב ישיר, ימשיך הקושי והמרמור של הארגונים. לפיכך נכון יהיה לבצע שינוי דרמטי באופן חלוקת התקציב הנהוגה עד עכשיו במסגרת מבחני תמיכה.

בתשובת אגף החשב הכללי במשרד האוצר ממרץ 2017 נכתב כי הקשיים הכרוכים בהגשת בקשות לתמיכה בארגונים הובאו בעבר לידיעת האגף והוא פעל על מנת להסדירם. האגף גיבש עם המשרד לשוויון חברתי כמה צעדים שנועדו להקל במידה ניכרת על הארגונים. בין הצעדים שהוסכם לבצעם - פיתוח מסלול "אור ירוק" לארגונים, שיקל עליהם בהגשת בקשות התמיכה באמצעות שיתוף פעולה עם מרכז הארגונים, וכן פנייה מרוכזת של המשרד לשוויון חברתי לוועדת החריגים באגף לשם אישור חריגה ממגבלת התקורה בנוהל התמיכות עבור ארגונים שחריגה זו מונעת מהם להיתמך. עוד ציין האגף כי אם המשרד ימצא כי אין די בצעדים אלה על מנת להקל על הארגונים להגיש את בקשות התמיכה, האגף נכון לבחון את הנושא מחדש.

בשנת 2016 פעלה הרשות לאישור מבחנים לתמיכות במוסדות ציבור המקיימים פעילות חברתית ותרבותית לניצולי שואה. משרד המשפטים בחן את טיוטת המבחנים והעיר, בין היתר, כי לכאורה יש חפיפה בין מבחן התמיכה המוצע לבין מבחן התמיכה "הנצחת זיכרון השואה" שמפעיל המשרד לשוויון חברתי, "לגבי עצם נושא המבחן, וגם בסוג הפעילויות בפן התרבותי חברתי". בעקבות הערות משרד המשפטים על טיוטת המבחנים כאמור, ונוכח העובדה כי גם הרשות הגיעה לכלל מסקנה זהה ביוני 2016, נגנזה ההצעה לקיום מבחני התמיכה כאמור. לדידה של הרשות, הפתרון למתן תמיכות לעמותות הפועלות לטובת ניצולי השואה הוא ריכוז התמיכות בידי גוף אחד ומיצוי חלוקת כספי התמיכה. אולם בינואר 2017, מועד סיום הביקורת, יותר מחצי שנה לאחר שהגיעה הרשות לידי המסקנה האמורה, לא בחנו הצדדים האמורים בידי מי יש להפקיד את האחריות למבחן התמיכה כאמור.

<sup>[1]</sup> בהתאם לנוהל להגשת בקשות תמיכה, סכום התקורה המרבי של ארגון נתמך שמחזור הכנסותיו השנתי אינו עולה על 10 מיליון ש"ח בשנה לא יעלה על 22% מהמחזור

<sup>[2]</sup> בהוראות נוהל להגשת בקשות תמיכה נקבע כי מוסד ציבורי נתמך יידרש לממן את הפעילות הנתמכת ממקורותיו העצמאיים בשיעור של 10% מעלותה לפחות

<sup>[3]</sup> לדוגמה: אי-החלת הקלות לבקשות תמיכה לגופים אשר התמיכה שביקשו קטנה מ-80,000 ש"ח (כפי שקיים בנוגע לתמיכות בסכום מרבי של 30,000 ש"ח); הנוהל אינו מאפשר תמיכה בגופים אשר העודפים שצברו עולים על 100% ממחזור הפעילות, אלא באישור ועדה מיוחדת במשרד האוצר; ארגונים קטנים אשר הוצאות התקורה שלהם עולות על הסף המקסימלי הקבוע בנוהל התמיכות אינן זכאיות לתמיכה אלא באישור הוועדה המיוחדת במשרד האוצר

מבחני התמיכה הקיימים בתחום נועדו לסייע לארגונים השונים לקיים פעילות לטובת ניצולי השואה ולמטרת הנצחת זיכרון השואה ושימור מורשת הקהילות השונות. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשוויון חברתי ולחשב הכללי במשרד האוצר כי משיעורו הקטן של ניצול התמיכות בתחום הנצחת זיכרון השואה אפשר ללמוד שמבחן התמיכה שנקבע כרוך בקשיים של ממש. על המשרד והחשב הכללי לקדם תהליך חשיבה מעמיק בדבר מבחני תמיכה אלה, להתאים את המנגנון למטרות שלשמן יועד, לטפל בחסמים המקשים על עמותות לקבל מימון בהתאם למבחני התמיכות ולשקול את הדרכים האפשריות להסדרת סוגיות אלה. כמו כן, על המשרד לשוויון חברתי והרשות לקדם פתרון משותף לקביעת זהות הגורם שיפעיל את מבחני התמיכה לטובת ארגוני הניצולים.

המשרד לשוויון חברתי השיב לעניין זה כי הקושי בניצול התמיכות המיועדות לארגונים הפועלים לטובת ניצולי שואה מקורו, בין היתר, בגישה המקלה שנוקט המשרד בכך שהוא מאפשר לארגונים אלה להגיש באיחור את דוחות הביצוע. על כן לעיתים בנקודת זמן מסוימת נראה כי הביצוע נמוך, אך בסופו של דבר הביצוע "מתכנס" למספר גבוה יותר מהמוצג.

## שירותים חברתיים לניצולי שואה מרותקי בית

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"<sup>76</sup> 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 מבדידות, וכי הקושי המרכזי של הניצולים, לעומת יתר אוכלוסיית מרותקי הבית, הוא מהבחינה הנפשית-חברתית.

לפי הערכות הרשות וארגונים העוסקים בכך, רבים מניצולי השואה הם מרותקי בית, ומספרם צפוי לגדול בשנים הקרובות ולכלול את מרבית הניצולים. עם זאת, נמצא כי אין בידי הרשות מידע מלא בדבר היקף אוכלוסייה זו וגם אין לה אומדן בדבר גידולה הצפוי.

רבים מניצולי השואה הם מרותקי בית, ומספרם צפוי לגדול בשנים הקרובות ולכלול את מרבית הניצולים



בתשובתה כתבה הרשות כי "המלצת המבקר עולה במקום שבו הרשות כבר פועלת והביאה לפני המבקר את תכניתיה לקידום מערך תומך לניצולי שואה, בהתאם לצרכים שעלו בשולחן העגול להקים מערך מתנדבים שיגיעו לבתי הניצולים העריריים או המרותקים לביתם, ויסייעו להם הן בתמיכה ובעיקר בהפגת בדידות".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי בהמשך לפעולות שנקטה עליה למפות את אוכלוסיית מרותקי הבית, להעריך את מספרם בשנים הקרובות ולהציע תכניות ייעודיות שיאפשרו לספק את מלוא צורכיהם תוך בחינת אפשרויות הסיוע בתחום הפגת הבדידות.

## כלי סיוע להפגת בדידותם של מרותקי הבית

1. מספרם של הניצולים מרותקי הבית גדל בהתמדה עם השנים ולכן עלה הצורך להנגיש שירותים שפותחו לטובת הניצולים בקהילה גם לאלה מהם שאינם מסוגלים להגיע למועדונים. במסגרת זו פותחו כמה תכניות, כגון:

א. **קהילה תומכת:** במסגרת פרויקט זה מונגשים שירותים עד ביתם של מרותקי הבית.

ב. **מועדון סל"ב - סל שירותים לניצולי שואה מרותקי בית בקהילה:** סל המאפשר פעילות חלופית לפעילות המתקיימת ב"קפה אירופה", כגון: פעילות חברתית באמצעות ביקורים של בני נוער או מבוגרים מתנדבים; פעילות פנאי; התעמלות בבית ליחיד או לקבוצה; תיעוד זיכרונות ומיצוי זכויות.

כמו כן, ארגונים שונים כגון הקרן לרווחת ניצולי שואה, "ארגון לתת", אשל - ג'וינט ישראל, ועמותת "עמך" מקיימים פעילויות שונות בבתים של ניצולי שואה שבהם הם מטפלים, באמצעות מתנדבים שלהם.

בתשובת אשל - ג'וינט ישראל מפברואר 2017 כתב המנכ"ל כי "אנו צופים בצורך לחזק את המגמה של פיתוח שירותים בבית הניצול (כגון תכנית סל"ב) ותכניות חברתיות התנדבותיות לניצולי שואה מרותקי בית".

2. בסעיף 5א(ב)(1) לחוק ההטבות נקבע כי ניצולי שואה העומדים בתנאי הסעיף פטורים מתשלומי האגרה בגין החזקת מקלט טלוויזיה<sup>77</sup>. נוסף על כך, בהחלטת ממשלה 2534 נקבע כי יינתן פטור מתשלום האגרה כאמור לניצולי שואה יוצאי מחנות וגטאות<sup>78</sup>. בהתאם, עמד תקציב הרשות בשנת 2014 בסעיף "מתן פטור מאגרת טלוויזיה" על 10 מיליון ₪. בשנת 2015 בוטלה אגרת הטלוויזיה<sup>79</sup> לכלל אוכלוסיית תושבי ישראל, ועל כן הטבה זו התייתרה. בהתאם לכך, קוצץ תקציב הרשות בסעיף זה לסכום של 100,000 ש"ח בלבד בכל אחת מהשנים 2015 ו-2016.

77 הסעיף קובע כי הזכאות תינתן לניצול מקבל גמלה לפי חוק הבטחת הכנסה שקיבל תגמול חוד-פעמי מקרן "זיכרון אחריות ועתיד" שהקימה ממשלת גרמניה ואינו מקבל גמלה חודשית משום גורם בגין נרדפותו או מכוח חוק נכי המלחמה בנאצים.

78 החלטת ממשלה 2534 בנושא "תכנית סיוע לניצולי שואה - תכנית לשינוי ולשיפור בקצבאות הזקנה ובגמלאות הבטחת הכנסה לקשישים נזקקים", מנובמבר 2007.

79 סעיף 101 לחוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014.

אחד הצרכים העיקריים של ניצולי שואה בכלל, ושל מרותקי בית אשר אינם דוברים את השפה העברית בפרט, הוא חיבור לנעשה בארץ ובעולם באמצעות אמצעי התקשורת, כערוצי טלוויזיה בשפתם<sup>80</sup>, וזאת כדי להנעים את זמנם ולסייע להם להפיג את תחושת הבדידות שרבים מהם סובלים ממנה. בלי להמעיט מחשיבות הקשר של הניצולים עם הקהילה מסביבם, קשר זה, אף אם הוא מתקיים באופן המיטבי, מוגבל מטבע הדברים לשעות מצומצמות בשבוע. על כן חשוב מאוד לבחון את הכלים שבאמצעותם ניתן לסייע בהפגת בדידותו של הניצול ביתר הזמן שבו הוא מרותק לביתו. כאמור, בשל מצבם הכלכלי הקשה של ניצולים רבים נבצר מהם לרכוש מוצרים בסיסיים כמזון, ביגוד ותרופות, ועל אחת כמה וכמה נבצר מהם לממן חיבור לערוצי טלוויזיה כדי להפיג את בדידותם.

במסגרת תכניות הסיוע של אחת העמותות מהמגזר השלישי, זיהתה העמותה את הצורך האמור ופעלה לחיבור 100 ניצולים לערוצי טלוויזיה, לרבות לערוצים בשפה הרוסית. פרויקט זה נעשה בתרומה מלאה של חברה מסחרית אשר נתמה לסיוע לניצולים, וחיידשה את החיבור בתום השנה הראשונה שעליה הוסכם מלכתחילה עם העמותה. למועד סיום הביקורת בוחנות העמותה והחברה את האפשרות להרחבת הפרויקט באופן שהוא יכלול ניצולים נוספים. יצוין כי נוסף על פרויקט זה חברות נוספות נתנו הנחה ייעודית לניצולי שואה, ואולם הדבר לא הובא לידיעת כל הניצולים.

**משרד מבקר המדינה מברך על היוזמה הנקודתית של העמותה מהמגזר השלישי, אשר הצליחה לסייע לניצולי השואה במגבלות התקציב שעמדו לרשותה, שלא במסגרת הסיוע השגרתי הניתן להם, תוך התאמת הסיוע לצורכי הניצולים. ואולם פעילות חשובה זו אינה אלא "טיפה בים" ומבוססת רק על תרומות ופעילות של המגזר השלישי. על ממשלת ישראל, באמצעות הרשות לזכויות ניצולי השואה, לבחון את האפשרויות השונות לסייע לניצולים בהפגת בדידותם. חיבור ניצולים לחבילות טלוויזיה, מהתקציב שעמד לרשותה של הרשות לתשלום האגרה טרם ביטולה, תוך הבחנה בין צורכיהם של הניצולים השונים בתחום זה, עשוי לסייע ולו במעט להפגת בדידותם של הניצולים המרותקים לביתם, ובייחוד אלו אשר אינם דוברים את השפה העברית.**

בתשובת עיריית ירושלים נכתב כי הצרכים של ניצולי השואה הולכים ומתרחבים, ומרבית התכניות בעתיד ייועדו למרותקי בית. העלויות של תכניות אלו יקרות יותר, ויש להביא זאת בחשבון במסגרת הערכות התקציב בשנים הבאות.

## פעילות המגזר השלישי לטובת ניצולי שואה מרותקי בית אינה אלא "טיפה בים" ומבוססת על תרומות בלבד

## מתן טיפולים נפשיים לניצולי שואה

הזוועות שחוו ניצולי השואה במלחמת העולם השנייה השאירו בהם ובבני משפחותיהם פצעים עמוקים שלא הגלדו עד עצם היום הזה. אמנם 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 ועקב פטירת קרוביהם. התפתחותן של מחלות דמנטיות עם הזדקנות הניצולים מחזירה אותם לתקופת הילדות, ובעקבות החזרה לילדותם הם חווים מחדש טראומות - מלחמה והרג בני משפחה - שחוו בתקופת השואה<sup>81</sup>.

ניצולי שואה המקבלים גמלה חודשית זכאים לטיפולים בתחום הנכות המוכרת, בין שמדובר בנכות פיזית או נפשית. לפיכך הקבוצה כאמור זכאית לקבל סיוע נפשי. בהחלטת הממשלה משנת 2014 נקבע כי יש להעניק גם לניצולי שואה שמקבלים גמלה שנתית את האפשרות לקבל טיפול נפשי. הממשלה אף הקציבה לצורך כך 30 מיליון ש"ח מדי שנה.

בעקבות ההחלטות המינהליות בשנים האחרונות והחלטת הממשלה כאמור, גדל בהרבה מספר הזכאים לסיוע נפשי מקרב ניצולי השואה, ובמועד סיום הביקורת מסתכם מספרם בכ-130,000. על פי נתונים שמסרה הרשות למשרד מבקר המדינה, במועד סיום הביקורת ניתן טיפול נפשי במסגרות שונות לכ-11,000 (כ-8%) מהניצולים הזכאים לטיפול.



המדינה מממנת את טיפולי הנפש של ניצולי שואה באמצעות שלושה ארגונים שמתמחים בכך ואשר התקשרו עם הרשות בהסכמי ספק. בהתאם להסכמים, הרשות משלמת לארגונים אלה עבור הניצולים שבהם הם מטפלים. על פי רוב, הארגונים פועלים לאיתור הניצולים הזקוקים לטיפול זה, ללא מעורבות הרשות, לרבות באמצעות פנייה לניצולים עצמם.

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

80 כאמור לעיל, חלק נכבד מהניצולים מהמעגל השני הם עולים ממדינות חבר העמים שהגיעו לישראל בל העלייה הגדול במהלך שנות התשעים של המאה העשרים.

הרשות לניצולי שואה מממנת טיפול נפשי לניצולים רק לאחר שהארגונים שמספקים את השירות ממציאים לה אישורים המעידים שהניצול זקוק לטיפול זה. מרגע שארגון כאמור מזהה שהניצול זקוק לטיפול נפשי, הוא מגיש לרשות מסמכים המעידים על כך, שאותם אישר עובד הארגון. המסמכים ואופן הטיפול צריכים לקבל את אישורם של רופאי הרשות. הארגונים ציינו כי ההליך של אישור קבלת טיפול השתפר בשנים האחרונות.

הרשות ציינה בפני משרד מבקר המדינה כי באמצעות הליך הפיקוח שלה סוננו בעבר מטופלים שלדעתה לא נזקקו לטיפול נפשי. הרשות ערה לכך שעלול להיווצר ניגוד עניינים משום שהגוף המטפל הוא גם הגוף הממליץ על הטיפול, אבל לדעתה המנגנון שהיא מפעילה לסינון הבקשות משביע רצון, בין היתר לנוכח מיעוט הבקשות שלא אושרו מטעמים פסולים<sup>82</sup>. בדיוני ועדת המכרזים של הרשות מספטמבר 2016 הועלה הצורך בחידוד נושא סמכויות הפיקוח והביקורת של הרשות על ספקי השירות הנפשי, וכן הצורך לקבוע מנגנונים שונים אשר נועדו להבטיח את איכות הטיפול שניתן לניצולים, על כל שלביו.

## סוגי הטיפולים הנפשיים שאישרה הרשות

הרשות לניצולי שואה מאשרת לארגונים שמספקים 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. באחד הדיונים שקיימה הרשות במתכונת של "שולחן עגול", ציינו המשתתפים כי יש לאפשר לניצולים לקבל טיפולים אחרים כגון טיפול באומנות ובדרמה. בדומה לכך, במסגרת דיוני ועדת המכרזים של הרשות מספטמבר 2016 ציינה רופאת הרשות כי טיפולים פסיכותרפיים אינם מתאימים בהכרח לניצולים הסובלים מירידה ביכולת הקוגניטיבית בשל דמנציה; מאידך ניתן לדעתה לטפל במילוי צרכיהם הרגשיים של ניצולים אלה באמצעות מגוון טיפולים אחרים כגון טיפולים פסיכותרפיים משפחתיים וכן טיפול באומנות, מוזיקה, פסיכודרמה ובעלי חיים. בינואר 2017 הודיעה הרשות כי בימים אלו היא מגבשת מכרז חדש למתן שירותים נפשיים שיביא להרחבת סל הטיפולים ויכלול גם טיפולים באומנות, פסיכו-דרמה, ביבליותרפיה, ציור, פיסול וטיפול באמצעות בעלי חיים.

כמו כן, לנוכח ההזדקנות של הניצולים והגידול במספרם של מרותקי הבית, יש צורך לשקול ולהעריך מחדש את מתכונתם ואופיים של הטיפולים שיינתנו בשנים הקרובות<sup>83</sup>. הטיפולים בבית יקרים מהטיפולים במרכזי הטיפול או מטיפולים קבוצתיים, לפיכך הרחבת האוכלוסייה שזכאית לטיפול ומיצוי נרחב של הזכויות בנושא זה יחייבו הקצאת משאבים כספיים להשגת מטרה זו.

82 על פי נתוני הרשות, בשנת 2016 הגישו 3,600 ניצולים המקבלים מענק שנתי בקשה לקבלת טיפול נפשי. כ-120 מהפניות נדחו מאחר שאבחנתם הרפואית אינה קשורה לעניין נרדפותם.

83 הנושא עלה גם במסגרת "השולחנות העגולים" שיזמה הרשות לניצולי שואה בשנת 2015.

נוכח העובדה שלדעת אנשי מקצוע הניצולים זקוקים לסוגים נוספים של טיפולים נפשיים ובהתאם להמלצת ועדת המכרזים, על הרשות להחיש את הפעולות להרחבת סל הטיפולים הנפשיים שניתנים לניצולים, להגדיל את היקף הבקורות על טיפולים אלה ולהסדיר את המקורות התקציביים שיוקצו לשם כך. פעולות אלה יסייעו להעניק את השירות לקבוצות גדולות יותר של ניצולים, בהתאם להחלטת הממשלה בנושא.



ניצולי השואה ונפגעי התנכלויות  
זכאים לפטור מדמי השתתפות עצמית  
על תרופות שבסל התרופות

## שירותי בריאות

### תרופות מחוץ לסל התרופות

בהתאם לתכנית הלאומית מאפריל 2014 ולהחלטות המינהליות שהתקבלו בעניינם של יוצאי מרוקו, אלג'יר ועיראק, כל ניצולי השואה ונפגעי התנכלויות שמדינת ישראל מכירה בהם זכאים לפטור מתשלום דמי השתתפות עצמית על תרופות שבסל התרופות. בהתאם לכך חתמה הרשות לזכויות ניצולי השואה על הסכמים עם קופות החולים לשם יישום ההחלטה.

נוסף על התרופות הכלולות בסל התרופות אשר הניצולים פטורים מתשלום עבורן, חלק מהניצולים צורכים תרופות נוספות אשר אינן כלולות בסל התרופות, וכן ויטמינים שהם הכרחיים לניצולים לנוכח גילם ומצבם הבריאותי. ניצולי שואה המקבלים גמלה חודשית זכאים לפטור מתשלום עבור תרופות שמחוץ לסל התרופות (הניתנות לכל אחד מהם באופן פרטני), ובלבד שהן נועדו לטיפול בנכות המוכרת על ידי הרשות. תרופות למחלות שאינן בתחום הנכות המוכרת, וכן תרופות מחוץ לסל שצורכים ניצולים שמקבלים מענק שנתי מהרשות, אינן ניתנות בפטור מתשלום.

מתלונות שהוגשו לצוות הביקורת עולה כי עבור חלק מהניצולים עלותן של תרופות שמחוץ לסל התרופות הוא חלק ניכר מתקציבם החודשי ורבים מהם נאלצים לוותר על רכישתן, על אף ההמלצות הרפואיות שקיבלו. רופאת הרשות העריכה כי הוצאה של ניצולי שואה על תרופות שמחוץ לסל התרופות היא הוצאה ניכרת מכיוון שמדובר באוכלוסייה מבוגרת, אשר ממילא הוצאותיה הרפואיות רבות.



**משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שהרשות תמפה את האוכלוסיות של ניצולי השואה הנזקקות המתקשות במימון תרופות שמחץ לסל ותיזום בחינה של הצורך במעורבות ממשלתית בהסדרת סוגיה זו, אף שהדבר אינו נדרש על פי חוק.**

## טיפול שיניים<sup>84</sup>

ניצולי השואה המקבלים גמלה חודשית מהרשות זכאים למימון הוצאותיהם הרפואיות בתחום הנכות המוכרת, ובכלל זה - מימון של טיפול שיניים שגרת, אחת לשלוש שנים, למי שהדבר הוכר לו כנכות. ניצולים שהוכרה להם נכות כאמור, הזקוקים לטיפול מידי מקבלים סיוע מידי מהרשות.

במסמך שפרסמה הקרן לרווחה באפריל 2015 צוין שבעיות בשיניים הן מהבעיות הקשות ביותר בקרב אוכלוסיית הניצולים הקשישים, וכי בגין תת-התזונה שחוו בתקופת השואה רבים מהם סובלים מבעיות פה וחניכיים קשות. הקרן הציגה נתונים על קרן סיוע שהפעילה במסגרת פרויקט ההתנדבות של הרופאים בקהילה, שהביא לחיסכון של יותר מ-2 מיליון ש"ח לניצולים<sup>85</sup>. הקרן ציינה כי מסתמנת מגמת גידול במספר הפניות אליה בתחום זה בשנים האחרונות. כמו כן, בתשובתה מפברואר 2017 מסרה הקרן לרווחה כי בשנת 2017 היא הקצתה כמיליון ש"ח לנושא זה.



## טיפול שיניים הוא אחד מהצרכים המרכזיים של ניצולי השואה

עמותות וארגונים חוץ-ממשלתיים זיהו אף הם את הצורך של ניצולי השואה בסיוע בתחום זה. בפגישות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם עמותות אלו ציינו נציגי העמותות כי חלק מהניצולים נאלצים לוותר על טיפולי שיניים בשל היקף ההוצאה הכספית הכרוכה בכך. הקרן לידידות הפעילה בשנת 2016 פרויקט של טיפולי שיניים בבית הניצולים, ובמסגרת זו טיפלה לדבריה ב-228 ניצולים בעלות מצטברת של כ-630,000 ש"ח. גם ארגון "לתת" סייע בשנת 2016 - בכפוף למגבלות התקציב - לכ-40 ניצולי שואה אשר הופנו אליו מלשכות הרווחה ברשויות המקומיות אשר נבצר מהן לתת לניצולים הפונים אליהן את הסיוע המלא והראוי הנדרש להם. עלות הסיוע שנתן הארגון הסתכם בכ-187,000 ש"ח. בהתאם לנתוני הארגון, במהלך שנות פעילותו טופלו בסך הכול כ-200 ניצולים בעלות כוללת של למעלה ממיליון ש"ח.

<sup>84</sup> ראה גם משרד מבקר המדינה, דוח שנתי 2015, [2015], בפרק "שירותי בריאות השן", עמ' 667.

<sup>85</sup> הסיוע של הקרן לרווחה בתחום טיפולי השיניים ניתן באמצעות שלושה אפיקי סיוע: התנדבות של הסתדרות רופאי השיניים אשר טיפלו בשנת 2016 בכ-300 ניצולים שנדרשו לממן את עלות החומרים בלבד; מימון טיפולי שיניים דחופים ל-81 ניצולים בהיקף של כ-500,000 ש"ח; הפניה של ניצולים למרפאות שיניים של צה"ל.

מאפריל 2014 ואילך הפעילה החברה להשבת רכוש אף היא אפיק סיוע למימון טיפולי שיניים לניצולי שואה נזקקים. במסגרת אפיק זה מימנה החברה טיפולים כאמור בסך של 5,000 ש"ח לניצול לשנה, והניצולים נדרשו לשלם דמי השתתפות עצמית בסך 10% מעלות הטיפול. הטיפולים ניתנו לניצולים במרפאות השיניים של קופות החולים שהם חברים בהן. מנתוני החברה עולה כי במחצית הראשונה של שנת 2015 מימנה החברה טיפולי שיניים לניצולים בהיקף של כ-1.5 מיליון ש"ח.

הוועדה "לבחינת הצרכים והמענים של ניצולי השואה בשנים הבאות" בראשות מר נחום וגשל (להלן - ועדת וגשל), הגישה באוקטובר 2014 דוח העוסק גם הוא בהיבט זה. בדוח הומלץ, בין היתר, להקים קרן שמקורותיה הכספיים יתבססו על איגום משאבי ממשלה וקרנות ציבוריות. בדוח הומלץ כי הקרן תקציב כספים לטיפולים חיוניים בתחום שיקום הפה, הראייה והשמיעה.

במסגרת התכנית של משרד הרווחה לתגבור שירותי רווחה לניצולי השואה אשר תקציבה אושר על ידי משרד האוצר בשנת 2016, הוחלט להקצות 3 מיליון ש"ח לצרכים מיוחדים אישיים לרבות טיפולי שיניים. עם זאת, כאמור לעיל, תקציב זה לא נוצל.

בתשובתה כתבה הרשות כי בעבר המדינה תמכה בארגונים חוץ-ממשלתיים, שהעניקו בין השאר טיפולי שיניים לניצולי שואה. סיוע במסלול זה היה כרוך בבירוקרטיה רבה מבחינת הניצולים, תקציבו היה מוגבל והוא ניתן בדיעבד לאחר שהניצול כבר הוציא את ההוצאה. לנוכח זאת, בתכנית הלאומית של הממשלה היא החליטה להחליף מסלול זה בסיוע ישיר לניצולים. לדברי הרשות, המענק השנתי שנקבע בתכנית הלאומית בסך 3,600 ש"ח לשנה ל-83,000 איש<sup>86</sup>, וכן מענק שנתי בסך 2,000 ש"ח לנזקקים מבין מקבלי התגמול החודשי נועדו לאפשר מילוי צרכים מסוג זה.

**על אף הרצון של הממשלה להיטיב עם אוכלוסיות גדולות של ניצולי השואה באמצעות מתן המענק השנתי, מענק זה אינו יכול לממן את מרבית הצרכים של הניצולים. מעורבותם של ארגונים חוץ-ממשלתיים במימון טיפולי שיניים מעידה כי מהמצב בשטח עולה שנדרש סיוע בתחום זה על אף החלטת הממשלה בדבר מענקים ישירים לניצולים. ואולם סיוע זה, מטבע הדברים, מותנה במתן תרומות ייעודיות ומוגבל בתקציבו ובהיקפו. ראוי כי ממשלת ישראל, באמצעות הרשות לזכויות ניצולי השואה, תבחן את הצורך של הניצולים בסיוע כאמור, תמפה את הקבוצות הזקוקות לסיוע זה ותבחן בהתאם לכך את האפשרות לסייע במימון טיפולי שיניים לניצולים הנזקקים ביותר, ולכלל הפחות תשתמש לצורך כך בתקציב שירותי הרווחה שיועד למטרה זו.**

## תקציב של 3 מיליון ש"ח לצרכים מיוחדים לרבות טיפולי שיניים, לא נוצל בשנת 2016

## סיוע סיעודי

פעילותה המרכזית של הקרן לרווחה היא מימון שעות סיעוד. אפיקי הסיעוד הם סיעוד לטווח ארוך וסיעוד לטווח קצר<sup>87</sup> - אשר ניתן לתקופה מוגבלת לניצולים ונפגעי התנכלויות העומדים ברף הכנסות מקסימלי<sup>88</sup> אשר אינם זכאים לגמלת סיעוד מבטל"א. הקרן לרווחה מכירה בזכאות לסיוע בסיעוד של אזרחים שברשותם אישור רשמי על נרדפותם. זכאות זו ניתנת לניצולים שהרשות מכירה בהם - 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 האחרונות. בד בבד עם אפיקי הסיוע הסיעודי הניתנים באמצעות 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.

## סיעוד ארוך טווח

פרק י' לחוק הביטוח הלאומי מסדיר את זכאותם של אזרחי ישראל לגמלת סיעוד. בטל"א הוא שקובע את סכום גמלת הסיעוד בהתאם לתוצאותיו של מבחן תלות שבו השתתף מבקש הגמלה, ובהתאם לרמת הזכאות שנקבעת בהתבסס על מבחן התלות. יש שלוש רמות זכאות: רמה 1 - מי שתלוי במידה רבה בעזרת הזולת ברוב פעולות היום יום, וכן מי שזקוק להשגחה; רמה 2 - מי שתלוי במידה רבה מאוד בעזרת הזולת ברוב פעולות היום יום ברוב שעות היממה; רמה 3 - מי שתלוי לחלוטין בעזרת הזולת בכל פעולות היום יום בכל שעות היממה, וכן מי שזקוק להשגחה מתמדת. גמלת הסיעוד מזכה בסל שירותים בשילובים שונים: עזרה של מטפל אישי<sup>89</sup>, ביקור במרכזי יום לקשישי<sup>90</sup>, אספקת מוצרי ספיגה חד-פעמיים ועוד. בתנאים מסוימים ניתן להמיר את סל השירותים בגמלה כספית. היקף סל השירותים תלוי ברמת הזכאות שקבע בטל"א, וכן מותנה בבדיקת ההכנסות של המבקש ושל בן זוגו או זוגתו. בהתאם למבחן ההכנסות נקבע אם הזכאי לגמלת הסיעוד יקבל אותה במלואה, או יהיה זכאי לגמלה מופחתת בשיעור של 50%<sup>91</sup>, או שהגמלה תישלל ממנו עקב רמת הכנסות גבוהה. יצוין כי בבדיקת ההכנסות לא מובאות בחשבון הכנסותיו של המבקש מגמלאות שניתנות לניצולי שואה.

ניצולי שואה ונפגעי התנכלויות שבטל"א מכיר בהם כזכאים לגמלת סיעוד ברמה 2 או 3, בלי שבוצעה הפחתה בהיקף הגמלה שלהם בשל רמת הכנסה גבוהה, מקבלים תוספת של תשע שעות סיעוד שבועיות. את ההטבה האמורה נותנות בפועל חברות הסיעוד המספקות את שירותי הסיעוד לניצולים ונפגעי התנכלויות הזכאים לכך מכוח חוק הביטוח הלאומי. שליש מתוספת שעות הסיעוד ממומן מתקציב ממשלת ישראל, ושני השלישים הנותרים ממומנים מכספי ועידת התביעות, למעט נפגעי התנכלויות, הממומנים באופן מלא על ידי מדינת ישראל. הקרן לרווחה מנהלת את מתן התוספת לשעות הסיעוד על ידי חברות הסיעוד ומפקחת על מספר השעות הניתנות בפועל. הקרן לרווחה משמשת כגורם מקשר בתחום זה, ובכלל זה מעבירה את התשלום לספקי שירותי הסיעוד ומבצעת בקרה על דוחות השעות שהם מגישים.

מימון תוספת שעות הסיעוד לניצולים ולנפגעי התנכלויות, באמצעות הקרן לרווחה, גרר לא אחת דיונים בדבר נחיצותה של הקרן בתהליך זה ובדבר קיומו של מנגנון כפול למתן שעות סיעוד, נוסף על המנגנון הקיים בבטל"א. עמדת הקרן לרווחה היא כי לנוכח דרישת ועידת התביעות לבדיקת כל יומני הטיפול של הניצולים, שלא לפי הנהוג בבטל"א בנוגע לשעות הסיעוד הניתנות לזכאים מכוח החוק, אין מקום לביצוע שום שינוי אשר עלול לגרום גם לזעזוע בשירותים אלו. בהתייחסותו של סגן נשיא ועידת התביעות בישראל לטיטת דוח הביקורת מינואר 2017 צוין כי ועידת התביעות מעולם לא הביעה התנגדות כזאת, אולם אפשרות זו מחייבת בדיקה הן בדבר מנגנון הבקרה החלופי שייקבע והן בדבר מנגנון העברת התשלומים לגוף הממשלתי הרלוונטי.

בדצמבר 2013 התקבלה החלטת הוועדה להעברת מידע בין גופים ציבוריים ולפיה אושר לרשות לפנות לבטל"א לקבלת מידע על הניצולים ונפגעי ההתנכלויות הזכאים לגמלת סיעוד או לגמלת שירותים מיוחדים בהתאם לקריטריונים אשר מזכים אותם בתוספת של תשע שעות סיעוד הניתנת באמצעות הקרן לרווחה. בינואר 2014 פנתה מנהלת הרשות לבטל"א בבקשה לקבלת מידע בדבר מקבלי גמלת הסיעוד ברמות הגבוהות מבטל"א לצורך הצלבתו עם רשימות הרשות לשם איתור ניצולים ונפגעי התנכלויות אשר אינם מקבלים תוספת של תשע שעות סיעוד אף שהם זכאים לכך, ואולם מידע זה לא התקבל כמבוקש. רק בנובמבר 2016, למעלה משנתיים וחצי לאחר מועד פנייתה הראשונה, פנתה מנהלת הרשות בשנית לבטל"א בבקשה חוזרת בעניין זה.

במרץ 2016 ביצעו משרד הרווחה והבטל"א מיפוי של אוכלוסיית ניצולי השואה ונפגעי ההתנכלויות מקבלי גמלת סיעוד, על בסיס רשימות שהועברו אליהם מהקרן לרווחה ומהרשות לזכויות ניצולי השואה.

**נמצא כי אף שכבר בסוף שנת 2013 התקבלה החלטת הוועדה להעברת מידע בין גופים ציבוריים בדבר שיתוף המידע הנדרש בין הרשות ובטל"א, עד מרץ 2016 - המועד שבו בוצע הפרויקט של משרד הרווחה למיצוי זכויות בתחום הסיעוד - לא היה שיתוף פעולה בין הבטל"א לרשות לזכויות ניצולי השואה ולקרן לרווחה, ועל כן למעלה משנתיים לא בוצע מיצוי זכויות בתחום הסיעוד לחלק מהניצולים ולנפגעי ההתנכלויות.**

בהתאם לממצאי פרויקט מיצוי הזכויות, 65,145 ניצולי שואה ונפגעי התנכלויות היו זכאים לגמלת סיעוד מהביטוח הלאומי בהתאם לפירוט שיובא בתרשים 8 שלהלן:

87 יש שני מסלולים אפשריים לקבלת שעות סיעוד לטווח קצר מהקרן, במימון של הרשות לזכויות ניצולי השואה במסגרת הסכם למתן שירותים - (1) סול"ם (סיוע ועזרה לניצול מאושפז) בתי חולים: סיוע של עד 50 שעות סיעוד לניצולי שואה לאחר שחרורם מאשפוז בבית החולים; (2) סול"ם בקהילה: סיוע של עד 50 שעות סיעוד לניצולי שואה הנוקטים לסיוע סיעודי זמני.

88 שההיקף המרבי של הכנסותיהם החודשיות הוא 9,203 ש"ח (לא כולל תגמולים ורנטות בגין נרדפות).

89 מספר שעות הטיפול השבועיות (יחידות שירות) הניתנות לזכאים לגמלה הוא: רמה 1 - 9.75 שעות טיפול; רמה 2 - 16 שעות טיפול; רמה 3 - 18 שעות טיפול.

90 ביקור במרכז יום לקשישי הוא שווה ערך למספר שעות הטיפול השבועיות, תלוי ברמת הזכאות כמפורט להלן: רמה 1 - 2 שעות טיפול; רמה 2 ורמה 3 - 2.75 שעות טיפול.

91 למשל, מי שהיה זכאי לרמה 1 - יהיה זכאי לאחר ההפחתה לרמת זכאות 1 מופחתת, ובהתאם לכך לחמש שעות טיפול; מי שהיה זכאי לרמה 2 - יהיה זכאי לאחר ההפחתה לרמת זכאות 2 מופחתת, ובהתאם לכך לשמונה שעות טיפול; ומי שהיה זכאי לרמה 3 - יהיה זכאי לאחר ההפחתה לרמת זכאות 3 מופחתת, ובהתאם לכך לתשע שעות טיפול בלבד.

מקבלי גמלת סיעוד מבטל"א ברמות הגבוהות (ללא הפחתה) בשל רמת הכנסות גבוהה)



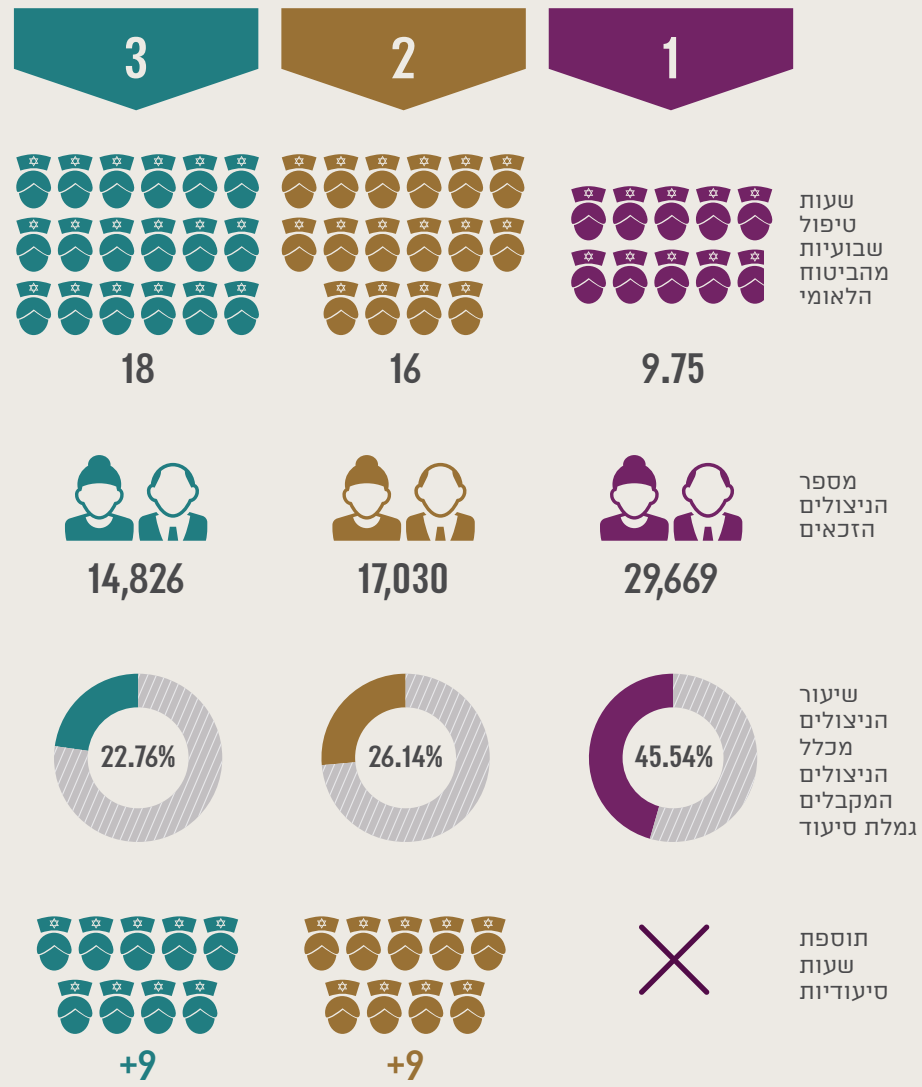
מוכרים כניצולי שואה או נפגעי התנכלויות



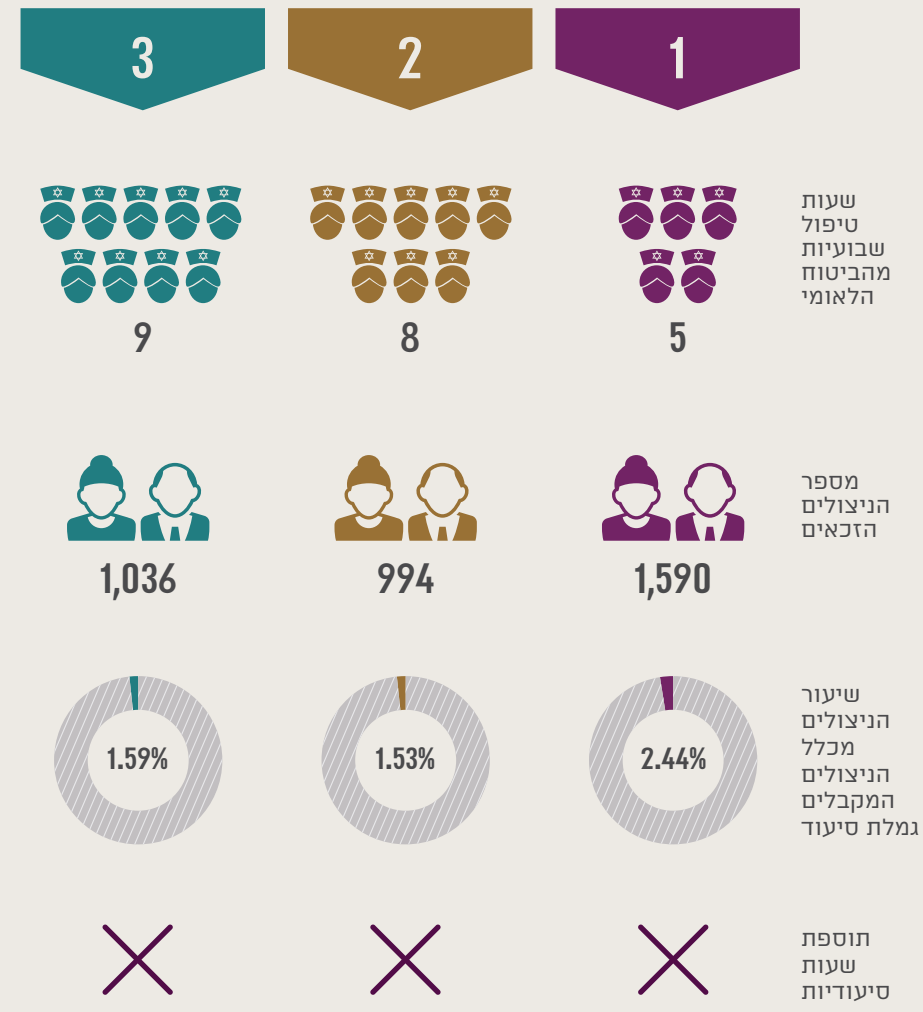
**זכאות ל-9 שעות סיעוד בשבוע מהקרן לרווחה**

שיעור הניצולים ונפגעי התנכלויות המקבלים שעות טיפול, גמלת סיעוד והטבות, לפי רמת זכאותם, בהתאם לנתונים המעודכנים למרץ 2016

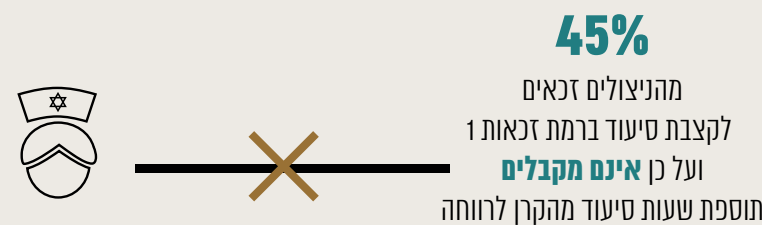
רמת זכאות רגילה



רמת זכאות מופחתת



מפילוח הנתונים עולה כי על אף מבחן ההכנסות שלפיו נקבעת רמת הזכאות לגמלת סיעוד, מרבית הניצולים ונפגעי ההתנכלויות זכאים לגמלת סיעוד מלאה ברמות השונות, בלי שגמלתם הופחתה בגין הכנסותיהם. כמו כן עולה כי למעלה מ-45% מהם זכאים לקצבת סיעוד ברמת זכאות 1, ועל כן נבצר מהם לקבל תוספת שעות מהקרן לרווחה.



מהבדיקה עולה תמונת המצב כלהלן:

1. עובדי משרד הרווחה ובטל"א בדקו את זכאותם של 4,885 ניצולים ונפגעי התנכלויות בני 90 ומעלה שלא קיבלו כלל במועד הבדיקה גמלת סיעוד מבטל"א<sup>92</sup>. הבדיקה הביאה להכרה בזכאותם של 305 ניצולים ונפגעי התנכלויות לגמלת סיעוד מבטל"א<sup>93</sup>. אולם איגוד העובדים הסוציאליים מתח ביקורת על פעילות מיצוי זכויות זו וטען כי בגינה הוטל על העובדים הסוציאליים עומס בלא שניתן לשכות תגבור בהתאם לכך, ולטענתם הדבר פגע באיכות השירותים שסיפקו. יצוין כי במועד סיום הביקורת תהליך הבדיקה בביטוח הלאומי טרם הסתיים. לנוכח ממצאי הבדיקה הוחלט להעלות את גמלת הסיעוד מרמה 2 (ללא הפחתה בשל הכנסות) לרמה 3 לכל הניצולים ונפגעי התנכלויות בני ה-90 ומעלה.

בתשובתו של בטל"א מפברואר 2017 לטיטוט דוח הביקורת הוא כתב כי בבדיקה שבוצעה בקרב ניצולי השואה ונפגעי התנכלויות בני ה-90 ומעלה נמצא כי מרבית אלו שאינם מקבלים גמלת סיעוד אינם זכאים לכך בשל מבחן ההכנסות או מאחר שהם נמצאים במוסד סיעודי או משום שעל אף גילם מצבם טוב והם אינם מעוניינים בגמלת סיעוד. עם זאת, הבטל"א יוצר מדי שנה קשר עם כל בני ה-90 ומעלה ובודק בין השאר מחדש את זכאותם. עוד ציין בטל"א כי סיום הבדיקה מתעכב עקב קושי לאתר מספר מועט של קשישים שעשויים להיות זכאים לתוספת שעות סיעוד.

2. במועד הבדיקה 31,856 ניצולים ונפגעי התנכלויות היו זכאים לשעות סיעוד מהביטוח הלאומי ברמה 2 או 3, ובהתאם לתוספת של תשע שעות סיעוד מהקרן לרווחה. בפועל רק 28,332 מהם קיבלו מהקרן תוספת של תשע שעות סיעוד.

בתשובתה כתבה הרשות כי הפער האמור נבע בעיקרו בשל הכרה בתקופה שקדמה לבדיקה באוכלוסיות נוספות על ידי הרשות<sup>94</sup> וכן בהכרה של בטל"א בזכאים נוספים לשעות סיעוד.

92 ומוכן שלא נבדקה האפשרות למתן תוספת תשע השעות מהקרן.

93 כמו כן העלתה הבדיקה כי 1,471 ניצולים ונפגעי התנכלויות בני 95 ומעלה היו זכאים לגמלת סיעוד בשתי הרמות הנמוכות והם בעלי פוטנציאל לרמת גמלה גבוהה יותר, בכפוף לבדיקה מחודשת של מצבם התפקודי.

94 למשל, בדצמבר 2015, כארבעה חודשים לפני הבדיקה האמורה, קיבל שר האוצר החלטה מינהלית ולפיה יוצאי מרוקו, אלג'יר ועיראק שחוו התנכלויות אנטישמיות ונזעניות בתקופת מלחמת העולם השנייה יוכרו כזכאים להטבות המפורטות בהחלטה. לפני משורת הדין החליטה הרשות לממן לאוכלוסייה זו גם תוספת של תשע שעות סיעוד הניתנות באמצעות הקרן לרווחה.

בעקבות בדיקת משרד הרווחה ובטל"א בדקה הקרן את זכאותם של ניצולים ונפגעי התנכלויות אשר זכאים לכאורה לתוספת שעות סיעוד מהקרן. בעקבות הבדיקה נמצאו 2,273 מהניצולים ונפגעי ההתנכלויות כבעלי אפשרות לקבלת תוספת שעות סיעוד<sup>95</sup>.

בהתאם לנתוני הקרן לרווחה, באוקטובר 2016 קיבלו כ-34,700 ניצולים ונפגעי התנכלויות תוספת של תשע שעות סיעוד מהקרן לרווחה. זאת הן בזכות פרויקט מיצוי הזכויות היזום שביצעה הקרן בעקבות בדיקת משרד הרווחה והן בזכות הגידול באוכלוסייה שבה מכירה הרשות לזכויות ניצולי השואה. בהתאם לכך, תקציב הקרן לרווחה בתחום הסיעוד ארוך הטווח גדל בשנים האחרונות. בשנת 2014 הסתכם תקציב הקרן בתחום זה ב-428.4 מיליון ש"ח, ובשנת 2015 - ב-485.9 מיליון ש"ח.

**משרד מבקר מדינה מברך על הפעילות היזומה שאפשרה לזכאים לתוספת שעות סיעוד לממש את זכאותם לכך. ראוי כי הביטוח הלאומי ישלים בהקדם את בדיקתו לגבי זכאות הניצולים ונפגעי ההתנכלויות בני ה-90 ומעלה לגמלת סיעוד, וכי הקרן לרווחה תמשיך לבחון את האפשרות למתן תוספת שעות סיעוד בהתאם לכללים שנקבעו.**

**על מנת שפרויקט מיצוי הזכויות לא יהיה חד-פעמי, על הרשות, הקרן לרווחה ובטל"א לעגן בנוהל מנגנון חודשי קבוע להצלבת רשימות הרשות עם רשימות מקבלי גמלת הסיעוד ברמות הגבוהות, וזאת כדי לבחון את זכאותם לתוספת שעות סיעוד. כמו כן, על גורמים אלו לקדם פעילות יזומה לבחינת מצבם התפקודי של הזכאים לגמלת סיעוד ברמה 1 (שאינה מופחתת), כדי לסייע להם במיצוי זכויותיהם. לשם כך הרשות יכולה לסייע באיתור של בעלי הפוטנציאל הגדול להעלאת רמת הזכאות, בהתבסס על הידע העומד לרשותה.**

בתשובת הרשות נכתב כי "העברת המידע כאמור כבר הוסדרה, ובהתאם לפנייה נוספת של הרשות היא כבר מתקיימת". לעומת זאת, הקרן לרווחה ציינה כי למועד תשובתה היא אינה שותפה להסדר העברת המידע כאמור. בתשובת בטל"א הוא הודיע כי ישמח לשתף פעולה עם הרשות בקביעת מנגנון חודשי להצלבת רשימותיה עם מקבלי גמלת סיעוד ברמות הגבוהות בכדי לבחון את זכאותם לתוספת שעות.

**משרד מבקר המדינה מעיר לעניין זה כי ראוי שהרשות לזכויות ניצולי השואה תשמש כגורם שירכז את ביצוע הצלבת המידע והפנייה לניצולים ולנפגעי התנכלויות לשם מיצוי זכויותיהם לתוספת שעות הסיעוד.**

לעניין אפשרות העלאת רמת הזכאות לגמלת סיעוד מהבטל"א כתב הבטל"א כי "הזכאים לגמלת סיעוד ברמה הנמוכה יודעים לפנות למוסד בעת שינוי במצבם, על מנת שנבדוק אותם מחדש".

**משרד מבקר המדינה מעיר לבטל"א כי אל לו להסתמך על כך שהניצולים ונפגעי ההתנכלויות יפנו אליו ביזמתם אם מצבם יחמיר, שכן לא אחת הניצולים ונפגעי**

95 יצוין כי על פי נתוני הקרן לרווחה יתר הניצולים ונפגעי התנכלויות מהרשימה אינם מקבלים את התוספת מסיבות שונות, כמפורט להלן: הבקשה עדיין בטיפול; חלקם בחרו בגמלה בכסף במקום בתוספת לשעות הסיעוד; חלקם נפטרו; חלקם אינם זכאים לתוספת שעות מסיבות שונות (אשפוז סיעוד, ירידה בזכאות לגמלת הסיעוד); נשלחה אליהם פנייה חוזרת בדבר זכאותם; חלקם מסרבים לקבל את השירות; חלקם לא השלימו את המסמכים הנדרשים.

ההתנכלויות אינם ערים לכל זכויותיהם או אינם מעוניינים לפנות אליו מחדש לבחינת זכאותם לאחר שנדחו פעם אחת. ראוי כי הבטל"א יפעל בשיתוף הרשות בהקדם לבחינה יזומה של זכאותם.

## היעדר זכאות לנכי המלחמה בנאצים לתוספת שעות סיעוד

חוק נכי המלחמה קובע את זכאותו לפיצויים של אדם שהוא תושב קבע בישראל ולקה בנכות בעת שירות מלחמתי פעיל באחת ממעצמות הברית במהלך מלחמת העולם השנייה, עקב אותו שירות, ובלבד שדרגת נכותו אינה פחותה מ-10%. למועד סיום הביקורת מדובר בקבוצה של כ-1,000 איש (ובקבוצה נוספת של כ-2,000 אלמנות נכי מלחמה) 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 באמצעות הקרן לרווחה, וזאת לעומת קבוצת ניצולי השואה. נכי מלחמה בנאצים אשר הרשות הכירה בהם גם כניצולים זכאים לתוספת שעות סיעוד, בשל נרדפותם, בכפוף לקריטריונים שנקבעו לעניין זה וחלים על כלל הניצולים. כמחצית מכ-1,000 נכי המלחמה שבהם הכירה הרשות מוכרים גם כניצולי שואה.

מנתוני הרשות עולה כי מספר נכי המלחמה המוכרים אשר זכאים לשעות הסיעוד מבטל"א הוא 506. מרביתם בני 90 ומעלה. כמו כן, חלק מקשישים אלה נולדו באזורים אשר נכבשו על ידי הגרמנים, ועל כן ייתכן שחלקם זכאים להטבות הניתנות לניצולי השואה, בהתאם למקרה הפרטני של כל אחד ואחד מהם. אולם מאחר שהרשות אינה מכירה בהם כניצולי שואה, הם אינם זכאים לתוספת שעות סיעוד.

**משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי ראוי שתבחן את האפשרות לכלול את קבוצת נכי המלחמה במעגל הזכאים לתוספת שעות סיעוד לנוכח גילם המתקדם, מצבם ומספרם המועט. כמו כן, ראוי שהרשות תבחן אם בקבוצת נכי המלחמה יש אזרחים שיש להכיר בהם כניצולי שואה, ובהתאם לכך עליה לבחון אם הם זכאים לתוספת שעות סיעוד, כיתר ניצולי השואה ונפגעי ההתנכלויות.**

בתשובת הרשות היא ציינה כי היא מקדמת אפשרות למתן תוספת של תשע שעות סיעוד לנכי מלחמה מוכרים.

## תעודת ניצול

הרשות מעניקה לניצולים "תעודת ניצול", המעידה כי הם מוכרים כניצולים ומשמשת אותם לקבלת הטבות מגופים מסחריים, כגון חברות כבלים ובתי קפה. נמצא כי הרשות אינה מעניקה באופן יזום תעודה זו לניצולי שואה אשר מקבלים רנטת בריאות מממשלת גרמניה (BEG), אף שיש לרשות את פרטיהם.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי על הרשות לקדם את הכללתם של מקבלי רנטת בריאות מממשלת גרמניה ברשימת מקבלי תעודת הניצול. כמו כן, עליה לפרסם באתר הרשות ובכל מדיה אפשרית נוספת את ההטבות הניתנות למחזיקי התעודה ולפעול להרחבתן באמצעות שיתופי פעולה עם גופים מסחריים.**

בתשובת הרשות היא ציינה כי לכל פונה למרכז המידע אשר מבקש תעודת ניצול נשלחת תעודה כאמור, לרבות מקבלי רנטה מגרמניה. הרשות הוסיפה כי ככלל התעודה אינה מקנה זכויות או הטבות ונתינתה לכשעצמה איננה מעוגנת בכל הוראה או נוהל, ולמרות זאת הרשות מבינה את חשיבותה עבור הניצולים ועל כן מנפיקה את התעודה גם לניצולים שלא מוכרים על ידה במסגרת החוקים מכוחם היא פועלת.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שהרשות תשלח ביזמתה תעודת ניצול לכלל הניצולים, ובהם אף ניצולים שלא מוכרים על ידה במסגרת החוקים מכוחם היא פועלת, וזאת לאור החשיבות שמייחסים הניצולים לתעודה. זאת ועוד, לא אחת, לשם קבלת הטבות, שאינן מעוגנות בשום הסדר עם הרשות או גורם ממשלתי אחר, נדרשים הניצולים להציג אישור להיותם ניצולי שואה, כדוגמת הטבות הניתנות מבתי עסק.**



תעודת ניצול לדוגמה

## מיפוי צורכיהם של ניצולי השואה



כאמור לעיל, בדצמבר 2013 הוקמה ועדת וגשל אשר מטרתה - גיבוש דרכים שנועדו לשפר את איכות חייהם של ניצולי השואה החיים בישראל ולאפשר להם חיים בכבוד. בשנת 2015 הגישה הוועדה למשרד ראש הממשלה דוח המסכם את מסקנותיה בנושא<sup>96</sup>. במבוא לדוח קבעה הוועדה כי "תנאי הכרחי לכך שהמענה יינתן באופן ראוי ומכובד מחייב איתור של האנשים הרלוונטיים ובחינה של מכלול הצרכים שלהם". בהיעדר מידע מקיף ומלא על מצבן של הקבוצות השונות בקרב כלל ניצולי השואה נפגעת יכולתה של הממשלה לתכנן באופן ראוי ומלא את אופן הסיוע שיינתן לאוכלוסייה זו ואת המשאבים שיוקצו לשם כך וכן למנוע כפילויות של טיפול שנותנים גורמים שונים, ממשלתיים וחוץ-ממשלתיים, לאוכלוסייה זו.

<sup>96</sup> "דן וחשבון הוועדה לבחינת הצרכים והמענים של ניצולי השואה בשנים הבאות", אוקטובר 2014.

1. בשנת 2014 קיים מרכז הארגונים של ניצולי השואה סקר באמצעות מכון מחקר בקרב 150 ניצולי שואה עצמאיים בתפקודם. בסקר נבדקו מצבם של הניצולים וצורכיהם העיקריים<sup>97</sup>. ממצאי הסקר הוצגו בתקשורת הישראלית בסמוך ליום השואה. עם זאת, ממצאי הסקר עולה כי המשתתפים אינם בבחינת מדגם מייצג של אוכלוסיית ניצולי השואה: מרבית המשתתפים בסקר עלו לישראל לפני שנת 1955, בעיקר מיוון ומלוב, ולמעלה מ-75% מהם הם בני 70-81 שנים<sup>98</sup>.

**לנוכח העובדה שמרכז הארגונים מייצג את כלל ארגוני ניצולי השואה בישראל, היה עליו לוודא כי הסקר שביצע שיקף נאמנה את צרכיה של כלל אוכלוסיית ניצולי השואה המוכרים בישראל, תוך מתן ייצוג הולם לכלל הקבוצות. אף כי פרסום ממצאי הסקר אפשר להביא לידיעת הציבור צרכים שונים של ניצולי שואה בישראל, הוא לא שיקף את מצבם האמתי של כלל הניצולים.**

2. בשנת 2015 התקיימו מפגשים במתכונת "שולחן עגול", ונקבע בהם כי מטרת-העל של המפגשים היא יצירת מערך תומך לניצולי השואה, אשר יאפשר מילוי של צורכי הניצולים שאינם נוגעים לתחום הכספי, ובכלל זה צרכים חברתיים, רפואיים ונפשיים. את המפגשים ניהלה הרשות לזכויות ניצולי השואה, והשתתפו בהם גם נציגים מהמשרד לשוויון חברתי וממרכז הארגונים. כמו כן, בשנת 2015 התקיימו כמה מפגשי "שולחן עגול" בהנחיית הרשות לניצולי שואה, כדי לבחון את הצרכים של ניצולי השואה בתחומים החברתיים, הרפואיים והנפשיים.

במהלך מפגשי "השולחן העגול" האמורים החליט פורום יושבי הראש וההיגוי על הקמת שני צוותי משימה: הראשון יעסוק במענים חברתיים בדגש על התנדבות, והשני יעסוק במענים רפואיים ונפשיים. משתתפי "השולחן העגול" הם שבחרו נושאים אלה, בהתבסס על תובנות שעלו במסגרת "השולחן העגול" הראשון שכונס ועל תוצריה של עבודת הרשות השוטפת. כמו כן, בוצע תהליך מיפוי צרכים ובמסגרתו בוצעו 35 ראיונות פרטניים, נחקרו שתי קבוצות מיקוד בהשתתפות 22 אנשים ובוצע סקר בקרב ניצולים במסגרת כנס מיצוי זכויות של מרכז הארגונים בשיתוף עם עיריית חיפה. את הסקר מילאו 41 ניצולי שואה "עצמאיים" בלבד, אשר גילם הממוצע 79 ואשר עלייתם הממוצעת לישראל היא 1955. 61% מהניצולים אשר השיבו על הסקר עלו לישראל מרומניה, ו-17% מפולין. במסגרת סיכום הסקר צוין כי הוא אינו בבחינת מדגם מייצג של אוכלוסיית ניצולי השואה.

**נמצא כי גם הסקר שביצע הגוף המפעיל את "השולחן העגול" אינו בגדר מדגם מייצג, וכולל רק קבוצה מצומצמת מאוד של ניצולי שואה, ועל כן לא ניתן להסתמך עליו ולהתייחס אליו כסקר המשקף במדויק את צורכי הניצולים.**

בתשובת הרשות נכתב כי תשובותיהם של יוצאי רומניה ופולין הן בהחלט בגדר מדגם מייצג ומשביע רצון לעניין המטרה שלשמה בוצעה הבדיקה, וכי הסקר לא התיימר להקיף את כל צורכי הניצולים בכל התחומים. כמו כן ציינה הרשות כי ממצאי הסקר עולים בקנה אחד עם הידע המקצועי שצברה.

<sup>97</sup> מרבית הניצולים אשר השתתפו בסקר ציינו כי אינם סובלים ממחסור בתחומים שהוצגו להם (צרכים סיעודיים, צרכים קיומיים כאוכל וביגוד, צרכים בריאותיים וצרכים נפשיים). כ-34% מהמשתתפים בסקר ציינו כי במידה זו או אחרת יש להם מחסור בצרכים חברתיים.

<sup>98</sup> 30% מהמשתתפים בכנס הם בני פחות מ-75 שנים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי כפי שאף עולה מתשובתה, הסקר שבוצע עוסק בקבוצה חלקית בלבד של אוכלוסיית ניצולי השואה, וכי המשתתפים בו לא נבחרו באקראי ולא הובאו בחשבון תתי-הקבוצות השונות בקרב אוכלוסיית הניצולים וההבדלים ביניהן, והדבר עלול להשפיע על תוצאות הסקר. לפיכך הסקר אינו בגדר מדגם מייצג של כל אוכלוסיית הניצולים, כשם שציינה החברה שביצעה אותו. על כן, אין די בסקר זה על מנת לשמש כבסיס לעבודת הרשות.

משרד הרווחה ייחס חשיבות לביצוע סקר ארצי למיקוד הצרכים החברתיים של ניצולי שואה, וביקש להקצות תקציב ייעודי של 500,000 ש"ח למימון ביצועו של סקר כאמור, מהתקציב שנקבע לתגבור שירותי הרווחה לניצולי השואה במסגרת התכנית הלאומית. ואולם, על אף חשיבותו של הסקר, משרד האוצר לא אישר לבצעו.

נמצא כי במועד סיום הביקורת עדיין לא ביצעה הרשות סקר מקיף הכולל את כלל אוכלוסיית ניצולי השואה, על מאפייניהם השונים, אף שהיא הגורם האמון על הטיפול באוכלוסייה זו. בהיעדר מיפוי כאמור, אין בידי הרשות והמדינה מידע מעודכן על צורכי הניצולים. לדוגמה, אין לרשות מידע בנושאים אלה: ההוצאה הכספית על תרופות שאינן כלולות בסל התרופות ומאפייני תרופות אלו; היקף אוכלוסיית ניצולי השואה המתגוררת בדור מוגן או המתמנה לדור מוגן; היקף אוכלוסיית מרותקי הבית; מספר הניצולים אשר מתגוררים בדור שאינו מותאם לצורכיהם; מספר הניצולים הנעזרים בשירותים חברתיים שונים; מספר הניצולים המסתייעים בארגונים חוץ-ממשלתיים; וצרכים 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.

בתשובתה כתבה הרשות כי "אין כל בסיס בחוק או בדין שמשמיר את הרשות ליתן זכויות או לענות על צרכים שאינם קבועים בחוק או בהחלטות ממשלה. בהתאם לכך, גם עריכתו של סקר למיפוי צרכים, כפופה לאישור ולהסמכה מצד הממשלה להרחיב את טיפולה מעבר לטיפול המעוגן כיום בחוק ובנהלים".

קיום סקר מקיף על צורכי אוכלוסיית הניצולים יהיה בו כדי לתרום רבות לטיפול בהם. ביצועו של סקר למיפוי צורכיהם של הניצולים אינו מחייב הסמכה ייעודית, שכן הוא אינו מחייבת פעילות אקטיבית של הרשות בתחום סמכותו של משרד ממשלתי אחר. זאת ועוד, מאחר ועל הרשות מוטלת האחריות לרכז את הטיפול הממשלתי בניצולי השואה<sup>99</sup>, ומאחר שהיא אף מקבלת החלטות מינהליות - שלא מתוקפו של שום חוק - המשפיעות על תקציב המדינה, הרי שעל פניו ביצוע סקר לבחינת מצבה וצרכיה של האוכלוסייה שעליה הופקדה הוא כלי יעיל למיפוי מצבם וצורכיהם בחלוקה לקבוצות השונות, שיביא להגברת יעילות עבודת הרשות ומשרדי הממשלה הנותנים סיוע לניצולים. אם הרשות סבורה שנדרשת הסמכה ייעודית לשם ביצוע סקר כאמור, עליה לפעול בהתאם לכך על מנת שתוכל לבצעו.

בהיעדר מיפוי צרכים מלא, אין בידי הרשות והמדינה מידע שלם ומעודכן על צורכי ניצולי השואה, ועל כן ניתן לא קיבלו את כל זכויותיהם ואת הסיוע הנדרש להם

99 בהתאם להחלטת ממשלה 4252 בנושא "הטיפול הממשלתי בניצולי השואה" מפרוואר 2012. ראה עוד להלן בפרק בנושא "היעדר גורם מתכלל".

## היעדר גורם מתכלל



1. כאמור, הרשות לזכויות ניצולי שואה היא הגורם המרכזי המטפל באוכלוסיית ניצולי השואה בישראל. מטרותיה של הרשות הן, בין היתר סיוע בשיקומם של כלל ניצולי השואה תוך תמיכה במאמציהם לחיים בכבוד וברוחה; הענקת היחס הטוב והמקצועי ביותר לניצולים במסגרת 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 מפרוואר 2012<sup>100</sup>, 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.

בשנים האחרונות פרסם משרד מבקר המדינה כמה דוחות העוסקים בתפקודה של הרשות לזכויות ניצולי השואה<sup>101</sup>. בדוחות אלו הועלו ליקויים בעבודת הרשות וליקויים בטיפול בתביעותיהם של ניצולי שואה רבים. דוח ועדת דורנר, שעסק בפער בין הגמלאות הניתנות לניצולים, התייחס גם הוא לליקויים בפעילות הרשות, לרבות חוסר הידע של הניצולים בדבר זכויותיהם, המביא לאי-ניצול מלא של זכויות אלו, וכן לקשיים הבירוקרטיים שבהם נתקלים הניצולים במסגרת ניסיונם לממש את זכויותיהם. בשנים שעברו לאחר פרסום מסקנות ועדת דורנר ודוחות משרד מבקר המדינה שעסקו בפעילות הרשות חל שיפור ניכר בפעילות הרשות בתחומי הליבה שבהם היא עוסקת. הרשות ייעלה את עבודתה, את זמן המענה לפניית של ניצולים ואת תהליך ההכרה בזכאותם של ניצולי שואה. לאחר פרסום מסקנות הוועדה והדוחות בנושא הוחלף שמה של הרשות מ-"הלשכה לשיקום נכים" לשמה כיום, ושינוי זה לא

100 החלטת ממשלה 4252 בנושא "הטיפול הממשלתי בניצולי השואה" מפרוואר 2012.

101 ראו הערה 2.

נועד להיות רק שינוי סמנטי אלא לבטא את השינוי בתפיסת הרשות בנוגע לאוכלוסיית ניצולי השואה שהיא מטפלת בהם. ניצולי שואה וארגוני המגזר השלישי, שחלקם עוסקים בפעילות שוטפת של מיצוי זכויות ניצולים מול גורמים שונים המעניקים הטבות שונות, נפגשו עם צוות הביקורת ושיבחו את הרשות. אף הם ציינו כי חל שיפור ניכר בתפקודה - אמנם הוא אינו חף מטעויות, אך לרוב פועלת הרשות ביעילות ומשתדלת לסייע לניצול ולהיענות לצרכיו.

בתקופה שקדמה לביצוע הביקורת ובמהלכה נשמעו דעות שונות בדבר אפשרות שהעלה שר הרווחה להעברת פעילות הרשות - לרבות תקציבה - לאחריה משרד הרווחה. הצעה זו, אשר כבר הועלתה בעבר, משקפת תפיסה ולפיה רשויות הרווחה צריכות לספק טיפול כולל לניצולי השואה, כדי לאפשר טיפול מלא והוליסטי בצורכיהם, ולשם כך יש לאצול למשרד זה את הסמכות לביצוע התקציבים הנכבדים הכרוכים בסיוע לניצולי השואה, לרבות הגמלאות הניתנות לניצולים אלו.

ניצולי שואה וארגונים התומכים בהם התנגדו נחרצות לעמדה זו. ניצולים אלה טענו לא אחת כי זכאותם לגמלאות אינה נובעת מהיותם מקרי סעד או רווחה, וכי מדובר בזכות בסיסית לפיצוי בגין מאורעות העבר. כמו כן טענו ארגונים שונים כי משרד האוצר אמון על תחום זה, באמצעות הרשות לזכויות ניצולי השואה, החל משנות החמישים של המאה העשרים, וכי הוא צבר בשנים אלו ניסיון, ידע ומומחיות בנושא. לעמדתם, כל שינוי מינהלי יחייב תקופת לימוד והטמעה ויגרום להאטה ולהרעה בטיפול בניצולי השואה. למשל, בדיון הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ציין אחד מניצולי השואה: "אני לא מכיר ניצול אחד שחושב שזה נכון להעביר למשרד הרווחה את הטיפולים בניצולי שואה". ניצולת שואה אחרת ציינה באותו הדיון כי "אנחנו לא רוצים לבוא לרווחה... אנחנו לא מסכנים. אנחנו בנינו את המדינה אם באופן פיזי, באופן אינטלקטואלי ובכספים שמדינת ישראל קיבלה מהגרמנים. הרשות לניצולי השואה כבר מכירה אותנו..."<sup>102</sup>.

**במועד סיום הביקורת גילם הממוצע של ניצולי השואה החיים בישראל הוא כאמור כ-85 שנים. מאחר שמדי חודש נפטרים כ-1,000 ניצולים ונפגעי התנכלויות, לא נותרו למדינת ישראל שנים רבות כדי לסייע לאוכלוסיית ניצולי השואה. משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח הזמן ההולך ואוזל, יש לטפל באוכלוסייה זו במלוא המרץ, ללא שינויים דרמטיים או זעזועים ארגוניים שעלולים להביא לעיכוב בטיפול ולפגיעה בניצולים בערוב ימיהם, אלא תוך טיוב השירות והסיוע הניתן להם בתקופה האמורה.**

2. לצד הרשות לזכויות ניצולי השואה, מטפלים משרדי ממשלה נוספים באוכלוסיית ניצולי השואה בתחומים שבאחריותם, כמפורט להלן: המשרד לשוויון חברתי, משרד הרווחה, משרד העלייה והקליטה, משרד השיכון ומשרד הבריאות. גם השלטון המקומי מבצע לעתים תכניות ייעודיות המסייעות לאוכלוסייה זו, באמצעות לשכות הרווחה שלו. נוסף על כך פועלים עמותות וגופים מהמגזר השלישי לטובת אוכלוסיית ניצולי השואה, באמצעות אנשי מקצוע ומתנדבים. פעילותם מתבצעת כאשר אין מעורבות ממשלתית מספקת בטיפול באוכלוסייה הנזקקת ובהתאם לממצאים מהשטח המלמדים על צרכיה של אוכלוסייה זו.

102 דיון הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת מיולי 2016.

הארגונים החוץ-ממשלתיים פועלים למתן סיוע לניצולי השואה ביזמתם ועל פי שיקול דעתם, או בעקבות פניית ניצול או בן משפחתו לארגון, או בעקבות פנייה של הרשות המקומית אשר אינה יכולה לסייע לניצול באמצעות הכלים העומדים לרשותה. לא אחת יש חפיפה בין פעילות המשרדים ובין פעילות גורמים חוץ-ממשלתיים העוסקים בסיוע לניצולי השואה.

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

בדוח ועדת וגשל, 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.

מתגובותיה של הרשות על טיוטת דוח הביקורת עולה כי על אף החלטת הממשלה ולפיה תפקיד הרשות הוא, בין היתר, לרכז את הטיפול הממשלתי 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".

**לפי נוסח החלטת הממשלה על הרשות מוטל התפקיד של "ריכוז הטיפול הממשלתי בניצולי שואה הזכאים לסיוע ממשלתי מתוקף החוקים הבאים: חוק נכי רדיפות הנאצים, התשי"ז - 1957; חוק נכי המלחמה בנאצים, התשי"ד - 1957; חוק הטבות לניצולי שואה, התשס"ז-2007". לעניין זה מעיר משרד מבקר המדינה כי אזכור החוקים הספציפיים בהחלטת הממשלה אינו מונע ואינו מגביל את הרשות מלבצע פעולות מתבקשות הנגזרות מתפקידה העיקרי - ריכוז הטיפול הממשלתי בניצולי השואה לפי החוקים השונים - ובכללן מיפוי ואיסוף של נתונים. עם זאת, אם לדעת הרשות נדרשות החלטות או הסמכות נוספות או מיוחדות לשם כך, עליה לנקוט את הצעדים הנדרשים בנושא, וזאת על מנת שהניצולים יקבלו את הטיפול הראוי שהם זכאים לו.**

בתשובותיהן של רשויות מקומיות אחדות לטיטוט דוח הביקורת הן הביעו את דעתן כי אין גורם מתכלל וחסרה יד מכוונת בעלת ראייה מערכתית לטיפול בניצולי השואה. הדבר יוצר חלל במענה לחלק מצורכי ניצולי השואה לצד כפילות במתן שירותים אחרים וחוסר יעילות בהקצאת משאבים. לעניין זה ציינה עיריית חיפה בתשובתה כי "ריבוי הגופים הפועלים עבור ניצולי השואה, אינו מאפשר קבלה ויצירה של מאגר מידע אחוד שימפה אחת ולתמיד את מספרם, מקומם, מצבם וצרכיהם של מי שהוגדרו ע"י הרשות כניצולי שואה".



**אף שארגונים חוץ-ממשלתיים פועלים מתוך כוונות טובות, פעילותם המוערכת בעשרות מיליוני שקלים לשנה מתבצעת לרוב על פי צרכים שהם מזיהם, ללא יד מכוונת, ללא תיעדוף בין הצרכים וללא תיאום בינם לבין הגורמים הממשלתיים**



בתשובתו מפברואר 2017 של משרד הקליטה לטיטוט דוח הביקורת נמסר כי המשרד ישמח לשתף פעולה בנושא זה, אם הדבר יידרש.

ממכלול ממצאיו של דוח ביקורת זה עולה 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 החוק, והיא פעלה רבות בשנים האחרות לשפר את מצבם הכלכלי של הניצולים. אולם היא אינה משמשת כגורם מתכלל לבחינת הסיוע הכולל שמשרדי הממשלה או גורמים חוץ-ממשלתיים נותנים לניצול השואה. בהיעדר תיאום בין כל הגורמים, נוצר לא אחת חלל במענה לצרכים של ניצולים בחלק מתחומי חייהם, ולעומת זאת לעתים יש כפילות במתן שירותים, היעדר תיעודף וחוסר יעילות בהקצאת משאבים<sup>103</sup>.

ראוי כי הרשות - כבעלת הראייה הרחבה ביותר וכגוף שחולש על מרבית התקציבים - תשמש כגורם מתכלל ותיאום 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.



ראוי כי הרשות -  
כבעלת הראייה  
הרחבה ביותר וכגוף  
שחולש על מרבית  
התקציבים - תשמש  
כגורם מתכלל  
ותיאום את התיאום  
וההנגשה של פעולות  
אלו ואת הבקרה  
עליהן, תוך שימוש  
במשאבים העומדים  
לרשותה

## סיכום

במועד סיום הביקורת, יותר מ-70 שנה לאחר תום מלחמת העולם השנייה, אוכלוסיית ניצולי השואה החיה בישראל מונה כ-158,000 איש וכן כ-56,000 איש שהממשלה הכירה בהם כנפגעי התנכלויות אנטישמיות וגזעניות בתקופת מלחמת העולם השנייה. בשנים שקדמו למועד סיום הביקורת נפטרו מדי שנה כ-12,000 ניצולים. אוכלוסייה זו, שהיא חלק ממרקם החיים הישראלי, מגוונת וכוללת עולים ותיקים וחדשים. ניצולים רבים היו שותפים בהקמת המדינה; חלקם אף ממובילי המשק וההנהגה.

לצד התקומה האישית והלאומית, הניצולים נושאים בזיכרונם את מאורעות העבר, המשפיעים עליהם בדרכים שונות. חלק מהם סובלים ממחלות ייחודיות, חלקם חיים בבדידות וללא תמיכה משפחתית, חלקם נזקקים לסיוע נפשי, חלקם חיים בתנאי דיור שאינם תואמים את צורכיהם וחלקם סובלים מקשיי קיום בסיסיים.

בשנים שעברו לאחר קביעת הסדרי החקיקה הראשונים הוכרו כניצולי שואה אזרחים נוספים אשר לא הוכרו ככאלה מלכתחילה, וממשלות ישראל לדורותיהן פעלו רבות כדי לסייע לניצולי השואה בישראל ולהקל עליהם. ואולם, על אף פעילות מבורכת זו, חלק מצורכיהם של ניצולים אלה, לא זכו עדיין למענה הראוי.

מטבע הדברים, אוכלוסיית ניצולי השואה הולכת ומזדקנת. גילם הממוצע של הניצולים הוא כ-85, וצורכיהם משתנים. לפיכך יש לגבש ללא דיחוי מענה מלא לצורכיהם של ניצולי השואה, ברבדים השונים, ללא גרימת זעזועים ארגוניים שעלולים לעכב את הטיפול בניצולים. על הממשלה לפעול במהירות להסדרת נושא זה לשיפור מצבם של הניצולים שנותרו.

הרשות לזכויות ניצולי שואה היא הגורם המרכזי לטיפול בניצולי שואה, ובידיה מרב המשאבים והמידע בעניינם. לצד הרשות ומשרדי הממשלה פועלים עמותות וגופים מהמגזר השלישי לטובת אוכלוסיית ניצולי השואה. הארגונים פועלים כאשר אין מעורבות ממשלתית מספקת בתחומים מסוימים ומסייעים בהתאם לממצאים מהשטח המלמדים על צרכיהם של ניצולי השואה. במצב זה, לא אחת יש חפיפה במתן שירותים בין פעילויות הארגונים וחוסר יעילות בהקצאת משאבים. על מנת לייעל את הטיפול בניצולי השואה ולמקסם את מיצוי זכויותיהם על הרשות לשמש כגורם מתכלל, יוזם ומתאם של כל הגורמים הממשלתיים והחוץ ממשלתיים, המטפלים בניצולי שואה ועליה לנקוט את כל הצעדים הנדרשים למימוש ייעודה זה, ובכללם איתור הצרכים של ניצולי השואה ותיאום בין כל הגורמים.

יחסה של המדינה לניצולי השואה בערוב ימיהם עשוי להשפיע על זיכרון השואה לדורות הבאים ולשמש כמקרה בוחן ליחסה אל כלל אוכלוסיית הקשישים בישראל. הזמן הולך ואוזל, ואין שהות בידה של המדינה לבצע מקצה שיפורים. הניצולים, אשר חוו את מאורעות השואה, זכאים לחיות את שארית חייהם בכבוד ולקבל את ההכרה שהם ראויים לה.

103 ראה לעניין זה גם מבקר המדינה, דוח ביקורת על הערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, יולי 2007, 573.

”  
מדינת ישראל  
תיבחן לא בעושר,  
לא בצבא ולא בטכניקה,  
אלא בדמותה המוסרית  
ובערכיה האנושיים”

—  
דוד בן גוריון



התמונות מארכיון "יד ושם"

