

# משרד הדתות

## פעולות ביקורת

במשרד הראשי ובמשרדים האזוריים תל אביב וחיפה נבדקו פעולות ההקמה של המשרדים האזוריים וארגון פעולותיהם. נערכה ביקורת על פעולות היחידה לענייני קבורה בתחום הרישוי של החברות לענייני קבורה והפיקוח עליהן. נבדקו פעולות המשרד בקשר להקדשות דתיים יהודיים. במחלקה לייצור ויצוא חפצי דת ובמחלקה לשירותים משקיים וטכניים נערכה ביקורת על שירותי המשרד לתיקון ספרי תורה, שהתקבלו מחו"ל. על פעולות "קרן ילדנו" נערכה ביקורת במשרד האגודה, וכן במחלקה לתפקידים מיוחדים של משרד הדתות. נבדק ביצועם של סעיפים נבחרים מתקציב המשרד לשנת הכספים 1967/68.

## משרדים אזוריים

הנהלת משרד הדתות החליטה ב־1966, לאחר דיונים עם אגף התקציבים של האוצר ועם נציבות שירות המדינה, לשנות את המבנה הארגוני של המשרד בכוונה להביא ליישול פעולות המשרד בתחום השירותים הדתיים. נקבע, שפעולות של כמה ממחלקות המשרד יבוצעו על ידי משרדים אזוריים. במאי–יולי 1966 הוקמו ארבעה משרדים אזוריים: תל אביב והמרכז, חיפה והצפון, ירושלים והדרום, וירושלים–חבל החר; במשרד הראשי שבירושלים מונה ממונה על האזורים, והוטל עליו לרכז את פעולותיהם. אל המשרדים האזוריים הועברו 27 העובדים, שעבדו קודם לכן במחלקות שונות של המשרד. המחלקה ליישובי עולים, שטיפלה ביישובים, שלא הייתה בהם מועצה דתית – „ישובים מוחזקים“ – בוטלה והטיפול ביישובים אלה הועבר למשרדים האזוריים. מלבד זה נמנים עם תפקידיהם המגע הבלתי אמצעי עם נותני השירותים הדתיים ביישובים השונים; פעולות ההדרכה בניהול חשבונות ובמינהל כספים; והפיקוח על הפעולות של הגופים, הפעילים בענייני דת ביישובים. היחידות שבמשרד הראשי, שתפקידן הוא בתחום מתן שירותי דת מקומיים (המחלקה למועצות דתיות, המחלקה לרבנות, המחלקה לבתי כנסת, היחידה לשירותים ציבוריים, היחידה למקוואות ולעירובין, והממונה על המועצה למען השבת), צריכות היו, מאז הקמת המשרדים האזוריים, לפעול כיחידות־מטה־ותיאום מרכזי וכיועצים־מומחים.

בפברואר–יוני 1968 בדק משרד מבקר המדינה במשרד הראשי של משרד הדתות את הפעולות הכרוכות בהקמת המשרדים האזוריים; נבדקו גם פעולותיהם של המשרדים האזוריים שבתל אביב ובחיפה.

1. לקראת ביצוע השינויים האמורים לא הגדיר המשרד במפורש את תפקידיהם של המשרדים האזוריים, לרבות חלוקת הסמכויות והתפקידים ביניהם לבין יחידות המטה של המשרד. כתוצאה מכך התעוררו קשיים בפעילותם של המשרדים האזוריים. כמה

יחידות מטה שבמשרד הראשי גרסו, שאין המשרד האזורי אלא זרוע מבצעת של היחידות שבמשרד הראשי, ואין המשרד האזורי רשאי לזווג פעולות משלו בתחומים שבטיפולן. היחידות המשיכו אפוא לקיים קשר ישיר עם נותני השירותים הדתיים שביישובים השונים, ובמקביל לכך פעלו באותם תחומים גם המשרדים האזוריים באותם יישובים. משרד הדתות לא פעל במידה הדרושה של החלטיות כדי להתגבר על ההתנגדות של יחידות במשרד הראשי ליהפך ליחידות מטה ולוותר על מגע ישיר עם נותני השירותים. במצב זה לא השיג השינוי הארגוני את התוצאות הרצויות ואף גרם, במקרים מסוימים, כפילות בפעולות. לדעת הביקורת על משרד הדתות לפעול, בדרך של תיחום ברור ומחייב של התחומים והתפקידים מחד ובדרך של הבהרה ושכנוע, מאידך, כדי שמדיניות המשרד תוגשם תוך זמן קצר ככל האפשר.

2. עיקר תפקידיהם של המשרדים האזוריים הוא להדריך את המועצות הדתיות שבתחומיהם ולפקח על פעולותיהן. תפקידים אלה כוללים בין השאר סיוע בהכנת התקציב ובדיקת דו"חות על הכנסה והוצאה.

משרד מבקר המדינה הציע, שהמשרדים האזוריים יגבירו את הדרכתן של המועצות הדתיות בפעולות כספיות, כגון הסדרת ההדפסה של כרטיסי אגרה והשימוש בהם, כיוון שהם מהווים אישור על קבלת תשלום בעד שירותים ובתור שכאלה הם מסמכים בעלי ערך כספי, וכן הבטחת קיומן של אסמכתאות להכנסות ולהוצאות.

3. מתפקידה של היחידה לביקורת ולהדרכה שבמשרד הראשי של המשרד לערוך ביקורת על ניהול החשבונות של המועצות הדתיות ועל פעולותיהן הכספיות. משרד מבקר המדינה הצביע מספר פעמים בעבר על היקפן המצומצם של פעולות היחידה, לאחרונה בדו"ח שנתי 18 (עמ' 218). לאחר הקמת המשרדים האזוריים נוצר בדרך כלל קשר תקין בין היחידה לבין המשרדים האזוריים: כל דו"ח ביקורת של היחידה על מועצה דתית מועבר למנהל המשרד האזורי המתאים, בצירוף דרישה לעקוב אחר תיקון הליקויים שצוינו בדו"ח. לגבי המשרד האזורי שבתל אביב אף נקבע הסדר, שהיחידה מודיעה לו מראש, אלו מועצות דתיות שבתחומן יבוקרו. עם זאת לא ניצלה היחידה לביקורת ולהדרכה את האפשרות, שנוצרה עקב השינוי הארגוני האמור: היא לא נסתייעה במשרדים האזוריים בביצוע הביקורת במועצות הדתיות. מאחר שמספר העובדים במשרדים האזוריים העוסקים בתפקידי פיקוח שוטף על פעולותיהן של המועצות הדתיות גדל בעקבות ההתארגנות מחדש משלושה לשבעה, הציע משרד מבקר המדינה, שבמשרדים אלה יסייעו ליחידה על ידי העברת נתונים ומידע, העשויים לשמש לתכנון הביקורת ולהכוונתה. הומלץ, שהדבר ייעשה על ידי דיווח תקופתי של המשרדים האזוריים ליחידה על אותן מועצות דתיות, שהפיקוח השוטף עליהן העלה, שרצוי לבדוק את פעולותיהן באורח יסודי. סיוע מעין זה עשוי ליעל את עבודתה של היחידה, ועל ידי כך לתרום לתיקון הליקוי, שעליו הצביע מבקר המדינה: היקפן המצומצם של פעולות היחידה.

4. מלבד ההקצבות החודשיות, שמקבלים נותני השירותים הדתיים ביישובים המוחזקים, מקבל כל יישוב מוחזק "השתתפות בהחזקת השירותים הדתיים", בסכומים, שהמשרד האזורי קובע אותם והמשרד הראשי משלם. התקציב הכולל להשתתפות זו לשנת 1967/68 היה 315,000 ל"י, ול-1968/69 — 320,000 ל"י. כל משרד אזורי מגיש למשרד הראשי, אחת לשלושה חודשים, רשימה, ובה סכומי ההשתתפות לכל יישוב ויישוב, תוך פירוט הפעילויות, שבגינן משתלמת ההשתתפות.

סכומי ההשתתפות, שקיבלו היישובים המוחזקים בעד שיעורי תורה או הדרכה דתית, נעו בין 240 ל"י ל-1,200 ל"י לכל פעילות לשנה. המשרדים האזוריים לא ניהלו רישומים, שעל פיהם אפשר היה לעמוד על אופן קביעת הסכומים. הוסבר למשרד מבקר המדינה,

שהמשרד האזורי מסתמך בקביעת סכום ההשתתפות על שיקול דעתם של עובדיו, המכירים את תנאיו וצרכיו של כל יישוב. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הדתות, שמן הנכון היה, שהנהלת המשרד תקבע את העקרונות, שלפיהם יקבעו המשרדים האזוריים את גודל ההשתתפות, ושברשימה, המוגשת למשרד הראשי, יצוינו השיקולים, שלפיהם נקבע סכום ההשתתפות.

## היחידה לענייני קבורה

בסוף 1968 טיפלו בקבורה של נפטרים יהודיים 326 חברות לענייני קבורה: 217 חברות קדישא (71 — הפועלות על יד מועצות דתיות, 101 הפועלות על יד ועדים דתיים באותם יישובים, שלא הוקמה בהם מועצה דתית, ו-45 הפועלות באופן עצמאי) ו-109 חברות אחרות העוסקות בקבורה. בהתאם לנתונים, שהובאו בשנתון הסטטיסטי לישראל, מספר הנפטרים היהודיים בשנה 1966 היה 14,709 ובשנה 1967 היה 15,656.

לפי תקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה), תשט"ו — 1955, משלם המוסד לביטוח לאומי למוסד הציבורי, שטיפל בקבורתו של מבוטח שנפטר, לפי הסכם הנערך עם אותו מוסד ציבורי, דמי קבורה, כפי שנקבע בתקנות, בעבור הוצאות הקבורה. בשנת 1966 התקין שר הדתות "תקנות חברות לענייני קבורה של יהודים, תשכ"ו — 1966", מכוח סעיף 8(א)(3) לחוק תקציבי השירותים הדתיים היהודיים, תש"ט — 1949, כפי שתוקן בתשכ"ו — 1966. על פי תקנות אלה חייבת חברה לענייני קבורה ברשיון מאת שר הדתות, שיינתן לה בתנאי, שהחברה תחתום על הסכם עם המוסד לביטוח לאומי ולא תדרוש ולא תגבה בקשר לקבורה כל סכום אחר מלבד הסכום, שנקבע בהסכם זה; ושהחברה תגיש לשר דינים וחשבונות בצורה ובמועדים, שהשר יקבע, אם בדרך כלל ואם לחברה פלונית. נוסף על תנאים אלה רשאי השר להתנות ברשיון תנאים אחרים, הדרושים לדעתו, כדי שהחברה תוכל למלא תפקידיה. בשנה תשכ"ז הוציא שר הדתות הנחיות לחברות קדישא בדבר הסדרים הארגוניים, המינהליים והכספיים, שיונהגו בהן, וקבע, שההנחיות יהיו חלק בלתי נפרד מהתנאים לרשיון קבורה.

במשרד הדתות פועלת יחידה לענייני קבורה, שבהתאם להגדרת התפקידים שבתקן משרד הדתות, עליה לפקח על הארגון ועל ניהול הכספים של החברות. עוד מוטל על היחידה ליוזם הוראות כלליות לחברות קדישא בענייני קבורה ולהשתתף בתכנון בתי העלמין במדינה.

בספטמבר—נובמבר 1968 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיה של היחידה לענייני קבורה, וכן את הפעולות, שהייתה להן נגיעה לענייני קבורה, במחלקה למועצות דתיות, ביחידה לביקורת ולהדרכה של מועצות דתיות שבמשרד הראשי ובמשרדים האזוריים של משרד הדתות בירושלים ובתל אביב (על ביקורת קודמת בנושא זה ראה דו"ח שנתי 12, עמ' 81).

1. ביחידה לענייני קבורה שני עובדים, שאחד מהם מועסק גם בתפקידים אחרים. כדי לקיים כראוי פיקוח על מספר גדול של חברות בתנאים הנוכחיים יש צורך בכלים מינהליים מתאימים ובתכנון שיטתי. הביקורת העירה למשרד הדתות, שאין תכנית בכתב, להפעלת פיקוח על כל חברות קדישא ובתי העלמין שבמדינה. היחידה לא עמדה על כך, שחברות קדישא יודיעו לה על מועדי האספות הכלליות ויגישו לה פרוטוקולים מהן, כפי

שנדרשו בהנחיות שר הדתות. לא הושג תיאום פעולה מלא בין היחידה לענייני קבורה לבין המשרדים האזוריים של משרד הדתות ליעול הפיקוח על חברות קדישא (על ביקורת במשרדים האזוריים ראה בדו"ח זה עמ' 214).

2. בהנחיות שר הדתות נדרשה כל חברה להגיש אחת לשנה דו"ח מאושר על ידי רואה חשבון. לשנת תשכ"ז — תשכ"ח — השנה הנהוגה, לפי המסורת, בחברות קדישא היא מז' אדר עד ז' אדר — נתקבל ביחידה לענייני קבורה דינים וחשבונות כספיים מ-47 חברות קדישא בלבד, ומהן 10 שלא מסרו בדו"חות שלהם נתונים סטטיסטיים, שנדרשו על פי ההנחיות. בין חברות קדישא, שלא מסרו דינים וחשבונות לתקופה האמורה, כלולות חברות, המשמשות מקומות יישוב גדולים.

3. משרד מבקר המדינה ניתח את הדינים וחשבונות של 37 חברות קדישא לשנת תשכ"ז — תשכ"ח, שהוגשו למשרד הדתות. חברות קדישא אלו טיפלו ב-9,926 נפטרים יהודיים, שהיוו כשני שלישים מכלל הנפטרים היהודיים בארץ באותה שנה. 25 מביניהן הן חברות קדישא, הפועלות באופן עצמאי; הן טיפלו ב-8,790 נפטרים. ההכנסות וההוצאות שלהן הסתכמו, לפי הדו"חות, בכ-4.7 מליון ל"י. 12 חברות הן חברות קדישא, שליד מועצות דתיות, ואלו טיפלו ב-1,136 נפטרים. ההכנסות וההוצאות שלהן הסתכמו, לפי הדו"חות, בכ-320,000 ל"י.

להלן שיעורי התשלומים, שנגבו על ידי חברות קדישא בעד רשיונות להקמת מצבה בשנה תשכ"ז — תשכ"ח.

| סוג חברה קדישא                     | מספר הנפטרים | מספר כולל של גביות מרשיונות למצבות | מספר הגביות |            |               | למעלה מ-1000 ל"י |
|------------------------------------|--------------|------------------------------------|-------------|------------|---------------|------------------|
|                                    |              |                                    | עד 100 ל"י  | עד 500 ל"י | עד 101 עד 501 |                  |
| 12 חברות קדישא שליד המועצות הדתיות | 1,136        | 584                                | 313         | 270        | 1             |                  |
| 25 חברות קדישא עצמאיות             | 8,790        | 7,688                              | 3,606       | 3,315      | 535           | 232              |
| סה"כ 37 חברות קדישא                | 9,926        | 8,272                              | 3,919       | 3,585      | 536           | 232              |

מהנתונים מתברר, שחברות קדישא שליד המועצות הדתיות הוצאותיהן קטנות מאלה של חברות קדישא הפועלות באופן עצמאי, והתשלומים הנגבים מהציבור על ידי הראשונות נמוכים מאלה הנגבים על ידי האחרונות. במשרד הדתות קיימת מגמה לכלול את הפעולות של חברות קדישא במסגרת הפעולות של המועצות הדתיות. בדרך זו מתאפשרת הפעלת פיקוח נאות, כמקובל לגבי שירותים ציבוריים.

4. התשלומים, שחברות קדישא נוהגות לגבות ממשפחות הנפטרים בעבור רשיון להקמת מצבה, מיועדים לכיסוי הוצאותיהן לרכישת מקרקעין לבתי עלמין, הכשרתם, שיפורם והחזקתם. התשלומים נגבים בשיעורים שונים, בהתאם ליכולת של משפחת הנפטר. כפי שמשתקף מהטבלה לעיל, גבו 37 חברות קדישא בתשכ"ז — תשכ"ח דמי רשיון ב-8,272

מקרים מבין 9,926 מקרים, שהן טיפלו בהם. במחצית המקרים בקירוב לא עלה התשלום לרשיון על 100 ל"י, וב-43% מהמקרים היה התשלום בין 100 ל"י ל-500 ל"י. אולם לא מבוטל הוא מספר המקרים, שבהם נגבו סכומים מעל ל-500 ל"י.

בהנחיות שר הדתות מתשכ"ז נקבע, ששיעורי התשלומים הנגבים בעד הקמת מצבה או בעד רכישת אחוזות קבר בחיים ייקבעו על ידי ועדת הערכה בת שלושה חברים, שייבחרו על ידי הנהלת החברה קדישא, ואין לגבות ממשפחות הנפטרים שום תשלום מלבד תשלומים אלה. על החלטות הוועדה יש זכות ערעור בפני ועדת ערעורים, שתמונה על ידי שר הדתות ליד כל חברה קדישא. רק ב-34 חברות קדישא הוקמו ועדות הערכה וועדות ערעורים, ו-23 בלבד מבין ועדות הערעורים שהוקמו מונו על ידי השר.

מפניות מהציבור מתברר, שלא תמיד ידעו הנוגעים בדבר על זכותם לערער. משרד הדתות הסתמך על פרסום, שניתן לעניין זה במודעות בעתונות. אולם לדעת הביקורת, אין בכך כדי להבטיח, שבני כל השכבות יידעו על זכות הערעור בשעת הצורך. רצוי, שכל חברה קדישא תמסור את החלטת ועדת ההערכה על גובה התשלום על גבי טופס, שבו תצוין זכותו של האזרח לערער על ההחלטה.

5. בחוק תקציבי השירותים הדתיים היהודיים, בסעיף 2(ב), נאמר: "מועצה דתית, חברה לענייני קבורה של יהודים ומועצה לבתי עלמין יהודיים רשאיות, באישור שר הדתות ובהתאם לתקנות שהתקין לעניין זה, להטיל אגרות בעד שירותיהן".

לנוכח הוראה זו, לא נראה לביקורת, שמשרד הדתות יאפשר קיומו של מצב, שבו נגבים סכומים ניכרים בעד שירותים של חברות קדישא, בלי שהדבר יוסדר בתקנות. משרד הדתות הודיע, בדצמבר 1968, שלדעתו יש לראות בתשלומים, שהחברות קדישא גובות, דמי השתתפות, שמטרתם לאפשר לחברות קדישא לחלק את נטל הוצאותיהן על הכשרתו והחזקתו של בית העלמין בין מקבלי השירותים. עם זאת הסכים משרד הדתות לכך, שמן הראוי להסדיר את גביית התשלומים באמצעות אגרות, כפי שייקבע בתקנות, והודיע, שבעתיד הקרוב יפורסמו התקנות.

## הקדשות דתיים יהודיים

נכס הקדש פירושו נכס, דניידי או דלא נייד, שהוא ופירותיו יוחדו לצורכי צדקה על ידי הבעלים בשטר הקדש, חתום על ידיהם ומקוים על ידי ערכאה משפטית, המוסמכת לכך. ההקדשות נוצרים אם בפני בית הדין של אחת העדות הדתיות המוכרות בישראל (הקדש דתי) ואם לפי פקודת ההקדשות לצורכי צדקה, 1924 (הקדש אזרחי). מן הדברים המאפיינים הקדש, שאין למכור את הנכס, ושעל הנאמנים לנהל אותו לפי התנאים שבשטר ההקדש, ולחלק את ההכנסות, לאחר ניכוי הוצאות הניהול, לנהנים, הנקובים בשטר ההקדש.

רובם של ההקדשות הדתיים היהודיים הם נכסי דלא נייד. מספרן הכולל של חלקות האדמה, שנרשמו במשרד ספרי האחוזה על שם הקדש דתי, היה, לפי רשימות, שניהל משרד הדתות, כ-900: בירושלים כ-680 חלקות; בצפת ובטבריה — כ-175, שרובן הופקעו בזמנו על ידי המדינה; ועשרות אחדות בתל אביב-יפו. חלקם של ההקדשות מקורם בתרומות כסף.

בספטמבר—נובמבר 1968 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של משרד הדתות, ומשרד המשפטים — האפוטרופוס הכללי, בהקדשות הדתיים היהודיים.

1. לפי המצב המשפטי הנוכחי אין כל מנגנון מינהלי, שמחובתו לפקח מטעם הציבור על ניהול ההקדשות הדתיים היהודיים. הסמכות המפורשת היחידה בעניין הקדשות יהודיים היא בידי בית הדין הרבני. לפי סעיף 53 לדבר המלך במועצתו, 1922, ניתנת לבית הדין הרבני סמכות שיפוט לגבי כל עניין, הנוגע ליצירתו או להנהלתו הפנימית של הקדש, שנוצר בפני בית דין רבני לפי הדין היהודי. עד לשנת 1922 הייתה הסמכות היחידה לאשר הקדשות, לרבות הקדשות יהודיים, בידי בתי הדין המוסלמיים (בתי דין שרעיים), והסמכות לדון כיום בניהול הקדשות יהודיים מלפני 1922 היא בידי בית המשפט המחוזי, כפי שיצא מקביעת בית המשפט העליון מ-1958 (בג"צ 59/58). בהסדר המשפטי האמור אין משום פתרון, במרבית המקרים, לבעיה של הפעלת פיקוח על ההקדשות. בית הדין הרבני לא נהג לדרוש מנאמני ההקדשות שידווחו לו, משום שאין בתי דין — כמו גם בתי המשפט — יוזמים פעולות מצדם, כשאין צד, שיש לו עניין בדבר, פונה אליהם לפתוח בהליכים.

2. במשרד הדתות פועל מדור להקדשות, ובו עובד אחד. במדור נפתח תיק לכל נכס הקדש, שלגביו יש בידו להשיג ידיעה, ובו מרוכז החומר הנוגע לאותו נכס, החל בהעתק משטר ההקדש, במידה שהוא נמצא. פעולות המדור היו מצומצמות. מלבד איסוף פרטים על ההקדשות השונים, פנה המדור מדי פעם ופעם בדרישה אל הנאמנים על הקדשות — באמצעות בית דין רבני או בפנייה ישירה — למסור פרטים על הרכב ההנהלה והשינויים שחלו בה, חשבון מפורט על ההכנסה וההוצאה של ההקדש, ופרטים על פעולותיו. הפניות לא נענו במרבית המקרים, ומאין בסיס בחוק, לא היו תוצאות מפעולות אלו של משרד הדתות.

3. האפוטרופוס הכללי מוסמך, לפי הסעיף 35(1)(א) לפקודת האפוטרופוס הכללי, 1944, לבקש מבית המשפט צו ניהול לגבי כל נכס, שנשאר ללא אדם אחראי, הממונה עליו כחוק. מכוח פקודה זו יכול היה האפוטרופוס הכללי לתרום לפתרון חלקי של הבעיה בדרך של הגשת בקשות, לקבלת צו מבית המשפט לניהול של נכסי הקדש, שנשארו ללא הנהלה חוקית. אולם האפוטרופוס הכללי לא עשה למען קבלת נתונים בדוקים בדבר, לפי הסבריו — בשל מחסור בכוח אדם, וממילא לא פנה אל בית המשפט בבקשה, לקבל צו לניהול הנכסים. בעקבות הביקורת הודיע האפוטרופוס הכללי, בתחילת ינואר 1969, שניגש להנהגת הסדר בתחום הנדון, החל באותו חודש, בתיאום עם משרד הדתות.

4. שאלת הפיקוח על נכסי הקדש ופעולות הנאמנים בהם מקיפה את מכלול ההקדשות, כאזרחיים כדתיים. גם בפקודת ההקדשות לצורכי צדקה, הקובעת הוראות להסדר ענייני ההקדשות האזרחיים, לא הוסדר פיקוח שוטף על ניהול נכסי ההקדשות, פרט לאותם הקדשות, שמונה עליהן הנאמן הציבורי הפועל במסגרת משרד הסעד, לפי "פקודת ענייני צדקה (הנאמן הציבורי), 1925". בשנים 1962 ו-1963 דנה בעניין ועדה של משרד המשפטים, בראשותו של שופט בית המשפט העליון ח. כהן ובהשתתפותם של נציגי המשרדים אוצר, דתות, משפטים, סעד ופנים. הוועדה הציעה, שהוראות פקודת ההקדשות לצורכי צדקה יחולו על כל ההקדשות, לרבות הקדשות, שנוצרו בפני בתי הדין הדתיים. עוד הציעה הוועדה, שתוקם רשות הקדשות, שתפקח על הנהלת הכספים בכל ההקדשות, תקבל מהנאמנים כל שנה דו"חות כספיים, מאוני סודו"חות ומסמכים אחרים, שייקבעו בתקנות, ושהרשות תבדוק את נכונותם והתאמתם למטרות ההקדש. הרשות תהיה מוסמכת לבדוק את פנקסי החשבונות של כל הקדש. נשאר הקדש ללא נאמנים, או פחת מספר נאמניו למטה מהקבוע בתקנותיו, יועבר לניהול הרשות עד

להחלטה של בית המשפט או בית הדין, לפי העניין, שתקבע את הנאמנים החוקיים. הצעת הוועדה לא הביאה לידי הצעת חוק, ומאז לא היה טיפול נוסף מצד משרד המשפטים בעניין.

משרד מבקר המדינה הציע למשרדים הנוגעים בדבר, שיגבשו בהקדם הצעת חוק מתאים, שיסדיר את ניהולם של כל ההקדשות היהודיים, לרבות פיקוח ציבורי על הניהול.

## קרן ילדנו

קרן ילדנו הוקמה בשנת 1953 על ידי אישי ציבור ונרשמה כאגודה עותומנית. מטרתה לפי תקנות האגודה היא "להבטיח ולקדם חינוך מתאים ברוח ישראל לילדי עם ישראל, ולמטרה זו להקים בתי ספר ומוסדות חינוך אחרים, וכן לקיים, לתמוך ולשלם דמי החזקה עבור ילדים נזקקים בבתי הספר ומוסדות החינוך הנ"ל ו/או בכל מקום מתאים אחר". בהתאם לכך רואה הקרן את תפקידה המרכזי בפעולה חינוכית וסוציאלית המכוונת למשפחות נחשלות, בעיקר לאותן משפחות, שמצבן הכלכלי או החברתי עלול לחשוף אותן ואת ילדיהן להשפעה מסיונרית. במילוי תפקידה פועלת הקרן תוך קשר עם משרד הסעד, עם הסוכנות היהודית ובמיוחד עם משרד הדתות, שמחלקתו לתפקידים מיוחדים מרכזת ומארגנת את פעולות הקרן ומפקחת על מוסדותיה. חשבונות הקרן נבדקים על ידי רואה חשבון.

במחצית השנייה של 1967 ובמחצית הראשונה של 1968 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הפעולות המינהליות והכספיות של הקרן ואת סדרי הפיקוח עליהן. הביקורת נעשתה במשרד הדתות שבירושלים וב-9 ממועדוני הקרן.

### הגופים המנהלים של הקרן

1. תקנות האגודה קובעות, שחבריה מהווים את מועצת האגודה, ועליה לקיים אספה לפחות פעם אחת לכל שנה קלנדרית, בהפסקות של לא יותר מ-15 חודש. בפני האסיפה השנתית יש להביא דין וחשבון על פעולות האגודה ואת מאזנה. מאז 1960 התכנסה המועצה שלוש פעמים בלבד, לאחרונה בינואר 1967. בדצמבר 1968 הודיעה הנהלת הקרן למשרד מבקר המדינה, שלהבא תעשה לקיום האסיפה בהתאם לתקנות האגודה.
2. המועצה, בהתאם לסמכותה על פי התקנות, מינתה נשיא לאגודה ובחרה ועד ארצי, שחבריו יחד עם נשיא האגודה מהווים את הנהלתה. לניהול השוטף של פעולות הקרן משמש ועד מנהל המורכב משלושה חברים של ההנהלה, ביניהם — באישור נציבות שירות המדינה — מנהל המחלקה לתפקידים מיוחדים שבמשרד הדתות.

### פעולות הקרן

1. הקרן מקימה ומחזיקה במקומות שונים בארץ, מקרית שמונה בצפון עד דימונה בדרום, מועדוני נוער, שמספרם הגיע במאסר 1968 ל-31. המועדונים משמשים כמרכזים חינוכיים-חברתיים לילדים בגיל בית הספר היסודי, המקבלים על ידי מדריכים עזרה

בהכנת שיעורי בית, חינוך משלים, והכשרה לקראת חינוך תיכון או מקצועי. לפי הדו"ח של רואה החשבון של הקרן ל-31.3.1967 היו באותו מועד 7,450 ילדים רשומים כמבקרים במועדונים; הנהלת הקרן מעריכה, שבמרוצת הזמן עברו למעלה מ-60,000 ילד את מועדוני הקרן, ולפי נתונייה היא העבירה כ-2,500 ילדים מחינוך של מוסדות המסיון לחינוך יהודי. כ-180 מדריכים שבמועדוני הנוער, אשר קבלתם טעונה אישור מטעם הנהלת הקרן, מועסקים על פי חוזה עם הקרן; השכר משולם להם לפי שעות עבודה. בדרך כלל נדרש מהמדריכים, שיהיו בעלי השכלה תיכונית או תלמידים בבית מדרש למורים או לגנות; בין המדריכים נמצאים בוגרי המועדונים של הקרן.

2. בשיתוף עם משרד הסעד, עם מחלקות לעבודה סוציאלית שברשויות מקומיות ועם המחלקה לעליית הנוער של הסוכנות היהודית, עושה הקרן לשיקום משפחות נזקקות על ידי דאגה למקומות עבודה, ועזרת בסידור ילדים ובהחזקתם במוסדות ממשלתיים או ציבוריים. היא פועלת למען הגשת סיוע משפטי למשפחות נזקקות, במיוחד כשמתעורר צורך במינוי אפוטרופוס לקטינים נזקקים. במקרים דחופים תומכת הקרן במשפחות גם בכספים.

3. הקרן משתתפת בהחזקת מועדונים המנוהלים על ידי ארגונים ציבוריים אחרים, אשר אופיים דומה לאלה של הקרן עצמה.

## חשבונות וכספים

1. בטבלה דלהלן מובא ריכוז של הכנסות הקרן והוצאותיה בכל אחת מ-5 השנים האחרונות (1.4.1963—31.3.1968). הריכוז מבוסס על הדו"חות הכספיים של הקרן, שאושרו על ידי רואה החשבון שלה; לגבי שנת 1967/68 משקפים הסיכומים את הרישומים בספרי הקרן, כפי שהומצאו לרואה החשבון לאישור. דו"חות ההכנסה וההוצאה של הקרן אינו משתקף השכר, שמשרד הדתות משלם לארבעה עובדים, שעיקר תפקידם, כעובדי המחלקה לתפקידים מיוחדים, לטפל בעניינים הכרוכים בפעולות הקרן ובפיקוח עליהן; שכר זה הסתכם בשנת 1967/68, לפי דו"חות האוצר על הכנסות והוצאות, ב-52,585 ל"י.

מהריכוז שבטבלה יוצא, שהכנסות הקרן השנתיות נעו בין 480,000 ל"י בקירוב (בשנת 1964/65) לבין 608,000 ל"י בקירוב (בשנת 1966/67). כמחצית מההכנסה הכוללת בשנים הנסקרות נתקבלה כתרומות, בעיקר מתורמים בחוץ לארץ; כשליש מקורו בהקצבות הכלולות בתקציבים של משרד הדתות ושל משרד הסעד; היתרה ניתנה על ידי הסוכנות היהודית.

ההוצאה על החזקת מועדוני נוער, המהווה — בהתאם למקומם המרכזי בפעילות הקרן — כ-90% מכלל ההוצאות, כוללת שכר דירה, נקיון, מים וחשמל, ציוד וצורכי לימוד, מסיבות, ארוחה קלה לתלמידים ושכר למדריכים ועובדים. היא גם משקפת את מלוא ההשקעות על בניינים ורכישת מגרשים; השקעות אלה הסתכמו בתקופה בין 1.4.1963 לבין 31.3.1968, לפי הדו"חות הכספיים של הקרן, בסכום של 372,520 ל"י. הכנסות הקרן כיסו בתקופה האמורה לא רק את ההוצאות השוטפות אלא גם את ההשקעות, ועוד נשאר עודף בסך 11,738 ל"י. עודף זה שימש להקטנת גרעון בסך 97,738 ל"י מתקופה קודמת, כך של-31.3.1968 נשאר גרעון בסך 86,000 ל"י.



# הכנסות והוצאות של קרן ילדנו (בל"י)

| 1963/64  | 1964/65  | 1965/66  | 1966/67  | (1) 1967/68 | הכנסות                                       |
|----------|----------|----------|----------|-------------|----------------------------------------------|
| 94,315   | 109,200  | 125,350  | 130,225  | 126,225     | משרד הדתות                                   |
| 68,000   | 70,000   | 66,000   | 66,000   | 66,000      | משרד הסעד                                    |
| 98,070   | 102,955  | 107,205  | 70,000   | 70,000      | הסוכנות היהודית                              |
| 31,194   | 37,715   | 33,384   | 43,789   | 43,635      | תרומות מקומיות                               |
| 192,614  | 159,919  | 212,307  | 297,847  | 225,557     | תרומות מחוץ לארץ                             |
|          |          |          |          | 14,500      | ממכירת נכס                                   |
| 484,193  | 479,789  | 544,246  | 607,861  | 545,917     | ס"ה הכנסות                                   |
| 6,200    | 6,450    | 6,950    | 7,450    |             | ילדים רשומים במועדוני הקרן                   |
|          |          |          |          |             | הוצאות                                       |
| 452,165  | 526,453  | 399,056  | 508,802  | 490,702     | החזקת מועדוני הנוער של הקרן                  |
| 6,130    | 6,525    | 5,885    | 5,325    | 4,700       | השתתפות בהחזקת מועדונים של ארגונים אחרים     |
| 14,669   | 13,949   | 9,779    | 5,754    | 6,949       | תמיכות במשפחות והשתתפות בהחזקת ילדים במוסדות |
| 5,103    | 9,372    | 10,582   | 10,169   | 12,521      | החזקת הסניפים המקומיים (תל אביב, חיפה, יפו)  |
| 23,050   | 16,211   | 43,221   | 32,153   | 31,043      | הוצאות כלליות ותעמולה                        |
| 501,117  | 572,510  | 468,523  | 562,203  | 545,915     | ס"ה הוצאות                                   |
| -97,738  | -114,662 | -207,383 | -131,660 | -86,002     | עודף (גרעון) בתחילת השנה                     |
| -16,924  | -92,712  | 75,723   | 45,658   | 2           | עודף (גרעון) בשנת החשבון                     |
| -114,662 | -207,383 | -131,660 | -86,002  | -86,000     | עודף (גרעון) נצבר                            |

(1) לפי ריכוז הרישומים שהומצא לרואה החשבון לאישור.

הנכסים שבידי הקרן עקב ההשקעות בתקופה האמורה ובתקופות קודמות — לפי המאזן ל-31.3.1968: 22 בניינים בבעלות הקרן, 8 בניינים בשכירות ודמי מפתח ושני מגרשים — רשומים במאזן בערך סמלי של 32 ל"י (לירה אחת לכל נכס). לפי רשימת נכסים, שהקרן גיאלה עד 31.3.1962, הוצא עד מועד זה סך 801,000 ל"י על רכישת נכסים והשקעות בהם. מאז לא עודכנה הרשימה, ולכן אינה כוללת את ההשקעות בשנת 1962/63 ולא את ההוצאה האמורה בסך 372,520 ל"י. בינואר 1969 הודיעה הקרן למשרד מבקר המדינה, שלקראת ישיבה של מועצת הקרן בפברואר 1969 תכין רשימת נכסים מעודכנת על כל פרטי ההשקעות בהם.

מבין 22 הבניינים, השייכים לקרן, רשומים רק שלושה על שמה במשרד רישום הקרקעות; יתר הבניינים לא נרשמו על שם הקרן, כיוון שהפעולות להסדר הקרקעות באזורים, שהבניינים נמצאים בהם, עדיין לא הושלמו, ורישומים בספרי האחוזה באותם אזורים אפשריים רק לפי השיטה הישנה המבוססת על רישום שטרי מכר, ללא מדידה מדויקת של הקרקע. הביקורת דנה עם הקרן בדבר רישום זמני של הבניינים לפי השיטה הישנה ועל צורת ההצגה של הנכסים בחשבונות מרוכזים ומעודכנים של הקרן.

2. כדי שתהיה לחניכי המועדונים ההרגשה של שותפות במפעל, הם מתבקשים לשלם למועדון תשלום סמלי כדמי חבר, בלי שהשתתפותם בפעולות המועדון מותנית למעשה בתשלום. לפי הערכתה של הנהלת הקרן מסתכמת ההכנסה השנתית של כלל המועדונים מדמי חבר ב־3,000 ל"י בקירוב. כל מועדון חייב לדווח, אחת לכמה חודשים, להנהלת החשבונות של הקרן על ההכנסה, וההנהלה מתירה למועדון להשתמש בהכנסה לרכישת ציוד. כל מועדון נהג לרשום, באופן שנראה לו נכון, את דמי החבר שקיבל. כדי שספרי הקרן ישקפו את ההכנסה וההוצאה מדמי החבר, אף אם מדובר בסכומים קטנים בלבד, הנהיגה הקרן, בהמלצת הביקורת, טופס אחיד לרישום דמי החבר והורתה על הכללתם בדו"חות הכספיים של המועדונים. כן הונהג לנהל רישום ודיווח מתאים על השימוש בבולים, שעליהם הוצא בשנת 1966/67 סך 2,300 ל"י.

## ארגון ומינהל

1. הקרן מתקשרת תכופות עם קבלנים לצורך ביצוע עבודות תיקונים ושיפוצים במועדוני הנוער, שהיקפן השנתי מתבטא בעשרות אלפי לירות. גם ההוצאה השנתית על טובין הדרושים למועדונים כגון ריהוט, חומרי בניין ודברי חשמל, מסתכמת בדרך כלל בעשרות אלפי לירות. בשנת 1966/67, שלגביה נבדקו הסדרים הכרוכים במסירת עבודות ובקניית טובין, היו בין הקבלנים, שהקרן התקשרה עמם, שלושה, שנמסרו להם עבודות בסכום כולל של 20,500 ל"י; שניים מהם — קבלנים ירושלמיים — קיבלו גם עבודות במקומות שונים בצפון הארץ ובמרכזה. בין ספקי הטובין היו ארבעה, שמהם נרכשו סחורות בשווי כולל של 33,900 ל"י.

בשנים האחרונות נמסרו העבודות והזמנות הטובין בלא שהיה מכרז, ובלא שנתבקשו ונתקבלו בדרך אחרת הצעות בכתב של מתחרים. בתיקי הקרן גם אין תיעוד על אופן בחירתם של הקבלנים והספקים והנמקתה. לפי הסבר שניתן למשרד מבקר המדינה, נעשתה הבחירה עוד לפני שנים, אולם לא נבדק מזמן לזמן, אם לא היה מקום להחליף קבלן או ספק. לדעת הביקורת מן הראוי, שבהזמנת עבודה וטובין נתנה הקרן, שבמימון פעולותיה משתתפת הממשלה, לפי ההסדרים הנהוגים במשרדי הממשלה, כגון מכרז במקרה שההיקף הוא מעל 5,000 ל"י; הזמנת כמה ספקים, שיציעו מחירים, כשההיקף הוא בין 500 ל"י ל־5,000 ל"י; ובירור מחירים, כשההיקף הוא בין 250 ל"י ל־500 ל"י. הביקורת גם הצביעה על הצורך, שהביקורת, הנעשות בדבר התאמת הביצוע של עבודות תיקונים ושיפוצים להזמנה, ישתקפו ברישומים.

2. הקרן ביטחה את עצמה מפני אחריותה החוקית לנוקים לצד שלישי ואת התלמידים שבמועדוני הנוער מפני תאונות אישיות. לפי הפוליסה של הביטוח לצד שלישי משלמת חברת הביטוח עד ל־10,000 ל"י לנפגע אחד, ועד 25,000 ל"י לכל מספר של נפגעים למקרה אחד; ועד 5,000 ל"י בעד נזק לרכוש כתוצאה ממקרה אחד. הפיצויים לפי הפוליסה של הביטוח לתאונות אישיות הם: במקרה של מות כתוצאה מתאונה 400 ל"י; במקרה של אינולידיות תמידית 4,000 ל"י, ובמקרה של אינולידיות זמנית 2 ל"י ליום, אך לא ליותר מ־52 שבועות. תמורת הנחה, שחברת הביטוח נתנה לקרן, הוסכם, שהפיצויים ישולמו רק לגבי אותם ילדים, שאינם מבוטחים בביטוח תאונות אישיות על ידי רשות מקומית או רשות ציבורית אחרת; באופן זה משלים הביטוח מצד הקרן את הביטוח מצד משרד החינוך ורשויות החינוך המקומיות (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 228).

תנאי הביטוח הוציאו מתחולת הפוליסות פגיעות שונות, השכיחות דווקא בחברות ילדים, כגון התגוששות, טביעה ומכת שמש. בעקבות הביקורת פנתה הנהלת הקרן בעניין הנדון

לחברת הביטוח והגניעה עמה להסכם, שלפיו יוגדל, החל ב-1.1.1969, מספר הסיכונים המכוסים על ידי הביטוחים.

3. לא בכל המועדונים התנהל רישום סדיר של התלמידים, הדרוש לבדיקת הסדירות והתכיפות של ביקורי התלמידים במועדונים. העדר הרישום גם עלול להקשות על הקרן במקרה של תביעה על פגיעות ונזקים. לפי הודעת הנהלת הקרן יוסדר הרישום גם באותם המועדונים, שבהם לא הקפידו על כך.

## **ממצאי מעקב**

### **שירותים דתיים למוסלמים**

דו"ח שנתי 17, עמ' 197

רוב התיקים לא נרשמו הנתונים, שעליהם התבסס משרד הדתות בהחלטתו על שיעור השתתפותו בהוצאות הקשורות בהקמה ובהחזקה של מסגדים ובתי קברות, ואף לא נרשמו הנמקות להחלטות; מהמסמכים לא ניתן לוודא, אם בדק המשרד, שכספי ההשתתפות שימשו למטרה, שהם נועדו לה.

המשרד בודק עתה, אם כספי ההשתתפות שימשו למטרה, שהם נועדו לה, אולם אין עדיין בתיקים נתונים מלאים והנמקות להחלטות.

המשרד משלם לנותני שירותים דתיים — אימאם, מואזין, שמש — מענקים חודשיים, כתשלומי כבוד, כפי שהיה נהוג בתקופה שלפני קום המדינה. לא בכל מקרה נרשמו הנתונים, שעליהם התבססה ההחלטה בדבר שיעור המענק ששילם המשרד.

לא חל שינוי במצב.

### **מענקים והלוואות למבנים למוסדות דת**

דו"ח שנתי 17, עמ' 195

קצב הביצוע של הלוואות למבנים לצרכי דת, באמצעות הקרן, שמומנה על ידי האוצר ועל ידי בנק, היה איטי מקצב העברות חלקו של האוצר לקרן. נכון היה, לו דאג משרד הדתות לכך, שהאוצר יעביר את חלקו בקרן רק לפי הצרכים הממשיים למתן הלוואות.

שיעורי השתתפות האוצר לשנת 1967/68 הועברו בסמוך למועדי מתן הלוואות.

לא נרשמו הנמקות להחלטות על בקשות להלוואה.

בשנת 1967/68 נוהלו רישומים חלקיים בלבד. בעקבות ביקורת המעקב הורתה הנהלת משרד הדתות לנהל פרוטוקולים מתאימים על הדיונים בבקשות להלוואה.

המשרד לא דרש ולא קיבל דו"ח על מידת השימוש בכספים אף מאחד ממקבלי הלוואות.

בשנת 1967/68 דרש המשרד דו"ח ביצוע מכל אחד ממקבלי הלוואות בשנה זו. חלק מהם הגישו את הדו"ח למחלקת הכספים, אולם זו לא עשתה כל פעולה לברר את נכונות הפרטים הכלולים בו. בעקבות ביקורת המעקב הורתה הנהלת המשרד להעביר את הדו"חות לבדיקת המחלקות הנוגעות בדבר.