

משרד החינוך והתרבות מקציב למוסדות חינוך תורניים סכומים לצרכי פיתוח על ידי הקבלות תקציביות וכן להשתתפות בהוצאות החזקת תלמידיהם. הקצבות אלה ניתנות לפי הקריטריונים למתן הקצבות למוסדות חינוך על יסודיים אחרים. עוד מקציב המשרד סכומים לצורכי מחקר חורני. לפי נתוני המשרד הוקצב בסך הכל, בשנת הכספים 1974 סך כ-25 מליון ל"י, ובשנת הכספים 1975 סך כ-60 מליון ל"י. סכומים נוספים הוקצבו על ידי מחלקות המשרד מסעיפים תקציביים כלליים כמו — למטרות בטחון ורכישת ריהוט.

משרדי הממשלה דלעיל מעבירים סכומים למוסדות תורניים ולעתים לאותם מוסדות, ללא תיאום ביניהם. כספים, שהוענקו למוסדות תורניים על ידי משרד הפנים, ניתנו על פי שיקוליו הוא מתוך כלל הסכום למענקים, שעמד לרשות המשרד. המענקים, שניתנו בשנות הכספים 1974—1975 הן על ידי משרד הפנים והן על ידי משרד החינוך והתרבות, לא הוצגו בתור שכאלה בתקציביהם, וגם למשרד הדתות לא היה מידע מרוכז על כלל הקצבות אלו. באוגוסט 1976 פנה שר הדתות אל שר האוצר בהצעה, שמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר יתבקשו להעביר באמצעות משרד הדתות, את הקצבותיהם למוסדות תורניים.

*

פרק זה נוגע לצד הכספי של פעולות משרד הדתות בעזרה למוסדות ההשכלה התורנית ומכונה מחקר תורניים. חלק גדול מתקציבו של משרד הדתות מוצא על תמיכות בתקציביהם ועל השתתפות — מצד התרומות שהמוסדות משיגים בעצמם — במימון פעולות פיתוח. הכספים שמתקציבו של משרד הדתות ומתקציביהם של משרדי ממשלה אחרים המסתכמים בסכומים לא מבוטלים, מתחלקים בין מספר גדול של מוסדות. במצב דברים זה יש חשיבות בעיבוד קריטריונים לדרכי החלוקה של האמצעים. כפי שעולה מהממצאים, דרושה יתר תשומת לב לשיפור נהלי הביצוע, הפיקוח והתיאום הבין משרדי.

ממצאי מעקב

ענייני קבורה

דו"ח שנתי 25, עמ' 281

הטיפול על ידי משרד הדתות

מבין חברות קדישא (ח"ק) שהמוסד לביטוח לאומי שילם להן דמי קבורה, היו 64 חברות שפעלו ללא רשיון מאת שר הדתות, ומהן גם ח"ק שפעלו במקומות יישוב בינוניים וגדולים. ח"ק אחרות, שהיו בעלות רשיון, לא חתמו על הסכם עם המוסד לביטוח לאומי לצורך תשלום דמי קבורה, ומשרד הדתות לא פעל במידה מספקת כדי להביאן לידי חתימת ההסכם.

המשרד פעל לאיתור ח"ק ללא רשיון, ופרט למספר מצומצם של ח"ק קטנות, פועלות כיום רוב ח"ק לפי רשיון. ב-1 באוקטובר 1976 נכנסו לתוקפן תקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה) תשל"ו—1976: לפיהן לא ייגבה תשלום כלשהו עבור קבורה או הקמת מצבה ממשפחות נפטרים שסיכמו לקבורה בתנאים סטנדרטיים (ראה להלן). המשרד והמוסד פועלים במשותף לכו, שכל ח"ק יחתמו על הסכם עם המוסד בהתאם לתקנות החדשות. המשרד מעיין בהצעה, שלא לחדש רשיון לח"ק שלא יחתמו עד 1.4.1977 על הסכם עם המוסד.

מבין 325 ח"ק בעלות רשיון ממשרד הדתות 114 היו חברות שפעלו בקיבוצים, והן לא גבו אגרות. מבין 221 ח"ק הנותרות אושרו אגרות מצבה ל-39 בלבד, מהן לשלוש ח"ק הגדולות

בארץ — בשלוש הערים הגדולות — שטיפלו בכ-43% מכלל הנפטרים בארץ. אך מבין החברות, שלא אושרו להן אגרות, היו גם חברות במקומות יישוב גדולים.

המשרד פעל לאישור אגרות לח"ק הגדולות ואשרו אגרות לעוד ארבע חברות. עם הפעלת ההסדר החדש, שנקבע עבור תשלומים לקבורה, הפסיק המשרד את פעולתו, כיוון שההסדר קובע תעריפים של דמי קבורה לח"ק, בתנאי שלא יגבו כל תשלום נוסף — לא רק בקשר לקבורה כמקודם, אלא גם בקשר להקמת מצבה, אלא אם הקבורה מתבצעת בתנאים שונים מהרגיל: בבתי עלמין סגורים, בחלקות מיוחדות בבתי עלמין ועבור אחוזות קבר הנרכשות בחיים. גבייה זו נעשית לפי אגרות המאושרות לח"ק אן לפי האגרות הקיימות שאושרו לחברה. באשר לאחוזות קבר הנרכשות בחיים — ראה להלן.

מכירת אחוזות קבר הנרכשות בחיים, הייתה מקור הכנסה עיקרי לח"ק, והסכומים הנדרשים בעדן היו בדרך כלל גבוהים, גם כשמדובר היה ברכישה של אחוזת קבר ליד החלקה, שבה נקבר בן משפחה. עניין קביעת המחירים לא הוסדר בתקנות בדבר אגרות שרותים. באין קריטריונים כלשהם, הייתה נתונה קביעת המחיר בידיהן של ח"ק בסייג של אפשרות ערעור עליה. הביקורת עמדה על הצורך למצוא הסדר גם להבטחת זכויותיו של הרוכש על החלקה שנרכשה. גם ועדת העבודה של הכנסת שדנה בנושא — באוגוסט 1976 המליצה, ששר הדתות יקבע תעריפים לגבי רכישת אחוזות קבר בחיים.

נושא גביית התשלומים עבור רכישת אחוזות קבר בחיים וקביעת הליכים לשמירת זכויות הרוכשים, לא הוסדר עדיין על ידי המשרד.

אחד מתנאי הרשיון לעוסקים בקבורה היה, שח"ק יגישו לשר הדתות דיונים וחשבונות בצורה ובמועדים, שהשר יקבע. המחלקה לענייני קבורה נהגה לשלוח כל שנה לח"ק טפסים מיוחדים להכנת הדו"חות. בשנת 1972 שלחה המחלקה טופסי דו"ח ל-319 חברות בקבורה, ורק מ-80 נתקבלו דו"חות.

התקנות החדשות קובעות, שח"ק ינהלו מערכת חשבונאות ודיווח, וידווחו למוסד לביטוח לאומי לפי דרישתו וכן יאפשרו לעובדי המוסד לעיין במסמכי מערכת החשבונות שלהן. עם התחלתו של ההסדר החדש, הפסיק המשרד לדרוש מח"ק דו"חות כספיים.

המחלקה לענייני קבורה לא פעלה להקמת ועדות ערעורים באותן ח"ק, שבהן לא היו ועדות כאלה או שהיו והפסיקו את פעולתן. ח"ק שפעלו לפי אגרות מאושרות, נדרשו להקים ועדות ערר פנימיות, שעל החלטתן ניתן היה לערור לפני ועדה עליונה. עד יולי 1974 פעלה ועדת עליונה רק לעיר חיפה.

במסגרת ההסדר החדש מותר לח"ק לגבות כספים לגבי דרישות חריגות של משפחות נפטרים. במקרים כאלה קיימת האפשרות לערער לפני ועדת ערר פנימית של ח"ק. במשרד הדתות פועלת ועדת ערר עליונה, שמונתה על ידי שר הדתות ובה חברים עובדי המשרד ואישי ציבור.

תשלום דמי קבורה על ידי המוסד לביטוח לאומי

לפי נתוני המוסד שולמו דמי קבורה לכ-400 גופים שעסקו בקבורה. עם הגופים שקיבלו דמי קבורה נמנו כאלה, שלא חתמו על הסכם עם המוסד לביטוח לאומי להסדרת התשלומים. עוד התברר, שהמוסד לא בדק, אם לח"ק, שהוא שילם לה דמי קבורה היה רשיון תקף ממשרד הדתות. דמי הקבורה שולמו לפי ארבעה תעריפים, שהשתנו כל שנה, בהתאם לשינויים במדד. לפי תחשיבים, שערכו המוסד לביטוח לאומי וחברות קדישא היה כיסוי דמי הקבורה בשנים האחרונות רק כ-30% מהוצאותיהן של החברות. הדבר הביא את ח"ק לגבות סכומים גבוהים יותר מהציבור בעת הקמת המצבה. בשנת 1972 הכין המוסד הצעה

לרפורמה בתשלום דמי קבורה, שמטרתה הייתה להעלותם בשיעור ניכר ולשחרר את הציבור מתשלום כלשהו בעד קבורה ומאגרה בעד הקמת מצבה.

לפי בקשת המוסד המציא לו משרד הדתות רשימה מעודכנת של ח"ק בעלות רשיון, והמוסד הפסיק לערוך הסכמים עם ח"ק, שלא נכללו ברשימת בעלי הרשיונות. עם התקנת התקנות החדשות חל שינוי בתשלום דמי הקבורה: מאחר שח"ק הפסיקו לגבות כספים, הועלו דמי הקבורה, שמשלם להן המוסד לסכום שיש בו כדי לכסות את הוצאות הקבורה. לצורך זה חייבות ח"ק לחתום על הסכמים עם המוסד עד 1.4.1977. נקבע שהמוסד יפסיק את התשלומים לח"ק שלא תחתום אתו על הסכם.

משרד מבקר המדינה דן עם המוסד לביטוח לאומי על הצורך בהנהגת סדרי בידוק לאימות התביעות, שהגישו ח"ק, אם על פי מסמכים ואם בדרך השוואה, לדיווח על נפטרים שהתקבל ממשרד הפנים.

המוסד פועל לביצוע מעקב ממוכן אחרי הדיווח על פטירות; בסוף שנת הכספים 1976 תיערך השוואה בין הפטירות עליהן מדווחות ח"ק ובין נתונים מקבילים המתקבלים ממרשם התושבים.

כיוון שבקרב בני העדה המוסלמית המשפחה היא הנושאת בדרך כלל בהוצאות הקבורה, ואילו התקנות מאפשרות לשלם דמי קבורה רק למוסד מוכר, נחתמו ההסכמים עם ועדי הנאמנים או עם רשויות מקומיות במקומות, שבהם היו קיימים; הם שיקבלו את דמי הקבורה מהמוסד לביטוח לאומי, ועליהם היה להעביר אותם למשפחות. במקומות אחרים הכיר המוסד לביטוח לאומי בוועדים ציבוריים שהוקמו בכפרי המיעוטים. חלק מהוועדים הציבוריים לא חתמו על הסכמים עם המוסד לביטוח לאומי, ובאין הסכם שולמו דמי הקבורה לפי התעריף המינימלי, שלא תמיד כיסה את הוצאות הקבורה.

התקנות החדשות מתירות תשלום דמי קבורה גם ליחידים, המורשים לעסוק בקבורה נפטרים; לפיכך קיימת האפשרות לשלם את דמי הקבורה ישירות למשפחה נפטר מבני המיעוטים ללא תיווך של ועד ציבורי.

איתור שטחים לבתי עלמין

איתור שטחים לבתי עלמין (בתי"ע) היווה בעייה כבדת משקל, ביחוד בערים הגדולות ובאיזור מרכז הארץ, מחמת המחסור בקרקעות. השגת חלקות נוספות בסמוך לבתי"ע כרוכה הייתה לעתים בהוצאות מרובות, והיו מקומות, שבהם היא הייתה בלתי אפשרית כלל.

ביוני 1976 נחתם הסכם בין משרדי הדתות והעבודה והמוסד לביטוח לאומי ובין שלוש ח"ק הגדולות. ההסכם היווה את תחילתו של ההסדר החדש לענייני הקבורה. לפי ההסכם מתחייבת הממשלה לסייע לח"ק להשיג או לממן רכישת קרקעות לבתי עלמין, וכן לסייע בפיתוחם של בתי העלמין, תוך התחשבות באמצעים הכספיים העומדים לרשותו של החברות.

במאי 1974 הורתה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה על עריכת תכנית מיתאר ארצית לבתי"ע, ושר הפנים מינה את אגף התכנון במשרדו ואת מינהל מקרקעי ישראל כעורכיה. מטרתה של התכנית הייתה לייעד שטחים לבתי"ע אזוריים, ששירתו יותר מרשות מקומית אחת, או לבתי"ע שהיו בתחומה של רשות מקומית ושימשו לצרכיה של רשות מקומית אחרת. נקבע שהתכנית תוגש למועצה הארצית לא יאוחר משנתיים מיום מתן מתן ההוראה לעריכתה. בדצמבר 1974 היה הטיפול בהכנת התכנית בשלבים התחלתיים.

הכנת התכנית עדיין נמצאת בשלבים התחלתיים; לדברי משרד הפנים יוחל בטיפול ממשי בתכנית רק בשנת הכספים 1977.

ירושלים

טיפול באיתור שטח לבית עלמין בירושלים, שהוחל בו עוד ב-1963 נמשך עד לשנת 1974. אחת הסיבות שגרמו לעכובים בטיפול היתה התנגדותה של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה

מטה יהודה לייעד לבתי עלמין שטח שהיה סמוך למושבים אורה ועמינדב. הוועדה המקומית הגישה תכנית מתקנת לאישור הוועדה המחוזית, ובה סומן רק השטח המרוחק מהיישוב והמצוי במדרון הר וקשה לכריית קברים. בסוף 1974 עדיין נעשתה רוב הקבורה בהר המנוחות בשטחים, שלא יועדו לכך מלכתחילה. הוצאות הקבורה בשטחים אלה, שבמורד ההר, היו גבוהות במיוחד, והדבר השפיע על גובה הסכומים שגבו מהציבור.

אין שינוי מהותי בכל הקשור להקמת ב"ע חדש. החל בשנת 1976 מתבצעת עיקר הקבורה בהר הזיתים, והר המנוחות הוכרז כבית עלמין סגור.

מחוז תל-אביב

הטיפול בהקצאת שטח של 900 דונם שהועבר מתחום השיפוט של ראשון לציון לתחום השיפוט של בת-ים, לצורך הרחבת ביה"ע המקומי, שהוחל בו ב-1962 לא הסתיים עדיין בסוף 1974.

תכנית המתאר המחוזית, הנמצאת בשלבי אישור, מתייחסת גם להגדלת שטח בית העלמין בבתי-ים. עם אישור התכנית ייווצר בסיס חוקי להרחבת שטח בית העלמין.

בתחילת שנת 1970 אושרה תכנית לייסוד בית עלמין ברמת השרון. בתחילת 1973 הגישה עיריית תל אביב תכנית מיתאר מקומית שהתייחסה גם לחלק ביה"ע שבתחומה והשלימה את השטח, שבו אותר ביה"ע ברמת השרון. הקצאת השטח נתקלה בקשיים, גם משום שחלקו היה בבעלות מינהל מקרקעי ישראל וחלקו בידי בעלים פרטיים רבים, שלא הייתה אפשרות להגיע עימם להסדר. סוכס בין המינהל, משרד הפנים וח"ק שיש להביא להפקעת השטח. עד סוף 1974 לא נעשתה ההפקעה.

בתכנית המתאר של רמת השרון אושר ייעוד השטח לבתי"ע. מרבית השטח כ-300 דונם — הופקע מבעלי הפרטים ויש עדיין צורך בהגשת תכניות מפורטות לגבי לווידה המקומית.

בתי קברות של בני העדה המוסלמית

על אף בעיות הקבורה ביישובי המיעוטים, לא התייחסו ההכנות לתכנית המיתאר הארצית לאיתור בתי"ע לשטחי קבורה ביישובים אלה, ובוועדת ההיגוי, שהוקמה לצורך התכנית, לא שותף נציג מבני המיעוטים שהיה הבקי בתחום זה. הביקורת הצביעה על כך, שאף על פי שהבעיות העקריות הן בהקמתם של בתי"ע אזוריים ושל רשויות מקומיות סמוכות, הרי שניתן לפעול לפתרון במסגרת לשכות התכנון המחוזיות.

הצעת תכנית המיתאר הארצית, שהוכנה על ידי אגף התכנון במשרד הפנים, כוללת גם תכנון והקצאת שטחי קבורה ליישובי מיעוטים; בוועדת ההיגוי לתכנית לא שותף עדיין נציג מבני המיעוטים.

המשרד ייעד שטחים לבתי"ע במסגרת תכניות המתאר לכפרי המיעוטים. מתוך 50 כפרים במחוז הצפון הוכנו תכניות ל-5 כפרים וניתן להן חוקף ולגבי 20 כפרים נוספים נמצאות התכניות בשלבי הפקדה ודיונים.