

המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים

ריכוז ממצאים

עד 1988 היה הטיפול במקומות הקדושים והפיקוח עליהם באחריותה של המחלקה למקומות קדושים במשרד לענייני דתות (להלן - המשרד). באוקטובר אותה שנה החליטה הממשלה, ביוזמת המשרד, לכוון "רשות מקומות קדושים" כעמותה ממשלתית לניהול המקומות הקדושים בארץ. בעקבות החלטת הממשלה הקים המשרד ביולי 1989 את "המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים" (להלן - המרכז), שירכז את הטיפול במקומות הקדושים ויעסוק בתחומים שהמערכת השלטונית אינה ערוכה לטפל בהם, בעיקר גיוס תרומות, וכן עניינים יומיומיים של תחזוקה, ניקיון ושמירה על הסדר באתרים.

רוב המקומות הקדושים שנבדקו נמצאו במצב פיזי ירוד. בידי המרכז אין תכנית אב לפיתוח הקובעת סדרי עדיפויות, לוחות זמנים ומקורות מימון.

בדצמבר 1989 החל המרכז לתכנן את שיפוץ אתר מערת אליהו הנביא בחיפה. עד מועד עדכון הביקורת, נובמבר 1996, לא הוחל בשיפוץ האתר.

בבית העלמין היהודי העתיק בצפת יש עשרות אלפי קברים. מרבית המצבות בבית העלמין מכוסות בעפר ובקוצים. הוא נמצא על צלע הר, ובעקבות הגשמים נפרצים קברים ועצמות אדם מתפזרות בשטח. למרכז אין תכנית אב לשיקום בית העלמין, לוחות זמנים לביצוע עבודות השיקום ואף לא אומדן עלויות השיקום. מאז הקמת המרכז ועד יולי 1996 שוקמו כ-1,200 קברים בלבד.

המרכז, בשיתוף החברה הממשלתית לתיירות, שיפצו את קבר יונתן בן עוזיאל בעמקה. עבודות השיפוץ הסתיימו כבר בסוף 1995, אולם המרכז טרם שילם לחברה הממשלתית לתיירות כ-450,000 ש"ח - מרבית חלקו בעבודות השיפוץ.

אחת המטרות שלשמן הוקם המרכז היתה, כאמור, לגייס תרומות מהציבור למימון פעולות התחזוקה והפיתוח של המקומות הקדושים. נמצא כי המרכז כמעט לא פעל להשגת מטרה זו.

המרכז מינה ארבעה עובדים באופן המעורר חשש כבד שמינויים לא נעשה משיקולים של טובת המרכז אלא משיקולים פוליטיים או משיקולים זרים אחרים. שלושה מהמינויים נעשו ביוזמת מנכ"ל המשרד ובהתערבותם.

למרכז יש קשיים כספיים בכל שנות קיומו. הוא לא הצליח לגייס ביוזמתו תרומות כספיות, והמשרד לא העביר אליו באופן שוטף כספים שהתחייב להעביר.

המשרד לא חתם על הסכם עם המרכז להסדרת הקשרים ביניהם.

הועלה שלפעמים העביר המשרד כספים למרכז שלא על פי כללי מינהל כספי תקין.



ביוני 1967 נחקק חוק השמירה על המקומות הקדושים, התשכ"ז-1967 (להלן - החוק). החוק נועד להסדיר את ענייני הניהול של המקומות הקדושים לבני הדתות השונות. מכוח חוק זה התקין השר לענייני דתות (להלן - השר) את תקנות השמירה על מקומות קדושים ליהודים, התשמ"א-1981 (להלן - התקנות). בתקנות מובאת רשימת המקומות הקדושים. הן קובעות את המעשים האסורים והמעשים המוגבלים בתחומי מקומות אלו ואת סמכויות הממונים על המקומות הקדושים. בחוק נקבע, שעל פי המלצת הרבנים הראשיים ימנה השר ממונה על המקומות הקדושים. על מקומות קדושים שמעבר לקו הירוק חל צו של מפקד האזור בדבר השמירה על קדושתם.

עד סוף 1988 היה הטיפול במקומות הקדושים והפיקוח עליהם באחריותה של המחלקה למקומות קדושים במשרד לענייני דתות. באוקטובר אותה שנה החליטה הממשלה, בעקבות פניות המשרד, לכוון "רשות מקומות קדושים" כעמותה ממשלתית לניהול המקומות הקדושים בארץ. בעקבות החלטת הממשלה הקים המשרד (ביולי 1989) את "המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים".

תקבולי המרכז בשנת 1995 היו כ-3.0 מיליון ש"ח והוצאותיו - כ-4.7 מיליון ש"ח (מזה - כ-0.4 מיליון ש"ח לפיתוח). בסוף אותה שנה מנתה מצבת כוח האדם של המרכז 27 עובדים, בהם המנכ"ל ומשנה למנכ"ל.

בחודשים פברואר-יולי 1996 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המרכז. חלק ממצאי הביקורת עודכנו בנובמבר 1996. נבדקו בעיקר סדרי הקמת המרכז, פעולות תחזוקה ופיתוח, גיוס כספים, העסקת עובדים ותקציב המרכז. הביקורת נעשתה במשרדי המרכז בירושלים ובכפר חסידים. כן נעשו בדיקות ב-13 מקומות קדושים. בדיקות השלמה נעשו במשרד לענייני דתות ובמשרדי החברה הממשלתית לתיירות בירושלים. ביקורת קודמת על הטיפול במקומות הקדושים נעשתה בשנת 1985, וממצאיה פורסמו בדוח שנתי 36 (עמ' 370). בשנת 1981 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול בהכנסות מתרומות הנאספות במקומות קדושים, וממצאי הביקורת פורסמו בדוח שנתי 32 (עמ' 224).

הקמת המרכז

1. בשנת 1988 התקיימו במשרד דיונים במטרה לקדם את פיתוח המקומות הקדושים ואת שמירתם ולשפר את השירות למבקרים. בעקבות הדיונים, יזם המשרד הקמת גוף שירכו את הטיפול בתחזוקה ובפיתוח של המקומות הקדושים. הקמת הגוף נועדה להפריד בין נושאים בעלי אופי עקרוני, בעיקר קביעת מדיניות, שהמשרד מטפל בהם, לבין נושאים שהמערכת השלטונית אינה ערוכה לטפל בהם, בעיקר גיוס תרומות בארץ ובחו"ל לשיקום אתרים, וכן טיפול בנושאים טכניים ויומיומיים של תחזוקה, ניקיון ושמירה על הסדר באתרים.

בעקבות יוזמה זו, החליטה הממשלה באוקטובר 1988 לכוון "רשות מקומות קדושים", שתירשם כעמותה ממשלתית, לניהול המקומות הקדושים בארץ. לפי החלטת הממשלה "מטרות העמותה ינוסחו על ידי המשרד לענייני דתות ומשרד המשפטים במשותף" - תוך הדגשה כי "שום סמכות סטטוטורית לא תועבר מהממשלה לעמותה". בנושא תקציב העמותה החליטה הממשלה, כי "אפשר יהיה בעתיד לקצץ את התמיכה התקציבית כפונקצייה של הגידול הצפוי בהכנסותיה [של העמותה]". עוד החליטה הממשלה כי "תקני כוח אדם, השכר ותנאי העבודה של עובדי העמותה יהיו כשל עובדי המדינה".

ביולי 1989 נרשם המרכז כעמותה אצל רשם העמותות. לפי תקנון המרכז נמנים עם מטרותיו: תחזוקה ופיתוח של המקומות הקדושים בישראל; ייזום פעולות חינוך והסברה וחיזוק מעמד המקומות הקדושים; איסוף כספים ותרומות מהציבור. בהתאם לתקנון, מטפל המרכז רק במקומות הקדושים ליהדות. עיקר הטיפול במקומות הקדושים לבני הדתות האחרות הוא בידי ראשי אותן דתות.

לפי התקנון חברים במרכז 15 "נציגי מדינת ישראל" ונציג מרכז השלטון המקומי. 14 מנציגי המדינה ממנה השר: שמונה נציגי המשרד, בהם שבעה אנשי ציבור; נציגי חמישה משרדי ממשלה נוספים (אחד מכל משרד) ונציג מועצת הרבנות הראשית. חבר נוסף של המרכז הוא נציג משרד האוצר. יו"ר העמותה הוא נציג המשרד, בדרך כלל המנכ"ל או מי שהשר מינה.

2. מבחינת המרכז "מקום קדוש" ליהודים הוא כל אתר אשר קיימת מסורת המקשרת אותו לאישיות דתית, למציא או למנהיג יהודי, לבית כנסת עתיק, או לאירוע היסטורי של עם ישראל. המרכז שם לו למטרה לטפל בכל מקום קדוש ליהודים. ברשימות שהכין המרכז מצוינים 161 "מקומות קדושים", והוא מטפל באופן שוטף בכ-20 מהם.

המקומות הקדושים ליהודים נמצאים בעיקר בירושלים ובסביבתה וכן בחיפה ובגליל. באזור ירושלים נמצאים, בין היתר, הכותל המערבי, קבר דוד המלך, מערת שמעון הצדיק, וקבר רחל (בבית לחם). בחיפה נמצאת מערת אליהו הנביא. בגליל נמצאים, בין היתר: קבר רבי שמעון בר יוחאי (במירון), בתי כנסת עתיקים (בצפת, בעכו, בפקיעין ועוד), קבר הרמב"ם וקבר רבי עקיבא (בטבריה), קבר יונתן בן עוזיאל (בעמוקה).

המקומות הקדושים משמשים מקום תפילה והתכנסות לציבור הרחב, ומבקרים רבים פוקדים אותם בכל ימות השנה. ימי ההתכנסות הם בעיקר ערבי ראש חודש, ימי חול המועד ותאריכים מיוחדים. לפי אומדני המשרד, פוקדים את המקומות הקדושים יותר מ-7 מיליון אנשים בשנה. המרכז עוסק בעיקר בתחזוקה שוטפת של המקומות הקדושים ובפיתוחם, וכן בהסדרת אירועי ל"ג בעומר במירון, ובתיאום אירועים שונים.

כאמור, בסוף שנת 1995 מנה המרכז 27 עובדים ב-19 משרות, בהם: המנכ"ל, המשנה למנכ"ל ו-4 עובדי הנהלה; 7 עובדים בשלוש משרות בכותל המערבי, ובהם רב הכותל ועוזרו; ו-14 עובדים במקומות קדושים, רובם אחראים לאתרים הממלאים גם תפקידי שמירה, סדרנות וניקיון.

עוד מעסיק המרכז 43 עובדים באמצעות חברות קבלניות (להלן - קבלנים). אלה ממלאים תפקידי שמירה, סדרנות וניקיון. בימי הילולה מעסיק המרכז עובדים נוספים באמצעות הקבלנים. מספרי החשבונות של המרכז לשנים 1994 ו-1995 עולה, כי המרכז שילם לקבלנים בעבור עבודות שמירה, סדרנות וניקיון סך של כ-1.5 מיליון ש"ח וכ-1.8 מיליון ש"ח, בהתאמה (כ-39% מהוצאות המרכז בשנת 1994 וכ-45% מהוצאותיו בשנת 1995).

סמכויות סטטוטוריות

התקנות קובעות, כאמור, את המעשים האסורים בהם, שהעיקריים שבהם הם: חילול שבת ומועדי ישראל, תלבושת שאינה הולמת, עיסוק ברוכלות ופשיטת יד. התקנות קובעות כי הממונה על המקומות הקדושים רשאי "ליתן הוראות להבטחת קיומם היעיל של האיסורים", והוא רשאי "להרחיק ממקום קדוש אדם העושה את אחד המעשים האסורים".

בתחילת פברואר 1996 (לאחר פטירתו של הממונה על המקומות הקדושים), מינה השר ממונה חדש על המקומות הקדושים, חוץ מהכותל המערבי. מאז אין ברחבת הכותל בעל סמכות

סטטוטורית שיכול להבטיח את קיומם היעיל של האיסורים ולהרחיק מהמקום הקדוש אדם המבצע מעשה אסור.

תחזוקת המקומות הקדושים

אחת המטרות שלשמן הוקם המרכז היא, כאמור, תחזוקת המקומות הקדושים. המרכז מעסיק, כאמור, קבלנים שמתפקידם לדאוג לתפעול היומיומי של המקומות הקדושים, ובעיקר לניקיון ושמירה. הפיקוח השוטף על מצב המקומות נעשה בידי מנכ"ל המרכז והמשנה לו (האחראי למחוז הצפון).

1. לפי סדרי מינהל תקין, מן הראוי שפיקוח על אתרים הפזורים ברחבי הארץ יעשה לפי תכנית שתקבע סדרי עדיפויות, לוחות זמנים ומועדי ביקורת. כן יש להכין דוחות על ביקורות שנעשו ולציין את מצב האתרים. המנכ"ל והמשנה למנכ"ל לא הכינו תכנית ביקורת, במרכז אין דוחות על ביקורות שנעשו, וגם לא נקבעו הדרכים, האמצעים ופרקי הזמן, הדרושים לתיקון ליקויים שנמצאו.

2. מבדיקות שעשה משרד מבקר המדינה ב-13 מהאתרים המרכזיים שבאחריות המרכז מצטיירת תמונה עגומה למדי של מרביתם. רוב המבנים נמצאים במצב פיזי ירוד, ובחלק מהם יש בעיות של טחב ורטיבות. הרהיטים באתרים אלה (כגון: כיסאות, שולחנות, ארונות ספרים ופרוכות) ישנים ובלויים. בחלק מהאתרים אין סידורים חיוניים לשירות המבקרים.

3. בתיקי המרכז נמצאו מכתבי תלונה של מבקרים על תחזוקה לקויה של המקומות הקדושים. להלן דוגמאות:

(א) בתלונה מספטמבר 1995, נאמר כי בקבר דוד המלך בהר ציון "ההזנחה זועקת מכל עבר". בתלונה מאוקטובר אותה שנה נאמר, כי "חבל שקבר דוד, אשר באים אליו כל כך הרבה מאמינים, נמצא במצב תחזוקה ירוד כל כך".

(ב) באוגוסט 1995 פנה מנכ"ל עיריית טבריה במכתב למרכז ובו ציין, כי בעירייה מתקבלות תלונות רבות על התחזוקה הלקויה של אתר קבר הרמב"ם. לדבריו, "המצב הוא מתחת לכל ביקורת ומעורר גל של תלונות קשות על העירייה, בו בזמן שהאחריות חלה עליכם במלואה".

4. המצב המוזנח של האתרים היה ידוע לדירקטוריון המרכז. כך לדוגמה, בישיבת הדירקטוריון במאי 1995 ציין היו"ר, כי "הקשר בין תיירות למקומות קדושים עדיין לא טופל כלל ... המקומות הקדושים בארץ הם נכס תיירותי לאומי, שעדיין לא מנוצל מספיק". בדיון שהתקיים באוגוסט 1996 בהנהלת המשרד, הדגישו סגני השר את "החשיבות המרובה והצורך החיוני ... בפיתוח המקומות הקדושים, עקב מצבם הפיזי הירוד ומיעוט השירותים הניתנים להמוני המבקרים באתרים אלו".

בתשובתו מאוגוסט 1996 למשרד מבקר המדינה הסביר המרכז, כי "מדובר בהזנחה רבת שנים, כאשר במשך השנים כמעט שלא היה טיפול בחלק גדול מהאתרים ועל כן אין לצפות לתיקון המצב בבת אחת". עוד הסביר המרכז, שבלא "מדיניות תקציבית עקבית" של משרדי הממשלה שיבטיחו משאבים לתחזוקה שוטפת, לא יהיה אפשר לפתור את בעיות התחזוקה. לדברי המרכז, הוא לא היה יכול להשקיע את המשאבים הדרושים לתיקון כל הליקויים במקומות הקדושים (בעניין תקציב המרכז - ראה להלן).

לדעת משרד מבקר המדינה, שבע שנות פעילות של המרכז הם פרק זמן ארוך דיו לתיקון הליקויים הבסיסיים במקומות הקדושים ולקיום תחזוקה ברמה סבירה. לכן אין לקבל את תשובת המרכז שלפיה "אין לצפות לתיקון המצב בבת אחת".

פיתוח המקומות הקדושים

תכנית אב

אחת המטרות המרכזיות שלשמן הוקם המרכז היא, כאמור, לעסוק בפיתוח המקומות הקדושים. בסיס לעבודות פיתוח הוא הכנת תכנית אב לפיתוח, ותכניות מפורטות לכל אתר על פי צרכיו. ראוי שהתכניות יכללו בין השאר את הרכיבים האלה: רשימה מוסכמת של כל המקומות הקדושים שבאחריות המרכז; רשימת סדרי עדיפויות להגשמת התכניות השונות, לוחות זמנים לביצוען וציון מקורות המימון; ציון סטנדרד של הרכיבים המשותפים לכל האתרים, כמו: דרכי גישה, גידור, שירותים, ריהוט ואוורור. על הנהלת המרכז לדון בתכניות ולאשר אותן. על מנכ"ל המרכז לקיים מעקב רצוף ושיטתי אחר קצב יישום התכניות ולדווח באופן שוטף להנהלת המרכז על הממצאים שהעלה.

למשרד מבקר המדינה הוצגה תכנית רעיונית ראשונית, כללית מאוד, לפיתוח המקומות הקדושים בגליל. עוד הוצגו לו סקיצות כלליות לעיצוב רכיבים שונים במקומות הקדושים, כגון: סככות, ספסלים, שלטים וקופות צדקה. כן הוצגו תכניות פיתוח כלליות לשני אתרים, מערת שמעון הצדיק בירושלים ומערת אליהו הנביא בחיפה. לא נמצא שהדירקטוריון אישר ולו תכנית אחת מהתכניות הללו. במרכז אין תכנית אב מפורטת, אין תכניות ביצוע, אין לוחות זמנים ואין תכנון תקציבי לביצוע עבודות פיתוח.

משרד מבקר המדינה בדק עבודות פיתוח שבהן טיפל המרכז, ולהלן עיקר הממצאים שהועלו:

מערת אליהו הנביא (חיפה)

מערת אליהו הנביא, בהר הכרמל בחיפה, היא מקום קדוש לבני שלוש הדתות הגדולות בישראל, ולא רק ליהודים. בדיקת השתלשלות העניינים בנושא פיתוח מערת אליהו הנביא העלתה:

בדצמבר 1989 התקיימה פגישה בין מנכ"ל המרכז לבין נציג עיריית חיפה בנושא פיתוח האתר. דיונים נוספים בין הצדדים התקיימו בשנים 1991 ו-1992. באפריל 1991 הודיע המרכז, שהוא נכון לקדם את שיפוץ מערת אליהו, במימון המשרד ומשרד התיירות. עלות הפרויקט נאמדה ב-750,000 ש"ח, ומשך ביצועו נאמד בארבע שנים. בספטמבר 1992 כתב מנכ"ל המרכז לעירייה, כי קיבל ממשרד התיירות אישור עקרוני להשתתפותו במימון הפרויקט במאות אלפי ש"ח.

בשנים 1992-1995 התגלעה מחלוקת בין המרכז לבין עיריית חיפה בעניין תשלומי אגרות אשפה ומים באתר, ותכנון פיתוח האתר נעצר. רק באוקטובר 1995 הוחל שוב בהליכים לקראת שיפוץ המערה. בדצמבר אותה שנה נחתם, ביזמת העירייה, חוזה בין החברה הממשלתית לתיירות, העירייה והמשרד, לתכנון פרויקט מערת אליהו. עד מועד עדכון הביקורת, נובמבר 1996, לא הוחל בשיפוץ האתר.

מהאמור לעיל עולה, שהמרכז לא הצליח לקדם את פרויקט שיפוץ אתר מערת אליהו הנביא.

קבר רבי שמעון בר יוחאי (מירון)

1. אתר קבר רבי שמעון בר יוחאי (להלן - רשב"י) במירון משתרע על שטח גדול, חלקו בנוי. הבניינים המרכזיים באתר נמצאים בבעלות "נאמני ההקדשות של העדה הספרדית בעיה"ק צפת ובמירון" (להלן - ההקדש); חדרים אחדים באתר נמצאים בחזקת הקדשות אחרים. בשנת 1976 נחתם הסכם בין הממשלה -- באמצעות המשרד - לבין ההקדש. לפי ההסכם, שכרה הממשלה את האתר (למעט שטח קטן) מההקדש "על מנת שתהיה לה במושכר חזקה בלעדית, לצורך ניהול של המקום ושמירתו כמקום קדוש". בהסכם נקבע שהניהול היומיומי של האתר "לרבות שמירת הסדר והניקיון, מתן הוראות לעובדים וקביעת סדרי הביקורים במקום יהיו בידי משרד הדתות".

תוקף החוזה היה לחמש שנים. מהמסמכים עולה, כי בשנת 1981 הוארך תוקפו לחמש שנים נוספות, עד נובמבר 1986. מאז 1986 התנהל משא ומתן בין המשרד לבין ההקדש במגמה להגיע להסכם שכירות חדש, אך עד מועד סיום הביקורת הוא לא נחתם.

במארס 1992 חתם מנכ"ל המשרד עם נציגי ההקדש על זיכרון דברים, שמסר את ניהול האתר להקדש. נאמר בו שהמשרד ישכור מידי ההקדש, כנגד תשלום דמי השכירות שקבעו, שני חדרים שישמשו אותו כמשרד. עוד סוכם, שהמשרד וההקדש יכינו הסכם מפורט שיחליף את זיכרון הדברים.

זיכרון הדברים נערך בכתב יד. בשם המשרד חתמו מנכ"ל המשרד וכן נציגי המרכז שכלל לא הוסמכו לחתום על התחייבויות בשם המדינה. נוסף על כך, לפי הוראות חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, וההרשאות שניתנו מכוחו, התחייבות בשם המשרד חייבת להיחתם גם בידי החשב, ואין די בחתימת המנכ"ל. אף שמאז חתימת זיכרון הדברים ועד למועד סיום הביקורת עברו יותר מארבע שנים, הצדדים עדיין לא חתמו על הסכם שיחליף את זיכרון הדברים.

במועד עדכון הביקורת, נובמבר 1996, היו התחזוקה השוטפת וניקיון האתר באחריות ההקדש. המרכז העסיק באתר אחראי, שילם הוצאות שוטפות על חשמל ומים, וארגן את ההילולה המסורתית בל"ג בעומר.

על פי החוק והתקנות, יש למדינה סמכויות פיקוח על קבר רשב"י, אך בעלות ההקדש על האתר מקשה על נציגי המדינה לממש סמכויות אלה. במכתב מאפריל 1992 כתב סגן היועץ המשפטי של המשרד להנהלת המשרד, כי "הפתרון הנאות לסבך שנוצר הוא הפקעת הקרקע לצורכי ציבור". בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב ההקדש, ש"זכות התפילה באתר מוקנית ממילא לכל אדם ... שמירת קדושת המקום הינה אינטרס של ההקדש לא פחות מזה של המדינה ... ואם כן מה ההיגיון בהלאמת האתר". לדעת משרד מבקר המדינה על המשרד לפעול בהקדם שסמכויות המדינה בקבר רשב"י ימומשו במלואן ובלא הפרעה.

2. בתקנות נאמר, כי במקומות הקדושים אסור לקבל תרומות "למעט הצבת קופסאות או קופות צדקה במקומות שהועיד לכך הממונה [על המקומות הקדושים] ולמטרות שהוא קבען" (בעניין הצבת קופות צדקה - ראה להלן). בחוזה משנת 1976 נקבע, ש"התרמת המבקרים באתר תהיה אך ורק באמצעות ... קופות צדקה מטעם משרד הדתות ושתנוהל על ידי משרד הדתות. אולם מוסכם כי מחצית מסך התרומות שיימצאו בקופות הצדקה יימסרו להקדש". גם לאחר שפג תוקף החוזה המשיך המשרד לרוקן את קופות הצדקה שבאתר. בתחילת 1992 החליף ההקדש את קופות הצדקה של המשרד בקופות צדקה שלו, ומאז לוקח ההקדש את כל הכספים המצטברים בהן ומשאיר אותם ברשותו. למשרד ולמרכז אין נתונים בדבר הסכומים המצטברים בקופות אלה, ולאילו מטרות הם משמשים.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1996 אמרו נציגי ההקדש, כי המשרד לא שילם את דמי השכירות ולמעשה ראה בחוזה הסכם שתוקפו פג, וממילא לא מחייב. לכן נקט ההקדש בתחילת 1992 צעדים לקבל לידיו את ניהול האתר, ובהם החלפת קופות הצדקה של המשרד בקופות צדקה של ההקדש.

העובדה שההקדש הוא האחראי להצבת הקופות באתר והעובדה שההקדש משאיר ברשותו את כל הכספים הנאספים בקופות הצדקה, הן בניגוד לתקנות. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד והמרכז להבטיח שהחוק והתקנות הנוגעים להצבת קופות צדקה ולניצול הכספים הנאספים בהם יקוימו גם באתר קבר רשב"י, כפי שהם נשמרים בשאר המקומות הקדושים שהמדינה מחזיקה.

בית העלמין היהודי העתיק בצפת

בבית העלמין היהודי העתיק בצפת יש עשרות אלפי קברים, אולם מספרם המדויק אינו ידוע, כיוון שמרבית המצבות מכוסות עפר וקוצים. קבורים בו אישים ורבנים ידועי שם. בית העלמין נמצא על צלע הר, ובכל חורף, בעקבות הגשמים, נפרצים קברים ועצמות אדם מתפוררות בשטח. התחזוקה השוטפת של בית העלמין נעשית על ידי המועצה הדתית צפת, במימון המרכז.

המרכז שם לו ליעד לפתח ולשקם את בית העלמין. נמצא, כי למרכז אין תכנית אב לשיקום בית העלמין, לוחות זמנים לביצוע השיקום ואף לא אומדנים מבוססים בדבר עלויות השיקום. מהדוחות הכספיים של המרכז עולה, כי בשנת 1994 נעשו באתר עבודות פיתוח בסך 123,000 ש"ח בלבד, ובשנת 1995 נעשו עבודות פיתוח ב- 19,000 ש"ח בלבד. למשרד מבקר המדינה נמסר, שמאז הקמת המרכז ועד יולי 1996 שוקמו כ-1,200 קברים בלבד.

קבר יונתן בן עוזיאל - פרויקט עמוקה

בשנת 1992 החליטו המרכז והחברה הממשלתית לתיירות (להלן - חמ"ת) לפעול במשותף לפיתוח אתרים של קברי צדיקים. נקבע שהאתר הראשון שיפתחו הוא קברו של יונתן בן עוזיאל בעמוקה (להלן - פרויקט עמוקה); הפרויקט יבוצע בשנים 1993-1994. בעלות עבודות הפיתוח, בסך כמיליון ש"ח, ישאו שני הצדדים במידה שווה. בספטמבר 1993 אישר מנכ"ל המשרד את השתתפות המרכז בביצוע הפרויקט, במימון המשרד.

באוקטובר 1993 נחתם זיכרון דברים בין המרכז לבין חמ"ת לביצוע פרויקט עמוקה. נקבע, שהאחריות לתכנון הפרויקט תהיה משותפת לחמ"ת ולמרכז; האחריות לביצוע הפרויקט תחול על חמ"ת, והמרכז יעקוב אחר הביצוע ויפקח עליו; הצדדים יממנו את העלות בשיעורים שווים - 500,000 ש"ח כל צד; השתתפות המרכז במימון תהיה מקבילה להשתתפות חמ"ת, והמרכז ישלם מחצית כל חשבון לפי דרישת חמ"ת, כנגד הצגת דוחות ביצוע ודוחות על התקדמות העבודה. בשנת 1993 העביר המרכז לחמ"ת 200,000 ש"ח - חלקו באותו מועד בהוצאות על הפרויקט.

המרכז לא עמד בהתחייבותו לממן את מחצית הוצאות הפיתוח של עמוקה. חמ"ת הגישה למרכז חשבונות נוספים שהגיעו לכ-450,000 ש"ח, אולם המרכז לא פרע את החשבונות עקב קשיים בתזרים המזומנים שלו.

במהלך השנים 1995 ו-1996 פנתה חמ"ת למנכ"ל המרכז ולמנכ"ל המשרד פעמים רבות בדרישה לפרוע את החוב. לדרישות אלה הצטרף גם משרד התיירות. בספטמבר 1995 הודיעה חמ"ת

למנכ"ל המשרד דאז, כי "לא נוכל לצאת לכל פרויקט משותף, עד החזר מלוא החוב". מנכ"ל המשרד השיב, כי "המשרד לענייני דתות מכיר בחוב המרכז הארצי לחמ"ת". בסוף 1995 סיימה חמ"ת את פרויקט עמוקה, אולם עד מועד סיום הביקורת, יולי 1996, לא פרעו המרכז והמשרד את חובם לחמ"ת.

על המרכז והמשרד לפעול בהקדם לפירעון החוב, כמקובל וכראוי במינהל תקין.

יזום פעולות חינוך והסברה

אחת ממטרות המרכז, על פי תקנונו, היא "יזום פעולות חינוך והסברה". המרכז לא נקט צעדים להשגת מטרה זו.

איסוף תרומות מהציבור

אחד הנימוקים להקמת המרכז היה, כאמור, יכולתו לאסוף כספים ותרומות מהציבור, למימון פעולות תחזוקה ופיתוח של המקומות הקדושים. בישיבה ממאי 1991, שבה נדון הסכם התקשרות בין המשרד לבין המרכז צוין: "הכוונה בהקמת העמותה היתה כי העמותה תקבל אותו מעמד כמו ... גוף יזום ופעיל שיוכל לגייס תרומות ולא יחולו עליו מגבלות של משרד ממשלתי".

ממסמכי המרכז ומדוחותיו הכספיים עולה, כי הוא לא הצליח ביזמתו לגייס תרומות כספיות. במשך השנים נתרמו למרכז תשמישי קדושה וציוד אחר, והוא העביר אותם לאתרים שונים.

בתשובתו הסביר המרכז, כי היו לו קשיים כספיים (ראה להלן), ש"הקשו גם על המשימה של הכנת תשתית נאותה לגיוס תורמים". לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המרכז לקבוע סדרי עדיפויות לפעילויותיו ולהקים תשתית לאיסוף תרומות מהציבור, דבר שהיה עשוי להקל את קשייו הכספיים.

קופות צדקה

1. כאמור, בתקנות נאמר כי במקומות הקדושים אסורים, בין היתר, פשיטת יד וקבלת תרומות, "למעט הצבת קופסאות או קופות צדקה במקומות שהועיד לכך הממונה [על המקומות הקדושים] ולמטרות שהוא קבען". במקומות הקדושים מוצבות קופות צדקה של המשרד, בכמה מהם מוצבות קופות אחדות. למרות בקשת משרד מבקר המדינה, לא המציא לו המשרד מסמכים המעידים שהממונה הוא שקבע את המקומות שבהם מוצבות הקופות, ואת השימוש שיעשה בכספים הנאספים בהן.

המשרד נהג לרוקן את קופות הצדקה באמצעות חברת אבטחה. בשנים 1990-1995 אסף המשרד מהקופות בין 200,000 ש"ח ל-1.3 מיליון ש"ח בשנה. כספי התרומות יועדו בתקציב המשרד לשני סעיפים: תמיכות לנזקקים; לתחזוקה ובדק בית במקומות הקדושים.

לדעת משרד מבקר המדינה על הממונה לקבוע לאילו מטרות ישמשו כספי הצדקה. מטרות אלה ראוי שיצינו על גבי הקופות.

2. מעיון בפרוטוקולים של ישיבות המרכז עולה, כי משנת 1991 מנסה המרכז ליטול על עצמו את האחריות לקופות הצדקה, ולהשתמש בכסף לפיתוח האתרים. הוא אף קיים עם הנהלת המשרד דיונים בעניין זה, אולם המשרד התנגד. הדיונים נמשכו עד לסיכום הביקורת ביולי 1996.

בספטמבר 1995 הודיע חשב המשרד למרכז, כי אינו מתנגד שהמרכז יטפל בקופות. רק בפברואר 1996 החליטו חשב המשרד ומנכ"ל המרכז, כי "מ-1.3.96 האחריות עוברת בפועל למרכז ... הכסף יופקד בחשבון המשרד עד לגובה סעיף ההכנסות הרשום בתקציב המשרד לצורכי צדקה [1.5 מיליון ש"ח]. מעבר לזה, ההכנסות תופקדנה בסעיף התקציבי של פיתוח המקומות הקדושים ותשמשנה לתחזוקת המקומות הקדושים".

בישיבת דירקטוריון המרכז, באפריל 1996, דיווח מנכ"ל המרכז כי "הקופות עדיין באחריות משרד הדתות, האחראי בינתיים לריקוןן וספירת הכספים ... רק לאחר סיום הספירה וניקוי השטח' נקבל את האחריות".

לדעת משרד מבקר המדינה, הגם שאין פגם בקבלת תרומות על ידי המדינה, אין זה ראוי שהמדינה תעסוק באיסוף יזום של כספים לצדקה ותשתמש בכסף זה כחלק מתקציבה. למטרה זו הוקם המרכז.

3. בטבלה שלהלן מוצגות ההכנסות הצפויות מקופות הצדקה, כפי שנאמדו בתקציבים לשנים 1990-1995, ההכנסות בפועל ושיעורן (באחוזים), ההקצבות שנקבעו בתקציב לנזקקים ולמקומות קדושים וההקצבות שניתנו בפועל (הסכומים נקובים באלפי ש"ח):

הקצבות		הכנסות מקופות צדקה					
למקומות קדושים		לנזקקים					
השנה	בתקציב	בפועל	שיעור ביצוע (באחוזים)	בתקציב	בפועל	בתקציב	בפועל
1990	1356	1102	81.3	900	647	456	455
1991	1210	747	61.7	803	435	407	312
1992	1872	864	46.2	1242	706	630	158
1993	1947	437	22.4	1292	305	655	132
1994	2122	212	10.0	1408	201	714	11
1995	2387	1312	55.0	1584	270	803	1042

הטבלה מראה, כי בשנים 1993-1994 היתה ירידה חדה בפדיון מהקופות. להלן הגורמים העיקריים לירידה זו:

(א) במועד עריכת הביקורת היה המשרד מופקד על ריקון קופות הצדקה, כמפורט לעיל. נמצא, שסדרי הרכת הקופות ואבטחתן היו לקויים, ולכן נפרצו קופות מלאות כסף ותכולתן נגנבה. יש לציין כי האחראי למקומות הקדושים בצפון התריע פעמים מספר לפני המשרד כי הוא חושש מפני פריצת הקופות. להלן דוגמאות:

(1) באפריל 1994 הודיע המרכז למשרד, כי קופות הצדקה המוצבות בקבר הרמב"ם ובקבר רבי עקיבא בטבריה מלאות, ומועדות לפריצה. כעבור כחודש הודיע המרכז למשרד, כי "את אשר יגורנו בא לנו, והריני להודיעך שבלילה ... נפרצה אחת מקופות הצדקה שנמצאות באתר קבר הרמב"ם בטבריה. קופות אלו עדיין לא הורקו על ידי חברת שמירה כל שהיא, זאת על אף ההתכתבויות הרבות בין כל הגורמים הנוגעים בדבר".

(2) באוקטובר 1995 הודיע המרכז למשרד, כי באתר קבר הרמב"ם נפרצו קופות הצדקה שהמשרד הציב, וציין כי "כפי הנראה היו הקופות מלאות מאוד, מאחר וזה תקופה ארוכה שלא הגיעו אנשי המשרד להריק את הקופות".

(3) בפברואר 1996 הודיע המרכז למשרד, כי "בתקופה האחרונה נפרצה אחת מקופות הצדקה בקבר דוד המלך מספר פעמים. בפעם האחרונה נפרצה לפני כשבוע ימים ... צריך היה להיות בקופה הרבה כסף היות ולא רוקנו אותה כמה חודשים, ביניהם ימי החגים".

(ב) קופות הצדקה של המשרד שהיו מוצבות בקבר רשב"י הוחלפו בקופות של ההקדש, כמפורט לעיל, ומאז לא הועבר אל המשרד חלקן.

תנאי העסקה ומינוי עובדים

1. בהחלטת הממשלה בדבר כינון המרכז נקבע, כי "תקני כוח אדם, השכר ותנאי העבודה של עובדי העמותה יהיו כשל עובדי המדינה". הוראה דומה כלולה גם בתקנון המרכז. כמו כן קובע התקנון, כי עובדי העמותה לא יחשבו בשום עניין ודבר לעובדי מדינה, אלא יהיו עובדים שכירים של העמותה וכי הפיקוח על העמותה יהיה בידי רשות החברות הממשלתיות, כנהוג לגבי עמותות אחרות הנתונות לפיקוח הרשות.

שכרו של מנכ"ל המרכז משולם לפי שכר מנכ"לים בחברות ממשלתיות ברמה 3. לצד המנכ"ל מכהן משנה למנכ"ל ושכרו הוא בשיעור 90% משכר המנכ"ל. המרכז העמיד הן לרשות המנכ"ל והן לרשות המשנה למנכ"ל רכב צמוד וטלפון נייד, ומשלם להם את חשבונות הטלפון בביתם.

2. מבקר המדינה קבעה פעמים אחדות בעבר, שכאשר דירקטוריון של חברה ממשלתית מאשר מינויים של פקידים בכירים בחברה עליו לפעול על פי שיקולים ענייניים ולטובת החברה בלבד (ראה דוח שנתי 41, עמ' 611). גם היועץ המשפטי לממשלה קבע בחוות דעת ממאוס 1985, כי במינוי עובדים בחברות ממשלתיות יש לפעול רק על פי שיקולים של צרכי החברה, יעילות, חיסכון וכיו"ב, וכי אין לערב שיקולים של חברות במפלגה או קשרים מפלגתיים של מועמד למשרה או שיקולים זרים אחרים.

במאי 1995 נתן היועץ המשפטי לממשלה הנחיה לחברות הממשלתיות ובה נאמר: "סבורני כי טוב וראוי יעשה הדירקטוריון של החברות הממשלתיות, אם בטרם י שקול מינוי של מאן דהוא שנוצרה לגביו חזקה כי בשל הנסיבות העובדתיות הקשורות באותו מועמד לכהונה נתערבו במעשה המינוי שיקולים פסולים ... יפנה אל השר הממונה ... ויבקש ממנו לכוון ועדה אשר תשקול את המינוי המוצע ואת כל נסיבותיו".

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בעניין מינוי עובדים במרכז נמצאו כמה מינויים המעוררים חשש שהמרכז מינה עובדים לא רק משיקולים של טובת המרכז אלא גם משיקולים פוליטיים ומשיקולים זרים, כמפורט להלן:

(א) כפי שעולה מהמסמכים, התעוררה בהנהלת המשרד בשנת 1990 שאלה של מציאת תפקיד בשכר ליועץ השר ופעיל המפד"ל (להלן - עובד א'). תחילה היתה כוונה למנותו ליו"ר דירקטוריון המרכז בשכר, אולם משהתברר שמבחינה חוקית אין אפשרות למנותו לתפקיד זה בשכר, הוחלט להעסיקו כשכיר של המרכז בתפקיד משנה למנכ"ל המרכז ואחראי לפעולות המרכז בצפון. באוגוסט אותה שנה כתב סגן היועץ המשפטי של המשרד אל מנכ"ל המרכז: "אני פונה אליך, בשם המנהל הכללי, לדאוג לכך שהנהלת העמותה תמנה את [עובד א'] למשנה למנכ"ל העמותה, והאחראי על פעולותיה בצפון".

באותו חודש כתב מנכ"ל המשרד דאז (כאמור, מנכ"ל המשרד משמש גם בתפקיד יו"ר דירקטוריון המרכז) למנכ"ל המרכז, כי "בהתאם למסוכם בינינו יכנס [עובד א'] לתפקידו

ב-15.8.90 כמנהל מחוז הצפון. כן ביקש מנכ"ל המשרד לשכור רכב לעובד א'. בסופו של דבר מונה עובד א' לסמנכ"ל ולא למשנה למנכ"ל, ותנאי העסקתו אושרו בדירקטוריון.

מן האמור לעיל עולה, שעובד א' מונה לתפקיד סמנכ"ל בלא שקילה עניינית בדבר צורכי המרכז וכשירות המועמד, ובלי לשקול בחירת מועמדים אחרים לתפקיד. לכאורה נראה כי המרכז מינה את עובד א' על פי שיקולים פוליטיים, וכי המינוי נעשה מסיבות של טובת האיש ולא טובת המרכז.

(ב) בעקבות הבחירות לכנסת השלוש-עשרה, שהתקיימו ביוני 1992, מונה לתפקיד סגן השר לענייני דתות חבר כנסת מטעם סיעת ש"ס. נמצא, שבסמוך לאחר מינוי סגן השר הוחלף עובד א', שהיה פעיל המפד"ל, בעובד ב', שלימים היה מועמד מטעם ש"ס לכנסת הארבע-עשרה. להלן תיאור השתלשלות העניינים:

במארכ 1993 פנה מנכ"ל המשרד במזכר למנכ"ל המרכז ובו כתב: "הריני לבקשך להודיע [לעובד א'] על הפסקת עבודתו בהתאם לחוזה". בעקבות פניית מנכ"ל המשרד, הודיע מנכ"ל המרכז לעובד א', כי "על פי דרישת מנכ"ל המשרד לענייני דתות ויו"ר דירקטוריון המרכז ... הריני נאלץ להודיעך על סיום תפקידיך במסגרת המרכז". יש לציין, שתקנון המרכז אינו מקנה למנכ"ל המשרד, אף לא בתוקף תפקידו כיו"ר דירקטוריון המרכז, סמכות להורות על קבלת עובדים, על פיטורי עובדים או על אי-הארכת חוזהם. עובד א' מחה על ההחלטה, אך ללא הועיל, והוא סיים את עבודתו במועד פקיעת חוזה העסקתו - באוגוסט 1993.

בספטמבר 1993 הודיע מנכ"ל המשרד לעובד ב', שלימים נמנה עם מועמדי ש"ס לכנסת הארבע-עשרה, כי הוא "מתכבד" למנותו לתפקיד סמנכ"ל המרכז באזור הצפון, וכי המינוי ותנאי השכר יהיו כפופים להחלטת דירקטוריון המרכז. עד להחלטת הדירקטוריון, הורה מנכ"ל המשרד למנכ"ל המרכז: "בכדי לאפשר בינתיים [לעובד ב'] ללמוד את עבודתו בתקופת החפיפה, ובמיוחד עקב עונת החגים הקשה והמרובה עד מאוד במבקרים ... אבקשך לשכור לתקופת ביניים זו עבור [עובד ב'] רכב לצורכי עבודתו". העתקים מהמכתב נשלחו לסגן השר ולמנכ"ל המרכז.

במאי 1995 דן הדירקטוריון בתנאי העסקתו של עובד ב' והחליט להעלותו לדרגת משנה למנכ"ל המרכז. שכרו של עובד ב', הועלה בבת אחת פי 2.23, ונקבע בשיעור 90% משכר מנכ"ל המרכז.

מתברר, כי גם עובד ב' מונה לתפקידו בלא שהמרכז בחן מועמדים אחרים. נראה כי אי-הארכת החוזה לעובד א' ומינויו של עובד ב' נעשו משיקולים פוליטיים ולא משיקולים של טובת המרכז.

(ג) בנובמבר 1993, זמן קצר לאחר מינויו של עובד ב' למנהל מחוז הצפון, הודיעה הנהלת המרכז למזכירת מחוז הצפון כי עבודתה במרכז תופסק בסוף דצמבר אותה שנה "עקב ההערכות החדשה במשרדנו בצפון ועקב הצמצומים במערך כוח האדם במרכז". בתגובה כתבה המזכירה למנכ"ל המרכז, כי הפיטורין הם שרירותיים והמניע להם הוא מניע "פוליטי טהור ולא ... צמצומים".

הבדיקה העלתה שבפועל לא נעשו צמצומים במרכז, ובנימוקי המרכז לפיטורים יש הטעיה חמורה. כבר בפברואר 1994, חודש לאחר פיטורי המזכירה, מינה המרכז את עובד ג' לתפקיד מזכיר המחוז. במכתבו של עובד ב' המסכם את תנאי העסקתו של עובד ג' נקבע, שעובד ג' "יעבוד במשרד במקביל ובשכר של המזכירה לשעבר", ויקבל "תוספת גלובלית" לשכר "עבור שעות נוספות בסך 500 ש"ח". התברר, שערב

הבחירות לכנסת הארבע-עשרה הצטרף עובד ג' לסיעת ש"ס והיה ברשימת מועמדיה לכנסת.

יוצא שפיטורי המזכירה ומינוי עובד ג' במקומה נעשו משיקולים פוליטיים או משיקולים זרים אחרים, והכוונה האמיתית של הפיטורים הושוותה בתירוץ שאינו אמת.

(ד) (1) במאוס 1994 מינה מנכ"ל המשרד דאז את עובד ד' לתפקיד "משנה למנכ"ל המרכז הארצי ... באזור ירושלים והמרכז". מתברר, שקודם לכן עבד עובד ד' במשרד, ובעבר היה עוזרו של רב ממנהיגי ש"ס. גם מינוי זה נעשה בלא שנבחנו מועמדים אחרים ובלא שנבחן אם העסקתו נחוצה למרכז.

משרד מבקר המדינה ביקש מהמרכז להמציא לו את הטופס שהיה על עובד ד' למלא, ובו מפורטים כישוריו. המרכז לא המציא את הטופס, ובתשובתו הסביר שמינויו של עובד ד' "נעשה בהמלצת גורמים שונים שהכירו [אותו]".

ימים מספר לאחר מינויו של עובד ד' הורה מנכ"ל המשרד למנכ"ל המרכז "להעמיד רכב שכור לרשות [עובד ד'] ... לשכור לו טלפון נייד שימש אותו רק לצורך עבודתו". בתגובה כתב מנכ"ל המרכז למנכ"ל המשרד, כי הוא מסתייג מההוראה לשכור רכב לעובד ד', אך יכבד אותה.

(2) המרכז לא היה שבע רצון מתפקודו של עובד ד'. בישיבת הדירקטוריון באפריל 1995 נדון הנושא. אחד מחברי הדירקטוריון אמר כי עובד ד' "הוכנס אלינו על ידי מנכ"ל משרד הדתות הקודם ללא התייעצות מוקדמת אתנו ... האיש ... מקורב לרב [ממנהיגי ש"ס]". חבר אחר בדירקטוריון תבע להפסיק את העסקתו של עובד ד' משום ש"התפקיד מיותר ואף האיש אינו ממלא את התפקיד כיאות". מפרוטוקול הישיבה וממסמכים נלווים עולה, כי המרכז שקל להפסיק את תשלום שכרו של עובד ד'. בסיכום הישיבה נקבע, כי "תיאור המשרה ... איננו מצדיק איש מיוחד לתפקיד זה", אולם "בינתיים הוחלט לפי בקשת לשכת השר והמנכ"ל לא לעשות כל שינוי ולא לקבל סופית כל החלטה עד לדיון ולברור הנושא עם לשכת השר".

בישיבת הדירקטוריון ביוני 1995 הוחלט להעביר את עובד ד' מתפקידו, ולמנותו למנהל אתר קבר שמעון הצדיק ואתר קבר דוד המלך, ולפי זה שונו תנאי שכרו. באותו חודש בוצעה ההחלטה. יש לציין כי תפקיד זה לא היה קיים קודם לכן.



הממצאים שהובאו לעיל מעוררים חשש כבד שביסודם של ארבעת המינויים היו שיקולים פוליטיים, או זרים אחרים, ולא שיקולים של צורכי המרכז. מהממצאים עולה, כי בעניין מינויי עובדים אין המרכז פועל כגוף עצמאי והמשרד עושה בו כבתוך שלו. בחומרה יתרה יש לראות את התערבותם של מנכ"לים של המשרד במינוי עובדים במרכז, בקביעת תנאי העסקתם ובפיטוריהם.

תקציב

1. הדוחות הכספיים של המרכז מבוקרים בידי רואה חשבון; האחרון שבהם הוא לשנת 1995. בשנת 1994 היו תקבולי המרכז (בניכוי סכומים שהתקבלו בשביל עמותה אחרת, והועברו אליה)

בסך 2.97 מיליון ש"ח, מהם הועברו אליו 2.78 מיליון ש"ח (94%) מן המשרד. בשנת 1995 היו תקבולי המרכז כ-3.0 מיליון ש"ח. 99% מסכום זה הועברו למרכז מן המשרד; המשרד התחייב להעביר 1.4 מיליון ש"ח נוספים לכיסוי גירעונות (הסכום הועבר בסוף 1996).

להלן סעיפי ההוצאה העיקריים של המרכז בשנים 1994-1995 לפי דוחותיו הכספיים, כפי שריכוז משרד מבקר המדינה (באלפי ש"ח):

<u>1995</u>	<u>1994</u>	
		הוצאות הנהלה וכלליות
1007	856	משכורות ונלוות
331	377	הוצאות אחרות
1338	1233	ס"ה
		הוצאות תחזוקת אתרים
1941	1509	קבלני משנה (תחזוקה, שמירה וניקיון)
1012	1135	משכורות והוצאות תחזוקה אחרות
2953	2644	ס"ה
4291	3877	ס"ה הוצאות שוטפות
407	535	הוצאות פיתוח

2. כאמור, מממן המשרד יותר מ-90% מתקציב המרכז. נמצא שבשנים 1993-1995 היו עיכובים רבים בהעברת כספי התקציב מהמשרד למרכז, דבר שפגע בעבודת המרכז. מחלופי מכתבים בין המרכז למשרד בנושא זה עולים הליקויים האלה:

על פי הוראות תכ"ם, היה על המשרד לחתום על הסכם בינו לבין המרכז בנושא העברות הכספים, ואולם הסכם כזה לא נחתם. על רקע העדר הסכם, נתגלעו מחלוקות בין פקידים בכירים במשרד לבין החשב דאז של המשרד, ובין החשב לבין המרכז.

בספטמבר 1993 כתב מנכ"ל המרכז מכתב למנכ"ל המשרד, וציין בו, כי "מזה מספר חודשים ישנם שיבושים ואי-סדרים בהעברת התקציב השוטף מהמשרד לענייני דתות למרכז". עוד ציין, כי "תקציב המרכז נעשה בתיאום מלא עם הנהלת המשרד ... דירקטוריון המרכז - שבראשו עומד מנכ"ל המשרד - היה שותף מלא כל השנים להכנת התקציב". כעבור חודש שלח מנכ"ל המרכז למשרד עוד מכתב בעניין זה.

מנהל חטיבת חברות ברשות החברות הממשלתית, המשמש משקיף מטעם הרשות בדירקטוריון המרכז, שלח בנובמבר 1993 מכתב למנכ"ל המשרד, והוא ביקש בו לפעול לחתימה על "הסכם בין העמותה לבין המשרד, ולפיו יוטל על העמותה לבצע את המטלות הממלכתיות שיידרשו כדין על ידי המשרד". זאת כדי לאפשר העברת כספים מסודרת למרכז. בעקבות מכתבים נוספים ששלחו מנכ"ל המרכז ומנכ"ל המשרד אל חשב המשרד, אישר החשב העברת כסף למרכז "עד למציאת פתרון נאות".

בדצמבר 1993 כתב חשב המשרד למנכ"ל המרכז כי "יש לעגן את ההתקשרויות על פי הוראות התכ"ם המחייבות אותנו". עוד כתב החשב, "כבר באוקטובר 1993 התחייב המרכז לדאוג למציאת פתרון לעיגון חוקי של ההתקשרויות בין המשרד לעמותה, בגין ביצוע תפעול ואחזקת המקומות הקדושים".

במסגרת הניסיונות ליישב את המחלוקת שנתגלעה בין המרכז לבין פקידים בכירים במשרד ולבין חשב המשרד, החליטה ועדת המכרזים של המשרד ביולי 1994 לבקש מהחשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשב) לפטור את ההתקשרויות בין המשרד לבין המרכז מחובת מכרז. העילה לבקשת הפטור היתה שמדובר בעמותה ממשלתית (שדינה כדין חברה ממשלתית), "שהינה זרוע לביצוע מטלות ישירות ומוגדרות של הממשלה וההתקשרויות נעשית לשם ביצוע מטלות אלה". המטלות העיקריות שמנתה הוועדה הן המטלות שלשם ביצוען הוקם המרכז, כמו "ניהול וטיפול המקומות הקדושים בישראל, כולל אחזקה ופיתוח ... ובכלל זה ביצוע עבודות שמירת הסדר ופיקוח במקומות הקדושים".

ביולי 1994 אישר החשב"ל למשרד פטור ממכרז להתקשרויות עם המרכז "לצורך תפעול, אחזקה ופיתוח של כ-130 מקומות קדושים" בהיקף של עד 5.44 מיליון ש"ח. בנובמבר אותה שנה כתב עוזר סגן החשב"ל, כי "הבעיה מתמקדת בכך שעדיין לא נחתם הסכם בין המשרד לעמותה, המסדיר את הנושאים והתחומים בגינם מעביר המשרד לעמותה כסף ... לכן ... נדרשת פעילות מהירה להסדרת נושא זה".

רק ביום 21.12.94 חתמו המשרד והמרכז על הסכם התקשרויות ביניהם לשנת 1994, שתוקפו עד סוף אותה שנה. בהסכם נקבע שהמשרד ישלם למרכז בעד הפעולות שהוא צריך לבצע "סך שלא יעלה על 4.0 מיליון ש"ח לשנת 1994".

מהמסמכים עולה, שלא נחתם הסכם התקשרויות בין המשרד לבין המרכז לשנת 1995, אולם המשרד המשיך להעביר כספים למרכז. הכספים הועברו בצורה לא סדירה, ודבר זה גרם בעיות קשות בתזרים המזומנים של המרכז ולקשיים תפעוליים.

במאי 1995 כתב מנכ"ל המרכז למנכ"ל המשרד, כי "בשנת 1995 קוצץ תקציבנו בצורה שרירותית והועמד על סך 3.011 מיליון ש"ח לשוטף ... מהם התקבלו עד היום סך מיליון ש"ח בלבד לשוטף ... כתוצאה מכך רמת השירות לציבור נפגעה חמורות וצומצמה מתחת למינימום הנדרש. פעילותנו ברבים מהתחומים עליהם אנו מופקדים הוקפאה".

הכספים שהעביר המשרד למרכז בשנת 1995 היו מסעיף "תפעול, תחזוקה ופיתוח מקומות קדושים", שהוא סעיף פעולות כללי ואינו ייחודי להעברת כספים למרכז. מכאן שהמרכז לא היה אמור לראות בתקציב שהוקצה בסעיף זה תקציב המיועד לו בלבד.

ביוני 1995, בעקבות ישיבה של דירקטוריון המרכז, כתב מנכ"ל המשרד לחשב: "למרות שהמרכז מבוקר באופן שוטף על ידי רואה חשבון ורשות החברות הממשלתיות, שמורה לנו הזכות לבקר אותם כמקובל. בינתיים חייבים לתת למרכז לתפקד בצורה תקינה, למלא את החובות המוטלים עליו בהתאם לחוק ולנהלים. לכן הנני מבקש להעביר מיידית את הסכומים למרכז". לדעת משרד מבקר המדינה, חובתו של מנכ"ל המשרד היתה לדאוג להתקשרויות מחייבת עם המרכז, ולא להורות לחשב להעביר כסף אף שלא נחתם הסכם.

החשב דאז של המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה, כי ראה בהעברת כספי המשרד למרכז משום קניית שירותים; לכן, כל עוד לא נתקבל אישור החשב"ל לפטור ממכרז, לא היה אפשר להעביר כספים למרכז. בתשובתו הסביר מנכ"ל המשרד דאז, שהוראתו לחשב באה בעקבות המשבר שנוצר. לדבריו, קבלני השמירה איימו להפסיק את מתן שירותיהם, משום שלא קיבלו את התשלומים המגיעים להם, דבר שהיה מסכן את ציבור המבקרים במקומות הקדושים.

כאמור, בתקציב המשרד לשנת 1996 יש סעיף תקציבי ייחודי ל"תמיכה במרכז לפיתוח מקומות קדושים" בסך של כ-5.4 מיליון ש"ח, מזה כ-4.0 מיליון ש"ח נועדו ל"תמיכה לנושא תפעול, תחזוקה ופיתוח של המקומות הקדושים". עד סוף יוני 1996 העביר המשרד למרכז 3.5 מיליון ש"ח.



באוקטובר 1988 החליטה הממשלה לכוון "רשות מקומות קדושים". בעקבות החלטה זו, הקים המשרד לענייני דתות את "המרכז הארצי לפיתוח המקומות הקדושים" והעביר אליו את האחריות לפיתוח ולתחזוקה של המקומות הקדושים ליהודים. המרכז שם לו למטרה לטפל בכל מקום קדוש ליהודים. ברשימות המרכז נקובים 161 מקומות קדושים והוא מטפל באופן שוטף בכ-20 מהם.

אחת הסיבות החשובות להקמת המרכז היתה כדי שהוא יעסוק באיסוף כספים ותרומות מהציבור למימון פעולות תחזוקה ופיתוח של המקומות הקדושים. המרכז לא הצליח להתמודד עם מטלה זו. קופות הצדקה במקומות הקדושים נותרו באחריות המשרד, והוא לא דאג לרוקן אותם בזמן.

הממצאים מראים, שהמרכז לא הגשים במידה מספקת את אחת המטרות המרכזיות שלשמה הוקם - פיתוח המקומות הקדושים. יתרה מזו, המרכז אף לא היה מסוגל לעמוד בהתחייבויותיו הכספיות לגופים אחרים שביצעו בשבילו עבודות פיתוח.

הממצאים בדבר מינוי ארבעה עובדים במרכז מעוררים חשש כבד שנעשו משיקולים פוליטיים וזרים אחרים ולא משיקולים של צורכי המרכז. התערבות מנכ"לים של המשרד במינוי עובדים במרכז, בקביעת תנאי העסקתם ובפיטורי עובדים, היא התערבות פסולה מעיקרה.

המשרד הקים את המרכז לפני כשבע שנים, אך מדיניותו כלפיו במשך השנים לא היתה חד משמעית. מהממצאים עולה שחלק נכבד מהמטרות שלשמן הוקם המרכז לא הושגו במלואן. לאחר תקופת פעילות ארוכה יחסית של המרכז, מן הראוי שהמשרד יחזור ויבחן אם היתרונות שנראו לו לניהול המקומות הקדושים באמצעות המרכז אכן באו לידי ביטוי במציאות. עוד יש לחזור ולשקול האם היתרונות שהושגו מצדיקים את המשך פעילותו של המרכז במתכונתו הנוכחית.