

שירותי קבורה ליהודים ומצוקת הקבורה בגוש דן

תקציר

מספר הנפטרים היהודיים בישראל בשנים 2003 עד 2007 היה כ-33,750 בממוצע בכל שנה, מהם כ-17,200 במחוזות תל אביב והמרכז. על פי נתוני המשרד לשירותי דת, הטיפול בקבורתם היה מופקד בידיהן של 517 חברות לענייני קבורה. חברה קדישא גחש"א תל אביב-יפו והמחוז (להלן - ח"ק ת"א), שהיא עמותה, מטפלת מדי שנה בקבורת כ-8,000 נפטרים מ-23 יישובים באזור גוש דן.

שירותי קבורה ליהודים מוסדרים בחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן - החוק). בתקנות שירותי הדת היהודיים (חברות לענייני קבורה), התשכ"ז-1966 (להלן - תקנות שירותי הדת היהודיים), נקבע שחברה לענייני קבורה (להלן - גם ח"ק או החברה או חברת קבורה) חייבת ברישיון מאת השר (כיום השר לשירותי דת; להלן - השר)¹. התקנות קובעות את תנאי הרישיון, ובהם חתימת ח"ק על הסכם עם המוסד לביטוח לאומי (להלן - הביטוח הלאומי).

חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי), ותקנות הביטוח הלאומי [דמי קבורה], התשל"ו-1976 (להלן - תקנות דמי קבורה), מסדירים את דרכי תשלום דמי הקבורה לח"ק בגין הטיפול בנפטר. ח"ק עוסקות גם בפיתוח בתי עלמין ובתחזוקתם; פעולות אלה ממומנות בעיקר מהתמורה ממכירת חלקות קבר לאנשים בחייהם. ח"ק הפועלות במסגרת מועצות דתיות ורשויות מקומיות מקבלות למטרות פיתוח בתי עלמין תקציב נוסף מהמשרד לשירותי דת.

כיום שוררת במדינה מצוקת שטחים פנויים לקבורה בעיקר באזור תל אביב והמרכז. הממשלה החלה כבר בשנות התשעים של המאה הקודמת לפעול בשני מישורים: מעבר לקבורה בבתי עלמין אזוריים על קרקע שאין לה שימושים מניבים ועידוד ויישום של "קבורה רוויה"².

ב-19.3.07 ביקשה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ממבקר המדינה להכין חוות דעת על פי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]³, "באשר להתנהלות סביב מצוקת הקבורה בגוש דן". בעקבות בקשה זו החליט מבקר המדינה לכלול בבדיקה מקיפה של שירותי הקבורה ליהודים גם את מצוקת הקבורה בגוש דן.

1 בינואר 2004, עם ביטולו של המשרד לענייני דתות, הועברו הסמכויות של שר הדתות בחוק זה לראש הממשלה. ביוני 2005 הוקמה הרשות הארצית לשירותי דת (להלן - הרשות הארצית או המשרד) כאחראית לשירותי הדת היהודיים במדינה. הרשות הארצית פעלה כיחידת סמך במשרד ראש הממשלה עד ינואר 2008; אז הוקם המשרד לשירותי דת. לתפקיד השר לשירותי דת מונה השר יצחק כהן, ולתפקיד מנכ"ל המשרד בפועל מונה מר אביגדור אוחנה.

2 מכלול של שירותי קבורה המאפשרות קבורה בניצולת גבוהה של הקרקע.

3 סעיף 21 קובע: "המבקר חייב בהכנת חוות דעת בכל עניין שבתחום תפקידי, אם יתבקש לכך מאת הכנסת, מאת הוועדה או מאת הממשלה; חוות דעת כאמור תפורסם במועד שיקבע המבקר".

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2007-ספטמבר 2008 בדק משרד מבקר המדינה את הפיקוח על שירותי הקבורה היהודיים ואת מצוקת הקבורה בגוש דן מהיבטים שונים. נבדקו בעיקר הפיקוח והבקרה של המשרד לשירותי דת (לפני ינואר 2008 - הרשות הארצית לשירותי דת; להלן - המשרד) על ח"ק לקראת מתן רישיונות קבורה, על מכירת חלקות קבר לאנשים בעודם חיים ועל ניהולם של בתי העלמין והשתתפותו בהוצאות לפיתוח בתי עלמין המוחזקים בידי ח"ק של מועצות דתיות. לשם הכנת חוות הדעת נבדקו הפעילות לעידוד הקבורה הרוויה, הטיפול במציאת פתרונות למצוקת הקבורה בגוש דן ותכנון הקמת בית עלמין אזורי בברקת. הבדיקות נעשו במשרדי הממשלה ובמוסדות המדינה הנוגעים בדבר, ובעיקר המשרד, מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), מינהל התכנון במשרד הפנים, אגף התקציבים במשרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי, מועצת בתי העלמין היהודיים בברקת והצוות הבין-משרדי לעידוד הקבורה הרוויה. בדיקות השלמה נעשו עד פברואר 2009.

עיקרי הממצאים

הפיקוח על שירותי הקבורה היהודיים

1. לפיקוח על ח"ק יש משנה חשיבות בהתחשב בכך שבעת מצוקתן לא תמיד משפחות הנפטרים מודעות לזכויותיהן או מסוגלות לדאוג לעצמן במידה מספקת, אך נמצא כי המשרד לא קיים פיקוח ובקרה שיטתיים על פעולותיהן של כל חברות הקבורה. גם לא היה בידי מאגר מידע ממוחשב על בתי העלמין בישראל או על כל החברות הפעילות.

2. מתן רישיונות קבורה: (א) למשרד לא היה נוהל רשמי בנוגע להמלצה לאישורה או לדחייתה של בקשה לחידוש רישיון קבורה, והחלטותיו בעניין לא היו מנומקות בהתאם לתבחינים שקבע לבדיקת בקשות ח"ק. המשרד לא קבע תנאי סף וגבולות לשיקול דעת במסגרת התבחינים שהגדיר לצורך בחינת התנהלותה של ח"ק, בין היתר, בנוגע להתנהלותה הכספית והחשבונאית.

(ב) דפוסי הפעולה שהונהגו במשרד החל מ-2005 לא הכילו בתוכם מאפיינים של פיקוח ובקרה על התנהלות ח"ק אלא היו תהליך רישומי בלבד. החל ממאי 2007 לא טיפלה הרשות הארצית בבקשות לרישיונות הקבורה בהתאם להנחיות המנכ"ל שבהן נקבע תהליך חדש לקבלת רישיון או חידושו ולא הוכנו חוות דעת בנוגע לאישור או לדחייה של הבקשות לרישיון.

(ג) באוגוסט 2008 היו למשרד רשימות בנוגע ל-517 ח"ק; ליותר מ-90% מהן לא היו רישיונות קבורה תקפים: ל-41 מ-46 ח"ק שהן עמותות (89%), ל-100 מ-111 ח"ק הפועלות במסגרת מועצות דתיות, אזוריות ורשויות מקומיות (90%); ליותר מ-350 מ-360 ח"ק ביישובים כפריים (קיבוצים ומושבים).

(ד) על פי תקנות שירותי הדת היהודיים, תוקף רישיון קבורה לח"ק הוא לשנתיים. ואולם הסכם ההתקשרות שבין הביטוח הלאומי וח"ק אינו מוגבל בזמן. כתוצאה מכך הביטוח הלאומי העביר דמי קבורה גם לח"ק שתוקף רישיונותיהן פג.

3. פיקוח כספי ומינה לי: (א) המשרד לא קיים פיקוח ובקרה יזומים, מובנים ושיטתיים על ח"ק בנושאים כספיים.

(ב) לא היה בידי המחלקה לקבורה מיפוי מלא ומעודכן של בתי העלמין שברחבי הארץ. לא היו בידי המשרד מידע ונתונים על מספר הקברים בכל בית עלמין, על מלאי יחידות הקבר הפנויות לקבורה עתידית בכל מקום ועל מספר יחידות קבר שנמכרו לאנשים בחייהם.

4. מכירת חלקות קבר לאנשים בעודם בחיים: החוק קובע כי תושב יהודי המבקש לרכוש חלקת קבר בחייו ישלם לפי התעריף שבתוספת לחוק. בתנאי רישיון הקבורה נקבע כי תשלומים שיתקבלו ממכירת חלקות קבר ינוהלו בחשבון נפרד ויופנו אך ורק לרכישת הקרקע, לפיתוח בית העלמין או להרחבתו.

(א) נמצא שהמשרד לא פיקח על השימוש בכספים ששילמו אנשים בעד רכישת חלקות קבר בחייהם.

(ב) המשרד גם לא קיים פיקוח ובקרה יזומים על גביית כספים בהתאם לתעריפים שבחוק מאנשים שקנו חלקות בעודם בחיים. באתר האינטרנט של המשרד לא נמצא מידע בנושא, והוא גם לא הכין חוברת הסבר עליו.

5. בתי עלמין סגורים ושטחים מוגדרים: תקנות דמי קבורה קובעות שח"ק רשאית לגבות מן הציבור תשלום אחר נוסף על דמי הקבורה, בתנאי שקרובי הנפטר מבקשים לקבורו ב"בית עלמין סגור" או בבית עלמין "בשטחים מוגדרים"⁴. על פי חוק שירותי הדת, השר יקבע רשימת בתי עלמין סגורים לעניין רכישת קבר לאדם בעודו בחיים בהתאם להמלצת הביטוח הלאומי ובאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת.

(א) אין במשרד נהלים ודפוסי עבודה המסדירים את פעולות השר והמשרד בנוגע להכרזה על בתי עלמין סגורים ובכל הנוגע להמלצות הביטוח הלאומי בנושא זה. המועד האחרון שבו קבע השר את רשימת בתי העלמין הסגורים היה בנובמבר 2002.

(ב) למרות הצורך לקיים פיקוח ולשמור על שוויון מהותי ואחיד בכל בית עלמין, נמצא כי המשרד אינו בודק את המחירים שגובים ח"ק עבור חלקות קבר בבתי עלמין סגורים ובשטחים המוגדרים בבתי העלמין.

(ג) אין התאמה בין רשימת בתי העלמין הסגורים שנקבעו על ידי השר ופורסמו ברשומות לבין רשימת בתי העלמין שמוכרים כסגורים על ידי הביטוח הלאומי.

תכניות מפורטות לבתי עלמין

תכנית המתאר הארצית לבתי עלמין - תמ"א 19 - קובעת, בין השאר, כי "לא תאושר תכנית מפורטת לבית עלמין אלא לאחר קבלת חוות דעתו של שר הדתות או של מי שימנה לכך". הביקורת העלתה כי תכניות מפורטות לבתי עלמין קיבלו תוקף או אושרו למתן תוקף ללא חוות דעת מאת השר או מי שמינה לכך. לא היה במשרד נוהל המפרט את השיטה והתבחינים אשר לפיהם על השר לפעול לגבש את חוות דעתו.

4 על פי תקנות דמי קבורה, "שטחים מוגדרים" הם אלו שהוסכם עליהם בין הביטוח הלאומי וחברות הקבורה וסומנו במפה שצורפה להסכם.

השתתפות המשרד בפיתוח בתי עלמין

בכל אחת מהשנים 2005-2007 היה שיעור ניצול התקציב שיועד לפיתוח בתי עלמין המוחזקים בידי ח"ק במועצות דתיות וברשויות מקומיות נמוך - 2.2%, 23.8% ו-26.6%, בהתאמה. למעשה, כמעט לא נוצלה תוספת התקציב שנבעה מעודפים, בעיקר מהתחייבויות המשרד לח"ק שהועברו מתקציב השנה הקודמת לשנת התקציב. בשנת 2006 לא בדק המשרד צורכי פיתוח נוספים בבתי עלמין ואף לא נוצרו התחייבויות תקציביות נוספות.

המשרד לא הכין תכנית רב-שנתית להשתתפותו בתקציבי הפיתוח של בתי העלמין היהודיים, אלא לכל שנה ושנה בנפרד.

הערכת צורכי הפיתוח בבתי העלמין ואומדן עלותם לצורך השתתפות המשרד בהוצאות חברות קבורה מתקציב 2005 והעברת התשלומים למרבית החברות בסיוע עבודות הפיתוח, נעשו ללא קבלת ייעוץ הנדסי מוסמך.

כאשר העלה המשרד ליקויים בהתנהלות ח"ק לגבי פיתוח בתי העלמין, הוא לא נקט פעולות לתיקונם או לביטול ההתחייבויות שניתנו במסגרת התקציב.

החלטת ממשלה מאוגוסט 2004 קבעה כי בבתי עלמין שיוקמו בעתיד או בבתי עלמין המיועדים להרחבה ברשויות המקומיות לפחות 50% מהשטחים המיועדים לקבורה ישמשו לקבורה רוויה. המשרד לא התערב בשיקוליהן של ח"ק במועצות הדתיות וברשויות המקומיות בכל הנוגע לשילוב של שיטות קבורה רוויה בתכנון פיתוחם והרחבתם של בתי עלמין קיימים, ואף בתבחינים ובתנאים שהוא קבע לחלוקת התקציב לפיתוח בתי עלמין לא אוזכר הנושא.

מצוקת הקבורה בגוש דן

בינואר 2009 היה אמור מלאי המקומות הזמינים לקבורת נפטרי היישובים בגוש דן להספיק, על פי טענת ח"ק ת"א, לכמה חודשים עד כשנה. גם אם תחלנה במועד זה עבודות הבנייה של מבני קבורה רוויה בבית עלמין ירקון ובבית העלמין האזורי המתוכנן בברקת, לא יהיו מקומות זמינים לקבורה.

כדי לקדם פתרון למצוקת הקבורה בגוש דן באמצעות שיטות הקבורה הרוויה ולסייע לחברות הקבורה במימונה החליטו ממשלות ישראל וועדת השרים לענייני קבורה (להלן - ועדת השרים) להעלות את תעריפי הקבורה שגובות החברות מרוכשי חלקות קבר בעודם בחיים ולהעניק להן תוספת תשלום עבור כל יחידת קבר בקבורה רוויה. נוסף על כך, הוצע כי עקב העלות הגבוהה של הקמת מבנים לקבורה רוויה יסכים משרד האוצר לתת לחברות "רשת ביטחון" אם הבנייה תגרום להן הפסדים. התברר כי התהליכים ליישום הפתרונות התעכבו.

בהחלטת ממשלה מינואר 2006 נקבע, כי המדינה תעודד את הקבורה הרוויה על ידי תוספת תשלום לכך. נמצא, כי לא נקבע נוהל המסדיר את המנגנון והשיטה שבה תשולם התוספת מתקציב המדינה לח"ק העוסקות בהקמת מבני קבורה רוויה.

לאחר מועד סיום הביקורת, בנובמבר 2008, התקבל בכנסת תיקון מס' 15 לחוק, שבין השאר הסדיר את העלאת התעריפים לרכישת קבר לאדם בעודו בחיים. אולם המשרד לא פעל ליישם את החלטת הממשלה ממאי 2007 לבטל בחוק את ההנחות לרכישת

קבר לאדם בעודו בחיים בחלקות קבורת שדה הניתנות לבני זוגם של נפטרים, כך שיינתנו לקבורה רוויה בלבד כדי לעודד רכישת קברים בקבורה הרוויה.

ועדת השרים החליטה באוקטובר 2008 כי תיערך בדיקה משותפת של המשרד, משרד האוצר וחברות הקדישא למתן "רשת ביטחון" על ידי המדינה. אם הבדיקה לא תיעשה, יהיה קשה, לדברי ח"ק ת"א, להתקדם לפתרון שיאפשר לה את בניית מבני הקבורה הרוויה.

הממשלה הטילה על ממו" את האחריות לפיתוח כללי ולהקמת תשתיות-העל של בית העלמין ברקת. קצב הפיתוח וההקמה שלו אינו מתאים ללוחות הזמנים שנקבעו. מועד הפעלתו שהוערך במרס 2001 כפברואר 2004, היה מתוכנן בעת סיום הביקורת למרס 2011, אולם היות שהמכרזים לפיתוח תשתיות-העל טרם פורסמו, יש חשש שהפעלתו תידחה למועד מאוחר אף יותר.

סיכום והמלצות

כדי לוודא שחברות קבורה פועלות בהתאם לחוק ולתנאי הרישיון שקבע השר, על המשרד, בתיאום עם שאר הגופים הממשלתיים העוסקים בקבורה, לקיים פיקוח ובקרה כספיים ומינהליים על התנהלותן. קיום פעילות כלכלית בסכומים של מאות מיליוני שקלים בשנה הנתמכת מתקציב המדינה, ממומנת מכספי הציבור ומוסדרת בחקיקה ללא פיקוח ובקרה נאותים אינו סביר. על המשרד להסדיר את הפיקוח והבקרה בנהלים כדי שיוכל לקיים בקרה רצופה על שירותי הקבורה היהודיים כולל הכנסות חברות הקבורה בגין מכירת חלקות קבר לאנשים בעודם בחיים. כמו כן על המשרד לשקול את הדרכים הראויות להביא לידיעת הציבור באורח זמין ויעיל את זכויותיו ואת תעריפי הקבורה החלים בבתי העלמין.

על המשרד ועל הביטוח הלאומי לפעול לצמצום השונות בין רשימת בתי העלמין הסגורים שנקבעו על ידי השר לבין רשימת בתי העלמין שמוכרים על ידי הביטוח הלאומי כבתי עלמין סגורים. מן הראוי גם כי המשרד יקבע נהלים ודפוסי עבודה שיסדירו את פעולות השר והמשרד בעניין זה.

במסגרת אחריותו לחלוקת תקציב הפיתוח לבתי עלמין וכמפקח על התנהלותן התקינה של ח"ק, על המשרד לדאוג לתיקון הליקויים שהועלו בדוחות ביקורת מטעמו תוך ניצול הכלים החוקיים והמינהליים העומדים לרשותו. מן הראוי שהמשרד יכלול כתנאי לתקצוב פיתוח בתי העלמין את המעבר לשיטות קבורה רוויה.

אף שפעילות הממשלה לקדם פתרון למצוקת הקבורה בגוש דן החלה עוד במחצית השנייה של שנות ה-90 של המאה הקודמת, עדיין שוררת מצוקת קבורה חמורה, וכיוון שלא הוקמו מבני קבורה רוויה בבית עלמין ירקון, השטחים הזמינים לקבורה הולכים ואוזלים.

בניסיון למצוא פתרונות לבעיה החליטו ממשלות ישראל לעודד את הקבורה הרוויה. החלטת הממשלה מינואר 2006 היוותה לראשונה בסיס לפתרון מוסכם על הממשלה ועל ח"ק ת"א. בהחלטה הומלץ להעלות את התעריף למכירת קבר לרוכש בחיים לחברות קבורה שהחלו ליישם שיטות קבורה רוויה, ולהעניק תשלום נוסף מתקציב המדינה לחברות בגין כל קבר בקבורה כזו. נוכח טענות ח"ק ת"א כי בהכנסות

הצפויות מהפתרון המוצע אין די למימון העלויות הגבוהות להקמת מבנה בשיטת הקבורה הרוויה, התקיימו מגעים בין הצוות הבין-משרדי לח"ק ת"א בנוגע למתן רשת ביטחון כלכלית לחברה על ידי המדינה. בפברואר 2009 החליטה ועדת השרים על תוספת תשלום של 2,000 ש"ח לחברת קבורה לכל יחידת קבר במבנים חדשים של קבורה רוויה צפופה.

בית העלמין האזורי בברקת מתוכנן כפתרון נוסף למצוקת הקבורה בגוש דן ובמרכז, אולם ההערכה היא שהפעלתו תחל לכל המוקדם במרס 2011. נוכח המצוקה הקשה, על כל הגופים הנוגעים בדבר לשנס מותניים ולפעול לאלתר להקמת בית העלמין האזורי בברקת ולהפעלתו.



מבוא

1. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, היה מספר הנפטרים היהודיים בישראל בשנים 2003 עד 2007 כ-33,750 בממוצע כל שנה, מהם כ-17,200 במחוזות תל אביב והמרכז. הטיפול בקבורתם מופקד בידיהן של 517 חברות לענייני קבורה⁵, מהן 46 פרטיות (עמותות וחברות), 111 פעלו במסגרת מועצות דתיות, מועצות דתיות אזוריות, מועצות אזוריות ומועצות מקומיות (להלן - מועצות דתיות ורשויות מקומיות) והשאר במסגרת מושבים וקיבוצים⁶. חברה קדישא גח"ש תל אביב-יפו והמחוז (להלן - ח"ק ת"א), שהיא עמותה, מטפלת מדי שנה בקבורת כ-8,000 נפטרים מ-23 יישובים באזור גוש דן, כ-24% מהנפטרים היהודים במדינה.

2. שירותי קבורה ליהודים מוסדרים בחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן - החוק) אשר לפיו רשאי השר לענייני דתות (כיום השר לשירותי דת; להלן - השר)⁷ להתקין תקנות בדבר רישוי חברות לענייני קבורה של יהודים והקמת מועצות בתי עלמין. בתקנות שירותי הדת היהודיים (חברות לענייני קבורה), התשכ"ו-1966 (להלן - תקנות שירותי הדת היהודיים), נקבע שחברה לענייני קבורה (חברה קדישא או כל אדם העוסק בקבורת נפטרים יהודים; להלן - גם ח"ק או החברה או חברת קבורה) חייבת ברישיון מאת השר. התקנות קובעות את תנאי הרישיון אשר לפיהם, על החברה לחתום על הסכם עם המוסד לביטוח לאומי (להלן - הביטוח הלאומי) ולא לדרוש ולא לגבות כל סכום בעבור הקבורה מלבד הסכום שנקבע בהסכם.

הדרישה מח"ק לחתום על הסכם עם הביטוח הלאומי והגבלת סמכות החברות לגבות תשלומים מתיישבות עם הוראות סימן ה' לחוק הביטוח לאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק הביטוח הלאומי) והתקנות שהותקנו על פיו לעניין זה ומשלימות אותם. החוק קובע שאם הובא לקבורה בישראל אדם שנפטר בישראל או תושב ישראל שנפטר בחו"ל, ישלם הביטוח הלאומי דמי קבורה לחברה או לכל מורשה בדין לעסוק בקבורה. תקנות הביטוח הלאומי [דמי קבורה], התשל"ו-

5 על פי נתוני המשרד לשירותי דת.

6 במושבים - באמצעות ועד מקומי, ועד דתי או מזכירות; בקיבוצים - באמצעות המזכירות.

7 בינואר 2004, עם ביטולו של המשרד לענייני דתות בהתאם להחלטת הממשלה מאוקטובר 2003, הועברו הסמכויות של שר הדתות בחוק זה לראש הממשלה. ביוני 2005 הוקמה הרשות הארצית לשירותי דת (להלן - הרשות הארצית או המשרד) כאחראית לשירותי הדת היהודיים במדינה, ובתפקיד מנכ"ל הרשות הארצית כיהן מר מאיר שפיגלר. הרשות הארצית פעלה כיחידת סמך במשרד ראש הממשלה עד ינואר 2008; או הוקם המשרד לשירותי דת. לתפקיד השר לשירותי דת מונה השר יצחק כהן ולתפקיד מנכ"ל המשרד מונה מר אביגדור אוחנה.

1976 (להלן - תקנות דמי קבורה), מסדירות את דרכי תשלום דמי הקבורה לחברה בגין הטיפול בנפטר. הזכות לחלקת קבר ללא תשלום בבית עלמין שבאזור מגוריו של הנפטר שמורה לו בתנאי שקרוביו אינם מבקשים לקבור ב"בית עלמין סגור" או בשטחים מוגדרים בבית עלמין (ראו להלן), כפי שהוגדרו בהסכם בין הח"ק לבין הביטוח הלאומי. ח"ק עוסקות גם בפיתוח בתי עלמין ובתחזוקתם; פעולות אלה ממומנות בעיקר מהתמורה ממכירת חלקות קבר לאנשים בחייהם או מקבורה בשטחים מוגדרים. ח"ק הפועלות במסגרת מועצות דתיות ורשויות מקומיות מקבלות לפיתוח בתי עלמין תקציב נוסף מהמשרד לשירותי דת.

3. שיטת הקבורה העיקרית הנהוגה במדינה היא "קבורת שדה"⁸. בשיטה זו ניתן לקבור כ-250 עד 325 נפטרים בדונם. כיום עומדת המדינה בפני מצוקת שטחים פנויים לקבורה בעיקר באזור תל אביב והמרכז. מצוקה זו מוצאת ביטוי גם בהודעתם של מנהלי ח"ק המתריעים על מיצוי השטחים הקיימים בבתי העלמין בגוש דן תוך תקופה קצרה. לכן החלה הממשלה כבר לפני כעשור לפעול בשני מישורים: מעבר לקבורה בבתי עלמין אזוריים על קרקע שאין לה שימושים מניבים, ועידוד ויישום של "קבורה רוויה"⁹, המאפשרת קבורה של כ-2,000 ויותר נקברים לדונם בבתי עלמין קיימים וחדשים. עוד בדצמבר 1995 החליטה הממשלה להטיל על מינהל מקרקעי ישראל להכין את התכנית המתאימת בעניין אתר קבורה מוצע במחצבות ברקת, המתוכנן כפתרון נוסף למצוקת הקבורה בגוש דן לטווח הרחוק.

ב-19.3.07 ביקשה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ממבקר המדינה להכין חוות-דעת על פי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב],¹⁰ "באשר להתנהלות סביב מצוקת הקבורה בגוש דן". בעקבות בקשה זו החליט מבקר המדינה לכלול בבדיקה מקיפה של שירותי הקבורה ליהודים גם את מצוקת הקבורה בגוש דן.

4. בחודשים נובמבר 2007-ספטמבר 2008 בדק משרד מבקר המדינה את הפיקוח על שירותי הקבורה היהודיים ומצוקת הקבורה בגוש דן מהיבטים שונים. נבדקו בעיקר הפיקוח והבקרה של המשרד לשירותי דת (לפני ינואר 2008 - הרשות הארצית לשירותי דת; להלן - הרשות הארצית או המשרד) על חברות קבורה לקראת מתן רישיונות קבורה, על מכירת חלקות קבר ועל ניהול בתי העלמין והשתתפות המשרד בהוצאות לפיתוח בתי עלמין המוחזקים בידי ח"ק של מועצות דתיות¹¹ ורשויות מקומיות. לשם הכנת חוות הדעת נבדקו הפעילות לעידוד הקבורה הרוויה, הטיפול במציאת פתרונות למצוקת הקבורה בגוש דן ותכנון הקמת בית עלמין אזורי בברקת. הבדיקות נעשו במשרדי הממשלה ובמוסדות המדינה הנוגעים בדבר, ובעיקר המשרד לשירותי דת (להלן - המשרד) - הגורם המרכזי האחראי לשירותי הקבורה היהודיים, מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) המקצה קרקעות לבתי עלמין ופועל לקידום התכנון והפיתוח של קבורה רוויה בבתי עלמין מטרופוליטניים, מינהל התכנון במשרד הפנים - האחראי לתכנית המתאר הארצית לבתי עלמין, אגף התקציבים במשרד האוצר - הקובע את מסגרת התקציב לפיתוח בתי עלמין, הביטוח הלאומי - המטפל בתשלום דמי הקבורה ישירות לח"ק ומפקח על קיום ההסכמים עמן בעניין זה, מועצת בתי העלמין

8 קבורה בשוחות בקרקע, בכל שוחה נקבר נפטר אחד.

9 מכלול של שיטות קבורה המאפשרות קבורה בניצולת גבוהה של הקרקע. השיטות עיקריות: "קבורת מכפלה" - קבורה בשוחות בקרקע כאשר בכל שוחה נקברים שני נפטרים זה מעל זה; "קבורה בכוכים (קבורת סנהדרין)" - כוך הקבורה הנו חלל אופקי בנוי או חצוב - הטמנת הנפטרים מתבצעת מדופן החלל; "קבורה רמה" - קבורה על משטחי קבורה הבנויים זה מעל זה במבנים, בכל משטח ניתן לקבור קבורת שדה או קבורת מכפלה ובקירות המבנה - אפשר לקבור בכוכים.

10 סעיף 21 קובע: "המבקר חייב בהכנת חוות דעת בכל עניין שבתחום תפקידו, אם יתבקש לכך מאת הכנסת, מאת הוועדה או מאת הממשלה; חוות דעת כאמור תפורסם במועד שיקבע המבקר".

11 על פיקוח המשרד על המועצות הדתיות ראו דוח שנתי 57 של מבקר המדינה, "היבטים בניהול שירותי הדת", עמ' 202.

היהודיים בברקת¹² והצוות הבין-משרדי לעידוד הקבורה הרוויה. כמו כן נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה עם קשת רחבה של גורמים שיש להם נגיעה לנושא, בהם ח"ק ת"א, חברות קבורה מפתח תקווה, מהרצליה ומחיפה, מנכ"ל פורום מנהלי חברות קדישא הגדולות בישראל וכן עם אדריכלים, מתכננים ויועצים העוסקים בתכנון בתי עלמין והקבורה הרוויה. מגופים אלה התקבלו מסמכים הנוגעים לחוות הדעת. בדיקות השלמה נעשו עד פברואר 2009.

הפיקוח על שירותי הקבורה היהודיים

השר ממונה על ביצוע החוק ובאמצעות משרדו על שירותי קבורה יהודיים. המחלקה לקבורה במשרד פועלת בשם השר למתן רישיונות לחברות לעסוק בקבורה. מתפקידו של המשרד לפקח על ח"ק ועל ניהולם של כ-830 מתחמי בתי עלמין¹³. כן מטפל המשרד בתקצוב פיתוח בתי העלמין המופעלים בידי ח"ק הפועלות במסגרת המועצות הדתיות והרשויות המקומיות. על המחלקה לפקח על רמת השירות ואיכותו ועל ניצול יעיל של שטחי הקבורה בבתי העלמין. מתוקף תפקידו על המשרד גם להוביל את הטמעתן של שיטות קבורה מתקדמות בבתי עלמין פעילים ועתידיים לאור מצוקת הקרקע לקבורה באזורים המטרופוליטניים במדינה.

לפיקוח על ח"ק יש משנה חשיבות בהתחשב בכך שבעת מצוקתן לא תמיד משפחות הנפטרים מסוגלות לדאוג לעצמן במידה מספקת. למשרד הגיעו תלונות ממשפחות של נפטרים על רמת השירות של חלק מהחברות ועל גביית מחירים מופרזים לכאורה עבור אחוזות קבר שנמכרו לאנשים בחיים ועבור קבורה בחלקות חריגות.

על אף היקף המשימות לצורך הפיקוח על התנהלותו היעילה של ענף הקבורה, במועד הביקורת מנתה המחלקה שני עובדים בלבד: ראש ענף (פיקוח בתי עלמין) ומנהלת ענף (קבורה); כן הועסק עוזר לראש הענף במעמד זמני. מאז שנת 2001 לא מונה מנהל למחלקה. כתוצאה מכך הצטמצם הפיקוח של המחלקה להערכת צורכי הפיתוח של בתי העלמין המוחזקים בידי מועצות דתיות או רשויות מקומיות בשביל תקצובם, לאישור עבודות הפיתוח וכן לעבודה המינהלית של הנפקת רישיונות קבורה.

הביקורת העלתה כי המשרד לא קיים פיקוח ובקרה שיטתיים על פעולותיהן של ח"ק. בידי המשרד גם לא היה מאגר מידע ממוחשב על בתי העלמין בישראל או על כל החברות הפעילות. להלן מובאים הממצאים.

12 מועצות בתי עלמין יהודיים הוקמו על פי חוק בברקת, בתל רגב ובירושלים; תפקידן, בין השאר, לתכנן, להקים, להחזיק, לנהל ולפתח בתי עלמין וכן לפקח עליהם. ראו תקנות מועצת בתי העלמין היהודיים בירושלים, התשכ"ז-1967; תקנות שירותי הדת היהודיים (מועצת בתי העלמין היהודיים בתל רגב), התשנ"ח-1998; תקנות שירותי הדת היהודיים (מועצת בתי העלמין היהודיים בברקת), התשס"ג-2002.

13 מהם כ-775 בתי עלמין פתוחים, כ-40 סגורים וכ-15 עם מתחמים שחלקם סגורים; לפי נתוני הביטוח הלאומי נכון לפברואר 2008.

מתן רישיונות קבורה

תקנות שירותי הדת היהודיים קובעות כי חברה לענייני קבורה חייבת ברישיון קבורה מאת השר, והשר רשאי לסרב לתת רישיון כזה וכן לבטל רישיון שכבר ניתן אם לדעתו המעשה לטובת הציבור. תוקף הרישיון הוא שנתיים מיום נתינתו. כאמור, תנאי ראשון לקבלת רישיון הוא חתימת חברה על הסכם עם הביטוח הלאומי ואי-דרישה ואי-גבייה ממשפחת הנפטר של כל סכום אחר מלבד הסכום שנקבע בהסכם¹⁴. כן נקבע בתקנות כי העוסק בקבורת נפטרים יהודים ללא רישיון דינו מאסר שלושה חודשים, וח"ק שלא הגישה דו"ח לשר בהתאם להנחיותיו דינה קנס כספי.

רישיון הקבורה מונפק על טופס רשמי של המשרד, ובגבו מפורטים "תנאי רישיון לחברה לענייני קבורה". ברישיון נקבע כי ח"ק לא תגבה כל תשלום או אגרה לרכישת קבר מחיים, אלא בהתאם לתעריפים שנקבעו בחוק; עליה להגיש לשר מאזן שנתי מבוקר כל שנה; תשלומים שיתקבלו ממכירת חלקות קבר ינוהלו בחשבון נפרד ויופנו אך ורק לרכישת הקרקע, לפיתוח בית העלמין, לאחזקת בתי העלמין לאורך ימים ולמימון התחייבויות העבר של החברה; הח"ק תהיה נתונה לפיקוח המשרד באמצעות המחלקה לקבורה, בנושאים טכניים הקשורים לקבורה, כגון עומק הקבר, המרחקים בין קבר לקבר, שבילים למעבר הולכי רגל וכלי רכב, קבורה רוויה, מספר הנפטרים בחלקה, קביעת חלקות ייחודיות, גידור, ניקיון וכיוצא בהם.

1. המחלקה לקבורה במשרד מטפלת, כאמור, בעבודה המינהלית של הנפקת רישיונות קבורה לח"ק. תחום פיקוח ובקרה שבאגף תקינה, תקצוב ובקרה במשרד (לשעבר אגף פיקוח ובקרה), מסייע למחלקה לקבורה בבקרה על ח"ק לצורך אישור הבקשות לקבלת רישיון. במהלך השנים האחרונות התקיימו במשרד דפוסי פעולה שונים לטיפול ברישיונות הקבורה. דפוסי פעולה אלה שונו בהתאם למדיניות המשרד:

(א) בקשות מאת ח"ק לחידוש רישיון קבורה שהתקבלו במחלקה לקבורה בשנים 2001-2004 הועברו באמצעות אגף פיקוח ובקרה לבדיקתם של רואי חשבון (להלן - רו"ח) חיצוניים. הבדיקה נעשתה בהתאם לגיליון עבודה שריכז את התבחינים שנקבעו על ידי האגף. בגיליון פירוט המסמכים והנתונים הנדרשים לבדיקה בהתאם לאישיות המשפטית של החברה הנדונה (עמותה; מועצה דתית; מועצה מקומית) ובהתאם לתנאי רישיון הקבורה. בסוף הגיליון היה על רו"ח הבודק לציין את המלצתו המסכמת בדבר חידוש רישיון של החברה הנדונה. לאחר קבלתן של הערות הרו"ח והמלצותיו אישר או דחה מנהל אגף פיקוח ובקרה את הבקשה להנפקת רישיון קבורה לתקופה נוספת בת שנתיים. אם ניתן האישור הועבר הטיפול למחלקה לקבורה אשר הגישה את הרישיון לחתימת השר.

מהביקורת עולה כי לאגף פיקוח ובקרה לא היה נוהל רשמי בנוגע להמלצה לאישורה או לדחייתה של בקשה לחידוש רישיון קבורה, וההחלטות לא היו מנומקות בהתאם לתבחינים שקבע לבדיקת בקשות ח"ק. המשרד לא הגדיר תנאי סף וגבולות לשיקול דעת במסגרת התבחינים שקבע לבחינת התנהלותה של ח"ק, בין היתר בנוגע להתנהלותה הכספית והחשבונאית. להבהרת גבולות שיקול הדעת נודעת משנה חשיבות כאשר מתקבלות החלטות שאינן תואמות את המלצות רו"ח החיצוניים. עד מועד סיום הביקורת לא נקבעו תנאי הסף הנדרשים בכל אחד מהתבחינים (ראו להלן).

14 הביטוח הלאומי משלם דמי קבורה לח"ק לפי סיווגן של הרשויות המקומיות שבהן הן פועלות ולפי גיל הנפטר. נוסף על כך הוא משלם "תוספת חציבה" לח"ק שקבורתו נפטרים בשטח סלעי ותוספת תשלום בעד "קבורת לילה". סכומים אלה מתעדכנים מדי שנה לפי שיעור השינוי שחל במדד המחירים לצרכן.

(ב) החל משנת 2005, לאחר שהוקמה הרשות הארצית לשירותי דת, ועד מאי 2007 הוחל בדפוס פעולה חדש לטיפול בהנפקת רישיונות קבורה. חברות נדרשו למסור לידי המחלקה לקבורה מסמכים הכוללים שאלון מובנה לקבלת רישיון לעסוק בקבורה, שבו נדרשו לעדכן פרטים כלליים כגון כתובת, מספר עמותה ושם מנהל וכן לצרף אישורים על הבעלות על הקרקע ועל ייעודה לקבורה, לציין ח"ק נוספות הפועלות באותו בית עלמין, לתת אומדן לנקברים על ידי החברות הנוספות ולציין אם באפשרותם להעמיד ערבות בנקאית כאשר יידרשו לכך על ידי השר. כן התבקשו הח"ק למסור מאזן מבוקר ומאזן בוחן לשנה שנסתיימה וצילום מרישיון קבורה האחרון שהוענק לח"ק. בסוף יוני 2006 הנחה מנכ"ל הרשות הארצית, מר מאיר שפיגלר, את חברות הקבורה שהן עמותות להמציא אישור ניהול תקין מאת רשם העמותות, וקבע ש"לגבי מועצות דתיות אזוריות ומועצות אזוריות יש להנפיק רישיון קבורה אחד עבור כל מתחמי הקבורה המצויים בתחום שיפוטן".

הביקורת העלתה כי השאלון לא התייחס לנושאים מרכזיים שבתנאי הרישיון ובפעילות נדרשת של ח"ק כגון נתונים על גביית כספים מהציבור ומכירת קברים לאנשים בעודם בחיים, חשבון ייעודי נפרד לפיתוח בתי עלמין, מספר הנקברים על ידי הח"ק ושכר בכירים. הח"ק אף לא נדרשו להגיש הצהרה על עמידתן בתנאי הרישיון. העברת מסמכים למשרד הייתה התנאי היחיד לחידוש הרישיון. לח"ק שהמציאו את המסמכים הוענק רישיון קבורה לתקופה של שישה חודשים ללא בדיקה עניינית וחשבונאית. הרישיון חודש בתום ששה חודשים לתקופה נוספת בהליך זהה. הנפקת הרישיונות נעשתה על ידי המחלקה לקבורה וללא מעורבות של יחידות מקצועיות נוספות במשרד. בהתאם להנחיית מנכ"ל הרשות הארצית לא הונפקו לחברות קבורה ביישובים כפריים (מושבים וקיבוצים) רישיונות ולא חודשו רישיונות שניתנו להן בעבר, בגלל קביעתו ש"יש להנפיק רישיון קבורה אחד עבור כל מתחמי הקבורה" בתחום השיפוט של מועצות דתיות אזוריות ומועצות אזוריות. לא נוהלה באותה עת רשימה מסודרת של חברות לענייני קבורה בעלות רישיון תקף.

במאי 2006 כתב עוזר היועץ המשפטי ברשות הארצית למנהל תחום דמי קבורה בביטוח לאומי כי "נוכח המצב לפיו רוב חברות הקדישא פועלות כיום ללא רישיונות קבורה בתוקף... נראה כי ניתן להעניק לחברות הקדישא רישיון זמני למשך חצי שנה באופן גורף כאשר במקביל הרשות הארצית לשירותי דת תערוך בדיקה מקיפה אודות התנהלותן של חברות הקדישא כמתחייב על-פי [החוק]... עם סיום הבדיקה האמורה תוכל הרשות הארצית לשירותי דת להנפיק לחברות הקדישא, שעמדו בדרישות שתקבענה על-ידי הרשות הארצית, רישיון קבורה קבוע למשך שנתיים... יודגש, כי הפיתרון המוצע לעיל, נעשה בתיאום עם משרד המשפטים".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 ציין מנכ"ל לשעבר של הרשות הארצית, כי חברות "שתפקדו במאות יישובים במועצות אזוריות, לא קיבלו רישיונות בהתאם למדיניות להעניק רישיון אחד לכל מועצה אזורית... והיא נועדה לייעל את תפקוד המערכת ומנגנון השירות הציבורי בכל הנוגע להתנהלותו מול [ח"ק] שברובן ככולן נקברו במועצות שנתי בין נפטר אחד לבורדים".

במאי 2007 ריכז מנהל תחום דמי קבורה בביטוח הלאומי נתונים לגבי חברות העוסקות בקבורה נפטרים. התברר כי רק ל-13% מהחברות היו רישיונות בתוקף (חלק מהחברות היו בעלות רישיון תקף רק מספר ימים עד שישה חודשים). כן עולה מהנתונים כי קרוב ל-70% מהנפטרים הובאו לקבורה על ידי חברות שלא היה ברשותן רישיון תקף. העברת תשלומים בגין קבורה מהביטוח הלאומי לחברות קבורה שלא היה בידן רישיון תקף מנוגדת להוראות חוק הביטוח הלאומי. חברות הקבורה הפועלות בלא רישיון תקף עוברות על הוראות תקנות שירותי הדת היהודיים.

2. במאי 2007 החליט מנכ"ל הרשות הארצית למסד תהליך חדש לקבלת רישיון קבורה או חידושו. בחזור הרשות הארצית התבקשו הח"ק למלא מסמכים טרם הגשת הבקשה לרישיון קבורה ונכתב כי "בכוונת הרשות לרכז את מכלול הנתונים למאגר מידע ראשי, שיאפשר לשפר ולייעל את הפיקוח והבקרה בכל הקשור להתנהלות ח"ק...". הח"ק נתבקשו בפנייתן בעניין קבלה או חידוש של רישיון קבורה להשיב על שאלון מפורט המכיל מידע עליהן, על התנהלותן ועל עמידתן בתנאי הרישיון. ח"ק שאינן פועלות במסגרת מועצות דתיות או רשות מקומית נדרשו, לצרף לשאלון שהגישו אישורים המעידים על התנהלותן התקינה מול גופים נוספים: אישור ניהול תקין מרשם העמותות, אישור לפי חוק עסקאות גופים ציבוריים, תעודת התאגדות וכו'. כל ח"ק נדרשה לצרף לשאלון דו"ח כספי מבוקר אחרון ותקציב מאושר.

המחלקה לקבורה ריכזה את הבקשות שנתקבלו מהחברות והעבירה אותן לאגף תקינה, תקצוב ובקרה, ששכר את שירותיו של משרד רו"ח חיצוני כדי לבדקן בהתאם לגיליון עבודה שקצב המשרד.

משרד מבקר המדינה העלה, כי הרשות הארצית לא טיפלה בבקשות לרישיונות הקבורה בהתאם להנחיית מנכ"ל. לדברי רכות בכירה באגף תקינה תקצוב ובקרה, בקשות של כ-40 ח"ק שנתקבלו במשרד עד אותו מועד, לא כללו את כל הנתונים והמסמכים הנדרשים לביצוע הבדיקה, ולכן לא הוכנו חוות דעת בנוגע לאישור הבקשות לרישיון או לדחייתן. עד מועד סיום הביקורת לא הקים המשרד את מאגר המידע הראשי שיאפשר לו לשפר ולייעל את הפיקוח והבקרה על ח"ק.

בנובמבר 2007 העמיד מנכ"ל הביטוח הלאומי דאז את השר במשרד ראש הממשלה יצחק כהן על חומרת הבעיה שלרוב חברות הקבורה אין רישיון בתוקף על המשתמע מכך לעניין תשלום דמי קבורה בידי הביטוח הלאומי.

מפרוטוקול ישיבה מדצמבר 2007 בלשכת מנכ"ל הרשות הארצית דאז עולה, "שרישינונות קבורה מתעכבים כיוון שמועצות דתיות ורשויות מקומיות נדרשות להעביר מסמכים רבים...". כמו כן הוחלט כי רו"ח יבדוק את השאלונים ובהתאם יגיש המלצות לאגף פיקוח ובקרה ו"אותן הנחיות יחולו גם על עמותות וחברות פרטיות", ובכל שנה יערוך המשרד בקרה יזומה ב-10% -20% מח"ק. הרשות הארצית לא קבעה את תנאי הסף הנדרשים בכל אחד מן התבחינים אשר הרו"ח נדרש להם בחוות דעתו.

לדעת משרד מבקר המדינה, דפוסי הפעולה שהונהגו החל מ-2005 לא הכילו בתוכם מאפיינים של פיקוח ובקרה על התנהלות ח"ק אלא היו תהליך רישומי בלבד. על המשרד לפעול בנמרצות בהתאם לסמכויות שבידיו תוך קיום פיקוח יעיל כדי להבטיח התנהלות של ח"ק בהתאם להוראות הדין.

3. משרד מבקר המדינה העלה, כי כתוצאה מההתנהלות המתוארת לעיל מרבית החברות פעלו ללא רישיון קבורה תקף מאת השר: בפברואר 2008 היו למשרד רישומים על 516 ח"ק, מהן ל-403 (78%) לא היו רישיונות קבורה תקפים. באוגוסט 2008 עלה שיעור החברות ללא רישיון קבורה ליותר מ-90%: ל-41 מ-46 ח"ק שהן עמותות (89%) לא היו רישיונות קבורה בתוקף, לפחות ל-15 (38%) מהן - יותר משנה; מ-111 ח"ק הפועלות במסגרת מועצות דתיות, מועצות אזוריות ורשויות מקומיות, ל-100 (90%) לא היו רישיונות תקפים; מ-360 ח"ק ביישובים כפריים (קיבוצים ומושבים) ביותר מ-350 הטיפול בקבורה נעשה ללא רישיון תקף.

4. כאמור, על פי חוק הביטוח הלאומי (סעיף 266), הוא ישלם דמי קבורה לכל גורם המורשה כדין לעסוק בקבורה. תקנות שירותי הדת היהודיים קובעות כי תנאי לקבלת רישיון הוא חתימת הסכם של חברת קבורה עם הביטוח הלאומי. לדברי מנהל תחום דמי קבורה בביטוח הלאומי, מאחר שקיימת בעיה באשר לתהליך בקשת רישיון קבורה דרש הביטוח הלאומי מכל ח"ק להעביר אליו הצהרה מהמשרד כי אין מניעה לתת רישיון לח"ק לאחר חתימת הסכם עמו. אולם לדבריו, במקרים מסוימים נחתם הסכם בין הביטוח הלאומי לבין ח"ק אף שבסופו של דבר לא העניק המשרד לחברה רישיון.

נוסף על כך, על פי תקנות שירותי הדת היהודיים תוקף רישיון קבורה לח"ק יהיה לשנתיים. מעיון בהסכם ההתקשרות שבין הביטוח הלאומי וח"ק עולה כי ההסכם אינו מוגבל בזמן. כתוצאה מכך הביטוח הלאומי העביר דמי קבורה גם לחברות שתוקף רישיונותיהם פג. כדי למנוע זאת יש לדעת משרד מבקר המדינה לשקול קביעת תנאים בהסכם בין הביטוח הלאומי וח"ק שלפיהם ההסכם ייכנס לתוקף רק אם בידי החברה רישיון תקף כדין מאת השר, והוא ימשיך לעמוד בתוקפו רק כל עוד יהיה לחברה רישיון תקף.

בתשובתו מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה ציין הביטוח הלאומי כי הוא "התריע פעמים רבות על אי תקינות המצב שבו חברות קדישא אינן עומדות בתנאי הרישוי ופנה בעניין מספר פעמים... [לרשות הארצית ולמשרד]". כן העיר כי "היעדר רישיונות נבע מכך שלא ניתן היה לקבל רישיונות ולא ממחדל החברות. מסיבה זו, החליטה מינהלת המוסד, שלא להביא לשיתוק מערך הקבורה בישראל ולא הביאה לביטול ההסכמים". נוסף על כך, הוא מסר כי "לפני מספר חדשים, בעקבות התחייבות המשרד לטפל במתן הרישיונות, חידש המוסד את פנייתו לחברות הקבורה להמציא רישיון או הוכחת פניה למשרד, כתנאי להמשך ההתקשרות".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 מסר המשרד, כי בישיבה שנערכה בתחילת דצמבר 2008 בין נציגו לבין נציגי הביטוח הלאומי סוכם כי כאשר ח"ק מבקשות רישיון קבורה לראשונה, "יוציא המשרד מסמך... [לביטוח הלאומי] כי אין מניעה להתקשר בהסכם עם החברה...", והביטוח הלאומי יכין הסכם הכולל תנאי מתלה הקובע כי לא ישלם לח"ק בהתאם להסכם עד להסדרת רישיון הקבורה על ידי המשרד. באשר לח"ק המבקשת חידוש רישיון שתוקפו פג, סוכם כי הביטוח הלאומי "יאשר העברת תשלום לח"ק אף בהעדר רישיון, והכול מכוח הסכמים ישנים, אולם לא יאשר שטחי קבורה חדשים ללא רישיון תקף", ובמקביל יפעל המשרד לחידוש הרישיונות בהקדם. משרד מבקר המדינה מעיר, כי הסיכום עדיין מאפשר העברת תשלום דמי קבורה מהביטוח לאומי לח"ק שתוקף רישיונה פג, ואף לא מסדיר את הטיפול בח"ק שרישיונה נשלל.

פיקוח כספי ומינהלי

ענף הקבורה מגלם בתוכו פעילות כלכלית בהיקף של עשרות מיליוני שקלים בשנה. הכנסות ח"ק נובעות בין השאר מתקבולים מן הביטוח הלאומי בגין דמי קבורה ותקבולים מן הציבור בגין מכירות חלקות קבר בבתי העלמין. כן יש לח"ק שליד מועצות דתיות ורשויות מקומיות הכנסות מתקציבי המשרד בגין פיתוח בבתי העלמין. הוצאות הח"ק הן לפעילות שוטפת ולפיתוח בתי עלמין.

על פי נתוני הביטוח הלאומי מחודש מרס 2008, ההכנסות של ח"ק בשנים 2006-2007 בגין תשלומי דמי קבורה ותוספות (בגין חציבה וקבורת לילה¹⁵) בלבד, המשולמות על ידי הביטוח הלאומי, הגיעו לכ-356 מיליוני ש"ח.

תקנות שירותי הדת היהודיים קובעות כי ח"ק תגיש לשר דינים וחשבונות בצורה ובמועדים שהשר יקבע. בתנאים המופיעים ברישיון הניתן על ידי השר נקבע כי החברה תגיש לשר מאזן שנתי מבוקר אחת לשנה לא יאוחר מיום 31 למרס של שנה לאחר שנת המאזן, והחברה תאפשר לנציגי המשרד לעיין בספרייה ובמסמכי הרבות במערכת החשבונות שלה. משרד מבקר המדינה בדק את התנהלות המשרד בכל הנוגע לפיקוח הכספי על ח"ק.

מהבדיקה עלה כי המשרד אינו מקיים בפועל פיקוח ובקרה יזומים, מובנים ושיטתיים על ח"ק גם בנושאים כספיים. לא נמצאו נהלים המגדירים את המידע הכספי והמנהלי הנדרש מהחברה.

במועד הביקורת לא היו בידי המשרד מידע ונתונים מרוכזים על מספר הקברים בכל בית עלמין, מספר יחידות קבר שנמכרו לאנשים בעודם בחיים וגודלם של שטחים מוגדרים בבתי עלמין. אף לא היה בידי המחלקה לקבורה מיפוי מלא ומעודכן של בתי העלמין שברחבי הארץ, כולל מלאי יחידות הקבר הפנויות. נוסף על כך, לא נערכו בדיקות שיטתיות בכל הנוגע למחירים שגובות הח"ק מקרובי נפטרים עבור חלקות שנמכרו להם בעודם בחיים ובעניין אגרות ותשלומים נוספים הנגבים בגין קבורה בשטחים מוגדרים ובבתי עלמין סגורים. גם לא היו למחלקה לקבורה ולאגף תקינה, תקצוב ובקרה במשרד נתונים ודו"חות בנוגע להתנהלות הכספית של ח"ק. המשרד לא הקפיד על קבלת דוחות מכל הח"ק לסוגיהן, לרבות מאזן שנתי מבוקר בסופו של כל רבעון, כנדרש בהוראות תנאי הרישיון.

בתשובתו מדצמבר 2008 למשרד מבקר המדינה ציין המשרד כי "אגף פיקוח ובקרה עמל בימים אלה על הכנת תוכנית ביקורת ונוהל לביקורת" וכי בישיבות הנהלה בפברואר ובמרס 2008 התקבלו החלטות "להקים מאגר ממוחשב לשליטה על בעלי רישיונות קבורה". כן מסר המשרד כי הוא פועל באמצעות יועץ ארגוני לאתר את הצרכים ולבנות תיאורי תפקיד למחלקה לקבורה ופנה לנציבות שירות המדינה בבקשה לאשר תקן נוסף לצורך ניהול התחום, ולאגף התקציבים במשרד האוצר - לתקצב התקשרות עם משרד רו"ח לביצוע ביקורות בח"ק. המשרד הודיע כי "אנו מקווים שעם הפעלתם של הנהלים החדשים, הפעלת מאגר מידע ממוחשב ושדרוג מערך כוח האדם במחלקה, לרבות הפעלת רו"ח חיצוניים, ניתן יהיה לקדם את הליכי הפיקוח והבקרה על פעילות הח"ק".

מכירת חלקות קבר לאנשים בעודם בחיים

ביולי 2001 תוקן החוק ונוסף לו סעיף שמטרתו לקבוע תעריפים לרכישת חלקת קבר לרוכש בחיים בבית עלמין המתנהל על ידי מועצה דתית או על ידי חברה קדישא. כאמור, אחת מהנחות היסוד בבקיעת התעריפים הייתה כי ההכנסות ממכירת חלקות הקבר יכסו את ההוצאות לפיתוח בית העלמין ולניהול הפיתוח על ידי ח"ק או מועצה דתית¹⁶.

1. החוק מסדיר את מתכונת מכירת חלקת הקבר לרוכש בחיים וקובע מגבלה לסכומים שניתן לגבות בניסיונות שונות. התעריפים לרכישת חלקות קבר בבתי העלמין מפורטים בתוספת לחוק.

15 על פי תקנות דמי קבורה, אם התקיימה קבורה בבית עלמין בשטח סלעי, ישלם המוסד לביטוח לאומי לח"ק הוצאות נוספות הקשורות בחציבת הקבר, לפי הקבוע בתקנות; אם התקיימה הקבורה לאחר השעה 18:00 ולפני 06:00 בבוקר, תשולם לח"ק תוספת בשיעור הקבוע בתקנות.

16 ראו דוח שנתי 49 של מבקר המדינה בפרק על "הטיפול בקבורת נפטרים יהודים", עמ' 168-188.

העובר על הוראות החוק בעניין זה דינו קנס. כן נקבע בחוק כי השר יקים ועדה שתדון במתן הנחות מהתעריפים שבתוספת, ובלבד ששיעור ההנחה המרבי לא יהיה גדול מ-30% וכי אמות המידה למתן ההנחות ייקבעו על ידי השר באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת (להלן - ועדת הפנים) ויפורסמו ברשומות.

נמצא, כי מ-2001 עד מועד סיום הביקורת טרם נקבעו אמות מידה למתן הנחות.

2. החוק קובע כי הסכומים המפורטים בתוספת יעודכנו בתחילת כל שנה בהתאם למדד המחירים לצרכן ויפורסמו בתוך 30 יום לאחר כל עדכון ברשומות ובעיתון. הסכומים נעים בין כ-3,000 ש"ח ביישובים קטנים (בין השאר, כ-4,050 ש"ח במועצות אזוריות ולקבורה באמצעות מועצות דתיות שאינן ח"ק), 8,708 ש"ח בתל אביב, ועד ל-11,726 ש"ח בערים ירושלים, חיפה והרצליה. יש לציין כי רק ביולי 2008 - ולראשונה מאז 2003 - עדכן השר את התעריפים (ב-5%). לעניין זה יש גם השלכות על יכולת הח"ק לממן את פיתוח בתי העלמין אשר באחזקתן (ראו להלן). בתשובתו ציין המשרד כי בכוונתו לעדכן את התעריפים מדי שנה.

יש לציין כי לאחר סיום הביקורת התקבל בכנסת בנובמבר 2008 חוק שירותי הדת היהודיים (תיקון מס' 15), התשס"ט-2008 (להלן - התיקון לחוק), שבו שונה בין היתר מנגנון ההצמדה בקבורה רוויה ממדד המחירים לצרכן למדד תשומות הבנייה.

3. בטבלת התעריפים המפורטים בתוספת לחוק לחלוקת קבר ביישובים שונים בארץ מחירים שונים, וההגבלה על גובה הסכום בגין מכירת חלקות לרוכש בחיים, שנקבעה לפני שנים, מבוססת על עלות הפיתוח בכל מקום על פי שיטת קבורת שדה. הביקורת העלתה כי במקומות שהוקמו בהם בתי עלמין אזוריים כגון בתל רגב שבאזור חיפה, שבו נקברים במתחמים סמוכים ובאותו בית עלמין תושבי הערים חיפה, קריית מוצקין, קריית ים וקריית ביאליק, המחירים שמותר היה לח"ק של רשות מקומית אחת לגבות שונים באופן ניכר מהמחירים שהותרו לחברה של רשות אחרת (חיפה - 11,726 ש"ח; קריית ביאליק וקריית ים - 4,077 ש"ח; וקריית מוצקין - 4,026 ש"ח). בעניין זה יצוין שעוד לפני כעשר שנים העיר משרד מבקר המדינה¹⁷, שבני זוג של נפטרים שנקברו ביישוב קטן יכלו לממן רכישת חלקת קבר ליד בני זוגם, ואילו בני זוג של נפטרים בעיר גדולה לא יכלו לעשות כן, דבר שיצר אי-שוויון בין תושבי המדינה.

בתיקון מס' 15 לחוק, שהתקבל, כאמור, לאחר סיום הביקורת, נקבעו תעריפים אחידים לרוכשי קברים בחיים בבתי העלמין בתל רגב, בתל אביב, בחיפה ובירושלים (בחלקות הקבורה של ח"ק קהילת ירושלים), שבהם לפחות 50% משטחי הקבורה החדשים מיועדים לקבורה בשיטת הקבורה הרוויה.

4. היקף ההכנסות של ח"ק בגין מכירת קברים מוערך בעשרות מיליוני שקלים בשנה. לדיווח של ח"ק על מכירת חלקות קבר לאנשים בעודם בחיים נודעת חשיבות מרובה, כיוון שבתנאי הרישיון נקבע, כאמור, כי תשלומים שיתקבלו ממכירת חלקות קבר אלו ינוהלו בחשבון נפרד וישמשו אך ורק לרכישת הקרקע, לפיתוח בית העלמין או להרחבתו. החוק קובע כי השר יגיש דין וחשבון בכתב על הפיקוח והאכיפה של הוראות החוק הנוגעות לעניין התעריפים לרכישת חלקת קבר לאדם בעודו בחיים ויפרט את הנתונים לפי חברות הקבורה; הדוח יוגש לוועדת הפנים של הכנסת אחת לשנה ולא יאוחר מ-30 ביוני של השנה שלאחר שנת הדוח.

המשרד אינו מקיים פיקוח ובקרה שיטתיים על ח"ק גם בכל הנוגע לייעוד הכנסותיהן ממכירת חלקות קבר לפיתוח בתי עלמין, ואין מוגש דוח שנתי לוועדת הפנים של הכנסת. יש לראות בחומרה את העובדה שהמשרד לא מפקח על השימוש בכספים בעד רכישת חלקות קבר לאנשים חיים למטרות שנקבעו בתנאי הרישיון.

5. כאמור, הסכומים שמותר לחברות לגבות מהציבור מוגבלים בחוק. בספטמבר 2007 כתב מנכ"ל הרשות הארצית למנהלי ח"ק "כי לאחרונה נתקבלו...פניות ותלונות של אזרחים מרחבי הארץ הקובלים על גביית תשלומים מופרזים עבור חלקות קבורה", ו"לאור הצטברות הפניות בעניין, ולאחר בדיקת הנושא לעומקו אנו סבורים כי יש מקום לשיפור בהתנהלות אל מול משפחות הנפטרים... ולצמצם את מספר התלונות בעניין".

משרד מבקר המדינה העלה כי המשרד לא קיים פיקוח ובקרה יזומים על גביית כספים לפי התעריפים שבחוק עבור חלקות קבר שנמכרו לאנשים בעודם בחיים.

6. מתלונות שהגיעו למשרד עולה כי לא תמיד מודעות המשפחות לזכויותיהן ולתעריפי חלקות קבר שנמכרות לאנשים בחיים. באתר האינטרנט של המשרד לא נמצא מידע בנושא, והמשרד גם לא הכין חוברת הסבר בנושא.

המשרד מסר בתשובתו כי הנושא הוסדר בתיקון החדש לחוק. נקבע בו בין השאר כי "אדם המנהל בית עלמין או העוסק במכירת חלקות קבר בחיים יגלה לכל אדם המבקש לרכוש חלקת קבר בחיים, בכתב, טרם הרכישה, כל פרט מהותי בנוגע לרכישת חלקת קבר כאמור, לרבות הסכום שיש לשלם בעד חלקת הקבר, הנחות שלהן זכאי הרוכש ואפשרויות רכישת חלקות קבר בבית העלמין; מידע כאמור שאינו נוגע לרוכש מסוים, יוצג במקום בולט לעיניו במשרדיו של אותו אדם, בשפות עברית, אנגלית, רוסית ואמהרית". כן נקבע בתיקון לחוק כי הוראות חוק הגנת הצרכן, התשמ"א-1981, יחולו על מכירת חלקות קבר לאנשים בעודם בחיים. ואולם גם לאחר התיקון בחוק יש מקום לפיקוח ובקרה יזומים של המשרד על ח"ק בנושא זה.

בתי עלמין סגורים ושטחים מוגדרים

כאמור, לפי חוק הביטוח הלאומי, זכאי כל אדם שנפטר בישראל לחלקת קבר ללא תשלום בבית עלמין שבאזור מגוריו. תקנות דמי קבורה מסדירות את דרכי תשלום דמי קבורה לח"ק בגין הטיפול בנפטר ביום הקבורה. אולם על פי התקנות רשאית ח"ק לגבות מן הציבור תשלום אחר בנוסף לדמי הקבורה בתנאי שקרובי הנפטר מבקשים לקבורו ב"בית עלמין סגור" או בבית עלמין "בשטחים מוגדרים"¹⁸ שהוסכם עליהם בין הביטוח הלאומי לבין הח"ק. למעשה, הכרזת בית עלמין כסגור וקביעת שטחים מוגדרים בבית עלמין פעיל מאפשרות לח"ק לדרוש ממשפחות הנפטרים המבקשות לקבור בהם את יקיריהן, סכומים בלתי מוגבלים. לפיכך להכרזה על בית עלמין כסגור יש השלכות כספיות משמעותיות הן על הציבור והן על ח"ק המקבלות דמי קבורה גם מהביטוח הלאומי וגם ממשפחת הנפטר.

1. החוק מטיל על השר חובה לקבוע רשימת בתי עלמין סגורים לעניין רכישת חלקות קבר לאנשים בעודם בחיים, בהתאם להמלצת הביטוח הלאומי ובאישור ועדת הפנים של הכנסת. רשימה

18 על פי תקנות דמי קבורה, "שטחים מוגדרים" הם אלו שהוסכם עליהם בין הביטוח הלאומי והח"ק וסומנו במפה שצורפה להסכם, ובלבד שלא יכללו יותר מ-15% ממקומות הקבורה הפנויים בבית עלמין ישן ומ-10% בבית עלמין חדש.

זו תפורסם ברשומות ועליה לא יחולו הגבלות החוק בעניין גובה התעריפים לרכישת קבר לאדם בעודו בחיים.

משרד מבקר המדינה העלה כי המועד האחרון שבו קבע השר את רשימת בתי עלמין הסגורים היה נובמבר 2002¹⁹, ומאז לא היה המשרד מעורב בתהליך, והשר לא הכריז על בתי עלמין סגורים נוספים. אין במשרד נהלים ודפוסי עבודה המסדירים את פעולות השר והמשרד בנוגע להכרזה על בתי עלמין סגורים ואת התנהלותם בכל הנוגע להמלצות הביטוח הלאומי בנושא זה.

מהביקורת עולה כי לא היו למשרד מידע ונתונים על מספר חלקות הקבר בבתי העלמין במועד הכרזתם כסגורים, על מספר הנפטרים שנקברו בהם מאז הוכרזו כסגורים ועל מספר מקומות הקבורה בשטחים המוגדרים וגודלם היחסי בבתי עלמין פעילים.

2. לאור המאפיינים הייחודיים של שירותי הקבורה והנסיבות המיוחדות של המשפחות המבקשות לרכוש חלקות קבר, ניתן לקבוע שיש לקיים פיקוח ולשמור על שוויון מהותי ואחיד בכל בית עלמין כדי לוודא שח"ק נוהגות באחידות ובשוויוניות בציבור בעניין המחירים הנגבים ממנו. נמצא כי המשרד אינו בודק את המחירים שגובים ח"ק עבור חלקות קבר בבתי עלמין סגורים ובשטחים המוגדרים בבתי העלמין.

בספטמבר 2007 פנה מנכ"ל הרשות הארצית דאז למנהלי ח"ק בעניין "רענון הנחיות בדבר קבורה הכרוכה בתשלום", ובין היתר ציין כי "על נציגי החברה קדישא לפעול שכל המידע הרלוונטי בדבר חלופות הקבורה השונות והשלכותיהן הכספיות יועבר בהזדמנות הראשונה למשפחת הנפטר באופן ברור וחד משמעי, על מנת שיתאפשר לה לקבל את ההחלטה הסבירה ביותר בנסיבות העניין". כן הנחה המנכ"ל את מנהלי החברות להחתים "בסופו של תהליך... את משפחת הנפטר על הצהרה אודות המידע שהועבר לרשותה ועל בחירתה החופשית באפשרות קבורה מסוימת".

המשרד לא וידא כי הנחיותיו בעניין זה מיושמות.

3. בחודשים ינואר-יולי 2006 ערך אגף בכיר לביקורת פנים בביטוח לאומי (להלן - יחידת הביקורת הפנימית) ביקורת בנושא דמי קבורה. היא דיווחה, בין השאר, כי "לא מצאה הנחיות פנים מוסדיות בכתובים לגבי הפרוצדורה שיש לנקוט בה על מנת להמליץ על בית עלמין כבית עלמין סגור ועל הקריטריונים לסגירת בית עלמין".

משרד מבקר המדינה העלה שלא כל בתי העלמין שמוכרים כסגורים על ידי הביטוח הלאומי נכללים ברשימת בתי העלמין הסגורים שנקבעו בהתאם לחוק על ידי השר ופורסמו ברשומות (כאמור, לאחרונה בנובמבר 2002): בית העלמין הישן בבאר שבע ושטחים בבית העלמין "צור שלום" המנוהלים בידי ח"ק קריית ים וח"ק קריית מוצקין אינם נכללים ברשימת השר.

המשרד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בתחילת דצמבר 2008 התקיימה ישיבה בין נציגיו ונציגי הביטוח הלאומי וסוכם, בין היתר, כי המשרד יקבע את רשימת בתי העלמין הסגורים ויפרסמה בהתייחס לרשימת בתי העלמין הסגורים שקבע הביטוח הלאומי, "תוך ש[הוא] משאיר לעצמו את שיקול הדעת אלו בתי עלמין מתוך רשימת [הביטוח הלאומי] בכוונתו לאשר ברשומות".

19 ילקוט הפרסומים 5141, כ"א בטבת התשס"ג, 26.12.02.

כן ציין המשרד כי "לצורך מניעת הוספת מקומות קבורה בבתי העלמין הסגורים (לאחר סגירתם), תיבחן אפשרות לתרגם, בהסכם לסגירת בית העלמין, את האחוזים שנשארו פנויים לטובת קבורה, כמספר קבוע של קברים פנויים".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין הביטוח הלאומי כי "לא תמיד אפשרית חפיפה מלאה ברשימה למרות שחפיפה כזו הייתה רצויה. יתכן מצב שהמוסד [לביטוח לאומי] הכיר בבית עלמין כסגור והמשרד עדיין לא אישר ופרסם ברשומות". כן טען כי ההמלצות אשר הועברו בזמנו לרשות הארצית בדבר סגירת בית העלמין הישן בבאר שבע ובית העלמין "צור שלום" ותזכורות נוספות לשר לשירותי דת טרם אומצו.

מן האמור לעיל עולה, שקיימות שתי רשימות שהחפיפה ביניהן אינה מלאה. על המשרד ועל הביטוח הלאומי לפעול לצמצום השונות בין הרשימות ככל הניתן. על המשרד לערוך בדיקה קפדנית לפני שהוא פונה לקבלת אישורה של ועדת הפנים של הכנסת להכרזה על בית עלמין כסגור לעניין רכישת קבר לאנשים בעודם בחיים, בייחוד נוכח ממצאי הביקורת הפנימית בביטוח הלאומי. כמו כן, בגלל העובדה שאין תעריפים לחלקות קבר בבתי עלמין סגורים ולחלקות מוגדרות, מן הראוי שהמשרד ישקול לקבוע אמות מידה מחייבות בעניין זה כדי להבטיח שוויון מהותי ושקיפות מלאה.

תכניות מפורטות לבתי עלמין

תכנית המתאר הארצית לבתי עלמין ת/מ/א/19 (להלן - תמ"א 19), אשר אושרה על ידי הממשלה בדצמבר 1987, קובעת את הקריטריונים לייעוד שטחים לבתי עלמין ואת הנהלים להקמתם. בעניין תכנון בתי עלמין נקבע בתמ"א, בין השאר, כי "לא תאושר תכנית מפורטת לבית עלמין אלא לאחר קבלת חוות דעתו של שר הדתות או של מי שימנה לכך". כן נקבע כי "לא ישתמשו בקרקע כשטח לצרכי קבורה כפי שפורטו בהגדרת 'אתר בית עלמין'²⁰ אלא על פי תכנית מפורטת; אולם הוראה זו לא תחול על בית עלמין שהשתמשו בו כדין כבית עלמין ביום תחילתה של תכנית זו, אלא כתום 5 שנים מאותו יום".

1. משרד מבקר המדינה בדק את יישום הנחיית תמ"א 19 בדבר קבלת חוות דעתו של השר בתכניות מתאר מחוזיות ובתכניות מתאר מקומיות מפורטות במספר בתי עלמין אשר הוקמו או הורחבו לאחר מועד החלת תמ"א 19: בירקון, בתל רגב, באשקלון, במעלות תרשיחא, במודיעין ובבית שמש.

מהביקורת עולה כי תכניות מפורטות לבתי עלמין שנבדקו קיבלו תוקף או אושרו למתן תוקף ללא קבלת חוות דעת מאת השר או מי שמינה לכך. המשרד והשר לא היו מעורבים אפוא בתכנונם בפועל של בתי העלמין חדשים במדינה, ומהשר נשללה הסמכות הנתונה לו מכוח תמ"א 19 לחוות דעתו בכל הקשור לעניין זה.

20 "אתר בית עלמין" הוגדר בתמ"א כ"שטח קרקע אשר גבולותיו הוגדרו בתכנית מתאר מקומית או מחוזית או בתכנית מפורטת שהן בתוקף, והמיועד לשמש לצרכי קבורה, דהיינו - לקבורה, למבני עזר לצרכי קבורה ואזכרות, למבני שרות ומשרדים לצרכי בית עלמין, לדרכים ולחניות הנועדים לשמש צרכים אלה".

בתשובתו העיר המשרד כי הוא "פנה בעניין מספר פעמים... [ל]משרד הפנים, על מנת לשלב את השר בחוות דעת בעניין, אולם למרות זאת לא שולב משרדנו בסוגיה בתמ"א 19". לעומת זאת, ציין משרד הפנים בתשובתו כי "בזמן שלא כיהן שר לשירותי דת, סמכותו הועברה למשרד ראש הממשלה וממנו התקבלו חוות דעת".

משרד מבקר המדינה העלה גם כי במשרד לא היה נוהל המפרט את השיטה ואת התבחינים אשר לפיהם על השר לפעול במידה וחוות דעתו הייתה מתבקשת בעניין תכניות מפורטות לבתי עלמין חדשים או לבתי עלמין ישנים המתוכננים להרחבה. כמו כן עולה מתשובת המשרד ומשרד הפנים כי יש מקום לשיפור התיאום ביניהם בנושא זה.

2. הביקורת העלתה כי כאשר המשרד תקצב הרחבת בתי עלמין ישנים במועצות דתיות וברשויות מקומיות הוא לא וידא כי יש לגביהם תכנית מפורטת מאושרת כדין. לדוגמה: לעיר בית שמש תכנית מתאר ב/ש/200 "בית שמש המורחבת" שבתוקף מינואר 1996, המסדירה את כל צורכי היישוב. בין היתר, דנה התכנית באופן כללי בבית העלמין וקובעת כי אין לתת היתרי בנייה מכוחה, אלא יש להכין תכניות מפורטות בהתאם לה. ואולם למרות הנחיות תמ"א 19 ותכנית המתאר, לבית העלמין בבית שמש לא הוכנה תכנית מפורטת, הגם שבמהלך השנתיים האחרונות נעשו בו פעולות פיתוח בידי המועצה הדתית של בית שמש, והמשרד נתן לשם כך סיוע תקציבי.

השתתפות המשרד בפיתוח בתי עלמין

המשרד משתתף בהוצאות לפיתוח בתי עלמין המוחזקים בידי ח"ק במועצות דתיות וברשויות מקומיות. להלן בטבלה נתונים על ההרשאה להוצאה (בתקציב המקורי ובתקציב על שינויי בסוף השנה) ועל ביצוע התקציב בתקנה המיועדת לכך לשנים 2005-2008 (באלפי ש"ח):

השנה	התקציב המקורי בתחילת השנה	התקציב על שינויי בסוף השנה	ביצוע התקציב	שיעור הביצוע מהתקציב הסופי (באחוזים)	יתרת התחייבויות
2005	4,621	18,795	407	2.2%	18,388
2006	3,929	22,963	5,456	23.8%	17,496
2007	3,379	25,737	6,854	26.6%	18,264
2008	2,707	*25,894			

* עד ל-2.9.08, אישר אגף התקציבים במשרד האוצר העברת עודפים מחויבים בסך 18.3 מיליון ש"ח והעברת כספים מהרזרבה לפיתוח בתי עלמין בסך 4.9 מיליון ש"ח משנת 2007, ובסה"כ 23.2 מיליון ש"ח.

מהטבלה עולה כי שיעור ניצול התקציב שיועד לפיתוח בתי עלמין בכל אחת מהשנים 2005-2007, היה נמוך - 2.2%, 23.8% ו-26.6%, בהתאמה. למעשה, כמעט לא נוצלה תוספת התקציב שנבעה מעודפים, בעיקר התחייבויות המשרד לח"ק שהועברו מתקציב השנה הקודמת.

1. לדברי ראש אגף בכיר תקינה, תקצוב ובקרה במשרד, לכל שנה תקציבית מגבש המשרד תבחינים לתקצוב פיתוח בתי עלמין לאותה שנה. המשרד מפרסם אותם ומזמין את המועצות

הדתיות ואת הרשויות המקומיות, שהח"ק פועלות במסגרתן, להגיש את בקשותיהן לתקצוב, בצירוף תכניתיהן לפיתוח בית העלמין, הכוללות כתב כמויות לעבודות הנדרשות. נציג המחלקה לקבורה מבקר בבתי העלמין וקובע את העבודות שיש לבצע בבתי העלמין לרבות עלות ביצוען בכפוף למחירון שבשימושו ועל פי כתב כמויות. המשרד מסכם את כול אומדני העלויות שנקבעו לעבודות הפיתוח בכל בתי העלמין שנבדקו, ומחלק את התקציב העומד לרשותו למטרה זו באופן יחסי. כן מודיע המשרד לח"ק על שיעור ההתחייבות התקציבית שנרשמה לזכותה. לאחר סיום עבודות הפיתוח והגשת החשבוניות ואישורן בבדיקה בשטח ובבחינה חשבונאית משלם המשרד את סכום ההתחייבות.

המשרד לא הכין תכנית רב-שנתית להשתתפותו בתקציבי הפיתוח של בתי העלמין היהודיים, אלא תכניות שנתיים:

(א) בשנת 2005 קבע המשרד תבחינים לחלוקת תקציב הפיתוח של אותה שנה רק בסוף דצמבר ורק לאחר שכבר קיבל את בקשות המועצות הדתיות והרשויות המקומיות לתקצוב הפיתוח של בתי העלמין שהן מפעילות.

רק בינואר 2006 העביר המשרד לח"ק התחייבויות למימון עבודות פיתוח בבתי העלמין, דבר שגרם לניצול הנמוך של התקציב; בפועל אף אישר המשרד לח"ק לממש את ההתחייבויות התקציביות עד 31.12.07.

בתשובתו הסביר המשרד כי תקציב 2005 וביצועו התעכבו בשל הקמת הרשות הארצית באמצע שנת 2005; לשכה משפטית עצמאית וחשבות נפרדת לרשות התחילו לתפקד רק בתחילת שנת 2006.

(ב) בשנת 2006 לא פעל המשרד לבדיקת צורכי פיתוח נוספים בבתי עלמין ואף לא נוצרו התחייבויות תקציביות נוספות.

(ג) המשרד פרסם את התבחינים לחלוקת תקציב הפיתוח ל-2007 וכן הודעה למועצות הדתיות ולרשויות המקומיות להגיש את בקשותיהן רק בתחילת יולי אותה שנה.

2. משרד מבקר המדינה בדק את התנהלות המשרד בכל הנוגע לחלוקת תקציב פיתוח בתי עלמין משנת 2005:

במכתבו מדצמבר 2005 של מנכ"ל הרשות הארצית לסגן החשב במשרד ראש הממשלה נקבע שעלויות הפיתוח יתוקצבו בהתאם לפרמטרים שנקבעו בתבחינים לחלוקת התקציב בכפוף לתעריפים הקבועים במאגר המשולב²¹ מטעם החשב הכללי במשרד האוצר, המתעדכן מעת לעת.

21 המאגר המשולב (החל מיולי 2007 - המאגר המאוחד) הוא מאגר סעיפים מתומחרים של עבודות בינוי, שיפוץ, אחזקה ושירותים שמופעל על ידי אגף החשב הכללי. בהוראת שעה מ-1999 שהוציא מינהל הדיור הממשלתי מטעם החשב הכללי (הוראות תכ"ם - ספר מינהל משקי) נקבע כי התקשרויות עם קבלנים לביצוע עבודות במשרדי ממשלה יהיו בהתאם למחירון ולמפרטים שבמאגר המשולב. כן נקבע כי משרדים אשר סברו כי יש לכלול במאגר נושא או סעיף נוסף הנדרש לתפקודם השוטף, נקראו לפנות לוועדה בין-משרדית לעניין זה שתפעל לשלבו במאגר תוך הסתייעות במומחים בני סמכא בתחומי הבנייה, האחזקה וניתוח מחירים.

למרות הקביעה במכתבו של מנכ"ל הרשות הארצית כי חלוקת תקציב הפיתוח תהיה כפופה לתעריפים הקבועים במאגר המשולב, עבד נציג המחלקה לקבורה על פי מחירון שהוא הכין. נמצאו אי-התאמות בין אומדני עלויות הפיתוח שהוא קבע לאומדני עלויות על פי המאגר המשולב המעודכן לשנת 2005. אי-ההתאמות מתאפיינות בתמחור שונה לסעיפים קיימים במאגר המשולב, ובתמחור המשרד לסעיפים נוספים שאינם קיימים במאגר המשולב.

לפי תשובת המשרד למשרד מבקר המדינה, השתמש נציג המחלקה לקבורה במאגר המשולב לבניית מפרט טכני לפיתוח בתי עלמין בהתאמות הנדרשות על פי בדיקתו בשטח לשם הערכת עלויות עבודות הפיתוח ותמחורן. יחד עם זאת, ציין המשרד בתשובתו, "כי בהתאם להנחיית מנכ"ל המשרד, החל משנת 2009 ייעשה שימוש רק במאגר המאוחד באמצעות מערכת מרכבה".

מרכיב מרכזי בפיתוח בתי העלמין הוא יציקת תבניות קבורה בשטח בית העלמין. עלויות עבודות אלה תומחרו על ידי המשרד בכ-170 ש"ח למ"ר, מאחר שלדברי המשרד, המאגר המשולב אינו דן במערכות ייעודיות ליציקת תבניות קבורה, והיה צורך להתאים את המחירים לפי בדיקות בשטח. אומדן העלות של עבודות אלה בכל בתי העלמין שתקצב המשרד מתקציב 2005 היה כ-3.070 מיליון ש"ח. נוכח הסכום הגבוה, היה על המשרד לפנות לגורם מקצועי לתמחור העבודות או לחלופין לפנות למינהל הדיור הממשלתי ולוועדה הבין-משרדית כדי להסדיר את תמחורן במאגר המשולב.

3. לאור בקשות התקצוב הרבות מח"ק המטופלות בידי עובד אחד בלבד במחלקה לקבורה, דנה ועדת המכרזים של המשרד במאי 2006 בצורך לשכור את שירותיו של מהנדס חיצוני. בפרוטוקול הדיון צוין כי שירותי הנדסה נחוצים לנוכח צורכי המשרד "לבחון חלופות שונות לביצוע קבורה רוויה לרבות שיטות הנדסיות". הוועדה אישרה "רכישת שירותי ייעוץ לבתי עלמין", והמשרד הזמין באוגוסט 2006 שירותים הנדסיים מחברה חיצונית (להלן - היועץ ההנדסי) לשם ייעוץ הנדסי בעניין עבודות פיתוח בתי עלמין, הכנת כתבי כמויות ואומדנים לעלויות פיתוח ופיקוח הנדסי על העבודות בשטח. בהזמנת העבודה למתן שירותים הנדסיים לא כלולים שירותי ייעוץ בכל הקשור לבחינת חלופות לקבורה רוויה.

ההתקשרות עם היועץ ההנדסי נעשתה רק לאחר שעברו כשבעה חודשים ממועד מתן ההתחייבויות התקציביות מול ח"ק. התברר כי היועץ ההנדסי היה מעורב בבדיקת ביצוע עבודות הפיתוח רק ב-23 מ-97 בתי העלמין (24%) שנוהלו בידי ח"ק שתוקצבו במסגרת תקציב פיתוח בתי עלמין לשנת 2005. נוסף על כך, התשלומים ששלמו למרבית חברות הקבורה בסיום עבודות הפיתוח בתי העלמין, הועברו ללא בדיקה של יועץ הנדסי מוסמך.

בתשובתו ציין המשרד כי היועץ ההנדסי "השתלב רק באמצע הפרויקט, בהתאם לדרישת החשבות", וכי "לא יעלה על הדעת שעבודות פיתוח חיוניות ודחופות ביותר (המעכבות קבורת נפטרים באזורים שונים בארץ), שאושרו ע"י גורם מקצועי מטעם המשרד, יעוכבו אך ורק בשל הדרישה לאישור נוסף מטעם...[היועץ ההנדסי]". כן קבע כי "נכון להיום, כל עבודות הפיתוח מאושרות על ידי מהנדס הרשות המקומית או על ידי מהנדס המועצה הדתית". המשרד מסר כי הוא "מקבל את המלצת הביקורת בייעוץ הנדסי בכל שלבי הטיפול בחלוקת התקציב... והתחיל לפעול בהתאם", פרט למקרים שבהם אין צורך לאישור הנדסי לעבודות.

4. מהביקורת עולה כי כאשר העלה המשרד ליקויים בהתנהלות ח"ק לגבי פיתוח בתי העלמין, הוא לא נקט פעולות לתיקונם או לביטול ההתחייבויות שניתנו במסגרת התקציב. להלן שתי דוגמאות:

(א) בתי העלמין שבניהול הח"ק במועצה הדתית אשקלון: בינואר 2006 העבירה הרשות הארצית לח"ק התחייבויות לשלם 148,000 ש"ח כהשתתפות בעבודות פיתוח בשני בתי עלמין שבניהולה. היועץ ההנדסי ביקר לראשונה באחד מבתי העלמין בנובמבר 2006. בדו"ח שלו מדצמבר אותה שנה שהוגש לרשות הארצית צוין "שאף גוף הנדסי אינו מעורב בפיקוח על העבודה... מומלץ לעבוד עם קבלן רשום בעל ניסיון בעבודות מסוג זה...". המשרד לא נקט פעולות לתיקון הליקויים שהצביע עליהם היועץ ההנדסי. באפריל ובדצמבר 2006 העביר המשרד למועצה הדתית כ-146,000 ש"ח בגין ההתחייבות. מתשובת המועצה הדתית למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 עולה כי היא לא קיבלה הערה או המלצה על צורת ההתקשרות מהיועץ ההנדסי. היא ציינה כי בעקבות פניית משרד מבקר המדינה "ניתנה הנחייה לפעול מיידית ולבצע עבודות פתוח בבית העלמין אך ורק באמצעות קבלנים, כפוף לכל הדרישות שהעליתם במכתבכם".

(ב) בית העלמין שבניהול הח"ק במועצה הדתית באר שבע: במאי 2005 פנתה המועצה הדתית למחלקה לקבורה בבקשה לתקצב פיתוח גוש חדש בבית העלמין החדש של באר שבע. בינואר 2006 העבירה הרשות הארצית לח"ק התחייבויות תקציביות להשתתפות בפיתוח ב-463,000 ש"ח.

בנובמבר 2006 הגיש רו"ח חיצוני לבקשת הרשות הארצית, דוח ביקורת מיוחד במועצה הדתית באר שבע על רקע אי-סדרים לכאורה בניהול המועצה²² וכמעקב על דוח הביקורת של רואה החשבון על המועצה מ-2004. הדוח הצביע על ליקויים רבים בהתקשרות המועצה לפיתוח בית העלמין החדש בבאר שבע, וביניהם פיצול לכאורה של העבודה למספר עבודות קטנות כדי להימנע מחובת מכרז פומבי; הצעות המחיר שהוגשו על ידי הספקים היו גבוהות בהרבה מהאומדן שקבע המהנדס ששירותיו נשכרו על ידי המועצה; לא נערך מכרז פומבי או מכרז זוטא, כנדרש; היו התקשרויות להשלמת הפרויקט בסכומים שונים בהליך המבוסס על קבלת הצעות מחיר בלבד ללא קביעת אומדן; באחת העבודות נמצא כי הצעת החברה הזוכה הוגשה לפני רישום המציע ברשם החברות, ולא היה ברור כיצד התקבלה הצעה זו על ידי המועצה (מגוף שלכאורה לא היה קיים במועד ההגשה).

משרד מבקר המדינה העלה, כי למרות הממצאים בדוח הביקורת המיוחד בנוגע לפרויקט פיתוח בית העלמין החדש בבאר שבע המשיכה הרשות הארצית לעמוד בהתחייבות התקציבית משנת 2005 ושילמה שני תשלומים בגין חשבוניות מספקים שההתקשרויות עמם לא נעשו לכאורה לפי כללי מינהל תקין; ביולי 2007 הועברו 16,574 ש"ח ובדצמבר אותה שנה - 31,533 ש"ח מ-463,000 ש"ח, ששולמו בגין ההתחייבות התקציבית.

לדעת משרד המבקר המדינה, על המשרד להסתייע ביועץ הנדסי בכל שלבי הטיפול בחלוקת התקציב לפיתוח בתי העלמין. הגדרת צורכי הפיתוח, הכנת אומדני העלויות ופיקוח הנדסי בבתי העלמין בידי נציג המשרד בלבד, שאינו בעל הסמכה בתחום זה, אינם סבירים ומקטינים את יכולתו של המשרד לנהל את תקציב הפיתוח המיועד לחברות הקבורה באופן מיטבי.

5. כאמור, על פי התבחינים שנקבעו לחלוקת תקציב הפיתוח לבתי עלמין יהודיים, על המועצה הדתית או על הרשות המקומית לנהל חשבון בנק נפרד אשר בו יופקדו, נוסף על הכספים מתקציב הפיתוח, כל ההכנסות המגיעות לבית העלמין ממכירת קברים לאנשים בעודם בחיים. כן נקבע כי הכספים ישמשו אך ורק לצורכי פיתוח בית העלמין. הודגש ש"במידה וייעשה שימוש בכספי החשבון הנפרד זולת [ל]פיתוח בית העלמין, אזי יקוּזו הסכום בו נעשה השימוש האמור מן התקציב המגיע לרשות (במידה ומדובר במועצה דתית הסכום האמור יקוּזו מן התקציב השוטף לו זכאית המועצה) והיא תידרש להשיבו למשרד". הח"ק התבקשו להגיש למשרד דוח הוצאות והכנסות פרטני המתייחס לחשבון הנפרד לא יאוחר מסוף ספטמבר 2006.

22 ראו דוח שנתי 57 של מבקר המדינה, בפרק על "היבטים בניהול שירותי הדת", עמ' 205.

בדצמבר 2006 רכש המשרד את שירותיו של רואה חשבון חיצוני לבדיקת העברת תשלומים לפיתוח בתי עלמין במועצות הדתיות. הוא התבקש לאמת את הסכומים שהועברו ולקבוע אם הועברו לחשבון נפרד המיועד לפיתוח בתי עלמין. רואה החשבון הגיש למשרד את דוחותיו על 37 מועצות דתיות במהלך שנת 2007.

הנהלת המשרד דנה רק במרס ובאפריל 2008 בטיפול בליקויים שעלו מהמידע בנוגע לתקציב הפיתוח לשנת 2005 ולחלוקתו במהלך השנים 2006-2007. המידע הועבר על ידי ח"ק במועצות הדתיות וברשויות המקומיות (בדוחות מקורות ושימושים) ובדוחות של רואה החשבון החיצוני, שרוכזו מסוף שנת 2007 על ידי מרכז כספים וחשבונות בחשבונות המשרד (להלן - דוח ריכוז נתונים). להלן ממצאים שעולים מריכוז הנתונים עד אפריל 2008:

(א) שתי מועצות דתיות לא פתחו חשבון בנק נפרד כנדרש וקבלו מהמשרד סכומים שנעו בין 25,000 ש"ח ל-556,000 ש"ח.

(ב) מ-96 מועצות דתיות ורשויות מקומיות שהתבקשו להגיש דוח מקורות ושימושים בנוגע לפיתוח בתי העלמין, שבע לא שלחו למשרד דוחות; מהן ארבע שקיבלו מהמשרד כספים לפיתוח בסכומים שנעו בין 50,000 ש"ח ל-151,000 ש"ח.

(ג) יתרה נמוכה בחשבון הבנק המיועד לפיתוח בית עלמין בהשוואה ליתרה בספרי הנהלת חשבונות לאותו עניין מלמדת לכאורה על שימוש בכספים שלא למטרות פיתוח בית העלמין. מהנתונים עולה כי ל-25 מועצות מקומיות ורשויות מקומיות לפחות היו יתרות בנק נמוכות מיתרות החשבון בהנהלת החשבונות. להלן דוגמאות:

(1) המועצה הדתית אשקלון: השוואה בין חשבון הפיתוח בספרי הנהלת החשבונות של המועצה והיתרה בחשבון הבנק הייעודי לסוף שנת 2007 מלמדת לכאורה על שימוש בכספי חשבון הבנק למטרות שאינן פיתוח בית עלמין בסכום של כ-1.25 מיליון ש"ח. יש לציין כי במהלך הביקורת, במאי 2008, התחייב המשרד להעביר 829,000 ש"ח לביצוע עבודות פיתוח בבית העלמין, אך בתנאי שהמועצה תשלים את יתרת הכספים בחשבון הבנק ב-1.25 מיליון ש"ח.

מתשובתה של המועצה הדתית למשרד מבקר המדינה עולה, כי ביוני 2008 הוגש למשרד דוח מקורות ושימושים מתוקן בתיאום עמו, וממנו עולה כי מכספי חשבון הבנק נוצלו כ-358,000 ש"ח בלבד שלא למטרות פיתוח בית עלמין. הסכום הוחזר בנובמבר 2008 בהעברה בנקאית מהחשבון השוטף לחשבון הבנק הייעודי.

(2) המועצה הדתית לוד: השוואה בין חשבון הפיתוח בספרי הנהלת החשבונות של המועצה ובין היתרה בחשבון הבנק הייעודי מלמדת לכאורה על שימוש לא תקין בכספים המיועדים לפיתוח בית העלמין בסכום של כ-4.3 מיליון ש"ח. מתשובת המועצה הדתית מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה עולה, כי כספי בית העלמין שימשו "למימון הפעילות השוטפת של המועצה הדתית". לתשובת המועצה צורף מכתבו של ר"ח המועצה הדתית אל חשבת המשרד מאוגוסט 2008 שמציין, כי בגלל אי-העברת תקציב מעיריית לוד למועצה, היא נאלצה, כמו "מועצות דתיות רבות בכלל... להשתמש באותם כספים שמיועדים להשקעות בפיתוח בתי העלמין לפעילותם".

(3) המועצה הדתית רמת השרון: סכום כספי הפיתוח בספרי הנהלת החשבונות של המועצה לסוף שנת 2007 היה כ-7.8 מיליון ש"ח לעומת יתרה של כ-224,000 ש"ח בלבד בחשבון הבנק הייעודי, פער של כ-7.6 מיליון ש"ח, המלמד לכאורה על שימוש לא תקין בכספים המיועדים לפיתוח בית העלמין. בתשובתה מנובמבר 2008 למשרד מבקר המדינה ציינה המועצה הדתית כי על פי הדוחות הכספיים המבוקרים לשנת המס 2007, תוקן דוח המקורות והשימושים לשנים 2006-2007, ועל פיו הפער היה כ-546,000 ש"ח (במקום 7.6 מיליון ש"ח). כן ציינה המועצה כי לחשבון הבנק הייעודי הועברו כ-946,000 ש"ח.

(ד) מממצאי דוחותיו של רואה החשבון החיצוני שנכללו בדוח ריכוז הנתונים עולה, כי לפחות עשר מועצות דתיות (מ-37) עשו שימוש בכספי חשבון הבנק המיועד לפיתוח בית עלמין למימון הוצאות שוטפות של בית העלמין או שהיה עירוב תשלומים בגין הוצאות פיתוח והוצאות שוטפות, בניגוד להנחיות המשרד. למרות זאת קיבלו מועצות דתיות אלה במהלך השנים 2006-2007 תקציב בגין ביצוע התחייבויות שאושרו מתקציב 2005 בסכומים שנעו בין כ-18,400 ש"ח ל-463,000 ש"ח.

מן הסיכום של ישיבות הנהלת המשרד בנושא פיתוח בתי עלמין מאפריל 2008 עולה, כי הוחלט "לא להפעיל צעדים נגד רשויות שהתגלו אצלן ממצאי ביקורת" בנוגע לשימוש בכספי פיתוח למימון הוצאות שוטפות של בית עלמין וצבירת כספים ללא שימוש בהם למטרת פיתוח. משמעות החלטה זו היא ביטול הסנקציה שבתבחינים לחלוקת התקציב לבתי עלמין לשנת 2005 שבהם הודגש, כאמור, כי אם מועצה דתית או רשות מקומית תעשה שימוש בכספי החשבון הנפרד שלא לפיתוח בתי עלמין, יקוזז הסכום מן התקציב המגיע להן, והן תידרשנה להשיבו.

המשרד ציין בתשובתו כי "כיום הסנקציה בעניין איסור שימוש בחשבון יעודי מופעלת". כן הסביר המשרד כי בתבחינים שהוכנו לחלוקת תקציב הפיתוח לשנת 2005, לא הייתה התייחסות לצבירת כספים ללא שימוש בהם למטרות פיתוח. המשרד העיר כי "יתכן שהמועצות צברו יתרות במכון על-מנת לקדם פרויקטים גדולים בבתי-עלמין, ולא רק לשם צבירת עודפים בבנק גרידא. בנסיבות אלו לא יכולנו, מבלי להתריע על-כך מראש, לקבוע כי מועצות שלא מימנו את תקציבן לא יהיו זכאיות לתקציב פיתוח באותה שנה."

6. באוגוסט 2004 החליטה ועדת השרים לענייני קבורה²³ כי בבתי עלמין שיוקמו בעתיד או בבתי עלמין המיועדים להרחבה ברשויות המקומיות, לפחות 50% מהשטחים המיועדים לקבורה ישמשו לקבורה רוויה. משרד מבקר המדינה העלה כי המשרד לא התערב בשיקוליהן של ח"ק במועצות הדתיות וברשויות המקומיות בכל הנוגע לשילוב של שיטות קבורה רוויה בתכנון פיתוחם והרחבתם של בתי עלמין קיימים, ואף לא אוזכר הנושא בתבחינים ובתנאים שהוא קבע לחלוקת התקציב לפיתוח בתי עלמין בשנים 2005 ו-2007.

במכתבו מדצמבר 2005 של מנכ"ל הרשות הארצית לסגן החשב במשרד ראש הממשלה, אשר בו פירט את הליך העברת תקציבי הפיתוח לבתי העלמין, ציין המנכ"ל כי לאחר בדיקת צורכי הפיתוח בבתי העלמין במועצות הדתיות וברשויות המקומיות, מתברר כי "אף בית עלמין לא קובר נפטרים בקבורה רוויה".

בתשובתו ציין המשרד כי "חברות הקדישא אינן ששות לבצע קבורה רוויה משיקולים כלכליים, מאחר וקבורה רוויה שואבת עלויות גבוהות ביותר". הוא העיר בין היתר "כי המשרד פעל רבות בתחום, ובכלל זה בהעברת החלטות בוועדות שרים שקבלו תוקף של החלטת ממשלה, כגון: ביטול הנחות בקבורת שדה, הגדלת ההנחות בקבורה רוויה, הגדלת הסבסוד לקבורה רוויה... תוכנית שיווקית לעידוד קבורה רוויה, שינוי תעריפי חלקות קבר מחיים לח"ק העוסקות בקבורה רוויה". כמו כן ציין בתשובתו, כי מנכ"ל המשרד זימן את כל הגורמים הרלוונטיים לדיון נוסף בסוגיה, ולאחר ניסוי החלוץ (הפיילוט) הראשון שאמור להיעשות בח"ק ת"א, ייבחן היישום בכל הארץ.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לשקול לכלול כתנאי לתקצוב פיתוח בתי עלמין במועצות הדתיות וברשויות המקומיות את המעבר לשיטות קבורה רוויה בגלל מצוקת שטחי קבורה במקומות שונים ברחבי המדינה. החלת תנאים מסוג זה במסגרת השיקולים לחלוקת תקציב הפיתוח הייתה מאפשרת למשרד להשפיע באופן ישיר על פיתוח בתי העלמין בידי חברות הקבורה במועצות הדתיות וברשויות המקומיות.

23 החלטה מס' קבר/9 מ-8.8.04, שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה מס' 2511 (קבר/9), מ-26.8.04.

סיכום

כדי לוודא שה"ק פועלות בהתאם לנדרש בחוק ובתנאי הרישיון שנקבעו בידי השר על המשרד, בתיאום עם שאר הגופים הממשלתיים העוסקים בנושא הקבורה, לקיים פיקוח ובקרה כספיים ומנהליים על התנהלותן של חברות הקבורה. קיום פעילות כלכלית בהיקף של מאות מיליוני שקלים בשנה הנתמכת מתקציב המדינה, ממומנת בכספי הציבור ומוסדרת בחקיקה ללא פיקוח ובקרה נאותים אינו סביר. על המשרד להסדיר את הפיקוח והבקרה בנהלים כדי שיוכל לקיים בקרה רצופה על שירותי הקבורה היהודיים כולל הכנסות חברות הקבורה בגין מכירת חלקות קבר לאנשים בעודם בחיים. מן הראוי גם כי המשרד יקבע נהלים ודפוסי עבודה שיסדירו את פעולות השר והמשרד בנוגע להכרזה על בתי עלמין סגורים.

על המשרד לשקול את הדרכים הראויות להביא לידיעת הציבור באורח זמין ויעיל את זכויותיו ואת תעריפי הקבורה החלים בבתי העלמין, ובכלל זה באמצעות פרסום הזכויות והתעריפים באתר האינטרנט הממשלתי.

היו כשלים בהשתתפות המשרד בהוצאות לפיתוח בתי עלמין המוחזקים בידי חברות קבורה במועצות דתיות וברשויות מקומיות: שיעור ניצול התקציב שיועד לפיתוח בתי העלמין בכל אחת מהשנים 2007-2005 היה נמוך; המשרד לא הכין תכנית רב-שנתית להשתתפותו בתקציבי הפיתוח של בתי העלמין היהודיים; הערכת צורכי הפיתוח בבתי העלמין ואומדן עלותם נעשו ללא קבלת ייעוץ הנדסי מוסמך. אף כאשר העלה המשרד ליקויים בהתנהלות החברות בפיתוח בתי עלמין, הוא לא נקט פעולות לתיקונם. על המשרד לפעול בנחישות, תוך ניצול הכלים החוקיים והמנהליים העומדים לרשותו להסדרת ליקויים שהועלו בדוחות ביקורת מטעמו בחברות, במועצות המקומיות וברשויות המקומיות. כמו כן ראוי שהמשרד יכלול כתנאי לתקצוב פיתוח בתי העלמין את המעבר לשיטות קבורה רוויה.

מצוקת הקבורה בגוש דן

כאמור, ב-19.3.07 ביקשה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת (להלן - ועדת הביקורת) ממבקר המדינה להכין חוות-דעת על פי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה "באשר להתנהלות סביב מצוקת הקבורה בגוש דן". בקשה זו באה בעקבות פנייתה של ח"ק ת"א, שטענה כי היא עומדת לפני שוקת שבורה ולפני מצב חמור ביותר, משום שתודות הקרקע הזמינות לקבורה שבידיה בבית העלמין ירקון מאפשרות קבורת שדה עוד מספר חודשים בלבד. במכתבו מאוקטובר 2006 לראש הממשלה, מר אהוד אולמרט, כתב מנכ"ל החברה, הרב אברהם מנלה, כי החברה "מתריעה מזה זמן בפני כל הגורמים הממשלתיים המטפלים בנדון על חומרת הבעיה, שמחריפה מיום ליום, אך... לא נעשות ע"י גורמים אלו כל פעולות בעניין... נעשו ניסיונות לקדם פתרונות שיקלו על המצוקה כמו קבורה משפחתית וקבורה בקומות... אלא שפתרון זה דורש משאבים כספיים גדולים ביותר ועד היום לא נמצא הגורם הממלכתי... שיסכים לממן משאבים אלו".

מהדיון בוועדת הביקורת עולה כי כדי לקדם פתרון למצוקת הקבורה בגוש דן באמצעות שיטות הקבורה הרוויה²⁴ ולסייע לח"ק במימונה החליטו ממשלות ישראל וועדת השרים לענייני קבורה

24 מכלול שיטות הקבורה המאפשרות ניצולת גבוהה של הקרקע; ראו לעיל הערה 9.

(להלן - ועדת השרים) להעלות את תעריפי הקבורה שגובות הח"ק מהרוכשים חלקות קבר בחיים ולהעניק תוספת תשלום (תמיכה) לח"ק עבור כל יחידת קבר בקבורה רוויה. הוצע גם שעקב העלות הגבוהה של הקמת מבנים לקבורה רוויה, משרד האוצר יסכים לתת "רשת ביטחון" אם הבנייה תגרום להפסדים לח"ק, אך התברר כי התהליכים ליישום הפתרונות התעכבו: ועדת הפנים של הכנסת לא התכנסה לדון בעניין שינוי תעריפי מכירת קבר לרוכש בעודו בחיים, ועדת השרים לא התכנסה לאשר את התמיכה לקבורה רוויה, ולא ניתנה התחייבות ל"רשת ביטחון".

מהדיון בוועדת הביקורת עולה כי הקמת בית עלמין אזורי שאמור להוות פתרון נוסף למצוקת הקבורה באזור המרכז לטווח הארוך, ורובו מיועד לקבורה רוויה, מתוכננת במחצבות ברקת כמה שנים, בהנהגת ממ"י ביחד עם מינהל התכנון במשרד הפנים (להלן - מינהל התכנון).

לאחר כארבעה חודשים, ב-16.7.07, קיימה ועדת הביקורת ישיבת מעקב בנושא. היו"ר דאז של הוועדה, ח"כ זבולון אורלב, סיכם ואמר כי "תמונת המצב היא לא שונה במהותה מתמונת המצב שנחשפה בפני ועדת ביקורת המדינה לפני למעלה משלושה חודשים... אם לא ייעשו דברים דרסטיים, מקומות הקבורה בבית העלמין ירקון עלולים להיגמר".

ב-18.12.07, לאחר כחמישה חודשים נוספים, קיימה ועדת הביקורת דיון נוסף. מדברי מנכ"ל ח"ק ת"א עלה כי השטח שהוצע לקבורה בבית עלמין ירקון הוא פתרון רק לשנה, ויו"ר הוועדה סיכם ואמר כי "למעשה אנחנו עומדים באותו מקום שבו היינו לפני כמה חודשים".

מצוקת הקבורה

היות שעתודות הקרקע במדינה הן משאב חיוני ומוגבל שיש לייעדו גם לדורות הבאים, נדרשת המדינה לפעול על מנת לאפשר שימוש יעיל וחסכוני בקרקע לקבורה וניצולם המרבי של השטחים בבתי העלמין. על פי המסורת היהודית, אדמה שבה טמונים נפטרים אינה ניתנת לשימוש אחר. שימוש מיטבי בקרקע חיוני בעיקר באזור גוש דן, שבו צפיפות האוכלוסין ביישובים העירוניים היא הגבוהה בישראל. עקב מצוקת השטחים באזור זה והדרישה להימנע מפגיעה בשטחים פתוחים מצמצמות האפשרויות להקצאת שטחים לקבורה.

כאמור, מדי שנה נקברים בישראל בעיקר בקבורת שדה כ-33,750 נפטרים יהודים בממוצע, מתוכם יותר מ-17,000 באזור תל אביב והמרכז. בקבורה בשיטה זו, צפיפות יחידות הקבר היא כ-250 עד 325 קברים לדונם. קבורה רוויה יכולה להכיל 2,000 קברים ויותר לדונם, ולכן - לצמצם את שטחי הקבורה במידה ניכרת. ממשלות ישראל החליטו לפעול כבר לפני עשור לעידוד ולקידום היישום של שיטות הקבורה הרוויה ולהקמתם של בתי עלמין אזוריים. עוד בדצמבר 1997 החליטה ועדת השרים²⁵ להקים צוות בין-משרדי בראשות נציג המשרד לענייני דתות²⁶ שיגבש המלצות בעניין קבורה. בין היתר, היה על הצוות לשקול העדפת קבורה רוויה, לרבות תכנון, פיתוח, שימוש במחצבות נטושות, פיתוח שיטות לביצועה, מקורות המימון, ותמחור עלויות הקבורה הישירות והעקיפות.

25 קיבלה תוקף של החלטת ממשלה (מספר 3057 (קבר/7)) ב-25.12.97.

26 בהשתתפות נציגי משרד האוצר, משרד הפנים, משרד המשפטים, משרד התשתיות הלאומיות (ממ"י), ח"ק ת"א והביטוח הלאומי.

1. ח"ק ת"א היא חברת הקבורה הגדולה בישראל, והיא מטפלת בקבורתם של נפטרים מ-23 יישובים²⁷ בגוש דן ואזור המרכז. היא מפעילה שישה בתי עלמין וקבורת בהם במוצע כ-8,000 נפטרים בשנה, מהם כ-5,000 בבית העלמין ירקון. חמשה בתי עלמין שברשותה - "הדרום" (בחולון), "טרומפלדור" (במרכז העיר תל אביב), "בית העלמין העתיק ביפו" (אינו פעיל), "נחלת יצחק" (בגבעתיים) וחלקות קבורת השדה ב"קרית שאול" - כבר הוכרו "סגורים". במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2008, נקבר ללא תשלום הרוב המכריע של הנפטרים בבית העלמין ירקון, אך לטענת ח"ק ת"א נותרו חודשים ספורים עד שיגמרו החלקות המיועדות לקבורת שדה.

להלן בטבלה נתונים על התפלגות הנקברים בכתי העלמין שבניהול ח"ק ת"א בשנים 2000-2007 (על פי נתוני הביטוח הלאומי):

אחוז	ממוצע שנתי	מספר הנקברים	בית העלמין
62	4,992	39,934	הירקון
27	2,167	17,332	הדרום (חולון)
10	817	6,539	קריית שאול*
1	101	808	נחלת יצחק
0	3	24	טרומפלדור
100	8,080	64,637	סה"כ

* בבית עלמין בקריית שאול הוקם מבנה קבורה רוויה בקומות המכיל כ-5000 קברי כוכים.

(א) בית עלמין "הדרום" בחולון: עוד בשנת 1976 הוכר בית העלמין במתכונתו דאז כבית עלמין סגור בהסכם פשרה שקיבל תוקף של פסק דין בעקבות עתירה לבג"ץ של שלוש חברות הקבורה הגדולות נגד הביטוח הלאומי והמדינה²⁸. במהלך השנים הורחבו שטחי הקבורה, אך לאחר שהתמלאו ונותר מספר מצומצם ביותר של חלקות קבר, נקבע בית העלמין כסגור החל ב-1.1.01. לדברי מנכ"ל ח"ק ת"א, הקבורה בבית העלמין היא ברובה קבורת שדה בחלקות קבר שנקנו על ידי אנשים עוד בחייהם בשנים שבהן בית העלמין היה פעיל. משנת 2007 ח"ק ת"א קוברת קרובי משפחה מדרגה ראשונה של הנפטרים שנקברו לפני שנים בקבורת שדה, בשיטת "קבורת על"²⁹. בשנת 2007 נקברו בשיטה זו כ-245 נפטרים, ובשנת 2008 (עד ספטמבר) - כ-150 נפטרים. כמו כן הוכנו קברים בשטחי שירות (כבישים, שבילים, שטחים ירוקים, מבני שרות וכו') שהוסבו.

בשנים הבאות תפחת הקבורה בחלקות שנמכרו בעבר, ופוטנציאל הקבורה בבית העלמין יהיה תלוי ביכולת ההטמעה והשיווק של שיטת "קבורת-על" בקרב קרוביהם של אלה שנקברו שם בעבר ובשטחי שירות נוספים הניתנים להסבה לשטחי קבורה.

27 אור יהודה, אורנית, אלעד, אפעל, אלקנה, אזור, בני ברק, בת ים, גבעתיים, גבעת שמואל, גני יהודה, גני תקווה, חולון, כפר אז"ר, נווה אפעל, עמנואל, קריית אונו, רמת גן, רמת פנקס, שוהם, שערי תקווה, תל אביב-יפו.

28 בג"ץ 184/75, חברה קדישא גחש"א קהילת ירושלים ואח' נ' שר הדתות ואח' (לא פורסם). בין היתר נקבע בהסכם כי ח"ק תהיינה רשאיות לגבות תשלום בקשר להבאתם של נפטרים לקבורה באחד מבתי העלמין הסגורים בהתאם לרשימות המצורפות להסכם; ביניהם נכללו בתי הקבורת ברח' טרומפלדור, נחלת יצחק, בקריית שאול וביפו.

29 מדובר בקבורה מעל נפט שנקבר בעבר בקבורת שדה רגילה, לאחר פינוי המצבה וחיפית חלק ממילוי הקרקע. בשיטה זו המצבה החדשה גבוהה יותר והחלל בה ממולא בקרקע.

(ב) בתי עלמין נחלת יצחק וטרומפלדור: בתי עלמין הוכרו כסגורים עוד בהסכם הפשרה מ-1976, ופוטנציאל הקבורה העתידית בהם זניח.

(ג) בית העלמין בקריית שאול: בית העלמין הוכר כסגור עוד בשנת 1976. במהלך השנים נוספו לו שטחי קבורה, אך לאחר שנותר בו מספר מצומצם של חלקות קבורה פנויות, הפך כולו לבית עלמין סגור בתחילת 2005. רוב הנקברים בו לאחר סגירתו הם אנשים שקנו חלקות עוד בחייהם, בתקופה שבה היה פעיל. בבית העלמין הוקם מבנה קבורה רוויה במימון עצמי של הח"ק בשטח שנוסף לו; הוכשרו בו כ-5,000 מקומות קבורה, ובנייתו הסתיימה בסוף 2006. לדברי מנכ"ל ח"ק ת"א, עד ספטמבר 2008 שווקו כ-600 קברים במבנה ונקברו בו 264 נפטרים.

פוטנציאל הקבורה בבית העלמין הוא אפוא כ-4,400 מקומות קבורה. מנכ"ל ח"ק ת"א הדגיש בפני נציגי מבקר המדינה את הקשיים בשכנוע הציבור לקבור את יקיריו או לרכוש חלקות קבר בכוכים ולא בקבורת שדה הנהוגה, למרות שמבנה הקבורה ממוקם בבית עלמין מבוקש.

(ד) בית העלמין ירקון: כיום קבורת ח"ק ת"א בבית העלמין את מרבית הנפטרים שבטיפולה (כ-5,000 בממוצע שנתי - 62%). הקבורה בבית העלמין ירקון החלה עוד בשנת 1991, לאחר שהלכו ואזלו המקומות הזמינים לקבורה באותה עת בבית העלמין בקריית שאול. במהלך השנים, נוכח מיצוי של שטחי קבורת השדה בבית העלמין, הוא הורחב ושטחו שולש. הוכנו לו במשך השנים שלוש תכניות מתאר מקומיות, שקבעו את ייעוד השטחים בתחומן: (1) תכנית מתאר מקומית בשטח של 340 דונם, ובה שטחים לקבורת שדה, שקיבלה תוקף במאי 1992; (2) תכנית מתאר מקומית מפורטת (להלן - התכנית המפורטת) בשטח של כ-324 דונם, שקיבלה תוקף באוגוסט 2000; (3) תכנית מתאר מקומית מפורטת (להלן - תכנית ההרחבה), שהופקדה ואושרה למתן תוקף במאי 2007, ועל פיה היו אמורים להגדיל את בית העלמין עד כ-993 דונם: כ-665 דונם לקבורה ומבני שירות, וכ-328 דונם לגן לאומי ולדרכים.

בתחילת 2008 החלה ח"ק ת"א לקבור נפטרים בחלקה האחרונה בבית העלמין ירקון שיועדה לקבורת שדה - "חלקת אתרוג". הקבורה בחלקה זו מבוצעת כשיטת קבורה חדשה שפיתח הח"ק - "שיטת הדס"³⁰.

במסגרת תכנית ההרחבה מתוכננים מבני קבורה רוויה בקומות וגבעות קבורה בצפיפות של 1,500 קברים לדונם, ובסך הכול מתוכננים 247,800 קברים. בהתאם לקצב הקבורה בשנים 2000-2007, קיים לכאורה פוטנציאל לקבורה עתידית לכ-30 שנה.

בינואר 2009 עדיין לא החלה הקמת המבנים והחלקות המיועדים לקבורה רוויה בבית העלמין ירקון. לטענותיה של ח"ק ת"א המוצגות בשנים האחרונות, מימונה העצמי בלבד למבני הקבורה הרוויה, שעלותם גבוהה בהרבה מעלות קבורת שדה, יביא אותה "למצב של פשיטת רגל" אם לא תקבל סיוע מהמדינה. נוכח הערכת הח"ק כי הקמת מבנה הקבורה הרוויה הראשון תארך לפחות כ-18 חודש, צפוי שלא יהיו מקומות קבורה זמינים בבית העלמין ירקון בעוד חודשים מעטים³¹.

2. תכנית המתאר הארצית לבתי עלמין - תמ"א 19, שכאמור אושרה על ידי הממשלה ב-1987 נועדה בין היתר "לאתר שטחים לבתי עלמין באזורים מטרופוליטניים המיועדים לשרת מספר ישובים". דברי ההסבר שצורפו לתכנית התייחסו, בין השאר, לבתי העלמין שהיו ברשותה של ח"ק ת"א באותו מועד ולהכרח לייעד שטחים נרחבים בגלל הביקוש הצפוי מאוכלוסיית היישובים

30 קבורת מכפלה בצפיפות מרבית בת 650 נפטרים לדונם.

31 יש לציין כי ח"ק ת"א החלה בתכנון של קברי כוכים בקטע משטח הגדר ההיקפית בבית העלמין; במועד זה טרם היה נהיר מהו פוטנציאל הקבורה בפרויקט זה ומתי יהיה זמין לקבורת נפטרים.

המקבלת את שירותיה. העיתוי חשוב ביותר משום שמלאי הקרקעות הפנויות קטן, ודרוש זמן לביצוע ולהפעלה של בית עלמין חדש.

(א) תמ"א 19 הציעה בהיקפו של האזור המטרופוליטני של תל אביב מספר אתרים להקמתם של בתי עלמין אזוריים, ביניהן - "געש", "חוצה שומרון", "מורשה" (היום בית עלמין "ירקון"), "אזור", "דרך אשדוד" ו"ברקת". כן נקבע ש"שלבי הפיתוח ועיתויו יהיו לפי התכנית ובהתאם לביקוש מצטבר". במועד הביקורת נמצא, שמהאתרים שאותרו בתמ"א 19 רק ב"ירקון" הוקם בית עלמין פעיל.

(ב) בתמ"א 19 הועד אתר נוסף כבית עלמין באזור המטרופוליטני של גוש דן, מצפון לרמת אביב ג'. בשונה מהאתרים שהוצעו, ייעודו של האתר כבית עלמין כבר אושר בעבר בתכניות מתאר מקומיות של תל אביב ושל רמת השרון, ב-1971 וב-1986. המועצה הארצית לתכנון ולבנייה החליטה לבטל את ייעודו של האתר בפברואר 2003. עתירתה של ח"ק ת"א לבג"ץ נגד ביטול הייעוד נדחתה בחודש אוקטובר 2007 (ראו להלן).

(ג) בית עלמין אזורי - בית העלמין "גני עד" במחצבות ברקת - מתוכנן כאמור כפתרון נוסף למצוקת הקבורה בגוש דן והמרכז. עוד בדצמבר 1995 ניתן תוקף של החלטת ממשלה להחלטתה של ועדת השרים מנובמבר אותה שנה, שהטילה "על מינהל מקרקעי ישראל להכין את התכנית המתאית בעניין אתר הקבורה המוצע במחצבות 'ברקת' לשם הגשתן לאישור מוסדות התכנון במשרד הפנים"³². לבית העלמין בברקת הוכנה תכנית מתאר מפורטת (מח/143) שפורסמה למתן תוקף עוד ביוני 2003, ובדצמבר 2006 אישרה בתנאים הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה את תכנית הבינוי. בית העלמין אמור להכיל כ-314,000 קברים, כ-80% מהם בשיטות הקבורה הרוויה בצפיפות ממוצעת של 976 קברים לדונם ולספק את צורכי הקבורה לאזור גוש דן והמרכז לתקופה של כ-40 שנה.

נמצא כי במועד הביקורת הייתה ההתארגנות להפעלת בית העלמין במתחמי הקבורה הראשוניים במחצבות ברקת מתוכננת למרס 2011 ויש לצפות שהפעלתו תידחה אף למועד מאוחר יותר (ראו להלן).

כאמור, יתר האתרים שהוצעו בתמ"א 19 להקמתם של בתי עלמין אזוריים לא הגיעו לשלבי תכנון והקמה. בדצמבר 2006 התקשר ממ"י בשיתוף עם מינהל התכנון עם חברה לשרותי תכנון לביצוע שינוי בתמ"א 19, בין השאר, כדי לבצע סקר לאיתור אתרים נוספים לבתי עלמין באזור תל אביב והמרכז. במועד סיום הביקורת עדיין לא הסתיימו השינויים בתמ"א ואישורם.

מהמתואר לעיל עולה כי בינואר 2009 היה אמור מלאי המקומות הזמינים לקבורת נפטרי היישובים בגוש דן להספיק, על פי טענת ח"ק ת"א, לכמה חודשים עד כשנה. גם אם תחלנה עתה עבודות הבנייה של מבני קבורה רוויה בבית עלמין ירקון ובבית העלמין האזורי המתוכנן בברקת, קיים חשש כי לא יהיו מקומות זמינים לקבורת הנפטרים.

קבורה רוויה בבית עלמין ירקון

1. על פי התכנית המפורטת בבית עלמין ירקון הועדו כ-80 דונם להקמת מבני קבורה רוויה. בהוראות הבינוי של התכנית המתמייחסות לשטחים המיועדים לקבורה רוויה בקומות נקבע כי הצפיפות המזערית תהיה 750 קברים לדונם. בתכנית ההרחבה של בית העלמין הועדו כ-165 דונם לקבורה רוויה בקומות ובגבעות קבורה בצפיפות של 1,500 קברים לדונם, אך עדיין לא הוחל בהכשרתם.

2. עם ההכרה בצורך לעודד פיתוח בתי עלמין בשיטות הקבורה הרוויה שעלות פיתוחן גבוהה, ניתן תוקף של החלטת ממשלה בפברואר 2002³³ להחלטת ועדת השרים להטיל על ממ"י ומשרד האוצר להכין "הצעה לפתרון סוגיית מימון עלויות הקבורה הרוויה, באופן שייתן תמריץ לחברות קדישא לקבור בשיטה זו". ביוני 2002 ניתן תוקף של החלטת ממשלה³⁴ להחלטתה של ועדת השרים³⁵ להקים צוות בין-משרדי בראשות נציג המשרד לענייני דתות ובהשתתפות נציגי משרד האוצר, משרד המשפטים, ממ"י והביטוח הלאומי (להלן - הצוות הבין-משרדי) שיגבש "בתוך 60 יום המלצות בנוגע לחלופות האפשריות למתן תמריצים לקבורה בשיטת הקבורה הרוויה, לרבות האפשרות לשימוש בתעריפי מכירת חלקות קבר בחיים, ובנוגע לסוגיית מימון הפיתוח של בתי העלמין היהודיים בכלל".

בנובמבר 2003 הציג הצוות הבין-משרדי לוועדת השרים את המלצותיו: (א) העלאת התעריפים לח"ק בגין רכישת חלקת קבר לאדם בחייו ממועד ביצוע הקבורה הרוויה: בירושלים (בחלקות הקבורה של ח"ק קהילת ירושלים) ובחיפה (בחלקות הקבורה של ח"ק אשכנזים בשדה יהושע ובכל החלקות בבית העלמין בתל רגב) יהיה התעריף 13,500 ש"ח (לעומת 11,726 ש"ח), ובתל אביב - 18,000 ש"ח (לעומת 8,708 ש"ח); (ב) מתן תמריצים לעידוד הקבורה הרוויה על ידי השתתפות ערך הקרקע בבתי העלמין על הח"ק, ביטול מונופולים של ח"ק באזוריהן ויצירת הפרדה בין תקציבי פיתוח בתי עלמין לתקציבים השוטפים. הצוות הדגיש כי יישום המלצותיו אלו, המהוות שינוי במדיניות הקבורה, דורש גם שינויי חוק ותקנות.

המלצות הצוות הבין-משרדי בנוגע להעלאת תעריפי מכירת חלקות קבר לבני אדם חיים נדחו על ידי ועדת השרים בהחלטתה מ-4.11.03³⁶. בנוגע להמלצות בעניין מתן תמריצים לעידוד הקבורה הרוויה, החליטה ועדת השרים באותו מועד³⁷ ליישם את שינוי מדיניות הקבורה, וקבעה ש"המשרד לענייני דתות, משרד המשפטים והמוסד לביטוח לאומי יפעלו על פי החלטת ממשלה 2222 מיום 16.8.2000 לשינוי החוק והתקנות..." (ראו להלן). אולם בשל החלטת שר העבודה והרווחה להגיש ערר בעניין זה, לא קיבלה ההחלטה תוקף של החלטת ממשלה.

3. באוגוסט 2004 קיימה ועדת השרים דיון בעניין תעריפי הקבורה באזור המרכז, ירושלים, חיפה ועידוד הקבורה הרוויה ובהחלטתה³⁸, שניתן לה תוקף של החלטת ממשלה³⁹, נקבע:

(א) להרשות לראש הממשלה⁴⁰, בהתאם לסמכותו על פי סעיף 14א2 לחוק⁴¹ לקבוע באישור ועדת הפנים של הכנסת תעריפי רכישת חלקות קבר בחיים כדלהלן: בירושלים (בחלקות הקבורה

33 החלטה 1497 (קבר/2).

34 החלטה 1973 מ-13.6.02.

35 החלטה קבר/4 של ועדת השרים מ-21.5.02.

36 קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ב-20.11.03, שמספרה 1034 (קבר/2).

37 החלטה קבר/2 של ועדת השרים.

38 החלטה מס. קבר/11 של ועדת השרים מ-8.8.04.

39 החלטה 2513 מ-26.8.04.

40 כאמור, באותה עת עקב ביטולו של משרד הדתות הועברו סמכויות שר הדתות לראש הממשלה.

41 סעיף 14א2 קובע כי השר רשאי בעלויות הקבורה לקבוע באישור ועדת הפנים של הכנסת לגבי בית עלמין מסוים או באופן כללי, באופן זמני או באופן קבוע סכום לרכישת חלקת קבר בחיים השונה מהתעריף המפורט בתוספת בשל שינויים בעלויות קבר.

של ח"ק קהילת ירושלים), בחיפה (בחלקות הקבורה של ח"ק אשכנזים בשדה יהושע ובכל החלקות בבית העלמין בתל רגב) ובתל אביב, בחלקות הקבורה הרוויה - 11,726 ש"ח, ובחלקות השדה - 18,000 ש"ח.

(ב) להקים צוות בין-משרדי⁴² שבין השאר, תפקידיו לבדוק את מצב העתודות לקבורה בחלקות השדה בבית עלמין ירקון; לבחון את הסבסוד הצולב בתעריפי מכירת קברים כדי לאפשר מתן עדיפות לקבורה רוויה; לבחון את מימון הקמת המבנים לקבורה רוויה על ידי ח"ק ת"א ואת השתתפות המדינה בדמי עידוד הקבורה הרוויה והיקפה. כן הוחלט שהצוות יגיש את מסקנותיו ליו"ר ועדת השרים עד לסוף ספטמבר 2004.

משמעות מבנה התעריפים שבהחלטת הממשלה היא שמימון הקבורה הרוויה יושג על ידי סבסוד צולב שמקורו בגביית כספים מן הציבור, דהיינו ח"ק תוכל למכור קבר לאדם בעודו בחיים בחלקת קברי שדה במחיר גבוה יותר לעומת קבר קבורה רוויה, ועודף ההכנסות מקברי השדה יכסה את הגירעון בפיתוח הקבורה הרוויה.

4. עוד ב-2001 החלה ח"ק ת"א להכין מכרו להקמת מבנה קבורה בקומות בבית העלמין ירקון. ביולי 2003 העניקה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בפתח תקווה היתר בנייה לח"ק ת"א למבנה הראשון של קבורה רוויה בקומות במתחם 316 בבית העלמין. ב-16.8.04 הודיע מנכ"ל ח"ק ת"א דאז ליו"ר ועדת השרים לענייני קבורה דאז גרעון עזרא וליור ועדת השרים לענייני דתות דאז זבולון אורלב כי ב-15.8.04 נחתם חוזה להקמת מבנה הקבורה במתחם, אולם החוזה מותנה בהסדר למימון ולכיסוי של הגירעונות הצפויים.

יו"ר הצוות הבין-משרדי לקבורה רוויה השיב למנכ"ל ח"ק ת"א באותו חודש כי הח"ק חייבת להתחיל לבנות את בניין הקבורה הרוויה לאלתר ממקורות המימון שבידיה - כספי ציבור ממכירת חלקות קבר לאנשים בעודם בחיים, מכירת חלקות חריגות והכנסות נוספות. כן ציין כי "כל עיכוב בהקמת המבנה לקבורה רוויה יגרום למצב בו לא ימצאו מקומות לקבורה בעתיד הקרוב... תוך פגיעה קשה בציבור". בספטמבר 2004 השיב מנכ"ל ח"ק ת"א ליו"ר הצוות הבין-משרדי, כי הח"ק "איננה יכולה לשאת בהפסדים הצפויים של עשרות מיליוני שקלים, בגין כל מיבנה שכזה". כן ציין כי אומדן עלות הקמת המבנה הראשון, שכבר בנו את היסודות שלו, הוא כ-55 מיליון ש"ח, ואומדן עלות המבנה השני הוא כ-70 מיליון ש"ח. המנכ"ל הדגיש כי ח"ק ת"א מוכנה להתחיל מיד בבנייה, אך לצורך כך נדרשים לה בטחונות על מנת שלא לסכן את עצם קיומה.

משרד מבקר המדינה לא מצא מסמכים המעידים שהתעריפים שהובאו לפני השרים לפני החלטת הממשלה מאוגוסט 2004 נגזרו ממודל כלכלי המבוסס על אלה: בדיקת עלויות הפיתוח של הקבורה הרוויה כנגד ההכנסות הצפויות של ח"ק ממכירת חלקות קבר; איזון כלכלי שיאפשר את המשך הפיתוח והתחזוקה של בתי העלמין לאורך זמן. גם לא נמצאו מסמכים המעידים כי נבדקה טענת ח"ק ת"א שהתעריפים שהוצעו, כאמור, יגרמו לה גירעון בהיקף של מיליוני שקלים בפיתוח קבורה רוויה בבית עלמין ירקון. באותו שלב לא הוחל בפעילות הנדרשת ליישום ההחלטות על אף החלטת הממשלה מיוני 2002 שבה נקבע כי יגובשו המלצות בנוגע לחלופות אפשריות למתן תמריצים לקבורה בשיטת הקבורה הרוויה, ואף שהצוות הבין-משרדי הגיש פעמיים את המלצותיו.

5. בינואר 2005 פנו המנכ"ל של ח"ק ת"א ויו"ר הוועד שלו אל ראש הממשלה דאז, אריאל שרון, יו"ר ועדת השרים לענייני קבורה דאז, השר גרעון עזרא, ויו"ר ועדת הפנים של הכנסת דאז,

42 בראשות נציגי יו"ר ועדת השרים (שהיה ראש הצוות הבין-משרדי הקודם), ובהשתתפות נציגי משרדי האוצר, המשפטים, הפנים, הביטוח הלאומי וממ"י.

ח"כ יורי שטרן ז"ל, והדגישו כי "אין כל אפשרות שהחברה תיטול על עצמה את הוצאות הבנייה, שעלויות להוביל אותה למצב של פשיטת רגל".

באפריל 2005 הודיע מנכ"ל ח"ק ת"א ליו"ר ועדת הכספים של הכנסת, הרב ח"כ יעקב ליצמן, כי הצעתו של הצוות הבין-משרדי בנוגע למימון הקבורה הרוויה תגרום, בהתאם לחישוביו, לגירעון בסך 12-15 מיליון ש"ח למבנה. הוא הציע למנות ועדת פיקוח לפרויקט שתלווה את הבנייה ותפקח על עלותה ועל ההכנסות המתקבלות, ואם יהיו לחברות הקבורה הפסדים בגין הקמת המבנים, הממשלה תתחייב לכסות אותם.

ביוני 2005 הציג הצוות הבין-משרדי לוועדת השרים שתי חלופות להחלטה בעניין תעריפי הקבורה באזור המרכז ולעידוד הקבורה הרוויה על בסיס תחשיבים כלכליים שנעשו: (א) תעריף לרכישת חלקת קבר לאדם בעודו בחיים בקבורה רוויה - 11,726 ש"ח; בקבורת שדה - 17,984 ש"ח, בחלקה חריגה - 22,480 ש"ח. (ב) תעריף לרכישת קבר לאדם בעודו בחיים בקבורה רוויה - 8,708 ש"ח; בקבורת שדה - 25,152 ש"ח, בחלקה חריגה - 31,440 ש"ח. כמו כן, צוין בהצעות כי ייתכן שתידרש תמיכה נוספת של המדינה עד 1,000 ש"ח לכל חלקת קבר בקבורה רוויה. לדברי יו"ר הצוות הבין-משרדי, עקב הסתייגויות מן הסכומים הגבוהים בתעריפים שהוצעו, הנחתה ועדת השרים את הצוות לגבש הצעת החלטה חליפית.

ביולי 2005 הודיע מנכ"ל ח"ק ת"א למנכ"ל הרשות הארצית לשירותי דת כי הח"ק מוכנה להיענות להצעת הממשלה על בסיס התעריפים החדשים שבחלופה הראשונה והסבסוד (תמיכה נוספת של 1,000 ש"ח לכל חלקת קבר בקבורה רוויה).

6. בינואר 2006 ניתן תוקף של החלטת ממשלה⁴³ להחלטת ועדת השרים, לאחר שהצוות הבין-משרדי הציג לפניו את הצעתו החליפית, שהתבססה על תחשיב כלכלי להקמת מבנה הקבורה הרוויה הראשון בבית עלמין ירקון ועל התעריף הקבוע בחוק למכירת קבר לאדם בעודו בחיים באותה עת בתל אביב (בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן) - 9,426 ש"ח.

בהחלטה נקבע: (א) להמליץ לראש הממשלה⁴⁴ לקבוע באישור ועדת הפנים, תעריפי קבורה בירושלים (בחלקות הקבורה של ח"ק קהילת ירושלים), בתל אביב ובחיפה (בבית העלמין בתל רגב) בסך 12,566 ש"ח⁴⁵. כן הוחלט ש"העלאת תעריפי הקבורה תהיה בכפוף לההדגשה של משרד מבקר המדינה] לבנייה ולפיתוח מתחמי קבורה חדשים בשיטת הקבורה הרוויה בהיקף של לפחות 50% מסך הקבורה במקומות אלו".

(ב) המדינה תעודד את הקבורה הרוויה על ידי תוספת תשלום לח"ק שבנות מבנים חדשים לקבורה רוויה בהיקף של 75% לפחות מן הנקברים החדשים בבתי עלמין; התשלום יהיה 500 ש"ח לכל יחידת קבר בקבורה רוויה. נקבע כי חברת הקבורה הזכאית לתמיכה תקבור כל מי שלא רכש חלקת קבר בחיים בקבורה רוויה בלבד.

הצוות הבין-משרדי המליץ גם לקבוע תעריף לרכישת קבר בשטחים מוגדרים בבתי העלמין⁴⁶, דבר שלכאורה מאפשר לח"ק הכנסות גבוהות יותר מההכנסות שנכללו בתחשיב הכלכלי.

43 החלטה 4649 (קבר/15) מ-19.1.06.

44 ראו הערות 40 ו-41 לעיל.

45 לפי סעיף 14(א) בחוק, הרוכש בחייו חלקת קבר המיועדת לקבורה רוויה, ישלם 75% מהתעריף שנקבע בתוספת לחוק לרכישת חלקת קבר בחיים; כלומר, התעריף לרוכש חלקת קבר בחיים בקבורה רוויה הנגזר מהחלטת ממשלה הוא 9,426 ש"ח.

46 ראו לעיל הערה 18; קביעת שטחים מוגדרים בבית עלמין פעיל מאפשרות לח"ק לדרוש ממשפחות הנפטרים המבקשות לקבור בהם את יקיריהן, סכומים בלתי מוגבלים.

החלטת הממשלה מאוגוסט 2004 התנתה את העלאת תעריפי הקבורה "מיום ביצוע הקבורה בפועל... ובתל אביב מיום תחילת הקבורה בקבורה רוויה", ואילו ההחלטה מ-2006 קובעת כאמור כי "העלאת תעריפי הקבורה תהיה בכפוף [ההדגשה של משרד מבקר המדינה] לבנייה ולפיתוח מתחמי קבורה חדשים בשיטת הקבורה הרוויה בהיקף של לפחות 50% מסך הקבורה במקומות אלו". ההתניה החדשה לא הייתה ברורה והשאירה כר נרחב לפרשנות ולוויכוחים עתידיים.

בפברואר 2006 פנה ממלא מקום ראש הממשלה דאז, מר אהוד אולמרט, ליו"ר ועדת הפנים של הכנסת דאז, ח"כ ר'אלב מג'אדלה, וביקש את אישור הוועדה לשינוי התעריפים בהתאם להחלטת ועדת השרים. במרס 2006 נערכו בחירות כלליות לכנסת ה-17. עד פיזור של הכנסת ה-16 לא דנה ועדת הפנים בבקשה. בפברואר 2007 פנתה ועדת הפנים לראש הממשלה וציינה כי יש צורך בפנייה מחודשת על מנת שהיא תוכל לדון בבקשה. במרס אותה שנה פנתה הוועדה ל"שר המופקד על המועצות הדתיות" יצחק כהן, וחזרה על הצורך בפנייה מחודשת (ראו להלן).

בינואר 2006, על פי הזמנת מינהל התכנון, הגישה חברת ייעוץ כלכלי דו"ח העוסק ב"מבחן כלכלי של פרויקטים להספקת יחידות קבורה במטרופולין תל אביב". בין השאר, נבחנה "ייתכנות פרויקט ירקון". מן הדו"ח עולה כי הקמת הקבורה הרוויה בכל שטחי בית העלמין תוביל לגירעון של כ-156 מיליון ש"ח למבצע הפרויקט. נקבע כי "יידרש מימון (קדם מימון) נדיב מטעם הרשויות" וכי "יזום לא יתקרב אל הפרויקט ללא תמרוץ כבד מצד הרשות".

7. כאמור, באוקטובר 2006 פנה מנכ"ל ח"ק ת"א לראש הממשלה, מר אהוד אולמרט, והזכיר לו כי מאז ההחלטה מינואר 2006 על העלאת התעריפים לא נעשה דבר, וגם אם תאושר ההחלטה ותשולם התוספת בסך 500 ש"ח ליחידת קבר, ייגרם לחברה הפסד עקב הוצאות הבנייה. בין היתר, ביקש מנכ"ל ח"ק "להורות לגורמים הממשלתיים ליתן לחברה קדישא ת"א התחייבות למימון כל הגרעונות שבבניית מבני הקבורה בקומות כדי שהחברה קדישא תוכל להתחיל באופן מיידי בביצוע מבנה הקבורה הראשון" (להלן - "רשת ביטחון").

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 ציין מנכ"ל ח"ק ת"א כי לקראת ישיבת השרים שהתקיימה כאמור בינואר 2006, סוכם בין ח"ק לבין הצוות הבין-משרדי "כי תיבנה רשת ביטחון", והצוות אף הכין הצעת החלטה בהתאם לכך. לדבריו, לפני הדיון בוועדה הודיע לו יו"ר הצוות כי "הנושא ייסגר בהתחייבות האוצר"⁴⁷ מול ח"ק ת"א... ואכן הצעת החלטה שונתה ונמחק הנושא של רשת הביטחון".

התכנית להרחבת בית העלמין ירקון פורסמה להפקדה בנובמבר 2004. בדיוני ועדת המשנה להתנגדויות של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה - מחוז המרכז (להלן - ועדת המשנה) נדרשה ח"ק ת"א "להוכיח מקורות מימון לקבורה הרוויה (רבודה)" בבית העלמין. במכתבו מנובמבר 2006 לוועדת המשנה ציין מנכ"ל ח"ק ת"א כי תוצאת התחשיב הכלכלי שהוכן על ידה "מצביעה על איזון תקציבי", אך הדבר מותנה באישור תעריפי הקבורה שבהחלטת הממשלה מינואר 2006 ובתשלום תוספת של 1,000 ש"ח לכל יחידת קבר בקבורה רוויה במקום 500 ש"ח שנקבעו בהחלטת הממשלה. החברה העריכה אז כי היא לא תידרש למימון ביניים בנקאי ולא לקחה בחשבון בחישוביה הוצאות מימון.

47 בעניין עמדת משרד האוצר באשר ל"רשת ביטחון" לשם קידום פיתוח מבני קבורה רוויה, ראו להלן.

החלטות הממשלה ממאי 2007

1. באפריל 2007 קיבלה ועדת השרים שתי החלטות בעניין העלאת תעריפי הקבורה ועידוד הקבורה הרוויה, שקיבלו תוקף של החלטות ממשלה ב-3.5.07:
 - (א) בהחלטת הממשלה⁴⁸ נקבע כי יש לתקן את החוק כך שההנחות מהתעריפים לרכישת קבר בחיים בחלקות קבורת שדה לבני זוג של נפטרים יבוטלו, ויינתנו להם בגין רכישת חלקת קבורה רוויה בלבד. משמעות החלטה זו היא עידוד הקבורה הרוויה⁴⁹.
 - (ב) בהחלטת הממשלה⁵⁰ מאותו תאריך בוטלה החלטת הממשלה מינואר 2006 ובמקומה הוחלט כך: (1) להמליץ לראש הממשלה לקבוע באישור ועדת הפנים תעריף קבורה בירושלים (ח"ק קהילת ירושלים), בתל אביב, בחיפה ובבית העלמין בתל רגב בסכום של 12,566 ש"ח, "בכפוף [ההדגשה של משרד מבקר המדינה] לבנייה ולפיתוח מתחמי קבורה חדשים בשיטת הקבורה הרוויה בהיקף של לפחות 50% מסך הקבורה במקומות אלו". (2) המדינה תעודד את הקבורה הרוויה על ידי תשלום עד 1,000 ש"ח⁵¹ לכל יחידת קבר חדשה בקבורה רוויה.
2. במאי 2007 קיימה ועדת הפנים דיון, בין השאר, בעניין התעריפים, אך לא התקבלו בו החלטות אופרטיביות. ביולי 2007 פנה ראש הממשלה, מר אהוד אולמרט, ליו"ר ועדת הפנים, ח"כ אופיר פינס-פז, וביקש, בין השאר, את אישור הוועדה לתעריפים בהתאם להחלטת הממשלה ממאי 2007.

בעקבות פניית ראש הממשלה קיימה ועדת הפנים דיון נוסף באוגוסט 2007, אך לא קיבלה החלטות אופרטיביות, ויו"ר הוועדה ביקש לקיים דיון נוסף בנושא.
3. ב-6.8.07 קיימה ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (להלן - קבינט חברתי-כלכלי) דיון ובין השאר קיבלה החלטות בנוגע ל"מעבר לקבורה רוויה". ההחלטה האמורה (חכ/53) חזרה על החלטת הממשלה ממאי 2007 בעניין העלאת התעריפים, אולם קבעה כי כניסתם לתוקף של התעריפים תהיה מהמועד שבו יפרסם השר הנוגע בדבר ברשומות ביחס לכל אחד מבתי העלמין שנזכרו לעיל, "כי בוצעו [ההדגשה של משרד מבקר המדינה] בו עבודות בנייה ופיתוח של מתחמי קבורה חדשים בבית העלמין בשיטת הקבורה הרוויה בהיקף של לפחות 50% מסך שטח מקומות הקבורה החדשים באותו בית עלמין". נקבע גם כי יש לתקן את ההגדרה "קבורה רוויה" בחוק, "כך שמספר הקברים לדונם... יעמוד על 1000 קברים, במקום 750 קברים".
- ב-8.8.07 התכנסה ועדת הפנים של הכנסת לדיון נוסף על קביעת תעריפים לרכישת חלקות קבר בחיים. בדיון הוצגו ההבדלים בין נוסחי החלטת הקבינט החברתי-כלכלי והחלטת הממשלה, אך לא התקבלו החלטות.
4. באוקטובר 2007, במסגרת הצעת חוק ההסדרים לשנת 2008⁵², הובאה לאישור הכנסת, בין היתר, ההצעה להעלות את התעריפים בהתאם להחלטת הקבינט החברתי-כלכלי. ועדת הכספים של הכנסת (להלן - ועדת הכספים) קיימה מספר דיונים בהצעה זו ממאי עד יולי 2008.

במסמך מאוגוסט 2008 ציין מנכ"ל פורום מנהלי חברות הקדישא הגדולות בישראל (להלן - פורום ח"ק), עו"ד זאב רוזנברג, כי "התכנון והביצוע [של מבני קבורה רוויה] עלו עד עתה לח"ק סכום

48 החלטה 1614 (קבר/1).

49 יש לציין, כי בני הזוג של הנפטרים הם רוב רוכשי הקברים בעודם בחיים.

50 החלטה 1615 (קבר/2).

51 הגדלה מ-500 ש"ח שצוינו בהחלטת הממשלה מינואר 2006. 1,000 ש"ח יינתנו בשתי מנות של 500 ש"ח כל אחת: מנה ראשונה במהלך תחילת עבודת הבנייה של מבנה קבורה רוויה ומנה שנייה לאחר מכירת יחידת הקבר או לאחר הקבורה ביחידת הקבר אם הקבורה בחינם.

52 "תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2008), התשס"ח-2007".

מצטבר של למעלה ממאה מליון ש"ח, כל זאת במימון עצמי...". הוא הוסיף ש"לאחר שנים רבות של מו"מ והבטחות, אנו עומדים בפני שוקת שבורה, עשרות ומאות ישיבות, פגישות, שיחות של ועדות השרים וועדות הכנסת עם מנהלים ופקידים...לא הביאו לפתרון המיוחל". לכן "החליט פורום המנכ"לים של ח"ק הגדולות בישראל, המטפלות בכ-70% מהנפטרים היהודיים בארץ להפסיק את פעילותו בנושא זה... הפורום חוזר ומודיע שבקרוב מאוד יאלצו חלק מח"ק לקבור נפטרים בשטחים שלא נועדו לכך. תפקידה ואחריותה של הממשלה, להעמיד לרשות ח"ק קרקע לקבורה ויש לעשות זאת באופן מידי".

5. כאמור, לאחר מועד סיום הביקורת ב-5.11.08 התקבל בכנסת חוק שירותי הדת היהודיים (תיקון מס' 15), התשס"ט-2008. הוא קובע, בין השאר, כי התעריף לרכישת חלקת קבר בחיים בירושלים (בחלקות הקבורה של הח"ק קהילת ירושלים), בתל אביב, בחיפה ובתל רגב יהיה 12,566 ש"ח. נקבע כי התעריפים החדשים יחולו "אם השר לשירותי דת אישר, לאחר שהוצגו לפניו המסמכים המעידים על כך, כי לפחות 50% מסך שטח מתחמי הקבורה החדשים באותו בית עלמין מיועדים לקבורה בשיטת הקבורה הרוויה... לפי תכנית שאושרה למתן תוקף בהתאם לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, ונתנו לגבי אותם מתחמים היתרים לפי סעיף 145 לחוק האמור; כל עוד לא פורסמה ברשומות הודעה [של השר לשירותי דת]... תחול על חלקת הקבורה או על בית העלמין... התוספת לחוק העיקרי, כנוסחה ערב יום תחילתו של חוק זה [לפני העלאת התעריפים]".

הסדרת התעריפים החדשים היא צעד הכרחי ראשון לקידום פתרון למצוקת הקבורה, אך אין בה די על מנת להבטיח את בנייתם והקמתם של מבני הקבורה הרוויה בבית עלמין ירקון. כאמור, בהחלטת הממשלה ממאי 2007 נקבע, כי המדינה תעודד את הקבורה הרוויה על ידי תוספת תשלום עד 1,000 ש"ח לכל יחידת קבר חדשה בקבורה רוויה. לא נקבע נוהל המסדיר את המנגנון ואת השיטה שבה תשולם התוספת (התמיכה) מתקציב המדינה לח"ק העוסקות בהקמת מבני קבורה רוויה.

בתשובתו מסר המשרד כי "פועל צוות מקצועי מטעמו להכנת נוהל וקריטריונים" בעניין זה.

המשרד טרם פעל ליישם את החלטת הממשלה ממאי 2007 לבטל בחוק את ההנחות מהתעריף לרכישת קבר בחיים בחלקות קבורת שדה הניתנות לבני זוגם של נפטרים כך שיינתנו לקבורה רוויה בלבד כדי לעודד רכישת חלקות קבר בקבורה רוויה.

בתשובתו מסר המשרד כי לאחר חקיקת תיקון מס' 15 לחוק המשרד פועל לשינוי החוק ולמימוש החלטת הממשלה האמורה.

ועדת השרים החליטה באוקטובר 2008, כי תיערך בדיקה משותפת של המשרד, של משרד האוצר ושל חברות הקדישא למתן "רשת ביטחון" על ידי המדינה. בהעדר הבדיקה יהיה קשה, לדברי ח"ק ת"א, להתקדם לפתרון שיאפשר לה את בניית מבני הקבורה הרוויה. נחוץ אפוא לסיים את הבדיקה בדחיפות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 הודיע סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר כי "בימים אלה אנו בוחנים האם נחוץ ואפשרי לתת רשת ביטחון לח"ק ת"א לשם קידום פיתוח מבני קבורה ואת ההשלכות הצפויות של מהלך זה".

בפברואר 2009 החליטה ועת השרים, בהמשך להחלטת הממשלה ממאי 2007 (שמספרה 1615), כי בקבורה רוויה צפופה⁵³ תהיה תוספת התשלום ל"גוף קבורה" 2,000 ש"ח (במקום עד 1,000 ש"ח) לכל יחידת קבר במבנים חדשים שהקבורה בהם החלה לפני סוף דצמבר 2010, ובנייתם הסתיימה לפני סוף דצמבר 2011.

בית עלמין אזורי בשטח מצפון לרמת אביב ג'

אתר מצפון לרמת אביב ג' (להלן - רמא"ג) הועד בזמנו כבית עלמין בתמ"א 19. עוד ב-1975 נחתם הסכם בין המדינה וח"ק ת"א שאפשר לח"ק להפקיע באתר שטח של כ-300 דונם. בהתאם להסכם שילמה ח"ק ת"א למדינה 13,300,000 ל"י פיצויים בגין הפקעת הקרקע שבבעלות המדינה.

באוקטובר 1985 נחתם הסכם בין ח"ק ת"א לעיריית תל אביב-יפו לפיו העירייה תקצה לח"ק בתוך שלוש שנים שטח חלופי לבית עלמין ובתמורה תוותר ח"ק על השטח ברמא"ג. ממ"י החליט במאי 1991 כי הקצאת השטח החלופי [בית עלמין - צומת מורשה] מותנית במילוי תנאי החוזה בין ח"ק ת"א לעיריית תל אביב-יפו "הקובע שהקרקע ברמת אביב ג' תחזור למינהל [לממ"י] באם ימצא שטח חלופי". בדיון שהתקיים באותו חודש אצל שר הפנים דאז, אריה דרעי, נקבע שממ"י תבטל את ההחלטה היות ש"סעיף זה מתייחס להסכם בין עיריית ת"א וח"ק... ואין המינהל צד בו".

במהלך השנים התקיימו מגעים בין ממ"י לח"ק ת"א בנוגע להסדרת זכויותיה בבית עלמין ירקון⁵⁴ בכפוף ובמקביל להחזרת הקרקע ברמא"ג לידי ממ"י. במכתבו של בא כוח ח"ק ת"א מינואר 1999 למנהל ממ"י הוצגה עמדתה של ח"ק ת"א, כי "כל עוד אין בידי ח"ק מספיק אתרים חילופיים שיוכלו לשמש כבית עלמין נשאר האתר ברמת אביב ג' פתרון מעשי לקבורה למספר שנים", ו"ח"ק תהיה מוכנה, למרות שלא מוטלת עליה חובה חוקית, למסור את השטח למינהל מקרקעי ישראל אם ייעודו ישתנה (בהסכמה)... הסכמת ח"ק מותנית גם בפתרון ההיבטים הכספיים הכרוכים במסירת הקרקע לממ"י".

כאמור, ייעודו של האתר ברמא"ג לבית עלמין בוטל על ידי ועדת משנה לנושאים תכנוניים עקרוניים במועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - וולנת"ע) בפברואר 2003. באותה שנה עתרה ח"ק ת"א לבג"ץ⁵⁵ בבקשה לבטל את ההחלטה. באוקטובר 2007 נדחתה העתירה, לאחר שבית המשפט קיבל את עמדת המדינה כי יש חלופות לקבורה בגוש דן והיא פועלת להסדרת חקיקתית של תעריפי הקבורה.

בדיון שקיימה ועדת הביקורת במרס 2007 ציין מנהל ממ"י, כי הוצע לח"ק ת"א "פתרון מימוני" - להתחיל לבנות מבנים לקבורה בשטחים המיועדים לכך בבית עלמין ירקון, ולממן את הבנייה מהסכום שהוצע לה עבור השטח שהיא מחזיקה ברמא"ג.

בתשובתה מדצמבר 2008 טענה ח"ק ת"א כי חלק מקרקעות רמא"ג הופקעו מגורמים פרטיים ומקצתם קיבלו כבר תמורה עבור הקרקע, ו"כרגע תלויה ועומדת עתירה לבג"ץ של בעלי קרקעות שונים בעניין הקרקע...[ה]סטאטוס של אותן קרקעות ייקבע על ידי בית המשפט". כן טענה ח"ק ת"א כי "אין כל קשר בין סוגיית הקרקע ובין סוגיית מימון הקבורה הרוויה... פתרון מימון הקבורה הרוויה צריך להימצא ע"י המדינה, מאחר והקבורה הרוויה הינה בגדר יצירת משאב חדש

53 חלקות קבורה רוויה, שבהן צפיפות יחידות הקבורה היא לפחות 1,500 יחידות לדונם.
54 יש שטחים בבית העלמין ירקון שהם בבעלות המדינה ובניהול ממ"י; ח"ק ת"א פתחה שטחים בבית העלמין ישירות מחקלאים, ללא העברת זכויות בממ"י.
55 בג"ץ 5957/03 חברה קדישא גחש"א שעל יד הרבנות הראשית והמועצה הדתית נ' המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ואח', תקדין.

(באמצעות החיסכון בשטחי קרקע) למטרות לאומיות. פתרון זה חייב להיות אחיד לגבי כל [ח"ק] ללא הפליה".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 העיר גם מנכ"ל פורום ח"ק כי רמא"ג "היא נושא משפטי כלכלי העומד בפני עצמו ואיננו יכול להיות חלק מהפתרון... [ו]אין להטיל [על חברות קבורה] לממן מנכסיהן ומרכושן את ההוצאות הצפויות... נכסים אלה הם כספי נאמנות והקדש ואינם יכולים להיות מקור למימון ולכיסוי הפסדים של בנייני קבורה".

הביקורת העלתה כי מאוקטובר 2007, מועד החלטת בג"ץ המאשרת את ביטול ייעוד השטח ברמא"ג כבית עלמין, עד מועד סיום הביקורת לא התקיימו מגעים בין ממ"י לח"ק ת"א בנוגע להסדרת העניינים הכספיים הכרוכים בהחזרת הקרקע ברמא"ג לידי ממ"י.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 הודיע ממ"י כי הוא "בוחר יחד עם משרד האוצר, הצעות חלופיות לתמורה שתקבל [ח"ק ת"א] בעד ויתור על דרישותיה באתר [רמא"ג], וכן הסדרת חזקתה באתר בית העלמין ירקון".

מהשתלשלות העניינים המתוארת ומהתשובות לעיל מתברר שיש מחלוקת לגבי ייעוד הכספים שאמורה ח"ק ת"א לקבל מהמדינה עבור החזרת הקרקע ברמא"ג. עמדת ח"ק ת"א ופורום ח"ק היא שמצוקת הקבורה ויישום הקבורה הרוויה אינן נחלת ח"ק ת"א לבדה, ולכן יש לנתק את הסדרת העניינים הכספיים הכרוכים בקרקעות רמא"ג מן הדיון. לעומת זאת, עמדת ממ"י היא שהסכומים שהוצעו לח"ק עבור השטח מעניקים לה פתרון מימוני להתחלת בניית מבנים לקבורה רוויה בבית העלמין ירקון. לדעת משרד מבקר המדינה, על הגורמים הנוגעים בדבר לפתור בהקדם את המחלוקת.

בית העלמין האזורי "גני עד" בברקת

1. כאמור, האתר באזור ברקת היה אחת האפשרויות שהוצעו בתמ"א 19 עוד ב-1987 להקמת בית עלמין אזורי. במרס 1995 פנה ממ"י לעורכי תמ"א 19 והציע להחליף את הייעוד של השטח שאותר בתמ"א ובמקומו לייעוד לבית עלמין שטח במחצבות נטושות סמוכות. ממ"י קבע ששטח המחצבה "מתאים להקמת בית עלמין בקומות על ידי יצירת טרסות קבורה בדפנות המחצבה", ואפשר שייכללו בו "בין 750,000 ל-1,000,000 קברים אשר יפתרו את מצוקת הקבורה לתקופה של כ-100 שנה". בנובמבר 1995 החליטה ועדת השרים להטיל על ממ"י להכין את התכניות המתאימות בעניין זה לשם הגשתן לאישור מוסדות התכנון במשרד הפנים. בדצמבר אותה שנה ניתן להחלטת ועדת השרים תוקף של החלטת ממשלה⁵⁶.

ביוני 2000 אישרה הוולנת"ע את שינוי מיקום בית העלמין. מטרת תכנית המתאר (מח/143) כפי שהוצגה בישיבתה הייתה הקמת בית עלמין בקבורה רוויה בשטח מחצבה נטושה שיפתור את בעיית הקבורה בגוש דן ל-30 שנה ויאפשר הקמת כ-270,000 קברים בשטח של 380 דונם שיוכלו להרחיבו.

תכנית המתאר מח/143 "בית עלמין במחצבת ברקת" פורסמה למתן תוקף ביוני 2003. על פי התכנית, מתוכננים בבית העלמין חמישה אתרי קבורה⁵⁷ בשטח של כ-390 דונם; התכנית גם מסדירה את הקמת בית העלמין בשני שלבים: (א) פיתוח תשתיות-על (עבודות עפר, סלילת כביש טבעתי ותשתיות ראשיות עד אתרי הקבורה); (ב) הקמת אתרי הקבורה כולל תשתיות ומבני קבורה ושירות.

2. בספטמבר 2002 התקין השר לענייני דתות דאז, אשר אוחנה, את תקנות שירותי הדת היהודיים (מועצת בתי העלמין היהודיים בברקת), התשס"ג-2002 (להלן - מועצת ברקת). בהגדרות שבתקנות נקבעו "הרשויות החברות במועצה"⁵⁸. בין תפקידי המועצה לתכנן, להקים, להחזיק, לנהל ולפתח בתי עלמין ודרכי הגישה אליהם וכן לפקח על בתי העלמין; להקים, להחזיק ולנהל מבנים הדרושים לקיום שירותי קבורה; לפקח על הסידורים הכספיים והמינהליים של החברות שיפעלו בבית העלמין; להקצות בבית העלמין חלקות לחברות ולקבוע את דרכי השימוש בהן; לפתח קבורה בקומות וקבורה רוויה ולעודד את השימוש בה. בפברואר 2008 מינה השר לשירותי דת יצחק כהן את הרב רפאל פנחסי ליו"ר המועצה (שכיהן כממלא מקום יו"ר האסיפה הכללית ויו"ר בפועל של ח"ק ת"א).

המשרד משתתף בהוצאות השוטפות של מועצת ברקת במסגרת תקנה תקציבית בסעיף "פיתוח בתי עלמין" בתקציב המשרד. בשנים 2005-2007 הוצאה בפועל הסתכמה ב-291,000 ש"ח, ב-981,000 ש"ח וב-334,000 ש"ח, בהתאמה.

בנובמבר 2003 ניתן תוקף של החלטת ממשלה⁵⁹ להחלטת ועדת השרים מאותו חודש אשר קבעה, בין השאר, כי ממ"י יהיה אחראי לפיתוח כללי ולתשתיות-על של בית העלמין ברקת והטילה על השר לענייני דתות להוסיף רשויות מקומיות לרשויות החברות במועצת בתי העלמין היהודיים בברקת. כן הוחלט להסמיך את השר לענייני דתות למנות מנהל לניהול התשתיות באתר הקבורה בברקת שיהיה אחראי למכרזים לפיתוח בית העלמין ולמכרזים לשירותי קבורה ופיקוח. בתשובתו ציין ממ"י כי "החלטות הממשלה להטיל על ממ"י את קידום הקמת אתר בית העלמין בברקת נבעו בין היתר מהעדר גוף ייעודי שיסדיר את כל הליכי התכנון והקמת התשתיות של האתר".

מנגנון מימוני ותפעולי להקמת בית עלמין ברקת ולהפעלתו

1. הממשלה קיבלה החלטות העוסקות בפיתוח של בתי עלמין אזוריים והפעלתם, בכללן בית העלמין בברקת, כבר בתחילת שנות ה-2000:

בפברואר 2000 ניתן תוקף של החלטת ממשלה⁶⁰ להחלטה של ועדת השרים שקבעה, בין השאר, כי ממ"י ומשרד האוצר יגישו הצעות למימון עלויות פיתוח אתר ברקת.

באוגוסט 2000 קיבלה הממשלה החלטה⁶¹ שבין השאר, מהווה תשתית לתכניות הממשלתיות למימון הקמתו ולשיטת הפעלתו של בית העלמין האזורי בברקת: הוחלט כי השר לענייני דתות יתקן את תקנות שירותי הדת היהודיים כך שיהיה מוסמך לתת שני רישיונות לחברות המפעילות

57 בשלושה מהם לא יפחת מספר הקברים בקבורה רוויה מ-80% מכל הקברים באותו אתר; ברביעי לא יפחת מספרם מ-50%, ובחמישי לא תותר קבורה רוויה. בבית העלמין תוכננו שיטות קבורה שונות: קבורה רוויה - לא פחות מ-900 קברים לדונם; שטחים לקבורת שדה רגילה וזוגית - לא פחות מ-235 ומ-470 קברים לדונם, בהתאמה; שטחים לקבורה דלילה - לא פחות מ-170 קברים לדונם.

58 תל אביב-יפו, רמת-גן, בני ברק, גבעתיים, חולון, גבעת שמואל, קריית אונו, אור יהודה, חבל מודיעים, שוהם, בת ים, אזור, רמת אפעל.

59 החלטה 1036 (קבר/5).

60 החלטה 1197 (קבר/2).

61 החלטה 2222 מ-16.8.00.

שירותי קבורה: "רישיון לחברת לוויות" לח"ק או לכל אדם העוסק בקבורת נפטרים שאינה חברה לניהול בית עלמין; "רישיון חברה לניהול בית עלמין" לחברה שהוחכרה לה קרקע מממ"י. הוחלט גם כי "קרקע בבתי עלמין חדשים, ובכלל זה בבתי העלמין 'ברקת', 'תל רגב', ו'יער ירושלים' תוקצה [על ידי ממ"י] רק לחברות לניהול בתי עלמין".

2. מנגנון ושיטה למימוש פרויקט בית עלמין בברקת הוצע במרס 2001 בנייר עבודה שהכינה חברה חיצונית (להלן - חברה מנהלת) עבור ממ"י. הוצע כי שלב א' (פיתוח תשתיות-על) יבוצע על ידי ממ"י בעלות מוערכת באותה עת של כ-120 מיליון ש"ח. כן הוצע כי חברה לניהול בית עלמין תרכז את הפיתוח והבנייה באתרי הקבורה (שלב ב') באמצעות גופים יזמיים. עלות הביצוע של שלב ב' הוערכה אז בכ-1,164 מיליארד ש"ח. בלוח הזמנים שהוצג במסמך תוכננו תחילת שלב א' ליוני 2002, תחילת שלב ב' לדצמבר 2002 והפעלת בית העלמין לפברואר 2004.

3. באוגוסט 2004 הטילה ועדת השרים על הצוות הבין-משרדי שהוקם בהתאם להחלטתה להציע תכנית לפיתוח ולקבורה בבתי עלמין אזוריים עתידיים. המלצותיו ומסקנותיו של הצוות רוכזו במסמך מ-11.2.07, שהוכן על ידי חברה חיצונית המייצגת לצוות (להלן - החברה המייצגת), אשר עמה התקשר ממ"י.

המנגנון התפעולי שהציע הצוות להפעלת בתי העלמין כלל מספר גורמים והגדיר את תחומי האחריות שלהם: (א) מדינת ישראל - האחראית לתכנון בתי העלמין ולמתן קדם מימון ומענקים להקמתם; (ב) מינהלת בית העלמין - שתפתח את בית העלמין ושתהיה אחראית על תחזוקתו ותפעולו ברמת תשתיות-העל, תפרסם מכרזים ליזמים להקמה ולהפעלה של מבני קבורה ותפקח על פעילותם של היזמים וח"ק; (ג) יזמים - שירכשו תתי-מתחמים לבניית מבני קבורה וישלמו עבור הקרקע ופיתוח תשתיות הכלליות, ידאגו לתחזוקת המבנים והקברים 40 שנה ויקבלו כספים מח"ק ומהביטוח הלאומי - חלק מודמי הקבורה בגין אחזקת החלקות; (ד) חברות הקדישא - יספקו את שירותי יום הקבורה, ימכרו את הקברים לצרכנים על פי תעריף שייקבע על ידי הממשלה ויעבירו את ההכנסות למינהלת; הן תהיינה זכאיות לתמורה בגין כל יחידת קבר בקבורה רוויה שימכרו ולמימון עלויות יום הקבורה מן הביטוח הלאומי.

הצוות המליץ לבנות מנגנון מימוני אשר יאזן כלכלית כל בית עלמין. הצוות מצא כי התעריפים לרכישת קבר בחיים שבתוספת לחוק שירותי הדת אינם מספיקים על מנת לממן את ההשקעות לפיתוח הקבורה הרוויה ואינם מעודדים את הצרכנים והגורמים המעורבים לקדם את הקבורה הרוויה. המנגנון שהומלץ עליו מתבסס על שלושה מרכיבים עיקריים: קביעת תעריפים נפרדים⁶² לשיטות הקבורה המתוכננות כדי שהתמורה שתתקבל ממכירת קברי שדה תסכסד את הקבורה הרוויה; מתן תמריצים כלכליים לח"ק על ידי יצירת רווח תפעולי גדול יותר בשיווק הקבורה הרוויה; גביית תשלום בגין הקרקע מהיזמים שיפעילו את מבני הקבורה.

באותו מסמך הוצעו מספר צעדים מעשיים "לצורך קידום הקבורה הרוויה": שינוי חקיקה אשר יאפשרו קביעת תעריפים לצרכן בהתאם למוצע; לעדכן את החלטות מועצת ממ"י בדבר הקצאת קרקע למטרות קבורה כדי לאפשר תשלום ריאלי למדינה עבור קרקע המוקצית לצורכי קבורה (שכיום מוקצית בחינם); לקבל בדחיפות החלטה על פיתוח ברקת או על הרחבת בית העלמין ירקון או על שני הדברים כאחד; ליצור מנגנון ביקורת לרמת התעריפים לאורך זמן כדי לוודא שהתעריפים שנקבעו מסיטים את העדפות הציבור לקבורה הרוויה ומאפשרים השגת איזון כלכלי ותפעולי לגופים המעורבים בבית העלמין האזוריים.

כאמור, בינואר 2006, הגישה חברת ייעוץ כלכלי (ראו לעיל) דוח העוסק ב"מבחן כלכלי של פרויקטים להספקת יחידות קבורה במטרופולין תל אביב". עולה ממנו כי הקמת בית עלמין באתר ברקת מצטיירת כפרויקט "גבולי" מבחינת היתכנותו העסקית ליוזם ו"לקופה הציבורית", מאחר שעל

62 תעריפים למכירת קבר בחיים ותעריפים למכירת קבר לאחר פטירה.

מנת לגרום לזיזם-קבלן להתקשר עם רשויות המדינה בהסכם להקמת מבני קבורה רווייה באתר צריכה המדינה לנקוט אמצעים כלכליים מסוימים.

על פי אומדן שהוכן על ידי החברה המנהלת עבור ממ"י במאי 2007, עלויות עבודות פיתוח תשתיות-העל בבית העלמין הן כ-200.6 מיליון ש"ח, ולפי הערכה ראשונית עלות עבודות התשתית והבנייה בתחום אתרי הקבורה מסתכמת בכ-1.25 מיליארד ש"ח.

4. ביולי 2007 התקיים דיון בלשכת השר ויו"ר ועדת השרים לענייני קבורה, יצחק כהן, בהשתתפות נציגי הצוות הבין-משרדי, שנועד לקדם "החלטת ממשלה בנושא המתכונת להקמת בתי עלמין חדשים, בדגש על הקמת בית העלמין בברקת". על פי סיכום הדיון שהוכן על ידי החברה המייעצת ביקש השר לקדם במהירות נוסח מוצע להחלטה זו לשם הבאתה לאישור בוועדת השרים לענייני קבורה.

במאי 2008, כארבע שנים לאחר הקמתו, הציג הצוות הבין-משרדי לסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר את "המודל הכלכלי-תפעולי להקמה ולניהול של בתי עלמין מטרופוליניים ויישומו באתר ברקת" לשם אישורו ולקביעת לוחות זמנים לקידומו. מסיכום הדיון עולה, בין היתר, כי יש לקדם את הקמת בית העלמין בברקת תוך שמירה על "העקרונות של הימנעות מסבסוד ממשלתי שוטף, ויצירת תנאי תחרות בין גורמי הקבורה באתר". נוסף על כך, סוכם כי "יש לפעול באופן מיידי לקידום התשתית הרגולטורית הנדרשת" ובכלל זה להביא לאישור ועדת השרים הצעת החלטה המאמצת את דו"ח הצוות הבין-משרדי.

ביוני 2008 התקיים דיון בלשכת מנהל ממ"י בנוגע ל"קידום הרשאה למועצת בתי עלמין [ברקת] ומימון פיתוח תשתיות", בין השאר בהשתתפות יו"ר מועצת בתי עלמין ברקת וסגנו ונציג אגף התקציבים במשרד האוצר. בדיון סוכם, בין היתר, כי לאחר סיום תכנון התשתיות תקבל מועצת ברקת לאחריותה את ניהול פרויקט בית העלמין, בהתאם לבקשתה, ותוכן "עסקת הרשאה לתכנון ופיתוח למועצה לכל מתחם בבית העלמין".

5. באוגוסט 2008 קיבלה הממשלה החלטה⁶³ בעניין "שירותי הדת - קבורה רווייה בבתי קבורת אזורים", ובין השאר נקבעו בה הדברים האלה:

- תיקון חוק שירותי הדת היהודיים וקביעת הוראה בו לעניין תעריפים לרכישת קבר בבית עלמין האזורי ברקת שתושב יהודי המבקש לרכוש בעודו בחיים חלקת קבר בבית העלמין, ישלם סכום שייקבע בתוספת השנייה לחוק בהתאם לסוג החלקה, כדלהלן: קבורת שדה - 25,000 ש"ח; קבורת שדה במבנה - 18,000 ש"ח; קבורה רמה - 12,000 ש"ח; קבורת סנהדרין - 8,000 ש"ח.

- תיקון חוק הביטוח הלאומי באופן שייקבע בו כי ח"ק תהיה רשאית לגבות בקשר לקבורה ולהקמת המצבה תשלום נוסף על דמי הקבורה כאשר מדובר בבית עלמין אזורי, ויוטל על שר הרווחה והשירותים החברתיים לקבוע בצו את הסכומים שח"ק רשאית לגבות בקבורה בבית העלמין ברקת, נוסף על דמי קבורה, כדלקמן: קבורת שדה - 25,000 ש"ח, קבורת שדה במבנה - 18,000 ש"ח, קבורה רמה - 8,000 ש"ח, קבורת סנהדרין - 0.

- ההנחות הקבועות בסעיף 14 א לחוק לא יחולו על חלקת קבר בבית העלמין ברקת.

- שילוב תיקוני החקיקה בתיקוני החקיקה לעניין המדיניות הכלכלית לשנת 2009, שיוגשו לכנסת במסגרת אישור תקציב המדינה לשנת 2009.

מן האמור לעיל עולה, כי רק בפברואר 2007 - כשלוש שנים לאחר הקמתו - ריכז הצוות הבין-משרדי את המלצותיו ומסקנותיו לגבי חלופות שונות למנגנון מימוני, תפעולי וארגוני לבית העלמין. רק במאי 2008 - כארבע שנים לאחר הקמתו - סיכמו הצוות הבין-משרדי ומשרד האוצר להביא הצעת החלטה בעניין לאישור ועדת השרים. לא נמצא כי המודל הכלכלי-תפעולי שהוסכם עליו הוצג בפני ועדת השרים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה העיר מנכ"ל פורום ח"ק כי "התעריפים בברקת הם יותר מפי שניים מהתעריפים שנקבעו [בתיקון מס' 15 לחוק] לח"ק, זאת בנוסף להטבות אחרות שניתנו לברקת והשקעה של מאות מיליוני שקלים בתשתית... האפליה זועקת לשמים". גם המשרד ציין בתשובתו כי התנגד לתעריפי הקבורה שנקבעו לבית העלמין בברקת, "בעוד שבמועד [החלטת הממשלה] משרד האוצר לא קידם שינוי התעריפים במקומות אחרים כפי שבסופו של דבר נעשה בתיקון [מס' 15 לחוק]". כמו כן העירה ח"ק ת"א בתשובתה כי "בעוד המדינה... מעמידה תנאים כאלו ואחרים להעלאת התעריפים בת"א ל-12,566 [ש"ח]... על מנת לאפשר קבורה רוויה, הובאה לאישור הממשלה הצעת החלטה להעלות את התעריפים בבית עלמין ברקת ל-25,000 [ש"ח] במסגרת חוק ההסדרים 2009, וכמו כן לבטל את כל ההנחות המפורטות בסעיף 14 לחוק... מדובר... באפליה קשה בין בתי העלמין שעוסקים בקבורה רוויה כגון ת"א, תל רגב וקהילת ירושלים, לבין ברקת שעדיין לא קיים".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2009 ציין סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר כי "כל עוד לא הושלמו התנאים להבטחת ההצלחה של המודל שהוצג על ידי הצוות הבין-משרדי אנו סבורים כי אין מקום לבצע השקעה משמעותית מקופת המדינה בפיתוח תשתיות במתחם ברקת". כן ציין סגן הממונה כי "העיכוב בחקיקה [תיקון מס' 15 לחוק] נבע מכך שוועדת הכספים של הכנסת לא דנה בנושא תיקון החקיקה חודשים רבים למרות ניסיונות חוזרים ונשנים של המשרד לשירותי דת ואגף התקציבים לקדם את הנושא".

לוחות זמנים להקמת בית העלמין

כאמור, בנייר עבודה שהכינה החברה המנהלת עבור מ"מ במרס 2001, הוצגה תכנית עבודה לפיה בפברואר 2004 יסתיימו העבודות ותחל הפעלת בית העלמין. בדיון הנהלת מ"מ שהתקיים באפריל 2002 בנושא "בית עלמין ברקת" ציין נציג החברה המנהלת, כי "בית העלמין יהיה מוכן לקליטת קבורה רק עוד 4-5 שנים" (כלומר לכל המוקדם באפריל 2006).

באוקטובר 2004 הציגה החברה המנהלת ליו"ר מועצת בתי העלמין ברקת לוח זמנים משוער, המותנה במועד אישור תכנית הבינוי על ידי הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, שלפיו עבודות הפיתוח באתר יסתיימו באפריל 2008. ביולי 2006 עודכן לוח הזמנים המשוער, לפיו עבודות הפיתוח יסתיימו בנובמבר 2010.

ממצגת שהכינה החברה המנהלת במאי 2007 עולה כי התכנון הארעי לבית העלמין הסתיים בתחילת 2007; התכנון המפורט של שלב א' (תכנית עבודה ומסמכי המכרז לתשתיות-העל) היה אמור להסתיים בפברואר 2008; התארגנות להפעלת בית העלמין עתידה להתחיל במרס 2011. אולם כבר במרס 2008 עדכנה החברה המנהלת את מ"מ כי התכנון המפורט של שלב א' יסתיים רק ביוני 2008.

רק באוגוסט 2008 הסתיימה הכנת המכרזים לפיתוח של תשתיות-העל, וטרם אושרו לעבודות אלו כל היתרי הבנייה. במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2008, טרם החלו עבודות הפיתוח להקמת בית העלמין.

בתשובתו ציין ממ"י כי "הממשלה בכלל ומשרד הדתות והאוצר בפרט, לא מיהרו להפקיד בידי מועצת בתי העלמין [בברקת] את כל הכלים התקציביים הנדרשים ליישום, וכך מצא עצמו ממ"י הגוף היחיד שהוביל מהלכים שאינם מעיקר עיסוקיו ותפקידי... לבסוף אף החליט [ממ"י] על מתן הרשאה לתכנון ולפיתוח האתר ל[מועצת ברקת], על מנת שזו תמשיך להוביל ולקדם את הקמת האתר וניהולו...".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 ציין יו"ר מועצת ברקת, כי עד אותו מועד "לא נערך שום הסכם [הרשאה] למרות הפניות הרבות ל[ממ"י]... לא ניתן להמשיך ולקדם את הפרויקט ולצאת למכרזים...".

כאמור, הממשלה הטילה על ממ"י את האחריות לפיתוח כללי ולפיתוח תשתיות-העל של בית העלמין ברקת. קצב הפיתוח וההקמה של בית העלמין ברקת אינו מתאים ללוחות הזמנים שנקבעו. מועד הפעלתו שהוערך במרס 2001 כפברואר 2004, היה מתוכנן בעת סיום הביקורת למרס 2011, אולם היות שהמכרזים לפיתוח תשתיות-העל טרם פורסמו, יש חשש שהפעלתו תידחה למועד מאוחר אף יותר.

סיכום

למרות שפעילות הממשלה לקדם פתרון למצוקת הקבורה בגוש דן החלה עוד במחצית השנייה של שנות ה-90 של המאה הקודמת, עדיין שוררת במרכז מצוקת קבורה חמורה, וכיוון שלא הוקמו מבני קבורה רוויה בבית עלמין ירקון, השטחים הזמינים לקבורה הולכים ואוזלים. מצוקת הקבורה קיימת גם במקומות נוספים בארץ ולא רק בבתי העלמין של ח"ק ת"א בגוש דן.

בניסיון למצוא פתרונות לבעיה החליטו ממשלות ישראל לעודד את הקבורה הרוויה. במהלך השנים הוצעו מספר פתרונות כלכליים שנדחו או לא יושמו. החלטת הממשלה מינואר 2006 היוותה לראשונה בסיס לפתרון מוסכם על הממשלה ועל ח"ק ת"א. בהחלטה הומלץ להעלות את התעריף למכירת קבר לרוכש בחיים לחברות קבורה שהחלו ליישם שיטות קבורה רוויה, ולהעניק תשלום נוסף מתקציב המדינה לחברות בגין כל קבר בקבורה כזאת. נוכח טענות ח"ק ת"א כי בהכנסות הצפויות מהפתרון המוצע אין די למימון העלויות הגבוהות להקמת מבנה בשיטת הקבורה הרוויה, התקיימו מגעים בין הצוות הבין-משרדי לח"ק ת"א בנוגע למתן רשת בטחון כלכלית לחברה על ידי המדינה. בפברואר 2009 החליטה ועדת השרים על תוספת תשלום של 2,000 ש"ח לחברת קבורה לכל יחידת קבר במבנים חדשים של קבורה רוויה צפופה.

בית העלמין האזורי בברקת מתוכנן כפתרון נוסף למצוקת הקבורה בגוש דן ובמרכז, אולם ההערכה היא שהפעלתו תחל לכל המוקדם במרס 2011. נוכח המצוקה הקשה, על כל הגופים הנוגעים בדבר לשנס מותניים ולפעול לאלתר להקמת בית העלמין האזורי בברקת ולהפעלתו.

