



דוח מבקר המדינה

מעורר הקבורה בישראל

ביקורת מעקב

אייר התשפ"ד | מאי 2024



מערך הקבורה בישראל - ביקורת מעקב

מבוא

הזכות להיקבר בצורה מכובדת היא חלק מזכויות האדם הבסיסיות¹ וחלק מחופש הדת והפולחן שהונהגו במדינת ישראל. בישראל נפטרים מדי שנה כ-51,000 איש, בני כל הדתות², הנקברים בכ-1,090 בתי עלמין באמצעות כ-455 גופים³ העוסקים בהבאת נפטרים לקבורה (להלן - גופי קבורה). המדינה מקצה לרוב גופי הקבורה⁴ קרקע לקבורה בדמי חכירה סמליים⁵. על פי מיפוי שעשה המרכז למיפוי ישראל (להלן - מפ"י) בין מאי 2015 ליולי 2018, השטח הכולל שבו בוצעה קבורה בפועל בישראל לבני כל הדתות והעדות, לרבות הלא-יהודיות, מסתכם בכ-12,400 דונם (כ-12.4 קמ"ר)⁶, בכלל זה גם בתי עלמין ישנים שכבר אינם פעילים⁷.

פעולת גופי הקבורה ליהודים⁸ ולקבורה אזרחית⁹ מותנית בקבלת רישיון קבורה מהמשרד לשירותי דת (להלן גם - המשרד) שאחראי לביצוע חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן - חוק שירותי הדת)¹⁰ ולביצוע חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, התשנ"ו-1996 (להלן - החוק לקבורה אזרחית)¹¹. באוקטובר 2003 הפקידה הממשלה את האחריות לשירותי הדת לעדות הלא-יהודיות בידי האגף לעדות הלא-יהודיות שבמשרד הפנים (להלן - האגף לעדות)¹². לפי חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק בט"ל), הבט"ל נושא בעלויות הוצאות הקבורה, ובשנת 2021 הוא שילם עבורן דמי קבורה¹³ בסך כ-319 מיליון ש"ח.

ככלל, על פי חוק בט"ל ותקנותיו כל נפטר בארץ או תושב ישראל זכאי להיקבר ללא תשלום בבית העלמין שבאזור מגוריו, ואחד מתנאי הרישיון הניתן לגופי קבורה הוא שהם לא ידרשו ולא יגבו מהציבור כל תשלום בעד קבורה לבד מהתשלומים שהותרו בחוק או בתקנות¹⁴. יש מקרים שבהם הציבור בוחר לרכוש חלקות קבר שהותר לגופי הקבורה למכור: חלקות הנמכרות לאדם בעודו בחיים¹⁵ (בתעריף שנקבע בחוק שירותי הדת), חלקות בבית עלמין שהוכרז כסגור¹⁶ (להלן - בית עלמין סגור או חלקות סגורות), חלקות בשטחים שהוסכם עליהם בין בט"ל לבין גוף הקבורה (להלן

1 בג"ץ קובע כי כבוד האדם - זכות יסוד חוקתית בישראל - חל גם אחרי מותו, וכולל את הזכות הטבעית לקבורה ראויה וכן את כבודם של יקיריו, השומרים את זכרו בלבם. ראו: ע"א 294/91 חברה קדישא גחש"א "קהילת ירושלים" נ. קסטנבאום, פ"ד מו(2) 464; ע"א 6024/97 פרדריקה שביט נ' חברה קדישא גחש"א ראש"צ, פ"ד נג(3) 600; בג"ץ 6126/94 גורא סנש נ' רשות השידור, תק-על 99(2), 806.

2 51,680 איש בשנת 2022 ו-50,759 איש בשנת 2021, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, פרסום טבלת נתוני פטירות לפי שנה וחודש.

3 גופי הקבורה מאוגדים לעיתים כעמותות ולעיתים כחברות. ישנן גם מועצות דתיות שונות שירותי קבורה. ארגונים לענייני קבורה העוסקים בהבאת נפטרים לקבורה כגון חברות קדישא, תאגידי קבורה וחלק מהמועצות הדתיות.

4 באמצעות רשות מקרקעי ישראל או הרשות המקומית. בהתאם לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל. מיפוי מפ"י מתייחס לשטחים שבהם מבוצעת קבורה בפועל (ללא תשתיות תומכות בבית העלמין), אף אם חלקם אינם בתי עלמין שהוקמו על פי תוכנית סטטוטורית.

5 מבקר המדינה, דוח שנתי 70א (2020), "מערך הקבורה בישראל", עמ' 67.

6 תקנות שירותי הדת היהודיים (חברות לענייני קבורה), התשכ"ז-1966.

7 תקנות הזכות לקבורה אזרחית חלופית (רישוי תאגידיים לענייני קבורה וקביעת נוהלי קבורה), התשנ"ט-1998.

8 חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971.

9 חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, התשנ"ו-1996.

10 החלטת ממשלה 900, הפסקת קיומו של המשרד לענייני דתות תוך המשכיות במתן שירותי הדת, אוקטובר 2003.

11 תקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה), התשל"ו-1976.

12 תקנות שירותי הדת היהודיים (חברות לענייני קבורה), התשכ"ז-1966.

13 חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971.

14 תקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה), התשל"ו-1976.



- חלקות חריגות¹⁷ וחלקות לקבורת תושבי חו"ל¹⁸ שלא נפטרו בישראל. הכספים שנגבים ממכירת חלקות הקבר מיועדים לפיתוח בתי העלמין ולתחזוקתם. להלן בתרשים 1 תיאור האפשרויות הקיימות לקבלת חלקת קבר בחינם או לרכישת קבר.

תרשים 1: האפשרויות לקבלת חלקת קבר בחינם או לרכישתה



על פי חוק שירותי הדת, חוק בט"ל ותקנות בט"ל (דמי קבורה), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

פעולות הביקורת

בשנת 2020 פרסם משרד מבקר המדינה דוח מקיף בנושא "מערך הקבורה בישראל"¹⁹ (להלן - הדוח הקודם או הביקורת הקודמת). בביקורת הקודמת בדק משרד מבקר המדינה את אופן מתן שירותי הקבורה לאזרחים יהודים ולבני עדות אחרות. בחודשים פברואר עד יולי 2023 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב בעניין תיקון ליקויים ויישום המלצות שהוגשו בדוח הקודם (להלן - ביקורת המעקב). ביקורת המעקב התמקדה בתכנון קרקע לקבורה; בביצוע של קבורה רוויה; בהתאמתו של המודל המימוני לצורכי הפיתוח של גופי הקבורה, לרבות קביעת תעריפי קבורה לחלקות שנמכרות לציבור; באסדרת תחום מתן שירותי הקבורה ובין היתר גם באסדרה לעדות הלא-יהודיות ובעדכון דמי הקבורה בידי הבט"ל. ביקורת המעקב נעשתה במשרד לשירותי דת, במוסד לביטוח לאומי (להלן - בט"ל) ובמשרד הפנים - במינהל התכנון ובאגף בכיר לעדות דתיות. השלמת ביקורת נעשתה במשרד האוצר וברשות למקרקעי ישראל (להלן - רמ"י).

¹⁷ תקנות דמי קבורה. נקבע כי שטח החלקות החריגות לא יעלה על 10% משטחו של בית עלמין חדש ועל 15% משטחי בתי עלמין שהיו קיימים לפני מרץ 1977.

¹⁸ תקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה), התשל"ו-1976 קובעות כי עבור מי שהסעיף בחוק הבט"ל הפוטר תושב ישראל ונפטר בישראל מתשלום אינו חל עליו.

¹⁹ מבקר המדינה, דוח שנתי 70א (2020), "מערך הקבורה בישראל", עמ' 29 - 236.



תכנון קרקע לקבורה

הדוח הקודם הצביע על כך שהמחסור בקרקע, במיוחד באזורים שבהם מתרכזות מרבית אוכלוסיית מדינת ישראל, הוא אתגר שיש להתמודד עימו כדי שיהיה אפשר לספק שטחי קבורה גם לדורות הבאים. לפי הדוח הקודם: "כדי להבטיח חלקות קבר לאוכלוסיית אזור המרכז, המונה יותר מ-2 מיליון נפש, בשיטת הקבורה המקובלת, נזדקק לכ-26 בתי-עלמין, דהיינו כ-24,000 דונם. לשם המחשה, שטח זה דומה לשטחה של העיר תל אביב מהירקון ועד יפו, מהים ועד רמת גן"²⁰.

עד תחילת שנות התשעים של המאה העשרים התבצעה הקבורה בקרב האוכלוסייה היהודית (להלן -קבורה²¹) רק בשיטת "קבורת שדה" של נפטר אחד בחלקה²². מסוף המאה העשרים התפתחו בהדרגה שיטות קבורה המאפשרות ניצול יעיל יותר של הקרקע (להלן - קבורה רוויה), בהתאם, גם בחוק שירותי הדת יש הנחות לרוכשי חלקות בקבורה רוויה. קבורה רוויה יכולה להיעשות בשיטות שונות (ראו את התמונות שבהמשך) ובהן:

קבורת מכפלה: קבורה שנעשית בעומק הקרקע. הנקבר הראשון נקבר בתחתית הקבר, מכוסה באבני הגולל ובעפר, ועליו ייטמן הנקבר השני. באותו אופן ניתן גם לקבור קבורה בשלושה. שיטה זו מאפשרת שימוש בבתי העלמין הקיימים והיא מכפילה או משלשת את ניצול שטח הקרקע המיועד לקבר אחד.

קבורת סנהדרין (כוכים): קבורה בתוך כוכים החצובים בקיר המתנשא לגובה. כך למשל נעשית קבורה במנהרות בהר המנוחות שבירושלים. בשיטה זו נעשה מיצוי של הקרקע עבור קברים רבים.

קבורה רמה: קבורה במבנה רב-קומות. בכל רצפת קומה אפשר להביא נפטר לקבורת שדה או לקבורת מכפלה. בדפנות המבנה ניתן לקבור בכוכים. בשיטה זו נעשה מיצוי של הקרקע עבור קברים רבים.

קבורת על: הוספת קבר על קבר שדה קיים. שיטה זו מאפשרת שימוש בבתי העלמין הקיימים והיא מכפילה את ניצול שטח הקרקע המיועד לקבר אחד.

קבורה בגלוסקמאות (קבורת ארץ ישראל): שיטת קבורה שנעשה בה שימוש בעת העתיקה (נקראת גם "ליקוט עצמות"). בשיטה זו, המת היה נקבר באדמה או בגומחה חצובה במערה ולאחר כשנה לוקטו עצמותיו והוכנסו לארון קבורה קטן. ארון הקבורה הקטן הוטמן במבנים ייעודיים, בדרך כלל מערות קבורה.

²⁰ ראו להלן המקור מהדוח הקודם: אתר מינהל מקרקעי ישראל, האגף לתכנון ופיתוח, "קבורה רוויה: ניצול משאבי קרקע לקבורה בישראל", נובמבר 2004.

²¹ במקומות בדוח המתייחסים לעדות לא-יהודיות הדבר מובהר בהתאם.

²² קבורה בתוך הקרקע, קבר לצד קבר.



תמונות 1 - 7 : סוגי הקבורה הנהוגים כיום בישראל

קבורת שדה



קבורת מכפלה



קבורת סנהדרין (כוכים)



קבורה רמה (ירקון)



קבורה במנהרות (הר המנוחות)



קבורה בשלשות



**קבורה בגלוסקמאות (קבורת
ארץ ישראל)**



המקור: מכפלה, שדה, סנהדרין ומנהרות - צילומי צוות משרד מבקר המדינה מהר המנוחות, ירושלים ביום 30.8.23 ; רמה בירקון - צילום צוות משרד מבקר המדינה ביום 6.9.23 ; קבורה בשלשות - צילום צוות מבקר המדינה במסגרת הדוח הקודם. קבורת ארץ ישראל - צילום אתר Shutterstock. צולם בפארק לאומי בית שערים, קריית טבעון, ישראל, ספטמבר 2015.



במשך השנים קיבלו הממשלות החלטות בעניין קידום הקבורה הרוויה והגדלת מספר הנקברים בכל יחידת קרקע. כך, הממשלה החליטה בשנת 2004²³ כי "בבתי עלמין שיוקמו בעתיד או בתי העלמין המיועדים להרחבה ברשויות המקומיות, לפחות 50% מהשטחים המיועדים לקבורה ישמשו לקבורה רוויה". גם בשנים 2007 ו-2009 קיבלה הממשלה החלטות בעניין עידוד הקבורה הרוויה²⁴ (להלן - החלטות הממשלה לעידוד הקבורה הרוויה). מדובר במהלך משמעותי שמשקף שינוי תודעתי חשוב בכל הנוגע לשיטות קבורה מקובלות, ואשר מטרתו למצות את הקרקע המיועדת לקבורה באופן מיטבי ויעיל²⁵.

מאז קום המדינה נפטרו בישראל כשני מיליון איש. נכון לסוף שנת 2022, חיים בישראל כ-9.7 מיליון איש²⁶. לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), בסוף שנת 2021 חיו בישראל כ-9.3 מיליון איש²⁷, כ-8.5 מיליון מתוכם צפויים, לפי תוחלת חיים ממוצעת של 83 שנה, ללכת לעולמם עד סוף המאה העשרים ואחת²⁸. משום כך, ניתן להעריך שיידרשו יותר משמונה וחצי מיליון קברים נוספים. לפי נתוני הלמ"ס, בסוף שנת 2021 היו בישראל כ-3.5 מיליון תושבים מעל גיל 40, משמעות הדבר היא שלפי תוחלת החיים הממוצעת, מתוך כ-8.5 מיליון הקברים שידרשו עד סוף המאה, כ-3.5 מיליון קברים יידרשו עד 2065.

הרקע הנורמטיבי לתכנון קרקע לקבורה

חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), הסדיר את המבנה, את התפקידים ואת הסמכויות של מוסדות התכנון בישראל. החוק חילק את התכנון הארצי לשלושה מישורי תכנון עיקריים, וקבע אילו גופי תכנון יהיו אחראים לכל רמה (להלן - מוסדות התכנון):

תכנון ברמה הארצית: המועצה הארצית לתכנון ולבניה (להלן גם - המועצה הארצית) אחראית לייצג לממשלה בנושא חוק התכנון והבניה ורשאית להורות על עריכת תוכנית המתאר הארצית ולהגיש לממשלה²⁹. מינהל התכנון שבמשרד הפנים (להלן - מינהל התכנון) הוא הגורם המקצועי האחראי לגיבוש מדיניות התכנון הארצית. בין השאר, מינהל התכנון יוזם ומקדם תוכניות מתאר ארציות (להלן - תמ"א), מחוזיות וכוללניות; מפעיל את מוסדות התכנון הארציים; מכין ומקדם תקנות מתוקף חוק התכנון והבניה ומעניק הנחיה מקצועית למתכנני המחוזות ולעובדי לשכות התכנון המחוזיות³⁰.

תכנון ברמה המחוזית: על פי חוק התכנון והבניה, תכנון ברמה זו נתון לאחריות הוועדות המחוזיות לתכנון ולבניה (להלן - הוועדות המחוזיות). תפקידן להכין תוכניות מתאר מחוזיות (להלן - תמ"מ) ולהגישן למועצה הארצית, להעיר על תוכניות מתאר ארציות, לדון בתוכניות שמגישות להן הוועדות המקומיות, לתת להן הוראות ואף לתכנן במקומן במידת הצורך. התמ"מ קובעות את הפרטים לביצוע תוכנית המתאר הארצית במחוז, ובהתאם לכך מנחות את הרשויות המקומיות בקביעת גבולות הפיתוח העירוני ושטחי בתי העלמין שישמשו כמה יישובים (להלן - בתי עלמין אזוריים).

תכנון ברמה המקומית: התכנון ברמה זו נתון לאחריות הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה (להלן - ועדות מקומיות). התוכניות המקומיות עוסקות למשל בהוראות בניה, בדרכים בשטח היישוב, בתיחום של שטחים וגם בבתי העלמין ביישוב. הוועדות מנפיקות היתרי בניה

23 החלטת ועדת השרים לענייני קבורה קבר/9 מיום 8.8.04, שהפכה להחלטת ממשלה 2511 (קבר/9/26.8.04).

24 החלטת הממשלה 2312 (23.8.07); החלטת ממשלה 4499 (19.2.2009).

25 הדוח הקודם.

26 על פי אומדן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נכון ליום 31.12.22 מנתה אוכלוסיית ישראל כ-9.7 מיליון איש.

27 לוח 2.3 אוכלוסייה - שנתון סטטיסטי לישראל 2022 - מספר 73.

28 בחישוב הובאו בחשבון כל התושבים בני הארבע ומעלה, דהיינו תושבים שנולדו לפני 2017, ולפי תוחלת חיים ממוצעת של 83 שנה לא יהיו בין החיים בסוף המאה.

29 חוק התכנון והבניה.

30 מתוך אתר מינהל התכנון.



וקובעות אם לאשר תוכניות שבסמכותן. הן גם מפעילות סמכויות לאכיפת דיני התכנון והבנייה בשטחן.

מדיניות יישום ועדכון של תמ"א 19: תכנון הקרקע המוקצית לקבורה הוסדר בתוכנית מתאר ארצית לבתי עלמין - ת/מ/א 19 (להלן - תמ"א 19), שאושרה בממשלה בשנת 1987³¹. תמ"א 19 מנחה את פעולתם של כל מוסדות התכנון, כל אחד בתחום אחריותו. על פי תמ"א 19, שימוש בקרקע לקבורה בבית עלמין מותנה בכך שאושרה תוכנית מפורטת³². בהתאם לאמור בתמ"א 19 יש להסדיר את פעולתם של בתי עלמין באמצעות תוכניות מפורטות שיאשרו הוועדות המחוזיות. את התוכניות המפורטות מגישים בדרך כלל גוף הקבורה או הרשות המקומית, ולעיתים מגישות אותן לשכות התכנון המחוזיות. אשר לבתי עלמין שהוקמו עוד לפני שאושרה תמ"א 19, נקבע בתמ"א שההוראה תחול עליהם בתום חמש שנים ממועד כניסתה לתוקף. כמו כן, בשינוי לתמ"א משנת 2014 נקבע כי בתי העלמין יתוכננו מראש כך שיכילו חלקות קבר שיספיקו לפרק זמן של 25 שנים לפחות, וכי תוכנית מפורטת תאושר רק אם לפחות מחצית מהשטח בה מיועדת לקבורה ראויה.

רמ"י מנהלת את המקרקעין של המדינה ובין היתר מקצה קרקעות לבתי עלמין³³. מטרותיה של רמ"י כוללות את ניהול מקרקעי ישראל כמשאב לשם פיתוחה של מדינת ישראל לטובת הציבור, הסביבה והדורות הבאים, ובכלל זה השארת עתודות קרקע מספיקות לצרכיה ולפיתוחה של המדינה בעתיד, תוך איזון ראוי בין צורכי שימור לצורכי פיתוח ובין שיווק קרקע לשמירה על עתודות קרקע לצורכי ציבור³⁴.

לאחר שתוכניות המתאר קבעו את ייעוד הקרקע לקבורה, רמ"י יכולה להקצותה, בדמי חכירה סמליים, לרשות מקומית שתתקשר בהסכם שימוש עם גוף קבורה, או לחלופין היא יכולה להקצותה ישירות לגוף הקבורה שביקש את ההקצאה (לתאגיד)³⁵. על גוף קבורה שהוקצתה לו קרקע להכין תוכנית מפורטת התואמת להנחיות שנקבעו בתמ"א 19 ולהגיש לאישור מוסד התכנון המתאים - לרוב ועדה מחוזית. על רשויות הפיקוח בתחום התכנון והבנייה (למשל ועדות התכנון והבנייה) לפקח על השימוש בקרקע כדי לוודא שהוא עולה בקנה אחד עם התוכניות שאושרו.

הדוח הקודם

ה ל י ק ו י : נכון למועד סיום הביקורת הקודמת, לא הייתה מדינת ישראל ערוכה לטפל בצורכי הקבורה באזורים שבהם שורר המחסור החמור ביותר בשטחי קבורה.

ה ה מ ל צ ה : על מינהל התכנון לפעול כדי למנוע מחסור בשטחי קבורה בהווה ובעתיד.

ביקורת המעקב

שלב מקדמי הנדרש לצורך תכנון ארוך טווח הוא אמידה של מספר הנפטרים הצפוי בטווח המתוכנן. לצד זאת נדרש לקבוע גם את צפיפות הקבורה ביחס לשטח הקרקע (צפיפות לדונם, להלן - צפיפות הקבורה). צפיפות הקבורה היא מדד לניצול הקרקע - צפיפות גבוהה מצביעה על ניצול יעיל יותר של הקרקע ולהיפך. קביעת מדיניות ארצית לציפוף הקבורה באופן יעיל ובהתאם

31 תמ"א 19 אושרה בהחלטת הממשלה 872 (17.12.87).

32 על פי תמ"א 19 ניתן לייעד קרקע לבית עלמין בתוכנית מתאר של יישוב כפרי, שהוא יישוב שבו פחות מ-2,000 תושבים, בלא תוכנית מפורטת.

33 בהתאם לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, שלפיהן יינתן פטור ממכרז לעסקה במקרקעין שעניינה "הענקת זכויות במקרקעין למוסד הפועל שלא למטרות רווח, אשר בידי רישיון [קבורה] לפי... חוק שירותי הדת היהודיים".

34 חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960.

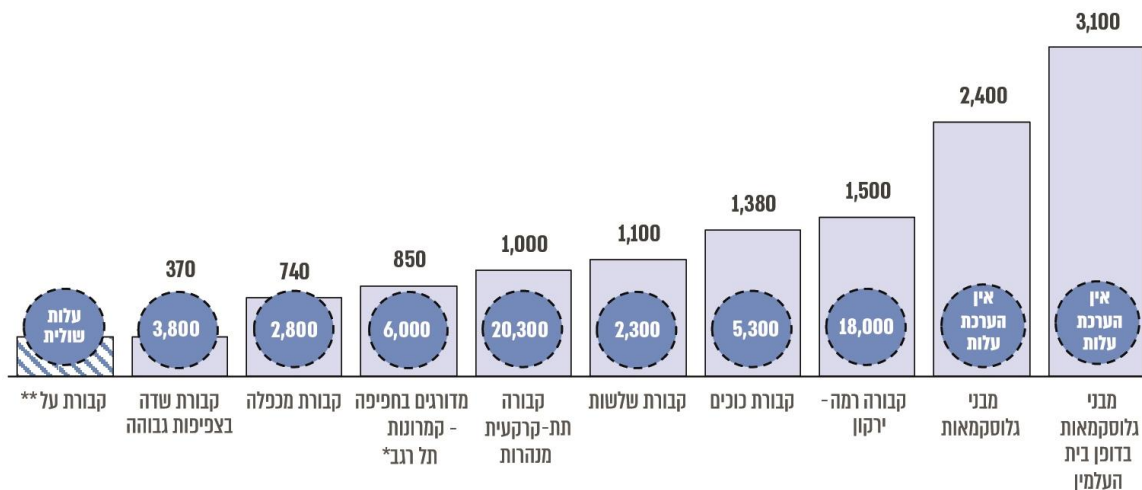
35 בהתאם לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.



לתוכניות המתאר הארציות לפיתוח הקרקע חיונית במיוחד נוכח מצוקת הקרקע באזורי הביקוש, וזאת בהתחשב בכך שקרקע של בית עלמין היא קרקע צמיתה, שיעודה קבוע.

להלן בתרשים 2 חישוב צפיפויות הקבורה ועלות הפיתוח והתחזוקה של קבר יחיד, על פי סוגי הקבורה (ללא שטחים נלווים כגון מבני ציבור, כבישי גישה וחנייה, להלן - נטו). התרשים מתייחס גם לקברים בודדים הממוקמים בתוך מקבץ קברים בשיטות שונות.

תרשים 2 : מספר הקברים לדונם ועלות פיתוח ותחזוקה (בש"ח) לקבר יחיד, לפי סוג הקבורה



עלות לפיתוח ותחזוקה לקבר יחיד (בש"ח) צפיפות הקבורה: מספר קברים לדונם

על פי נתוני תוכנית האב של מינהל התכנון לבתי עלמין, שלב ב' - הפרוגרמה מיולי 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה (המספרים עוגלו לשם הנוחות).

* מבני מדורגים וקמרונות שנוצרים מתחתיהם.

** העלות היא על התוספת של הקבר הנוסף.

הלוח שלהלן מציג מפת חום של שיטות הקבורה הנהוגות כיום לפי הצפיפות והעלות לקבר יחיד נטו :

לוח 1 : צפיפות קברים לדונם והעלות של קבר יחיד (בש"ח)

עלות פיתוח ותחזוקה לקבר יחיד (בש"ח)	צפיפות הקבורה: מספר מקומות לדונם	שיטת קבורה
18,000	1,500	קבורה רמה - ירקון
5,300	1,380	קבורת כוכים
2,300	1,100	קבורת שלשות
20,300	1,000	קבורה תת-קרקעית במנהרות*
6,000	850	מדורגים בחפיפה - קמרונות תל רגב
2,800	740	קבורת מכפלה
3,800	370	קבורת שדה בצפיפות גבוהה

על פי נתוני תוכנית האב של מינהל התכנון לבתי עלמין, שלב ב' - הפרוגרמה מיולי 2022, בעיבוד משרד מבקר המדינה (המספרים עוגלו לשם הנוחות).

* למשל, בהר המנוחות נחפרו מנהרות קבורה מתחת לבית העלמין הקיים.

מהתרשים והלוח, שמבוססים על נתוני תוכנית האב של מינהל התכנון, עולה כי בין שיטות הקבורה הנהוגות כיום, הצפיפות הגבוהה ביותר מושגת בקבורה רמה (1,500 קברים לדונם) ובקבורת כוכים (כ-1,400 קברים לדונם). צפיפות גבוהה של כ-1,000 קברים לדונם תושג גם



בקבורה במנהרות ובקבורות שלשות. הפער בין הצפיפות בשיטה הראשונה והרביעית מבין ארבע שיטות הקבורה הצפופות ביותר הוא 50% - 1,500 קברים בקבורה רמה ו-1,000 קברים בקבורה במנהרות. מנגד, שתי שיטות אלו הן גם היקרות ביותר - בקבורה רמה עלות קבר בודד היא 18,000 ש"ח ובקבורה במנהרות - 20,300 ש"ח. עוד עולה שמבין ארבע השיטות, הקבורה בשלשות היא הזולה ביותר - 2,300 ש"ח לקבר יחיד.

מהתרשים ומהלוח עולה גם שבהתחשב במצב הקיים, שבו רוב הקבורה שנעשתה עד השנים האחרונות היא קבורת שדה, הרי שמיצוי מיטבי של הקרקע שמשמשת לקברי השדה מבלי שיעלה צורך בשינוי של קברים קיימים יושג באמצעות קבורת על, שתוכל להניב עד הכפלה של מספר הקברים בעלות נוספת נמוכה.

יצוין שמעבר לקבורה בשיטת הגלוסקמאות יוכל להביא למיצוי הגבוה ביותר של הקרקע המיועדת לקבורה - עד כ-3,000 קברים לדונם. עם זאת, נכון למועד הביקורת השיטה אינה נהוגה.

שינויים בתמ"א 1 - צפיפות קבורה בבתי עלמין חדשים וקיימים: בהתאם לצורך בקביעת עיקרון לצפיפות הקבורה, במרץ 2020 החליטה המועצה הארצית לקדם את שינוי 2 לתמ"א 1, שמטרתו לקבוע את הצפיפות בבתי עלמין חדשים לפי גודל האוכלוסייה שהם משרתים³⁶, כך שיינתן מענה לקבורה לכלל תושבי המדינה³⁷. ביוני 2020 היא החליטה לקדם גם את שינוי 18 לתמ"א 1, שמטרתו הגדלת צפיפות הקבורה בשטחים שטרם מומשו בתחומי בתי עלמין קיימים³⁸. להלן לוח צפיפות על פי שינוי 2 לתמ"א 1³⁹.

לוח 2: צפיפויות מזעריות בבתי עלמין חדשים לפי שינוי 2 לתמ"א 1

מספר הקברים המזערי לדונם	גודל האוכלוסייה שצפוי שבת העלמין שיוקם ישרת אותה עד לשנת היעד
500	עד 25,000
640	25,000 - 60,000
720	60,000 - 150,000
980	מעל 150,000

על פי הוראות המועצה הארצית לשינוי 2 לתמ"א 1 שנשלחו להערות מחוזות התכנון, בעיבוד משרד מבקר המדינה. * השנה שעד אליה התוכנית המפורטת של בית העלמין נועדה לתת מענה, ל-30 שנה לפחות.

בשנת 2022 הקים המשרד לשירותי דת צוות בין-משרדי לפתרון משבר הקבורה (להלן - הצוות הבין-משרדי) בראשות המשנה למנכ"ל המשרד לשירותי דת דאז, שבו היו חברים ממשרדי ממשלה וגופים רלוונטיים רבים, בהם המשרד לשירותי דת, משרד האוצר, מינהל תכנון, רמ"י, נציגי שלטון מקומי, חברות קדישא ועוד. בדצמבר 2022 הגיש המשרד לשירותי דת את מסקנותיו. לפי המסקנות, על המשרד לשירותי דת לקבוע את הצפיפות והתכנון המפורט של בתי העלמין החדשים על בסיס תיקונים 2 ו-18 לתמ"א 1 ולאפשר קבורת שדה מחוץ לאזורי הביקוש לאוכלוסיות החפצות בכך. הצוות הבין-משרדי ציין כי יישום הקבורה הרוויה הוא פתרון אשר מייעל את ניצול הקרקע ומאפשר המשך ניצול הקרקע לקבורה למספר שנים נוספות. הרחבת הקבורה הרוויה הכרחית למתן מענה ראשוני למצוקת הקרקע בבתי העלמין ויש לקדמה במשנה תוקף - כפתרון אחד מסל הפתרונות קצרי הטווח היעילים ביותר.

מינהל התכנון מסר למשרד מבקר המדינה בביקורת המעקב שמתוך החשיבות הרבה שיש לייעול השימוש בקרקע, הוא מציב בעדיפות עליונה את קידום שינוי 2 לתמ"א 1, הכולל, בין היתר, הנחיות

³⁶ בסמכותה של ועדה מחוזית להקטין את הצפיפות המינימלית ב-20% ובסמכות המועצה הארצית להקטין אף ביותר מכך לאחר שנשקלו תנאי השטח והטופוגרפיה, מאפיינים מקומיים והאוכלוסייה המשוררת.

³⁷ החלטות המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, ישיבה מס' 638 מ-3.3.20.

³⁸ החלטות המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, ישיבה מס' 674 מ-7.6.22.

³⁹ תמ"א 1, שינוי מס' 2, פרק בתי עלמין, הוראות התוכנית, עותק להערות הוועדות המחוזיות, יולי 2022.



לצפיפות הקבורה וכן שינוי 18 לתמ"א 1, שמטרתו להגדיל את צפיפות הקבורה בתוכניות מאושרות לבתי עלמין אזוריים ומקומיים הכוללים קבורת שדה - בשטחים שטרם מומשו בתחומי תוכניות אלה. עוד הוסיף שהמעבר לקבורה רוויה בצפיפות גבוהה הכרחי כדי לעמוד בצפי הנפטרים בטווח הבינוני והארוך, שכן משאב הקרקע הולך ואוזל.

במרץ 2023 החליטה הממשלה (ה-37) על הקמת ועדת שרים לענייני קבורה (להלן - החלטת ממשלה בעניין ועדת השרים לענייני קבורה)⁴⁰ בראשות השר לשירותי דת שבה חברים שר הבינוני והשיכון, שהתמנה כממלא מקום יו"ר הוועדה ומנהלה בפועל, וכן שרים נוספים (להלן - ועדת השרים או ועדת השרים לענייני קבורה).

לפי החלטת הממשלה בעניין ועדת השרים לענייני קבורה, בסמכות הוועדה (שתוקף עבודתה הוא לכהונת הממשלה ה-37) לקבוע מדיניות ממשלתית בתחום הקבורה, לגבש פתרונות לקבורת שדה, בין השאר באמצעות איתור שטחים באזורים פריפריאליים שסמוכים לערים שבהן ישנה מצוקה של קברי שדה; להסיר חסמי תכנון, הקמה ותפעול של בתי עלמין ולגבש פתרונות להפחתת הציפוף בבתי קברות בערים שבהן ישנה דרישה לקבורת שדה. הוועדה התבקשה לגבש את מדיניותה לעניין קבורת שדה בתוך 90 יום (דהיינו עד יוני 2023).

בביקורת המעקב עלה כי אמנם במרץ 2020 החליטה המועצה הארצית לקדם את שינוי 2 לתמ"א 1 - קביעת הצפיפות בבתי עלמין חדשים, וביוני 2020 היא החליטה לקדם את שינוי 18 לתמ"א 1 - הגדלת צפיפות הקבורה בשטחים שטרם מומשו בבתי עלמין קיימים, אך בעקבות החלטת הממשלה ממרץ 2023 בעניין ועדת השרים לענייני קבורה, עצר מינהל התכנון את קידום השינויים.

עולה מהחלטת הממשלה בעניין ועדת השרים לענייני קבורה כי נקבע עיקרון שמשמעותו עדיפות לקבורת שדה במקומות שבהם עולה דרישה לכך מהציבור. עיקרון זה שונה מהחלטות קודמות של הממשלה וגורמי המקצוע שלפיהן נדרשת צפיפות קבורה שתביא לניצול יעיל יותר של הקרקע, וזאת במיוחד נוכח מצוקת קרקע קשה באזורים שבהם מתרכזת מרבית אוכלוסיית מדינת ישראל.

מביקורת המעקב, כמו גם מהביקורת הקודמת, עולה שמדינת ישראל עדיין אינה ערוכה לטפל בצורכי הקבורה המתרבים באזורים שבהם שורר המחסור החמור ביותר בשטחי קבורה. השינוי הצפוי ביחס להחלטות ממשלה קודמות שהחלו במגמה לציפוף שטחי הקבורה ולהימנעות מקבורת שדה שהיא "בזבזנית קרקע" עלול להביא לכך שמדינת ישראל תיקלע למחסור חמור בשטחי קבורה בכלל ובאזורי הביקוש בפרט. בהסתכלות ארוכת טווח מצוקה זו עלולה להתרחב גם לאזורי הפריפריה ולפאתי הערים, שאומנם בעת הזו לפחות בחלקם קיימים שטחי קרקע פנויים, אך הם עתודות קרקע להתרחבות האוכלוסייה בטווח הבינוני והארוך. מדובר בשטחי קרקע נרחבים שיהפכו לבתי קברות צמיתים על חשבון פיתוח הקרקע ופיתוח תשתיות חיוניות. תוצאת הדבר עלולה להיות נזק שיקשה על הדורות הבאים להתמודד עם הגידול באוכלוסייה ובצרכיה.

המשרד לשירותי דת מסר בתשובתו מינואר 2024 (להלן - תשובת המשרד לשירותי דת או תשובת המשרד) כי ועדת השרים תתכנס ותתווה את מדיניות הממשלה בנושא התכנון תוך התחשבות בשיקולים השונים, ובכלל זה בשיקולי העלויות והעדפות הציבור.

עוד מסר המשרד בתשובתו כי הוא שוקד על פיתוח בתי עלמין ופתרונות קבורה מגוונים בהתאם לצורכי האוכלוסייה באזורים השונים. באזור המרכז מקודם בית העלמין ברקת אשר פיתוחו היה תקוע שנים ארוכות, וכעת הושגו ההסדרות הנדרשות לקידומו. הוא צפוי לתת מענה כולל ומשלים לביקושים הגדולים באזור תל אביב והמרכז.



מינהל התכנון מסר בתשובתו מדצמבר 2023 (להלן - תשובת מינהל התכנון) כי "התכנון לא עמד בקנה אחד עם החלטת הממשלה ולא היה ניתן לקדמו במתכונת זו. גיבוש מתווים חדשים להחלטת הממשלה ניתן לאחריות המשרד לשירותי דת - לקידום או לשינוי". עם זאת, לנוכח מדיניות מינהל התכנון, ובהתאם להנחיות מנכ"לית מינהל התכנון מפברואר 2019, על לשכות התכנון לפעול לניצול הקרקע באמצעות הקמת בתי עלמין אזוריים והגדלת צפיפות הקבורה. עוד מסר מינהל התכנון בתשובתו שבהתאם למסקנות הצוות הבין-משרדי, הוא השלים בשיתוף עם רמ"י סקר לאיתור חלופות לקבורת שדה בפריפריה ובו המלצות על אתרים בצפון הארץ ובדרומה.

אגף התקציבים שבמשרד האוצר מסר בתשובתו מינואר 2024 (להלן - תשובת אגף התקציבים שבמשרד האוצר) כי עמדתו לעניין הגברת הצפיפות בבתי העלמין וצמצום קבורת השדה לא התקבלה במסגרת גיבוש החלטת הממשלה בעניין ועדת השרים לענייני קבורה. עוד ציין האגף בתשובתו שהוא נכון להמשיך ולקדם רפורמות שתכליתן ייעול מערך הקבורה בישראל, תוך מעבר לפתרונות קבורה חלופיים לקבורת השדה.

מוצע לוועדת השרים לענייני קבורה בראשות השר לשירותי דת ושר הבינוי והשיכון, למינהל התכנון, למשרד לשירותי דת, לרמ"י ולמשרד האוצר כי בבואם לקבוע את המדיניות הממשלתית בתחום הקבורה ובכלל זה את העקרונות בנושא צפיפות הקבורה כפי שנקבעו בין היתר על ידי ממשלות קודמות, יתחשבו בכך שהצפי הוא שעד סוף המאה העשרים ואחת יהיו יותר מ-8.5 מיליון נפטרים נוספים (כולל מקרב העדות הלא-יהודיות); מומלץ גם שעל בסיס נתונים מאומת ובהתאם למדיניות שתקבע באזורי הארץ השונים, יעריכו למשך כמה שנים יספיקו עתודות הקרקע וכי במסגרת זו יובאו בחשבון כל חלופות הקבורה שמאפשרות להגדיל צפיפויות תוך התחשבות בעלויות ליישומן. עוד מומלץ שבהתאם לנתונים שייאספו יקבע מינהל התכנון עקרונות שיביאו לניצול מטבי של הקרקע, וכי העקרונות ישולבו בתמ"א 1 ובהתאם להם הוא יפעל לגיבוש ולקידום התוכניות המפורטות.

אשר לבתי עלמין חדשים שיוקמו בעתיד או כאלו שיורחבו, מוצע לבחון הצבת יעדים שיביאו לגידול בשיעור שטחי הקבורה הרוויה מעבר ל-50% כפי שנקבע בהחלטת ממשלה קודמת. לגבי קברים קיימים בבתי עלמין מוצע לעודד ולתמך "קבורת על" שבכוחה להביא לניצול יעיל של קרקע שכבר תפוסה בקברים קיימים ושעלותה נמוכה. בעניין שטחים בבתי עלמין קיימים שטרם נקברו בהם נפטרים מוצע לקדם את הגדלת הצפיפות ובין היתר לקבוע שבמקום קבורת שדה שבה חלקות לנפטרים בודדים יקדמו גופי הקבורה קבורה רוויה בשיטות, כגון במכפלות, שלשות וכיוצא בזה שיטות שעלותן אינה גבוהה במיוחד. לצד קידום עקרונות אלו, מומלץ למשרד האוצר, למשרד לשירותי דת והבט"ל לקבוע תמריצים כלכליים לגופי הקבורה ולציבור כדי לעודד קבורה רוויה שתמצא ככל הניתן את הקרקע לטובת הדורות הבאים. נוכח המחסור הקשה בשטחי קרקע זמינים לפיתוח ובמיוחד באזורי ביקוש לבינוי, מוצע לבחון גם את האפשרות לקבורת גלוסקמאות כפי שהיה מקובל בקרב העם היהודי בעבר.

תכנון הקבורה ברמת המחוזות

הדוח הקודם

כדי שמינהל התכנון ומחוזות התכנון יוכלו לתכנן כיצד למלא כראוי את צורכי הקבורה, צריך לעמוד לרשותם בסיס נתונים מלא ועדכני הכולל בין היתר פרטים בנוגע לצרכים העתידיים; למספר חלקות הקבר הדרושות בכלל ולמספרן על פי מאפייני האוכלוסייה, העדות, הדתות והמנהגים השונים; לפיזור הגיאוגרפי של החלקות וכן למיפוי של חלקות הקבר הפנויות.



אחד הפתרונות האפשריים למצוקת הקרקעות לקבורה הוא תכנון והקמה של בתי עלמין אזוריים שישרתו מספר יישובים. בדוח הקודם צוין שתמ"א 19 עמדה גם על הצורך לתכנן בתי עלמין אזוריים, ושתיים ממטרותיה היו איתור הקרקע עבורם ותכנונם⁴¹.

ה ל י ק ו י : מינהל התכנון לא הנחה את כלל לשכות התכנון המחוזיות להשלים תכנון כלל-מחוזי של פתרונות קבורה לטווח הארוך, וכן הוא לא קבע לוח זמנים שבמסגרתו המחוזות יסיימו את התכנון המחוזי בתחום הקבורה. נכון לאוקטובר 2018, היו מחוזות תל אביב, המרכז וירושלים בשלב הכנת "קול קורא" לביצוע העבודה. בעקבות זאת שלושת המחוזות הללו נמצאים בשלבים מוקדמים מאוד של תכנון ועדיין אינם ערוכים להסדיר מההיבט התכנוני את צורכי הקבורה של כלל האוכלוסייה בטווח הארוך. אף תוכנית מהתוכניות המפורטות להקמת בתי עלמין אזוריים שאושרו משנת 2010 אינה מיועדת לתת פתרון תכנוני לקבורה לריכוזי אוכלוסייה עירוניים גדולים במחוזות תל אביב והמרכז, שבהם שורר מחסור חמור במיוחד בשטחי קבורה. בהתאם לממצאי מינהל התכנון, עד שנת 2065 צפוי חוסר של כמעט 1.5 מיליון מקומות קבורה במחוזות אלו. בנוגע למחוז ירושלים - אין נתונים מלאים על הצורך בשטחי קבורה, לא למועד סיום הביקורת ולא לטווח הארוך. בכל הנוגע לאוכלוסייה שאינה יהודית במחוז ירושלים, אין בידי מחוז ירושלים נתונים כלל.

ה ה מ ל צ ה : על מינהל תכנון לקבוע אבני דרך להשגת יעדי ביניים לתכנון הקבורה באזור גוש דן בפרט, לפעול לקידום תוכניות לבתי עלמין מטרופוליניים ואזוריים בכלל הארץ ולעקוב אחר יישומן. אשר לאזור ירושלים - על מינהל התכנון להשלים את המידע החסר בעניין צורכי הקבורה, ועליו גם לגבש עמדה, בשיתוף המשרד לשירותי דת, בנוגע לביקוש לקבורה שדה בקהילות מסוימות, בהתאם למנהגיהן. על מינהל התכנון להשלים תוכנית למיפוי הסטטוס התכנוני של כלל בתי העלמין שבהם מתבצעת קבורה המתועדפת, בין היתר, על פי גודל בתי העלמין והיקפי הקבורה בהם. עליו לבחון אם לבתי עלמין שבהם נדרשת תוכנית מפורטת אכן יש תוכנית כזאת. אשר לבתי עלמין שעדיין חלה עליהם תוכנית ישנה, על מינהל התכנון לבדוק אם תוכנית זו מתאימה לצורכי הציבור.

בתגובת מינהל התכנון בדוח הקודם נמסר כי ברמה המחוזית, החליט מינהל התכנון כי ראוי להכין במחוזות תל אביב ומרכז עבודה מקיפה שתבחן את השטחים הפנויים ואת צורכי הקבורה בהתאם לסוגי האוכלוסייה, תאטר שטחים מתאימים להקמת בתי עלמין חדשים ואף תקדם תוכניות מפורטות להקמת בתי עלמין אזוריים.

בתגובת מינהל התכנון במסגרת הערות ראש הממשלה לדוח הקודם הוא ציין שכחלק מעבודת המטה שהוא עורך לעדכון התמ"א, נבדקים כל בתי העלמין ברמה סטטוטורית ארצית ומפורטת וכן היקפי הקבורה בפועל. הבדיקה כוללת בין היתר בחינה של היקף שטחי הקבורה הפנויים כדי לקבל נתונים על עתודות הקבורה הקיימות בבתי עלמין אלו. התוכניות המפורטות המוגשות למוסדות התכנון נבדקות בקפדנות, ונבחן גם המענה הקיים והנדרש לצורכי הקבורה בטווח של 25 - 30 שנה לפחות.

בדיווח מינהל התכנון על פעולות צוות תיקון הליקויים מיולי 2020 נמסר שהם מקדמים הכנת תוכנית אב לבתי עלמין במחוזות תל אביב ומרכז שבהתבסס עליה ניתן יהיה להכין תוכניות מפורטות לבתי עלמין ולהקים. העבודה תכלול הכנת פרוגרמה ואיתור שטחים למיקום בתי עלמין מטרופוליניים (וככל שיידרש גם הכנת תוכניות מפורטות לחלק מן האתרים בהמשך). העבודה נמצאה בשלב בחינת המצב הקיים וניתוח נתונים שהיה צפוי להסתיים ביולי 2020. תוכן כי הדוח הסופי יכלול חלופות ויוגש במחצית הראשונה של שנת 2021.

כמו כן, נמסר כי במחוז ירושלים קיימים פתרונות קבורה לאוכלוסייה הכללית לפחות עד שנת 2040. עם זאת, נראה שקיים מחסור בשטחי קבורה שדה בעיר וכן בשטחי קבורה עבור

⁴¹ גם חוק התכנון והבנייה מקדם מדיניות זו ומסמך את הוועדות המחוזיות לקבוע בתוכנית מתאר מחוזית "בתי קברות שישימשו יותר ממקום ישוב אחד".



האוכלוסייה שאינה יהודית. המינהל ציין שלשכת התכנון בוחנת נושאים אלו. עוד צוין בדיווח כי ביולי 2020 סיכם שר הפנים כי לשכת התכנון במחוז ירושלים תמשיך לבחון את הנושא ובהתאם יינתן מענה הולם לאוכלוסיות אלו. בעניין מחוז צפון ציין מינהל התכנון כי מקודמות תוכניות מפורטות לבתי עלמין אזוריים בהתאם לתוכנית אב לבתי עלמין שהוכנה לאזור. בעניין מחוז הדרום צוין כי אין צורך לקדם תכנון לבית עלמין אזורי או מטרופוליני, שכן קיימות תוכניות מקומיות בתוקף או בהכנה הנותנות מענה לקבורה בטווח הבינוני. עוד צוין כי הבעיות המשמעותיות במחוז הדרום הן בחברה הבדואית שבה מספר רב של בתי עלמין שבטיים או משפחתיים קטנים יחסית שאינם מוסדרים וכי המחוז עושה מאמצים גדולים להסדיר את בתי העלמין הקיימים ואת הרחבתם במסגרת התוכניות שמגישה הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב.

ביקורת המעקב

ממשק דיגיטלי למיפוי תפוסת בתי העלמין: הצוות הבין-משרדי ציין במסקנותיו מדצמבר 2022 שהיעדר המיפוי של תפוסת בתי עלמין הוא מכשול אמיתי ומשמעותי בכל הנוגע לתכנון אסטרטגי צופה פני עתיד. הצוות הדגיש את חשיבות מיפוי החלקות בבתי העלמין וריכוז המידע כדי שיהיה זמין לגופים המאסדרים וכדי שניתן יהיה לקדם קבורה רוויה, והמליץ להקים ממשק דיגיטלי משותף למשרד לשירותי דת, לבט"ל ולמשרד הפנים שיאפשר לקבל תמונת מצב כלל ארצית מדויקת בנוגע למספר חלקות הקבר הפנויות, החלקות התפוסות ועתודות הקרקע הנדרשות לשגרה ולחירום בכל בתי העלמין (להלן - ממשק דיגיטלי למיפוי תפוסת בתי העלמין).

עלה שנכון למועד סיום הביקורת (יולי 2023) המשרד לא הקים את הממשק הדיגיטלי למיפוי תפוסת בתי העלמין.

דיווח גופי הקבורה במערכת "שירת הים": כחלק מבקשות חידוש רישיונות הקבורה (המוגשות מדי שנתיים), גופי הקבורה נדרשים לדווח למשרד לשירותי דת באמצעות מערכת שירת הים⁴² על מלאי הקרקע הזמין לקבורה ומספר הקברים הזמינים לקבורה בבית העלמין (לרבות קברים שנרכשו בחיים). נוסף על מערכת שירת הים, ניתן ללמוד על מלאי הקברים הזמינים גם מתוך הדוחות הכספיים של חברות קדישא.

בביקורת המעקב עלה כי המשרד לשירותי דת אינו מנתח את הנתונים שמעבירים אליו גופי הקבורה על מלאי הקרקע הפנוי לקבורה והקברים הזמינים, ולכן הוא חסר תמונת מצב ברמת כל בית עלמין ומחוז. כמו כן, חסרה תמונת מצב כלל ארצית על אודות מלאי הקברים הפנויים.

מנכ"ל המשרד לשירותי דת מסר לצוות הביקורת בספטמבר 2023 כי נכון למועד הביקורת, מערכת שירת הים אינה מאפשרת, מבחינה טכנולוגית, לנתח את הנתונים המתקבלים מגופי הקבורה על מלאי הקברים. המנכ"ל הוסיף כי הוא מקדם פיתוח ושדרוג של יכולות המערכת.

בתשובתו הוסיף המשרד לשירותי דת כי האפיון של המודול הושלם ואמור לצאת לביצוע ברבעון הראשון של שנת 2024.

מידע ונתונים זמינים במינהל התכנון וברמ"י: עלה כי מכיוון שלמשרד לשירותי דת אין מידע על מלאי מקומות הקבורה הזמינים בבתי העלמין (מבחינת גודל השטח הזמין לקבורה, הצפיפות המתוכננת לקבורה באותם שטחים ומספר הקברים שנמכרו לרוכשים בחיים) - הם חסרים גם למינהל התכנון ולרמ"י. בהיעדר מיפוי של מלאי חלקות הקבר הפנויות נפגעת היכולת של מינהל התכנון ורמ"י להשלים תכנון של פתרונות קבורה לטווח הארוך.

⁴² מערכת ניהול ממוחשבת כללית של המשרד לשירותי דת לניהול שירותי הדת בישראל, החל ב-2019.1.1. הגשת בקשות לרישיון קבורה מתבצעת דרך טופס בקשה מקוון של מערכת שירת הים.



קידום התכנון במינהל התכנון לא קבע לוחות זמנים לכלל לשכות התכנון המחוזיות להשלמת תכנון כלל-מחוזי של פתרונות קבורה לטווח הארוך. עוד עלה שמאז הביקורת הקודמת מחוז תל אביב ומחוז המרכז של מינהל התכנון התקדמו והחלו בהכנה של תוכנית האב לבתי עלמין במחוזותיהם לשנת 2060, וזאת בהמשך למכרז שפורסם לצורך כך בשנת 2019. לפי התכנון, תוכנית האב הייתה אמורה להסתיים במחצית הראשונה של 2021. נכון לאוגוסט 2023 הושלם סקר מצב קיים (שלב ראשון מתוך חמישה), אולם המשך הכנת תוכנית האב נעצר עקב חוסר תקציב. קידום תוכניות האב בשאר המחוזות (צפון, חיפה, ירושלים ודרום) נמצא עדיין בשלב התחלתי ולא חלה התקדמות מאז הדוח הקודם.

מומלץ למשרד לשירותי דת לגבש תמונת מצב ארצית וכוללת בנוגע לקבורה לרבות קבורה לא יהודית ולוודא כי תמונת המצב תעודכן באופן קבוע ותהיה מונגשת לכל הגופים הנדרשים למידע זה ובהם בט"ל ומשרד הפנים. מומלץ גם שגיבוש תמונת המצב יתאפשר באמצעות יישום המלצות הצוות הבין-משרדי להקים את הממשק הדיגיטלי למיפוי תפוסת בתי העלמין וזאת באמצעות שדרוג מודול הקבורה במערכת "שירת הים" או בדרך אחרת. מוצע שהממשק שיוקם יאפשר לרכז ולנתח את הנתונים על אודות מלאי הקברים של גופי הקבורה בבתי העלמין הפעילים, לרבות לגבי חלקות שנרכשו בחיים, על מנת שאלו יישמשו בסיס לתכנון ארוך טווח של גופי התכנון וכן שהוא יאפשר למשרד לשירותי דת לעקוב אחר ביצוע הקבורה הרוויה וניצול הקרקע ולפקח עליהם.

המשרד לשירותי דת מסר בתשובתו כי נחתם הסכם שיביא ליישום טכנולוגי של הממשק המוצע אשר יאפשר מיפוי וגיבוש של תמונת מצב ארצית. עוד מסר המשרד כי צוות עבודה משותף למשרד לשירותי דת ולבט"ל ביצע עבודת מטה ובקרום יפרסם מכרז לצורך אפיון הממשק וקידום הפיתוח שלו.

על מינהל התכנון לקבוע לוחות זמנים לאבני דרך להשגת יעדי ביניים לתכנון הקבורה באזור גוש דן בפרט ולפעול לקידום תוכניות לבתי עלמין מטרופוליניים ואזוריים בכלל הארץ ולעקוב אחר יישומן.

מינהל התכנון מסר בתשובתו כי הוא מקדם תוכניות אב במחוזות, וכי לעניין מחוזות תל אביב ומרכז, השלמת התוכנית תלויה בתקציב ובמשאבים, והעבודה צפויה להסתיים עד סוף שנת 2024. במחוז חיפה החלה עבודה של בחינת פערים, והיא נמצאת בשלבי סיום המיפוי הראשוני. המינהל מעריך כי עבודה זו תסתיים עד סוף שנת 2024. במחוז צפון אמורה להתחיל בקרוב עבודה של בחינת הפערים בבתי העלמין האזוריים, והיא צפויה להסתיים עד סוף שנת 2024 - תחילת שנת 2025. במחוז ירושלים החלה עבודה לבחינת צורכי הקבורה, ובכלל זה קבורת שדה עבור התושבים היהודים בעיר האוכלוסייה הערבית במזרח העיר ואיתור שטחים לבתי עלמין אזוריים עבור תושבי גב ההר - במטה יהודה, מבשרת ובית שמש. עבודה זו צפויה להסתיים עד סוף שנת 2024 - והכול בכפוף לתקציב לשנת 2024. במחוז דרום קיים מענה לקבורה לטווח הבינוני, ולאחר פתרון הסוגיה התקציבית יחלו להתניע עבודה להסדרת בתי עלמין עבור האוכלוסייה הבדואית. מינהל התכנון הוסיף בתשובתו כי באמצעות ששת המחוזות הוא מקדם באופן שוטף תכנון של בתי העלמין האזוריים ברחבי הארץ באמצעות תוכניות מפורטות וכוללניות ותוכניות ותמ"ל (הוועדה הארצית לתכנון ובנייה של מתחמים מועדפים לדירור).

מידת תיקון הליקוי





ביצוע קבורה רוויה

הדוח הקודם

הגוף המאסדר העיקרי שביכולתו להשפיע על הגורמים המעורבים והאחראים לביצוע הקבורה הרוויה ולאכיפה של החלטות הממשלה בעניין זה הוא המשרד לשירותי דת, שהשר העומד בראשו "רשאי לבטל את הרישיון או להתנותו אם הפרה החברה [גוף הקבורה] תנאי מתנאי הרישיון, או אם לדעתו יהיה זה לטובת הציבור לעשות כן"⁴³. גופי הקבורה נתונים לפיקוח המשרד בעניין מספר הנפטרים שייקברו בכל חלקה, והוא גם מסייע להם - באמצעות תמיכות בפיתוח ובהקמה של בתי עלמין ותקצובם. גופים נוספים המשפיעים על ביצוע הקבורה הרוויה הם מינהל התכנון - במסגרת אישור תוכניות לפיתוח בתי עלמין בוועדות התכנון, רמ"י - באמצעות הקצאת הקרקעות והרשויות המקומיות - במסגרת אכיפת נושא התכנון והבנייה. יצוין כי באתר המשרד מופיעה רשימה של גופי קבורה שברשותם שטחים לקבורה רוויה. לצורך קבלת דמי קבורה, גופי הקבורה מדווחים מפעם לפעם לבט"ל על פירוט פעולות הקבורה שהם מבצעים, ובין היתר דיווחים אלה כוללים מידע על סוג הקבורה - קבורת שדה או קבורה רוויה.

ה ל י ק ו י : הבדיקה העלתה כי בחוזרי מנכ"ל המשרד לשירותי דת שהופצו במשך השנים, לרבות בחוזרים שפרסם המשרד מאז התקבלה החלטת הממשלה, לא הביא המשרד לידי ביטוי את החובה שנקבעה בהחלטות הממשלה לבצע קבורה רוויה בשיעור מסוים ולא הנחה את גופי הקבורה לפעול בהתאם לכך. המשרד גם לא "תרגם" את החלטת הממשלה להנחיות מעשיות לכלל גופי הקבורה בשאלות כמו אילו בתי עלמין וגופי קבורה מחויבים לעמוד בהחלטה (בהתאם למועד התכנון והפיתוח של חלקות חדשות, מצוקת הקרקע באזור, גודל בית העלמין ועוד) ולאילו צפיפות הם צריכים להגיע בשטחים שיוחלט שהחלטת הממשלה מחייבת לגביהם.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד לשירותי דת כי פעולותיו ליישום החלטות הממשלה לעידוד הקבורה הרוויה מיושמות בעיקר בבתי עלמין גדולים. נמצא כי המשרד לשירותי דת לא פעל, בתיאום עם גורמים אחרים, להביא ליישום מלא של החלטות הממשלה בעניין קבורה רוויה. המשרד לא הנחה את גופי הקבורה מי מחויב לעשות כן ואף לא התנה את מתן רישיון הקבורה או את חידושו בפיתוח גושים חדשים בבתי העלמין בהתאם להחלטת הממשלה - כלומר באופן ששיעור השטח המשמש לקבורה הרוויה יגיע ל-50%. בכך לא יושמה במלואה מטרת החלטת הממשלה - למצות ביעילות את משאב הקרקע המצוי במצוקה.

ה ה מ ל צ ה : הומלץ כי המשרד לשירותי דת ירכז את הנתונים בדבר קבורה רוויה ויפעל ליישום החלטת הממשלה ולפיקוח בנושא.

בתשובת המשרד לשירותי דת בדבר הפעולות לתיקון ליקויים הוא ציין שקידום קבורה רוויה ייבחן במסגרת צוות בין-משרדי בראשות המשנה למנכ"ל המשרד לשירותי דת. הצוות יקבל נתוני מיפוי עדכניים ויקבל החלטות כיצד לקדם את הנושא.

ביקורת המעקב

כדי לעקוב אחר יישום של מדיניות ממשלתית נדרשת הצבת יעדים מדידים. מדריך התכנון הממשלתי קובע כי לכל מרכיב בתוכנית עבודה יש להצמיד מדדים המשקפים את ביצועו. מדדי תוצאה מספקים כלי שיטתי ואפקטיבי להערכת מימוש המדיניות, לצד אמצעי לעדכון המדיניות לשם הצלחה גדולה יותר בעתיד⁴⁴.

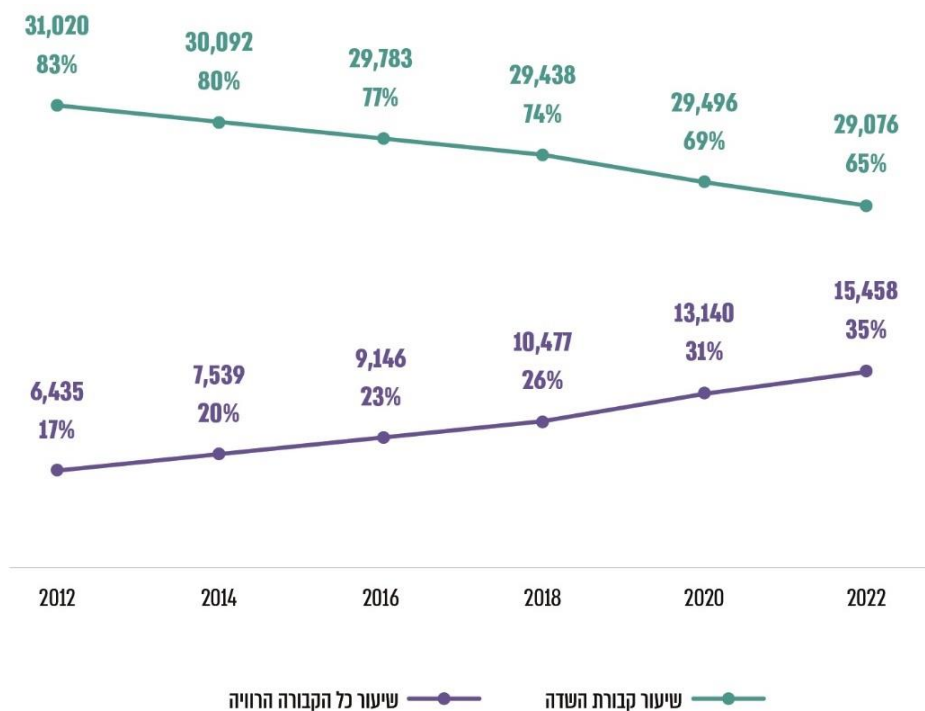
⁴³ בהתאם לתקנות שירותי הדת היהודיים (חברות לענייני קבורה), התשכ"ז-1966, ולפי חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת ע"ח, מרץ 2018.

⁴⁴ מדריך התכנון הממשלתי, ספטמבר 2010, פרק מדידת תוצאות והערכה, עמ' 56.



להלן בתרשים 3: כמות הנפטרים שנקברו בקבורה רוויה ובקבורת שדה בשנים 2012 – 2022 ושיעורם מתוך כלל הנפטרים בתקופה.

תרשים 3 : שיעור וכמות נפטרים⁴⁵ שנקברו בקבורה רוויה ובקבורת שדה, 2012 - 2022



על פי נתוני בטי"ל לשנים 2012 - 2022 שנמסרו באוגוסט 2023, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שיעור הקבורה הרוויה הוכפל במהלך השנים: מ-17% ב-2012 ל-35% בשנת 2022. מאז פרסום הדוח הקודם ב-2020 עד ל-2022 עלה שיעור הקבורה הרוויה ב-4 נקודות אחוז; מדובר בעליה מ-6,435 חלקות קבורה רוויה בשנת 2012 ל-13,140 חלקות בשנת 2020 ול-15,458 חלקות בשנת 2022.

בספטמבר 2023 מסרה חברה קדישא תל אביב - יפו למשרד מבקר המדינה שבשנים 2020 - 2022 היא ביצעה כ-1,000 קבורות על בשנה.

בביקורת עלה שלמשרד לשירותי דת ולבט"ל אין מידע על אודות ביצוע קבורת על.

מוצע לבט"ל ולמשרד לשירותי דת לאסוף מגופי הקבורה נתונים אודות קבורת על.

אומנם שיעור הקבורה הרוויה נמצא במגמת עלייה, דבר המצביע על יישום של החלטות ממשלה קודמות בעניין זה, אך עם זאת עלה בביקורת המעקב שהמשרד לשירותי דת לא התייחס בהנחיותיו⁴⁶ לחובה שנקבעה בהחלטות הממשלה לבצע קבורה רוויה בשיעור מסוים ולא הנחה את גופי הקבורה לפעול בהתאם לכך. המשרד גם לא הנחה את גופי הקבורה בנוגע לשאלות כמו אילו בתי עלמין וגופי קבורה מחויבים לעמוד בהחלטה ולאילו צפיפות הם צריכים להגיע בשטחים שיוחלט שהחלטת הממשלה מחייבת לגביהם.

⁴⁵ נפטרים ששולמו עבורם דמי קבורה לגופי קבורה. הנתונים אינם כוללים נפטרים ששולמו עבורם דמי קבורה ישירות למשפחות או שטרם שולמו דמי קבורה עבורם.

⁴⁶ חוזרי מנכ"ל המשרד לשירותי דת, 2022.



עוד עלה כי הצוות הבין-משרדי לנושא הקבורה שהקים המשרד לשירותי דת לא התייחס במסקנותיו לתפקיד המשרד בכל הנוגע לפיקוח על יישום הקבורה הרוויה בהתאם לצפיפויות שנקבעו.

יצוין שגם מינהל התכנון הצביע בביקורת המעקב על כך שלא מתקיימים פיקוח ומעקב על צפיפות הקבורה המתבצעת בפועל בבתי עלמין כדי להבטיח שתהיה הלימה מול ההנחיות הסטטוטוריות.

דוגמה לצורך בקיום תהליכי בקרה על האופן שבו מיושמת בפועל הקבורה כדי להבטיח ניצול יעיל של הקרקע באמצעות קבורה רוויה עלתה בעניין מקרים שבהם נרכש בחיים קבר במכפלה מעל אדם אחר שכבר נקבר (על פי רוב קרוב משפחה), ואולם לאחר שהרוכש הלך לעולמו הוא לא נקבר בקבר המכפלה שרכש אלא במקום אחר, בסוג קבורה כלשהי, ואילו קבר המכפלה נשמר לכאורה עבורו ולכן אינו מנוצל. התוצאה היא שלוש חלקות קבר המשמשות שני נפטרים והפיכת קבורת המכפלה, הלכה למעשה, לקבורת שדה בודדת.

על מנת לנצל את הקרקע לקבורה באופן יעיל לטובת הדורות הבאים, על המשרד לשירותי דת לרכז את הנתונים בדבר הקבורה הרוויה, לפעול בהתאם למדיניות הממשלה והחלטותיה ולקבוע יעד לשיעור ביצוע בפועל של קבורה רוויה ביחס לקבורת שדה - ברמה ארצית ובהתאם למאפייני בתי העלמין השונים. על המשרד לשירותי דת לבצע אכיפה בנושא הקבורה ובייחוד לבדוק אם גופי הקבורה קברו בפועל בהתאם לצפיפויות הנדרשות מהם. מוצע לבצע זאת בין היתר באמצעות ניתוח הנתונים שנאספים מגופי הקבורה במערכת שירת הים כחלק מהליך חידוש רישיונות הקבורה או בממשק דיגיטלי למיפוי תפוסת בתי העלמין. מוצע שהמשרד ישקול יחד עם משרד האוצר ובט"ל את המשמעויות ואת ההיתכנות לתמרץ כלכלית את עמידת גופי הקבורה ביעדים שייקבעו.

מידת תיקון הליקוי



עמדות הציבור והסברה בנוגע לקבורה רוויה

ביוני 2023 קיימה ועדת הפנים של הכנסת דיון בנוגע למחסור החרף בקרקעות שיועדו לקבורת שדה. בדיון הוצג מסמך של מכון מחקר⁴⁷ העוסק בהיענות של משפחות נפטרים לקבורה רוויה. על פי המסמך, הרחבה בפועל של היקף הקבורה הרוויה וגיבוי שלה בפסקי דין הלכתיים יכולים לשפר את המודעות התרבותית לאפשרות זו ולייצר שינוי תודעתי של הציבור בעניין הקבורה הרוויה - וכך היתכנות גדולה יותר להסכמה לקבורה בשיטה זו.

לפי המסמך נערך סקר ובו נשאל הציבור היהודי על העדפותיו ביחס לשיטות הקבורה בישראל. ביחס לקבורת מכפלה, שהיא קבורה זוגית או משפחתית בתוך קבר הנחזה כלפי חוץ כקבורת שדה, יותר ממחצית הנשאלים (51%) ציינו כי בבוא היום יסכימו להיקבר כך ו-29% התנגדו לאפשרות זו; בנוגע לקבורת סנהדרין - 30% ציינו שהם מסכימים להיקבר בשיטה זו ו-47% התנגדו לכך; בנוגע לקבורה רמה - 33% מסכימים לה ו-42% מתנגדים.

⁴⁷ המכון הישראלי לדמוקרטיה, מסמך בנושא "המחסור במקומות לקבורת שדה", שנשלח לוועדת הפנים ואיכות הסביבה ביוני 2023.



גם הצוות הבין-משרדי עסק בשאלת עמדות הציבור בדבר הקבורה הרוויה. הצוות ציין במסקנותיו שקיים מכשול תפיסתי-אמוני המקשה על יישום כל שיטת קבורה אשר אינה קבורת שדה (בקברים בודדים). הצוות המליץ על קידום קמפיין הסברה שיובילו, בין היתר, רבני עיר או אזור, מועצת הרבנות הראשית וחברות קבורה (עמותות). הצוות ציין שאין למקד את ההסברה רק במגזר הדתי והחרדי ויש לפנות לכלל הציבור, שכן הקושי התפיסתי בדבר קבורה שאינה קבורת שדה משותף לכלל הציבור, כולל זה המסורתי והחילוני.

ממסקנות הצוות הבין-משרדי ומהמסמך של מכון המחקר שהוצג בוועדת הפנים של הכנסת עולה כי קיימים פערים תפיסתיים-אמוניים בציבור בהטמעת תפיסת הקבורה הרוויה. הפערים מקשים על היכולת להרחיב את השימוש בשיטה זו לצורך ניצול יעיל של הקרקע.

מוצע שהמשרד לשירותי דת יאמץ את המלצת הצוות הבין-משרדי לקידום קבורה רוויה באמצעות שינוי תפיסתי-אמוני בקרב הציבור שמתנגד לכך.

המודל למימון הוצאות הפיתוח של בתי העלמין

בהסכם פשרה משנת 1976 בין חברות קדישא והמדינה (להלן - הסכם הפשרה) נקבע מודל שמסדיר את נושא מימון הוצאות הפיתוח של בתי העלמין. לפי ההסכם גופי הקבורה יממנו את הוצאות הפיתוח העתידי של בתי העלמין שלהם מתוך התשלומים שהותר להם לגבות מהציבור - מכירת קבר בחיים, מכירת חלקות חריגות או סגורות ומכירת חלקות לתושבי חו"ל (להלן - המודל המימוני). בהסכם נקבע גם שהמדינה תמשיך לשלם דמי קבורה הכוללים את הוצאות הקבורה וכן תסייע לגופי הקבורה להשיג קרקעות לשימוש כבתי עלמין או שתסייע במימון רכישתן. בהתאם להסכם הפשרה, תוקנו חוק בט"ל ותקנותיו.

הדוח הקודם

לפי הדוח הקודם, השיטות לפיתוח קבורה רוויה שבהן מחויבים גופי קבורה כדי למצות ביעילות את משאב הקרקע דורשות משאבים רבים, שאת רובם משקיעים גופי הקבורה. בנסיבות אלו נדרשים גופי הקבורה להגדיל את הכנסותיהם כדי לאפשר את הפיתוח היקר של בית העלמין וכן מילוי הולם של צורכי הקבורה.

ה ל י ק ו י : המודל המימוני הוא תמריץ לגופי הקבורה למקסם את הכנסותיהם באמצעות מכירת חלקות קבר במחירים גבוהים ולעיתים גבוהים מאוד. הגורמים המאסדרים - המשרד לשירותי דת, בט"ל ומשרד האוצר - לא בחנו את התאמת המודל המימוני לצורכי הפיתוח של גופי הקבורה ולשינויים שחלו מאז בדפוסי הקבורה, לרבות עליית השימוש בקבורה הרוויה והעלויות הכרוכות בכך. לפיכך, הגורמים המאסדרים לא דאגו לאיזון המתחייב בין השאת הכנסותיהם של גופי הקבורה לצורך מימון פעולות הקבורה לבין האינטרס הציבורי המחייב מתן אפשרות לציבור הרחב לקבור את מתיו במחיר הוגן ושוויוני במקומות המועדפים עליו ולהתחשבות באילוצים אחרים, כגון המחסור בשטחי קבורה ובקרקעות זמינות.

ה ה מ ל צ ה : בדוח הקודם הומלץ שכל הגורמים הרלוונטיים יקיימו בחינה מחודשת של המודל המימוני, ובמסגרת בחינה זו ישקלו אם הוא מתאים לצורכי השעה ואם יש לשפרו ולהשלימו או אף להחליפו במודל אחר ומתאים יותר אשר יהיה הוגן, מידתי, סביר ושוויוני ויביא בחשבון את צורכי הציבור, צורכי המדינה ויכולותיהם של גורמי הקבורה. ראוי שהגורמים המאסדרים יפעלו לאיזון המתחייב בין הכברת הכנסותיהם של גופי הקבורה לצורך מימון פעולות הקבורה לבין האינטרס הציבורי המחייב מתן אפשרות לציבור הרחב לקבור את מתיו במחיר הוגן ושוויוני במקומות המועדפים עליו ולהתחשבות באילוצים אחרים, כגון המחסור בשטחי קבורה ובקרקעות זמינות.



בתגובת המשרד לשירותי דת על פעילות הצוות לתיקון ליקויים מינואר 2022 הוא מסר כי צוות בין-משרדי בראשות המשנה למנכ"ל המשרד יעסוק בבחינת המודל המימוני ויפעל לגיבוש פתרון אסטרטגי.

ביקורת המעקב

לפי מסקנות הצוות הבין-משרדי, שכאמור הגיש את מסקנותיו בדצמבר 2022, נדונו שתי חלופות: החלופה הראשונה היא המשך המודל הקיים שבו גופי הקבורה מממנים בעיקר בעצמם את הפיתוח בהתבסס על ההכנסות המתקבלות ממכירת קברים. על פי החלופה השנייה המדינה תבנה את בתי העלמין או תרחיבם וגופי הקבורה יעסקו רק בקבורה עצמה.

הצוות המליץ להמשיך את המודל הקיים ("מימון צולב") ולעדכן כד שתעריפי הקבורה יותאמו למאפייני בית העלמין: מספר הקברים הפנויים בו, סוג הקרקע, שיטת הקבורה, הצפיפות וסוג ההתאגדות של גוף הקבורה. על פי הצעת הצוות המודל יגובש על בסיס עבודת מטה כלכלית שתעשה בשיתוף גופי הקבורה. מטרת המודל לא תהיה השאת הרווח אלא מתן גמישות לגוף הקבורה בניצול ההכנסות לטובת האזרח. בהתאם למודל, גופי הקבורה יתחלקו לארבעה או חמישה "טיפוסים" אשר ישקפו את מאפייני הגופים וצרכיהם.

הצוות התייחס בהמלצותיו גם למודל כלכלי לבתי עלמין חדשים, בהתאם למודל של בית העלמין החדש המתוכנן ברקת:

1. רשויות מקומיות יישאו גם הן בעלות פיתוח בית העלמין, רשויות עם יכולת כלכלית מוגבלת יקבלו תמיכה ממשרד הפנים במסגרת מענקי איזון.
2. בחינת תמהיל החלקות החריגות.
3. תמיכה ממשלתית בפיתוח בתי העלמין בהתאם לצפיפות המוגדרת במודל כך שצפיפות גבוהה יותר תביא לתמיכה תקציבית גבוהה יותר.

לפי הצוות, בניית מודל כלכלי חדש וקשוב למצוקת הקבורה בישראל תעודד באופן שלא משתמע לשתי פנים את המעבר לקבורה רוויה באופן אקטיבי. כך, מצד אחד המודל יתמרץ כל מי שיבחר בשיטות הקבורה אשר מצמצמות את השימוש בקרקע, ומצד שני הוא ייתר את המודל הכלכלי הקודם שמבוסס על קבורת שדה ועל צפיפות נמוכה. הצוות המליץ להשלים את גיבוש המודל הכלכלי החדש והמעודכן.

אגף התקציבים שבמשרד האוצר מסר בתשובתו שנושא מימון פיתוח בתי העלמין נבחן לעומק בוועדה בין-משרדית שבה השתתפו גם נציגי האגף. כפי שפורט במסקנות הוועדה, האגף תומך בעדכון מודל הפיתוח כך שיותאם לעלויות הפיתוח ולעלות הקרקע העדכנית וכן בהמשך התמיכה הממשלתית לפיתוח בתי עלמין בצפיפות גבוהה.

משרד הפנים מסר בתשובתו מינואר 2024 (להלן - תשובת משרד הפנים) בהתייחס לחלופה אפשרית שהציע הצוות הבין-משרדי ולפיה הרשויות המקומיות יישאו גם הן בעלויות הפיתוח, ואלה עם יכולת כלכלית מוגבלת יקבלו תמיכה במסגרת מענקי איזון, כי בתי העלמין במגזר היהודי נמצאים באחריות ובטיפול של המשרד לשירותי דת, וכי הרשויות המקומיות עצמאיות להחליט על ניתוב המענקים המועברים אליהן, וביכולתן לנתב זאת גם לטובת בתי עלמין.

נכון למועד סיום ביקורת המעקב, המשרד לשירותי דת אומנם החל לבחון מודל מימוני חדש, אך הוא לא סיים את העבודה הכלכלית בעניין.

המשרד לשירותי דת מסר בתשובתו כי נכון להיום, מדיניות המשרד לשירותי דת הינה לבצע מחדש בחינה מימונית מקיפה של העלויות ותעריפי הקבורה בכל מקום שעולה בכך הצורך.

מומלץ למשרד לשירותי דת לסיים את העבודה הכלכלית כך שתביא בחשבון את שיטות הקבורה הרוויה השונות בפיתוח בתי עלמין קיימים וחדשים, את העלויות המושגות על הציבור ואת



צרכיו; מומלץ גם שהעבודה תביא בחשבון את הצורך לעודד מיצוי של הקרקע והגדלת הצפיפויות בבתי עלמין קיימים, זאת בהתחשב במחסור בשטחי קבורה ובערכן של הקרקעות הזמינות. עוד מומלץ שלאחר השלמת המודל המימוני המשרד יישמו בהקדם.

מידת תיקון הליקוי



תעריפי קבורה לחלקות סגורות ולחלקות חריגות

הקצאת חלקות קבר ומימון הוצאות יום הקבורה הם שירותים הניתנים לציבור חינם במימון הבט"ל ובאמצעות דמי הקבורה. כדי לתת מענה לרצון הציבור להבטיח מקום קבורה מסוים עוד בחיים ניתנת לציבור אפשרות לרכוש חלקות קבר בחיים בהתאם לתעריפים שנקבעו בתוספת לחוק שירותי הדת היהודיים. ואולם, בחוק ובתקנותיו ובהסכם הפשרה לא נקבע תעריף מרבי לקבורה בחלקות הסגורות או החריגות, וכל גוף קבורה רשאי לגבות בעבורן כל סכום על פי שיקול דעתו. כספים אלו משמשים כאמור לפיתוח בתי העלמין ולתחזוקתם.

בדוח הקודם צוין שמכירת חלקות קבר לציבור בבתי עלמין סגורים נועדה גם לשמש מקור הכנסה לגופי הקבורה כדי להבטיח שיוכלו לממן את הוצאות הפיתוח של בתי העלמין, שבהן הם נושאים. ואולם מנגד, על מנת לשמור על האינטרס הציבורי שמטרתו לאפשר קבורה בחינם סמוך למקום המגורים של הנפטר, נקבעו כללים ונהלים בנוגע למספר חלקות הקבר שניתן למכור לציבור בבתי עלמין סגורים. על כן, נדרש שיתקיים איזון בין שני צרכים אלו.

בדוח הקודם צוין שעל הגורמים המאסדרים להבטיח את יציבות המודל המימוני, שאמור להבטיח כי גופי הקבורה יוכלו לממן פיתוח של בתי עלמין חדשים ולממן את תחזוקת בתי העלמין הקיימים לאורך ימים. יחד עם זאת, עליהם לדאוג גם לכך שהציבור יוכל לקבל שירות בסיסי של קבורה במקום מגוריו במחיר הוגן, סביר ושוויוני בהתבסס על אמות מידה.

הדוח הקודם

ה ל י ק ו י : בחוק ובתקנותיו לא נקבע תעריף מרבי לקבורה בחלקות סגורות או חריגות, אלא אם כן מדובר בחלקות קבר הנרכשת בחיים, וכל גוף קבורה יכול לגבות בעבורן כל סכום על פי שיקול דעתו. גם בהסדר הפשרה לא נקבעו תעריפים מרביים לקבורה בחלקות כאלו. בדוח הקודם הוצגו תעריפים של כמה גופי קבורה לשנים 2015 - 2018 לחלקות חריגות שנעו בין 20,000 ש"ח ל-80,000 ש"ח.

ה ה מ ל צ ה : בהיעדר הגבלה על הסכום שניתן לגבות בעבור חלקות סגורות, נפתח פתח לגביית סכומים גבוהים. מאחר שמדובר בשירות ציבורי ובמשאב ציבורי, ומנגד גם באפיק מימוני של גופי הקבורה המשמש להוצאות הפיתוח של בתי העלמין, מחובתם של גופי הקבורה לגבות בעד הקבורה בחלקות הקבר שבבתי העלמין הסגורים תעריף סביר ומידתי העולה בקנה אחד עם עקרון השוויון. הומלץ כי המשרד לשירותי דת יבחן את הסדרת נושא זה, באופן שתיקבע תקרה לגביית כספים מהציבור בעד רכישת חלקות קבר בבתי העלמין הסגורים - תקרה שתתחשב גם בצרכי התחזוקה של גופי הקבורה השונים. מומלץ שהמשרד לשירותי דת יציע לשר העומד בראשו לשקול להפעיל את סמכותו החוקית לקביעת תעריף מרבי עבור החלקות החריגות והסגורות ושיביא בחשבון הן את צרכי הציבור והן את צרכי גופי הקבורה.



עוד הומלץ בדוח הקודם כי על בט"ל לבצע מעת לעת מעקב ובקרה כדי לבדוק שחלקות קבר בבתי עלמין סגורים נמכרות על פי הכללים ולעמוד על מספר חלקות הקבר בבתי עלמין אלו שעדיין פנויות. אם תימצא חריגה בשיעור החלקות האמורות שנמכרו, או אם יימצא כי בבתי העלמין הסגורים קיים פוטנציאל לבצע קבורה מעבר לנקבע בנוהל, על בט"ל לבדוק אם יש מקום להמליץ בפני המשרד לשירותי דת והעומד בראשו לבטל את ההכרזה על בית העלמין כסגור על מנת למנוע כי האפשרות שניתנה לגופי הקבורה לשווק חלקות קבורה בבתי העלמין שהוכרזו כסגורים תמומש בהיקף שיפגע באיזון בין האינטרס של גופי הקבורה לאינטרס הציבורי לקבורה חנים.

בתגובת המשרד לשירותי דת בדוח הקודם נמסר בעניין הצורך להסדיר בחקיקה את התעריף למכירת חלקות חריגות כי הנושא בא לידי ביטוי בהצעת חוק הקבורה שהוא מקדם. נמסר כי המשרד החל לבחון את תעריפי הקבורה בהליך הכולל בדיקה כלכלית באמצעות מומחה בשני בתי עלמין גדולים אשר יבוצע בשנת 2020.

בדיווח המשרד לשירותי דת על פעולות צוות תיקון הליקויים מינואר 2022 הוא ציין כי המשך הבדיקה בשנת 2022 מותנה בתקציב. עוד הוסיף כי הוציא לאחרונה הנחיה וקווים מנחים בדבר גובה התעריפים שניתן לגבות עבור חלקות חריגות.

בתגובות הבט"ל על הדוח הקודם נמסר כי נושא קביעת תעריפי החלקות נמצא באחריות המשרד לשירותי דת, וכי בט"ל מקבל את המלצת משרד מבקר המדינה לבחון בשיתוף המשרד לשירותי דת ומשרד האוצר התקנת תקנות להסדרת כללים לקביעת חלקות חריגות ועלות רכישתן.

ביקורת המעקב

נכון למועד סיום הביקורת, מתנהל הליך משפטי⁴⁸ שמאחד שתי תובענות ייצוגיות שהוגשו באוקטובר ובנובמבר 2017, כנגד שני גופי קבורה - חברות קדישא תל אביב ופתח תקווה (להלן - ההליך). ההליך המשפטי עוסק בנושא גובה תעריפי חלקות חריגות וסבירות המחיר שנגבה בעבורן מהציבור. במסגרת ההליך הציג היועץ המשפטי לממשלה במאי 2021 את עמדתו, שלפיה עד להשלמת הליכי החקיקה על הגורמים המקצועיים המוסמכים במדינה לפעול לפרסום קווים מנחים מומלצים לקביעת תעריפים עבור חלקות חריגות הנרכשות לאחר הפטירה. נוסף על כך, עליהם לקבוע תעריפים פרטניים לחברות קדישא, על פני תקופה, על בסיס הנחות יסוד משפטיות ועקרונות חישוביים שייקבעו מראש על בסיס המדיניות שיקבעו קובעי המדיניות, זאת בהתחשב במאפיינים השונים של בתי העלמין.

בעקבות עמדת היועץ המשפטי פרסם המשרד לשירותי דת בינואר 2022 חוזר מנכ"ל בנושא "קווים מנחים לתעריפי חלקות חריגות"⁴⁹ (להלן - חוזר התעריפים). על פי חוזר התעריפים רכישת חלקת קבר בחיים תהיה על פי התעריפים שנקבעו בחוק שירותי הדת היהודיים, וזאת גם כאשר החלקה הנרכשת היא חלקה חריגה. תקרה זו תחול החל ביוני 2022 גם במכירה לאחר הפטירה. עוד נקבע כי חברות קבורה לא יהיו רשאיות לגבות עבור חלקה חריגה הנמכרת לאחר הפטירה מחיר העולה על התעריף הקבוע בחוק אלא אם כן התעריף מתבסס על תחשיב כלכלי שנערך בהתייחס, בין היתר, להוצאות הפיתוח ולסוג הקבורה.

כחלק מההליך המשפטי הזמין המשרד לשירותי דת בדיקה כלכלית לבחינת התעריפים ששני גופי הקבורה גובים ולהכנת תעריפים מומלצים. בהמשך לבדיקות הכלכליות שנעשו ולהנחיות שבחוזר התעריפים, הוציא המשרד לשני גופי הקבורה הנחות פרטניות לקביעת תעריפי חלקות חריגות.

לאחר ששני הגופים טענו כנגד הוראות החוזר וכנגד הנחות היסוד בבסיס מודל התעריפים הפרטניים, קיים המשרד לשירותי דת במאי 2022 שימוע לשני הגופים ובסיכומו הוא החליט לבחון את הטענות במסגרת בדיקה כלכלית נוספת, וקבע כי עד לסיום הבדיקה הנוספת יפעלו חברות קדישא על פי ההגדרה הקיימת לתעריף חלקה חריגה, שטרם עודכנה.

⁴⁸ ת"צ 4732-11-17 חיו נ' חברה קדישא תל אביב ות"צ 55678-10-17 קמיל נ' חברה קדישא פתח תקווה.

⁴⁹ המשרד לשירותי דת, חוזר המנהל הכללי פ"ב/1, 25.1.2022.



עלה בביקורת המעקב כי עד ספטמבר 2023, יותר משנה מאז השימוע שערך המשרד לשירותי דת לשני הגופים (במאי 2022), לא עשה המשרד את הבדיקה הכלכלית הנוספת כפי שקבע.

משמעות הדבר היא שנכון למועד סיום הביקורת ביולי 2023 אין תעריף מרבי לקבורה בחלקות חריגות, אלא אם כן מדובר בחלקת קבר הנרכשת בחיים; כך, המבקשים לקבור את מתייהם בחלקה חריגה או בבית עלמין סגור, נדרשים לשלם בעבורה כל סכום כפי שיקבע לפי שיקול דעתו של גוף הקבורה. כאמור, בדוח הקודם הוצגו תעריפים של כמה גופי קבורה לשנים 2015 - 2018 לחלקות חריגות שנעו אז בין 20,000 ש"ח ל-80,000 ש"ח. מבדיקת הדוחות הכספיים של עשרת גופי הקבורה אשר ביצעו את מספר הקבורות הגדול ביותר לשנת 2021⁵⁰, עולה כי הכנסותיהם ממכירת קברים לציבור (בחיים ובחלקות חריגות וסגורות) היו באותה שנה כ-290 מיליוני ש"ח⁵¹.

חברות קדישא תל אביב ופתח תקווה מסרו בתשובתן מדצמבר 2023 (להלן - תשובת חברות קדישא) כי הן פועלות להקמת מבני קבורה במימון שרובו עצמי, לרבות נטילת הלוואות ניכרות, והן הסתמכו בתחשיביהן גם על הכנסות ממכירת חלקות סגורות. עוד הן מסרו שהתשלומים שנגבים הם סבירים בנסיבות העניין והולמים את התכלית שלשמה הם נגבים.

אגף התקציבים שבמשרד האוצר מסר בתשובתו שאינו סבור שנכון לקדם תעריפי קבורה מרביים; הדבר משול לפיקוח על מחירים וצפוי לייצר קשיים בהתנהלות שוק זה, ובהם בין היתר - פגיעה ביכולת הגופים המתפעלים לתת מענה מספק בהתאם לעלות השירות, יצירת שוק שחור ומנגנוני תשלום עוקפים והגדלת הביקושים למוצר זה.

בתשובתו מסר המשרד לשירותי דת כי, נושא התעריף המרבי לחלקות חריגות וסגורות שנרכשו שלא בחיים, יטופל במסגרת עבודת מטה בשיתוף המשרד לשירותי דת וגופי הקבורה, וכי הם צפויים למסור את מסקנותיהם בתוך 45 יום. בתגובתו הנוספת מפברואר 2024 מסר המשרד (להלן - תגובה נוספת של המשרד) כי לנוכח העובדה כי המדינה משיתה את כלל הוצאות הפיתוח על גופי הקבורה, לא רצוי להתערב בקביעת תעריף מרבי.

על מנת למנוע פתח לגביית סכומים גבוהים בעבור חלקות חריגות וסגורות, מוצע שהמשרד לשירותי דת יסיים את הבחינה לקביעת תעריף מרבי לחלקות חריגות, כמו גם לחלקות סגורות. מאחר שמדובר בשירות ציבורי ובמשאב ציבורי, כמו גם באפיק מימוני של גופי הקבורה להוצאות הפיתוח של בתי העלמין ותחזוקתם, מומלץ שהמשרד ימצא את הדרך לקבוע תעריף סביר ומידתי, בכפוף להכרעות המשפטיות אשר מתנהלות בעת הביקורת ולעמדה שהציג אגף התקציבים בתשובתו האמורה.

עוד מומלץ כי בט"ל והמשרד לשירותי דת יבחנו את הצורך לגבש תבחינים בכל הנוגע להכרזה על בית עלמין כסגור ולהמשך פעילותו ככזה, וזאת לאחר שמיעת עמדות גופי הקבורה ולצד השלמת מודל מימוני עדכני וכן שיקימו מערך בקרה על יישום התבחינים והמודל המימוני.

בט"ל מסר בתשובתו כי הנושא באחריות המשרד לשירותי דת, ואין לבט"ל את הכלים לנהל מיפוי של כל בתי העלמין כדי לוודא שאין חריגה בהיקף המותר למכירה.

בתגובה הנוספת של המשרד לשירותי דת הוא מסר כי לדעתו אין הכרח שתהיה מגבלה בנוגע למספר הקברים הנמכרים, וגם על נושא זה בכוונת המשרד לתת את דעתו.

מוצע למשרד לשירותי דת ולבט"ל לפעול לפיתוח כלים שיעזרו למפות את בתי העלמין הסגורים כדי שתתאפשר בקרה על חריגה, אם קיימת, בהיקף החלקות המותרות במכירתן.

⁵⁰ מתוך הדוחות הכספיים לשנת 2021 מלבד ארבע חברות שלהן היו דוחות מבוקרים לשנת 2022.

⁵¹ 3 מהעשר הגדולות הן מועצות דתיות.



מידת תיקון הליקוי



פרסום מחירון קבורה

חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת מספטמבר 2019 קבע כי חברה לענייני קבורה תקבע ברישומיה, באופן שוויוני ואחיד, תעריפים לכל סוגי הקבורה שהיא מציעה, לרבות קבורה בחלקות חריגות, קבורה בבתי עלמין סגורים וקבורה רוויה על סוגיה השונים. עוד נקבע שהחברה תציג במשרדה, במקום הנראה לעין שבו מתקיימת קבלת קהל ובאתר האינטרנט שלה, מחירון המפרט את סוגי הקבורה השונים שהיא מציעה ואת המחיר לכל סוג קבורה. צוין בחוזר שחברה שאין לה אתר אינטרנט תקים אתר ותפרסם בו את המחירון, וזאת אם היא מבצעת יותר מ-30 קבורות בשנה. עוד נקבע כי הפרסום באינטרנט יהיה גם בשפות האנגלית, הרוסית והאמהרית. להלן בתרשים 4 מידע על פרסום מחירוני קבורה באינטרנט על ידי עשרת גופי הקבורה הגדולים (הגופים שקברו הכי הרבה נפטרים בשנת 2021):

תרשים 4: פרסום מחירוני קבורה של עשר החברות עם מספר הנקברים הגדול ביותר

חברה קדישא תל אביב	❌	חברה קדישא חיפה	✅
חברה קדישא פתח תקווה	❌	חברה קדישא קהלת ירושלים	✅
חברה קדישא נתניה	❌	מועצה דתית אשדוד	✅
מועצה דתית באר שבע	❌	חברה קדישא ראשון לציון	✅
מועצה דתית אשקלון	❌	חברה קדישא רחובות	✅

על פי אתרי האינטרנט של גופי הקבורה, בעיבוד משרד מבקר המדינה (חלק מהגופים משתמשים באתר משותף של פורום חברות הקדישא).

מהתרשים עולה כי בניגוד להנחיות שבחוזר מנכ"ל, חמישה מעשרת גופי הקבורה הגדולים, חברות קדישא: תל אביב, פתח תקווה, נתניה והמועצות הדתיות באר שבע ואשקלון, אינם מפרסמים מחירונים באתר האינטרנט שלהם.

על המשרד לשירותי דת לאכוף את הנחיותיו על גופי הקבורה המחויבים לפרסום באינטרנט של מחירון סוגי הקבורה. על גופי הקבורה ובכללם חברות קדישא: תל אביב, פתח תקווה, נתניה והמועצות הדתיות באר שבע ואשקלון, להקפיד לפרסם את מחירוני הקבורה בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת.



בתשובותיהן מסרו חברות קדישא תל אביב, פתח תקווה ונתניה כי הן פועלות, כל אחת מהן, להקמת אתר אינטרנט ובו ייכלל פרסום מחירונים.

המועצות הדתיות באר שבע ואשקלון מסרו בתשובותיהן כי הן תיקנו את האתר ופרסמו בו מחירון סוגי קבורה.

המשרד לשירותי דת מסר בתשובתו כי הוא יפנה אל גופי הקבורה בנושא ויעקוב אחר היישום.

אסדרת תחום שירותי הקבורה (חקיקת חוק ייעודי בנושא הקבורה)

כמוצג בתרשים שלהלן, גורמים רבים עוסקים באסדרת תחום הקבורה: המשרד לשירותי דת אחראי להיבטים בקבורת יהודים כגון רישוי חברות קבורה ומכירת חלקות בחיים וכן לחוק לקבורה אזרחית ותקנותיו; בט"ל אחראי לתשלומי דמי הקבורה, להמליץ להכריז על בתי עלמין כסגורים ולקבוע חלקות של בתי עלמין כ"חריגות"; מינהל התכנון, לשכות התכנון המחוזיות שבמשרד הפנים, המועצה הארצית לתכנון ולבנייה וועדות התכנון אחראים להיבטי תכנון בתי עלמין; רמ"י אחראית להקצאת הקרקע לבתי העלמין; משרד הבריאות אחראי לאישור בתי עלמין חדשים ואישורים לקבורת נפטרים⁵²; משרד הפנים אחראי למתן שירותי קבורה לעדות לא-יהודיות באמצעות האגף הבכיר לעדות דתיות; המינהל האזרחי ביהודה ושומרון עוסק בכל הנוגע לקבורת האוכלוסייה היהודית בתחומי יהודה ושומרון; משרד החוץ אחראי לכל הנוגע להבאת נפטרים לקבורה בארץ והרשויות המקומיות מוסמכות "להסדיר בתי עלמין"⁵³.

⁵² מכוח פקודת בריאות העם, 1940.

⁵³ פקודת העיריות [נוסח חדש] קובעת כי אחת מסמכויות העיריות היא "להסדיר בתי עלמין ולקבוע את עמקם וארכם של קברים"; צו המועצות המקומיות, תשי"א-1950, קובע כי בסמכות הרשויות המקומיות "להקים, להחזיק ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שהם, לדעת המועצה, לתועלת הציבור".



תרשים 5 : הגורמים המאסדרים את הקבורה בישראל

הגורמים המאסדרים את הקבורה בישראל



* הוצאות לפיתוח בתי עלמין ממומנות על ידי תושבים, הרוכשים חלקת קבר בחיים בהתאם לתעריף שנקבע בחוק, וכן מרכישות חלקות חריגות וסגורות ורכישות תושבי חו"ל.

המקור : דוח 70א, מערך הקבורה בישראל, מרץ 2020, מבוא.

הדוח הקודם

בדוח הקודם עלה שאין חוק ייעודי בנושא הקבורה היהודית, שהיא הקבורה הרווחת בישראל. המשרד לשירותי דת זיהה בעייתיות במצב האסדרתי הקיים וטען שבשל כך חסרים לו כלי פיקוח ואכיפה נאותים ושנגרמת פגיעה בשירות לציבור בגלל פעילות לא מתואמת של מספר גורמי שלטון בתחום זה⁵⁴. משנת 2010 ניסה המשרד לשירותי דת לקדם חוק לקבורה יהודית. באפריל 2015 הפיץ המשרד בקרב משרדי הממשלה "תזכיר חוק שירותי קבורה (קבורה יהודית), התשע"ה-2015", לשם קבלת הערותיהם. לאחר שקיבל מהם הערות, הכין בשנים 2015 - 2017 את "הצעת חוק שירותי קבורה (קבורה יהודית), התשע"ז-2017" (להלן - הצעת חוק קבורה יהודית או הצעת החוק). גם בט"ל הצביע בדוח הקודם על כך שריבוי הרגולטורים במערך הקבורה יוצר חיכוכים הנובעים ממדיניות שונה ואחריות מקבילה או חסרה המובילות לכשלים ניהוליים, לבזבוז משאבים ולחוסר יעילות.

ה ל י ק ו י : נמצא כי נכון לנובמבר 2019 טרם השלים המשרד את טיפולו בקידום הצעת החוק, וזאת בשל מחלוקות בנוגע לקביעות בו שהעלו גופים שונים, ובהם משרדי ממשלה, עמותות וגופי קבורה. על כן טרם הונחה הצעת החוק לקריאה ראשונה. במועד סיום הביקורת, הייתה עמדת המשרד כי יש לקדם חקיקה שתסדיר עניינים רבים הנוגעים לקבורה והוא אף החל לקדם הליכי חקיקה, אולם הדבר טרם צלח.

לפי תזכיר חוק שירותי קבורה (קבורה יהודית), התשע"ה-2015.



ה ה מ ל צ ה : על המשרד לשירותי דת להביא בהקדם את המחלוקות שהתגלעו עם משרדי ממשלה אחרים לדיון ולהכרעה של השרים הנוגעים בדבר. אם המחלוקות לא ייושבו, עליו להביא את הנושא לפני היועץ המשפטי לממשלה, המוסמך להכריע בעניינן של מחלוקות בין משרדים. עד לסיום תהליך החקיקה, על כל הגורמים המעורבים בנושא הקבורה לנקוט את האמצעים העומדים לרשותם, ובכלל זה להגביר את שיתוף הפעולה ביניהם, על מנת לוודא שעבודתם מתואמת.

בתגובת המשרד לשירותי דת בדוח הקודם נמסר כי הוא פועל לקבלת הערות המשרדים הרלוונטיים וכי בכוונתו להעלות את הצעת החוק לפני ועדת השרים לענייני חקיקה מיד לאחר כינון הממשלה ה-35. בתגובתו במסגרת הערות ראש הממשלה לדוח הקודם ציין המשרד כי ההצעה עברה את אישור הרפרנטים השונים במשרד המשפטים והיא מוכנה להעלאה לוועדת השרים לענייני חקיקה.

בתגובתו מינואר 2022 על פעולות לתיקון ליקויים, מסר המשרד כי הנהלת המשרד החליטה להמתין ולהעלות את הצעת החוק אל ועדת השרים לענייני חקיקה רק לאחר השלמת פעילות צוות בין-משרדי שהקים המשרד באותה עת כדי להסדיר את נושא הקבורה.

ביקורת המעקב

בביקורת המעקב עלה שהעדכון האחרון של המשרד לשירותי דת להצעת חוק הקבורה היה בשנת 2019, ומאז לא חלה התקדמות.

מינהל התכנון התייחס לעניין זה, ובתוכנית אב (מאוגוסט 2022) שהחל להכין לבתי עלמין במחוזות תל אביב ומרכז, ציין כי היעדר חוק קבורה מתכלל אחד מקשה על ניהול ותכנון סדיר, תקין ושקוף של כל מערך הקבורה בכל האזורים והדתות. הוא הדגיש שהגופים המעורבים **"פועלים לעיתים מתוך גישות ואינטרסים שונים ולכן אין בהכרח הלימה באופן ההתנהלות וההנחיות שלהם לנושא קבורה"** [ההדגשה במקור].

הצוות הבין-משרדי התייחס במסקנותיו מדצמבר 2022 לצורך בחוק בנושא הקבורה היהודית וציין כי בשלב הראשון יש להשלים את חקיקתו בכנסת ובשלב השני יש ליצור מנגנון שיאכוף את דרישות החוק.

עלה כי נכון ליולי 2023 לא עדכן המשרד את הצעת החוק ולא הביא נוסח מוסכם לפני ועדת שרים לענייני חקיקה. לפיכך עדיין חלים בנושא הקבורה היהודית חוקים שונים, ועוסקים בו גופי שלטון ומאסדרים רבים, דבר הפוגע ביעילות פעילותם ובשירות לציבור שהם מגישים בשל חוסר תיאום ביניהם. כמו כן למשרד לשירותי דת חסרים כלי פיקוח ואכיפה נאותים.

מומלץ למשרד לשירותי דת בשיתוף הגורמים המאסדרים - כל אחד בתחומו - להסדיר את תחום הקבורה - כך שימנעו חיכוכים הנובעים ממדיניות שונה ומאחריות מקבילה או חסרה אשר מובילות לחוסר יכולת פיקוח ומעקב, לבזבז משאבים ולחוסר יעילות.

המשרד לשירותי דת מסר בתשובתו כי בכוונת ההנהלה ללמוד את טיוטת החוק המוצעת בחודשים הקרובים ולפעול לקידומה בהתאם למדיניות הממשלה.

מידת תיקון הליקוי





הסדרת שירותי הקבורה לעדות הלא-יהודיות

בשנת 2021 נפטרו כ-6,800 ערבים (מהם כ-5,400 מוסלמים)⁵⁵, שהם כ-13% מכלל הנפטרים בישראל⁵⁶.

נפטרים בני העדות הלא-יהודיות נקברים באמצעות גופי קבורה של העדות השונות - 18 אגודות וכנסיות נוצריות, 14 אגודות מוסלמיות ו-11 גופים לבני דתות אחרות - או בידי המשפחה והקהילה.

הדוח הקודם

מדינת ישראל מאפשרת לבני העדות השונות להיקבר לפי כלליהם ומנהגיהם, וכל עדה נוהגת לקבור בבית קברות משלה. באוקטובר 2003 הפקידה הממשלה כאמור את האחריות לשירותי הדת לעדות הלא-יהודיות בידי האגף לעדות הלא-יהודיות שבמשרד הפנים⁵⁷. בדומה לקבורה היהודית - בט"ל מטפל במימון הוצאות יום הקבורה, והאחריות להסדרת בתי הקברות מוטלת על הרשויות המקומיות ועל גופי הקבורה במקומות שבהם יש כאלה⁵⁸. בקבורה של בני העדות הלא-יהודיות אשר אינה מבוצעת על ידי גוף קבורה מאושר, רשאי בט"ל למסור את דמי הקבורה ישירות למשפחת הנפטר.

ה ל י ק ו י : זכויות היסוד של העדות הלא-יהודיות בתחום הקבורה אינן מעוגנות בדין ואינן מתבססות על נורמת-על כגון חקיקה וחקיקת משנה, ומכאן שגם הפיקוח הרגולטורי על החלטות אלה אינו יכול להתקיים כדבעי. הכללים שנקבעו בחוק ובתקנות כדי להבטיח שירות נאות לציבור, קבורה באתרי קבורה מתוחזקים, שמירה על כבוד המת וביצוע הקבורה תוך שמירה על קרקעות המדינה לפי ייעודן חלים רק על קבורת יהודים ואינם חלים על קבורת בני עדות אחרות. כמו כן, לא נאסר על קבורת בני עדות לא-יהודיות ללא גוף בעל רישיון לקבורה. בהיעדר חוק גם לא הוגדרו סמכויותיו של האגף לעדות כמאסדר בנושא הקבורה.

בתגובת משרד הפנים מפברואר 2019 בדוח הקודם הוא מסר כי היעדר חקיקה המסדירה את הקבורה הלא-יהודית עומדת ביסוד הליקויים שעלו.

ה ה מ ל צ ה : משרד מבקר המדינה המליץ למשרד הפנים ולבט"ל לפעול במתואם להסדרת הקבורה בעדות הלא-יהודיות, בדומה להסדרה הקיימת בקבורת יהודים. בכלל זה עליהם להסדיר את חובת הקבורה רק באמצעות גופי קבורה מאושרים שיהיו אחראים לקבורה, לניהול בתי הקברות ולתחזוקתם, על בסיס מקורות המימון של בט"ל. מוצע גם לקבוע את סמכויותיו של האגף לעדות במשרד הפנים בכל הנוגע להסדרת קבורתם של בני העדות הלא-יהודיות.

בתגובת משרד הפנים מיולי 2020 על פעולות לתיקון ליקויים הוא מסר כי משרד הפנים אינו אמון על נושאי קבורה - לא על קבורה על פי ההלכה ולא על קבורה אזרחית. נושא זה אינו מצוי בתחומי הידע והעיסוק של המשרד. עם זאת, האגף פועל בנושא במתן סיוע תקציבי לפיתוח בתי קברות, בהתאם ובכפוף לכללים החלים לעניין זה. יש להסדיר את הנושא בכללותו, ע"י הממשלה בחוק ובתקנות, לרבות קביעת הגוף בעל הסמכות בתחום.

55 נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

56 מתוך כ-51,000 נפטרים לשנה בישראל.

57 החלטת ממשלה 900, הפסקת קיומו של המשרד לענייני דתות תוך המשכיות במתן שירותי הדת, אוקטובר 2003.

58 פקודת העיריות קובעת כי אחת מסמכויות העיריות היא "להסדיר בתי עלמין ולקבוע את עומקם ואורכם של קברים"; צו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 קובע כי בסמכות הרשויות המקומיות "להקים, להחזיק ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שהם, לדעת המועצה, לתועלת הציבור".



ביקורת המעקב

הצוות הבין-משרדי, שכלל נציגים ממשרד הפנים, ציין במסקנותיו שכדי להגביר את האכיפה על הליך תשלום דמי הקבורה למשפחות נפטרים שאינם יהודים ולשם מניעת חשש לפתרונות קבורה שלא על פי החוק, הכרחי למפות את כמות בתי העלמין של העדות הלא-יהודיות ולהגדיר את הפערים הקיימים. כאמור, מיפוי שכזה הכרחי לתכנון האסטרטגי ארוך הטווח.

גם מינהל התכנון התייחס לחשיבות האסדרה של קבורת לא-יהודים, וציין בתוכנית האב לבתי עלמין למחוזות תל אביב ומרכז כי אין חקיקה בעניין הקבורה במגזרי המיעוטים, ועל כן אין התייחסות לנושאי הצפיפות, יעילות התכנון והקבורה המובילה למחסור בשטחי קבורה במחוזות תל אביב ומרכז המיועדים למגזרים אלו.

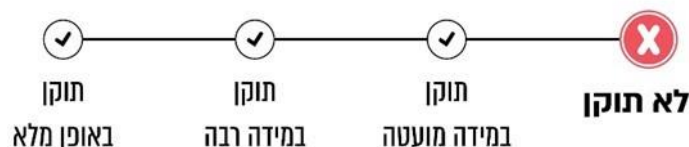
האגף לעדות ציין בפני משרד מבקר המדינה כי סקר בנושא מתוכנן להיכנס לתוכנית עבודתו לשנת 2024.

בביקורת המעקב נמצא כי משרד הפנים לא הסדיר את קבורת העדות הלא-יהודיות בדין ואת סמכויותיו של האגף לעדות, מדובר בכ-6,800 נפטרים לא יהודים בשנת 2021. כמו כן משרד הפנים לא הסדיר את ביצוע הקבורה של העדות הלא-יהודיות באמצעות גופי קבורה מאושרים בלבד אשר יקבלו מימון דמי קבורה מהבט"ל ויפעלו לקבורה מוסדרת; בפועל נפטרים שאינם יהודים נקברים בידי למעלה מ-40 גופי קבורה שונים או בידי המשפחה או הקהילה. משמעות הדבר שהכללים שנקבעו בחוק ובתקנות כדי להבטיח שירות נאות לציבור, קבורה באתרי קבורה מתוחזקים, שמירה על כבוד המת וביצוע הקבורה תוך שמירה על קרקעות המדינה לפי ייעודן, לא חלים על ציבור רחב של אזרחי מדינת ישראל - למעלה מחמישית מאוכלוסיית המדינה בשנת 2021 (כ-21.5%)⁵⁹.

מומלץ כי משרד הפנים יקדם את הסדרת קבורת העדות הלא-יהודיות בדין ואת סמכויות האגף בנושא זה לרבות בנושא פיקוח ובקרה ויבחן גם את הצורך בקבורה רוויה ומימון התשתיות לשם כך.

בתשובת משרד הפנים מסר האגף לעדות כי ייעד כמשימה מרכזית בתוכנית עבודתו לשנת 2024 את בחינת הקבורה הלא-יהודית מהבחינה החוקית, דרכי הסדרתה, סמכויות האגף בנושא והממשק עם הבט"ל והגופים הרלוונטיים.

מידת תיקון הליקוי





עדכון דמי הקבורה בידי בט"ל

בט"ל משלם כאמור את הוצאות הקבורה ואת ההוצאות על השירותים הכרוכים בקבורה בעד כל אדם שנפטר בישראל ונקבר בה ובעד כל תושב ישראל שנפטר מחוץ לישראל. התשלומים מועברים ישירות מבט"ל לגוף הקבורה שהורשה כדין לעסוק בקבורה וחתם על הסכם עימו בעניין זה. היקף דמי הקבורה ששילם בט"ל הסתכם בכ-319 מיליון ש"ח בשנת 2021.

בתקנות דמי קבורה נקבע מדרג של תעריפי דמי קבורה על פי סיווג גוף הקבורה. שר הרווחה הוא האחראי לפי חוק בט"ל לקבוע את דמי הקבורה⁶⁰.

הדוח הקודם

ה ל י ק ו י : משרד מבקר המדינה העלה כי שרי הרווחה לא עדכנו כנדרש את סכום דמי הקבורה.

ה ה מ ל צ ה : על שר הרווחה ועל בט"ל להשלים את הליכי העדכון של תעריפי דמי הקבורה, גם בהתחשב בשיטות הקבורה החדשות, בהשלכות הכלכליות האפשריות של הוראות רגולטוריות שנוספו מאז הבחינה הכלכלית שנעשתה עוד בשנת 2007 ובהחלטות הממשלה להעדפת הקבורה הרוויה.

בתגובת הבט"ל על הדוח הקודם השיב כי הנושא בטיפול וכי נמצאים בתהליך של הארכת הוראת שעה למשך כשנה, במטרה להשלימו.

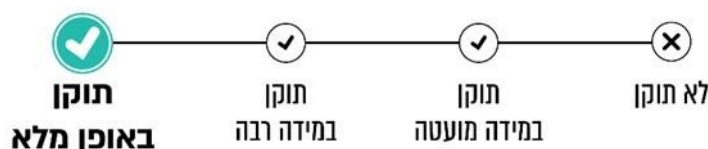
ביקורת המעקב

ביוני 2021 קיבל בט"ל לבקשתו חוות דעת כלכלית על התחשיב המתאים של גובה דמי הקבורה בבתי עלמין שלהם מאפיינים שונים לצורך עדכון תקנות דמי הקבורה.

לפי חוות הדעת, יש לבצע עדכונים בתמחור עלויות תהליכי הקבורה: יש לסווג את החברות לפי גודלן, כלומר לפי מספר הקבורות שהן מבצעות בשנה - חברות גדולות יותר יקבלו תשלום גבוה יותר. וכן הוצע לעדכן את הקריטריונים לקביעת הזכאות לתוספות שונות כגון חציבה, תחזוקה, ביסוס קבר, מדד פריפריאלי, קבורת לילה ופינוי נפטרים ואת סכומי התוספות.

ביולי 2022 אישרה ועדת העבודה והרווחה את טיוטת תקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה), תיקון התשפ"ב-2022. העדכון נעשה בהובלת המוסד לביטוח לאומי ובסיוע המשרד לשירותי דת.

מידת תיקון הליקוי



⁶⁰ בהתאם לחוק בט"ל. בהתייעצות עם השר לענייני דתות ובאישור ועדת העבודה והרווחה.



סיכום

עד תחילת שנות התשעים של המאה העשרים התבצעה הקבורה בקרב האוכלוסייה היהודית בשיטת "קבורת שדה" בלבד. מסוף המאה העשרים התפתחו בהדרגה שיטות קבורה המאפשרות ניצול יעיל יותר של הקרקע. המחסור בקרקע, במיוחד באזורים שבהם מתרכזת מרבית אוכלוסיית מדינת ישראל, הוא אתגר שיש להתמודד עימו כדי שיהיה אפשר לספק שטחי קבורה גם לדורות הבאים. בשנת 2020 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא "מערך הקבורה בישראל" שעסק באופן מתן שירותי הקבורה לאזרחים יהודים ולבני עדות אחרות. בכלל זה נבדקו תכנון קרקע לקבורה, ביצוע קבורה רוויה, קבורת עדות לא-יהודיות וריבוי המאסדרים של נושא הקבורה - בנושאים אלה התמקדה גם ביקורת המעקב.

בביקורת המעקב עלה שליקוי אחד שעלה בדוח הקודם תוקן - עודכנו תקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה), התשל"ו-1976, בתיקון תשפ"ב-2022, חמישה תוקנו במידה מועטה, וליקוי נוסף לא תוקן. עלה בביקורת המעקב כי מדינת ישראל עדיין אינה ערוכה לטפל במחסור העתידי בשטחי קבורה. השינוי הצפוי⁶¹ בהתאם להחלטת הממשלה ממרץ 2023, ביחס להחלטות ממשלה קודמות בנוגע לצורך במגמת ציפוף שטחי הקבורה והימנעות מקבורת שדה שהיא "בזבזנית קרקע", עלול להביא לכך שמדינת ישראל תיקלע למצוקה חמורה בשטחי קבורה בכלל ובאזורי הביקוש בפרט. מדובר בשטחי קרקע נרחבים שיהפכו לבתי קברות צמיתים על חשבון פיתוח הקרקע ופיתוח תשתיות חיוניות. תוצאת הדבר עלולה להיות נזק שיקשה על הדורות הבאים להתמודד עם הגידול באוכלוסייה ובצרכיה. עוד עלה כי המשרד לשירותי דת אינו מנתח את הנתונים שמעבירים אליו גופי הקבורה על מלאי הקרקע הפנוי לקבורה והקברים הזמינים, ולכן הוא חסר תמונת מצב ברמת כל בית עלמין ומחוז. כמו כן, חסרה תמונת מצב כלל ארצית על אודות מלאי הקברים הפנויים. בנושא הקבורה עדיין עוסקים מאסדרים רבים מכוח מספר חוקים, ללא חוק ייעודי להסדרת האחריות והסמכות לנושא זה ובחוסר יעילות, והדבר מביא לפגיעה בשירות לציבור. בביקורת המעקב נמצא גם שמשרד הפנים לא הסדיר את קבורת העדות הלא-יהודיות בדין ואת סמכויותיו של האגף לעדות.

מומלץ למשרד לשירותי דת בשיתוף בט"ל ומשרד הפנים ליישם את המלצת הצוות הבין-משרדי ולהקים את הממשק הדיגיטלי למיפוי תפוסת בתי העלמין בכל הארץ ולכל הדתות, באמצעות שדרוג מודול הקבורה במערכת "שירת הים" או בדרך אחרת. זאת כדי שיתאפשר לו לרכז ולנתח את הנתונים על אודות מלאי הקברים של גופי הקבורה בבתי העלמין הפעילים, לרבות לגבי חלקות שנמכרו בחיים, על מנת שאלו יהיו בסיס לתכנון ארוך טווח של גופי התכנון. ממשק זה גם יאפשר למשרד לשירותי דת לעקוב אחר ביצוע הקבורה הרוויה והניצול היעיל של הקרקע ולפקח עליהם.

על מינהל התכנון לקבוע לוחות זמנים לאבני דרך להשגת יעדי ביניים לתכנון הקבורה באזור גוש דן בפרט ולפעול לקידום תוכניות לבתי עלמין מטרופוליניים ואזוריים בכלל הארץ ולעקוב אחר יישומן.

מוצע לוועדת השרים בראשות השר לשירותי דת ושר הבינוי והשיכון, למינהל התכנון, למשרד לשירותי דת, לרמ"י ולמשרד האוצר לקבוע עקרונות בנושא הקבורה כך שניצול הקרקע יהיה מיטבי. מומלץ גם כי העקרונות ישולבו בתמ"א 1. זאת בהתחשב בכך שהצפי הוא שעד סוף המאה-21 יהיו מעל שמונה וחצי מיליון נפטרים, כולל מקרב העדות הלא-יהודיות. מומלץ שבמסגרת זו יובאו בחשבון כל חלופות הקבורה שמאפשרות להגדיל צפיפויות והעלויות שיידרשו ליישומן, כמו כן, בעניין קברים קיימים בבתי עלמין מוצע לעודד ולתמרץ "קבורת על". לגבי שטחים בבתי עלמין קיימים שטרם נקברו בהם נפטרים מוצע לקדם את הגדלת הצפיפות ובין היתר לקבוע שבמקום קבורת שדה ובה חלקות לנפטר בודד יקדמו גופי הקבורה קבורה רוויה בשיטות כגון מכפלות, שלשות וכיוצא בזה. לצד קידום עקרונות אלו, מומלץ לשקול לקבוע

⁶¹ בהתאם להחלטת ממשלה 273, מיום 5.3.23, על הקמת ועדת שרים לענייני קבורה.



תמריצים כלכליים לגופי הקבורה ולציבור לעידוד קבורה רוויה שתמצה ככל הניתן את הקרקע לטובת הדורות הבאים. על מנת להביא לתיקון הליקויים שעלו בדוח הקודם ובדוח הנוכחי מומלץ למשרד לשירותי דת בשיתוף הגורמים המאסדרים, כל אחד בתחומו, להסדיר את תחום הקבורה - כך שימנעו חיכוכים הנובעים ממדיניות שונה ומאחריות מקבילה או חסרה אשר מובילות לחוסר יכולת פיקוח ומעקב, לבזבז משאבים ולחוסר יעילות. מומלץ גם כי משרד הפנים יקדם את הסדרת קבורת העדות הלא-יהודיות בדין ואת סמכויות האגף בנושא זה לרבות בנושא פיקוח ובקרה.



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

