



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## קבורה אזרחית בישראל

- מסמך עדכון -

מוגש לוועדת העלייה, הקליטה והתפוצות

**כתיבה: צח בן-יהודה**

אישור: שרון סופר, ראש צוות בכירה

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ב' בחשוון תשע"ה

26 באוקטובר 2014

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

מסמך זה נכתב לבקשת ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות בראשות חבר הכנסת יואל רזבוזוב לקראת המשך דיוני הוועדה בנושא קבורה אזרחית במשפחות עולים. המסמך הוא עדכון של מסמך קודם בנושא קבורה אזרחית בישראל.<sup>1</sup> במסמך יסקרו הפעולות שעשו משרדי הממשלה בשנה האחרונה בנושא זה.

## עיקרי דברים<sup>2</sup>

- קבורה אזרחית חלופית מוסדרת בחוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, התשנ"ו-1996, שלפיו קבורה אזרחית מיועדת לנפטרים יהודים החפצים בקבורה על-פי השקפת עולמם, לחסרי עדה דתית מוכרת וליהודים שאינם יכולים להיקבר על-פי ההלכה היהודית.
- אפשר לקבור נפטר בקבורה אזרחית בבית-עלמין אזרחי או בחלקה מיוחדת שהיא חלק מבית-עלמין רגיל. על-פי תקנה 1 לתקנות הזכות לקבורה אזרחית חלופית (רישוי תאגידים לענייני קבורה וקביעת נוהלי קבורה), התשנ"ט-1998, כל בית-עלמין אזרחי הוא בית-עלמין אזרחי, הואיל ובתקנה נכתב כי בבית-עלמין אזרחי זכאי להיקבר כל אדם אשר נפטר באזור שבו נמצא בית-העלמין. אשר לחלקה מיוחדת שהיא חלק מבית-עלמין רגיל, גודלה של חלקה כזאת לא הוגדר עד כה, אך בהחלטת ממשלה העוסקת בבית-עלמין ירקון נכתב כי "חברת קדישא תקצה חלקה לקבורה אזרחית בשיעור של 10% לפחות משטחי בית-העלמין שבתחום אחריותו". עם זאת, לא ברור אם יש להסיק מכך כי בתי-העלמין החדשים או המורחבים מחויבים להקצות 10% משטחם לקבורה אזרחית. בשנים האחרונות מתנהלים דיונים על תיקון לתוכנית מתאר ארצית (תמ"א/19) שלפיו יתווסף לתמ"א סעיף המחייב הקצאת 10% משטחו של בית-עלמין לקבורה אזרחית.
- השר לשירותי דת הוא האחראי ליישום של החוק לקבורה אזרחית חלופית. כבר בשלב חקיקת החוק עלתה הטענה שלא ראוי ששר הדתות יהיה ממונה על הקבורה הלא-דתית, ויש להעביר נושא זה לשר הפנים או לשר אחר. אף על פי כן חוק זה עדיין נתון בסמכותו של השר לשירותי דת.
- הטיפול בהיבטים השונים של קבורה אזרחית הוא באחריותם של משרדי ממשלה וגופים שונים. למשל, המשרד לשירותי דת ממונה על יישום החוק לקבורה אזרחית; משרד האוצר קובע את המסגרת התקציבית לפיתוח בתי-עלמין; משרד הפנים אחראי לתוכנית המתאר הארצית לבתי-עלמין באמצעות מינהל התכנון; רשות מקרקעי ישראל מקצה קרקעות לפיתוח בתי-עלמין; המוסד לביטוח לאומי מופקד על תשלומי דמי הקבורה לחברות הקבורה; חברות הקבורה מנהלות ומתחזקות את בתי-העלמין האזרחיים.
- בשנת 2013 פרסם צוות עבודה בין-משרדי שנוהל על-ידי חברה לתכנון אזרחי ועירוני סקר שכותרתו "אתרים לקבורה אזרחית". מטרת עבודת הצוות והסקר הייתה לבחון אתרי קבורה שימשו בתי-עלמין אזרחיים. רשות מקרקעי ישראל והמשרד לשירותי דת אימצו את המלצות הסקר ברמה העקרונית, והחלה בחינת דרכים ליישומן.
- במרס 2014 הוקמה בעקבות החלטת ממשלה ועדת מנכ"לים שתפקידה לבחון את הצעדים הנדרשים כדי לתת מענה מיטבי בסוגיית הקבורה האזרחית החלופית. ועדה זו הקימה צוות עבודה ייעודי בין-משרדי בהובלת המשרד לשירותי דת כדי להסיר את החסמים העומדים בפני יישום החוק לקבורה אזרחית. ועדת המשנה טרם סיימה את עבודתה, והיא אמורה להגיש דוח ביניים עד סוף חודש

<sup>1</sup> מרכז מחקר ומידע של הכנסת, [קבורה אזרחית בישראל](#), כתיבה: אוריאנה אלמסי, 31 ביולי 2013.

<sup>2</sup> ראו גם שם.



אוקטובר 2014. יוער כי על-פי החלטת הממשלה הייתה ועדת המנכ"לים אמורה להגיש את המלצותיה בחודש יוני 2014.

- במסגרת הפעולות שנקט צוות העבודה עד כה רוכזו נתונים ותוארו החסמים בכלל בתי-העלמין שעוסקים בקבורה אזרחית ובקבורת מסופקים,<sup>3</sup> וגובשה תוכנית עבודה מפורטת בעבור כל אתר כדי לקדם פתרון בתחומו.
- הקרקעות המיועדות לקבורה קבועות בתוכנית מתאר ארצית לבתי-עלמין, תמ"א 19. בשנת 2006, בניסיון להתמודד עם מצוקת הקרקעות לקבורה אזרחית, הורתה המועצה הארצית לתכנון ובנייה לערוך שינוי בתמ"א/19 בנושא קבורה אזרחית וקבורה רבודה (שינוי מס' 4). בשינוי נכללות הוראות להוספת סעיפים המחייבים הקצאת שטח לקבורה אזרחית בבתי-עלמין חדשים או בכאלה שיורחבו. הנושא נתון בדיון, אך השינוי טרם אושר.
- בחודש ספטמבר 2014 קיבל בית-משפט השלום בכפר-סבא את תביעתם של בני משפחות של נפטרים שנקברו בקבורה חילונית לקבל פיצוי מהמדינה נוכח מחדלה בהסדרת הקבורה האזרחית בישראל על-פי החוק.
- בשנת 2014 עשה המשרד לשירותי דת כמה פעולות פיקוח ובקרה על חברות לקבורה אזרחית; בכלל זאת נשלל רישיון הקבורה של חברת "מנוחת עדן" באזור קיבוץ חצור, ואילו מול חברת "מנוחה נכונה לכולם" בכפר-סבא מתנהלים הליכי מינוי חשב מלווה.

---

<sup>3</sup> מסופקים – שלא הוכחה יהדותם לפי ההלכה.



## 1. מבוא

בשנה האחרונה קיימה ועדת העלייה הקליטה והתפוצות בראשות חבר הכנסת יואל רזבוזוב כמה ישיבות מעקב אחר הטיפול של משרדי הממשלה בסוגיית הקבורה האזרחית.<sup>4</sup> במסמך זה נסקור את פעולות המשרדים בתחום זה בשנה האחרונה.

קבורה אזרחית חלופית מוסדרת בחוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, התשנ"ו-1996, שלפיו כל אדם זכאי להיקבר על-פי השקפת עולמו. אפשר לקבור נפטר בקבורה אזרחית **בבית-עלמין אזרחי** או **בחלקה מיוחדת שהיא חלק מבית-עלמין רגיל**. על-פי תקנה 1 לתקנות הזכות לקבורה אזרחית חלופית (רישוי תאגידיים לענייני קבורה וקביעת נוהלי קבורה), התשנ"ט-1998, כל בית-עלמין אזרחי הוא בית-עלמין אזרחי, הואיל ובתקנה נכתב כי בבית-עלמין אזרחי זכאי להיקבר כל אדם אשר נפטר **באזור** שבו נמצא בית-העלמין. לאור חוק זה ולנוכח הצורך לספק פתרון קבורה לנפטרים שלא הוכחה יהדותם על-פי ההלכה (מסופקים או חסרי דת), המשרד לשירותי דת פועל מול חברות קדישא ומועצות דתיות לקביעת חלקות מיוחדות בבתי-עלמין לקבורת נפטרים אלו.

ביוני 2013 פורסמו המלצות "סקר אתרים לקבורה אזרחית" לפתרון מצוקת הקרקעות לקבורה אזרחית. את הסקר הזמינו המשרד לשירותי דת, מינהל התכנון במשרד הפנים ורשות מקרקעי ישראל מחברה פרטית לתכנון עירוני ואזורי. הסקר נועד למפות את אתרי הקבורה שמתקיימת בהם קבורה אזרחית, לאמוד את הביקוש לקרקע לקבורה אזרחית, לברר את שיעורי התפוסה בכל אחד מהאתרים ולרכז אותם ולנתח את עתודות הקרקע הפנויות לקבורה אזרחית. המלצות הסקר אומצו ברמה העירונית על-ידי רשות מקרקעי ישראל והמשרד לשירותי דת, והחלו להיבחן דרכים ליישומן.

בספטמבר 2014 הכריע בית-משפט השלום בכפר-סבא בשאלה "האם זכאים בני משפחתם של אנשים שהלכו לבית עולמם ונקברו קבורה חילונית בתשלום, לפיצוי מאת המדינה נוכח מחדלה להסדיר את הקבורה האזרחית בישראל, בהתאם לחוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית".<sup>5</sup> בית-המשפט קיבל את התביעה ופסק בין היתר כי "לאורך השנים מאז חקיקתו, התרשלה מדינת ישראל באופן חמור ביישום הוראות חוק הזכות לקבורה אזרחית. לא יכול להיות חולק כי לתובעים נגרם נזק. התובעים שילמו ממון לא מבוטל עבור קבורתם האזרחית של יקיריהם, מקום בו המדינה אמורה הייתה לספק שירות שכזה בחינם". לתובעים נפסקו פיצויים בסכום כולל של 33,000 ש"ח ונוסף על כך שכר טרחה של עורך-דין בסך 5,000 ש"ח.

יצוין כי בדין-וחשבון השנתי לשנת 2013 של המשרד לשירותי דת דווח כי "המשרד מקדם תיקוני חקיקה, הנחיות ונהלים חדשים לצורך הסדרת עניינים שונים בתחום הקבורה. בימים אלו המשרד עומד לפני גיבוש סופי של הצעת חוק קבורה חדש המאגם ומסדיר את כל תחום הקבורה בארץ". החוק המוצע נועד להסדיר את כלל הקבורה בישראל **ויכלול מנגנוני אכיפה מינהלית**. חלקו הרביעי "נותן מענה לקבורה אזרחית חלופית על דרך של מיזוג החקיקה הקיימת בתחום לתוך החוק המוצע והאחדת כלליהן של הקבורה היהודית מזה ושל הקבורה האזרחית מזה".<sup>6</sup> טיוטת התזכיר טרם הופצה להערות הציבור.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות, פרוטוקול ישיבה מס' 33, 13 בנובמבר 2013; פרוטוקול ישיבה מס' 82, 9 ביוני 2014.

<sup>5</sup> תא"מ (כ"ס) 29187-05-12 ז.ג. נ' **מדינת ישראל, המשרד לשירותי דת**, 4 בספטמבר 2014.

<sup>6</sup> **דין וחשבון שנתי לפי סעיף 41 לחוק שירותי הדת היהודיים לשנת 2013**, 20 ביולי 2014.

<sup>7</sup> עו"ד יגאל עם-פז, מחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי) במשרד המשפטים, שיחת טלפון, 6 באוקטובר 2014.



מהמשרד לשירותי דת נמסר כי הטיוטה נשלחה למשרד המשפטים ושני המשרדים **מקיימים ישיבות ודנים בה**.<sup>8</sup>

## 2. ועדה בין-משרדית ליישום החוק לקבורה אזרחית

ב-2 במרס 2014 החליטה ועדת השרים לענייני פנים, שירותים ושלטון מקומי על הקמת ועדת מנכ"לים לטיפול בנושא קבורה אזרחית בראשות מנכ"ל המשרד לשירותי דת ובהשתתפות מנכ"ל משרד הפנים, מנהל רשות מקרקעי ישראל, ראש אגף התקציבים במשרד האוצר ונציג מינהל התכנון במשרד הפנים. החלטה זו קיבלה **תוקף של החלטת ממשלה** ב-20 במרס 2014, ולפיה הוועדה נועדה "לבחון את הצעדים הנדרשים בהיבטים של סמכויות, הקצאת תקציבים ותיאום בין משרדי הממשלה הנוגעים לנושא ולמתן מענה מיטבי בכל הנוגע לקבורה אזרחית חלופית". על-פי החלטת הממשלה **הייתה הוועדה אמורה להגיש לוועדת השרים את המלצותיה בתוך שלושה חודשים, קרי ביוני 2014. עד כה ההמלצות לא הוגשו**.<sup>9</sup>

בישיבתה השלישית החליטה ועדת המנכ"לים על הקמת צוות עבודה ייעודי בין-משרדי בהובלת המשרד לשירותי דת (להלן: ועדת המשנה). מר משה דגן, סמנכ"ל בכיר שירותי דת במשרד לשירותי דת, ציין כי "לצוות נתנו סמכויות מתאימות ומנדט ברור לכל אחד מנציגי המשרדים בכדי לקדם את הנושאים שבתחום אחריותו בכדי לתת מענה לפתרון החסמים שפורטו לצורך יישום החוק לקבורה אזרחית".<sup>10</sup>

**ועדת המשנה טרם סיימה את עבודה, ולפיכך לא הוגשו המלצות סופיות. מהמשרד לשירותי דת נמסר כי הוועדה אמורה להגיש דיווח ביניים על מצב ההתקדמות והיעדים, וכן תוכנית עבודה מפורטת, עד סוף אוקטובר 2014. בימים אלו ועדת המשנה נתונה בתהליך של גיבוש תוכנית אופרטיבית שבה יפורטו התהליכים והאישורים שיש לקיים כדי לקדם את היעדים האלה**:<sup>11</sup>

- **הקצאת קרקעות ייעודיות לקבורה אזרחית ולהרחבה או להקמה של בתי-עלמין מקומיים לקבורה אזרחית.**
- **תמיכה ותקצוב ייעודיים** (השתתפות בעלויות) בסך כ-25 מיליון ש"ח בכל שנה מארבע השנים הבאות לגופים שיעמדו בקריטריונים שייקבעו בעבור הקמה או הרחבה של תשתיות לצורך קבורה אזרחית ועידוד קבורה רוויה לפי תמ"א 19 (ראו פירוט להלן).<sup>12</sup>
- **חוזים מול מינהל מקרקעי ישראל** – טיפול בחוזים שנחתמו או שהם בתהליך חתימה או טרם חתימה; בחינת החוזים על-ידי נציג המחלקה המשפטית במינהל מקרקעי ישראל.
- **קבלת הסכמתן של הרשויות המקומיות להרחבת השירות לקבורה אזרחית אזרחית או קבורה אזרחית בכלל לתושבי המקום; טיפול בהשגת הסכמות אלו, הקצאת שטחים על-ידי הרשות אם ההקצאה נעשתה כבר בעבורה.**

<sup>8</sup> משה דגן, סמנכ"ל בכיר שירותי דת במשרד לשירותי דת, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע, דוא"ל, 7 באוקטובר 2014.

<sup>9</sup> [החלטת ממשלה 1484](#) (פ/ש/34) מיום 20 במרס 2014.

<sup>10</sup> משה דגן, סמנכ"ל בכיר שירותי דת במשרד לשירותי דת, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע, דוא"ל, 19 באוקטובר 2014.

<sup>11</sup> ש.ס.

<sup>12</sup> צוות בין-משרדי לקבורה אזרחית, פרוטוקול ישיבה, 1 בספטמבר 2014.



לשם קידום יעדים אלו קיבלו חברי הוועדה משימות פרטניות שעליהם לקדם, איש איש בנושא המשרד שהוא מייצג: <sup>13</sup>

- **המשרד לשירותי דת** – ריכוז הסיבות להתנגדויות של רשויות רלוונטיות לקידום פתרונות בנושא; <sup>14</sup> הכנת נייר עמדה העוסק בכל אתר ובו נתונים על מצבו התכנוני והמשפטי, אומדן עלויות פיתוח ובנייה לקידום האתר, עמדת הרשות המקומית בנוגע להוספת יישובים שיקבלו שירותי קבורה מבית-העלמין האזרחי שבתחומה והמשך הטיפול הנדרש, וכן המלצות וגיבוש תוכנית עבודה מפורטת בעבור כל אתר כדי לקדם פתרון (לעיקרי נייר עמדה זה ראו **נספח 1** להלן).
- **ביטוח לאומי** – פעולה משותפת עם אגף הקבורה במשרד לשירותי דת מול גופי הקבורה הקיימים והחדשים כדי שבהסכם בינם לבין המוסד לביטוח לאומי ייכללו יישובים רבים ככל האפשר לקבלת שירותי קבורה אזרחית מאותו בית-עלמין. יש לציין כי ממסמכים שהועברו למרכז המחקר והמידע עולה כי בספטמבר 2014 פנה המוסד לביטוח לאומי אל מועצות דתיות ברחבי הארץ המקיימות קבורה אזרחית או קבורת מסופקים כדי שמועצות אלו יבחנו את אפשרות הוספת יישובים סמוכים לבית-העלמין שבאחריותן. <sup>15</sup> עד אוקטובר 2014 המוסד לביטוח לאומי קיבל את תשובותיהן שתי מועצות בלבד: המועצה הדתית עכו נתנה את הסכמתה להוסיף את מעלות לתחום טיפולה, והמועצה הדתית בנהריה, שאחראית גם לבית-העלמין בשלומי, הביעה הסכמה לבחון הוספת יישובים לבית-העלמין שבשלומי בלבד. <sup>16</sup>
- **משרד האוצר** – המשרד לשירותי דת העביר דרישת תקצוב מפורטת בסך 25 מיליון ש"ח לכל שנה בעבור ארבע השנים הבאות. צפוי שבתוך כשלושה חודשים המשרד לשירותי דת יגיש למשרד האוצר תיק מסודר בעבור כל אתר ובו פירוט עלויות פיתוח ובנייה (לפירוט ראו להלן בפרק 5).
- **משרד הפנים** (ועדת התכנון) – גיבוש מסמך המפרט תב"ע בנוגע לכל בתי-העלמין שנסקרו בסקר "אתרים לקבורה אזרחית" מיוני 2013, וכן פירוט מצבו של כל אחד מהפוליוגונים, ובכללו מצב משפטי, מצב תכנוני והערכת זמן ליישום.
- **משרד המשפטים** – בחינה משותפת עם המחלקה המשפטית של המשרד לשירותי דת של ההיבטים המשפטיים של האתרים הדורשים טיפול; בחינה מול הייעוץ המשפטי של רשות מקרקעי ישראל של הקצאת קרקע לבית-עלמין אזוריים ישירות לידי הגורם המפעיל ויצירת מתווה עקרוני לשיתוף המשרד לשירותי דת בהליכי הקצאת קרקע לבתי-עלמין מול רשות מקרקעי ישראל. נוסף על כך, על משרד המשפטים לטפל בהרחבת סמכויות המשרד לשירותי דת בנושא זה.

### 3. תמ"א/19

הקרקעות המיועדות לקבורה ברחבי המדינה נקבעו בתוכנית המתאר הארצית שאישרה ממשלת ישראל בשנת 1987 (תמ"א/19). תוכנית זו נועדה "לקבוע את הקריטריונים לייעוד שטחים לצורכי בתי-עלמין,

<sup>13</sup> מכתב מאלחנן גלט, מנכ"ל המשרד לשירותי דת, לשר הפנים גדעון סער, 18 ביוני 2014; משה דגן, סמנכ"ל בכיר שירותי דת במשרד לשירותי דת, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע, דוא"ל, 19 באוקטובר 2014; סיכום ישיבת ועדת מנכ"לים לקבורה אזרחית, 2 ביוני 2014.

<sup>14</sup> צוות בין-משרדי לקבורה אזרחית, פרוטוקול ישיבה, 14 ביולי 2014.

<sup>15</sup> יצחק ישי, מנהל אגף קבורה במשרד לשירותי דת, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע, דוא"ל, 28 בספטמבר 2014.

<sup>16</sup> קובי רחמים, מרכז דמי קבורה במוסד לביטוח לאומי, שיחת טלפון, 21 לאוקטובר 2014.



ואת הנהלים להקמת בתי-עלמין, ולאחר שטחים לבתי-עלמין באזורים מטרופוליטניים המיועדים לשרת מספר יישובים".<sup>17</sup> בשנת 2006 הורתה המועצה הארצית לתכנון ובנייה לערוך שינוי בתמ"א/19 בנושא קבורה רבודה וקבורה אזרחית (שינוי מס' ג/4). בשינוי נכללות הוראות להוספת סעיפים המחייבים לקיים בתי-עלמין אזרחיים, וכך אישור להקמת בית-עלמין חדש יינתן רק אם יוקצה בו שטח לקבורה אזרחית.

מפרוטוקול ישיבת המועצה הארצית לתכנון ובנייה עולה כי ההוראות בשינוי מס' ג/4 "עוסקות בהקצאת 10% משטח בתי-עלמין חדשים ו/או מבתי-עלמין שיורחבו, תוך מתן גמישות בהתאם לתנאים ספציפיים על-ידי הוועדות המחוזיות". עוד עולה מהפרוטוקול כי סעיף 3.6.2 א. לטיטוט התוכנית יקבע כי תוכנית לבית-עלמין שגודלו עולה על 20 דונם תיעד 10% משטחו לפחות לקבורה אזרחית.<sup>18</sup> אף שחלפו שבע שנים מאז הורתה המועצה הארצית לתכנון ובנייה לערוך שינוי בתמ"א/19, **טרם אושר השינוי המוצע**. כיום שינוי מס' ג/4 לתמ"א/19 **עדיין נתון בשלב שמיעת הערות של ועדות התכנון המחוזיות**.<sup>19</sup>

#### 4. אתרים לקבורה אזרחית – תמונת מצב

בטבלה שלהלן אפשר לראות פירוט של בתי-העלמין האזרחיים הקיימים והמתוכננים, וכן בתי-עלמין למסופקים,<sup>20</sup> בחלוקה לפי אזורים לפי נתוני אגף הקבורה במשרד לשירותי דת. הנתונים מעודכנים ל-10 ביולי 2014.<sup>21</sup>

בתי-עלמין קיימים ומתוכננים שנעשית בהם קבורה אזרחית וקבורת מסופקים והחברות המפעילות אותם בחלוקה לאזורים <sup>22</sup>					
אזור ירושלים ודרום	אזור שרון ומרכז	אזור חיפה והצפון	סך הכול		
קיבוץ חצור – מנחות עדן (חברה) באר-שבע – מנחה נכונה (עמותה)	בחן – המסילה (מועצה דתית) הרצליה (תאגיד עירוני) כפר-סבא – מנחה נכונה (עמותה) אריאל – חדש (מועצה דתית) מודיעין (תאגיד עירוני) גבעת-ברנר – מנחה מכובדת (חברה)	נהריה (מועצה דתית) עכו (מועצה דתית) טבריה (מועצה דתית) חיפה – דרכי שלום (עמותה) קריית-טבעון – מנחה נכונה (עמותה) עפולה (מועצה דתית) פרדס-חנה (חברה קדישא)	15	בתי-עלמין קיימים	בתי-עלמין אזרחיים
	נתניה – מנחת עולם (חברה) תל-מונד (חברה קדישא) רעננה (חברה קדישא) פתח-תקוה ירקון – מנחה נכונה (עמותה) ברקת	תל-רגב (במכרז) יוקנעם (מועצה דתית) כפר-פינס מנשה (מועצה דתית)	8	בתי-עלמין בהקמה	

<sup>17</sup> רשות מקרקעי ישראל, תוכנית מתאר ארצית לבתי-עלמין מס' ת/מ/א/19.

<sup>18</sup> המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, מינהל התכנון במשרד הפנים, פרוטוקול ישיבת המועצה מס' 569,13 במאי 2014.

<sup>19</sup> נטלי אוסטרובסקי, ממונה תכניות, רפרנטית תמ"א 19, מינהל התכנון במשרד הפנים, שיחת טלפון, 7 באוקטובר 2014.

<sup>20</sup> מסופקים – שלא הוכחה יהדותם לפי ההלכה.

<sup>21</sup> יצחק ישי, מנהל אגף קבורה במשרד לשירותי דת, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע, דוא"ל, 23 בספטמבר 2014.

<sup>22</sup> טבלה זו מבוססת על מפת בתי-עלמין אזרחיים ובתי-עלמין למסופקים שערך אגף הקבורה במשרד לשירותי דת לבקשת חבר הכנסת יואל רזבוזוב, והיא מעודכנת ל-10 ביולי 2014.



ירושלים – הר המנוחות	אזורי געש אזורי תע"ש השרון אזורי – נווה ימין אזורי כביש 412 (נתב"ג) אזורי מחצבת נשר – רמלה אזורי שורק יבנה	חיפה – אזורי דרום	8	בתי- עלמין בתכנון <sup>23</sup>	
אשדוד (מועצה דתית) ירושלים (עמותה) אשקלון (מועצה דתית) שדרות (מועצה דתית) ערד (מועצה דתית) דימונה (מועצה דתית) ירוחם (מועצה דתית) אילת (מועצה דתית)	עמק-חפר (מועצה דתית) הוד-השרון (מועצה דתית) אריאל (מועצה דתית)	קריית-שמונה (מועצה דתית) נהריה (מועצה דתית) מעלות (מועצה דתית) קצרין (מועצה דתית) עכו (מועצה דתית) כרמיאל (מועצה דתית) טבריה (מועצה דתית) חיפה (עמותה) נצרת-עילית (תאגיד עירוני) יוקנעם (מועצה דתית) עפולה (מועצה דתית) כפר-פינס מנשה (מועצה דתית) פרדס-חנה (עמותה)	24		בתי-עלמין למסופקים

## 5. תקציב

להלן התקציב לתוכנית פיתוח בתי-עלמין בישראל (תוכנית תקציבית מס' 04-62-03) במסגרת תקציב המשרד לשירותי דת לשנים 2013-2014.<sup>24</sup> יש לציין כי מוצג כלל התקציב לפיתוח בתי-עלמין, ולא רק לקבורה אזרחית.

שנה	תקציב מקורי נטו	תקציב על שינויי נטו	ביצוע
2013 <sup>25</sup>	50,081,000 ש"ח	115,576,000 ש"ח	13,635,000 ש"ח
2014 <sup>26</sup>	20,400,000 ש"ח	122,657,000 ש"ח	8,330,000 ש"ח

מבדיקה של מרכז המחקר והמידע עולה כי אפשר שהפער בין התקציב על שינויי לבין התקציב המקורי נובע מהעברות של עודפי תקציב משנים קודמות.

בתוכנית בתי-עלמין המוזכרת לעיל נכללות 12 תקנות, ובהן תקנה תקציבית ייעודית ששמה "קבורה חילונית" (04-62-03-07). להלן פירוט התקנה התקציבית "קבורה חילונית" לשנים 2013-2014:<sup>27</sup>

<sup>23</sup> המשרד לשירותי דת הבהיר כי הנתונים בנוגע לבתי-עלמין בתכנון התקבלו מהמועצה הארצית לתכנון ובנייה שבמשרד הפנים, ואין בידי המשרד לשירותי דת מידע קונקרטי מתי תאושר הקמת בתי-העלמין באתרים אלו. מכתב מאלחנן גלט, מנכ"ל המשרד לשירותי דת, לחבר הכנסת יואל רזבוזוב, יושב-ראש ועדת העלייה, הקליטה והתפוצות, 29 ביולי 2014.

<sup>24</sup> לנתונים על תקציב קבורה אזרחית לשנים 2010-2011 ראו: מרכז מחקר ומידע של הכנסת, [קבורה אזרחית בישראל](#), כתיבה: אוריאה אלמסי, 31 ביולי 2013.

<sup>25</sup> אתר מאגרי המידע הממשלתיים Data.gov.il, תקציב וביצוע 2013.

<sup>26</sup> נתונים אלו מעודכנים לסוף אוגוסט 2014. נתוני אגף החשב הכללי במשרד באוצר – החטיבה למידע ניהולי, דוא"ל, 7 בספטמבר 2014.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

שנה	תקציב מקורי נטו	תקציב על שינויי נטו	ביצוע
2013 <sup>28</sup>	300,000 ש"ח	4,682,000 ש"ח	0
2014 <sup>29</sup>	300,000 ש"ח	6,389,000 ש"ח	981,000 ש"ח

גם במקרה זה אפשר להסביר את הפער בין התקציב על שינויי לבין התקציב המקורי בהעברות של עודפי תקציב משנים קודמות.

מבדיקה באתר התמיכות הממשלתי עולה כי בשנת 2013 אושרו במשרד לשירותי דת בעבור תמיכה במוסדות ציבור בנושא קבורה חילונית סכום של 1,710,000 ש"ח, אך התמיכות הללו טרם שולמו.<sup>30</sup>

במסגרת עבודת הצוות הבין-משרדי שהוזכר לעיל העביר המשרד לשירותי דת אל משרד האוצר נייר עמדה ובו דרישות התקצוב לעניין הקבורה האזרחית. מנייר זה עולה כי עיקר התקציב דרוש לגופי הקבורה בעבור ההקמה של בתי-העלמין לנוכח העלויות הגבוהות. בכוונת המשרד לשירותי דת לפרוס את התמיכה הראשונית לארבע שנים; בכל שנה נחוץ תקציב של 25 מיליון שקלים חדשים לפחות. תחשיב זה מבוסס על תמיכה בגובה שליש מעלות הפרויקטים, והיא תינתן לגופים שיעמדו בתנאים כתמיכה או כהלוואה ארוכת טווח בעבור הקמה או הרחבה של תשתיות לצורך קבורה אזרחית או תמריץ לקבורה רוויה לפי תמ"א/19.<sup>31</sup> בקביעת סכומים אלו לא הובאו בחשבון תמיכות לגופי קבורה אזרחיים אחרים לצורך המשך פיתוח בתי-עלמין קיימים והרחבתם בסכום של כ-10 מיליון שקלים חדשים לשנה.<sup>32</sup> סיכום אומדן העלויות הצפויות מבוסס על התחשיב שלהלן:

אזור	שם בית-העלמין	אומדן עלות כוללת
אזור ירושלים	הר המנוחות	37,000,000 ש"ח
אזור הצפון	תל-רגב	118,000,000 ש"ח
כפר-סבא	אזרחי כפר-סבא	30,000,000 ש"ח
אזור הדרום	אזרחי באר-שבע	36,000,000 ש"ח
אזור המרכז	ירקון – פתח-תקווה	67,000,000 ש"ח
אתרים מקומיים	תמריץ למועצות דתיות ולגופי קבורה	40,000,000 ש"ח
אומדן עלויות צפויות		328,000,000 ש"ח

<sup>27</sup> לנתונים על תקציב קבורה אזרחית לשנים 2010-2011 ראו: מרכז מחקר ומידע של הכנסת, [קבורה אזרחית בישראל](#), כתיבה: אוריאל אלמסי, 31 ביולי 2013.

<sup>28</sup> אתר מאגרי המידע הממשלתיים Data.gov.il, תקציב וביצוע 2013.

<sup>29</sup> נתונים אלו מעודכנים לסוף אוגוסט 2014. נתוני אגף החשב הכללי במשרד באוצר – החטיבה למידע ניהולי, דוא"ל, 7 בספטמבר 2014.

<sup>30</sup> הנתונים נכונים ל-30 באוגוסט 2014. באתר לא מוצגות הסיבות לאי-תשלום התמיכות המוזכרות ונכתב רק כי "הצגת סכום 0 בשדה סכום ששולם משמעה אושרו תמיכות אך טרם שולמו מסיבות שונות". משרד האוצר, החשב הכללי, [אתר התמיכות הממשלתי](#), תאריך כניסה: 23 באוקטובר 2014.

<sup>31</sup> מכתבו של משה דגן, סמנכ"ל בכיר לשירותי דת, ליובל טלר, רפרנט דתות במשרד האוצר, 15 בספטמבר 2014.

<sup>32</sup> מכתבו של יצחק ישי, מנהל אגף קבורה במשרד לשירותי דת, אל משה דגן, סמנכ"ל בכיר לשירותי דת במשרד לשירותי דת, 26 באוגוסט 2014.



## 6. פיקוח ובקרה

המשרד לשירותי דת מסר כי בשנה האחרונה נעשו כמה פעולות פיקוח ובקרה על חברות לקבורה אזרחית, כמפורט להלן:<sup>33</sup>

- **שלילת רישיון הקבורה של חברת מנוחת עדן** – ביולי 2014 שלל המשרד לשירותי דת את רישיון הקבורה של חברת מנוחת עדן באזור קיבוץ חצור. המשרד ציין כי השלילה נעשתה עקב מכלול שיקולים, ובהם: ליקויים שעלו בביקורת עומק שנעשתה בחברה; אי-עמידה בתנאי הסף הקבוע בתקנות שירותי הדת בדבר זיקה לקרקע; אי-עמידה בתקנים ובנהלים לעניין מראה בית-העלמין; כוונתה המוצהרת של החברה לנטוש את בית-העלמין ולא לתחזק אותו למשך 25 שנה כפי שהתחייבה. יש לציין כי בית-העלמין כמעט מלא. כדי לתת פתרון לאזרחים שרכשו זה מכבר חלקות קבר ועודם בחיים הגיע המשרד לשירותי דת להסכמה עם קיבוץ חצור, וזה קיבל עליו לדאוג לקבורת חברי הרשימה הסגורה של רוכשי חלקות קבר שעודם בחיים וכן להמשיך את אחזקתו השוטפת של בית-העלמין למשך 25 שנה.
- **הליכי מינוי חשב מלווה לעמותת מנוחה נכונה לכולם (כפר-סבא)** – בעקבות ממצאים חמורים שעלו בדוח ביקורת עומק שנערכה בעמותה בשנת 2013, התנה המשרד לשירותי דת את חידוש רישיון הקבורה של העמותה במינוי חשב מלווה ובתיקון הליקויים. בעקבות עתירת העמותה לבג"ץ על ההחלטה הורה בג"ץ לצדדים להגיע להידברות בתוך 60 יום "על מסלול שבו ניתן יהיה להמשיך לקיים את בית-הקברות".<sup>34</sup> בימים אלו הצדדים מנהלים דיונים בדבר תוכנית לתיקון הליקויים וסמכויות החשב המלווה שימונה.
- **ביקורת עומק בעמותת מנוחה נכונה (באר-שבע)** – בביקורת שנעשתה בעמותה בשנת 2013 לא נמצאו ליקויים מהותיים.
- **ביקורת שטח בעמותת בית-עלמין הרצליה (עמותת עירונית)** – בביקורת שנעשתה בעמותה בשנת 2014 נמצא כדלקמן: מבחינה מינהלית העמותה מתנהלת בשקיפות ולפי כללי המינהל התקין. מבחינה מקצועית נמצא כי בית-העלמין מתוכנן, מטופח ומתוחזק ברמה גבוהה. לא נבדקו נתונים כספיים.

<sup>33</sup> רו"ח רחל נוסבכר, מרכזת בכירה אגף פיקוח ובקרה במשרד לשירותי דת, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 5 באוקטובר 2014.

<sup>34</sup> בג"ץ 2246/14 מנוחה נכונה לכולם נ' השר לשירותי דת, ניתן ב-8.9.2014.



# 1. נספח

בטבלה שלהלן מוצגת תמונת מצב עדכנית ומפורטת של אתרי קבורה אזרחית, עמדת גוף הקבורה המתפעל כל מקום בנוגע לצירוף יישובים נוספים והמשך הטיפול לפי המלצות הצוות הבין-משרדי.<sup>35</sup>

אתרי קבורה אזרחית בישראל			
האתר	תמונת מצב עדכנית	עמדת הגוף המפעיל בנוגע לצירוף יישובים נוספים	הפעולות הנדרשות מהמשרדים המעורבים
טבריה – הזורעים	בית-העלמין משרת את העיר טבריה ללא הסדר חוזי; לפי התב"ע – קבורה אלטרנטיבית.	המקום מופעל על-ידי המועצה הדתית טבריה בעבור בני המקום. ניתנה הסכמה עקרונית של ראש המועצה הדתית לדון עם המשרד בצירוף כמה יישובים נוספים באזור לקבורה אזרחית.	<b>מנהל מקרקעי ישראל</b> – הסדר חוזי של בית-העלמין; <b>המשרד לשירותי דת והמוסד לביטוח לאומי</b> – פנייה להוספת יישובים; <b>משרד האוצר</b> – הקצאת תקציב פיתוח.
תל-רגב	בעבר הוקצה האתר לעמותת מנוחה נכונה, וכיום – למועצת בתי-העלמין בתל-רגב. בקרוב תושלם עסקה להקצאת קרקע למועצת בתי-העלמין בתל-רגב.	ניתנה הסכמה של מועצת בתי-העלמין תל-רגב והגוף הזוכה שהמקום ישמש כבית-עלמין אזורי, ובלבד שיינתן סיוע תקציבי.	<b>המשרד לשירותי דת</b> – פנייה למועצה כדי לקבל הסכמה כנדרש והוצאת מכרז לגוף מפעיל חדש; <b>משרד האוצר</b> – הקצאת תקציב הקמה.
עמק-חפר	בתב"ע לא נקבע לאילו יישובים יינתנו שירותי קבורה. על-פי התב"ע אפשר לנצל עד 4,000 מ"ר לקבורה אזרחית.	המקום מופעל על-ידי מועצה דתית עמק-חפר ומתפקד בפועל כבית-עלמין אזורי; נקברים בו נפטרים מכל הארץ.	<b>מנהל מקרקעי ישראל</b> – הקצאה וייעוד של שטח נוסף לבית-העלמין; <b>המשרד לשירותי דת</b> – סיוע למועצה הדתית בהקצאת שטח נוסף לקבורה אזרחית; <b>משרד האוצר</b> – הקצאת תקציב.
ירקון פתח-תקווה	מופעל על-ידי עמותת מנוחה נכונה (פתח-תקווה).	עמותת מנוחה נכונה פתח-תקווה אינה יכולה להפעיל את בית-העלמין בשלב זה עקב חוסר תקציב ואי-גישה לשטח, אך מוכנה שהמקום ישמש כבית-עלמין אזורי.	<b>משרד האוצר</b> – הקצאת תקציב להסדרת דרך גישה למקום ותקציב הקמה.
נהריה	בית-עלמין עירוני נווה עולמים; הסדר חוזי עם עיריית נהריה.	בית-העלמין מופעל על-ידי המועצה הדתית נהריה ומיועד לבני המקום; ראש הרשות מתנגד להקמת בית-עלמין אזורי עקב חוסר מקום ומסיבות תקציביות.	<b>משרד הפנים</b> – לפעול לקבלת הסכמת הרשות המקומית שהמקום ישמש בית-עלמין אזורי ושינוי תב"ע בהתאם; <b>מנהל מקרקעי ישראל</b> – בדיקת החוזה מבחינת שירותי אזורי; <b>המשרד לשירותי דת וביטוח לאומי</b> – פנייה להוספת יישובים; <b>משרד האוצר</b> – הקצאת תקציב פיתוח לבית-העלמין.
פרדס-חנה	הוגשה בקשה להקצאת קרקע לקבורה אזרחית בבית-העלמין פרדס חנה-כרכור לעמותת מנוחה נכונה. הקרקע לא הוקצתה לעמותה אלא לחברה קדישא.	חברה קדישא פרדס-חנה מפעילה בית-עלמין אורתודוקסי וכן קבורה אזרחית מקומית ומחזיקה ברישיון קבורה; ראש הרשות מתנגד להפעלת בית-עלמין אזורי. במועצה האזורית תידון הוספת שלושת היישובים בנימינה, חדרה וקיסריה לפחות.	<b>משרד הפנים</b> – לפעול לקבלת הסכמת הרשות המקומית שהמקום ישמש בית-עלמין אזורי; <b>המשרד לשירותי דת וביטוח לאומי</b> – פנייה להוספת יישובים; <b>משרד האוצר</b> – הקצאת תקציב פיתוח לבית-העלמין.

<sup>35</sup> יצחק ישי, מנהל אגף קבורה במשרד לשירותי דת, מכתב תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע, דוא"ל, 28 בספטמבר 2014.



<p><b>משרד הפנים</b> – לפעול לקבלת הסכמת הרשות המקומית שהמקום ישמש בית-עלמין אזורי;  <b>המשרד לשירותי דת וביטוח לאומי</b> – פנייה להוספת יישובים;  <b>משרד האוצר</b> – הקצאת תקציב לבית-העלמין.</p>	<p>המקום מופעל על-ידי תאגיד עירוני. העירייה הסכימה לתת שירותי קבורה לרעננה ולכפר-שמריהו בלבד.  העירייה הביעה נכונות לדון בהרחבת השירות לכמה יישובים נוספים בסביבה אם תיפתר הבעיה התקציבית.</p>	<p>בית-העלמין העירוני מופעל מאז אוקטובר 2012 לערך על-ידי תאגיד הקבורה העירוני בית-העלמין הרצליה (ע"ר). התאגיד מנהל גם קבורה אזרחית ומחויב לכך על-פי חוק. הנחיות משרד הדתות קובעות ש-10% מהקברים יוקצו לקבורה אזרחית.</p>	<p>הרצליה</p>
<p><b>משרד הפנים, מנהל מקרקעי ישראל, המשרד לשירותי דת</b> – ניסיון להגיע להסכמה עם ראש הרשות להכרזה על בית-העלמין כאזורי, ובכלל זה קביעת סכומי השתתפות סבירים;  <b>משרד האוצר</b> – הקצאת תקציב פיתוח.</p>	<p>בית-העלמין מופעל על-ידי עיריית מודיעין כבית-עלמין יהודי ובית-עלמין אזרחי לתושבי המקום בלבד;  ראש הרשות מתנגד להכרזה על בית-עלמין אזורי כל עוד רשויות נוספות שיקבלו שירות בבית-העלמין אינן משתתפות בהוצאות הפיתוח והתפעול שלו.</p>	<p>מותרת קבורה אזרחית אך לא הוגדר היקפה.</p>	<p>מודיעין</p>
<p><b>המשרד לשירותי דת</b> – בירור המצב התכנוני של הגושים והחלקות מול כל הגורמים האחראים;  <b>מנהל מקרקעי ישראל</b> – הסדר חוזי בנוגע לשטח ההרחבה החדש של בית-העלמין;  <b>משרד האוצר</b> – הקצאת תקציב.</p>	<p>בית-העלמין לקבורה אזרחית מופעל על-ידי חברת מנוחה מכובדת. נקברים בו נפטרים מכל הארץ. החברה אינה מתנגדת להפיכתו לבית-עלמין אזורי.</p>	<p>בית-העלמין שוכן בתחום המשבצת הקרקעית של קיבוץ גבעת-ברנר והוא חלק מהשטח שהוחכר לקיבוץ בחוזה חכירה לדורות;  אין הסדר בנוגע לקבורה שאינה של נפטרי הקיבוץ;  בתב"ע העדכנית מוקצה שטח בתוך בית-העלמין לקבורת נפטרים חסרי דת;  בית-עלמין האזורי מיועד לקבורה אזרחית בעבור תושבי המועצה האזורית ברנר, ובכלל זה היישובים בניה ובית-אלעזרי.</p>	<p>גבעת-ברנר</p>
<p><b>המשרד לשירותי דת וביטוח לאומי</b> – פנייה להוספת יישובים;  <b>משרד האוצר</b> – הקצאת תקציב לפיתוח בית-עלמין אזרחי.</p>	<p>המקום מופעל על-ידי מועצה דתית עכו בעבור בני המקום. ניתנה הסכמה עקרונית של המועצה הדתית להקמת בית-עלמין אזורי בתנאי שיוקצה תקציב נוסף.</p>	<p>בית-קברות עירוני.</p>	<p>עכו</p>
<p><b>משרד הפנים</b> – בירור משפטי בנוגע למעמד החלקות השונות; לפעול לקבלת הסכמת הרשות המקומית שהמקום ישמש בית-עלמין אזורי ושינוי תב"ע בהתאם;  <b>משרד האוצר</b> – הקצאת תקציב לפיתוח בית-העלמין.</p>	<p>המקום מופעל על-ידי עמותת מנוחה נכונה כפר-סבא ומשרת את בני המקום ותושבי חוף בתשלום;  ראש הרשות מתנגד להכרזה על בית-עלמין אזורי.</p>	<p>שטח בית-העלמין כ-95 דונם, והוא מוגדר כבית-עלמין עירוני של כפר-סבא. חלק מהשטח הופקע על-ידי העירייה ולחלקו יש חוכרים. על-פי התב"ע בית-העלמין מיועד לקבורה אורתודוקסית ולקבורה אזרחית בחלקות נפרדות שינוהלו בנפרד. מאחר שהשטח הופקע, אין צורך בהסדרה עסקית.</p>	<p>כפר-סבא</p>
<p><b>משרד הפנים, המשרד לשירותי דת, ומשרד האוצר</b> – המשך קידום הקמת האתר והמשך תקצובו.</p>	<p>נמשכת הקמת בית-עלמין אזורי לקבורה יהודית ואזרחית.</p>	<p>התב"ע מתירה קבורה אזרחית בבית-העלמין;  המועצה ממתינה לקבלת היתר בנייה מהוועדה המקומית.</p>	<p>ברקת</p>
		<p>מתקיימים כל התנאים להכרזה על בית-עלמין כאזורי.</p>	<p>באר-שבע</p>

