

משרד המשפטים

פעולות הביקורת

בהנהלת בתי הדין הרבניים ובבתי הדין הרבניים האזוריים בירושלים, בטבריה ובצפת נעשתה ביקורת על הקדשות יהודיים דתיים. נבדקו היבטים הקשורים לפיקוח על ההקדשות, ובהם: מינוי מפקח על ההקדשות, אופן הפיקוח על נכסי ההקדשות, מינוי נאמנים להקדשות והיבטים מינהליים בניהול תיקי הקדשות. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, ברשות התאגידיים ובנציבות שירות המדינה.

ברשות למשפט, טכנולוגיה ומידע ובמחלקת ייעוץ וחקיקה, שבמשרד המשפטים נעשתה ביקורת על רישום מאגרי מידע בישראל. בין היתר נבדקו: היקף רישום מאגרי המידע; תהליך הרישום ומשמעותו; פעולות שנעשו לצמצום חובת הרישום הקבועה בחוק והמרתה בחובת ניהול תקין; וגביית אגרות בגין רישום מאגרי מידע.

בקרן לטיפול בחסויים נעשתה ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים העיקריים שהועלו בדוח מבקר המדינה משנת 2011 שפורסם בקובץ דוחות ביקורת של האגף לתפקידים מיוחדים. במסגרת זו נבדקו בין היתר הנושאים הללו: פעולות לפיקוח ובקרה על הטיפול בחסויים, מימון הטיפול בחסויים חסרי אמצעים והטיפול בעיזבונות של חסויים וזכאים לגמלה שנפטרו. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, במשרד האוצר ובמוסד לביטוח לאומי.

הפיקוח על הקדשות יהודיים דתיים

תקציר

הקדש הוא תרומת נכסים פיזיים או קרנות ממוניות שבעליהם מייעד אותם למטרות ציבוריות. מטרות ההקדש, נכסיו, ההנחיות למימושו, דרך ניהולו והזכאים ליהנות מפירותיו מוגדרים בשטר ההקדש. הנכסים מוקדשים על ידי בעליהם (להלן - המקדישים), ומועברים לניהולם של נאמנים שאמורים לשמר את הנכסים, לנהלם ולפתחם כדי לממש את מטרות ההקדש (להלן - נאמנים).

ההקדשות היהודיים בישראל נחלקים לשתי קבוצות: האחת, הקדשות דתיים שנוסדו בפני בתי הדין הרבניים ונידונים בפני בתי הדין הרבניים, בדרך כלל לפי ההלכה היהודית. הקבוצה השנייה, הקדשות ציבוריים שנוסדו לפי פקודת ההקדשות לצורכי צדקה, 1924, או לפי חוק הנאמנות, התשל"ט-1979, בפני בתי המשפט. משרד המשפטים הוא האחראי לתחום ההקדשות בכללותו, דתיים וציבוריים כאחד.

הנהלת בתי הדין הרבניים (להלן גם - ההנהלה) היא כיום יחידת סמך במשרד המשפטים האחראית, בין היתר, לסדרי המינהל בבתי הדין הרבניים. כיום הפיקוח על ההקדשות היהודיים דתיים מרוכז בהנהלת בתי הדין הרבניים. לפי נתונים בשנת 2011 היו רשומים אצלה יותר מ-700 הקדשות יהודיים דתיים (להלן - הקדשות דתיים או הקדשות). שווי הכספי הכולל של נכסי ההקדשות הדתיים עומד על יותר מ-3.5 מיליארד ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-יולי 2013 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הקשורים לפיקוח על הקדשות דתיים, ובהם: מינוי מפקח על ההקדשות; אופן הפיקוח על נכסי ההקדשות; מינוי נאמנים להקדשות; והיבטים מינהליים בניהול תיקי הקדשות. הביקורת נעשתה בהנהלה ובבתי הדין הרבניים האזוריים בירושלים, בטבריה ובצפת. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, ברשות התאגידים ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם).

עיקרי הממצאים

מינוי מפקח על ההקדשות

על פי תקנות הדיון בבתי הדין הרבניים בישראל, התשנ"ג, נשיא בית הדין הרבני הגדול מוסמך למנות מפקח על ההקדשות, אשר יפקח על ניהול ההקדשות על ידי הנאמנים.

1. הביקורת העלתה כי משנת 1993 לא הוקצתה בתקן משרה למפקח על ההקדשות, וכי עד שנת 2005 הוטל הפיקוח על ההקדשות על בעלי תפקידים אחרים. משנת 2005

ועד מועד סיום הביקורת לא הוטל תפקיד המפקח על ההקדשות על שום עובד, למרות חשיבותו הרבה של התפקיד בשמירת האינטרסים של המקדיש ושל הציבור.

2. במהלך הביקורת, באפריל 2013, אישרה נש"ם שתי משרות שהתבקשו לפיקוח על הקדשות דתיים, לתקופת ניסיון בת שנתיים. ואולם עד ינואר 2014, טרם אוישו המשרות.

תיעוד הקדשות דתיים והקמת מאגר נתונים ממוחשב

1. בשנים 2002-2005 הכין מנהל בתי הדין מאגר מידע ממוחשב על ההקדשות, בהתבסס על המידע שבתיקי בתי הדין הרבניים. המאגר אינו כולל את כל ההקדשות הדתיות היהודיים, ולא תמיד מתועדים בו כל הפרטים הנחוצים. מאז שהוקלד המידע לראשונה לא עודכנו בו החלטות בתי הדין, ולכן לא רק שהמידע בו אינו שלם אלא הוא גם אינו מעודכן. יוצא אפוא שבידי הנהלת בתי הדין הרבניים יש מידע חסר על נכסי ההקדשות המפוקחים על ידם. נוסף על כך, כל המידע שבמאגר אינו נגיש לציבור, אף שהאינטרס הציבורי מחייב לחשוף את חלקו לפחות.

2. ההנהלה סברה שיש צורך בפעולות לאיתור הקדשות, אם קיים סיכוי שישנם נכסים שהן הגורמים שהיו אמורים ליהנות מהם והן הנאמנים שלהם אינם יודעים על קיומם. למרות זאת, זה כעשר שנים שהנהלה אינה נוקטת פעולות יזומות נוספות לאיתור נכסים לא ידועים של הקדשות.

פיקוח על נכסי הקדשות

חובת הדיווח לבית הדין על פעילות ההקדש ונכסיו

ההנהלה לא אכפה על נאמני ההקדשות להגיש לה דוחות שנתיים כנדרש ואף לא הכינה טפסים ייעודיים לדיווח על פעולות ההקדשות לבית הדין. במצב זה הרוב המוחלט של נאמני ההקדשות שנבדקו לא הגישו בעשר השנים האחרונות דוח שנתי. אשר לדוחות המעטים שהוגשו - אין בהנהלה גורם מקצועי אשר בודק אותם, ולפיכך הם אינם משמשים כלי בקרה. כמו כן, אין בידי בית הדין כלי אכיפה ממשיים כלפי נאמנים שנמצא כי אינם ממלאים את הוראותיו בדבר הגשת דוחות.

רישום בלשכת המקרקעין לצורך שמירה על נכסי ההקדש

רישום הזכויות בנכסי מקרקעין של הקדשות במרשם המקרקעין נועד להבטיח שלא תיעשה עסקה בנכס בלא אישור בתי הדין. נמצא כי אין הקפדה על רישום הזכויות על שם ההקדשות או למצער רישום הערות על קיומם. משום כך אי-אפשר למנוע את חשיפת הנכסים להשתלטות מצד גורמים פרטיים. אכן נמצאו נכסי הקדשות שאינם משמשים עוד כהקדשות, אלא נעשה בהם שימוש פרטי.

נקיטת פעולות למכירת נכסי מקרקעין של הקדש

לעתים מאשר בית הדין למכור נכס הקדש, כיוון שהנכס אינו יכול לשמש עוד למטרות ההקדש. נמצא כי הוראת הרב הראשי לישראל דאז, הרב שלמה משה עמאר (להלן - הרב הראשי דאז), כי מכירת נכסי הקדשות תיעשה בהליך של מכרז, שבמסגרתו ימנה בית הדין נציג מטעם ההנהלה שישתתף בהליך, לא נשמרה. כן נמצא כי ההנהלה אינה מפקחת הלכה למעשה על הליך מכירת הנכסים, ואינה בוחנת כיצד מנוצלת התמורה שהתקבלה בעדם.

אתרים המוגדרים מקומות קדושים השייכים להקדשות יהודיים

הנחיית הרב הראשי דאז, הקובעת כי לכל דיון בנושא המקומות הקדושים יוזמן נציג היועץ המשפטי לממשלה, לא יושמה. לפיכך הדיונים בבית הדין הרבני בצפת בנושא הקדש פקיעין, התקיימו בלא שהתאפשר למדינה להביע את עמדתה ולהציג את מכלול האינטרסים הציבוריים בסוגיות שעלו בהם.

פיקוח על קרנות כספיות ועל כספים של הקדשות

ההנהלה כמעט אינה מקיימת פיקוח על הקרנות הכספיות, ובמצב זה מרבית הנאמנים בתיקים שבדק משרד מבקר המדינה, אינם מגישים דוחות כספיים על הקרנות, ובכלל זאת אינם מדווחים על אופן חלוקת פירותיהן. בהיעדר מידע בסיסי זה אין לבית הדין הרבני כלים לאתר קרנות שאינן מנוהלות כראוי.

מינוי נאמנים על נכסי ההקדשות

1. ההנהלה לא קבעה את דרישות התפקיד של נאמן ואת תנאי הכשירות, ההשכלה וההכשרה הנדרשים לשם מילוי תפקיד זה. כמו כן, אין מאגר נאמנים פוטנציאליים ורשימת הנאמנים שמונו אינה מפורסמת לציבור, בניגוד לנדרש בהנחיות שניתנו על דעת היועץ המשפטי לממשלה. נוסף על כך, ההנהלה אינה בודקת ביוזמתה אם בכל ההקדשות מכהנים כמה נאמנים או אם מכהן בהם נאמן יחיד.
2. נמצא כי בשנים האחרונות מונו נאמנים אשר עלולים להימצא במצב של ניגוד עניינים בנוגע להקדשות מסוימים. לא נמצא כי ההנהלה פנתה לבחון את העניין מהבחינה המשפטית.
3. הנהלת בתי הדין לא קבעה תעריף לתשלום שכר הטרחה לנאמנים במקרים המתאימים, ולא עיגנה אותו בהסדר נורמטיבי.

היבטים מינהליים בניהול תיקי ההקדשות

1. בבעלות חלק מההקדשות נכסי מקרקעין רבים ויקרים, והפיקוח על התנהלותם דורש ידע רב בתחום המקרקעין. במשך עשרות שנים פעל בבית הדין בירושלים הרכב דיינים מיוחד, שהוסמך לדון בענייני ההקדשות מכל הארץ, אך הוא פורק בשנת 2006,

ומאז דנו כל ההרכבים בבתי הדין השונים ברחבי הארץ בנושאי ההקדשות. בשנת 2011 קבע הרב הראשי דאז שלושה הרכבים בשלושה אזורים בארץ שידונו בלעדית בענייני ההקדשות, ולמרות זאת המשיכו כל ההרכבים בבתי הדין השונים לדון בסוגיות הללו.

2. במשך השנים נוהלו ההקדשות בלא כללים לניהולם ולפיקוח עליהם. רק בשנת 2011 החלה ההנהלה לגבש כללים בנושא. אף שחלפו שנתיים מפרסום טיוטת כללי ההקדשות ועד מועד סיום הביקורת, יולי 2013, טרם הסתיימה הכנת הכללים.

3. לעתים מוסדות ציבור זכאים לקבלת זיכויים ופטורים שונים ממסים, המותנים בהצגת אישור ניהול תקין של המוסד הציבורי. אולם ההנהלה או כל גורם אחר אינם מוסמכים להנפיק אישור ניהול תקין. בהיעדר אישור כזה עלולה להיפגע הכנסתם הפוטנציאלית של הקדשות דתיות מתרומות או מתמיכות.

4. ברבים מתיקי ההקדשות אינם מתויקים שטרי הקדש, אשר מהווים הוכחה לכינונו של ההקדש בכלל, ולכינונו כהקדש דתי בפרט. בהיעדר שטר הקדש עלול להתעורר ספק בדבר סמכותו של בית הדין לדון בענייניו. עם זאת, ההנהלה לא פעלה כדי לקיים כינון רשמי של ההקדשות במקרים המתאימים.

5. בשנת 2012 החלו בהנהלה לסרוק את המסמכים שבתיקי ההקדשות של בית הדין הרבני בירושלים למערכת מחשב, אולם עד מועד סיום הביקורת, יולי 2013, טרם הסתיימה סריקת כלל התיקים. כמו כן התברר כי חלק מהמסמכים שנסרקו נשמרו לפי מספר התיק בבית הדין, בלי שצוין שם ההקדש. במצב זה קשה לאתר את התיק שלו שייכים המסמכים. כמו כן, במקרים רבים מתנהלים בבית הדין הרבני בירושלים תיקים סרוקים מקבילים הנוגעים לאותו הקדש, והמסמכים מפוזרים תחת שמות שונים.

סיכום והמלצות

ההקדשות הדתיות הם חלק ממגזר הצדקה במדינת ישראל. נושא זה בעל חשיבות ציבורית רבה, שהיקפו הכספי המוערך מסתכם בכמה מיליארדי ש"ח. לא אחת תומכים ההקדשות בפעולות ממשלתיות בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה.

הממצאים בדוח חמורים והם מלמדים על חולשה משמעותית בפיקוח מצד הנהלת בתי הדין הרבניים על ההקדשות היהודיים דתיים, וקיים חשש ממשי שגורמים בעלי עניין השתלטו על חלק מנכסי ההקדשות. מחובת משרד המשפטים והנהלת בתי הדין, הן כלפי המקדישים שתרמו מהונם למטרות ציבוריות והן כלפי האינטרס הציבורי, ליצור מנגנונים שיבטיחו טיפול מיטבי בהקדשות ופיקוח נאות עליהם. בראש ובראשונה עליהם למנות מפקח על ההקדשות ולקבוע נהלים ותהליכי עבודה בתחום מורכב ומרובה אינטרסים זה, אשר עד כה טרם טופל באופן סדור ושיטתי.

יש לאתר את נכסיהם של כלל ההקדשות, להבטיח את רישום הזכויות של ההקדשות בנכסי המקרקעין שלהם בלשכות לרישום מקרקעין, ולפקח על הפעולות הנעשות בהם. ראוי כי פעולות איתור ופיקוח דומות ייעשו גם על הנכסים הכספיים של ההקדשות. הקמת מאגר מידע מקיף ומעודכן תסייע בביצוע פעולות פיקוח יעילות ומועילות.

ראוי כי הנהלת בתי הדין תסדיר את כלל ההיבטים הנוגעים להליך מינוים של הנאמנים בהקדשות ולאופן מילוי תפקידם.



מבוא

הקדש הוא תרומת נכסים פיזיים או קרנות ממוניות, שבעליהם מייעד אותם למטרות ציבוריות כמו דת, חינוך, צדקה ורווחה, ביטחון ובריאות. מטרות ההקדש, נכסיו, ההנחיות למימושו, דרך ניהולו והזכאים ליהנות מפירותיו (להלן - הנהנים) מוגדרים בשטר ההקדש. הנכסים מוקדשים על ידי בעליהם (להלן - המקדישים), ומועברים לניהולם של נאמנים שאמורים לשמר את הנכסים, לנהלם ולפתחם כדי לממש את מטרות ההקדש.

ההקדשות היהודיים בישראל¹ נחלקים לשתי קבוצות. האחת, הקדשות דתיים שנוסדו בפני בתי הדין הרבניים². הקבוצה השנייה, הקדשות ציבוריים שנוסדו לפי פקודת ההקדשות לצורכי צדקה, 1924 או לפי חוק הנאמנות, התשל"ט-1979 (להלן - חוק הנאמנות) בפני בתי המשפט³. משרד המשפטים הוא האחראי לתחום ההקדשות בכללותו, דתיים וציבוריים כאחד.

הקדשות דתיים : בדבר המלך במועצה על ארץ ישראל 1922-1947 נקבע כי "לבתי-הדין הרבניים של העדה היהודית יהא שיפוט יחיד בכל עניין הנוגע ליצירתו או להנהלתו הפנימית של ווקף או הקדש דתי שנוסדו לפני בית-דין רבני לפי דיני ישראל". ככלל, פוסקים בתי הדין הרבניים לפי ההלכה היהודית בעניינים המובאים בפניהם, וכך גם בענייני ההקדשות. על פי תקנות הדיון בבתי הדין הרבניים בישראל, התשנ"ג⁴ (להלן - תקנות הדיון), השיפוט והפיקוח בענייני ההקדש והנהלתו הם בידי בית הדין. לפי ההלכה היהודית מעורבות בית הדין הרבני היא מעבר לפיקוח גרדא, שכן בית הדין עצמו הוא הממונה על ההקדשות: בית הדין נועד לשמש פה למקדישים ולנזקקים, שבמרבית המקרים אינם יודעים או אינם יכולים לממש את זכויותיהם מן ההקדש, ונאמני ההקדש הם שלוחיו ונתונים לפיקוחו.

הנהלת בתי הדין הרבניים (להלן גם - הנהלה) היא כיום יחידת סמך במשרד המשפטים (להלן גם - המשרד) האחראית, בין היתר, לסדרי המינהל בבתי הדין הרבניים. כיום הפיקוח על ההקדשות מרוכז בידי הנהלת בתי הדין הרבניים. לפי נתוניו, בשנת 2011 היו רשומים אצלה למעלה מ-700 הקדשות יהודיים דתיים (להלן - הקדשות דתיים או הקדשות) הנתונים בסמכות השיפוט של בתי הדין הרבניים, ולמרביתם נכסים בערים האלה: ירושלים, תל אביב-יפו, טבריה, או צפת. לפי הערכת המשרד, שווי הכספי הכולל של נכסי ההקדשות הדתיים עומד על יותר מ-3.5 מיליארד ש"ח.

1 נוסף על הקדשות דתיים יהודיים יש הקדשות דתיים נוצריים, מוסלמיים ודרוזיים. בעניין הטיפול בהקדשות מוסלמיים ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 45 (1995), עמ' קמו.
 2 הקדשות דתיים שנוצרו קודם להקמת בתי הדין הרבניים, נוסדו בפני מועצת הרבנות הראשית של ארץ ישראל.
 3 הקדשות ציבוריים שנוסדו לפני 1922 נוסדו בפני בתי הדין השרעיים.
 4 תקנות הדיון הותקנו על ידי מועצת הרבנות הראשית לישראל ועל ידי חֲבֵר דיני חֲבֵר בית הדין הרבני הגדול בשנת 1993, והן מסדירות את הדיון בכל העניינים המובאים בפני בתי הדין הרבניים האזוריים ובפני בית הדין הרבני הגדול, אם אין לגבי עניין מסוים הוראה אחרת. התקנות מסדירות, בין היתר, את הרכב בית הדין ומקום מושבו, את מהלך הדיון בבתי הדין ואת הערעור.

הקדשות ציבוריים: חוק הנאמנות מגדיר הקדש ציבורי "נאמנות שמטרתה או אחת ממטרותיה היא קידומו של עניין ציבורי", ומסדיר את סמכויות הפיקוח על ההקדשות הציבוריים, הנתונות בידי רשם ההקדשות שבמשרד⁵. במועד הביקורת היו רשומים אצל רשם ההקדשות כ-2,800 הקדשות ציבוריים, הכוללים כ-1,110 נכסי נדל"ן ששווים הכולל נאמד אף הוא ב-3.5 מיליארד ש"ח.

בשנת 2001 פרסם מבקר המדינה דוח⁶ בנושא הפיקוח על הקדשות ציבוריים, ובשנת 2005 פרסם דוח בנושא הפיקוח על הקדשות יהודיים דתיים (להלן - הדוח הקודם)⁷. הממצאים שהועלו בשני הדוחות היו דומים, ולימדו על חוסר פיקוח הן בהיבט של איתור הקדשות קיימים שאינם רשומים, והן בהיבט של הצורך במעקב אחר התנהלות ההקדשות. מבקר המדינה הדגיש את הצורך בפיקוח רגולטורי שוטף והדוק על פעילות ההקדשות.

בחודשים מרץ-יולי 2013 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הקשורים לפיקוח על ההקדשות הדתיים ובהם: מינוי מפקח על ההקדשות; אופן הפיקוח על נכסי ההקדשות; מינוי נאמנים להקדשות; והיבטים מינהליים בניהול תיקי הקדשות. הביקורת נעשתה בהנהלה ובבתי הדין הרבניים האזוריים בירושלים, בטבריה ובצפת. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, ברשות התאגידיים, ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם).

הפיקוח על ההקדשות

סמכות הפיקוח על ההקדשות נועדה להבטיח את ניהולם התקין של נכסי ההקדש לצורך מימוש המטרה הציבורית שלשמה הוקדשו, מחד גיסא, ולצורך מניעת האפשרות לנצל לרעה את נכסי ההקדש, מאידך גיסא. בית המשפט המחוזי בירושלים⁸ קבע: "חשיבות קיומו של ההקדש אינה נובעת רק מעקרון האוטונומיה של המקדיש, אשר לו הזכות כי כוונותיו ימומשו. קיים גם אינטרס ציבורי בקיום הקדשות, ו...[יש] לעמוד על המשמר בקיומם על מנת לעודד אנשים להקדיש מכספם ורכושם לצורכי ציבור".

מינוי מפקח על ההקדשות

על פי תקנות הדין "נשיא בית-הדין הרבני הגדול ימנה מפקח על ההקדשות. המפקח יבדוק את ניהול ההקדשות על ידי האפוטרופוסים [הנאמנים], ויפנה לבית-הדין כתובע בעניינים אלה בכל מקרה שיראה צורך בכך".

תפקידו של המפקח על ההקדשות (להלן גם - המפקח) הם רבים ומהותיים, ובכללם: לדווח לבית הדין במקרה של תקלות בניהול ההקדשות ולהופיע בפניו כתובע במידת הצורך; לגבש חוות דעת

- | | |
|---|---|
| 5 | מתוקף חוק הנאמנות מינה שר המשפטים את ראש רשות התאגידיים לכהן גם כרשם ההקדשות. |
| 6 | מבקר המדינה, דוח שנתי 2002, בפרק "פיקוח על הקדשות ציבוריים ועל חברות לתועלת הציבור, ומיסוי גופים אלה", עמ' 433. |
| 7 | מבקר המדינה, דוח שנתי 2005, בפרק "הפיקוח על הקדשות דתיים יהודיים", עמ' 711. |
| 8 | ה"פ (ירושלים) 1289/02 עו"ד מולכו נ' מוסאיוף, תקדין (25.7.06). |

ומדיניות בכל הקשור לפיקוח על הקדשות דתיים; לרכו את כל המידע בדבר ניהולם השוטף של ההקדשות; לבדוק את ניהול כספי ההקדש ונכסיו על ידי הנאמנים, ולצורך זה לקבל דוחות כספיים תקופתיים ולבקדם באמצעות רואי חשבון; לבצע ביקורת על רישום הקדשות חדשים ועל רישום נכסי ההקדשות ומיפויים; לוודא היעדר ניגוד עניינים בפעילות הנאמנים. כן אמור המפקח להנחות את הציבור בדבר הליכי כינון ההקדשות והרישום, להעמיד מידע מהמאגר הממוחשב לעיון הציבור, ולתת אישורים על קיומם של הקדשות.

1. הביקורת העלתה כי מאז שנקבעו תקנות הדיון בשנת 1993 לא הוקצתה בתקן משרה למפקח על ההקדשות, והתפקיד הוטל על בעלי תפקידים אחרים, כמפורט: בשנים 1993-2004 שימש מנהל בתי הדין הרבניים דאז גם כמפקח על ההקדשות, ומאוקטובר 2004 למשך כשנה שימש בתפקיד זה עוזרו של הרב הראשי לישראל.

לדעת משרד מבקר המדינה הטלת תפקיד חשוב זה על עובדים שיש להם ממילא עיסוקים רבים אחרים, הקטינה את הסיכויים שימלאו את התפקיד בהצלחה, ובכך נפגע המימוש של מטרות ההקדשות הדתיים (ראו להלן).

2. מאז שנת 2005, המועד שבו סיים העובד כאמור את תפקידו כמפקח, ועד מועד סיום הביקורת לא הוטל תפקיד המפקח על ההקדשות על שום עובד, למרות חשיבותו הרבה של התפקיד לשמירת האינטרסים של המקדיש ושל הציבור כאחד.

בהיעדר מפקח ובאי-איוש התפקיד משנת 2005 נפגעת מהיסוד היכולת לפקח על ניהול ההקדשות.

נמצא כי במהלך השנים שב ועלה הצורך להקצות לתפקיד המפקח ולעוזריו תקנים ולאיישם: הרב הראשי דאז, הרב שלמה משה עמאר (להלן - הרב הראשי דאז) פנה בנושא אל שר המשפטים ואל נציב שירות המדינה, בשנים 2005-2009; בהנהלת בתי הדין הרבניים הוכנה בשנים 2010-2011 טיוטה לתיאור תפקיד המפקח על ההקדשות לצורך פרסום מודעה על משרה פנויה, אולם זו לא פורסמה.

הרב הראשי דאז ציין בתגובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2013 כי במשך כל תקופת כהונתו כנשיא בית הדין הרבני הגדול העלה את נושא ההקדשות על סדר היום, גם בפני שרי המשפטים השונים במסגרת ישיבות עבודה שוטפות, וביקש שיוקצו אמצעים שיאפשרו לטפל בנושא.

3. בין משרד המשפטים לבין הנהלת בתי הדין הרבניים שוררת מחלוקת בשאלת סמכות הפיקוח על ההקדשות הדתיים. הנהלה סבורה כי סמכויות השיפוט של בתי הדין הדתיים לעניין הקדשות כוללות את כל סמכויות הטיפול בהם, ובכלל זה סמכות הפיקוח על ניהולם, והכול בהתאם לדין הדתי. לטענתה, הדבר גם מתיישב עם רצונו של המקדיש שבחר ליצור את ההקדש בפני בית הדין הדתי. לעומתה, משרד המשפטים סבור כי המדינה אחראית כלפי המקדיש לדאוג להגשמת רצונו לטובת הציבור, ולכן השיפוט צריך להיות בידי בית הדין הרבני, ואילו הפיקוח צריך להיעשות על ידי רשם ההקדשות, האמון על תחום זה.

בדיונים משותפים של מנכ"ל המשרד ושל מנהל בתי הדין הרבניים וצוותם, החל באוקטובר 2010, הוסכם כי יש לייצר ניסיון חלוץ משותף (להלן - הפיילוט), שיאפשר למצוא פתרון מוסכם וכולל בעניין סמכויות הפיקוח על הקדשות דתיים, שיביא לפעולת פיקוח יעילה וממצה. בהתאם לכך, הוסכם על מתווה, ולפיו פנה באוגוסט 2012 מנכ"ל המשרד אל נשי"ם בבקשה לאשר הוספת שתי משרות בכירות להקמת מערך פיקוח בנושא, האחת בהנהלה והאחרת ברשם ההקדשות. מנכ"ל המשרד ציין בפנייתו כי תפקידם של נושאי המשרות יהיה לאתר את כלל ההקדשות הדתיים, התיקים והמסמכים הנוגעים אליהם, למפותם ולאפיינם, וכן לגבש נהלים הן בנושא ניהול מאגר מידע של הקדשות אלה והן בנושא הפיקוח על ההקדשות.

בנובמבר 2012 אישרה נש"ם את הבקשה, אולם קבעה לתקנים שאישרה דרגות נמוכות יותר מאלה שאותן ביקש מנכ"ל המשרד. מנכ"ל המשרד ציין במכתב נוסף מדצמבר 2012 אל נש"ם כי "מדובר בבעלי תפקיד שנועדו להוביל את הסדרת הטיפול בתחום בעל חשיבות ציבורית רבה, הטומן בחובו היקף כספי משמעותי, ואשר עד כה לא טופל באופן סדור ושיטתי. בעלי התפקיד שייבחרו ידרשו להוביל, מן היסוד, בנייה של שיטות ותהליכי עבודה בתחום מקצועי מורכב ומרובה אינטרסים". המנכ"ל הוסיף וציין כי שמורה חשיבות רבה במיוחד הן לתחום הפיקוח והן לצורך להסדיר את מתן השירות להקדשות עצמם.

במהלך הביקורת, באפריל 2013, אישרה נש"ם את שתי המשרות לתקופת ניסיון בת שנתיים והודעה בגינן פורסמה לציבור. ואולם עד ינואר 2014 טרם אוישו המשרות.

העובדה שקיימת מחלוקת בין משרד המשפטים להנהלת בתי הדין הרבניים הביאה לפגיעה כוללת במנגנוני הניהול והפיקוח על תחום ההקדשות הדתיים. אף שהקשיים בהסדרת הפיקוח על ההקדשות היו ידועים כבר שנים רבות, חל עיכוב ניכר בהתמודדות עמם. כך, במשך שנים רבות, לא היה מפקח שיבטיח את מימוש מטרות ההקדשות ואת ניהולם התקין של הנכסים. לדעת משרד מבקר המדינה מדובר בחסר מהותי הפוגע קשות במילוי משימות הפיקוח והבקרה על ההקדשות הדתיים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2013 מסר שר המשפטים דאז, פרופ' יעקב נאמן, כי הנושא אכן דורש פתרון יסודי, ובעת כהונתו בתפקיד העביר למנכ"ל המשרד את הטיפול בסוגיה חשובה זו, וביקש להביא ליישוב המחלוקת בין משרד המשפטים להנהלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2013 מסר משרד המשפטים כי הנהלת משרד המשפטים והנהלת בתי הדין הרבניים עסקו בנושא בשנים האחרונות ללא לאות במטרה למצוא מתווה מוסכם לדרך הטיפול בנושא. המשרד אף ציין כי יוסיף ויפעל ללא שהות ליישום המתווה שעליו הוסכם.

איושן של שתי המשרות שאושרו לאחרונה אמור להניע תהליך תיקון המצב ולשיפורו. לדעת משרד מבקר המדינה על ההנהלה ועל המשרד לפעול לאלתר ליישום הפיילוט שעליו הוסכם, ולפעול לכך שכבר בזמן הקרוב יוחל בביצוע הפיקוח הנדרש על ההקדשות הדתיים. על שרת המשפטים ועל הרב הראשי, יחד עם ההנהלה, לוודא את תיקון הליקויים שהועלו בתחום חשוב זה.

תיעוד הקדשות דתיים והקמת מאגר נתונים ממוחשב

מאגר נתונים המאגם מידע רלוונטי, מלא ועדכני נחוץ לפעילותו היעילה והמועילה של גוף פיקוח, הנדרש למלא את תפקידו, הנוגע למאות רבות של גופים מפוקחים. כבר ברוח הקודם⁹ קבע מבקר המדינה כי כדי שהמפקח יוכל למלא את תפקידו, עליו לנהל מאגר מידע ארצי מרוכז ומסודר המאגם נתונים בסיסיים בדבר כל ההקדשות שבתחום סמכותם של בתי הדין הרבניים (להלן - המאגר הממוחשב).

1. בשנים 1996-2002 התקשרה ההנהלה עם שלוש חברות פרטיות בהסכם שכלל, בין היתר, הקמת מאגר ממוחשב, המאגם את כל ההקדשות הדתיים. אולם החברות שזכו במכרזים לא עמדו בהתחייבויותיהן, והפעולות שנקטו לא הניבו תוצאות ניכרות¹⁰.

2. בשנים 2002-2005 הקים מנהל בתי הדין הרבניים, שכיהן בחלק מהתקופה גם כמפקח, באמצעות עובדי הנהלת בתי הדין, מאגר ממוחשב הכולל מידע בדבר יותר מ-700 הקדשות ובדבר הנכסים של הקדשות אלה בהתבסס על המידע שבתיקי בתי הדין הרבניים. המידע כלל את תאריך יצירת ההקדש, פירוט נכסי ההקדש ומטרותיו. אם הנכס המוקדש הוא נדל"ן, נרשם גם מידע על מיקומו וצוינו פרטים על המקדיש ועל נאמני ההקדש.

(א) מבקר המדינה העיר ברוח הקודם כי מאגר המידע הממוחשב לקוי: מחד גיסא הוא אינו כולל את כל ההקדשות הדתיים היהודיים, ומאידך גיסא - נכללים בו הקדשות שספק אם הם אכן הקדשות דתיים; הפרטים הרשומים בו אינם תמיד מעודכנים ומלאים; ומאז שהוקלד המידע לראשונה לא עודכנו בו החלטות בית הדין. כחמש שנים לאחר פרסום הדוח, בנובמבר 2010 כתב גם היועץ המשפטי של ההנהלה כי כ-700 הקדשות רשומים בבית הדין, אולם על פי הערכת ההנהלה קיימים כמה מאות הקדשות נוספים, שאינם מתועדים באופן מסודר עקב סיבות שונות, וכי לחלק נכבד מההקדשות הרשומים חסרים פרטים שונים, חלקם מהותיים. גם במועד הביקורת נמצא כי המאגר אינו מלא, וכי יש הקדשות ונכסים שאינם רשומים בו (ראו להלן).

ההנהלה סברה שיש צורך בפעולות לאיתור הקדשות אם קיים סיכוי שישנם נכסים, שהן הגורמים שהיו אמורים ליהנות מהם והן הנאמנים שלהם אינם יודעים על קיומם.

משרד מבקר המדינה העלה כי זה כעשר שנים ההנהלה אינה נוקטת פעולות יזומות נוספות לאיתור נכסים לא ידועים של הקדשות. להלן דוגמה: בשנת 2001 נמסר לבית הדין הרבני האזורי בטבריה כי קיימת אפשרות שנכסים רבים של הקדשות שונים, שהיו בעיר, נמכרו והופקעו וכי אף נבנו על קרקעות ההקדש בתי מלון. למרות המידע האמור לא נעשו על ידי ההנהלה פעולות לבדיקתו.

הנהלת בתי הדין מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2013 כי בהיעדר מפקח על ההקדשות, בהיעדר עוזרים ובמצב של חוסר תקציב מתאים לנושא, אין באפשרותה לתקן את המצב הקיים.

יצוין כי נושא איתור נכסי הקדשות שאבדו הועלה עוד בשנת 2000 בעת שהשר לענייני דתות דאז, ח"כ יצחק כהן, מסר בכנסת בתשובה על שאילתה של ח"כ משה גפני, כי מדובר במשימה קשה ומיוחדת המצריכה זמן רב, וכי "יש לאתר נכסי הקדשות שנגטשו... בחלק מהמקרים ברור שמישהו אף השתלט על נכסים אלו".

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלה כי עליה לבחון את נושא איתור הקדשות שאינם ידועים, ובכלל זה עליה לבדוק מהן הדרכים היעילות והמצומצמות לאתרם, ובהתאם לכך ליזום פעולות לאיתורם.

10 ראו גם ברוח הקודם בעמוד 714. יצוין כי אחת ההתקשרויות הייתה נושא להתדיינות משפטית בת"א (מחוזי י-ם) 7410-05 באמונה חברה לניהול נאמנויות והקדשות בע"מ נ' מדינת ישראל - הנהלת בתי הדין הרבניים ואח' (לא פורסם, 8.8.12). יצוין כי הוגש לבית המשפט העליון ערעור על פסק הדין ב-4.11.12, שעודר תלוי ועומד.

(ב) משרד מבקר המדינה שב וברק את טיבו של מאגר הנתונים של ההקדשות הדתיים ואת רמת עדכונן והעלה כי גם שמונה שנים לאחר הקמת המאגר, לא עודכן כלל המידע הנמצא בו, אף שבמהלך השנים התקיימו דיונים בבתי הדין והתקבלו החלטות בדבר הקדשות הרשומים בו. להלן הממצאים:

(1) במאגר הממוחשב רשומים נכסים רבים שאי-אפשר לאתרם, כיוון שכתובתם שגויה או שאינה מלאה או מפני שלא צוינו מספרי הגוש והחלקה של הנכסים. בחלק מהמקרים נמצא בתיקי בית הדין מידע מלא על הנכס, אולם הוא לא עודכן במאגר.

(2) במאגר חסרים עדיין שמות רבים של נאמנים להקדשות, ולגבי עשרות הקדשות עדיין רשומים נאמנים שהם חברה פרטית, שכבר לפני יותר מעשור חדלה מלפעול כנאמן. כמו כן נמצאו במאגר שמות נאמנים שנפטרו.

הנהלת בתי הדין מסרה בתשובתה כי מאז שחדל מנהל בתי הדין למלא את תפקיד המפקח על ההקדשות, לא היה מי שימשיך להנחות וללוות את עבודת עדכון המאגר כנדרש. לפיכך הועברו מערכות בתי הדין למערכת מחשוב חדשה ומתקדמת, בלא תחום ההקדשות.

(ג) פרסום המאגר לציבור: המאגר אמור לשרת הן את המפקח במילוי תפקידיו והן את הציבור המבקש לקבל מידע בדבר הנכסים שהוקדשו לטובתו. פרסום המידע הנמצא במאגר הממוחשב בקרב הציבור ישפר את השירות הניתן לציבור, בהציגו למשל את כתובות הנכסים. הפרסום גם יסייע בטיוב המידע שבו על ידי הערות הציבור, ומתוך שכך ישפר את הפיקוח ויתרום למניעת השתלטות מצד גורמים זרים על נכסים שהוקדשו למטרות ציבוריות.

נמצא כי כל המידע שבמאגר אינו נגיש לציבור, אף שהאינטרס הציבורי מחייב לחשוף את חלקן לפחות, ובעיקר את כתובות נכסי ההקדשות, את רשימת הנאמנים ואת רשימת המטרות הציבוריות שלשמן הוקדשו הנכסים.

לדעת משרד מבקר המדינה כלי חיוני לפיקוח ראוי על נכסי ההקדשות הוא מאגר מידע מלא ומעודכן אשר יובא גם לידיעת הציבור. מאגר כזה אינו קיים כיום, ולהנהלה אין מידע מלא על כלל נכסי ההקדשות. משרד מבקר המדינה מעיר כי על ההנהלה לפעול כדי להשלים את הנתונים הרשומים במאגר באמצעות פעילות יזומה של מיפוי כלל נכסי ההקדשות ותיעוד הממצאים באופן מלא במאגר המידע; כמו כן עליה לעדכן את המידע המובא בו בהתאם להחלטות בית הדין. על ההנהלה לפעול גם כדי להנגיש לציבור את המידע הרלוונטי לו. בכך ניתן יהיה לתרום לתועלת הציבור ולהבטיח את השימוש בנכסי ההקדשות למטרות שאותן הועידו המקדישים.

פיקוח על נכסי הקדשות

המאגר הממוחשב מציג גם רשומות על נכסי הקדשות, ובו כ-760 רשומות, שמרביתן מתייחסות לנכסי מקרקעין של הקדשות, והיתר לנכסים כספיים. חלק מהרשומות כוללות יותר מנכס אחד.

חובת הדיווח לבית הדין על פעילות ההקדש ונכסיו

לפי תקנות הדיווח חייב הנאמן למסור דין וחשבון לבית הדין בהתאם לנקבע בצו המינוי או בשטר ההקדש, ובכל עת שיידרש לכך על ידי בית הדין. על פי זה נקבע נוהג מחייב שעל כל נאמן להגיש לבית הדין דוח שנתי על פעילות ההקדש ונכסיו.

כדי שהדיווחים הללו ישמשו את ההנהלה באופן מיטבי, יש לכלול בהם, בין היתר, מידע על מצבם של נכסי ההקדש, על ההוצאות וההכנסות בגינם, על השימוש שנעשה בהם, על שמות הנאמנים ועל הפעולות שביצעו.

1. (א) להלן דוגמה של חוסר במסמכים חשובים בתיק הקדש שבהעדרם אי אפשר לדעת על מצב הנכסים: נאמן על הקדשות בצפת דיווח לבית הדין לפני שנת 2006 כי נכסים של כמה הקדשות אינם יכולים לשמש למטרות ההקדשות, וביקש אישור למכירתם. בדיקת התיקים של הקדשות אלה העלתה כי אף שחלפו כשבע שנים ממועד הפנייה לבית הדין, אין בתיק של אחד ההקדשות האלה שום תיעוד שממנו ניתן ללמוד אם התקבלה החלטה בבקשה, ואם בוצעו פעולות לגבי הנכס.

(ב) משרד מבקר המדינה עיין בעשרות תיקי הקדשות, ומצא בהם מסמכים המעידים על כך שעד שנת 2003, בעת שעוד כיהן הרכב בית הדין לענייני הקדשות בירושלים (ראו להלן), הוא דרש באופן יזום מנאמנים רבים להגיש דוחות כספיים מדי שנה בשנה, ולעתים הם אף נדרשו להגיש לו דוחות חצי-שנתיים.

ההנהלה לא אכפה על נאמני ההקדשות להגיש לה דוחות שנתיים כנדרש ואף לא הכינה טפסים ייעודיים לדיווח על פעולות ההקדשות לבית הדין. במצב זה הרוב המוחלט של נאמני ההקדשות שנבדקו לא הגישו בעשר השנים האחרונות דוח שנתי; לדוחות המעטים שהוגשו לא צורפו מסמכים תומכים כלשהם, ורק לדוחות ספורים צורפו דוחות מבוקרים על ידי רואה חשבון.

עוד העלתה הביקורת כי במקרים שבהם הוגשו לבית הדין דוחות כאמור, בדרך כלל אישר בית הדין את קבלת הדוחות בחתימתו והורה לתייק אותם בתיק ההקדש בלי שהם נבחנו על ידי גורם מקצועי כמו רואה חשבון. במצב זה הדוחות הכספיים לא שימשו כלי בקרה על ניהול הנכסים.

גם בהקשר זה מסרה הנהלת בתי הדין בתשובתה כי בהיעדר מפקח על ההקדשות, בהיעדר עוזרים ובמצב של חוסר תקציב מתאים לנושא, אין באפשרותה לתקן את המצב הקיים.

2. נמצאו מקרים שבהם שב בית הדין ודרש מנאמני הקדשות שלא הגישו דוחות להגיש לו אותם, אך דרישות אלה לא נענו. התברר שאין בידי בית הדין כלי אכיפה ממשיים במקרים שהנאמנים אינם ממלאים את הוראותיו. להלן דוגמאות:

(א) במרץ 2003 הורה בית הדין הרבני האזורי בצפת לנאמנים של הקדש מסוים להגיש, מדי שנה, דוח על הפעילות הנעשית בנכס ובכל הקשור להקדש. התברר כי עד ינואר 2009 הגישו הנאמנים רק דוח אחד, וגם הוא היה חלקי ולא התייחס להוצאות ולהכנסות מנכס ההקדש או לפיתוח המקום כנדרש. בינואר 2009 הורה בית הדין לנאמנים למלא את הוראותיו אלה. לא נמצא כי בעקבות הצו האמור הגישו הנאמנים את הדוחות שבית הדין דרש מהם.

(ב) בהקדש מסוים הורה בית הדין הרבני האזורי בצפת בשנת 2008 לנאמן כי עליו לדווח לבית הדין על פעולותיו בשנתיים האחרונות, לרבות דיווח בדבר הכנסות והוצאות. מתיק בית הדין עולה כי הנאמן דיווח באופן חד-פעמי על הנכסים הקשורים להקדש ועל הפעולות שביצע, אולם לא

נמצאו בתיק נתונים כספיים בדבר פעילות ההקדש. אף על פי כן לא התבצע מעקב אחר קבלת הנתונים הכספיים שנדרשו.

יצוין כי כבר בדוח הקודם העיר מבקר המדינה על בעיית אי-הגשת הדיווחים, וציין כי יש צורך בקיום מעקב אחר קבלת דוחות כספיים מכל נאמני ההקדשות כחלק מייעול ענייני המינהל בתחום זה.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלה כי במציאות, שבה נאמני ההקדשות אינם מגישים דוחות שנתיים על התנהלותם, והיא אינה אוכפת אותם לעשות כן, נמנע ממנה כלי חשוב אשר אמור להיות נדבך משמעותי בפיקוח על התנהלות ההקדשות. לפיכך על ההנהלה לקיים עבודת מטה כדי לבחון את סוגיית הדיווחים הנדרשים, ולקבוע נוהלי דיווח ובקרה על אופי פעילותם של ההקדשות. בכלל זה יש לשקול לקבוע מבנה אחיד להגשת הדוחות, לבחון את האפשרות לקבל דיווחים באופן מקוון ולקבוע אמצעי אכיפה של הנהלים, כמתחייב על פי כללי מינהל תקין. פעולות אלה יסייעו להנהלה לבצע פיקוח נאות על ההקדשות, ובכך להבטיח את הגשמת המטרה שלשמה הוקדשו.

הקדשות בנכסי מקרקעין

כדי לפקח כראוי על הקדשות בנכסי מקרקעין נדרשות פעולות רבות, ובהן: רישום הנכס בלשכת רישום המקרקעין על שם ההקדש ורישום הערה על קיומו של הקדש; בדיקת הימצאותם של פולשים בנכסים; ביקורת שטח בנכסי ההקדש.

רישום בלשכת המקרקעין לצורך שמירה על נכסי ההקדש

מרשם המקרקעין הוא פומבי ומאפשר לציבור לדעת מי הם בעלי הזכויות בנכס מקרקעין. לפי פסיקת בית המשפט העליון¹¹, אין להקדש הציבורי אישיות משפטית, ולכן אי-אפשר לרשום את הזכויות במקרקעין על שמו של ההקדש. בעקבות פסיקה זו, בדרך כלל נרשמים מקרקעין של הקדש ציבורי ושל הקדש דתי על שמות נאמניהם. כדי להבטיח שלא תיעשה עסקה בנכס בלא אישור בתי המשפט או בתי הדין, ניתן לרשום הערה לגבי נכסי ההקדש¹², על כך שבעל הנכס הוא הקדש ויש צורך באישור בית הדין או באישור בית המשפט לביצוע פעולות בנכס.

בתי הדין הרבניים נוהגים לא אחת להורות לנאמנים לפנות ללשכת רישום המקרקעין בבקשה לרשום הערות על קיומו של הקדש דתי בנכסים כדי למנוע את האפשרות שייעשו בהם עסקות בלא אישורו של בית הדין. לפי נוהלי רישום הסדר מקרקעין, כאשר מוגשת ללשכת רישום המקרקעין בקשה לרישום הערה על קיום נאמנות על פי הקדש דתי, יש לצרף לבקשה את שטר ההקדש שאישור בית הדין הדתי. גם רשם ההקדשות הציבוריים מוסמך לבקש לרשום הערה בדבר קיומו של הקדש ציבורי במקרקעין. הוא אכן עושה כן לגבי ההקדשות הציבוריים, ואף מבקש לקבל בחוזר נְסַח מן הרישום בפנקס המקרקעין לאחר רישום ההערה, כדי לוודא את ביצוע הבקשה.

11 רע"א 46/94 זקס אברמוב נ' הממונה על מרשם המקרקעין, פ"ד נ(2) 202, 209-210.
12 לפי חוק הנאמנות, אם יש בנכסי הנאמנות נכס שפעולות בו טעונות רישום בפנקס המתנהל על פי חוק, רשאי הנאמן להודיע על קיום הנאמנות לממונה על הפנקס, והממונה ירשום בו הערה מתאימה.

הביקורת העלתה כי קיימים נכסי מקרקעין של הקדשות דתיים אשר לא נרשמו על שם ההקדשות, ואף לא נרשמו לגביהם הערות על קיומו של הקדש בנכס. כך אי-אפשר להבטיח כי לא ייעשו בנכסים עסקאות בלא אישור בית הדין.

בסוף שנת 1998 הגיש המבקר הפנימי של ההנהלה דאז דוח בנושא רישום נכסי הקדש. הדוח כלל פרק בנושא הקדשות בעיר צפת. מהדוח עולה, בין היתר, כי רוב נכסי ההקדשות בעיר צפת אינם רשומים בפנקס המקרקעין כנכסי הקדש: מבין 69 נכסים, רק 26 רשומים כנכסי הקדש, 18 רשומים על שם גורמים פרטיים, ו-15 רשומים כנכסים שיש סכסוך לגבי הבעלות עליהם. המבקר הפנימי מצא שהסכסוך על הזכויות ב-15 הנכסים הללו הוא משנת 1953, וכי אין ברישומים שבלשכת רישום המקרקעין מידע לגבי הגורמים המסוכסכים. לגבי יתר עשרת הנכסים ציין המבקר הפנימי כי לא הצליח לקבל מידע מהלשכה לרישום מקרקעין. לא נמצא כי בעקבות ממצאי המבקר הפנימי ננקטו פעולות לרישום הנכסים האמורים כנכסי הקדש במרשם המקרקעין.

יצוין כי כבר בהצעה למכנה ארגוני של יחידת הפיקוח על ההקדשות ותפקידיה, שהגיש יועץ מקצועי להנהלת בתי הדין בשנת 2007 (להלן - הצעת היועץ המקצועי מ-2007), הומלץ לסרוק את כל מסמכי ההקדשות ולוודא שבמרשם המקרקעין רשומות הערות בדבר קיומו של הקדש בכל נכס השייך להקדש, אולם הדבר לא בוצע על ידי ההנהלה.

לדעת משרד מבקר המדינה אי-רישומן של הערות במרשם המקרקעין בגין קיומו של הקדש דתי על נכסי הקדשות רבים, אשר בשל מגבלות הדין לא נרשמו על שם ההקדשות, מעיד על כך שהחובה ההלכתית והמינהלית לשמירה על נכסי ההקדשות אינה מתמלאת כראוי. כבר כיום יש נכסי הקדשות שאינם משמשים עוד כהקדשות, אלא שנעשה בהם שימוש פרטי, ויש נכסים שנחשפו להשתלטות עליהם. בכך יש כדי להדגיש את המחדל שבאי-ניצול הכלים הזמינים והמקובלים להבטחת זכויות ההקדשות בנכסים. להלן דוגמאות:

(א) בשנת 1981 הקדיש אדם דירה בקריית ארבע למטרות לימוד תורה ותפילה. אף על פי כן בשנת 2007 נמכרה הדירה על ידי יורשי המקדיש לצד שלישי. בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי לא נרשמה הערה על קיומו של הקדש בנכס אצל הגורם המוסמך לרישום נכסים ביהודה ושומרון, וכך התאפשרה המכירה.

(ב) בשנת 1947 הוקדשה חלקת קרקע בירושלים לשימוש בית כנסת ותלמוד תורה לעדת יהודי זאכו. משרד מבקר המדינה העלה כי במועד קיום הביקורת הייתה חלקת הקרקע רשומה בפנקס המקרקעין כבית משותף ובו שש דירות הרשומות על שם אנשים פרטיים שונים, במקום בית הכנסת ותלמוד התורה שלהם יועד ההקדש. עולה אפוא החשש שאנשים שאינן להם זכויות בקרקע, עשו בה פעולות והרוויחו כספים ממכירתה או מבניית בניין למגורים עליה. הדבר היה נמנע אילו הייתה רשומה הערה על קיומו של הקדש בנכס.

(ג) בשנת 1980 הוקדשו שתי דירות ברחוב הרצל בתל אביב לטובת הקדש מסוים. לגבי שתי הדירות לא נרשמה הערה במרשם המקרקעין, ובעקבות צו ירושה שהוצא על שם יורשי המקדישים נרשמו הדירות בשנים 2000 ו-2003 על שמותיהם. רק בעקבות ערנותו של הנהנה תוקן רישום הנכס על שם הנאמנים, וצורפה לו הערה בגין קיומו של הקדש בנכס.

(ד) בשנת 2001 הורה בית הדין לרישום בפנקס המקרקעין הערה לגבי זכויותיו של הקדש מסוים במקרקעין בירושלים. למרות זאת, נמצא כי הנאמנים לא דאגו לרישום הערה כנדרש בהחלטת בית הדין, ולכן הנכס עדיין חשוף לסכנת השתלטות מצד גורמים זרים.

(ה) בית כנסת מסוים בירושלים היה אמור לשמש בחלקו מקום תפילה ולימוד, ובחלקו מקום לינה לאורחים. לבית הדין נמסר בשנת 1999 כי אחת היורשות של מקדיש הנכסים השתלטה על אחת הדירות השייכת להקדש, ומאז דירה זו אינה משמשת למטרות ההקדש. הנושא לא הובא לדיעת ההנהלה, וממילא לא נבדק ולא טופל על ידיה.

מהדוגמאות האמורות עולה כי על אף חשיבות העניין, אין הקפדה על רישום זכויות בנכסי מקרקעין של הקדשות על שם ההקדשות או למצער רישום הערות בפנקס המקרקעין על קיומם של הקדשות בנכסים. בהיעדר רישום כזה התאפשר לגורמים פרטיים לעשות פעולות בנכסי ההקדשות בלא אישור בית הדין, ובשל כך לעתים נכסי ההקדשות אינם משמשים עוד למטרה שלשמה הוקדשו.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת בתי הדין הרבניים כי עליה להבטיח את השמירה על נכסי המקרקעין של ההקדשות, לאתר את הנכסים שאינם רשומים על שם הקדש ושלא נרשמו הערות על קיום הקדש בהם, ולפעול לרישומן. כך יובטחו הזכויות של ההקדשות בנכסים אלה ויימנעו מקרי השתלטות מצד גורמים שאין להם שום זכויות בנכסים. כמו כן, מן הראוי לעגן בנוהל, שיתואם עם משרד המשפטים, את חובת רישומן של ההערות. במקרים שבהם יהיו בידי ההנהלה ראיות להשתלטות מצד גורמים זרים על נכסי הקדשות שלא כדין, עליה להפנות את הטיפול בהם לגורמים המוסמכים, ואף במקרים של חשש מעברות פליליות - לטיפולן של משטרת ישראל, וזאת בד בבד עם מיצוי ההליכים האזרחיים המתאימים נגד הפולשים.

נקיטת פעולות למכירת נכסי מקרקעין של הקדש

ככלל, מצווים המקדישים כי נכס מקרקעין שהקדישו לא יימכר, וכי רק פירותיו ישמשו למטרות ההקדש. לעתים משתכנע בית הדין כי נכס ההקדש אינו יכול לשמש עוד למטרות ההקדש, בין היתר, בשל מיקומו, מצבו הפיזי או התכנוני, ומחליט כי טובת ההקדש והשבחת נכסיו מחייבות את מכירת הנכס. במקרים אלה מאשר בית הדין את מכירת הנכס, ומורה לנאמנים מה לעשות בתמורה - לרכוש נכס חלופי או להשקיעה כקרן כספית.

בשנת 2007 הורה הרב הראשי דאז כי מכירת נכסי הקדשות תיעשה בדרך של מכרז, וכי בית הדין ימנה נציג מטעם ההנהלה שישתתף בהליך המכרז.

הביקורת העלתה כי גם לאחר מתן ההוראה האמורה, ואף שמכירת נכסי הקדשות אינה דבר שבשגרה, לא משתתף נציג של ההנהלה בהליך המכירה. נמצא כי ההנהלה אינה מפקחת הלכה למעשה על הליך המכירה ואינה בודקת אם השתמשו הנאמנים בתמורה שהתקבלה בעד נכסי ההקדשות בהתאם להוראות בית הדין. להלן דוגמה הממחישה את הצורך בפיקוח של ההנהלה על הליכי המכירה של נכסי מקרקעין של הקדשות:

בשנת 2004 חתם יו"ר המועצה הדתית דאז של צפת עם חברה מסוימת על הסכם להקצאת 8,000 יחידות קרקע לקבורת נפטרים מחו"ל בבית העלמין העתיק בצפת, בעלות של 24 מיליון דולר. ההסכם נסב על קרקע שמרביתה אינה נמצאת בבעלות המועצה הדתית, כי אם בבעלות הקדש בית העלמין צפת, שהמועצה הדתית היא נאמן שלו. לאחר ניהול הליכים משפטיים בארץ ובחו"ל בדבר

ביטול העסקה האמורה נקבע כי הן נאמני ההקדש והן בית הדין הרבני לא אישרו את העסקה, ובית המשפט הכריז על בטלות ההסכם.¹³

אתרים המוגדרים מקומות קדושים השייכים להקדשות יהודיים

בתקנות השמירה על מקומות קדושים ליהודים, התשמ"א-1981 מוגדרים אתרים שונים בפיקעין¹⁴ כמקומות קדושים, שחלקם שייכים להקדש פקיעין. דיונים הקשורים להקדש פקיעין מתנהלים בבית הדין הרבני האזורי בצפת.

בשנת 2008 הנחה הרב הראשי דאז את בית הדין הרבני בצפת כי לכל דיון בנושא המקומות הקדושים יוזמן נציג מטעם היועץ המשפטי לממשלה. זאת בעקבות פניית נציגו שקבל על כך שבית הדין מקיים דיונים בדבר המקומות הקדושים בגליל, ומכריז על אתרים כמקומות קדושים או ממנה נאמנים, בלי שלמדינה יש מידע על כך.

הביקורת העלתה כי הנחיית הרב הראשי דאז לא יושמה, וכי מזכירות בית הדין הרבני בצפת לא זימנה את נציגי היועץ המשפטי לממשלה כנדרש. לפיכך התקיימו הדיונים בנושא הקדש פקיעין בלא שהתאפשר למדינה להביע את עמדתה ולהציג את מכלול האינטרסים הציבוריים בסוגיות שעלו בדיונים אלה, למרות רגישותם והשלכתם על אתרים שהוגדרו מקום קדוש.

משרד מבקר המדינה מעיר למזכירות בית הדין הרבני בצפת כי עליה להקפיד לזמן את נציגי היועץ המשפטי לממשלה לדיונים הקשורים להקדשות שהם מקומות קדושים. כן יודגש כי יש להקפיד על כך שהנחיית הרב הראשי תיושם גם בשאר בתי הדין הרבניים, ולגבי כלל הדיונים הנוגעים למקומות קדושים, כדי למנוע תקלות בתחום רגיש זה וכדי להבטיח את שמירת האינטרסים הציבוריים באתרים אלה.

בעקבות הביקורת הפיץ מנהל בתי הדין בקרב דייני בתי הדין ובקרב מזכירי בתי הדין את הנחיית הרב הראשי דאז, שלפיה יוזמן נציג היועץ המשפטי לממשלה לכל דיון בנושא המקומות הקדושים בארץ ישראל, וביקש להקפיד על מילוי הנחיה זו.

פיקוח על קרנות כספיות ועל כספים שהתקבלו ממכירת הקדשות

1. בצד נכסי מקרקעין קיימות קרנות כספיות שפירותיהן הוקדשו למטרות ציבוריות. בדרך כלל מורה המקדיש על שימור הקרן ועל שימוש בפירותיה בלבד כדי להבטיח פעילות תמידית להקדש, אולם ההנהלה לא קבעה הנחיות מיוחדות לאופן ניהול הקרנות ולהשקעתן. יודגש כי החשש מאבדן הנכס שהוקדש רב יותר לגבי קרנות ממוניות מאשר לגבי נכסי מקרקעין, שהרי אם הנאמן לא ישקיע את הנכס באופן שישמר את ערכו הריאלי, עלולה הקרן להישחק במהלך השנים. זאת ועוד, בעוד שלגבי נכסי מקרקעין רישום הערה בגין קיומו של הקדש משמש בטוחה לנכסי ההקדש, בקרנות הכספיות אין אמצעי מעין זה.

13 ה"פ (מחוזי נצרת) 224/06 המועצה הדתית צפת נ' Yuliana Inc (לא פורסם, 4.9.06).
 14 פקיעין - המערה והמעייין של רבי שמעון בר יוחאי; בתי העלמין היהודיים; קברי רבי יוסי ורבי יהושע בן חנניה; בית הכנסת העתיק; בית הכנסת החדש.

בהתאם להנחיות עוזר היועץ המשפטי לממשלה למנהל בתי הדין הרבניים ממאי 1999 בנושא הסדרת הטיפול בהקדשות דתיים (ראו להלן), עליו לקבל את דוחות ניהול ההקדשות ולבקר אותם. זאת כדי למנוע מצבים שבהם נעשה שימוש בכספי הקדשות הקרן הממונית ובפירותיה שלא למטרות שהגדיר המקדיש. הדבר מתיישב עם ההלכה היהודית ועם כללי המינהל התקין.

ממסמכי ההנהלה עולה כי גם על הקרנות הכספיות אין כמעט פיקוח. מעיון בעשרה תיקי הקדשות של קרנות כספיות המתנהלים בבית הדין האזורי בירושלים, עולה כי מרבית הנאמנים בתיקים שנבדקו לא הגישו דוחות כספיים על הקרנות או דיווח על אופן חלוקת פירותיהן. בהיעדר מידע בסיסי זה אין לבית הדין הרבני כלים לדון בהקדשות שאינם מנוהלים כראוי.

2. כאמור כאשר משתכנע בית הדין כי טובת ההקדש מחייבת את מכירת הנכס, לדוגמה במקרה שמיקום הנכס אינו מאפשר להשתמש בו למטרה שלה יועד, הוא מורה על מכירת ההקדש.

משרד מבקר המדינה בדק בתיקי בתי הדין הרבני האזוריים בירושלים ובצפת, ומצא מקרים שבהם נמכרו נכסי מקרקעין של הקדש באישור בית הדין, או שהופקעו נכסים, אולם לא נעשה פיקוח על הכספים שהגיעו לקופות הקדשות בעקבות הפעולות הללו. להלן דוגמאות:

(א) שני נכסים של הקדש עניי צפת נמכרו באישור בית הדין: האחד, בשנת 2003 תמורת 10,000 דולר, והאחר בשנת 2006 תמורת 50,000 דולר. בשני המקרים הורה בית הדין להפקיד את הכסף בחשבון בנק ייעודי, וכי כל שימוש שיעשה בכסף טעון החלטה מוקדמת של בית הדין. במעמד אישור מכירת הנכסים התבקש בא כוחו של הנאמן לעדכן היכן יופקדו כספי המכירה ולצרף אסמכתות. בתיק בית הדין לא נמצא שום דיווח על הנעשה בכספי התמורה למכירה, וגם לא נמצא שההנהלה ביקשה מהנאמן לקבל דיווחים.

(ב) ביולי 2012 פסק בית המשפט העליון¹⁵ כי מדינת ישראל תשלם פיצויי הפקעה בגובה של כ- 1.5 מיליון ש"ח להקדש מסוים בגין הפקעת מקרקעי ההקדש בשנת 1969. מבדיקת תיק ההקדש בבית הדין האזורי בירושלים, עולה כי אין בו שום מידע על פסק הדין, ואם אכן התקבלו כספי הפיצויים האמורים ומה נעשה בהם.

מהאמור לעיל עולה כי לבית הדין ולהנהלה חסר מידע על הכספים שהתקבלו בתמורה למכירת נכסי הקדש או להפקעתם, ולכן אי-אפשר לדעת איזה שימוש נעשה בהם, האם למטרות ההקדש או שמא שימוש אחר.

לגבי כלל הממצאים הנוגעים לפיקוח על ההקדשות חזרה והבהירה הנהלת בתי הדין כי בהיעדר מפקח על ההקדשות, בהיעדר עוזרים ובמצב של חוסר תקציב מתאים לנושא, אין באפשרותה לתקן את המצב הקיים.

15 ע"א 3079/08 מדינת ישראל נ' הקדש קרן עזרה ע"ש יעקב הייטנר, תקדין (4.7.12).

לדעת משרד מבקר המדינה אף בהיעדר מפקח ובהיעדר תקציב הולם לנושא אין זה ראוי כי תחום ההקדשות הדתיים יוזנח במשך שנים. גם במציאות הקיימת היה על ההנהלה לנקוט את הפעולות הנדרשות כדי להבטיח שמירה על נכסי ההקדשות, ובכלל זה לדרוש את המידע החיוני לביצוע הפיקוח. כמו כן היה עליה להעלות מפעם לפעם את היעדרם של מפקח ושל תקציב הולם לנושא לפני הרב הראשי דאז ושר המשפטים דאז.

3. איסור הלבנת הון: הקדש דתי שקיבל אישור מבית הדין הרבני כי הוא הקדש דתי-רבני שנועד למטרות ציבוריות, פטור מלדווח על שמות הנהנים ממנו ועל פרטיהם בחשבון הבנק. זאת על סמך פטור שאישרה ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת לפעולות שונות המנויות בתיקון לצו שציווה נגיד בנק ישראל (להלן - הפטור)¹⁶.

בעקבות מתן הפטור כתב באוקטובר 2006 היועץ המשפטי של ההנהלה אל הרכב בית הדין לענייני הקדשות בירושלים כי הפטור ניתן אחרי שההנהלה הודיעה כי יש בכוונתה להגביר את הפיקוח על ההקדשות הרבניים בכלל, ובין היתר לדרוש מן הנאמנים לדווח לבתי הדין על חשבונות הבנק המנוהלים עבור ההקדשות. הוא ציין כי לפי התיקון לצו, כאשר מתגלים אי-סדרים בניהול הקדש, ובית הדין מחליט על ביטול האישור שנתן להקדש, הוא נדרש להודיע על כך לבנקים.

אף שחלפו כשבע שנים מההחלטה האמורה, לא נמצא כי נאמני ההקדשות נדרשו לדווח לבתי הדין או להנהלה על חשבונות הבנק המנוהלים על ידם. כמו כן במהלך השנים האמורות אי-אפשר להצביע על הגברת הפיקוח על ההקדשות, כמתחייב מהודעת הנהלת בתי הדין, שעל בסיסה ניתנה הסכמת משרד המשפטים למתן הפטור.

בתגובתו מאוקטובר 2013 מסר בנק ישראל כי אם ייקבע בדוח מבקר המדינה כי הפיקוח על ההקדשות הדתיים לוקה בחסר, ישקול, בהתייעצות עם הגורמים הרלוונטיים, את ביטול הפטור.

מינוי נאמנים על נכסי ההקדשות

עם כינון ההקדש בפני בית הדין הוא ממנה או מסמיך נאמנים להקדש, שהם שלוחיו של בית הדין והם פועלים בשמו ומכוחו להגשמת רצונו של המקדיש. תפקידם של הנאמנים רב אחריות. מרבית ההקדשות כוללים נכסי נדל"ן וקרנות כספיות, שלעתים שווקים רב מאוד, והנאמנים צריכים לנהלם כך שאפשר יהיה להפיק מהם את מרב התועלת לשם הגשמת מטרות ההקדש. רוב הנאמנים אינם מקבלים שכר על ניהול ההקדש, אלא אם כן קבעו בית הדין או המקדיש אחרת. הם עושים זאת ממניעים שונים כמו היכרות עם המקדיש ותחושת מחויבות כלפיו, רצון כן לסייע להגשמת מטרות ההקדש או בשל המעמד החברתי והעוצמה שהתפקיד עשוי להעניק. הענקת השליטה בנכסים למי שאינו בעליהם, כרוכה בהטלת חובת הנאמנות, היינו שהשליטה שבידיהם תשמש רק להשגת המטרה שלשמה הוענקה. על כן שמורה חשיבות יתרה לבחור אדם אמין לתפקיד¹⁷, שיימנע מלהימצא בניגוד עניינים, שיהיה כשיר לשאת בחובות הכרוכות במילוי התפקיד הנאמן ושיפעל כשטובת ההקדש בלבד לנגד עיניו.

16 סעיף 5(א) לצו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח וניהול רישומים של תאגידים בנקאיים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשס"א-2001.

17 ראו שלמה כרם, נאמנות (2004), עמ' 66.

לעתים קובע המקדיש בשטר ההקדש מי יהיו נאמני ההקדש וכיצד ייבחרו הנאמנים הבאים אחריהם. כאשר המקדיש לא קבע במפורש מי יהיו הנאמנים, בית הדין ממנה אותם. ככלל, הנאמן נדרש להופיע אישית בפני בית הדין כדי שזה יתרשם ממנו, והוא מתחייב למלא אחר הוראות בית הדין ולדווח על פעולותיו לניהול ההקדש.

הליך מינוי הנאמנים

בהנהלה אין נהלים הקובעים את הקריטריונים למינוי נאמנים, במקרים שבהם לא הורה המקדיש על זהותם. הרכב בית הדין שדן בעניין ההקדש הוא זה הממנה נאמנים לפי שיקול דעתו הבלעדי, ובלא שעומד לרשותו מאגר נאמנים פוטנציאליים.

סוגיית מאגר הנאמנים הפוטנציאליים ואופן מינויים התעוררה גם בבתי המשפט, ובשנת 1999 סיכמו הגורמים הרלוונטיים במשרד ובהנהלת בתי המשפט שיוכנו רשימות של נאמנים פוטנציאליים, וכי המינוי ייעשה בסבב כלשהו כדי למנוע העדפות פסולות.

במאי 1999 הציג עוזר היועץ המשפטי לממשלה למנהל בתי הדין הרבניים הנחיות הנוגעות להסדרת הטיפול בהקדשות דתיות (להלן - הנחיות עוזר היועץ מ-1999), שהיועץ המשפטי לממשלה סמך את ידיו עליהן. לפי הנחיות ההנהלה צריכה לקבוע נהלים שבהם קריטריונים לכשירות הנדרשת מנאמן וקריטריונים לחלוקת הנאמנויות בין הנאמנים הפוטנציאליים, כמו הגבלת מספר ההקדשות היכולים להימסר לנאמן אחד או לכמה נאמנים שיש ביניהם קשרים משפחתיים, עסקיים או אחרים. עוד נקבע כי יש לפרסם מדי שנה את רשימת הנאמנים אשר התמנו, בציון שמות ההקדשות וכתובתם, ולהעמידה לעיון הציבור בכלל בתי הדין הרבניים האזוריים.

משרד מבקר המדינה העלה כי הנחיות עוזר היועץ מ-1999 לא יושמו, וכי לא נקבעו נהלים כנדרש. להלן הפרטים:

1. ההנהלה לא קבעה את דרישות התפקיד של נאמן ואת תנאי הכשירות, ההשכלה וההכשרה הנדרשים מנאמני ההקדשות, כדי להבטיח את התאמתם ואת יכולתם למלא את התפקיד.

2. ההנהלה לא ריכזה מידע חיוני הכולל את שמות הנאמנים, את ההקדשות שלהם מונו ואת כתובותיהם של ההקדשות. לפיכך אין בידי בית הדין, בבואו למנות נאמן, מידע חיוני שעליו לשקול טרם המינוי. כך לדוגמה, המידע בדבר מספר ההקדשות שבהם מכהן נאמן חיוני כדי שבית הדין יוכל להתחשב בעומס המוטל על הנאמן, וכדי לבחון את הקשרים שבין ההקדש שבו הוא מועמד לכהן כנאמן לבין הקדשות נוספים הנתונים כבר בנאמנותו. גם בידי הציבור אין שום מידע בדבר זהות הנאמנים, כך שנמנעת ממנו האפשרות להשיג על מינויים של גורמים לא ראויים.

3. נמצא כי סמוך לשנת 1997 הכינה ההנהלה דאז מאגר נאמנים פוטנציאליים. ואולם הביקורת העלתה כי במהלך השנים לא עודכן המאגר, למעט הוספת שמות של שני נאמנים פוטנציאליים בשנת 1999. בשנים האחרונות גם לא הובא לידיעת הדיינים קיומו של מאגר זה, וממילא לא נעשה בו שימוש.

4. עוד נמצא כי ההנהלה אינה בודקת ביוזמתה אם בכל ההקדשות מכהנים נאמנים. לפיכך נותרים הקדשות שאין בהם נאמנים פעילים. כך למשל באחד ההקדשות בטבריה נפטרו הנאמנים לפני שנים רבות, ורק בשנת 2013, בעקבות פניית הנהנים לבית הדין, מונו שלושה נאמנים להקדש.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלה כי עליה ליישם את הנחיות עוזר היועץ מ-1999 ולפעול לאלתר לקביעת נהלים למינוי נאמנים ותנאי כשירותם, להכין מאגר נאמנים פוטנציאליים ולהעמיד לעיון הציבור רשימה של הנאמנים המכהנים שתעודכן באופן שוטף. כמו כן עליה לפעול באופן יזום כדי להבטיח שבכל ההקדשות יכהנו נאמנים פעילים, שיפעלו באופן מיטבי לקידום מטרות ההקדש ולשימוש הולם בנכסיו.

קביעת הנחיות לפעולות הנאמנים

הגדרת הנחיות לפעולות הנאמנים בנוהל כתוב מבטיחה את נאותות ניהול ההקדש ומסייעת לנאמנים לפעול על פי כללי מינהל תקין. הנחיות אלה אף עשויות לשמש בסיס להדרכה עבור נאמנים חדשים.

משרד מבקר המדינה העלה כי לא נקבעו הנחיות מינהליות לניהול ההקדשות, ובכלל זאת בנושאים האלה: ניהול כספים ומקרקעין, רכישת שירותים, ביטוח נכסים, קיום אספות והגשת דוחות.

בדוח משנת 2006, שהכין המפקח על ההקדשות דאז, הוא ציין כי חייבות להיות לנאמני ההקדשות הנחיות ברורות לניהול ההקדשות, כך שיוכלו לעמוד בדרישות המפקח.

הביקורת העלתה כי ביולי 2011 פרסמה ההנהלה לציבור טיוטת כללים לטיפול בהקדשות (להלן - טיוטת כללי ההקדשות), ובה ציינה כי "בשנים האחרונות התרבו סכסוכים בין אפוסטרופוסים [נאמנים] של הקדשות לבין עצמם ובינם לבין גופים אחרים". טיוטת הכללים עוסקת בהרחבה בנושא הנאמנים, ובין היתר במינוי נאמנים, בחובותיהם ובסמכויותיהם, באחריותם, בזכויותיהם ובפקיעת כהונת נאמן. עד מועד סיום הביקורת, יולי 2013, טרם הסתיימה הכנת הכללים.

הנהלת בתי הדין מסרה בתשובתה כי אישור טיוטת כללי ההקדשות נידון עם משרד המשפטים.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלה ולמשרד המשפטים כי עליהם להחיש את פעולותיהם לאישור הכללים, המרכזים את ההוראות ההלכתיות ואת ההוראות המינהליות לפעולות הנאמנים בהקדשות הדתיים, להפיצם בקרב הנאמנים ולפרסמם ברבים.

כהונת נאמן יחיד בהקדש

לפי ההלכה היהודית¹⁸, אין ממנים פחות משלושה נאמנים בהקדש, אלא אם כן קבע המקדיש מפורשות אחרת, ובשום מקרה אין ממנים נאמן יחיד. כך יופעל שיקול דעת נרחב בפעולות הנאמנים ויישמר האיזון ביניהם, בייחוד בכל הקשור לחלוקת הכספים לנהנים ולצמצום הסיכון מפני שימוש לא נאות בכספי ההקדש. דברים אלה מתיישבים גם עם כללי המינהל התקין ועם עקרונות המשפט המינהלי.

הביקורת העלתה כי קיימים הקדשות שבהם מכהן נאמן יחיד.

כך למשל בהקדש, הכולל נכסי מקרקעין רבים, מינה בית הדין הרבני בשנת 1987 שני נאמנים, אך בשנת 1998 נפטר אחד מהם. בפברואר 2008 אישר בית הדין את המשך כהונתו של הנאמן שנותר בתפקיד בלי שמינה נאמנים נוספים.

עוד התברר כי להנהלה אין מידע מרוכז בדבר הקדשות שמונה להם נאמן אחד בלבד, או שנותר בהם נאמן אחד אחרי שהאחרים נפטרו או אחרי שנפסקה נאמנותם מסיבות אחרות.

יודגש כי לדברי אחד הדיינים שניהן כראש בית הדין להקדשות, מעילות או שימוש חריג בנכסי ההקדשות התרחשו ברוב המקרים בזמן שהיה להקדש נאמן יחיד.

לנוכח זאת, על ההנהלה לאתר את ההקדשות שבהם מכהנים נאמן יחיד או שני נאמנים ולהעביר את המידע האמור לידיעת בתי הדין כדי שיבחנו, בכפוף לנסיבותיו הייחודיות של כל הקדש, אם יש מקום למנות לו נאמנים נוספים.

מינוי נאמנים שיש חשש שיימצאו בניגוד עניינים למול ענייני ההקדש

לפי ההלכה היהודית, על הנאמן להימנע לחלוטין מניגוד עניינים, אישי ומוסדי, בינו כאדם פרטי לבין תפקידו כנאמן בהקדש¹⁹. גם בהנחיות עוזר היועץ מ-1999 הומלץ כי במסגרת הנהלים למינוי נאמנים על ההנהלה לקבוע איסור מינוי לנאמנות, אם המינוי מעורר חשש להימצאות בניגוד עניינים.

1. הביקורת העלתה כי בהנהלת בתי הדין הרבניים לא הוכנו נהלים המעגנים את החובה לוודא כי הנאמן אינו עלול להיקלע למצב של ניגוד עניינים עקב מינויו כנאמן, ובכללם טופסי הצהרה שבהם יפרט כל מועמד את קשריו המשפחתיים, העסקיים והאישיים ואת מכלול הנתונים הרלוונטיים למינויו כנאמן.

החשש מניגוד עניינים מתעצם כאשר אותו נאמן מכהן בכמה הקדשות, שכן שיקול דעתו בהקדש אחד עלול להיות מושפע מהחלטות שקיבל בדבר הקדשות אחרים. כך למשל לפעולות בנכס

18 שולחן ערוך, יורה דעה, סימן רנו סעיף ג.

19 ראו למשל תלמוד בבלי, פסחים יג ע"א, שולחן ערוך, יורה דעה סימן רנז, סעיף ב.

מקרקעין של הקדש, הנמצא סמוך לנכס של הקדש אחר, עלולה להיות השפעה על הנכס האחר. במועד הביקורת נמצא כי נאמנים רבים כיהנו באותה עת בכמה הקדשות. חרף זאת, לא נמצא בהנהלה תיעוד לכך שטרם מינוי הנאמנים בהקדש נבחנה שאלת ניגוד העניינים הנובע מטיפולם בהקדשות אחרים שבהם הם כיהנו או מסיבות אחרות.

2. כאמור, סמוך לשנת 1997 הכינה ההנהלה מאגר נאמנים פוטנציאליים. בנובמבר 1997 כתב היועץ המשפטי של ההנהלה לדייני הרכב בית הדין לענייני הקדשות כי הרשימה כוללת אנשים המשמשים מנהלי מוסדות תורה וחסד של חסידויות שונות, וכי הם עלולים להימצא במצב של ניגוד עניינים עם הקדשות מסוימים. היועץ ביקש מהם להיוועץ בו או במי מטעמו, טרם מינויים בהקדש כלשהו.

נמצא כי גם בשנים האחרונות חלק מאותם מנהלי מוסדות תורה וחסד מונו כנאמנים בהקדשות שונים, ולא נמצא כי ההנהלה פנתה לבחון את העניין מהבחינה המשפטית.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלה כי עליה לקבוע נהלים שיבטיחו כי לא יתעורר חשש לניגוד עניינים במינויים של נאמנים להקדשות. לצורך כך על הנאמנים למסור, על גבי טפסים ייעודיים, את כלל המידע הנוגע לעסקיהם, למשפחותיהם, למינויים נוספים כנאמנים ולנושאים נוספים, כדי שמידע זה יהיה גלוי לפני בית הדין קודם שיכריע בדבר מינויים.

תשלום שכר לנאמנים

לפי תקנות הדיון, "בית-הדין רשאי לפסוק למפקח שכר-טרחה מנכסי ההקדש בהתאם לשיקול דעתו", ומכוח סמכותו הטבועה הוא רשאי גם לפסוק שכר טרחה לנאמנים. הלכה למעשה, כאמור, ברובם המוחלט של ההקדשות פועלים הנאמנים בלא שכר.

בהנחיות עוזר היועץ מ-1999 נקבע ששכר הניהול של הנאמנים ייפסק על ידי בית הדין הרבני לפי תעריף אשר ייקבע ויפורסם.

בדיקת עשרות תיקי הקדשות העלתה כי בעוד שרוב הנאמנים אינם מקבלים שכר, אחרים מקבלים שכר בגובה משתנה מפירות ההקדש (לעתים כדי 15% מהפירות). פעמים רבות, במקרים של מכירת נכס ההקדש נקבע שכר הטרחה כשיעור משתנה מקרן ההקדש (לעתים עד כדי 20% מהקרן).

יצוין כי ההנהלה קבעה בטיוטת כללי ההקדשות עקרונות מנחים לגבי תשלום שכר, גמול והוצאות לנאמנים. נקבע כי יחול העיקרון הבסיסי של אי-תשלום שכר בעד מילוי תפקיד הנאמן, אלא אם כן נקבע הדבר בשטר ההקדש או אם שוכנע בית הדין כי הדבר דרוש לשם מימוש מטרות ההקדש. בכל מקרה נקבע שתשלום השכר ייעשה באישור בית הדין. כאמור, טרם נקבעה הטיטה כנוהל מחייב.

באוגוסט 2012 פרסם המשרד את תזכיר חוק ההקדשות הציבוריים, התשע"ב-2012 (להלן - התזכיר), שמטרתו ליצור הסדר ספציפי ומקיף לפעולתן של נאמנויות שנוסדו למטרה ציבורית. התזכיר מתייחס במפורש לסוגיית תשלום שכר הטרחה לנאמנים, וקובע כי ככלל יכהנו הנאמנים בשכר, אלא אם כן קבע המקדיש אחרת וכי גובה השכר ייקבע בתקנות. יצוין כי תחום ההקדשות הדתיים לא נכלל בתזכיר (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלה כי עליה להסדיר את נושא השכר לנאמנים בהקדשות, בין שבאמצעות קידום טיוטת כללי ההקדשות, ובהם הכלל הבסיסי הוא של אי-תשלום שכר, ובין שבהחלת ההוראות המתאימות מהתזכיר על ההקדשות הדתיים, ובהן הכלל הבסיסי הוא של תשלום שכר. על ההסדר שייקבע להבטיח את השמירה על נכסי ההקדשות, את עקרון השוויון בין הנאמנים להקדשות, ובמקרים המתאימים גם מתן תגמול הולם לנאמנים שימשוך בעלי יכולות מתאימות לשמש נאמנים בהקדשות.

היבטים מינהליים בניהול תיקי ההקדשות

הרכב ייעודי מיוחד לדיון בנושא הקדשות

1. הדיונים באישור עסקות נדל"ן של הקדשות דתיים ובדרכי הפיקוח על ישומן מצריכים ידע ומומחיות גבוהים במיוחד בתחומי הנדל"ן, המקרקעין והמיסוי. הסיבה לכך היא שבבעלות חלק מההקדשות נכסי מקרקעין רבים ויקרים, ולעתים, כדי להשביח את נכסי ההקדש, הנאמנים יוזמים בהם עסקות נדל"ן מורכבות ובהן עסקות קומבינציה²⁰. לפיכך הרב הראשי, המכהן כנשיא בית הדין הרבני הגדול, מינה²¹ הרכב דיינים מיוחד בבית הדין הרבני בירושלים שהוסמך לרכז את הטיפול בכל ענייני ההקדשות ולדון בתיקי ההקדשות מכל רחבי הארץ (להלן - ההרכב).

בשנת 1997 מונה ההרכב האחרון שהוסמך לדון בכל תיקי ההקדשות, והוא פעל במשך כתשע שנים. ההרכב זכה לשבחים על פועלו ועל יוזמותיו, בדיון בוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת שהתקיים ביוני 2001.

2. בשנת 2006 החליט הרב הראשי דאז לפרק את ההרכב וקבע כי דיונים בנושאי הקדשות יובאו בפני כל הרכבי הדיינים, בנימוק שיש חשיבות לכך שגם דיינים אחרים יתמחו בתחום ההקדשות.

בנובמבר 2006 פנו דייני ההרכב אל הרב הראשי דאז בעקבות החלטה זו, וקבלו על כך שההנחיה התקבלה בלא שנשמעה עמדתם. הדיינים סברו כי יש חשיבות לקיומו של ההרכב, אשר מלבד תפקידו כפוסק בענייני הקדשות גם יום פיקוח על הנאמנים, ודרש מהם להמציא דוחות כספיים מדי שנה ולדווח על הפעולות שנעשו בנכסים. הדיינים טענו כי פיזור תיקי ההקדשות בין כל ההרכבים יפגע ביכולת הפיקוח על ההקדשות ויגרום ל"אנדרלמוסיה רבתי" ול"פגיעה אנושה בהקדשות". גם בהצעת היועץ המקצועי מ-2007 הוא המליץ להנהלה ליזום הסמכת הרכבים מיוחדים לענייני הקדשות, לנוכח ייחודיות הנושא.

יצוין כי בדיון שהתקיים במשרד באוקטובר 2010 בנושא קביעת מתווה לפיקוח על ההקדשות הדתיים, העלה מנהל בתי הדין בפני מנכ"ל משרד המשפטים את הצורך בהרכב המתמחה בהקדשות.

20 בדרך כלל מדובר בעסקה שבה מעמיד בעל הקרקע את הקרקע לרשות גורם אחר, אשר בונה עליה מבנים ומקבל לידי חלקים מהם בתום ההליך.

21 לפי חוק הדיינים, התשט"ו-1955, הוא מוסמך לקבוע כללים בנושא הרכב בית הדין וסוגי העניינים שיידונו בפני כל הרכב.

3. להלן דוגמאות לקשיים שעמם נאלצו נאמני ההקדשות להתמודד, בבוואם לפעול על פי הצווים שהוציאו הרכבים שונים של בתי הדין בנוגע למקרקעין של הקדשות. הדוגמאות מתייחסות לצווים שניתנו מ-2006 ואילך לאחר פירוק ההרכב האמור:

(א) בשנת 2006 אישר אחד ההרכבים מכירת נכס של הקדש. הנאמן נאלץ לחזור לבית הדין פעמיים כדי לבקש תיקון של נוסח ההחלטה. לולא עשה כך הייתה הבקשה לרישום הנכס נדחית על ידי הלשכה לרישום מקרקעין.

(ב) בית הדין הרבני האזורי בירושלים אישר בשנת 2006 מכירת דירה של הקדש מסוים ובהתאם לכך הוציא צו ללשכה לרישום מקרקעין. בא כוח ההקדש נאלץ לחזור לבית הדין כדי לקבל אישור להעביר את הבעלות בנכס על שמות הנאמנים המכהנים במקום שמות הנאמנים שנפטרו; וכדי לקבל צו המאשר את מכירת הנכס על ידי הנאמנים המכהנים לצד שלישי. רק ביולי 2007 לאחר ביצוע התיקונים האמורים, ניתן היה להגיש ללשכה לרישום מקרקעין את הצו המאשר את מכירת הנכס.

(ג) בא כוח הקדש בירושלים נדרש על ידי הלשכה לרישום מקרקעין לשוב ולתקן שלוש פעמים צו שנתן לו בית הדין לתיקון רישומו של נכס על שם ההקדש.

4. בשלהי שנת 2011 קבע הרב הראשי דאז, בתוקף סמכותו לפי חוק הדיינים, שלושה הרכבים, בשלושה אזורים בארץ: ירושלים, מרכז-דרום וצפון שרק הם ידונו בענייני ההקדשות. אולם בפועל, מסיבות שלא תועדו, עד מועד סיום הביקורת ביולי 2013, המשיכו כל הרכבי בית הדין בכל הארץ לדון בנושאי הקדשות בניגוד להחלטת הרב הראשי דאז.

הנהלת בתי הדין מסרה בתשובתה כי הרב הראשי המכהן, אשר נבחר לאחרונה, מבקש לבחון את הנושא מחדש.

לדעת משרד מבקר המדינה כדי לבחון מחדש את סוגיית המודל המתאים לדיון בתיקי הקדשות, על ההנהלה להציג לרב הראשי את כלל ההיבטים הנוגעים בנושא זה, ובהם את עמדת היועץ המקצועי מ-2007, את עמדת מנהל בתי הדין ואת ממצאי דוח זה.

קביעת כללים לניהול ההקדשות

נאמני ההקדש מחויבים לנהל את ההקדשות כיאות, להבטיח שהנכסים שהוקדשו לטובת הציבור ישמשו למטרות שלשמן הוקדשו ולהיות אחראים לשמירת ערכם. על ההנהלה מוטלת האחריות לבצע את הפיקוח ואת הבקרה הנדרשים על התנהלותם של ההקדשות. לפיכך שמורה חשיבות עליונה לקביעת סדרי הניהול והפיקוח של ההנהלה, ובין היתר, לקביעת הוראות ונהלים אחידים שיחייבו את נאמני ההקדש וינחו אותם כיצד עליהם למלא כראוי את תפקידם.

משרד מבקר המדינה העלה כי רק בשנת 2011 החלה ההנהלה לגבש כללים לניהול ההקדשות ולפיקוח עליהם.

בטיטת כללי ההקדשות סעיפים רבים, המסדירים את התנהלותו של הקדש דתי, ובעיקר את הנושאים האלה: אופן יצירת ההקדש; אופן ניהולו הכספי של ההקדש; האיסור על טובות הנאה; ביטול פעולות שנעשו שלא כדין; חשבונות ודיווח; היבטים נרחבים על פעולות הנאמנים; סמכויות המפקח על ההקדשות; רישום הערות על נכסי הקדשות ועסקות בהם; וביטול הקדש.

בהודעה לציבור שפרסמה הנהלת בתי הדין ביולי 2011 בדבר כוונתה לקבוע כללים לפיקוח ולניהול נכתב, בין היתר: "הפיקוח על ההקדשות התרופף במשך השנים וגורמים אינטרסנטיים השתלטו על חלק של נכסי ההקדשות. אף מבקר המדינה [בדוח הקודם] נדרש לכך לפני מספר שנים, ומתח ביקורת על העזובה בתחום". הטייטה הופצה בקרב הגורמים הרלוונטיים לקבלת הערותיהם, ופורסמה באתר האינטרנט של הנהלת בתי הדין הרבניים לצורך קבלת הערות מן הציבור.

הביקורת העלתה כי אף שחלפו שנתיים מפרסום טיוטת כללי ההקדשות ועד מועד סיום הביקורת, יולי 2013, טרם הסתיים הטיפול בהכנת הכללים.

הנהלת בתי הדין מסרה בתשובתה כי הנושא נמצא בהתדיינות שטרם הסתיימה עם משרד המשפטים.

לדעת משרד מבקר המדינה על הנהלת בתי הדין, בשיתוף משרד המשפטים, לסיים את מלאכת קביעת הכללים בהקדם, להפיצם בקרב כלל הציבור ובקרב נאמני ההקדשות, ולאכוף את יישומם. עד אז עליהם לאכוף את ההנחיות הקיימות בתחום ההקדשות.

אישור לצורך קבלת פטור ממסים

סעיף 46 לפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] קובע כי אדם יזוכה מהמס שהוא חייב בו בגין סכומי כסף שתרם למוסד ציבורי, שקבע לעניין זה שר האוצר באישור ועדת הכספים של הכנסת. הזיכוי מהמס הוא בשיעור של 35% מסכום התרומה, ולפי דרישת ועדת הכספים קבלתו מותנית בהצגת אישור ניהול תקין לגבי המוסד הציבורי. אישור ניהול תקין נדרש גם לצורך קבלת פטורים והקלות ממס שבה למוסדות ציבור לפי סעיף 61 לחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963. פטורים אלה יכולים להגיע לסכומי כסף גבוהים מאוד בעת מכירת נכסי הקדש. הצגת אישור כזה היא גם תנאי לקבלת תמיכות כספיות מהמדינה, להשתתפות במכרזים ולהקצאת קרקע מרשויות מקומיות. רשות התאגידים מוסמכת להנפיק אישור ניהול תקין עבור הקדשות ציבוריים.

יצוין כי ההנהלה אינה מוסמכת להנפיק אישור ניהול תקין, ולפיכך הקדשות דתיות אינם יכולים ליהנות מהפטורים ומהזיכויים האמורים.

מעיון במסמכים מהשנים האחרונות עולה כי גורמים שונים עסקו בסוגיה זו: במהלך שנת 2010 פנתה ועדת הכספים אל מנהל רשות המסים בעניין זה, ומתשובתו עולה כי שאלת הסמכות למתן אישור ניהול תקין להקדש דתי נידונה במשרד המשפטים ובהנהלה זה חודשים.

בינואר 2011 וביוני 2012 פנה יו"ר ועדת הכספים דאז אל שר המשפטים דאז, ואל מנכ"ל משרדו וביקש מהשר להתערב בנושא כדי שהנהלת בתי הדין תהיה מוסמכת להוציא אישור ניהול תקין להקדשות דתיות, ובכך למנוע את הנזק הכספי להקדשות אלה. שר המשפטים דאז ציין בתשובתו ליו"ר הוועדה מאפריל 2011 כי הוא מקווה ש"העניין על מכלול היבטיו יוכרע בזמן הקרוב ויוסדר באופן כולל". הוא שב וכתב באוגוסט 2012 כי הוסכם על מתווה לפיילוט (ראו לעיל בעניין זה), שיאפשר את תחילת העבודה גם בנושא זה כבר בחודשים הקרובים.

בתשובתו מסר שר המשפטים דאז כי בתקופת כהונתו העביר למנכ"ל המשרד את הטיפול ביישוב סוגיה חשובה זו.

מהאמור עולה כי אף שחלפו יותר משלוש שנים מאז הפניות להסדרת הנושא, טרם נקבע הסדר שיאפשר להקדשות דתיים לקבל אישור ניהול תקין. משרד מבקר המדינה מעיר לגורמים האחראים, ובעיקר למשרד המשפטים ולהנהלת בתי הדין, כי עליהם לפעול בהקדם לקביעת הסדר כאמור.

הקדשות שאין להם שטר הקדש

ההקדש הדתי נוצר בשטר הקדש, שבו מפורטים מטרות ההקדש, נכסיו, ההנחיות למימושו, דרך ניהולו והזכאים ליהנות מפירותיו (להלן - שטר ההקדש). לעתים מוגדרים בשטר גם שמות הנאמנים ואופן מינונם של הנאמנים הבאים אחריהם. גם צוואה יכולה לעתים להיחשב שטר הקדש, בהתאם לתוכנה.

על פי פסיקת בית הדין הרבני הגדול, כאשר נעשתה פעולה שיש בה כדי לגלות רצון ליצירת הקדש דתי, אולם לא נוצר שטר הקדש, ניתן אף מאוחר יותר לייסד רשמית את ההקדש בפני בית הדין הרבני, כדי לוודא שימולאו כוונות המקדיש²². בדומה, גם בית המשפט האזרחי מוסמך להצהיר על קיום הקדש ציבורי אף בהיעדר שטר הקדש. בכך יכולים בית הדין ובית המשפט לתקן הלכה למעשה את הפגם בהקדש שלא התמלאו הדרישות הפורמליות ליצירתו.

משרד מבקר המדינה עיין בעשרות תיקי הקדשות, המתנהלים בבית הדין הרבני בירושלים, והעלה כי ברבים מהם אינם מתויקים שטרי הקדש, אשר כאמור מספקים הוכחה לכינונו של ההקדש בכלל ולכינונו כהקדש דתי בפרט. בהיעדר שטר הקדש עלול להתעורר ספק בדבר סמכותו של בית הדין לדון בענייני ההקדש. עם זאת, ההנהלה לא פעלה כדי לקיים כינון רשמי של ההקדשות במקרים המתאימים. כך לדוגמה, בית המשפט העליון קבע, בענייניו של הקדש קבר ר' שמעון בר יוחאי אשר אין לו שטר הקדש²³, כי אף שבית הדין הרבני דן בעשרות השנים האחרונות בסוגיות שונות הכרוכות בניהול ההקדש, ואף שהצדדים לא כפרו בסמכותו לעשות כן, אין בכך כדי להקנות לבית הדין הרבני סמכות עניינית לגביו. הסמכות לבית הדין תינתן רק אם הוכח שההקדש אכן כונן מלכתחילה בפני בית דין רבני.

הנהלת בתי הדין מסרה בתשובתה כי שטרי ההקדש של חלק מן ההקדשות שנוצרו לפני שנים רבות אבדו במהלך השנים.

משרד מבקר המדינה מעיר להנהלה כי עליה למפות את כל תיקי ההקדשות המתנהלים בבתי הדין הרבניים. בתיקים שבהם חסרים שטרי הקדש, עליה לבחון את הנסיבות, ובמקרים המתאימים לפעול כדי לקיים כינון רשמי של ההקדש כהקדש דתי. כך יובטח שפעולות בית הדין בתחום ההקדשות ייעשו בסמכות.

22 תיק בית הדין הרבני הגדול מס' 812105/1 מתתיהו נ' הקדש ועד הקדשות הבוכרים, תקדין (29.11.11).

23 ע"א 11593/05 היועץ המשפטי לממשלה ואח' נ' הקדש העדה הספרדית בעיה"ק צפת ומירון ואח', תקדין (17.10.06).

שימור מסמכי ההקדשות והאפשרות לאתרם

בתקנות הארכיונים (שמירתם וביעורם של תיקי בתי משפט ובתי דין דתיים), התשמ"ו-1986, נקבע שעל בית הדין לשמור לצמיתות תיקי אפוטרופסות של הקדשות. כללי המינהל התקין מחייבים שמירה נאותה של כל המידע הנוגע להקדשות, ובכלל זה מסמכים חיוניים ובהם שטרות ההקדש, שלפיהם כוננו ההקדשות, והחלטות בית הדין שניתנו במהלך השנים.

מרבית תיקי ההקדשות מרוכזים בבית הדין הרבני האזורי בירושלים, והיתר בתל אביב, בצפת ובטבריה. בתיקים, המאוחסנים בארכיונים של בתי הדין (להלן - תיקים פיזיים), מתויקים מסמכים, חלקם בני עשרות שנים, המסדירים את המעמד החוקי ואת הבעלות על נכסים, שהערך של חלקם מגיע למיליוני ש"ח.

1. מבקר המדינה העיר ברוח הקודם על כך שבתיקים הפיזיים שבארכיון ההקדשות נמצאו מסמכים שמצבם הפיזי היה ירוד ביותר.

2. בשנת 2012 החלו בהנהלה לסרוק את המסמכים שבתיקי ההקדשות של בית הדין הרבני האזורי בירושלים למערכת מחשב (להלן - תיקים סרוקים). אשר למסמכים הנמצאים בבתי הדין הרבניים האחרים, עד מועד סיום הביקורת, לא נעשו פעולות סריקה, והם נשמרים בתיקים הפיזיים בלבד.

עד מועד סיום הביקורת, יולי 2013, טרם הסתיימה סריקת התיקים בירושלים. כמו כן התברר כי חלק מהמסמכים שנסרקו נשמרו לפי מספר התיק בבית הדין, אך לא צוין בהם שם ההקדש, ולכן קשה לאתר את התיקים המתאימים כדי לתייק בהם מסמכים אלה.

חשיבות פעולות גיבוי המסמכים מתחדדת לאור הנזקים שנגרמו למסמכים בבתי הדין הרבניים בצפת ובטבריה: בשנת 2006, במהלך מלחמת לבנון השנייה, פגעה קטיושה בארכיב בית הדין הרבני בצפת שבו נמצאו גם תיקי הקדשות. חלק מהמסמכים שהיו בהם נשרפו חלקית, באופן שאי-אפשר לשחזרם. גם בארכיון בית הדין הרבני בטבריה נפגעו תיקי הקדשות לפני שנים רבות, וכתוצאה מכך נעלמו חלק מהמסמכים שהיו בהם.

הנהלת בתי הדין מסרה בתשובתה כי הסריקה נעשת באמצעים עצמיים של ההנהלה, וכי היא תפעל בהמשך כדי לסרוק תיקי הקדשות גם בבתי דין רבניים אזוריים אחרים.

3. כללי המינהל התקין מחייבים כי כל המסמכים הנוגעים להקדש ירוכזו בתיק אחד כדי לאפשר טיפול סדור ושיטתי בהקדש, וכדי שהדיינים והמפקח יוכלו לעקוב אחר התנהלות ההקדש ואחר פעילות נאמניו.

נמצא כי במקרים רבים התנהלו בבית הדין הרבני בירושלים כמה תיקים סרוקים הנוגעים לאותו הקדש, ששמן אינו זהה, ועקב כך המסמכים הנוגעים להקדש אחד היו מפוזרים בכמה תיקים בעלי שמות שונים. התופעה קיימת גם בתיקים הפיזיים.

4. עוד העלתה הביקורת כי בידי מזכיר בית הדין הרבני בירושלים כרכים ישנים, שבהם מאוגדים שטרות הקדש בני עשרות שנים, וכי לא נעשו במזכירות בית הדין פעולות שיבטיחו שהעתיקים של שטרות אלה יתויקו בתיקי ההקדשות הרלוונטיים.

הממצאים שהועלו בפרק זה הם מהותיים, ויש בהם כדי לפגוע באופן ממשי ביכולתם של בתי הדין לנהל את כלל תיקי ההקדשות באופן סדור ותקין.

לדעת משרד מבקר המדינה על ההנהלה להנחות את מזכירות בתי הדין לרכז את המידע לגבי כל הקדש בתיק אחד, הן בתיק הפיזי והן בתיק הסרוק, כדי להבטיח כי כלל המידע הנחוץ יהיה מאוחד וזמין לדיינים ולהנהלת בתי הדין. כן יש לסיים בהקדם את סריקת כלל תיקי ההקדשות ולתייג את התיקים הסרוקים כך שאפשר יהיה לאתר, ללא קושי, את תיקי ההקדש - הפיזיים והסרוקים כאחד.

תזכיר הצעת חוק ההקדשות הציבוריים, התשע"ב-2012

כאמור, הסמכויות הנתונות לבית הדין בדבר הקדשות נקבעו בדבר המלך במועצה על ארץ ישראל 1922-1947, וכן בתקנות הדיון. כבר בשנת 1969²⁴ הציע מבקר המדינה למשרדים הנוגעים בדבר כי "יגבשו בהקדם הצעת חוק מתאים שיסדיר את ניהולם של כל ההקדשות היהודיים, לרבות פיקוח ציבורי על הניהול". בהצעת היועץ המקצועי מ-2007 הוא המליץ ליוזם תיקוני חקיקה בתחום ההקדשות הדתיים, שכן לדבריו ההסתמכות על הוראות כלליות ומעורפלות בדברי חקיקה משנת 1922 אינה רלוונטית לפעילות הנדרשת כיום בקיום פיקוח יעיל על הקדשות דתיים.

כאמור, באוגוסט 2012 פרסם המשרד את תזכיר חוק ההקדשות הציבוריים, התשע"ב-2012 שמתרתו "ליצור הסדר ספציפי ומקיף לפעולתן של נאמנויות למטרה ציבורית" בנושאים שחוק הנאמנות אינו נותן עליהם מענה. התזכיר מציע לקבוע כי בכל הנוגע ליצירתו ולניהולו הפנימי של הקדש דתי ימשיך לחול הדין הקיים.

לדעת משרד מבקר המדינה על המשרד ועל ההנהלה לקיים עבודת מטה מקיפה לבחינת הדין החל על ההקדשות הדתיים והצורך בשינוי, בהמשך להסדר החוקי המוצע בנוגע להקדשות הציבוריים, ולפעול בהתאם למסקנות שיגובשו.

סיכום

ההקדשות הדתיים הם חלק משירותי מגזר הצדקה במדינת ישראל. לא אחת תומכים ההקדשות בפעולות ממשלתיות בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה. בהנהלת בתי הדין רשומים למעלה מ-700 הקדשות דתיים, שערכם נאמד ב-3.5 מיליארדי שקלים שהוקדשו למטרות ציבוריות. בדרך כלל נוצרו ההקדשות על ידי אנשים שהלכו לעולמם ושהקדישו את נכסיהם למטרות ציבוריות חשובות, מתוך אמונה שהמערכות הממלכתית, המשפטית והדתית יבטיחו את הגשמת רצונם.

24 מבקר המדינה, דוח שנתי 19 (1969), עמ' 220.

הממצאים בדוח חמורים והם מלמדים על חולשה משמעותית בפיקוח של הנהלת בתי הדין הרבניים על ההקדשות היהודיים דתיים, וקיים חשש ממשי שגורמים בעלי עניין השתלטו על חלק מנכסי ההקדשות. משכך, אי-אפשר לקבל את התגובה שניתנה על רבים מממצאיו של דוח זה, ולפיה בהיעדר אמצעים לא ניתן לתקן את הליקויים. מחובת משרד המשפטים והנהלת בתי הדין, הן כלפי המקדישים שתממו מהונם למטרות ציבוריות והן כלפי האינטרס הציבורי, ליצור מנגנונים שיבטיחו טיפול מיטבי בהקדשות ופיקוח נאות עליהם. בראש ובראשונה עליהם למנות מפקח על ההקדשות ולקבוע נהלים ותהליכי עבודה בתחום מורכב ומרובה אינטרסים זה, אשר עד כה לא טופל באופן סדור ושיטתי. עד אז עליהם לאכוף את ההנחיות הקיימות בתחום ההקדשות.

על הנהלת בתי הדין, בתיאום משרד המשפטים, לפעול לאיתור נכסיהם של כלל הקדשות, לרשום את הזכויות של ההקדשות בנכסי המקרקעין שלהם בלשכות לרישום מקרקעין, ולפקח על הפעולות הנעשות בהם. ראוי כי פעולות איתור ופיקוח דומות ייעשו גם על הנכסים הכספיים של ההקדשות. מאגר מידע ממוחשב, מקיף ועדכני חיוני לביצוע פעולות פיקוח יעילות ויש לפעול להקמתו, בד בבד עם שימור נאות של תיקי המסמכים הפיזיים.

ראוי כי הנהלת בתי הדין תסדיר את הליך מינונם של הנאמנים על ההקדשות, באופן שיבטיח שרק נאמנים העומדים בדרישות שייקבעו יתמנו לתפקיד. כמו כן עליה להכין מאגר נאמנים פוטנציאליים, להבטיח כי לא ימונו נאמנים שיהיו נתונים בניגוד עניינים בשל ניהול ענייני ההקדשות, ולקבוע הנחיות לפעולתם. כמו כן, יש מקום שהנהלת בתי הדין תקיים עבודת מטה כדי לבחון את סוגיית הדיווחים הנדרשים מנאמני ההקדשות, ושתקבע נוהלי דיווח ובקרה הולמים.

כדי לבצע את המהלכים האמורים על הנהלת בתי הדין ועל משרד המשפטים לפעול ליצירת תשתית נורמטיבית מתאימה מבחינת ההיבטים שהוצגו בדוח זה, אשר תעודד את פעילות ההקדשות היהודיים דתיים, תתמוך בה ובד בבד גם תבטיח את פעולתם התקינה.