

דוח בדיקה

התנהלות חברת קדישא שליד המועצה הדתית בקריית שמונה
והתחשבות עם המועצה דתית-קריית שמונה

פברואר 2007

תוכן העניינים

עמוד

3	דוח רואה החשבון הבודק
4	רקע כללי
5	עיקר הממצאים
7	פירוט הממצאים <ul style="list-style-type: none">▪ שירותי הקבורה – כללי
8	▪ התפתחות שירותי הקבורה בעיר קרית שמונה והקמת חברה קדישא
12	▪ נאותות המהלכים להעברת ענייני הקבורה מהמועצה הדתית לחברה קדישא
16	▪ עיקרי ההסכם מיום 26/2/04 בין המועצה הדתית לבין החברה קדישא
19	התנהלות שורשים חברה קדישא בקרית שמונה והצפון בע"מ
21	ההתחשבות בין המועצה הדתית לחברה קדישא

לכבוד
מר אודי חי אזולאי, רו"ח
מנהל אגף פיקוח ובקרה
הרשות הארצית לשירותי דת
משרד ראש הממשלה

א.ג.

הנדון: דוח בדיקת ההתנהלות הכספית של המועצה הדתית קרית שמונה
מול החברה קדישא

אני, החתום מטה, מאשר בזאת כי ערכתי את הבדיקה שבנדון בהתאם להזמנת העבודה מיום 13 ביוני 2006 שהוזמנה על ידיכם. הבדיקה התייחסה לעניין הקמת חברת קדישא ליד המועצה הדתית קרית שמונה, והתנהלותה הכספית של החברה מול המועצה הדתית.

בדיקתנו נערכה עפ"י הנחיות הרשות הארצית לשירותי דת במשרד ראש הממשלה.

בדוח הבדיקה צוינו כל הממצאים שעלו ממנה וכך התייחסות להתחשבות בין החברה קדישא לבין המועצה הדתית.

בכבוד רב

עונוי ריגן
רואה חשבון

כאבול, 22 בפברואר 2007

1. רקע כללי

1. במסגרת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004 נעשו תיקוני חקיקה בסעיף 6 לחוק שירותי הדת היהודיים, תשל"א-1971 (להלן: "החוק"). במסגרת תיקונים אלה אף נקבע כי החל מיום 2/5/04 יחדלו מכהונתן מרבית המועצות הדתיות בישראל.
2. ביום 21/12/03 קיבלה מליאת המועצה הדתית-קרית שמונה (להלן: "המועצה הדתית") החלטה, פה אחד, להפריד את שירותי הקבורה ולנהלם באופן עצמאי ליד המועצה הדתית.
3. ביום 17/2/04 התאגדה חברת שורשים חברה קדישא ליד המועצה הדתית קרית שמונה בע"מ (להלן: "החברה"). החברה הינה חברה פרטית לתועלת הציבור.
4. ביום 26/2/04 נחתם הסכם בין המועצה לחברה (להלן: "ההסכם") ולפיו מסמיכה המועצה את החברה "לספק שרותי קבורה, לנהל ולבצע את תפקידיה של המועצה במסגרת סמכויותיה וכחלק מכך להפעיל את בית העלמין בעיר קרית שמונה.
5. ביום 13/6/06, נתבקשנו ע"י הרשות הארצית לשירותי דת לערוך בדיקה על ההתנהלות הכספית של המועצה הדתית קרית שמונה מול החברה קדישא עפ"י הנחיות הרשות הארצית לשירותי דת. הבדיקה כוללת: עניין הקמת חברת קדישא, ההתנהלות הכספית-מנהלית מול המועצה הדתית ובחינת ההסכם ביניהם.
6. יצוין כי באיסוף הנתונים והמסמכים, זכינו בשיתוף פעולה חלקי מצד נציגי חברת קדישא (לרבות אי מסירת כל המסמכים והמידע שביקשנו מהחברה) דבר אשר השליך על היקף הבדיקה ומנע מאיתנו להגיש את ממצאי הדוח בשלב מוקדם יותר.
- עוד יוטעם כי עד למועד סיום דוח הבדיקה על ידינו לא נערכו לחברה קדישא דוחות כספיים מבוקרים לשנת 2005. אי לכך, חלק מהנתונים המובאים בהמשך אינם מבוקרים ונאספו ושוחזרו על ידינו על בסיס מאזני בוחן בלתי מבוקרים.
7. בעמודים הבאים מובאים עיקר הממצאים וכן הסברים ופירוטים לממצאים ולמסקנות.

2. עיקר ההמצאים

1. נושא הקמת חברת קדישא, לכאורה, נגוע בניגוד עניינים מובהק (מוסדי ואישי) של חלק מהמעורבים אשר מחד גיסא שימשו כחברי המועצה הדתית קרית שמונה היוצאת וקיבלו החלטה להקמת חברה פרטית אליה העבירו נושאי הקבורה בעיר קרית שמונה ומאידך גיסא שימשו כבעלים /או המנהלים של חברה זו.
2. החתימה על ההסכם בין המועצה הדתית לחברה קדישא לכאורה נגוע בהפרת אמונים של חברי המועצה הדתית כלפי המועצה והציבור אותו היא משרתת. ההסכם הביא להתפרקות המועצה הדתית באופן מלא מאחת מסמכויותיה המרכזיות על פי חוק לטובת תאגיד חיצוני פרטי, אף שבהגדרה, הוא "חברה לתועלת הציבור".
3. הליך החתימה על ההסכם נעשה ללא עריכת מכרז כמתחייב עפ"י החוק.
4. בעקבות הליך ממושך של התכתביות בין הרשות הארצית לשירותי דת לבין מועצה דתית קרית שמונה מחד וחברת קדישא מאידך, לרבות פניה לבג"ץ (ראה הרחבה בפרק 3.2 להלן) בשנים 2004-2006, יצא ביום 6/2/06 ע"י מ"מ ראש הממשלה, צו למילוי חובה המורה למועצה הדתית קרית שמונה לבטל את ההסכם בין המועצה לחברת-קדישא. ביום 7/2/06 נענתה מליאת המועצה הדתית וביטלה את ההסכם. חרף האמור, שירותי הקבורה וניהול בית-עלמין בקרית שמונה נשארו בשליטת שורשים חברה קדישא בקרית שמונה והצפון בע"מ עד לתאריך 23/11/06.
5. ביום 28/4/04 (ערב פיזור המועצה) העבירה המועצה לחברת קדישא סך של 400,192 ₪ שלטענת החברה הן יתרות של קרנות פיתוח בית העלמין שהצטברו במועצה. סכומים נוספים בסך 197,000 ₪ הועברו מהמועצה לחברה במהלך השנים 2005-2006.
6. מעבר לאי-חוקיות, לכאורה, של ההסכם שנחתם בין המועצה הדתית לחברה קדישא, מופר האיזון בין הצדדים לטובת החברה. בנוסף להעברה הכספית כאמור בסעיף 2.5 לעיל, ההסכם לא כולל התייחסות לחובות החברה כלפי המועצה בכל הנוגע לשירותי הייעוץ והפסיקה הרבנית שמעניקה המועצה לחברה. ההסכם לא כלל התייחסות לעלויות שכר דירה שחייבת החברה למועצה.
7. נכון ליום פיזור המועצה ותחילת עבודתה של החברה אין נתונים מהימנים –נתוני חתך- לגבי מלאי (מצבת) הקברים הבנויים בבית העלמין בעיר קרית שמונה. היעדר נתון מהותי וחשוב זה, מעלה ספקות בנוגע לכמות הקברים שנבנו ע"י החברה בתקופה מאפריל 2004 ועד דצמבר 2006, וכנזרת מכך בנוגע לעיקר ההשקעה שבוצעה ע"י החברה בתקופה כאמור.

8. עפ"י הנתונים של הדלחות הכספיים המבוקרים הן של המועצה והן של החברה ישנה אי-התאמה בין יתרת החברה בספרי המועצה לבין יתרת המועצה בספרי החברה נכון ליום 31/12/04, ההפרש עמד על סך של 457,192 ₪.
9. על סמך בדיקתנו והממצאים שעלו – תחת ההנחות והמגבלות כפי שיפורט בהמשך- אנו סבורים כי יתרת החוב של חברת שורשים למועצה הדתית נכון לתאריך 31.12.06 עומד על סך של 187,323 ₪.
10. לא למותר לציין, כי בתקופה מאוגוסט עד נובמבר 2006 נערך חילופי גברי, שלוש פעמים לפחות, לתפקיד יו"ר חברת שורשים חברה קדישא בקרית שמונה והצפון בע"מ.

3. פירוט הממצאים

3.1 שירותי הקבורה - כללי

כמדי שנה נפטרים בעיר קריית שמונה כ- 120 יהודים. האחריות על נושא הקבורה בישראל מתחלקת בין מספר גורמים: משרד ראש הממשלה, המוסמך לתת רשיון קבורה לחברה ולפקח על פעילותה, המוסד לביטוח לאומי, האחראי על דמי הקבורה ופיקוח בעניין זה, מנהל מקרקעי ישראל, האמון על הקצאת קרקעות לבתי העלמין, משרד הפנים/מנהל התכנון, האחראי לרישוי בתי העלמין והרשויות המקומיות.

קבורת תושב ישראל שנפטר בישראל או בחו"ל ונקבר במקום מגוריו היא בלא תשלום, והוצאות יום הקבורה משולמות בכספי המוסד לביטוח לאומי. פיתוח הקברים נעשה בידי המועצות הדתיות ו/או ע"י חברות קדישא ובמימון.

במקרים המפורטים להלן חברות הקבורה רשאיות לגבות תשלום בעבור שירותי הקבורה וכך לממן את פיתוח הקברים:

1. רכישת חלקת קבר בחיים (על-פי תעריפים הקבועים בחוק);
2. קבורה בחלקה חריגה (המוסד לביטוח לאומי הוא הסמכות הקובעת אילו חלקות הן חריגות);
3. קבורה בבית-עלמין סגור (בית-עלמין שהוכרז סגור בשל מיעוט חלקות קבורה);
4. קבורת תושב ישראל שנפטר ומשפחתו מבקשת שייקבר שלא במקום מגוריו;
5. רכישת חלקות קבר בעבור מי שאינו תושב ישראל.

בשנים האחרונות דווח רבות על מחסור בקרקעות בבתי-העלמין. מצוקת הקרקעות נובעת מבעיה בסיסית: הקרקע היא משאב מוגבל ההולך ופוחת ואילו מספר הנפטרים אינו מוגבל ואינו סופי. שיעורי צריכת הקרקע להקמת בתי-עלמין מדגישים את הבעייתיות במצב זה. נתוני מינהל מקרקעי ישראל מעידים כי מדי שנה מוקצים 150-170 דונם לצורכי קבורת כ- 35,000 יהודים. בית-עלמין חדש המוקם ומשתרע על פני 300 דונם נטו גוזל עוד כ- 600 דונם עקב שטחי ההפרדה הנדרשים סביבו על-פי חוקי התכנון והבנייה.

ברוב המקרים, הקרקע המשמשת את בתי-העלמין מוחכרת לחברות קדישא ממינהל מקרקעי ישראל ל-99 שנים, ודמי החכירה הם סמליים.

3.2 התפתחות שירותי הקבורה בעיר קרית שמונה והקמת שורשים חברה קדישא

1. עד לחודש 2/04 בקרית שמונה, לא פעלה חברה קדישא ושירותי הקבורה ניתנו בה לציבור היהודי ע"י המועצה הדתית בעיר באמצעות עובדי הקבורה ובית העלמין שלה.
2. בחוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2004 (תיקוני חקיקה), התשס"ד-2004 נעשו תיקוני חקיקה בסעיף 6 לחוק שירותי הדת היהודיים, תשל"א-1971. במסגרת תיקונים אלה אף נקבע כי החל מיום 2/5/04 יחדלו מכהונתן מרבית המועצות הדתיות בישראל.
3. המועצה הדתית קרית שמונה התכנסה ביום 21/12/03 וקיבלה החלטה פה אחד להתקשר בהסכם עם חברה פרטית -שלא הייתה קיימת באותה עת- להעברת ביצוע כל שירותי הקבורה בעיר קרית שמונה. בישיבה נכחו חברי המועצה הדתית קרית שמונה :
ניסים מלכה, ניסים ונונו, דוד כהן, אברהם בן חיון, שמואל אליהו, שלמה בר ציון, אליהו אלון, עמרם פרץ, וקנין יצחק.
י"ר המועצה הדתית דאז הציע לחברי המועצה בסעיף ג.1 להחליט: [ההדגשים לא במקור]

" להפריד את "חברה קדישא" מהמועצה הדתית, ולנהלה באופן עצמאי ליד המועצה הדתית. כאשר חלק מחברי המועצה הנוכחים יהיו חברים בחברי האסיפה הכללית של החברה לניהול חברה קדישא". לחצות החלטה זו ניתנה הסכמה פה אחד.

סעיף ג.2 :

" מבקש את אישורכם שמורשי החתימה הנוכחים יבצעו וינהלו את כל העברה וחתימה על הסכם בין חברה קדישא בזמן היותה במסגרת המועצה הדתית, והעברתה בצורה מסודרת לחברה קדישא הנ"ל וניהולה במסגרת החברה קדישא" סעיף ג.3 :

"המועצה הדתית בקרית שמונה מאשרת בזאת התקשרות עם החברה קדישא בקרית שמונה כמפורט להלן:

א. המועצה הדתית בקרית שמונה מתקשרת בזאת עם חברה קדישא שליד המועצה הדתית בקרית שמונה בהסכם שעקרונותיו מפורטים בזאת, על מנת שהחברה קדישא תמלא את כל התפקידים בקשר לשירותי קבורה בעיר במקובל גם בערים אחרות, עפ"י ההלכה ועפ"י הדין.

ב. החברה קדישא בקרית שמונה מאגדת את האנשים העוסקים כיום – גם במועצה עצמה – בנושא הקבורה בעיר, על מנת שתיתן אותם במסגרת

מופרטת, בהתאם למדיניות ההפרטה של הממשלה וביצוע פיזור של משרד הדתות.

ג. המועצה הדתית בקרית שמונה מסמיכה את החברה קדישא בקרית שמונה לבצע את כל תפקידיה של המועצה הדתית בקרית שמונה בקשר עם הקבורה בקרית שמונה, במסגרת כל הסמכויות שיש למועצה הדתית בקרית שמונה בענייני קבורה ולהפעלתו של בית העלמין בעיר- בגבולותיו הנוכחיים ולרבות כל הרחבה שלהם, ותיתן בידי החברה קדישא כל יפוי כח כנדרש.

ד. המועצה הדתית מעבירה לרשות חברה קדישא את הרכב שמספרו 5041315, שימוש בסככת הרכב, שימוש באולם הישיבות והקרוון עבור משרדי חברה קדישא וקבלת קהל. כמפורט בנוהל הפעלה ומטרות חברה קדישא המצ"ב.

ה. העברת ציוד עפ"י הצורך- מחשב, מדפסת, פלאפונים וכו' לחברה קדישא.

ו. העברת קרן חסד ואמת לחברה קדישא- כולל הציוד והכספים.

ז. החברה קדישא תקבל על עצמה את הסמכויות כאמור, להלן :

1. החברה קדישא תתחייב לבצע את כל תפקידיה של המועצה הדתית בקשר עם הקבורה בקרית שמונה במסגרת כל הסמכויות שיש למועצה הדתית בקרית שמונה בענייני קבורה ולהפעלתו של בית העלמין בקרית שמונה מכח ההסמכה הנ"ל.
2. עובדי בית העלמין בקרית שמונה יהיו מעתה עובדי החברה קדישא, בהסכמתם של העובדים, וזכויות הפנסיה ותנאי עבודתם ישמרו.
3. כדי לשמור על רצף הזכויות של העובדים להם פנסיה תקציבית תעביר החברה באופן סדיר את מלוא העלות (כולל הפרשות) של שכר העובד למועצה הדתית או לפקודתה על מנת שתשלם את שכרו בפועל.
4. החברה קדישא תתחייב לבצע את כל ההתחייבויות ועבודות הפיתוח שקיבלה על עצמה עד כה המועצה הדתית כלפי כל הרוכשים של נחלת קבר בחיים, וכל עבודות והתחייבויות כאלה מעתה ואילך יבוצעו ע"י החברה קדישא, לשם כך המועצה הדתית מעמידה לרשות החברה קדישא יתרות של קרנות פיתוח בית העלמין שהצטברו עד כה.

- ח. החברה קדישא תתחייב לפצות את המועצה הדתית עבור יעוץ רבני, שירותי הנהלה ותקורה - כפי שיוסכם ביניהן.
1. מסמיכים את עו"ד טל מלכה או עו"ד שיבחר היו"ר ניסים מלכה לערוך הסכם התקשרות בין המועצה הדתית לבין החברה קדישא בקרית שמונה עפ"י מסמך העקרונות כאמור.
 2. מורשי החתימה יחתמו בשם המועצה הדתית בקרית שמונה על ההסכם שינוסח כאמור, ועל כל מסמך אחר כנובע מכך.
 3. **חברים בחברה: ניסים מלכה, דוד כהן, ניסים ונונו, שמואל אליהו, אליהו אלון, עמרם פרץ, אמוץ פרבר, הרב יצחק קקון, טטיאנה מילוביציקו, שוקרון שלמה, איתן דויד, ציון אוחנה, יוסי ברוך, ציפי שבת, סנסט מרים.**
 4. מחזיקי מניות הנהלה: ניסים מלכה, אלון אליהו, עמרם פרץ.
 5. בעלי תפקידים לטיפול בהקמת החברה: עו"ד טל מלכה, רו"ח מרים מלכור ויועץ אסטרטגי, הרב יהושע ישי.
 6. עלויות - מאשרים את העלויות להקמת החברה כנדרש".

4. ביום 17/2/04 הוקמה חברת שורשים חברה קדישא ליד המועצה הדתית קרית שמונה בע"מ. החברה הינה חברה פרטית לתועלת הציבור. מניותיה של החברה ללא ערך נקוב ואסורה כל חלוקת רווחים בין בעלי מניותיה. במניות החברה החזיקו כבעלים חברי המועצה. יו"ר המועצה הדתית לשעבר אף כיהן בתפקיד מנכ"ל החברה. שמה של החברה שונה ביום 30/8/05 לשורשים חברה קדישא בקרית שמונה והצפון בע"מ.
5. ביום 26/2/04 נחתם הסכם בין המועצה לחברה (להלן: "ההסכם") שאת עיקריו נפרט בהמשך. עפ"י ההסכם הסמיכה המועצה את החברה "לספק שירותי קבורה, לנהל ולבצע את תפקידיה של המועצה במסגרת סמכויותיה וכחלק מכך להפעיל את בית העלמין בעיר בגבולותינו הנוכחיים ולרבות כל הרחבה ושטחי קבורה נוספים.
6. ביום 2/3/04 נרשמה החברה במשרדי מע"מ טבריה כמלכ"ר (מוסד ללא כוונת רווח) לעניין חוק מס ערך מוסף.
7. ביום 4/3/04 פנה עו"ד טל מלכה, יועצה המשפטי של שורשים חברה קדישא, למשרד לענייני דתות בבקשה לקבל רישיון קבורה לחברה קדישא.
8. ביום 17/3/04 השיב עו"ד מאיר שפיגלר, מנכ"ל הרשות הארצית לשירותי דת (להלן: "מר שפיגלר"), לעו"ד מלכה כי אין מטעם להמצאת רישיון קבורה לחברה בכפוף למילוי תנאים ע"י החברה. במכתב נוסף ששלח מר שפיגלר לראש המועצה הדתית קרית שמונה, הרב יצחק קקון, ביום 14/2/05, נדרש מר קקון "לפעול ללא

- דיחוי להתזרת חברת הקדישא לבעלותה המלאה של המועצה הדתית על כל המשתמע והנובע מכך". כמו כן דרש מר שפיגלר ל"הימנע בזמן המעבר מקבלת כל החלטה שיש בה משום פגיעה או יצירת חסם בפני החזרת החברה לשליטת המועצה הדתית".
9. ביום 26/4/04 נערך הסכם בין החברה לבין המוסד לביטוח לאומי, המסדיר את ענייני הקבורה והתשלום בגינם ע"י המוסד לביטוח לאומי לטובת החברה. הסכם זה שינה את האופן שבו כספים אלו הועברו תמיד למועצה הדתית.
10. ביום 2/5/04 פוזרה המועצה הדתית קרית שמונה. לאחר מכן נבחרה מועצה דתית בהתאם לחוק.
11. ביום 3/4/05 חתמה החברה על הרשאה לשימוש במקרקעין החכורים ע"י עיריית קרית שמונה מהמינהל.
12. ביום 1/6/05 שלח מר שפיגלר לרב ניסים מלכה מכתב ובו ביקש ל"הקפיא כל פעולה ישירה או עקיפה שיש בה כדי להערים קשיים ולהוסיף מכשולים בדרך להחזרת חברת הקדישא לבעלותה המלאה של המועצה הדתית". מר מלכה נתבקש לפעול להחזרת המצב לקדמותו כפי שהיה ערב קבלת ההחלטה בדבר חברת קדישא. במכתבו, אף הזהיר מר שפיגלר ש"כל פעולה אחרת עלולה להוביל להגשת תלונה במשטרה ולפתיחת בהליכים כנגד המעורבים בעניין".
13. ביום 26/6/05 השיב הרב ניסים מלכה למר שפיגלר במכתב בו תיאר את השתלשלות ענין הקמת חברת קדישא. הרב מלכה ציין שפנייתו האישית של מר שפיגלר לפעול להחזרת המצב לקדמותו משוללת כל יסוד, שכן החברה היא אישיות משפטית נפרדת ואינה רכוש. מר מלכה ביקש שכל פניה בעניין סיום פעילות החברה צריכה לבוא לחברה עצמה.
14. מכתב נוסף נשלח למר שפיגלר ביום 27/6/05 ע"י עו"ד טל מלכה, בשם החברה, כתגובה למכתבו של מר שפיגלר מיום 1/6/05. בסעיף 7(ז) צויין כי "בעלי המניות עושים עבודתם בחברה ללא קבלת שכר למעט מנהל החברה הרב ניסים מלכה המקבל החזר הוצאות בלבד בגין ניהול ההלוויות שמבוצעות על ידו".
15. ביום 14/12/05 הוגשה עתירה לבג"ץ שעניינה בקשה לקבלת רישיון קבורה על פי תקנות שירותי הדת היהודיים (חברות לענייני קבורה), התשכ"ז-1966. העתירה הוגשה ע"י שלוש חברות קדישא: קרית שמונה, אשדוד ויהוד.
16. ביום 4/1/06 פנה עו"ד אמנון דה-הרטוך, ראש תחום תמיכות ורפרנט דתות במשרד המשפטים, אל מר שפיגלר וביקש ממנו לפנות "לאלתר" למועצות הדתיות ולהנחותן להתכנס ולבטל את ההסכמים שנחתמו עם חברות קדישא, וזאת נוכח פסלות ההסכמים שנחתמו בין המועצות הדתיות לחברות קדישא.
17. ביום 10/1/06 פנה מר שפיגלר לראש המועצה הדתית קרית שמונה, הרב יצחק קקון, בבקשה לכנס לאלתר את המועצה הדתית ולקבל את ההחלטות כדלקמן:

- "ביטול ההסכם שנכרת בין המועצה הדתית לבין חברת הקדישא שליד המועצה הדתית והוצאת מסמך רשמי בנושא"
- "פניה אל המוסד לביטוח לאומי לשם חידוש ההסכם עם המועצה הדתית".

18. ביום 15/1/06 שלח עו"ד יהודה רסלר מכתב, בשם שורשים חברה קדישא בקרית שמונה והצפון בע"מ, למועצה הדתית קרית שמונה. במכתב הסתייג העו"ד ממכתבו של מר שפיגלר מיום 10/1/06 וציין כי ההסכם בין החברה למועצה הדתית תקף ומחייב לכל דבר ועניין וכי למר שפיגלר אין עילה, מכח דין או הסכם, לתבוע ביטול ההסכם.

19. ביום 31/1/06 פנה שוב מר שפיגלר לראש המועצה הדתית קרית שמונה, הרב יצחק קקון, בתביעה לבטל את ההסכם באופן מיידי. מר שפיגלר ציין שאי-ביטול ההסכם בתוך 24 שעות, יביא להוצאת צו מילוי חובה עם הנחיות לביטולו.

20. ביום 6/2/06 הוצא ע"י מ"מ ראש הממשלה, צו למילוי חובה מכח סעיף 10א לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן: "הצו"), המורה למועצה הדתית קרית שמונה לבטל את ההסכם בין המועצה לחברת-קדישא.

21. ביום 7/2/06 התכנסה מליאת המועצה הדתית קרית שמונה והחליטה פה אחד להיענות להוראת הצו ולבטל את ההסכם שנחתם בין המועצה הדתית לבין חברה קדישא מתאריך 26/2/04.

22. בפועל ועל אף האמור, שירותי הקבורה וניהול בית-עלמין בקרית שמונה נשארו בשליטת שורשים חברה קדישא בקרית שמונה והצפון בע"מ עד לתאריך 23/11/06.

3.3. נאותות המהלכים להעברת ענייני הקבורה מהמועצה הדתית לחברה קדישא

3.3.1 התשתית הנורמטיבית

חובתו של עובד-ציבור לשמור על השם הטוב של השירות הציבורי ולהימנע מכל מעשה העשוי להטיל דופי בשירות הציבורי ולעורר חשד, ולו גם בלתי מבוסס, בדבר טוהר-המידות וניקיון הכפיים של השירות הציבורי, ועוד נאמר כבר כי עובד-הציבור נזקק "למילוי תפקידו ויעודו לאמון הציבור", וכי חובתו היא "לשרת את אינטרס הכלל בלבד" ביושר ובאמונה. הנה כי כן הונחו היסודות לאתיקה של שירות הציבור בישראל.

הכלל שעניינו ניגוד עניינים מטיל איסור על עובד ציבור להימצא במצב של ניגוד עניינים בין אינטרס שלטוני ופרטי או בין שני אינטרסים שלטוניים. כלל זה מהווה חלק מן המשפט הציבורי ומכללי הצדק הטבעי שכלליו חלים לצדו של החוק ואינם מותנים בהוראה חקוקה. התכלית שביסוד העיקרון בדבר איסור ניגוד עניינים היא, להבטיח מילוי התפקיד הציבורי מתוך שיקולים ענייניים של טובת הציבור בלבד וללא השפעות ושיקולים זרים ולהבטיח שאמון הציבור ברשות הציבורית לא ייפגע כתוצאה מכך שפעולותיה

עלויות להיראות כמושפעות משיקולים זרים. מובן, שכל אימת שקיים ניגוד עניינים, יש לעשות למניעתו.

3.3.2 בעלי המניות ונושאי משרה בחברה

מעיון במסמכי החברה עולה התמונה הבאה באשר לבעלי המניות ונושאי משרה בה :

שם	ת.ז.	מניות הנהלה	מניות רגילות	תפקיד	זכות חתימה	הערה
מלכה ניסים	067980573	40*	10	מנכ"ל		1
כהן דוד	078894433		10			2
ווננו ניסים	068364314		10			3
אלון אליהו	063244859	30	10	יו"ר		7
שבת ציפי	057169229		10	חבר		8
ברוך יוסי	069049153		10	חבר		
שוקרון סולומון	079351011		10	חבר		
שמואלי אליהו	042966390		10	חבר		
פרבר אמוץ	055452510		10	חבר		4
זוידא איתן	024593253		10	חבר		
מלוביצ'קו טטיאנה	312972177		10	חבר		
סנס מרים	068154541		10	רכזת טהרה		8
פרץ עמרם	06774777	30	10	חבר		5
קקון יצחק	067742601		10	חבר		5,6
אוחנה ציון	053231585		10	חבר		

השמות המודגשים הינם של אנשי הרכב המועצה הדתית קריית שמונה (בהווה או בעבר) שלחלקם מעורבות מוסדית חלקית בחברת שורשים חברה קדישא, ולחלק האחר, מעורבות אינטנסיבית ממשית ורחבה. מצב זה שבו נושא תפקיד אחד מעורב בתהליך קבלת החלטות של נושא תפקיד בגוף האחר, שהאינטרסים שלו אינם חופפים את אלה של הגוף הראשון, מנוגד לכלל האוסר על עובד ציבור להימצא במצב שבו קיימת אפשרות ממשית לניגוד עניינים בין האינטרס הקשור בביצוע סמכותו וכוחו, לבין אינטרס אחר כלשהו - שלטוני או פרטי - שעמו הוא קשור.

הערות:

1. יו"ר המועצה הדתית בהרכב שכיהן עד 2/5/04, כיום משולמת לו גימלה מהמועצה ובנוסף משמש גם כחבר עיריית קריית שמונה. למר מלכה שולמו סכומים בגין "החזר הוצאות", לטענתו, בסך של 203,790 ₪ בשנים 2004-2006 !!! יצויין כי סכומים אלו, ללא קשר למהותם האמיתית, דווחו בספרי חברת שורשים כהוצאות שכר לכל דבר ועניין. זאת ועוד, בנוסף לסכומים כאמור, שילמה החברה עלויות מעביד כמו: קרן השתלמות, קופת תגמולים, מס שכר ומס מעסיקים. כל התשלומים האלו חוסים בצל "החזר הוצאות".

2. חבר המועצה הדתית בהרכב שכיהן עד 2/5/04

3. כיום משמש כחבר המועצה הדתית ומשולמת לו גימלה מהמועצה.

4. חבר המועצה הדתית בהרכב שכיהן עד 2/5/04

5. חבר המועצה הדתית בהרכב שכיהן עד 2/5/04

6. כיום יו"ר המועצה הדתית.

7. כיום משמש גם כחבר במועצה הדתית

8. עובדת במועצה הדתית

* ביום 2/2/06 קיבלה חברת שורשים החלטה לחלוקה מחדש של מניות ההנהלה בחברה. מר ניסים מלכה ויתר על 40 מניות ההנהלה שהיו ברשותו לטובת חברי האסיפה כמפורט להלן:

ציון אותנה- 10

עמיר משה - 10 (נכנס בטקוס חבר המועצה דוד כהן, ומינוי כחבר האסיפה הכללית אושר באותו יום)

יוסי ברוך - 10

ציפי שבת- 10

אמנם, שורשים חברה קדישא בקריית שמונה והצמון בע"מ היא "חברה לתועלת הציבור", אך עדיין מדובר בגוף פרטי חדש שרכש שליטה על ענייני הקבורה בעיר קריית שמונה כאשר "הקונים" - חלק מבעליו ומנהליו של הגוף החדש- הם בעצם גם ה"מוכרים" שהביאו למימוש זכויות שמוקנות עפ"י חוק של הגוף אליו הם שייכים בהווה או בעבר- המועצה הדתית-.

והשאלה המתבקשת בהקשר זה היא: למה חברה פרטית ולא עמותה עפ"י חוק העמותות?

התשובה לכאורה: הקמת חברה פרטית בע"מ מקנה ליחידים ספציפיים זכויות בלתי מוגבלות בזמן (בתוקף היותם בעלי מניות בחברה), דבר שאינו מוקנה להם בעמותה. החזקת מניות בחברה מקנה לבעלי המניות שלה באופן אישי ולעולם, את הזכויות הנגזרות מהן שהחשובות בהן לענייננו הינן זכויות השליטה והניהול שבאמצעותן יוכלו לעשות את אשר ברצונם, דבר אשר כמעט מרוקן מתוכן את ההגדרה "לתועלת הציבור". לא זו אף זו, חברה כני"ל אינה נתונה לפיקוח כנדרש ע"י רשם העמותות שכולל, בין השאר: עמידה בתנאים לקבלת אישור ניהול תקין, ביקורת חיצונית, דיווחים תקופתיים לרשם העמותות ועוד.

זאת ועוד המועצה הדתית קריית שמונה נשאה בכל עלויות הקמת חברה קדישא (לרבות תשלום אגרת רשם החברות). המועצה הדתית העבירה לרשות חברה קדישא שני רכבים בתמורה שסוכמה אך לא מומשה, זכות שימוש באולם הישיבות והקריון עבור משרדי חברה קדישא, וציוד עפ"י הצורך- מחשב, מדפסת, פלאפונים וכו'. השופטים בישראל העמידו פעם את מקורות האיסור של ניגוד עניינים על ארבעה, ואלה הם: כללי המינהל התקין; דיני נאמנות; חובת ההגינות ותום-הלב; וכללי הצדק הטבעי, ועליהם מתווסף, כאמור, האיסור החוקי של הפרת אמונים.

אנו סבורים כי, בכלל, דרך הקמת חברת קדישא והעברת ענייני בית העלמין והקבורה בעיר קריית שמונה מהמועצה הדתית אליה, ובפרט דרכם של חלק מהמעורבים שנכחו בישיבת מליאת המועצה מיום 21/12/03, יש בה לכאורה, משום ניגוד עניינים מוסדי ואישי והפרה של כללי המינהל התקין, דיני נאמנות, חובת ההגינות ותום-הלב, וכללי הצדק הטבעי כלפי המועצה הדתית קריית שמונה.

3.4 עיקרי ההסכם מיום 26/2/04 בין המועצה הדתית לבין החברה קדישא שהוקמה

לנגד עיני עובד הציבור יעמוד הערך בעל החשיבות העליונה של שמירה על טוהר מידות וחוסר פניות של שליח ציבור ושל עובד ציבור הנדרשים למלא את תפקידם מתוך שיקולים ענייניים וללא השפעות של שיקולים זרים. למעשה משתרע איסור ניגוד העניינים על שדה נרחב, וכאן המקום לחרוש ולו חלקו. ביום 26/2/04 נחתם הסכם בין המועצה לחברה (להלן: "ההסכם") - שאת עיקריו נפרט להלן.

עפ"י ההסכם הסכימה המועצה את החברה "לספק שרותי קבורה, לנהל ולבצע את תפקידיה של המועצה במסגרת סמכויותיה וכחלק מכך להפעיל את בית העלמין בעיר בגבולותיו הנוכחיים ולרבות כל הרחבה ושטחי קבורה נוספים".

- המועצה נתנה לחברה את הזכות לגבות את כל הכספים לשם ביצוע שירותי הקבורה ולקבל את כל הכספים עבור שירותים אלו או בקשר אליהם, ובכללם תשלומי המוסד לביטוח לאומי המוענקים בגין כל נפטר בישראל וכן את תמורת רכישתן של נחלות קבר בחיים.
- המועצה המחיתה את כל הזכויות המוניציפאליות בקרקע המיועדת לקבורה בעיר לחברה.
- מנגד החברה התחייבה לבצע את כל תפקידיה של המועצה בקשר עם הקבורה בעיר.
- החברה התחייבה כי תקבל על עצמה לבצע את כל ההתחייבויות ועבודות הפיתוח של המועצה כלפי כל הרוכשים קבר בחיים.
- לחברה זכות קיזוז כלפי המועצה לענין כספים ששולמו למפרע בקשר לרכישת מקום בחיים טרם חתימת ההסכם. לענין הסכומים סוכס שיתנהל משא ומתן בין הצדדים.
- סוכס כי עובדי המועצה במחלקת שירותי הקבורה (להלן: "העובדים") יהפכו מיום כניסתו לתוקף של ההסכם לעובדי החברה. החברה תהא אחראית באופן בלעדי לקיום כל הזכויות ו/או ההטבות הנובעות מיחסי עובד-מעביד ולשמר את תנאי הפנסיה של העובדים לרבות חתימה על הסכם עבודה אישי עם כל עובד. לגבי עובדים קבועים שהם בפנסיה תקציבית, ימשיכו לקבל שכרם מהמועצה אך החברה תישא בעלות שכרם כולל תנאים נלווים כל חודש בחודשו. עובדי מחלקת הקבורה (שלושה עובדים) שפרשו טרם כניסת ההסכם לתוקף, התחייבה החברה לשלם את עלויות הפנסיה שלהם מיום כניסת ההסכם לתוקף.
- החברה התחייבה לבטח את כל המבנים והרכוש שמצויים בבית העלמין לרבות ביטוח צד ג' לבאי בית העלמין ורכושם.

- החברה התחייבה לשלם למועצה הוצאות תקורה (חשמל, מים וטלפון) בשיעור 20% מסך הוצאות התקורה שיהיו למועצה כל שנה. זאת כל עוד החברה מקיימת את משרדיה במשרדי המועצה.
- תקופת ההתקשרות לשבע שנים (84 חודשים) ובהיעדר הודעת ביטול, ההתקשרות מתחדשת לתקופה נוספת דומה.
- מצד המועצה חתמו על ההסכם:
 - מלכה ניסים (מנכ"ל החברה כיום)
 - כהן דוד (נציג ציבור בדירקטוריון של החברה כיום)
 - ונונו ניסים (חבר דירקטוריון בחברה כיום)

על המועצה הדתית חל חוק חובת מכרזים, התשנ"ב-1992. בסעיף 2(א) לאותו חוק: "המדינה כל תאגיד ממשלתי, תאגיד מקומי, מועצה דתית וקופת חולים לא יתקשרו בחוזה לביצוע עיסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על-פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו".

בג"ץ הגדיר את המכרז הציבורי כמסגרת ממוסדת לניהול מו"מ לקראת כריתתו של חוזה רשות בדרך של תחרות לבחירת ההצעה הראויה ביותר תוך שמירה על עקרונות יסוד של שוויון, הגינות וטוהר מידות. המועצה כגוף ציבורי פעלה, לכאורה, בניגוד להוראות חוק חובת מכרזים וכרתה הסכם כה חשוב שיש לו השלכות הן כספיות והן מהותיות בטווח הקצר והארוך, על ענייניה, ללא עריכת מכרז כמתחייב תוך הפרה בוטה של הוראות החוק, כללי המינהל התקין, חובת השוויון, ההגינות וטוהר המידות המוטלים על גופים ציבוריים בעת עריכת התקשרויות כאלו.

בהחלטת מליאת המועצה הדתית מיום 21/12/03 מסמיכה המליאה את עו"ד טל מלכה דווקא (שהינו יועצה המשפטי של הצד השני – החברה קדישא) לערוך הסכם התקשרות בין המועצה הדתית לבין החברה קדישא. זאת מבלי שיועצה המשפטי הקבוע של המועצה הדתית (או מי מטעמה), אשר אמור לייצג נאמנה טוב יותר את האינטרסים של המועצה הדתית, יהיה מעורב בכך מטעם המועצה הדתית.

לעניין המנגנון שנקבע לביטול ההתקשרות בין המועצה לחברה, ייאמר כי נוסח הודעת הביטול והעיתויים שצוינו, נועדו לכאורה, להשאיר את תוקף ההסכם ועימו רכישת השליטה על ענייני הקבורה בקריית שמונה לטובת הגוף הפרטי לנצח.

ההגדרה הרחבה ביותר להפרת אמונים במילוי תפקיד רשמי ניתנה פעם על-ידי בית-משפט אנגלי, לאמור: עובד-ציבור שאינו עושה כמיטב יכולתו, בנחישות סבירה, ביושר, ובשיקול דעת ענייני במילוי תפקידו, אשם בעוון של הפרת אמונים. עיון בתנאי ההסכם שנחתם ביום 26/2/04 בין המועצה לחברה, מעלה ספקות באשר לטיב השיקולים, כאמור לעיל, שהנחו את חברי המועצה הדתית אשר נכחו במליאה מיום 21/12/03. בהפעלת תפקידיהם כלפי המועצה, הוזה עליהם- כעובדי-הציבור- לפעול מתוך נאמנות. עובד-ציבור המפר את האמון שניתן בו והפועל באופן שאינו מגשים את האינטרס שעל מינויו הופקד, לכאורה, מפר אמונים. כך, גם, עובד-ציבור המעמיד עצמו במצב של ניגוד עניינים, מפר אמונים.

ההסכם לא כולל התייחסות לחובות החברה כלפי המועצה בכל הנוגע לשירותי הייעוץ והפסיקה הרבנית שמעניקה המועצה לחברה.
אומנם ההסכם לא כלל התייחסות לעלויות שכר דירה שחייבת החברה למועצה, אך יחד עם זאת, הסכימו המועצה והחברה החל מחודש יוני 2004 על דמי שכירות בסך 1,500 ₪ לחודש.

3.6. התנהלות שורשים חברה קדישא בקרית שמונה והצפון בע"מ

לחברה דוחות כספיים מבוקרים לשנת 2004 בלבד. בגין שנת 2005 קיבלנו (רק בתאריך 19.1.07) מאזן בוחן חלקי בלבד ועל פיו ערכנו תמצית דוח בלתי מבוקר לשם ניתוח התוצאות והשלכתן על ההתחשבות בין המועצה הדתית לבין החברה.

תמצית מאזנים

מבוקר 31.12.04	לא מבוקר 31.12.05	שורשים חברה קדישא כקרית שמונה והצפון בע"מ
₪	₪	רכוש שוטף
61,550	10,399	בנק
462,698	386,012	פקדונות
-----	4,870	חייבים
524,248	401,281	
474,779	776,022	רכוש קבוע
999,027	1,177,303	
		התחייבויות שוטפות
158,925	99,286	זכאים שונים
6,650	6,650	התחייבות לזמן ארוך
		נכסים נטו
		שלא קיימת לגביהם הגבלה:
59,881	47,242	לשימוש לפעילות
474,779	776,022	לרכוש קבוע
		שקיימת לגביהם הגבלה:
298,792	248,103	בעלת אופי זמני
999,027	1,177,303	

תמצית הדוח על הפעילויות

מבוקר לתקופה שנתיימה ב- 31.12.04	לא מבוקר לשנה שנתיימה ב- 31.12.05	הערה	
₪	₪		מחזור הפעילות
406,555	689,632		דמי קבורה מביטוח לאומי
14,000	21,750		אגרת מצבה
38,708	-		שכירות אנטנה סלקום
39,340	48,085		שירותי קבורה בהתיישבות
-	33,128		ביטוח לאומי- התיישבות
2,006	2,900		שונות
48,373	115,740		סכומים ששוחררו מנכסים נטו
548,982	911,235		
360,369	632,062	1	עלות הפעילויות
188,613	279,173		עודף מפעולות
124,419	300,594	2	הוצאות הנהלה וכלליות
64,194	(21,421)		עודף הכנסות על הוצאות
-	956		הכנסות אחרות
(4,313)	7,824		הכנסות (הוצאות) מימון
59,881	(12,641)		עודף (גרעון) השנה

הערות:

1. כולל עבודות קבלן ב-2005 בסך 203,697 ₪.
2. כולל הוצאות חריגות כדלקמן: ייעוץ משפטי ב-2005 סך של 46,000 ₪.
ייעוץ אסטרטגי ב-2005 סך של 29,313 ₪ וב-2004 סך של 28,434 ₪.

תקציב פיתוח קרן בית עלמין

31.12.04	31.12.05	
₪	₪	תקבולים
497,192	70,000	העברות מהמועצה הדתית
235,398	157,920	מכירת אחויות קבר
732,490	227,920	
תשלומים		
446,616	301,243	עבודות פיתוח
285,874	(73,323)	עודף לשנת התקציב
-	285,874	עודף לתחילת תקופה
285,874	212,551	עודף מצטבר בקרן

נכון ליום פיזור המועצה ותחילת עבודתה של החברה אין נתונים מהימנים – נתוני חתך- לגבי מלאי (מצבת) הקברים הבנויים בבית העלמין בעיר קרית שמונה. היעדר נתון מהותי וחשוב זה, מעלה ספקות בנוגע לכמות הקברים שנבנו ע"י החברה בתקופה מאפריל 2004 ועד דצמבר 2006, וכנגזרת מכך בנוגע לעיקר ההשקעה שבוצעה ע"י החברה בתקופה כאמור. עפ"י מכתבו של יו"ר המועצה אליי מיום 25/01/2007 נאמר: "אנו מאשרים כי לאחר הספירה הסופית בבית העלמין יש כיום כ- 1000 קברים עומדים לקבורה מתוכם כ- 550 קברים פנויים".

3.7. ההתחשבות בין המועצה הדתית לחברה קדישא לדצמבר 2006

שחזור ההתחשבות בין המועצה הדתית לבין חברת שורשים בספרי המועצה:

פירוט	הערה	תאריך	לחובת חברת שורשים	לזכות חברת שורשים
			₪	₪
העברה בנקאית	1	28.4.04	400,192	
העברה בנקאית	2	10.6.04	57,000	
העברה בנקאית	3	10.7.05	70,000	
העברה בנקאית	3	20.8.06	70,000	
תשלומים לספקים	4		25,505	
הוצאות תקורה 2004	5		3,870	
הוצאות תקורה 2005	5		5,160	
הוצאות תקורה 2006	5		5,160	
שכ"ד 2004	6		13,500	
שכ"ד 2005	6		18,000	
שכ"ד 2006	6		18,000	
משכורת ושכ"ע 2004	7		50,042	
משכורת ושכ"ע 2005	7		72,733	
משכורת ושכ"ע 2006	7		72,725	
עלות פנסיה- עובדי מחלקת קבורה 2004	8		43,004	
עלות פנסיה- עובדי מחלקת קבורה 2005	8		78,160	
עלות פנסיה- עובדי מחלקת קבורה 2006	8		65,023	
שימוש ברכבים 2004	9		27,000	
שימוש ברכבים 2005	9		36,000	
שימוש ברכבים 2006	9		36,000	
ייעוץ רבנים	10		*	
שירותי הנהלת חשבונות	11		25,200	
עבודות פיתוח נטו	12			475,852
תשלומים ע"י החברה 2004	13			80,408
תשלומים ע"י החברה 2005	14			115,136
תשלומים ע"י החברה 2006	15			108,245
שירותי קבורה 2-12/06	16			222,700
ניכוי הוצאות פלאפון				2,610
יתרה נטו			1,192,274	1,004,951
יתרה לחובת חברת שורשים	17			187,323

הערות:

- העברה בנקאית, שלטענת החברה, מדובר ביתרות קרנות פיתוח בית העלמין שהצטבר במועצה.
- העברה בנקאית ע"י פיתוח.
- העברה בנקאית ע"י פיתוח.
- תשלום לספקים:

מלכה דוד 15,619 ₪

אגרת רישום החברה 2,598 ₪

ספקים שונים 7,288 ₪

25,505 ₪

5. הוצאות תקורה :

₪ לחודש

130 טלפון

300 חשמל

430 סה"כ

תקורה שנתי :

2004 - 3,870 ₪

2005 - 5,160 ₪

2006 - 5,160 ₪

6. שכר דירה - 1500 ₪ לחודש.

2004 - 13,500 ₪

2005 - 18,000 ₪

2006 - 18,000 ₪

7. משכורת ושכ"ע- לעובדת מרים סנס.

8. עלות פנסיה- עובדי מחלקת הקבורה- עפ"י ההסכם בין המועצה לחברה, תשלם החברה למועצה את עלות הפנסיה לעובדי מחלקת הקבורה שפרשו והם : בן שמחון עמרם, אטדגי רבקה ותנניה פרץ.

9. שימוש ברכבים- שווי שימוש בשני הרכבים נאמד לפי 1,500 ₪ לחודש לכל רכב.

10. ייעוץ רבני- לדעתנו יש מקום שהמועצה תחייב את החברה בעלויות הייעוץ הרבני שניתנו ע"י רבני העיר לחברה.

11. שירותי הנה"ח- 1,200 ₪ לחודש, 25,200 ₪ בשנה.

12. עבודות פיתוח נטו.

סה"כ	2004	2005	2006	
₪	₪	₪	₪	
951,805	446,616	301,243	203,946	עבודות פיתוח- עלויות
475,953	(235,298)	(157,920)	(82,735)	עבודות פיתוח- הכנסות
475,852	211,318	143,323	121,211	עבודות פיתוח נטו

13. התשלומים ששולמו ע"י החברה בשנת 2004.

14. התשלומים ששולמו ע"י החברה בשנת 2005.

15. התשלומים ששולמו ע"י החברה בשנת 2006.

16. שרותי קבורה בתקופה 2-12/06

בעקבות ביטול ההסכם בין המועצה לחברה, סוכם שהחברה תמשיך לספק שירותי קבורה למועצה. שני הצדדים לא סיכמו ביניהם את גובה עלות השירות. בישיבה מיום

13/11/2006 אישרה המועצה תחשיב בסך של 2500 ₪ עלות לנפטר.

לדעתנו התחשיב, כאמור לעיל, גבוה מדי. אנו ממליצים על התחשיב כמפורט להלן:

עובדים (נהג+ מטהרים) 1000 ₪

תכריכים 150 ₪

חומרי נקיון 50 ש"ח

הוצאות רכב 500 ₪

סה"כ עלות לנפטר 1700 ש"ח

לפי התחשיב לעיל ועפ"י מס' הנפטרים שהיו בתקופה 2-12/06 שהוא 131 נפטרים, מגיע לחברה סך של 222,700 ₪.

17. על בסיס הניתוח וההנחות שפורטו לעיל, יתרת הסכומים שעל חברת שורשים להעביר למועצה הדתית, בהסתמך על ההסכם שהיה ביניהם והסיכומים לאחר מכן, הינה סך של 187,323 ₪.