

נייר מדיניות

פיקוח ההקדשות היהודים הדתיים בישראל

שם הלקוח: הרב יעקב אביטן, השר לענייני דתות

המרצה: פרופ' מומי דהן

המתרגלת: הגב' חנה קדרון

מגישים: יעקב פונקלשטיין וקובי אלטר

בית הספר למדיניות ציבורית האוניברסיטה העברית

מספר המילים בנייר המדיניות 3,475

28 יולי 2020

תוכן עניינים

2	תמצית מנהלים
3	1. רקע והפגיעה ברווחה הציבורית
4	סקירה ואומדנים
7	הפגיעה ברווחה החברתית
9	התמודדות עם התופעה הבלתי רצויה בעבר
9	השוואה לקבוצות דומות
10	2. הגדרת הבעיה
11	הגדרת הבעיה וסמכויות השר
12	הגדרות בעיה שנשקלו
13	3. מפרט החלופות
14	הזיקה בין החלופות להגדרת הבעיה
15	4. ההשפעה הצפויה של החלופות על הקריטריונים
17	5. המלצת המדיניות
הלוחות	
18	לוח 1 – מטריצת חלופות וקריטריונים במונחים טבעיים
18	לוח 2- מטריצת חלופות וקריטריונים במונחים ברי-השוואה
19	לוח 3(א) – ניתוח רגישות
19	לוח 3(ב) – ניתוח רגישות
20	לוח 4 – ניתוח ישימות פוליטית
21	לוח 5 – הקריטריונים משקלם וחשיבותם
נספחים	
22	נספח 1 – הלקוח
24	נספח 2 – ההקדשות הדתיים הלא יהודיים
25	נספח 3 – אומדן נכסי ההקדשות הדתיים היהודיים
27	נספח 4 – חלופה שנפסלה
29	נספח 5 – טבלאות שכר הממונה על השכר במשרד האוצר
מקורות	

תמצית מנהלים

ההקדשות הדתיים היהודיים (להלן: **הקדשות דתיים**), הם צבר-נכסים שהוקדשו על-ידי בעליהם למטרות צדקה מגוונות. נכסים אלה מפקחים על-ידי בתי הדין הרבניים בהתאם לדין תורה, ובהם למעלה מ-1,000 נכסי נדל"ן, הנאמדים ב-6 מיליארד ₪. הקדשות אינם מהווים אישיות משפטית ומכאן פגיעותם הרבה. העדר הפיקוח על ההקדשות אפשר פגיעה שיטתית בנכסיהם, בעיקר על ידי מכירתם לידיים פרטיות תוך העלמת כספי התמורה, ושימוש שלא למטרות לשמם הוקדשו. למדינה אינטרס משמעותי בהגנה על ההקדשות בהיותם משרתים את מגזר הצדקה. רק בשנת 2018 אוישה לראשונה משרת מפקחת על ההקדשות הדתיים (בתקן ייעודי), אך דלות המשאבים שברשותה אינה מאפשרת פיקוח יעיל. מוצע להקצות למפקחת תקציב שנתי בסך 5.5 מיליון ₪ לטובת התקשרות במכרז עם חברה ייעודית (במיקור חוץ), לאיתור ופיקוח על ההקדשות, וכן לאפשר לה להשלים מהלך של מינוי מנהלים מיוחדים בכל אשכולות ההקדשות הגדולים (על-חשבונם). מהלך זה צפוי לחולל מהפך בתחום, ולצמצם את מכירת נכסי הקדשות שלא-כדין והבטחת מימוש נכסי ההקדשות למטרותיהם.

1. רקע והפגיעה ברווחה החברתית

הקדש הוא נכס מקרקעין או מיטלטלין שבעליו מצווה שישמש לצדקה, חינוך או רווחה. הקדש נוצר על פי שטר, המגדיר את נכסיו, מטרותיו ודרכי ניהולו. הממונים על הגשמת מטרת ההקדש הם הנאמנים, מנהלי-ההקדש על-לפי תנאיו, לטובת הנהנים מפירות ההקדש (להלן: **הנהנים**).



לנאמנים סמכויות ניהול כבעלים, ונכסי ההקדש רשומים על שמם בטאבו, שכן הקדש אינו אישיות משפטית. על פי רוב – הנהנים, קבוצת אנשים רחבה ומוחלשת, אינם עומדים על קיפוח זכויותיהם.

מוסד ההקדש, הדתי ביסודו, שועתק בדין המנדטורי למשפט האזרחי. ב"דבר המלך במועצה על ארץ ישראל (1922)" נקבע כי כל בית-דין דתי בא"י רשאי לכוון הקדש, וב-1924 נקבע ב"פקודת ההקדשות לענייני צדקה" כי ניתן לכוון הקדש ציבורי (אזרחי), בבית המשפט האזרחי. ההסדר המקביל של הקדשות דתיים וציבוריים אומץ בחוק הנאמנות התש"י – 1979, המפצל את סמכויות הדיון בהקדש בהתאם לסיווגו כדתי או ציבורי.

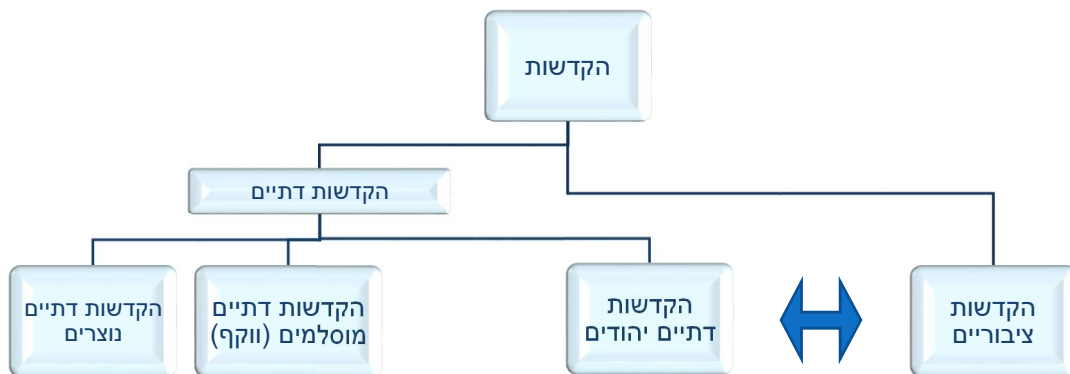
(1) **הקדש ציבורי-אזרחי**, מוקם מכוח חוק הנאמנות ונדון בבית המשפט המחוזי; בפיקוח רשם ההקדשות.¹

(2) **הקדש דתי**, מוקם מכוח הדין הדתי ונדון בבית הדין הדתי; בפיקוח בית הדין עצמו.

(א) **הקדשות דתיות לא יהודיים** [ווקף והקדש כנסייתי]². ההתערבות בניהולם נתפסת בזירה הבינלאומית כהתערבות לא מוצדקת באוטונומית-השיפוט של העדות הדתיות וכרוכה בקשיים פוליטיים ומדיניים. חרף החשיבות החברתית אין ישימות פוליטית לפקוח-ממשלתי על הקדשות אלה כיום.

(ב) **הקדשות דתיות יהודיים** (להלן: **הקדשות דתיות**), מושא נייר מדיניות זה, מוקמים בהתאם לדין תורה

ונדונים בבית-דין רבני. אין חשש מדיני המצדיק שלא לפקח על ניהולם.

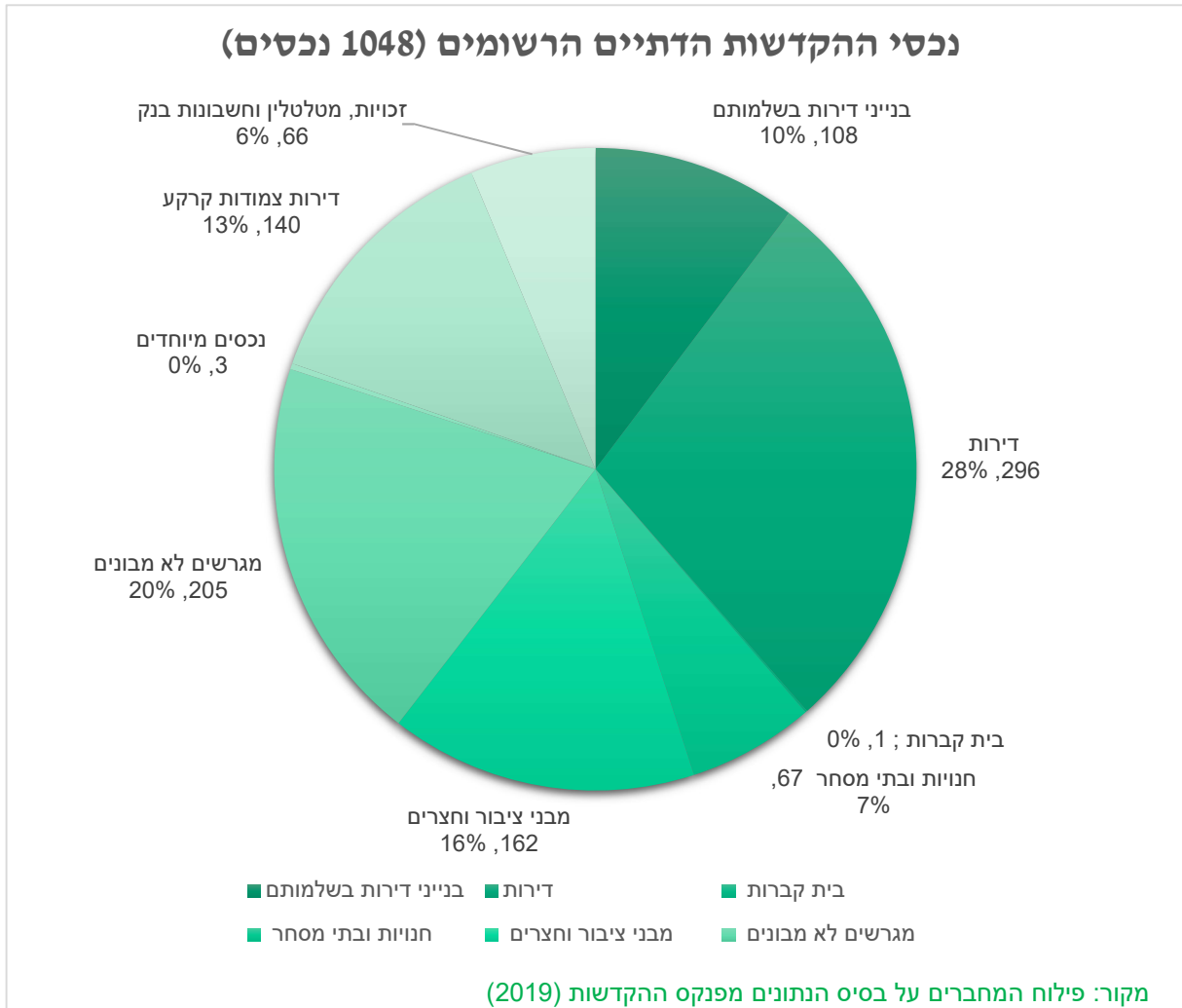


¹ מתכונת פיקוח על-ידי רשמים נקבעה לחברות, עמותות ומשכונות. פעילות הרשמים מאוגדת ברשות התאגידיים במשרד המשפטים.

² ר' נספח 2.

אחריות מיניסטריאלית. בתי הדין הרבניים הם יחידת סמך במשרד לשירותי דת. עם פירוק משרד הדתות בשנת 2004 הועברה היחידה לאחריות משרד המשפטים, והושבה למשרד לשירותי דת ב-2016.

סקירה ואומדנים. בשנת 2005 היה להנהלת בתי הדין הרבניים מידע על 695 הקדשות, ללא הערכת שוויים.³ בשנת 2014 היו רשומים "יותר מ-700 הקדשות", שהוערכו ב-3.5 מיליארד ₪.⁴ כיום יש להנהלת בתי הדין מידע אודות 1300 הקדשות. מתוכם: 451 הקדשות לא רשומים, בשל חוסר במידע מהותי. 849 הקדשות רשומים ב"פנקס הקדשות". ההקדשות הרשומים כוללים 1,048 נכסים: 94% נדל"ן ו-6% מיטלטלין.

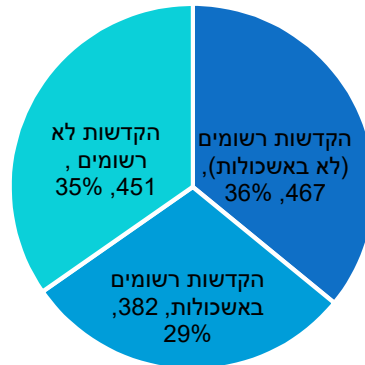


כפי שיוסבר להלן, נכסי-ההקדשות מתפלגים באופן זהה למטרות ההקדשות (למעט הקדשות לטובת עניים, הכוללים לרוב יותר מנכס אחד בהקדש).

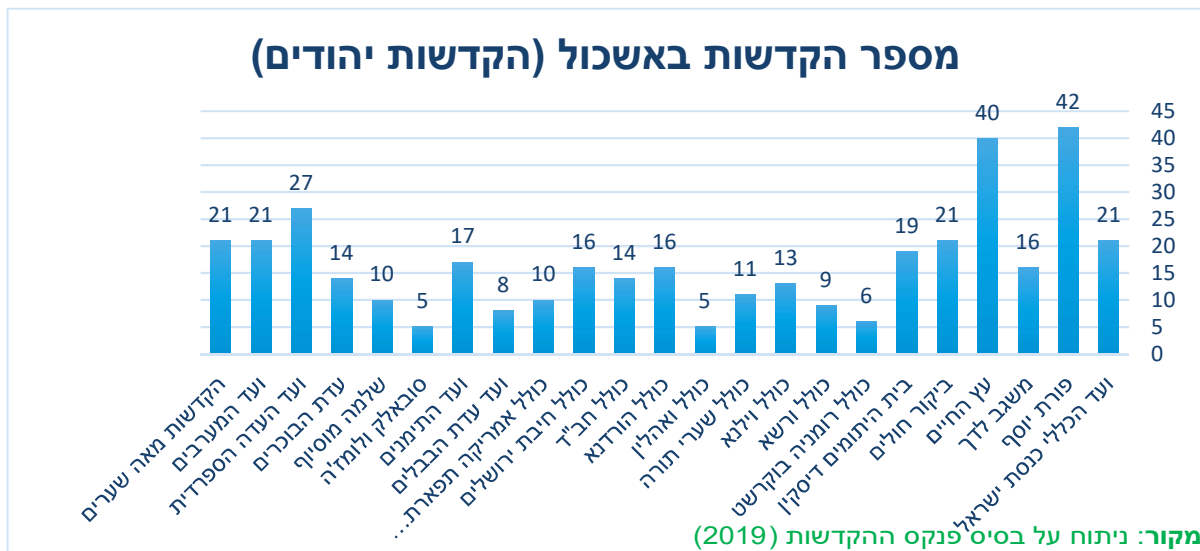
³ דו"ח מבקר המדינה 55(2) (2005), עמוד 711-712.

⁴ דו"ח מבקר המדינה 64 (2014), עמוד 1119. האמדן נערך על ידי חשב משרד המשפטים.

382 מההקדשות בפנקס מנוהלים במסגרת "אשכול הקדשות" – מוסד-אם שצבר נכסים רבים במהלך חייו. מוכרים לנו 23 "אשכולות הקדשות" המהווים 45% מההקדשות הרשומים, וכוללים 50% ממסד הנכסים (522 נכסים).



מקור: פילוח המחברים על בסיס פנקס ההקדשות (2019)



מקור: ניתוח על בסיס פנקס ההקדשות (2019)

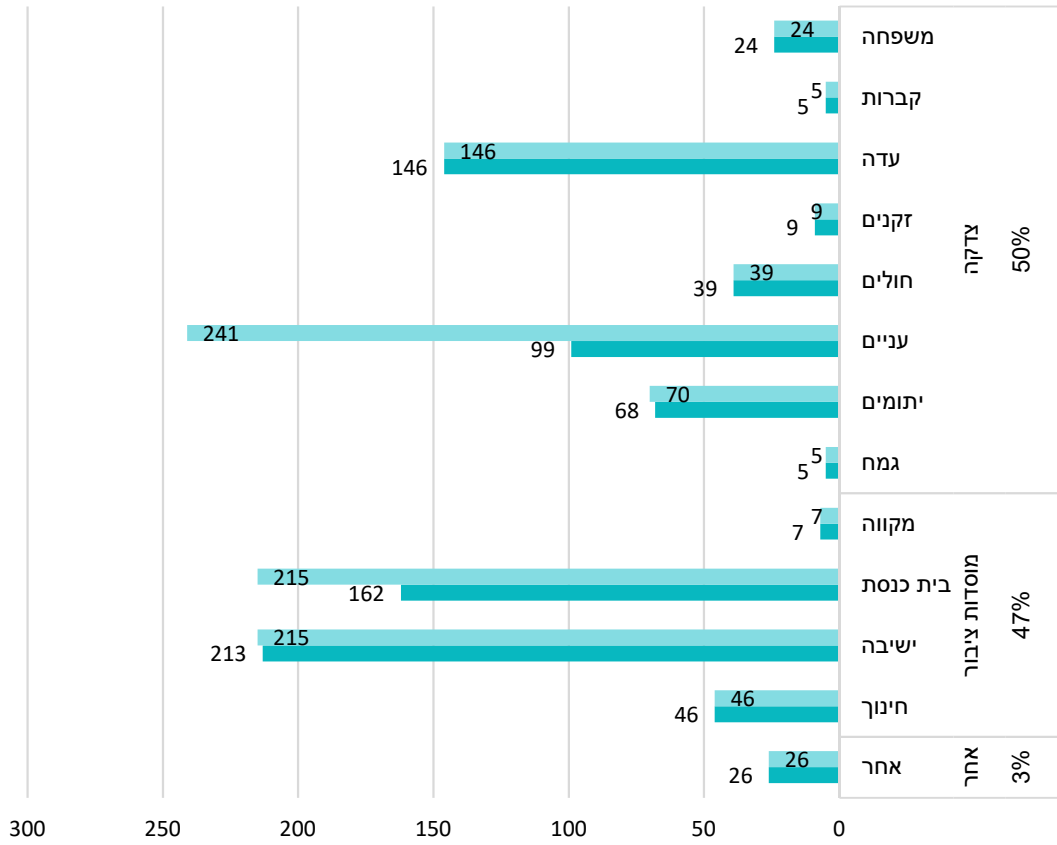
שווי ההקדשות מוערך ב-6 מיליארד ₪.⁵ הזינוק בהערכת השווי – מיוחס לעליה במספר ההקדשות ולעובדה כי 94% מההקדשות הרשומים הם נדל"ן ושמיחירי הדירות עלו בכ-40% בשנים 2014-2019. הנהלת בתי הדין מעריכה כי מדובר בהערכת-חסר.⁶

מטרות 47% מההקדשות הן צדקה: 27% לטובת עניים, יתומים, חולים וזקנים; 20% לטובת דיור למעוטי-יכולת (הקדשות עדה ומשפחה); **מטרות 50% מההקדשות הן חינוך ודת:** 30% לבתי ספר וישיבות, 19% לבתי כנסת ו-1% מקוואות.

⁵ דו"ח ביקורת פנים (דצמבר 2019).

⁶ ר' נספח 3 - אומדן נכסים.

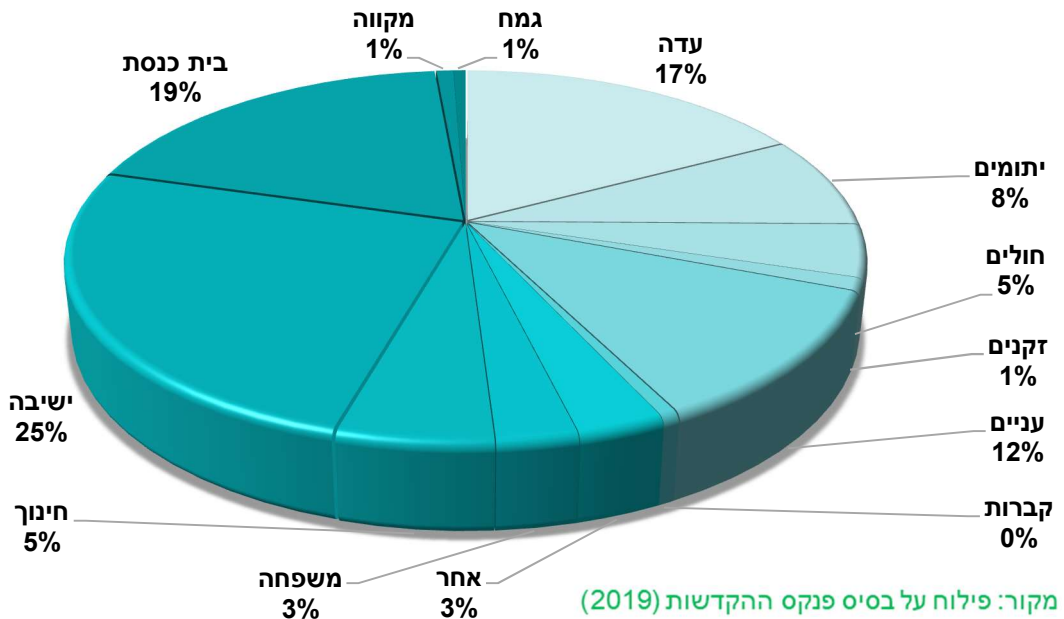
התפלגות ההקדשות היהודים בהתאם למטרות ומספר נכסים



	47%			50%									3%
	מוסדות ציבור			צדקה									אחר
	אחר	חינוך	ישיבה	בית כנסת	מקווה	גמח	יתומים	עניים	חולים	זקנים	עדה	קברות	משפחה
נכסים 1048	26	46	215	215	7	5	70	241	39	9	146	5	24
הקדשות 849	26	46	213	162	7	5	68	99	39	9	146	5	24

מקור: פילוח המחברים על בסיס הנתונים בפנקס ההקדשות (2019)

התפלגות ההקדשות היהודים: מטרות ונהנים



מקור: פילוח על בסיס פנקס ההקדשות (2019)

ניתוחנו דלעיל מלמד כי ההקדשות תומכים בפעולות ממשלתיות בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה.⁷

הפגיעה ברווחה החברתית: ניהול ההקדשות בניגוד למטרותיהם. בראש ובראשונה, מכירת נכסי הקדש שלא כדין ושימוש בתמורה לא למטרות ההקדש, ובנוסף, ניהול ההקדש לא למטרותיו (התופעה המשנית).⁸ האינטרס החברתי. ההגנה על הקדשות מגנה על זכות היסוד של הפרט לממש קניינו כרצונו. מעבר לכך, לממשלה ולחברה אינטרס להגן על מוסד ההקדשות, הן מעצם האינטרס לתמוך בקבוצות מוחלשות נתמכות-צדקה, והן בשל האינטרס-הקואליציוני בתמיכה בישיבות ובתי-כנסת (הנתמכים מתקציב המדינה). קיומם במסגרות פרטיות מצמצם את העומס התקציבי המוטל על קופת הציבור, ותקצובם השוטף מתקציב המדינה, מלמד שהקואליציה רואה בחיוב תמיכה בהם. קיום מוסדות-דת מכספי הקדשות, מפחית את הדרישה להקמת מוסדות חדשים, ומטעם זה סביר להניח כי גם המתנגדים לתמיכה במוסדות-דת מתקציב המדינה יתמכו בהגנה על הקדשות.

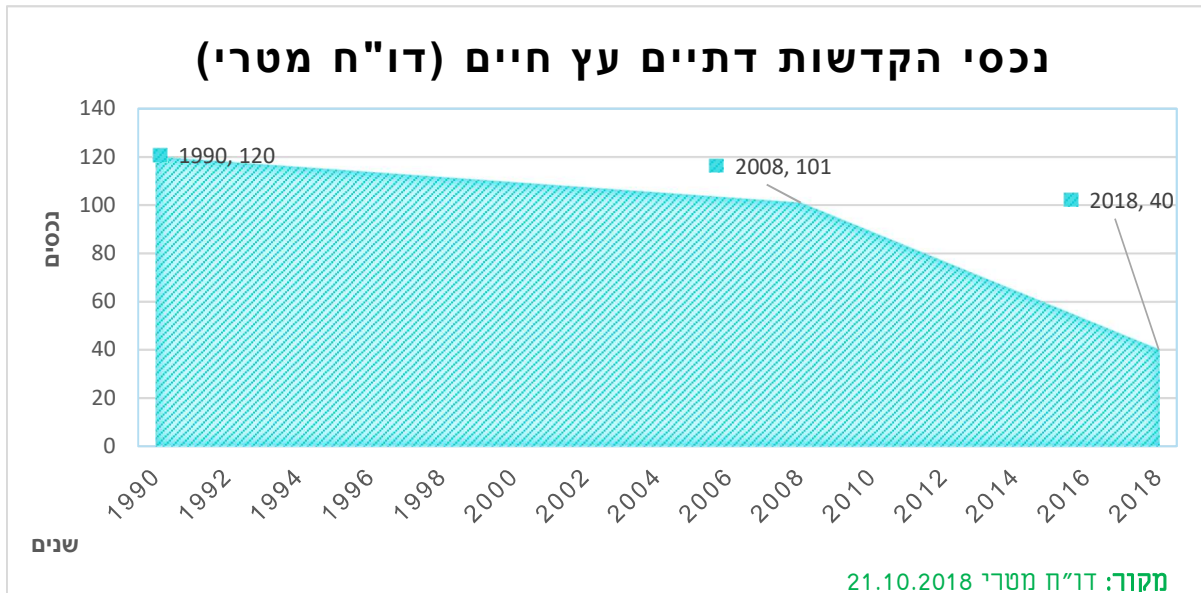
מכירת נכס הקדש חוטאת לכוונת המקדיש, פוגעת בקניינו, פוגעת בנהנים, ונוגדת את אינטרס הציבור. מכירת נכס ההקדש מכלה את ההקדש – לכן מכירת נכסי הקדש היא התופעה הלא רצויה העיקרית בהיותה סכנה מיידית להמשך קיום מוסד ההקדשות. דו"ח מבקר המדינה (2014), מציין "חשש ממשי שגורמים בעלי עניין השתלטו על חלק מנכסי ההקדשות", הנכסים נמכרים, באין מפריע, תוך העלמת כספי התמורה. רק במקרה אחד, מעשרה שנסקרו, סוכלה המכירה.⁹ המפקחת על ההקדשות, עורכת-הדין רחל שקרגי (להלן: **המפקחת**), תולה את המצב בפיתוי הנובע מעליית מחירי הנדל"ן, הצטברות נכסים באשכולות עתירי-נדל"ן, ובניתוק-רגשי של הנאמנים ממוסדות הצדקה שהוקמו בדורות הקודמים.

שיטות למכירה אסורה של נכסי הקדש
<ul style="list-style-type: none"> • העברת תמורה מנכסי הקדש שנמכר לידיים פרטיות. • רישום נכסי הקדש ע"ש חברות חוץ (הקדש וולף), אף אם קיימת הערת אזהרה על המקרקעין. • העברת הנכסים של ההקדש על-שם בעלות חברות פרטיות. • השתלטות עמותה על נכסי הקדש ושיעבוד הנכסים לעמותה.
אופני שימוש בהקדש שלא למטרותיו
<ul style="list-style-type: none"> • יורשי המקדיש מתעלמים מהוראות המקדיש, מתגוררים בנכסים או מוכרים אותם. • בעלי תפקידים בהקדש משתמשים בנכסים לשימוש פרטי. • נטילת הלואות ומשכנתאות על נכסי הקדש לטובת הנאמנים. • הענקת סכומים נכבדים לנאמנים "יועצים" ונותני שירותים, שלא כדין, וריקון קופת ההקדש. • הנכסים מושכרים בדמי שכירות מופחתיים.

מקור: דו"ח מטרי (21.10.2018)

⁷ דו"ח מבקר המדינה (2014), 1119, 1122-1123 ו-1145; וכן פרוטוקול ישיבת הוועדה לביקורת המדינה (27.10.2014), עמוד 3.
⁸ רחל שקרגי, "מעמדם של הקדשות בית החולים ביקור חולים", מכתב ליועץ המשפטי לממשלה 19.7.2020: "רבים מנכסי ההקדשות נעלמו, נגזלו והועברו לידיים פרטיות; אלו שנותרו בידי הנאמנים, בדרך כלל אינם מנוהלים כראוי, הם מוזנחים, מופקרים ומניבים רווח לגורמים שאינם אמורים להיות נהני ההקדשות". ר' גם יפרח יהודה, "מלחמת קודש", **מקור ראשון**, מוסף דיוקן (24.7.2020).
⁹ דו"ח מבקר המדינה (2014), 1131-1132, 1134. פרשת המכר שסוכל: מכירת הקדש-בית-העלמין בצפת ב-2008, ב-\$24,000,000.

פרשת "עץ החיים" ממחישה את עצמת התופעה. עד שנת 1990 נכללו באשכול "עץ החיים" – 120 הקדשות ו-120 נכסים בירושלים. בשנים 2008-2018 נמכרו 60 נכסים, וכיום נותרו באשכול 40 נכסי נדל"ן המושכרים רובם בדמי מפתח.



הצטמקות מסד הנכסים נחשפה בעקבות שערוריית מכר מתחם וולף הסמוך לשוק מחנה-יהודה, שנמכר ב-2008 תמורת 15 מיליון דולר למקורב לנאמנים, שמכר את הנכס בעסקה סיבובית בסכום כפול (שסוכם מראש). חלק מכספי התמורה לא שולם ל"עץ החיים" עד היום. בית הדין פיטר את הנאמנים ומינה את עו"ד רונן מטרי למנהל-מיוחד. מטרי חיבר דו"ח,¹⁰ המתאר את מכירת נכסי האשכול המובחרים וחיסול 50% מההקדשות באשכול. הקדש וולף, בית הספר למל ושכונת עץ החיים, שהוערכו ב-200 מיליון ₪ (נכון ליום המכירה), נמכרו ללא התמחרות, בחצי מערכם,¹¹ ותשלום שכר-טרחה מופרז למקורבים ולנאמנים. הנאמנים העבירו את הנכסים לבעלות פרטית, באמצעות שרשור-בעלות על-שם חברות-חוץ הרשומות בפנמה.

עצמת התופעה וממדיה, ניתנת להמחשה גם בפרשת קריסת בית החולים ביקור חולים, והחשש לגורל עשרות נכסי הנדל"ן באשכול הקדשותיו הדתיים, המוערכים במאות מיליוני שקלים.¹² במסגרת פירוק בית החולים, נתגלה חוסר משמעותי במסד נכסיו. בנוסף, התבקש בית המשפט המחוזי בירושלים לאשר מכירת 3 נכסים באשכול,¹³ תוך ייעוד התמורה המוערכת במאות מיליוני ש"ח לקרן פנסיה-תקציבית לעובדי ביה"ח.¹⁴

¹⁰ "דו"ח מטרי" מטעם המנהל המיוחד ונאמן ההקדשות הדתיים בעניין עמותת והקדשות עץ החיים" (21.10.2018). הדו"ח הוגש במסגרת פרויקט (מחוזי י-ם) 1363-03-18 עמותת תלמוד תורה הכללי והישיבה הגדולה עץ-חיים (בפירוק) ואח' נ' רשם העמותות ואח'. דו"ח מטרי (110 עמ', 154 נספחים), כולל חו"ד חשבונאות ושומות מקרקעין. פרוטוקול חקירת הנאמנים עליו מבוסס הדו"ח כולל 1,500 עמ'. הדו"ח הוא מקור אמין המקובל על בית הדין, ביהמ"ש, המפקחת ורשם ההקדשות. מסקנות הדו"ח מתיישבות עם דו"ח כב' השופט (בדימוס) י' אלון (29.5.2017), צורף כנספח 9 לדו"ח מטרי, שבחן היבטים אחרים בהתנהלות עץ החיים.

¹¹ שומת השמאי י' אסולין (4.4.2019), הוזמנה ע"י הנהלת בתי הדין, העריכה את עסקת למל ב-73.7 מיליון ₪ (ערכי 2013); עסקת וולף הוערכה בדו"ח מטרי ובדו"ח אלון ב-64 מיליון ₪ (ערכי 2008); שומת אנגלהרט (9.5.18), נספח 121 בדו"ח מטרי, העריכה את שכונת עץ החיים ב-54 מיליון ₪ (בערכי מועד עסקאות 2015 ו-2017). סה"כ הנכסים (במועד מכירתם) 191.7 מ' ₪.

¹² רחל שקרגי (19.7.2020).

¹³ מתחמי היידן וזיו ברחובות שטראוס-הנביאים ומבנה ביה"ח לחולים כרוניים ברחוב תל-חי. כולם בירושלים.

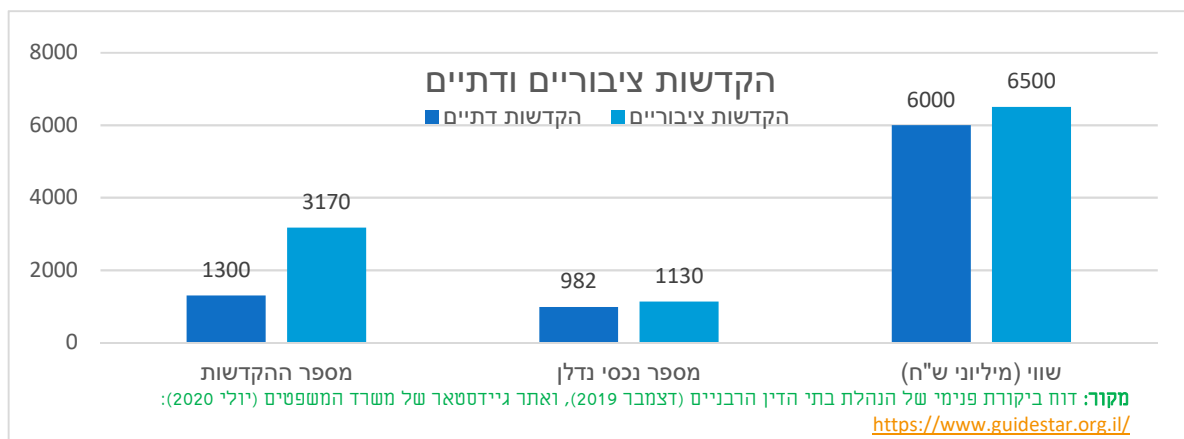
¹⁴ תיק 1154933/2 המפקחת רחל שקרגי נ' נאמן הקדשות ביקור חולים, הרב שמעון חיים הכהן ואח' (החלטה מיום 15.8.2019).

קיים קושי בהערכת שיעור והיקף הפגיעה המדויקים. הפגיעה נעשית במחשכים ומתגלה בחלוף זמן, ושיעורה הכספי נתון לספקולציות שמאיות. יו"ר הוועדה לביקורת המדינה בכנסת, חה"כ אמנון כהן, ציין בדיון מיום 27.10.2014, כי נכסי הקדשות בשווי 1 מיליארד ₪ עתידים להיגרע בעשור הקרוב.¹⁵ בשנת 2002 העריך משרד המשפטים כי למעלה מ-50% מההקדשות אינם משמשים למטרתם.¹⁶

המפקחת ממקדת את הפגיעה בקבוצת 450 ההקדשות הלא רשומים שקיים יסוד סביר כי נכסיהם הועברו לידיים פרטיות, וב-382 הקדשות האשכולות. הקדשות שתי קבוצות אלה מהווים 64% מכלל 1,300 ההקדשות. המפקחת מעריכה כי למעלה ממחצית נכסי הקדשות אלה בסכנת מכירה (1/3 מכלל ההקדשות, בשווי 2.4 מיליארד ₪). גורמי מקצוע במשרד המשפטים, בהנהלת בתי-הדין הרבניים ובמשרד מבקר המדינה, סבורים כי גם אם לא ניתן לערוך אומדן ברור, מדובר בתופעה דרמטית ומקיפה.

התמודדות עם התופעה הבלתי רצויה בעבר. בית הדין התמודד עם הפגיעה המדוברת בניסיון למנות מפקח. בית הדין הוא "אביהם של יתומים", והוא בעל סמכויות חקירה ופיקוח טבועות, אולם ערכאת שיפוט אינה יכולה להחליף פיקוח מקצועי. בשנת 1993, תוקנו "תקנות הדיון בבתי הדין הרבניים בישראל, התשנ"ג", ומכוחם הוסמך מנהל בתי הדין למפקח על ההקדשות. ב-2004 מונה תחתיו עוזר הרב הראשי לשנה. דוחות מבקר המדינה מהשנים 2005 ו-2014 ביקרו קשות את עבודת שני המפקחים, בטענה כי לא עסקו בפיקוח. בשנים 2016-2018 נערך פילוט פיקוח משותף למשרד המשפטים ובתי-הדין, שנכשל נוכח השונות המהותית בדיון החל על הקדשות דתיים וציבוריים. ב-2018 מונתה המפקחת, והמשרה אוישה לראשונה בתקן ייעודי.

השוואה לקבוצות דומות מעלה שמכירה ושימוש בנכסי-הקדש שלא כדין אינה נפוצה בהקדשות הציבוריים.¹⁷ זו עובדה מפתיעה שכן ההקדשות הדתיים והציבוריים הן קבוצות דומות, שהחלו להתגבש במקביל בשנות ה-1920, והן שקולות זו לזו במאפייניהן.



¹⁵ ישיבת הוועדה לביקורת המדינה (27.10.2014), עמוד 5.

¹⁶ דו"ח כבי' השופט א' טננבוים, "אומדן הנזקים הנגרמים לצבור עקב העובדה שאין פיקוח ציבורי נאות על הקדשות", הוגש לעו"ד ארז קמיניץ (7.11.2002).

¹⁷ מבוסס על שיחות עם יועצים משפטיים ברשות התאגידיים.

2. הגדרת הבעיה

הבעיה – העדר פיקוח על ההקדשות. מחדל אי-הפיקוח במשך שנים, איפשר להעמיק את הפגיעה בהקדשות, במיוחד לנוכח היותם מוסד משפטי פגיע שאינו אישיות משפטית.

מבקר המדינה ביקר בחריפות את העדר-הפיקוח על ההקדשות הדתיים, ותלה בו סיבה המאפשרת מכירת נכסים אסורה. עמדה זו, כאמור בפרוטוקול הוועדה לביקורת המדינה בכנסת (27.10.2014), התקבלה על כל הגורמים המוסמכים: מנכ"לית משרד המשפטים (דאז), הגב' אמי פלמור, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד ארז קמיניץ, נציגי משרד האוצר, רשות המסים ונציבות שירות המדינה; רשם ההקדשות, עו"ד איל גלובוס, יועמ"ש רשות התאגידים, עו"ד אביטל שרייבר ויועמ"ש הנהלת בתי-הדין, עו"ד שמעון יעקבי.

בפרשות עץ החיים וביקור חולים הוכח כי הנזק נגרם, בין היתר, מהעדר מנגנון פיקוח. בפרשת ביקור חולים ציין בית הדין, בהחלטתו מיום 15.8.2019, כי אשכול ההקדשות נקלע למצבו בשל מחדלי פיקוח. בפרשת עץ החיים, קבע דו"ח מטרי, כי העברת הנאמנות בין אב לבנו במשך שנים בהעדר פיקוח, אי הגשת דוחות ועריכת עסקאות באופן לא מבוקר – הביאו לתוצאה ההרסנית. דו"ח מטרי לכשעצמו מוכיח את היעילות שבפיקוח. למטרי שולמו 350,000 ₪ להכנת הדו"ח, אשר בעקבות פרסומו, מונתה הנהלה חדשה לעץ החיים, סולקו ה"מקורבים", ונפסקה מכירת הנכסים. בנוסף, מטרי מנהל הליכים משפטיים לביטול עסקאות מפוקפקות ולהשבת שכר-טרחה ששולם ביתר, העשויים להשיב לקופת האשכול מאות מיליוני שקלים.

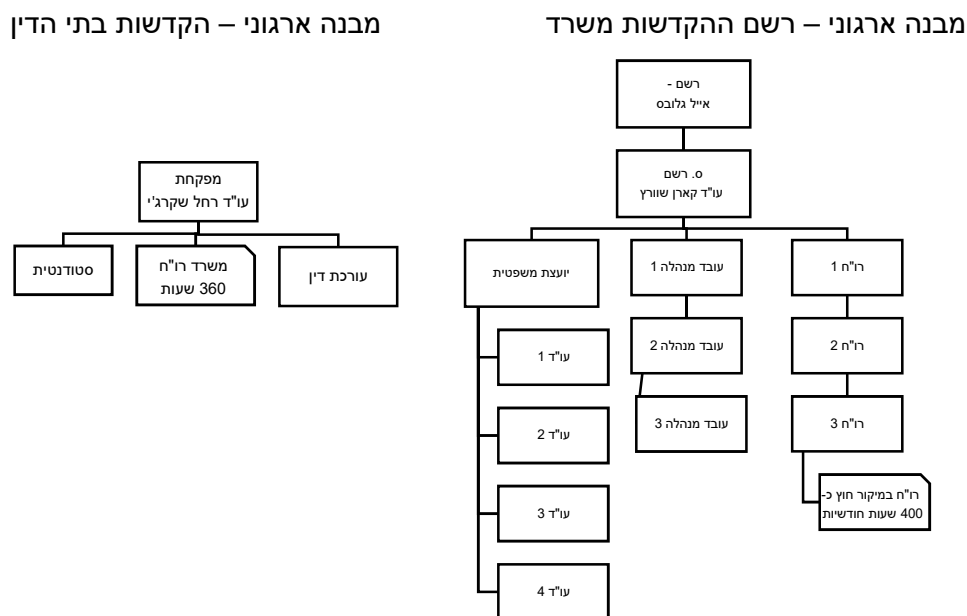
מינוי מפקחת בתקן ייעודי, מוכיח אף הוא שפיקוח הוא צו השעה. מינוי המפקחת, הביא מזור-מה לאחר שנות הזנחה ונעשו צעדים לקראת פיקוח: נערך פנקס הקדשות ומונו 7 מנהלים-מיוחדים לאשכולות-הקדשות.¹⁸ מינוי מפקחת לבדו, אינו מאפשר פיקוח אפקטיבי על מאות הקדשות שלא פוקחו לאורך שנים – והמצב נותר בכי-רע.

גורמים ברשם ההקדשות האזרחי, מסבירים את העדר התופעות הלא רצויות (הראשית והמשנית, כמוגדר לעיל) בהקדשות שתחת פיקוחם - ביעילות מנגנון הפיקוח שהקימו. הרשם מאתר הקדשות, מנהל פנקס הקדשות ומחייב נאמנים להגיש דו"ח שנתי. הרשם מופיע כצד בהליכים משפטיים בתיקי הקדשות, מוסר עמדותיו בבקשות לפסיקת שכר-טרחה, מטפל בתלונות נהנים ומגיש תביעות במקרים המתאימים. הרשם רושם הערות אזהרה יזומות על נכסי מקרקעין של הקדש ומפרסם נהלים בתחומי עיסוקו.

סדר כוח-האדם. ביחידת רשם ההקדשות, מועסקים, לבד מהרשם וסגניתו עוד 10 עובדים (5 עו"ד, 2 רו"ח ו-3 עובדים מנהליים). לרשם התקשרות עם רו"ח לעריכת דו"חות עומק בהיקף 400 שעות חודשיות. לעומתו,

¹⁸ הקדשות: ועד הכללי-כנסת ישראל, עץ החיים, ביקור חולים, ועד עדת הבבלים, ועד התימנים, סובאלק ולומזיא ו-מוסיוף.

מנגנון הפיקוח בהנהלת בתי הדין הרבניים – הוא דל וכולל, למעט המפקחת, עו"ד אחת וסטודנטית. ההתקשרות עם רו"ח במיקור-חוץ בהיקף 360 שעות חודשיות.



מקור: הלשכה המשפטית רשם התאגידים; הנהלת בתי הדין הרבניים

פיקוח על ההקדשות הדתיים, יסייע לסיים את האפליה הלא-מוצדקת במצב הנוכחי, בו לממשלה מדיניות סדורה בהגנה על ההקדשות הציבוריים, והעדר מדיניות בהגנה על הקדשות הדתיים.

הגדרת הבעיה תואמת את סמכויות השר לשירותי דת, והאינטרסים עליהם הוא מופקד. פיקוח במסגרת יחידת סמך של המשרד לשירותי דת היא בסמכות השר יעקב אביטן. הוספת תקני-פיקוח בפועל היא בסמכות הנציבות, בהתאם לדרישת המשרד והשר; ייעוד כספים מתקציב המשרד ותעדוף תקציב הפיקוח הוא פררוגטיבה של השר; קבלת תקציב ייעודי נוסף מתקציב המדינה הוא בסמכות משרד האוצר בהתאם לבקשת המשרד. בכל מקרה, השר הוא האוטוריטה העליונה לתעדף את עבודת המשרד, ולשטוח את בקשותיו בפני הגורמים המקצועיים בממשלה. לשר יש אינטרס לטייב את עבודת יחידות הסמך שבניהולו, ובתי הדין הם האחראים לפקח על ההקדשות מעצם הגדרת תפקידם, והם יברכו על המהלך.

השר יעקב אביטן התבטא לא אחת בדבר חשיבות ניקיון-כפיים והצורך שהציבור הדתי ישמש מופת לשאר המדינה.¹⁹ ניקוי האורות ומניעת שחיתות הולמת אינטרסים אלו. בנוסף, רוב הנהנים מההקדשות הדתיים באים מקרב הציבור החרדי (הספרדי והאשכנזי), קהל בוחריו. לשר אינטרס מובהק בתפקוד מערכת ההקדשות – הדבר יחשב כהישג אישי שלו.

¹⁹ ר' נספח 1 – הלקוח.

בנוסף, לבתי הדין הרבניים אינטרס מובהק להוכיח יעילות בפיקוח ההקדשות הדתיים, שהם אחד התחומים הבודדים שבסמכותם למעט הדין האישי. אינטרס בתי הדין, עולה גם משורת התבטאויות של גורמים בכירים מטעמם באשר לחשיבות ניהול ההקדשות התקין.

הגדרות בעיה שנשקלו. בחנו הגדרת בעיה של הסברה – בשני משורים, האחד כלפי הנאמנים על חשיבות תפקידם והשניה יידוע נהנים על זכויותיהם ליהנות מההקדשות, והדרכים לעמוד על זכותם. אנו סבורים כי הסברה היא אינה כלי אפקטיבי בטווח-הקצר למנוע את התופעה הלא רצויה. נאמנים עבריינים לא ייטו לדרך הישר על-ידי הסברה בלבד, וקיים קושי ממשי לערוך הסברה לנהנים. הנהנים בהקדשות הדתיים מגיעים ממגזרים מוחלשים, לחלק ניכר מהקדשות העדה והמשפחה החסידיות אין נגישות לאינטרנט (20% ממספר ההקדשות), הקבוצות הן רחבות ביותר ומפוזרות, חלקן אף לא שש לשתף פעולה עם הממשלה, בחלקן הנאמנים מוכרים כפרנסי הקהילה, והתעמתות עימם עשויה לא להשתלם בטווח הארוך. מסקנתנו כי לא ניתן לייצר הסברה אפקטיבית בתפוצה כה רחבה ולא ממוקדת. שקלנו גם חלופות של חקיקת רגולציה מתאימה. אולם פסלנו אותה, משתי סיבות. רגולציה הופכת להיות אפקטיבית בחלוף זמן, ואפשר שאין בכוחה לצמצם את התופעה בטווח הזמן המידי. בנוסף, אנו סבורים כי כלי הרגולציה יחויב לייצר כלי פיקוח. בנסיבות אלה, יש לכלול אלמנטים רגולטוריים כחלק מכלי מדיניות של פיקוח, כפי שעשינו בחלופה 3 (להלן).

3. מפרט החלופות

שלוש החלופות להלן מציעות מנגנוני פיקוח על ההקדשות. חלופת 'רשם ההקדשות הדתיים' משעתקת את מנגנון רשם ההקדשות, שפעילותו הוכחה כיעילה, והיא מהווה 'פיקוח אקטיבי' של הממשלה. חלופת 'פוקח עיניים' מאפשרת פיקוח על-ידי מומחים שיישכרו לטובת הפיקוח (כמו 'חשב מלווה'), וחלופת 'תו ההקדשי' מאפשרת 'פיקוח פסיבי' – שינוי המציאות יחייב את ההקדשות לשקף לרשויות את תקינות פעילותן.

חלופה א – "רשם ההקדשות הדתיים": מוצע להקים יחידת 'פיקוח הקדשות דתיים' בהנהלת בתי הדין הרבניים, בהיקף כוח-האדם ברשם ההקדשות החל מיום 1.1.2021. לנוכח העובדה שמספר נכסי ההקדשות הדתיים ושוויים שקול לאלה הציבוריים.

5 עו"ד (4 בדרגת עוזר א-3; 1 בדרגת ממונה א6 בחוזה אישי): פיקוח שוטף, הסמכה לייצג את עמדת המפקחת בעניין מינוי נאמנים, מכירת נכסי הקדש, העברת בעלות ועוד.

2 רואי-חשבון (42 בדירוג הכלכלנים): עריכת ביקורות יזומות על הקדשות; איתור נכסי הקדש לא רשומים או שאינם משמשים את מטרות ההקדש בהתאם למטרות שהגדיר המקדיש.

3 עובדים מנהליים (40 בדירוג המח"ר): ניהול פנקס ההקדשות, טיפול בדוחות נאמנים.

הרחבת התקשרות עם השמאי הממשלתי: מ-150,000 ₪ ל-500,000 ₪ בשנה.

חלופה ב – "פוקח עיניים" – מיקור חוץ: מוצע כי עד ליום 1.1.2021 תמנה המפקחת 16 מנהלים מיוחדים באשכולות-ההקדשות שעד היום לא נפתח בגינם תיק בבית הדין (בהעדר ראיות מספיקות לפתיחת תיק), ולא מונה בהם מנהל מיוחד.²⁰ המנהל המיוחד יפעל מטעם המפקחת לייצוג אינטרס הנהנים בבתי הדין ובלשכות רישום המקרקעין. המנהלים יבקרו את ההקדשות, יפעלו לאיתור והשבחת נכסים ויגישו דו"ח עד ליום 1.1.2022. המפקחת תאפשר תשלום עד 5% מכל סכום או משווי של נכס (בהתאם לשומת השמאי הממשלתי), שייפסק לטובת ההקדש בכל הליך כאמור. **שכר מנהל מיוחד הוא 250,000 ₪ לעריכת דו"ח. התשלום משולם מקופת ההקדש.**

על מנת לכסות את הפיקוח גם על ההקדשות שאינם חלק מ"אשכול", **מוצע לערוך התקשרות במכרז ל-5 שנים החל משנת 2021 עם חברה ייעודית (חיצונית) לאיתור והסדרת נכסי הקדשות.** החברה תאתר ותבחן את מצב כלל ההקדשות (שאינם בפיקוח מנהל מיוחד). החברה תערוך דו"ח לגבי כל הקדש כאמור. **היקף**

²⁰ 16 האשכולות: שערי תורה, הבוכרים, ועד העדה הספרדית, ועד המערבים, מאה שערים, פורת יוסף, משגב-לדך, דיסקין; והכוללים: רומניה, ורשא, וילנא, חב"ד, חיבת ירושלים, אמריקה, וואהלין והורדנא.

ההתקשרות השנתי – 5.5 מיליון ₪ (כולל תקורות). היקף ההתקשרות נגזר ממספר ההקדשות שיפוקחו (1,000) ועלות הפקת דו"ח (25,000 ₪), בחלוקה ל-5 שנים, ותוספת תקורות בשיעור 10%.

חלופה ג – תו הקדש: מוצע להסמיך את השר להתקין תקנות המחייבות כל הקדש-דתי להוציא "תו הקדש", במתכונת "אישור ניהול תקין", מאת המפקחת; מוצע לקבוע הוראות-מעבר לפיהן, החל מיום 1.1.2021 כל הקדש יחויב בהוצאת "תו הקדש" שנתי. עמותה המנהלת, הקדשות דתיים, תחויב להמציא את "תו ההקדש" לרשם העמותות, על-מנת לעמוד בדרישות 'אישור ניהול תקין' לשנה העוקבת. תו-ההקדש יינתן בכפוף לדיווח מלא על מצבת נכסים, רישומם בהתאם לדיוח, דו"ח ניגוד עניינים של הנאמנים, דיווח עסקאות, הצהרת רו"ח על תקינות הפעילות והמצאת אישור ניהול תקין (ככל שעמותה מפעילה את ההקדש).

מוצע כי למנגנון תו-ההקדש, יוקצו 4 תקנים: 2 עורכי דין (דרגה א-5א-3), כלכלן ועובד מנהלה (בדומה לכוח האדם המוקצה לטיפול במתן אישור ניהול תקין).

מוצע לשר ליזום תיקון לתקנות "פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938" העוסקות בפטור מארנונה, שיחייב הקדש להמציא תו-הקדש לשם קבלת הפטור. מוצע לפרסם חוזר מנכ"ל שר המשפטים, לצורך רישום עסקה במקרקעין-הקדשות בטאבו, יומצא "תו הקדש" בתוקף.

תמריץ: קבלת התו פטורה מאגרה.

חלופה שנפסלה – ר' נספח 4.

4. ההשפעה הצפויה של החלופות על הקריטריונים

הקריטריונים, משקלם וחשיבותם – ראה לוח 5.

התועלת – צמצום מכירת נכסי הקדש והשימוש בנכסיו לא למטרות ההקדש. חלופת 'פוקח עיניים' מציעה כיסוי רחב ועוצמתי לכל ההקדשות שבידיעת הנהלת בתי הדין הרבניים. היא מציעה שילוב של חברה ייעודית שתוקם (במיקור חוץ) לטובת איתור ופיקוח על ההקדשות ביחד עם מינוי מנהלים מיוחדים שיפעלו בכל אשכולות ההקדשות. כיסוי זה יביא לצמצום התופעה הלא רצויה המיטבי (גם אם לא מוחלט). חלופת 'רשם ההקדשות הדתיים' אף היא תביא לתועלת רבה. כפי שצוין, גורמים ברשם ההקדשות סבורים כי המנגנון היעיל של הרשם מצמצם מכירה ושימוש בהקדשות שלא כדין, ובהחלט ניתן לראות בה חלופה שנוסחה בישראל על קבוצה דומה ונחלה הצלחה. עם זאת, לא ניתן להניח כי מנגנון של 12 אנשים יהיה יעיל כחלופת פוקח עיניים, הגם שהיא טובה ביותר. לעומת שתי חלופות אלה העורכות פיקוח גם על ההקדשות הלא רשומים, חלופת 'תו הקדש' המעודדת 'פיקוח מהשטח', אינה רלוונטית לקבוצת ה'לא-רשומים'. זו חולשתה אפוא. מנגד, ראוי לציין כי גורמים משפטיים ברשם העמותות, ציינו בפנינו כי 'אישור ניהול תקין' הוא מנגנון יעיל ומאיים – המהווה כלי-פיקוח משביע רצון.

העלות הכספית. אין ספק שבהיבט העלות הכספית חלופת 'תו הקדש' היא הזולה ביותר – שכן היא מושתת על מנגנון רזה של 4 עובדים בלבד, ועל עלות זניחה יחסית המושתת על ההקדשות שישכרו שירותים להגשת בקשה לקבלת 'תו הקדש'. התו מוענק ללא אגרה, והעלות להקדש היא בגין פניה לקבלת אישורים רלוונטיים מגורמי מקצוע (כגון רואה-חשבון), שהערכנו ב-1,800 על בסיס ממוצע שערכנו מבדיקה במרשתת. העלות הכספית של חלופת 'פוקח עיניים' היא משמעותית יותר לנוכח תקופת ההתקשרות הארוכה, ואילו חלופת רשם ההקדשות הדתיים היא היקרה ביותר, שכן היא מעמיסה על תקציב המדינה הקמת מנגנון יש מאין ובו עוד 10 עובדים.²¹

פגיעה בהקדש. הפגיעה באוטונומיית ההקדש בחלופת רשם ההקדשות הדתיים היא מינימלית, ולכן הציון הוא הגבוה ביותר, לעומתה הפגיעה באוטונומיית ההקדש בחלופת 'פוקח עיניים' ובחלופת תו ההקדש היא גדולה יותר. מצד אחד, השלטון ממנה גורמים חיצוניים לנווט את פעילות אשכולות ההקדשות ומעניק סמכויות לחברה חיצונית לעיין במסמכי ההקדש, ומונע מההקדש לבצע פעולות אלמנטריות (כגון קבלת פטור מארנונה), עם זאת, אין מדובר בפגיעה אנושה ולכן בחרנו לשקף זאת בהערכה בינונית.

ישימות פוליטית. אין ספק שזהו אחד הפרמטרים המעניינים במטריצת ההערכות שלנו. אנו סבורים שלחלופת פוקח עיניים הסבירות לישימות פוליטית גבוהה. היא מבוססת בעיקרה על תקציב המשרד

²¹ בקביעת עלות מעביד לתקני כוח האדם הסתייענו בטבלאות שהתקבלו מאת הממונה על השכר במשרד האוצר להלן נספח 5.

לשירותי דת, אשר 650 מיליון ₪ מתוכו, מיועדים לכספי תמיכות בהתאם לקריטריונים שנקבעים על-ידי המשרד עצמו.²² לכן, שאלת המקור התקציבי לא תהווה מכשול לאימוץ חלופה זאת. מכיוון שעדיין מדובר בהוצאה כספית לא מבוטלת – בחרנו שלא ליתן את הציון המיטבי. העובדה כי חלופת תו ההקדש זולה משמעותית מ'פוקח עיניים' הופכת אותה לכאורה לשימה אף יותר, אלא שהעובדה שהיא מגדילה את המנגנון הממשלתי מנטרלת יתרון זה שלה לחלוטין (בתחרות מול פוקח עיניים). יש לזכור שלשם הגדלת המנגנון הממשלתי נדרש אישור הנציבות, אשר ההיתכנות לקבלו בימי משבר הקורונה הם נמוכים ביותר, גם אם הם מבוקשים על ידי גורמים בעלי הון פוליטי. בנוסף, קיים צפי שמשרד האוצר יפעל נגד מהלך כאמור. כמו כן, לשם מימוש חלופת תו ההקדש נדרש שיתוף פעולה גם עם משרד המשפטים, וספק אם לשר אבי ניסקורן (כחול-לבן), אינטרס לסייע לשר הנוכחי בעניין זה. לעומת חלופות אלה, חלופת רשם ההקדשות הדתיים היא חלופה יקרה מאד המגדילה את המנגנון הממשלתי ב-10 עובדים נוספים, ומשכך היא פחות אטרקטיבית באופן משמעותי.²³

ישימות טכנית. ניתן לומר שהישימות הטכנית לביצוע החלופות היא גבוהה. המדינה מיומנת בהוצאת מכרזי כוח-אדם מהכוח אל הפועל, איננו מעריכים כי קיים קושי טכני בגיוס העובדים הנדרשים, ולא קיים קושי משמעותי במציאת דיור למשרדים החדשים הנדרשים מתוך מאגר הדיור הממשלתי. לקחנו בחשבון שחלופת תו הקדש מערבת את הרשויות המקומיות והטאבו, אך לא מצאנו שיש פה מורכבות טכנית ממשית. לכן חלופת רשם ההקדשות הדתיים וחלופת תו ההקדש, זכו לציון מיטבי. באשר לחלופת פוקח עיניים – קיימת ישימות טכנית גם כן, אם כי היא מעט נמוכה, שכן עריכת מכרז לקבלת שירותים עלול לערב קשיים ביורוקרטיים (שהם טכניים ביסודם), ולכן הציון הוא גבוה אך לא מושלם.

²² ר' נספח 1 – הלקוח.

²³ ר' גם לוח 4 – ניתוח ישימות פוליטית.

5. המלצת המדיניות

מסקנת נייר מדיניות זה היא כי לחלופת 'פוקח עיניים' יתרונות מובהקים על פני שאר החלופות. גם ניתוח הרגישות תומך במסקנה זו²⁴. מקורותיה התקציביים יכולים לבוא מתקציב המשרד, והיא לא מגדילה את המנגנון הממשלתי. יתרונות בולטים אלה, מסייעים לה לגבור באיכותה כל יתר החלופות. החלופה משתלבת עם מהלכים שמשרד האוצר עושה בשנים האחרונות – הגדלת מיקור החוץ והקטנת כוח האדם הקבוע העובד עבור הממשלה. מנגנון הפיקוח, יתרחב אמנם, אך מחוץ לשורות המדינה, והדבר יפנה למפקחת להתמקד בייצוג מיטבי בערכאות, בפני בית הדין וגורמים נוספים.

²⁴ ר' לוחות 3(א) ו-3(ב).

לוח 1 - מטריצת חלופות וקריטריונים במונחים טבעיים

קריטריון	משקל	חלופה א: רשם ההקדשות הדתיים	חלופה ב: פוקח עיניים מיקור חוץ	חלופה ג: תו הקדש
מניעת מכירת נכסי הקדש ומימוש מטרות ההקדש	40%	גבוה	גבוה	בינוני
עלות כספית (חד"פ + קבוע 5X)	30%	584,188X12X5 מדינה 35,051,280 ₪	5 X 5,500,000 שכר המנהלים 4,000,000 המיוחדים (חד"פ) 31,500,00	מדינה 1,121,544X5=5,607,720 הקדשות (1,800X1,300)X5=11,700,700 ₪ 17,307,720
פגיעה באוטונומיית ההקדש ובקופתו ומינוי נאמנים בהתאם לרצון המקדיש	5%	נמוכה	בינונית	בינונית
ישימות פוליטית	20%	נמוכה	גבוהה	נמוכה
ישימות טכנית	5%	גבוהה מאוד	גבוהה	גבוהה מאוד

לוח 2 - מטריצת חלופות וקריטריונים במונחים ברי השוואה

קריטריון	משקל	חלופה א: רשם ההקדשות הדתיים	חלופה ב: פוקח עיניים מיקור חוץ	חלופה ג: תו הקדש
מניעת מכירת נכסי הקדש ומימוש מטרות ההקדש	40%	4	5	3
עלות כספית	30%	2	3	5
פגיעה באוטונומיית ההקדש ובקופתו ומינוי נאמנים בהתאם לרצון המקדיש	5%	5	3	3
ישימות פוליטית	20%	2	4	2
ישימות טכנית	5%	5	4	5
מדד מסכם משוקלל	100%	3.1	4.05	3.5

מקראה: 1 – נמוך; 5- גבוה מאוד

לוח 3(א) - ניתוח רגישות - שינוי משקולות קיצוני

חלופה ג : תו ההקדש	חלופה ב : פוקח עיניים מיקור חוץ	חלופה א : רשם ההקדשות הדתיים	משקל	קריטריון
3	5	4	20%	מניעת מכירת נכסי הקדש ומימוש מטרות ההקדש
5	3	2	30%	עלות כספית
3	3	5	25%	פגיעה באוטונומיית ההקדש ובקופתו ומינוי נאמנים בהתאם לרצון המקדיש
2	4	2	20%	ישימות פוליטית
5	4	5	5%	ישימות טכנית
3.5	3.65	3.3	100%	מדד מסכם משוקלל

מקראה : 1 – נמוך ; 5- גבוה מאוד

* הורדת משקל קריטריון התועלת באופן קיצוני ל-20% והעלאת משקל הפגיעה באוטונומיית ההקדש ב-
20%.

לוח 3(ב) ניתוח רגישות - שינוי הערכות קיצוני

חלופה ג : תו ההקדש	חלופה ב : פוקח עיניים - מיקור חוץ	חלופה א : רשם ההקדשות הדתיים	משקל	קריטריון
3	5	4	40%	מניעת מכירת נכסי הקדש ומימוש מטרות ההקדש
5	3	2	30%	עלות כספית
3	3	5	5%	פגיעה באוטונומיית ההקדש ובקופתו ומינוי נאמנים בהתאם לרצון המקדיש
2	4	2	20%	ישימות פוליטית
5	1	5	5%	ישימות טכנית
3.5	3.9	3.1	100%	מדד מסכם משוקלל

מקראה : 1 – נמוך ; 5- גבוה מאוד

* הורדת הישימות הטכנית של חלופת פוקח עיניים ל-1 בלבד (במקום 4).

לוח 4 – ישימות פוליטית

קריטריון	משקל	חלופה א: רשם ההקדשות הדתיים	חלופה ב: פוקח עיניים מיקור חוץ	חלופה ג: תו הקדש
הרב הראשי הרב לאו בתפקידו כנשיא ביה"ד הגדול	10%	תמיכה בינונית 3	תמיכה גבוהה 4	תמיכה נמוכה 2
הנהלת בתי הדין הרבני מנכ"ל הדיין הרב דוד מלכה	10%	תמיכה גבוהה 4	תמיכה גבוהה מאד 5	תמיכה גבוהה מאד 5
מפלגת ש"ס בראשותו של השר אריה דרעי	20%	תמיכה גבוהה מאד 5	תמיכה גבוהה 4	תמיכה גבוהה 4
מפלגת יהדות התורה (דגל – אגודה)	10%	תמיכה גבוהה מאד 5	תמיכה גבוהה 4	תמיכה בינונית 3
מפלגת כחול לבן	10%	תמיכה נמוכה מאד 1	תמיכה גבוהה 4	תמיכה נמוכה 2
משרד האוצר	15%	תמיכה נמוכה מאד 1	תמיכה גבוהה 4	תמיכה נמוכה מאד 1
נציבות שירות המדינה	15%	תמיכה נמוכה מאד 1	תמיכה גבוהה 4	תמיכה נמוכה 1
גורמים אינטרסנטיים ו"מקורבים" להקדשות לרבות ארגוני מגזר שלישי	10%	תמיכה נמוכה מאד 1	תמיכה נמוכה מאד 1	תמיכה נמוכה מאד 1
מידת הישימות הפוליטית	100%	2.8	3.8	2.4

מקראה: 1 – נמוך; 5- גבוה מאוד

לוח 5 – הקריטריונים, משקלם וחשיבותם

<p>זהו הקריטריון המשפיע ביותר שכן מטרת נייר המדיניות היא צמצום התופעה הלא רצויה בהתאם להגדרתנו.</p> <p>חילקנו קריטריון זה לשני חלקים. תוך אבחנה בין צמצום התב"ר בהקדשות הרשומים ובהקדשות הלא רשומים, שכן יש פער בין החלופות בפרמטרים אלה. הענקנו משקל זהה לשני החלקים, שכן בהתאם להגדרתנו, החשש לפגיעה ברווחה החברתית מתרכז בקבוצת 'הקדשות האשכולות' ובקבוצת 'הלא רשומים'. שתי הקבוצות שקולות זו לזו בסדר גודלן.</p>	40%	<p>צמצום מכירת נכסים אסורה (התופעה הראשית), וצמצום שימוש בנכס הקדש שלא למטרותיו (התופעה המשנית)</p>
<p>עלות החלופות זניחה לעומת התשואה השנתית על נכסי ההקדשות ולעומת פוטנציאל השבחתם. חרף האמור, אנו סבורים יש ליתן משקל משמעותי לקריטריון זה, לנוכח המשבר הכלכלי בעקבות התפרצות הקורונה, חוסר הוודאות במשק והעובדה שטרם גובשו הסכמות להצבעה על תקציב המדינה.</p> <p>העלות הכספית של החלופות שהצענו מורכבות מכמה רכיבים: עלויות המדינה (בחלוקה לעלות שנתית קבועה ועלות חד-פעמית) ועלויות המושתות על ההקדשות (בחלוקה לעלות שנתית קבועה ועלות חד פעמית). הכפלנו את העלויות השנתיות הקבועות ב-5, על מנת להשוות בין הנתונים.</p>	30%	עלות כספית
<p>החלת כלי פיקוח פולשניים על ההקדשות כגון: השתת עלויות על ההקדש, פגיעה בנאמנים שמינה המקדיש, חיוב בתשלומים למנהל מיוחד ועוד – פוגע במוסד ההקדשות. לשיטתנו, פגיעה זו היא רע-הכרחי, המשרתת את ההקדש ואת הנהנים, בטווח הארוך. לנוכח האמור – הענקנו לקריטריון זה 5% בלבד.</p>	5%	פגיעה בהקדש
<p>שאלת הישימות הפוליטית חשובה לבחינת החלופות, שכן חלופה אינה נמדדת בחלל הריק מבלי ההיתכנות הפוליטית להוצאתה מהכוח אל הפועל. הענקנו לקריטריון זה משקל של 20%, משני רק לשאלת התועלת והעלות הכספית (שהן קרדינליות יותר לטיב החלופה).</p>	20%	ישימות פוליטית
<p>הישימות הטכנית היא שאלה משנית, בהקשר החלופות שאנו מציעים, שכן אף לא אחת מהן מערימה קשיים טכניים ייחודיים. בנסיבות אלה העדפנו להעניק לה שיעור נמוך (יחסית). מצאנו לנכון לכלול אותה, לנוכח הנחיצות באימוץ חלופות קלות לביצוע. והחשיבות של הצגת נתון זה בפני השר.</p>	5%	ישימות טכנית

נספח 1 – הלקוח

שם הלקוח : הרב יעקב אביטן.

תפקיד : השר לשירותי דת.

הרב יעקב אביטן (נולד ב-5 למאי 1970), משמש כשר לשירותי דת מטעם סיעת ש"ס בממשלת ישראל ה-35. זהו מינוי מקצועי, והשר אינו מכהן כחבר כנסת.

הרב אביטן הוא נצר לשושלת של רבנים ואביו כיהן כרב באשקלון. הרב אביטן נבחר לכהן כרב המושב בית שקמה, בהיותו בן 20, עם הסמכתו לרבנות. בנוסף, כיהן כרב המרכז הרפואי 'ברזילי' והיה חבר בוועדת האתיקה בבית החולים ('ועדת הלסינקי'). ערב מינויו לשר שימש הרב אביטן כחבר מועצת העיר אשקלון וכסגן ראש העיר מטעם סיעת ש"ס, וכן כיהן כרב המועצה האזורית חוף אשקלון. הרב אביטן עמד במהלך כהונתו כרב עיר בראש מספר ארגוני חסד באשקלון.

ערכיו של הלקוח. הרב אביטן ידוע כאדם סבלן, מאיר פנים, דוגל בשיטה סובלנית ומקרב ליהדות. הוא נמנע ממחלוקות, ומרבה לציין את היסודות המאחדים את החברה הישראלית על פני אלה המפלגים אותה. בעת כניסתו לתפקידו, נשא נאום בו הדגיש כי: "התפקיד שלנו זה להיות הגשר עצמו, לא להתחיל לחכות לבנות את הגשרים, אין לנו זמן לבנות גשרים". בראיון נוסף לתקשורת אמר השר: "זכיתי להיוולד בבית של תורה ולגדול בעולם הרבנות, אני רוצה שיתקדש שם שמים ברבים. זו התפילה שלי [...]". עם כניסתו לתפקיד, אני נושא תפילה בכותל המערבי שאצליח להאחיב שם שמים על הבריות"²⁵ יו"ר מפלגת ש"ס, השר אריה דרעי, בחר באביטן לתפקיד השר לשירותי דת, ולאביטן מחויבות עמוקה לדרעי. בעת כניסתו לתפקיד, ציין הרב את בטחונו שהרב אביטן והצוות החדש שלו יובילו מהפכות חשובות בשירותי הדת.

משאבי הלקוח – הון פוליטי. לרשות אביטן עומד ההון הפוליטי של תנועת ש"ס, בעיקר בזכות פטרונו, השר דרעי, המקורב לראש הממשלה ובעל הון פוליטי משמעותי בפוליטיקה הישראלית, מזה שנים, ובמיוחד בממשלה הנוכחית, בה המפלגות החרדיות מהוות לשון המאזניים בין הליכוד לכחול-לבן. בנוסף, בהיותו גורם מקצועי ולא ח"כ, אין לשר אביטן יריבים פוליטיים, והוא נתפס כדמות מקצועית ונקייה.

משאבים תקציביים. באופן כללי ניתן לציין כי תקציב המשרד לשירותי דת כמעט הכפיל עצמו בשנים 2014-2019, ותקציבו טפח מ-376 מיליון שקל ב-2014 ל-766 מיליון שקל בשנת 2019.²⁶ תקציב המשרד לשירותי

²⁵ ר' הרב יעקב אביטן נכנס לתפקידו כשר לשירותי דת: שלושם זוג לא יהיה חשש להכנס ולהרשם לנישואין", על משמר הכנסת – מעקב אזרחי (20.5.2020) [נצפה ביום 23.7.2020].

<https://mishmar.org.il/%D7%94%D7%A8%D7%91-%D7%99%D7%A2%D7%A7%D7%91-%D7%90%D7%91%D7%99%D7%98%D7%9F-%D7%A0%D7%9B%D7%A0%D7%A1-%D7%9C%D7%AA%D7%A4%D7%A7%D7%99%D7%93%D7%95-%D7%9B%D7%A9%D7%A8-%D7%9C%D7%A9%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%AA/>

²⁶ שחר אילן, "תקציב המשרד לשירותי דת הכפיל את עצמו בממשלת נתניהו", כלכליסט, המהדורה הדיגיטלית (4.4.2019). נצפה ביום 27.7.2020. <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3759747,00.html>

דת, עמד בשנת 2019 על 510,345,000 ₪, ואחרי העברות תקציביות, התקציב עמד על 766,522,000 ₪. 84.2% מתוכו יועדו לתמיכות והעברות (645,414,000 ₪), ו-12.7% מתוכו יועדו לרכש וקניות (92,549,000 ₪). **תקציב בתי הדין הרבניים**, עמד בשנת 2019 על 196,368,000 ₪, ואחרי העברות תקציביות, התקציב עמד על 277,436,000 ₪. מעניין לציין שהוצאות השכר, שהיוו 53.46%, הסתכמו ב-2019 ב-148,307,000 ₪. רכיב הרכש והקניות הסתכם ב-121,554,000 ₪ (43.81%).²⁷ כפי שהראנו בהערכת החלופות, הסכומים הנדרשים להקמת מנגנוני פיקוח על ההקדשות הינם סכומים לא משמעותיים, ביחס להיקפי התקציב של המשרד, ולשיעור כספי התמיכות המחולקות לארגונים ועמותות המספקות שירותי-דת.

האינטרסים של הלקוח. לשר אביטן אשר בא מרקע רבני כאמור, אינטרס דתי-אמוני בפיקוח על ההקדשות הדתיים. הסדרת הפיקוח על ההקדשות ונתינת הכלים האפקטיביים לבית הדין לביצוע הפיקוח מגשים את מטרת ויעוד בית הדין, בהיותו "אביהם של יתומים" ו"ידם של עניים". לשר אביטן אינטרס להסדיר את התנהלות שירותי הדת במדינה, תוך העמקת הסיוע שמעניק המשרד והרחבת תחומי פעילותו. פרשיות השחיתות בהקדשות שנחשפו בשנים האחרונות, הכפישו את מערכת בתי הדין – ולשר אביטן קיים אינטרס לתקן עניין זה. בנוסף, לשר אינטרס להירשם בדפי ההיסטוריה של בתי הדין בישראל, כמי שהסדיר לראשונה את מערך ההקדשות הדתיים. במהלך זה יוכל השר אביטן להסתייע בהון הפוליטי של השר דרעי. שכן מפלגת ש"ס חרטה על דגלה את העזרה לשכבות החלשות באוכלוסייה - "השקופים". מיסוד וחיזוק מוסד ההקדשות הדתיים, יסייע ויחזק באופן ישיר את מגזר הצדקה ועל ידי כך יסייע לשכבות החלשות באוכלוסייה – דבר ההולם את ערכיה המוצהרים של תנועת ש"ס. יתירה מכך, רבים מההקדשות, שייכים לבני העדה הספרדית בארץ ישראל. סקירה ממעוף הציבור של 7 מאשכולות-ההקדשות הגדולים משויכים לקהילות המזוהות עם ערכיה של ש"ס. הכוונה לאשכולות פורת יוסף, עדת הבבליים, ועד התימנים, הקדשות שלמה מוסיוף, הקדשות הבוכרים, העדה הספרדית והמערביים – הכוללים 139 הקדשות.

הערכה מסכמת. אנו סבורים כי השר אביטן יטה אוזן קשבת למיסוד מנגנוני פיקוח על ההקדשות. הצעת נייר מדיניות זה, הולמת את ערכיו ואמונתו ועולה בקנה אחד עם האינטרסים המקצועיים שלו, ועם האינטרסים של ש"ס, הן במגרש הפוליטי והן בערכי התנועה החרוטים על דגלה.

²⁷ נתוני התקציב לקוחים מאתר מפתח התקציב. <https://next.obudget.org/i/budget/00220301/2019?li=0> (נצפה ביום 27.7.2020).

נספח 2 – ההקדשות הדתיים הלא יהודיים בישראל

ההקדשות הדתיים המוסלמיים (ווקף), מנוהלים בהתאם לשריעה והמגילה העות'מאנית וסמכות השיפוט בעניינם מסורה לבית הדין השרעי העליון בירושלים. הקדשות של בני העדות הנוצריות נדונים על פי הדין הכנסייתי הרלוונטי וסמכות השיפוט בהם מסורה לטריבונל השיפוטי של הכנסייה הרלוונטית.

בתי הדין הדתיים והטריבונלים המשפטיים הלא יהודיים העוסקים בהקדשות יושבים כולם בירושלים (למרות שיש להניח שהנכסים מפוזרים על פני הארץ כולה), ומעמדם נותר על כנו גם בתקופת השלטון הירדני לאחר 1948, שכן ירדן שימרה את ההסדרים המקבילים של ההקדש הדתי והציבורי (שהוכתבו בהתאם להסדר המשפטי המנדטורי).

אין גוף ממשלתי המפקח על פעילות בתי הדין הלא יהודיים בישראל, וניתן לקבוע כי אין לממשלה מידע ממשי אודות נכסי ההקדשות הלא יהודיים בישראל ואופן ניהולם. אי-ההתערבות בניהולם היא חלק מהסטטוס-קוו שהתקבע לאחר מלחמת ששת הימים. מכוח זאת, מבקר המדינה אינו עורך ביקורות באשר לאופן ניהולם.

בנוסף, ההתערבות בניהול ההקדשות המוסלמיים והנוצריים בישראל עשויה להיתפס כהתערבות לא מוצדקת באוטונומיה השיפוטית הדתית של עדות אלה והיא כרוכה בקשיים פוליטיים, דיפלומטיים וביטחוניים, לרבות חשש ממשי לפגיעה ביחסי החוץ של המדינה.

הגם שלשיטתנו, קיימת חשיבות חברתית לא מבוטלת בפיקוח ואסדרה של ההקדשות הדתיים הלא יהודיים, אנו מעריכים כי אין כיום ישימות פוליטית להקמת מנגנון פיקוח ממשלתי על ההקדשות הדתיים הלא יהודיים בישראל.

נספח 3 – אומדן נכסי ההקדשות הדתיים היהודיים

לצורך עבודה זו ביקשנו לבחון, בזהירות המתבקשת, את סבירות אומדן נכסי ההקדשות ב-6 מיליארד ₪. 849 ההקדשות הדתיים הרשומים בפנקס מהווים 70% מ-1,300 ההקדשות הידועים להנהלת בתי הדין הרבניים. יש להניח כי תמהיל הנכסים ב-451 ההקדשות, אשר קיימת לגביהם אינדיקציה מבוססת, שאינה מספיקה לצורך רישום, אינו שונה מתמהיל הנכסים בהקדשות הרשומים. לפיכך יהיה זה סביר להניח כי הערכת 6 מיליארד ₪, שצוינה בדו"ח הביקורת הפנימי, מתחלקת באופן שווה בין קבוצות הקדשות השונים. לנוכח אי-הבהירות באשר למצב רישום של נכסים אלה, אנו סבורים כי יש להעניק לנכסי ההקדשות אשר רישום טרם הושלם מקדם 0.66. הוספת המקדם לערך הנכסים האמור, מקטין את חלקם באומדן שווי הנכסים מ-30% ל-20%, המגלמים 1.2 מיליארד ₪, בלבד.

אנו מבקשים לבחון את סבירות הערכת 849 נכסי ההקדשות הרשומים ב-4.8 מיליארד ₪. הפחתנו מאומדן הנכסים האמור, את ערך הנכסים המוכרים, אשר קיימת הערכה כספית מוצקה לגבי שווים.

65 חשבונות בנק וזכויות שבהם למעלה מ-50 מיליון ₪;

כתר ארם-צובא (הקדש הנשיא בן צבי) – המוחזק במוזיאון ישראל. הכתר נחשב לכתב היד המוסמך ביותר של התנ"ך, והרמב"ם סמך ידיו עליו. כתרי-תורה נמכרו בעבר בסכומים גבוהים מ-12 מיליון דולר. ולפיכך, בהערכה זהירה אנו מעריכים אותו בשווי 50 מיליון ₪. הכתר אינו מבוטח, ולא ניתן לחלץ את עלותו מסכום הביטוח.

שטח מדרשית נעם בפרדס חנה, שהוא הקדש דתי, מוערך ב 25 מיליון ₪ בהתאם להצעת רכישה משנת 2019.²⁸

רכיב המקרקעין בהקדש וולף, בסך 64 מיליון ₪, נכון למועד העסקה בשנת 2008. המקרקעין נמכר, אך בהתאם לדו"ח מטרי, ניתן לבסס זכויות תביעה בגובה מחצית הסכום מהנאמנים, כלומר ערך התביעה בגינו היא 32 מיליון ₪.

שכונת עץ החיים ברחוב הרצל בירושלים – שומת השמאי אנגלהרט שהוגשה לבית המשפט המחוזי מוערכת ב-54 מיליון ₪ (נכון למועד המכירה בשנים 2015 ו-2017). הקרקע נמכרה בפועל תמורת 27.5 מיליון ₪, והמנהל המיוחד סבור כי יש לבטל עסקה זאת, וכי הסיכויים לכך טובים. יש להניח שערך הקרקע היום, בעקבות העלייה במחירי הנדל"ן, הוא גבוה אף יותר, ומכל מקום נניח שערך התביעה היום הוא 30 מיליון ₪ בלבד.²⁹

בית הספר למל – הקדש דתי באשכול "עץ החיים". הוערך ב-80 מיליון ₪ (נכון למועד עסקת למל בשנת 2013), בהתאם לשומת אסולין (2019).

²⁸ ת"א 3326-08-19 (מחוזי-מרכז) מוסדות בית הכנסת ישיבה וכלל אבן החיים ואח' נ' חוג ידידי המדרשה בישראל ואח' (פורסם בנבו, מיום 19.8.2019).

²⁹ דוח מטרי (2018), עמוד 59, סעיפים 204-205, עמוד 84 סעיפים 255-256. שומת אנגלהרט צורפה כנספח 121.

הקדש הוועד הכללי לצדקת רבי מאי בעל הנס, הכולל 3 שכונות, משכונות נחלאות בירושלים (שכונת כנסת ישראל א, ב ו-ג), הכוללות 140 מבנים צמודי קרקע – המוערכים ע"י בתי הדין הרבניים ביותר מ-1 מיליארד ₪.

בית-עלמין הקדש דתי בצפת, בעל 8,000 יחידות קרקע לנפטרים אשר נמכר בשנת 2004 תמורת 100,000,000 ₪ (סכום שווה ערך לכ-24 מיליון \$ דאז). העסקה בוטלה בבית הדין הרבני בצפת, והיא אוזכרה בדוח מבקר המדינה משנת 2014³⁰. בהתאם לעליית ערכי נדל"ן אנו סבורים (בהערכה זהירה ביותר), כי הסכום הוכפל וערכו כיום הוא 200 מיליון ₪.

הפחתת 85 ההקדשות בערכים שצוינו לעיל, משמעותה כי שווי מסד 764 ההקדשות הנותרים נאמד בסך 3.365 מיליארד ₪. הסכום האמור משקף את ערכם של 837 נכסי נדל"ן. 296 מתוכם הן דירות, ועוד 108 בנייני מגורים בשלמותם על חצריהם ומגרשיהם, שבהם למעלה מ-600 יחידות דיור נוספות. סה"כ הדירות: הוא 896 דירות. 7% מכלל הנכסים, הם חנויות ובתי מסחר המאגדים למעלה מ-300 חנויות; זאת, ביחד עם עוד 205 חלקות ומגרשים לא מבונים ו-162 בתי כנסיות, ישיבות ומבני ציבור על חצריהם וזכויות הבניה.

לשם עריכת האומדן הגס, החלטנו לשקלל את הנכסים באופן הבא: דירה שקולה כיחידה 1 (1X900), חנות כ/2 יחידה (1/2X300), חלקת אדמה כ-2.5 יחידות שכן חלק ניכר מחלקות האדמה משתרעות על פני דונמים ספורים כל-אחת (2X205), מבני ציבור (להם הוספנו גם את ארבעת בתי הכנסת הספרדיים בעיר העתיקה בירושלים, שקולים ל-5 יחידות (5X166). בהתאם לשקלול האמור, על-פי אומדן מקל, יש יותר מ-2,290 נכסים השקולים לדירת מגורים ממוצעת.

עולה כי ערך דירת מגורים ממוצעת שבהקדשות הוא 1.482 מיליון ₪. זהו מחיר ממוצע נמוך משווי דירה בישראל בהתאם לנתוני הלמ"ס (מאי 2020), לפיהם מחיר דירה ממוצע הוא 1.6 מיליון ₪³¹. נתון זה מובהק שכן, רוב נכסי ההקדשות שבפנקס ממוקמים במרכזי הערים בישראל ולמעלה ממחציתם במרכז העיר ירושלים. מכאן – כי אומדן נכסי ההקדשות הוא אומדן זהיר המבטא, הערכת חסר. בנוסף, האומדן אינו משקף פוטנציאל יזמי כלשהו.

³⁰ דוח מבקר המדינה 2015, בעמוד 1132.

³¹ <https://www.cbs.gov.il>, ר' גם: מירובסקי אריק, "אקורד צורם למשה כחלון: מחיר דירה ממוצעת ערב הקורונה זינק לשיא כל הזמנים", גלובס (16.5.2020). <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001328696>

חלופת-סרק שובת-לב-לכאורה, המעניקה את סמכויות הפיקוח על ההקדשות הדתיים לרשם ההקדשות, עולה מעת לעת, בטענה כי הוספת תקנים למנגנון-פיקוח קיים (יחידת רשם ההקדשות), היא פתרון יעיל וחסכוני.

אנו לא סבורים כן, והצעה ברוח זו, אינה מתכתבת עם אינטרס הלקוח אליו מופנה נייר המדיניות.

לגוף החלופה, שוני הדינים בין הקדשות דתיים לציבוריים, והשוני המהותי במהות הערכאה השיפוטית, אינם מאפשרים, לדעתנו, סינרגיה אמיתית בתוך יחידת הפיקוח. רשם ההקדשות הוא בעל תפקיד שיפוטי-עצמאי (כשופט שלום), לעומתו המפקחת שואבת את סמכויותיה מבית הדין – שבהתאם לדין הדתי הוא האוטוריטה המפקחת היחידה. לדבר זה משמעויות מרחיקות לכת, באופן עריכת הפיקוח ומהותו, וגם פיקוח משולב על-ידי יחידה ממשלתית אחת, יצריך פיתוח מומחיות ספציפית בדין הדתי ובכללי-הדיון בפני בית הדין. מסקנה מקצועית זו, לפיה יש לייחד עיסוק משפטי בפני ערכאה דיונית במחלקה משפטית אחת, מקובלת בעולם המשפטי, הציבורי והפרטי, בארץ ובחול, והיא חלק אינהרנטי בהרכב המחלקות בכל יחידה ממשלתית בישראל ומשרד עורכי-דין גדול. פעילות הרשם תפוצל ממילא לשתי מחלקות ייעודיות, בעוד שכפיפותן לרשם אחד – אינה מוסיפה תועלת מיוחדת לטעמנו. משכך, הענקת סמכויות הפיקוח על ההקדשות הדתיים לרשם ההקדשות תפגע ביעילות ולא תקדם אותה. כישלון הפיילוט מהשנים 2016-2018 לפיקוח משולב של רשם ההקדשות והנהלת בתי הדין ממחיש כי רעיון הסינרגיה הוא אוטופי.

פיקוח אזרחי על ההקדשות הדתיים חוטא לכוונת המקדיש שביכר לכונן הקדש דתי ולא ציבורי, ולדעתנו מדובר בערך יסוד המעוגן בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו.

אין סבירות ממשית שבית הדין יסכים מרצונו להתפרק מסמכויותיו ולהעבירן לרשם ההקדשות. גורמים רמי-דרג במשרד המשפטים, אמרו לנו, כי לא קיימת התכנות פוליטית כי סמכויות בית הדין יינטלו ממנו שלא בהסכמתו.

איננו סבורים כי בהרכב הקואליציוני הנוכחי, בו למפלגות הדתיות כוח רב, קיימת התכנות פוליטית למהלך כזה. אף כשבתי הדין הרבניים היו באחריות משרד המשפטים בשנים 2004-2018 לא הצליח משרד המשפטים להעביר את הפיקוח לרשם ההקדשות.

בסופו של יום, מדובר בחלופה ממשפחת מבנה-הכוח, שיש להגישה ללקוח בעל יוקרה פוליטית שבכוחו לשנות סדרי עולם: איחוד מנגנון הפיקוח הממשלתי על כלל ההקדשות. מהלך כאמור עשוי לערער את האיזון הקואליציוני העדין בין קואליציית מפלגות הימין והדתיים לבין מפלגת כחול-לבן ושותפותיה, ואיננו

משוכנעים שיש לשר המשפטים הנוכחי, אבי ניסנקורן, אינטרס לערער את הקואליציה. בנוסף, סדר היום הפוליטי שמקדם שר המשפטים הנוכחי נועד להעצים את מערכת המשפט, המצויה בשעה-קשה. קביעת אגינדה ברורה מעין זו, מקטינה אף היא את הסיכוי כי שר המשפטים יניח את כובד משקלו על התנגחות עם המפלגות החרדיות ועריכת השינוי המבני האמור. גם אם היה רוצה שר המשפטים לערוך שינוי כאמור, היה עליו לגייס את יתר חברי הממשלה למהלך זה. אין למהלך זה היתכנות פוליטית ממשית, שכן, לדעתנו, אין רוב בקואליציה לכך. יש להניח שהליכוד ומפלגות החרדים, לא יצטרפו למפלגת כחול-לבן, ככל שתבקש ליזום מהלך זה.

דירוג המח"ר – חסוי לא ניתן לפרסם

דירוג השירות המשפטי – חסוי לא ניתן לפרסם

דירוג הכלכלנים – חסוי לא ניתן לפרסם

מקורות³²

החלטות שיפוטיות

ת"א 3326-08-19 (מחוזי-מרכז) מוסדות בית הכנסת ישיבה וכלל אבן החיים ואח' נ' חוג ידידי המדרשה בישראל ואח' (פורסם בנבו, מיום 19.8.2019).

תיק 1154933/2 המפקחת רחל שקרגי נ' נאמן הקדשות ביקור חולים, הרב שמעון חיים הכהן ואח' (החלטה מיום 15.8.2019).

דיוני ועדות הכנסת

ישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת, פרוטוקול 149 (27.10.2014).

דו"חות מבקר המדינה

דו"ח מבקר המדינה 55(2) (2005).

דו"ח מבקר המדינה 64ג (2014).

דו"חות שהוגשו לערכאות שיפוטיות

אלון יוסף, דו"ח בדיקה "עץ החיים", כב' השופט (בדימוס) י' אלון (29.5.2017).

מטרי רונן, דו"ח מטעם המנהל המיוחד ונאמן ההקדשות הדתיים בעניין עמותת והקדשות עץ החיים, פר"ק (מחוזי י-ם) 1363-03-18 **עמותת תלמוד תורה הכללי והישיבה הגדולה עץ-חיים (בפירוק) ואח' נ' רשם העמותות ואח'** (הוגש ביום 21.10.2018).

דו"חות למשרדי ממשלה

טננבאום אברהם, דו"ח "אומדן הנזקים הנגרמים היום לצבור עקב העובדה שאין פיקוח ציבורי נאות על הקדשות", הוגש לעו"ד ארז קמיניץ (7.11.2002).

דו"ח ביקורת פנים, "הקדשות יהודים דתיים", מוגש להנהלת בתי הדין הרבניים (דצמבר 2019).

³² המקורות מהמרשתת תוקפו ביום 28.7.2020.

עיתונות

אילן שחר, "תקציב המשרד לשירותי דת הכפיל את עצמו בממשלת נתניהו", **כלכליסט**, המהדורה הדיגיטלית
<https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3759747,00.html> .(4.4.2019)

יפרח יהודה, "מלחמת קודש", **מקור ראשון**, מוסף דיוקן (24.7.2020).

"הרב יעקב אביטן נכנס לתפקידו כשר לשירותי דת: שלשום זוג לא יהיה חשש להכנס ולהרשם לנישואין",
על משמר הכנסת – מעקב אזרחי (20.5.2020).

<https://mishmar.org.il/%D7%94%D7%A8%D7%91-%D7%99%D7%A2%D7%A7%D7%91-%D7%90%D7%91%D7%99%D7%98%D7%9F-%D7%A0%D7%9B%D7%A0%D7%A1-%D7%9C%D7%AA%D7%A4%D7%A7%D7%99%D7%93%D7%95-%D7%9B%D7%A9%D7%A8-%D7%9C%D7%A9%D7%99%D7%A8%D7%95%D7%AA/>

מירובסקי אריק, "אקורד צורם למשה כחלון: מחיר דירה ממוצעת ערב הקורונה זינק לשיא כל הזמנים",
גלובס (16.5.2020). <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001328696>

כללי

שקרגי רחל, "מעמדם של הקדשות בית החולים ביקור חולים", **מכתב ליועץ המשפטי לממשלה** (19.7.2020).

מאגרי מידע

מפתח התקציב <https://next.obudget.org/i/budget/00220301/2019?li=0>

גידסטאר – אתר העמותות של ישראל <https://www.guidestar.org.il/>